

'N BEDRYFSEKONOMIESE ONDERSOEK VAN DIE BESTUUR
VAN DIE PIETERSBURGSE MUNISIPALITEIT

deur

WILLEM JACOBUS BOTHA

PROEFSKRIF AANGEBIED TER VOLDOENING AAN
DIE VEREISTES VAN DIE GRAAD

DOCTOR BEDRYFSADMINISTRASIE

In die Fakulteit van Ekonomiese Wetenskappe aan die
POTCHEFSTROOMSE UNIVERSITEIT VIR CHRISTELIKE HOËR ONDERWYS

Promotor : Prof. D.J. Viljoen

PIETERSBURG
JANUARIE 1979

DANKBETUIGINGS

My hartlike dank aan almal wat meegehelp het, sodat hierdie studie voltooi kon word. 'n Besondere woord van dank aan Prof. D.J. Viljoen wat as promotor opgetree het en wie se ondervinding en leiding van onskatbare waarde was. Die stadsklerk van Pietersburg, mnr. Jack Botes en die stadstesourier mnr. Pieter Mathee het besondere hulp verleen. So ook departementshoofde, adjunk-departementshoofde en ander personeel. Dr. J.J. Hattingh, stadsklerk van Sandton, het ook waardevolle raad gegee. My dank aan die raad van die Pietersburgse plaaslike owerheid vir die toestemming wat verleen was om die studie te kon uitvoer en die toegang wat verleen was tot alle dokumente. 'n Besondere woord van dank aan die twee tiksters wat oor die verloop van jare die tikwerk van die proefskrif behartig het naamlik Francis van Tonder en Reinette Otto. Aan Trevor van Niekerk wat in baie opsigte meer as sy deel van ons gesamentlike verantwoordelikhede gedra het, sodat ek groter aandag aan die proefskrif kon wy, baie dankie.

My opregte dank aan Kato, Wilna, Marisa en Gerhard vir hulle liefde, aanmoediging en dit wat hulle moes ontbeer sodat hierdie studie voltooi kon word. As gelowige ook my dank aan God van wie alles kom. "... wat het jy wat jy nie ontvang het nie?" (I Kor. 4 : 7).

W.J. BOTHA

Opedra aan my ouers.

INHOUD

Bladsy

HOOFSTUK 1

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1	Inleiding	1
1.2	Pertinente aspekte van bestuursteorie in plaaslike owerhede	8
1.2.1	Rasionalisasie in bestuur	8
1.2.2	Vereistes vir rasionaliteit	10
1.2.2.1	Wenslikheid	10
1.2.2.2	Uitvoerbaarheid	10
1.2.2.3	Konsekwentheid	11
1.3	Verskil in doelwitte van owerheidsin- stellings en private ondernemings	14
1.4	Bedryfsekonomiese vraagstukke	19
1.5	Produktiwiteit, doeltreffendheid en effektiwiteit	24
1.5.1	Produktiwiteit	25
1.5.2	Doeltreffendheid	26
1.5.3	Effektiwiteit	27
1.6	Doel van die studie	28
1.7	Metode van ondersoek	32
1.8	Verdere indeling van die stof	37

HOOFSTUK 2

BEPLANNING EN BEHEER

2.1	Inleiding	38
2.2	Beginsels van beplanning	40

	Bladisy	
2.2.1	Bydrae tot doelstellings van die onderneming	40
2.2.2	Bepanning is primêr	40
2.2.3	Doeltreffendheid van beplanning	41
2.2.4	Bepanning is 'n besondere funksie van elke bestuurder	41
2.3	Die belangrikheid van en redes vir beplanning	42
2.3.1	Skaal van werksaamhede en aard van behoefte	42
2.3.2	Personeelbehoefte	43
2.3.3	Ekonomiese groei	44
2.3.4	Bepanningstegnieke en instrumente	45
2.3.5	Statutêre verpligting om te beplan	47
2.3.6	Morele verantwoordelikheid om te beplan	47
2.3.7	Voorbereidheid op gebeure	48
2.4	Score planne	50
2.4.1	Doelstellings	50
2.4.1.1	Inleiding	50
2.4.1.2	Sosiale doelstellings	52
2.4.1.3	Eie doelstellings	53
2.4.1.4	Vereistes om doelstellings prakties uitvoerbaar te maak	54
2.4.1.5	Doelwitbestuur	61
2.4.2	Vooruitskattings	66
2.4.3	Die verhouding tussen vooruitskattings en 'n begroting	69
2.4.4	Begrotings	70
2.4.4.1	Inleiding	70

	Bladsy	
2.4.4.2	Stappe in begrotingsbeheer	73
2.4.4.3	Voordele van begrotingsbeheer	76
2.4.4.4	Nadele van begrotingsbeheer	78
2.4.4.5	Die begrotingsperiode	80
2.4.4.6	Artikel 58(1) en (2) van die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur No. 17/1939	83
2.4.4.7	Die jaarlikse kapitale begroting	84
2.4.5	Beleid	85
2.4.5.1	Algemene opmerkings	85
2.4.5.2	Die formulering van beleid	88
2.4.6	Prosedures	90
2.4.7	Reëls	90
2.5	Besluitneming	90
2.6	Beheer	95
2.6.1	Inleiding	95
2.6.2	Vereistes vir 'n goeie beheerstelsel	96
2.6.3	Benaderings tot beheer	98
2.6.4	Makrobeheer en mikrobeheer	100
2.7	Samevatting	101

HOOFSTUK 3

DOELWITBEGROTINGSTELSELS

3.1	Oorsig van die doelwitbegrotingstelsel	103
3.2	Wat is 'n doelwitbegrotingstelsel?	105
3.3	Belangrike begrippe van doelwitbe- grotingstelsels	111
3.4	Geskiedenis van doelwitbegroting- stelsels in die V.S.A.	113

	Bladsy	
3.5	Geskiedenis van doelwitbegroting- stelsels in Suid-Afrika	116
3.6	Stelselontleding	120
3.7	Doelstellings	123
3.8	Programmering	128
3.8.1	Inleiding	128
3.8.2	Lys van programstruktuurterme	136
3.8.3	Belangrike riglyne vir die ontwikke- ling van 'n programstruktuur	138
3.9	Doelwitbegrotings	142
3.9.1	Soorte begrotings	142
3.9.1.1	Lynitembegrotings (volgens doel van uitgawe)	143
3.9.1.2	Die prestasiebegroting (Performance budget)	144
3.9.1.3	Programbegroting	144
3.9.1.4	Doelwitbegrotings	145
3.10	Die tradisionele lynitembegroting- en doelwitbegrotingsprosedures vergelyk	146
3.11	Evaluering van die doelwitbegroting- stelsel	157
3.12	Voordele wat die doelwitbegroting- stelsel vir Sandton ingehou het	163
3.13	Operasionele probleme van 'n doelwit- begrotingstelsel	164
3.13.1	Onvoorbereidheid	165
3.13.2	Organisatoriese faktore	166
3.13.3	Konsepsuele probleme	167
3.13.4	Sosio- sielkundige faktore	168

		Bladsy
3.13.5	Politieke (beleids) faktore	169
3.13.6	Gebrek aan objektiwiteit	170
3.14	Kan 'n doelwitbegrotingstelsel in Pietersburg werk?	171
3.15	Samevatting	174

HOOFSTUK 4

DIE RAAD, STADSKLERK EN STADSEKRETARIS

4.1	Inleiding	175
4.2	Komitees	178
4.2.1	Inleiding	178
4.2.2	Voordele van komitees	179
4.2.3	Nadele van komitees	183
4.3	Komitees in plaaslike bestuur	184
4.3.1	Voordele van die veelvoudige komitee- stelsel volgens die Maraiskommissie	185
4.3.2	Nadele van die veelvoudige komitee- stelsel volgens die Maraiskommissie	186
4.4	Nadele van die raad as meervoudige bestuursvorm	189
4.5	Funksies van die raad	193
4.5.1	Trusteeskap	193
4.5.2	Vasstelling van doelstellings	194
4.5.3	Aanstelling van hoofamptenare	194
4.5.4	Goedkeuring van begrotings en beheer oor planne en beleid	195
4.5.5	Navrae	195
4.6	Delegasie van bevoegdhede aan die be- stuurskomitee, stadsklerk of hoofde van departemente	202

		Bladsy
4.6.1	Algemeen	202
4.6.2	Behoud van bevoegdheids deur die raad van Pietersburg	205
4.6.3	Delegasie van bevoegdheids aan die bestuurskomitee	206
4.7	Die stadsklerk	207
4.8	Die hoofbestuurder	210
4.9	Funksies, bevoegdheids en pligte van die stadsklerk	213
4.9.1	Inleiding	213
4.9.2	Die stadsklerk se beplanningsfunksie	215
4.9.3	Die stadsklerk se organisasiefunksie	216
4.9.4	Die stadsklerk se dirigeringsfunksie	217
4.9.5	Die stadsklerk se beheerfunksie	217
4.9.6	Besondere take wat deur Pietersburg se stadsklerk verrig word	218
4.9.6.1	Die stadsklerk as skakelbeampte tussen raadslede en personeel	218
4.9.6.2	Die stadsklerk as skakel tussen die raad en die buitewêreld	220
4.9.6.3	Koördinasie	221
4.10	Probleme betrokke by die uitvoer van die stadsklerk se bestuursfunksies	221
4.11	Die stadsekretaris (Pos 001)	233
4.12	Samevatting	235

HOOFSTUK 5

DEPARTEMENT VAN DIE STADSTESOURIER

5.1	Inleiding	237
-----	-----------	-----

		Bladsy
5.2	Funksies van die kontroleur	242
5.3	Die pligte van kontroleurskap	245
5.4	Die behoeftebepaling vir fondse	256
5.4.1	Inleiding	256
5.4.2	Die vorm van die belastings- en- algemenedienstebegroting	256
5.4.3	Numeriese groepering van poste per departement	268
5.4.4	Die jaarlikse kapitaalbegroting	272
5.4.5	Kapitaalprogram	277
5.4.5.1	Inleiding	277
5.4.5.2	Voordele van 'n kapitaalprogram	282
5.4.5.3	Stappe in die opstel van 'n goedge- balanseerde kapitaalprogram	283
5.4.5.4	Die finansiële analise	284
5.5	Die kapitaalverkryging van die plaas- like owerheid	290
5.5.1	Inleiding	290
5.5.2	Pietersburg se kapitaalontwikkelings- fonds	294
5.6	Die administrering van fondse	298
5.6.1	Inleiding	299
5.6.2	Kosteberekening	299
5.6.3	Die doel van kosteberekening	300
5.6.4	Redes waarom 'n plaaslike owerheid 'n kosteberekeningstelsel behoort te hê	301
5.6.5	Moontlike gebruik van kosteberekening in Pietersburg	305
5.7	Verslagdoening oor wat met fondse bereik is	306

		Bladsy
5.7.1	Inleiding	306
5.7.2	Ontleding van die plaaslike owerheid se finansiële state	309
5.8	Samevatting	314

HOOFSTUK 6

GESONDHEIDSDEPARTEMENT

6.1	Inleiding	317
6.2	Doelstellings van reiniging-vullis- verwydering	319
6.3	1977-Jaarverslag van die stads- ingenieur	320
6.4	Effektiwiteitsmaatstawwe	321
6.5	Element : Gesondheid en veiligheid	322
6.6	Element : Die estetiese	327
6.7	Element : Inwonersongerief	340
6.8	Element : Algemene tevredenheid van inwoners	344
6.9	Oorkoepelende effektiwiteitsmaatstaf	345
6.10	Die finale effektiwiteitsfaktor	349
6.11	Samevatting	350

HOOFSTUK 7

PARKE- EN LANDGOEDDEPARTEMENT

7.1	Inleiding	352
7.2	Tradisionele maatstawwe vir parke- en landgoeddepartemente se funksies	354

(x)

Bladsy

7.3	Bespreking van die Parke- en landgoeddepartement se 1977-jaar-verslag	358
7.4	Doelstellings van ontspanningsdienste	360
7.5	Voorbeelde van vrae wat deur inwoners beantwoord moet word	365
7.6	Element : Genot	367
7.6.1	Subelement : Inwonersatisfaksie	368
7.6.2	Subelement : Gebruikersatisfaksie	370
7.6.3	Subelement : Gebruik deur huishoudings	372
7.6.4	Subelement : Gebruik deur groepe individue	372
7.7	Element : Redes waarom inwoners van die fasiliteite gebruik/nie gebruik maak nie	374
7.8	Subelement : Veiligheid	377
7.9	Subelement : Bereikbaarheid	378
7.10	Die nodigheid van effektiwiteitsmaatstawwe vir die parke- en landgoeddepartement	380
7.11	Die implementering van 'n evalueringstelsel	384
7.12	Samevatting	385

HOOFSTUK 8

DEPARTEMENT BESKERMINGSDIENSTE

8.1	Inleiding	387
8.2	Verkeersbeheer	389

		Bladsy
8.3	Element : Veiligheid	391
8.3.1	Inleiding	391
8.3.2	Gevaarpunt	396
8.3.3	Puntetoekenning	398
8.3.4	Soort ongeluk	400
8.3.5	Puntetoekenning per ongeluk	400
8.3.6	Ongeluksfaktor	401
8.3.7	Graad van effektiwiteit	402
8.4	Subelement : Ontleding van ongelukke en verkeersgevaare	413
8.5	Subelement : Afdwinging van verkeers- wetgewing	415
8.6	Subelement : Opvoeding van publiek	420
8.7	Element : Spoed van verkeersvloei	421
8.8	Bespreking van die verslag van die hoof- lisensie en verkeersbeampste vir die tydperk 1/1/77 tot 31/12/77	425
8.9	Samevatting	429

HOOFSTUK 9

DEPARTEMENT VAN DIE ELEKTROTEGNIESE STADSINGENIEUR

9.1	Inleiding	431
9.2	Handelsdienste en elektrisiteitsdienste se rol daarin	432
9.3	Doelstellings van die elektrisiteits- departement	436
9.4	Element : Sonder onderbreking	437
9.5	Element : Verskaffing van soveel elek- trisiteit as wat verlang word	441

9.5.1	Inleiding	441
9.5.2	Redes waarom EVKOM se tariewe op spitsvraag gebaseer word	443
9.5.3	Elemente van EVKOM se tarief	444
9.5.4	Metodes waarop die spitsvraag verminder kan word	447
9.5.4.1	Addisionele opwekking	448
9.5.4.2	Rimpelbeheer	449
9.5.4.3	Lasbeheerstelsels	454
9.5.4.4	Verhoging van tariewe	454
9.6	Element : Verskaffing van elektrisiteit aan almal wat daaraan behoefte het	455
9.7	Element : Verskaffing van elektrisiteit teen die laagste koste	456
9.7.1	Subelement : Vraagverwante koste moet verhaal word	457
9.7.2	Subelement : Vaste koste moet verhaal word	459
9.7.3	Subelement : Energiekoste (aankoopkoste) moet verhaal word	460
9.7.4	Subelement : 'n Hoë las- of ladingsfaktor moet aangemoedig word	466
9.7.5	Subelement : 'n Hoë arbeidsfaktor moet aangemoedig word	469
9.8	Element : 'n Wins moet gemaak word	471
9.9	Element : Eiendomsbelastingtariewe subsidieer	477
9.10	Element : Die tarief moet aanvaarbaar en prakties wees	479
9.11	Samevatting	481

HOOFSTUK 10

DEPARTEMENT VAN DIE STADSINGENIEUR

10.1	Inleiding	483
10.2	Doelstelling vir 'n effektiewe water- diens	484
10.3	Sonder onderbreking	485
10.4	Suiwer water	489
10.5	Soveel water as wat verlang word te lewer	491
10.6	Voorsiening van meer water	498
10.6.1	Die hergebruik van water	498
10.6.2	Nuwe bronne	499
10.6.3	Ontwikkeling van bestaande water- bronne	500
10.6.3.1	Inleiding	500
10.6.3.2	Dap Naudedam	500
10.6.3.3	Ebenezerdam	502
10.6.3.4	Boorgate	509
10.7	Laagste koste	512
10.8	Verlangde wins	517
10.9	Eiendomsbelasting subsidieer	522
10.10	Samevatting	523

HOOFSTUK 11

SAMEVATTING, GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

11.1	Samevatting	526
11.2	Gevolgtrekkings en aanbevelings	532

BIBLIOGRAFIE

546

LYS TABELLE EN FIGURE

<u>Tabel/Figuur</u>	<u>Opskrif</u>	<u>Bladsy</u>
2.1	Begrotingsbeheer : Skematiese voorstelling	74
3.1	Voorgestelde doelwitbegrotingprogramstruktuur vir die Pietersburgse plaaslike owerheid	130
3.2	Voorbeeld van begrotingspos vir Pietersburgse plaaslike owerheid	147
3.3	Voorbeeld van inkomste- en uitgawebegroting per item en programkategorie	150
3.4	Voorbeeld van programkategorie in doelwitbegrotingstelsel	154
3.5	Opsomming van inkomstes en uitgawes ten opsigte van programkategorie gemeenskapsdienste	155
3.6	Voorbeeld van programdoelstelling en programelementdoelstelling	156
4.1	Die organisasiestruktuur van die Pietersburgse plaaslike owerheid	176
4.2	Stadsklerk se tyd spandeer volgens funksies verrig	222
4.3	Stadsklerk se tyd bestee volgens funksies verrig (Hersiene indeling)	223
4.4	Stadsklerk se tyd spandeer volgens funksies soos op 29/8/78	229
5.1	Voorbeeld van maandelikse kontrolestaat ten opsigte van werklike uitgawes in verhouding tot begrote bedrae	249

5.2	Voorbeeld van oorbestedingsposte wat aan raad voorgelê word	250
5.3	Voorbeeld van uitgawepos	264
5.4	Uittreksel van kapitaalebegroting	275
5.5	Budgeting and long term financial planning. Format of a summarized six-year financial plan.	285
5.6	Netto bydraes tot kapitaalontwikkelingsfonds 1972/73 tot 1976/77	295
5.7	Verpligte bydrae tot kapitaalontwikkelingsfonds teen 10% van inkomste- en uitgawebegroting	297
5.8	Rigting van die kwaliteitsaanwysers vir Pietersburg gedurende die jare 197.. tot 197..	308
5.9	Vergelykende statistiek ten opsigte van verskillende dorpe se tariewe	312
6.1	197... Effektiwiteitsfaktor vir pos 031 reiniging-vullisverwydering. Element : Gesondheid en veiligheid	326
6.2	Voorbeeld van fotografiese riglyn vir inspekteurs in die beoordeling van die detailelement rommel van sub-subelement straatblokvoorkoms	331
6.3	Voorkoms van strate en woonbuurtes per wyk	334
6.4	Effektiwiteitsfaktor vir pos 031 reiniging-vullisverwydering Element : Die estetiese	337

6.5	Effektiwiteitsmaatstaf vir element : inwonersongerief	344
6.6	Oorkoopelende effektiwiteitsfaktor vir pos 031 reiniging-vullisverwyde- ring vir die jaar 197...	346
8.1	Puntetoekenning per ongeluk	392
8.2	Ongeluksfaktor vir Pietersburg 1975 - 1977	393
8.3	Ongelukke vir Pietersburg 1975 - 1977	393
8.4	Metode om ongeluksfaktor te bereken by gebrek aan werklike syfers oor plekke van ongelukke	394
8.5	Standaardongeluksfaktor teen ver- skillende persentasie aanpassings	405
8.6	Aantal vervolgings volgens die mees belangrike oortredings	417
8.7	Tydstaat vir voltooiing van vier roetes op verskillende tye van die dag en maand	422
8.8	Effektiwiteitsfaktor vir verkeersbe- heer 1977	428
9.1	Belangrikheid van elektrisiteits- en handelsdienste as bron van fondse	433
9.2	Pietersburg se elektrisiteitsrekening (EVKOM) 1977/78	446
9.3	Maandelikse besparing op EVKOM elek- trisiteitsrekening indien spitsvraag elke maand met 3600 kW besnoei kon ge- wees het (Julie 1977 tot Junie 1978)	451
9.4	Verpligte leningsterugbetalings ten opsigte van Elektrisiteitsdepartement	458

9.5	Omvang van distribusieverliese	461
9.6	Verlies in rand ten opsigte van verlore eenhede	461
9.7	Elektrisiteit : Verliese in verspreiding (1976/77 finansiële jaar)	464
9.8	Belangrikheid van wins uit elektrisiteit	473
10.1	Geskatte spitsverbruik van water	494
10.2	Geskatte gemiddelde verbruik van water	504
10.3	Invloed op koste van water teen maksimum, gemiddelde en geen onttrekking uit boorgate	514
10.4	Waterspreidingsverliese	516
10.5	Belangrikheid van wins uit water	518
10.6	Ontleding van bronne van watervoor-siening	519

HOOFSTUK I

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 Inleiding

Die Bedryfsekonomie as relatief jong wetenskap het nog nie sy finale beslag gekry nie en daar moet nog baie navorsing gedoen word oor veral ondernemings wat nie op winsbejag ingestel is nie, en ook oor ondernemings wat dienste lewer en nie 'n fisiese produk vervaardig nie. Oor ondernemings ingestel op winsbejag word daar baie geskryf en ofskoon meeste van die beginsels wat daarop van toepassing is, ook van toepassing op plaaslike owerhede is, is daar nog nooit in Suid-Afrika 'n doelbewuste poging aangewend om 'n bedryfsekonomiese ondersoek van 'n plaaslike owerheid te doen nie. Daar is wel ondersoeke gedoen van onderafdelings van die totale werksaamheid van plaaslike owerhede, maar nog nooit is 'n bedryfsekonomiese ondersoek van 'n plaaslike owerheid in sy geheel iewers gepubliseer wat ook op plaaslike owerhede in die algemeen van toepassing kan wees nie. Hoewel hierdie spesifieke studie van toepassing is op die Pietersburgse plaaslike owerheid, is dit ook toepaslik op plaaslike owerhede in die algemeen.

Die hoop kan uitgespreek word dat die proefskrif sal

bydra om besture van plaaslike owerhede daadwerklik aan die dink en werk te sit oor hul groot verantwoordelikheid om doeltreffendheid en effektiwiteit te bevorder. Dit is nie maar net genoeg om vir elke rand wat uitgegee is 'n faktuur en kwitansie te kan toon nie. Plaaslike owerhede is in 'n vertrouensposisie en is trustees van die publiek se geld. Dit plaas 'n dubbele verantwoordelikheid op hulle om die publiek se geld so doelmatig moontlik aan te wend, veral waar daar nie 'n winsmaatstaf¹⁾ is om die effektiwiteit waarmee dit gedoen is, te meet nie. 'n Studie van hierdie aard is onder huidige toestande baie nodig. Inflasie, stygende koste, belastings, ens. druk swaar op die publiek en alle pogings moet aangewend word om dié las te verlig deur doeltreffendheid te bevorder.

Die verantwoordelikheid om doeltreffendheid en effektiwiteit te bevorder, word nog swaarder gemaak deur die feit dat plaaslike owerhede sommige dienste lewer

- 1). Daar word wel wins uit sommige van die plaaslike owerheid se handelsdienste gemaak. Dit moet egter beklemtoon word dat dit dan slegs 'n enkele element, saam met vele ander, van 'n effektiwiteitsmaatstaf uitmaak, wat ten doel het om die mate waarin die openbare welsyn gedien is, te meet. Dit gaan nie primêr om die wins as sodanig nie. Kyk ook hoofstukke 9 en 10.

wat deur niemand anders gelewer kan of mag word nie. As die plaaslike owerheid ondoeltreffend funksioneer, dan sal niemand die publiek kan verkwalik as daar stemme opgaan wat vra dat sekere dienste van plaaslike owerhede af weggeneem moet word en in privaat-hande geplaas moet word nie. Daar is tans sterk kritiek dat die staat die land se ekonomie na sosialisme stuur en daarom behoort die owerheid op watter vlak ookal, besondere moeite te doen om te toon dat dit tot die publiek se voordeel is dat die dienste wat deur die owerheid gelewer word, wel deur hulle gelewer behoort te word vanweë die doeltreffendheid daarvan.

Die groot invloed van die owerheid op die ekonomie van die land is ook rede genoeg om besorgd te wees oor die doeltreffendheid van die bestuursproses en behoort as motivering te dien om alle moontlikhede te ondersoek om die proses te verbeter. Nie alleen is 'n plaaslike owerheid 'n groot bydraer tot die welvaart van 'n gemeenskap nie, maar ook een van die groot verbruikers, en daarom moet alles gedoen word om doeltreffendheid te verhoog.

Die uitgawes van die Pietersburgse plaaslike owerheid het veral die laaste dekade 'n skerp stygende tendens getoon en die finansiering van hierdie groter bestedings het nie alleen 'n groter las op die inkomstebronne van die plaaslike owerheid ge-

plaas nie, maar die gebrek aan voldoende middele van veral nie-inflasionistiese aard om aan al die behoeftes te voorsien, kom jaar na jaar duideliker na vore.

Die groei en toenamepotensiaal van die plaaslike owerheid se inkomstebronne hou nie altyd tred met die groeiende vraag na meer en beter dienste nie. Daarby is die nie-inflasionistiese leningsbronne van plaaslike owerhede beperk en word die beskikbaarheid tans veral verder beperk deur interne en eksterne politieke faktore.

Die aanspraak wat die owerheidsektor op die beperkte hulpbronne van die volkshuishouding het, is in mededinging met die private sektor en dit beperk die beskikbaarheid van bronne en produksievermoë vir die private sektor. In tye van ekonomiese hoogkonjunktuur neig dit om inflasionistiese neigings in die volkshuishouding te versterk (Tesourie, 1976, p. 1).

Daar bestaan dus genoeg rede om nie maar net die gemeenskap se behoeftes te bevredig met hoër belastinge en tariewe nie, maar seker te maak dat die beperkte beskikbare middele doeltreffend en optimaal aangewend word.

Dit is 'n feit dat raadslede oor die algemeen swak

toegerus is en gewoonlik ook nie die tyd het om spesifieke doeltreffendheidsmaatstawwe neer te lê nie. Ook die wetenskap van die Bedryfseconomie in Suid-Afrika het in hierdie opsig dit nog nie gedoen nie. Hierdie proefskrif moet beskou word as deel van 'n beskeie begin van 'n groot taak wat nog uitgevoer moet word. Die terrein van plaaslike owerhede is uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt 'n verwaarloosde navorsingsgebied.

Die bekleër van enige bestuursposisie in plaaslike bestuur behoort ten volle op hoogte te wees met die basiese beginsels van bestuur, terwyl hy daarby ook rekening moet hou met die unieke politieke proses waarvan hy deel is. Hierdie politieke proses voeg 'n dimensie tot die bestuurstaak by, wat die bestuurder in die private onderneming nie mee te kampe het nie. Matson (1975 a, p. 5) voel dat die bestuurder in 'n regeringsinstansie as gevolg van die politieke omgewing 'n meer ingewikkelde taak het as wat algemeen gevind kan word in die privaatsektor.

Die onafhanklikheid van verskeie regeringsinstansies en die feit dat administrateurs verkies word of, en dit is van toepassing op plaaslike owerhede, aangesel kan word deur verkose amptenare, skep 'n unieke situasie vir die bestuurder in 'n plaaslike owerheid. So kan dit gebeur dat, veral in plaaslike owerhede waar partypolitiek 'n rol speel, 'n amptenaar 'n

projek moet aanpak, voorgeskryf deur 'n raad gedomineer deur aanhangers van 'n politieke party waarvan hy nie lid is nie. Die entoesiasme waarmee so 'n bestuurder of amptenaar sy taak aanpak, moet noodwendig beïnvloed word deur sy eie politieke sienswyses. In menige gevalle moet raadslede van verskillende politieke partye en ander organisasies en verenigings met politieke oogmerke saamwerk op komitees. Daar word dan in baie gevalle van 'n bestuurder verwag om so 'n komitee se opdragte, wat polities gefundeerd mag wees, uit te voer. In Pietersburg word raadsverkiesings tans nie op 'n partypolitieke of enige ander as 'n individuele basis bestry nie en bestaan hierdie probleme dus feitlik glad nie. Die argument mag geopper word dat partypolitiek ook 'n rol in die private sektor speel, maar dit is te betwyfel of die graad daarvan so 'n groot rol op die bestuurder kan speel as in die publieke sektor.

Daar is 'n sterk tradisie van politieke druk wat uitgeoefen word gedurende die formulering en uitvoering van programme wat die bestuursproses nadelig mag beïnvloed. Dit is nie ongewoon dat sleutelbesluite op 'n politieke basis op staats- en provinsiale vlakke geneem word sonder inagneming van die probleme by die uitvoering daarvan deur plaaslike owerhede nie. Die onafhanklikheid van die wetgewende gesag van die uitvoerende gesag

bestaan in die Suid-Afrikaanse regeringstruktuur. Daar is nie 'n vergelykbare toestand in die private onderneming nie en daarom kan gestel word dat die bestuurder verantwoordelik vir resultate van programme in 'n plaaslike owerheid soms te doen het met unieke probleme.

By al die probleme verbonde aan die politieke milieu waarin die amptenaar van die plaaslike owerheid sy taak moet verrig, word hy met dieselfde probleme gekonfronteer as die bestuurder van 'n ingewikkelde private onderneming. Dieselfde eise ten opsigte van doeltreffendheid en effektiwiteit geld vir hom. Dieselfde finansiële beperkinge wat deur 'n begroting neergelê word geld ook hier. Ten einde die plaaslike owerheid doeltreffend te bedryf, vereis die amptenaar akkurate en tydige data waarsonder dit onmoontlik sou wees om byvoorbeeld behoorlik te beplan. Om hierdie inligting beskikbaar te hê, moet stelsels ontwerp word en soos in Pietersburg die geval is, moet in baie gevalle van 'n rekenaar gebruik gemaak word.

Die munisipale amptenaar is in 'n baie spesiale opsig betrokke by die bestuur van bronne. Program- en beleidsprioriteite moet bepaal word om die nodige openbare dienste daar te stel al is hulle nie selfonderhoudend nie, byvoorbeeld parke en biblioteke. Die bestuurder in die private onder-

neming ontvang nuwe inkomste wanneer hy nuwe produkte en dienste daarstel, maar nie die plaaslike owerheid nie. Dit mag selfs gebeur dat die inwoners die dienste wat nie selfonderhoudend is nie wil hê uit verminderde inkomste van die plaaslike owerheid.

Wat hierbo uiteengesit is, was maar enkele van die belangrikste probleme wat deur bestuur in regeringsinstansies ondervind word. Dit was dan ook sommige van die redes wat aanleiding gegee het tot die ontwikkeling van die doelwitbegrotingstelsel en ander hulpmiddels vir bestuur in die openbare sektor.

In aansluiting tot wat reeds bespreek is, sal dit gepas wees om tog 'n kort oorsig te gee van enkele belangrike aspekte onderliggend aan bestuursteorie sover dit plaaslike owerhede raak.

1.2 Pertinente aspekte van bestuursteorie in plaaslike owerhede

1.2.1 Rasionalisasie in bestuur

Die rasionele bestuurder word voorgehou as die een wat so optree dat sy onderneming se winste gemaksimaliseer word. Ongelukkig kan die bestuurder in 'n plaaslike owerheid soos alreeds aangetoon, nie dieselfde maatstaf vir rasionaliteit gebruik nie. Hy het egter dieselfde behoefte aan rasionele optrede

en 'n metode om dit mee te meet as sy eweknie in die private onderneming. Die aanname vir hierdie stelling is dat rasionele bestuur beter is as irrasionele bestuur. Volgens Matson (1975 a, p. 1) : "rational action is when the manager tries to formulate and achieve purpose patterns that are more, rather than less, satisfactory".

'n Gewilde metode om rasionele optrede te probeer verseker is om baie klem te lê op 'n weloorwoë besluitnemingsproses waarin die belangrikste elemente kennis en logika is. 'n Ander benadering is om na die aksie self wat geneem word te kyk. Terwyl erkenning gegee moet word aan die bydrae wat weloorwoë besluitneming speel in rasionele optrede, kan dit nie weggeredeneer word dat baie rasionele optredes onbewustelik, instinkmatig of uit gewoonte plaasvind in plaas daarvan dat dit die vrug is van weloorwoë berekenings. In sommige gevalle mag dit selfs hoogs irrasioneel wees om te veel aandag aan weloorwoë berekenings te skenk as gevolg van tyd, data of ander beperkings.

Matson (1975 a, p. 2) vermeld drie hooftoetse vir rasionaliteit waarvan die bestuurder ten minste instinkmatig bewus behoort te wees as hy beslissings neem, naamlik :

Wenslikheid
Uitvoerbaarheid
Konsekwentheid

Elk van die drie vereistes sal vervolgens kortliks bespreek word.

1.2.2 Vereistes vir rasionaliteit

1.2.2.1 Wenslikheid

Soms genoem die hoogste toets vir rasionaliteit. Optrede moet geneem word omdat dit tot gevolg het die daarstelling van iets waaraan 'n positiewe waarde of 'n negatiewe waarde toegeskryf kan word. Die hoogste toets vir 'n plaaslike owerheid is die mate waarin die aksie wat geneem word die inwoner se belange bevredig. Daar is derhalwe 'n belangrike element van rasionaliteit in die voorsiening van dienste soos vullisverwydering, water, elektriese krag, ens. omdat daar 'n positiewe waarde aan toegeskryf kan word.

1.2.2.2 Uitvoerbaarheid

Rasionele optrede het plaasgevind wanneer die middele wat aangewend word en die stappe wat geneem word 'n werklik positiewe bydrae gemaak het tot 'n bepaalde doelwit. Dit sal hoogs irrasioneel wees om dienste te probeer lewer, doeltreffendheid te verhoog, ens.

deur bloot 'n begeerte om dit te doen uit te spreek en dan 'n mag-dit-tref-benadering toe te pas. Elke stap wat geneem word, moet 'n hoë waarskynlikheid hê om te lei na die verlangde doelstellings en dan eers kan so 'n stap as rasioneel beskou word. Verskeie pogings sal waarskynlik misluk en oorgedoen moet word, eksperimente sal herhaal moet word, voordat 'n bestuurder gekonfyt is in die proses.

1.2.2.3 Konsekwentheid

In die maak van wiskundige berekenings en deduktiewe logika is konsekwentheid een van die groot toetse vir rasionaliteit. Dit sou onlogies wees om twee doelstellings na te streef wat onversoenbaar is. Waar sulke irrasionaliteite bestaan, is dit gewens om dit te rekonsilieer, hoewel dit nie altyd moontlik is om dit in 'n plaaslike owerheid te doen nie. 'n Voorbeeld hiervan is die uitbreiding van noodsaaklike dienste en die begeerte om aan die ander kant uitgawes te besnoei.

Rasionaliteit is 'n multi-dimensionele hoedanigheid en daarom gebeur dit so maklik dat verstandige mense soms hewig kan verskil oor die vraagstuk of voltooid of nog te neme aksie bevredigend was of sal wees of nie. 'n Wenslike plan van aksie is baie keer onuitvoerbaar. Pietersburgers (of ten minste die raadslede) begeer al jare lank 'n kleintheater, dog 'n

gebrek aan fondse maak dit onmoontlik vir die huidige. 'n Wenslike plan van aksie mag in stryd wees met 'n ander doelstelling. Soos reeds genoem kan 'n uitbreiding van dienste nie versoen word met die doelstelling om geld te bespaar nie. Ondervinding het geleer dat daar weinig planne van aksie is wat al drie bogenoemde toetse bevredig. Matson (1975 a, p. 3) maak dan die gevolgtrekking : "Overall rationality, therefore, usually consists of an acceptable, or satisfactory pattern of limited desirability, feasibility and consistency".

Daar is beperkings op rasionaliteit. Eerstens is daar 'n beperking op die leervermoë van mense. Mense leer soms stadig of soms die verkeerde goed en het dan groot moeite, of kry dit in sommige gevalle nie reg nie, om dié verkeerde gewoontes af te leer. Op een of ander stadium kom dit voor of 'n individuele leervermoë ook afneem of tot 'n stilstand kom. Dit verduidelik miskien waarom amptenare van plaaslike owerhede soms so min belangstelling toon in byvoorbeeld doelwitbegrotings. Tweedens kan die omgewing ook groot beperkings stel op 'n onderneming wat rasionaliteit nadelig kan beïnvloed. Die inwoners van 'n dorp kan byvoorbeeld met hul klagtes oor hoë tariewe 'n plan van aksie om byvoorbeeld dienste uit te brei verhinder. Dit is dan 'n feit dat geen bestuurder algehele rasionaliteit kan bereik nie, omdat 'n bestuurstelsel wat dit vir hom sal moontlik

maak nog nie ontwikkel is nie en vanweë die menslike element nooit ontwikkel sal kan word nie.

By die breë spektrum van rasionaliteit in bestuur moet die plaaslike owerheid se amptenaar ook op hoogte wees van tegniese rasionaliteit wat gebaseer is op die wêreld se groot bronne van wetenskap, tegnologie en kennis. Ook moet hy bewus wees van administratiewe rasionaliteit wat gebaseer is op die beste moontlike metodes om ondernemings te rig. Dit sluit ook al die tegnieke om mense in organisasies sover te kry om saam te werk om belange te bevredig, goedere en dienste te produseer, skaars bronne te bespaar, gedragskodes te gehoorsaam, organisasies te handhaaf en uit te bou, of om die rasionaliteit van hul handelswyses te verbeter, in.

In 'n plaaslike owerheid behoort die inwoner se waardes rigting te gee in die ontwerp van doelstellings. Alle besluite, planne, beleid, ens. sal noodgedwonge deur die inwoner se waardesisteme, soos gereflekteer deur die doelstellings wat die raad nastreef, beïnvloed word. As doelstellings duidelik geformuleer is kan daar geen dubbelsinnigheid of twyfel wees oor wat rasioneel is en wat nie rasioneel is nie (Starr, 1971, p. 16). Sonder behoorlik geformuleerde doelstellings sal dit baie moeilik wees om te weet of beslissings wat bestuur neem wenslik, uitvoerbaar en konsekwent is. As die bedryfsekonoom

hom egter op die terrein van die plaaslike owerheid begewe, is dit noodsaaklik om onmiddellik kennis te neem van die verskil in basiese doelwitte van owerheidsinstellings en private ondernemings.

1.3 Verskil in doelwitte van owerheidsinstellings en private ondernemings

Dit is belangrik om op hierdie stadium pertinent daarop te wys dat hoewel die plaaslike owerheid en private onderneming se hoofdoelstellings verskil, die plaaslike owerheid in wese ook 'n bedryf is en soos in 'n latere paragraaf aangedui word, word al die funksies wat in 'n private onderneming verrig word, ook deur die plaaslike owerheid verrig. Die bestudering van die plaaslike owerheid val binne die studieterrein van die Bedryfseconomie omdat die Bedryfseconomie alle bedrywe bestudeer (Groeneveld, 1955, p. 48 - 9). Die bedryfsekonomeiese beginsels is universeel en is van toepassing op private ondernemings of ander bedrywe in die kapitalistiese, sosialistiese of enige ander ekonomiese orde.

'n Private onderneming se basiese bestaansrede is die verkryging van wins vir die eienaar(s) of aandeelhouders. Die norm waaraan die bedryfsekonoom die sukses van 'n privaatonderneming meet, is die ekonomiteitsprinsipe (Rädel & Reynders, 1967, p. 2).

"Wanneer die bedrywighede van openbare ondernemings in oënskcu geneem word, sal gevind word dat hulle bestaansrede uiters selde geldelike wins is. Owerheidsinstellings op die uitvoerende vlak word in die reël tot stand gebring om die algemene welsyn van die gemeenskap te bevorder, d.w.s. om die grootste mate van geestelike en materiële welsyn vir die landsburgers te verseker. Die deurslaggewende kriterium waaraan die bestaan en die bedrywighede van 'n openbare instelling getoets word, is dus die algemene welsyn" (Cloete, 1967, p. 7).

Omdat die algemene welsyn 'n ontasbare maatstaf is waaroor daar groot meningsverskil kan bestaan, is dit baie moeilik om die doeltreffendheid waarmee plaaslike owerhede bestuur word te meet. Optimum bestuursprestasie kan nie geheel-en-al aan die maatstawwe wat vir private ondernemings geld, gemeet word nie.

Die volgende voorbeeld illustreer die verskil in uitgangspunte :

'n Plaaslike owerheid besluit op die instelling van 'n busdiens. Indien 'n bus slegs twee maal per dag oor 'n bepaalde roete loop, sal dit vol of naby vol wees en sal die wins uit die diens gemaksimaliseer word. Indien die bus elke twee ure oor die roete loop, sal geen wins gemaak word nie en sal koste

net gedek word of selfs 'n verlies gemaak word. Die bus sal dan slegs 'n paar passasiers per keer vervoer. Bedryfsekonomies gesien sal die eerste moontlikheid die regte wees. Uit die oogpunt van die openbare administrateur sal die tweede moontlikheid die swaarste weeg want dit is tot groter gerief van die inwoners en dien die openbare welsyn dus beter.

Stanley Oliver (n.d., p. 1), in sy vergelyking tussen die doelstellings van 'n onderneming met winsbejag en 'n plaaslike owerheid, wys daarop dat dit die hoof funksie van private ondernemings is om die eienaars se belange te beskerm deur die onderneming te stuur na die bereiking van gesonde doelstellings wat die toekomstige winsgewende bestaan van die onderneming sal verseker. In 'n private onderneming word beheer dus ingestel met die doel om finansiële standaarde vir alle besigheidsaktiwiteite daar te stellen einde 'n aanvaarbare, voorafbeplande wins te behaal en om werkverrigting met vooropgestelde standaarde te vergelyk. Sy elemente vir sukses vir 'n private onderneming is die volgende :

- (i) Die produsering van 'n bemerkbare artikel;
- (ii) die handhawing van 'n aanvaarbare kwaliteitstandaard;
- (iii) vervaardiging om 'n aanvaarbare prys te behaal;
en
- (iv) die versekering van verkope.

Die groot verskil in basiese doelstellings tussen plaaslike owerhede en private ondernemings is dat die plaaslike owerheid ten doel het om 'n diens aan die gemeenskap te lewer. Daarom is die elemente vir sukses in plaaslike bestuur die volgende :

- (i) Die voorsiening van die verlangde dienste;
- (ii) die handhawing van 'n aanvaarbare kwaliteitstandaard; en
- (iii) die bereiking van die doelstellings teen die laagste koste.

As dié maatstaf in Pietersburg toegepas word, kan daar vermeld word dat daar skynbaar wel voorsiening gemaak is vir die verlangde dienste maar dieselfde kan nie gesê word van die tweede en derde elemente van sukses nie. Die groot leemte lê in die definiëring van 'n aanvaarbare kwaliteitstandaard. Niemand kon skrywer van 'n wetenskaplik gefundeerde of logies beredeneerde kwaliteitstandaard vir enige funksie van die Pietersburgse plaaslike owerheid voorsien nie. Dit is dan ook die gebied waarop die proefskrif gaan konsentreer.

Wat bepaal moet word, is of die plaaslike owerheid weet hoeveel diens hy wil produseer en van watter kwaliteit, en dit word weer uitgedruk in die vorm van behoorlik geformuleerde doelstellings.

Skrywer se standpunt is dat doeltreffendheidsmeting in die Pietersburgse plaaslike owerheid nie behoorlik kan geskied as doelstellings nie duidelik geformuleer is nie. Doelstellings moet so geformuleer wees dat dit die verwagte uitset van 'n besondere funksie reflekteer. Dan vorm dit die grondslag vir behoorlike beplanning en beheer. Doeltreffendheid word bepaal vir 'n gegewe uitset. As die uitset bekend is, dan kan daar bepaal word in watter mate die inset, om die bekende uitset te bereik, tot die potensiaal daarvan benut is. In 'n private onderneming is die verwagte uitset 'n sekere bedrag wins. In 'n plaaslike owerheid is dit die lewering van 'n sekere volume diens wat volgens die oordeel van die raad die openbare welsyn - natuurlik binne die beperking van die begroting - optimaal sal bevredig. Dit is natuurlik baie moeilik om die diens te kwantifiseer of die kwaliteit daarvan behoorlik te definieer. Miskien kan dit die rede wees waarom die volgende aanhaling waar is : "Die Bedryfsekonomie het histories nie veel aandag aan sulke organisasies sonder 'n winsdoel gegee nie, ten spyte van die feit dat 'n groot deel van die Bedryfsekonomeiese analise volledig hierop van toepassing is" (Bosch, 1978, p. 21). Die proefskrif gaan egter 'n poging aanwend om dit te doen. Dit lyk na 'n onmoontlike iets om te doen en die poging sal aan baie kritiek onderwerp word. Daar begin

stemme opgaan om plaaslike owerhede uit die studieterrrein van die Bedryfseconomie te sluit. Bosch (1978, p. 21) meld : "Ewemin is die owerheidsdienste die studieterrrein van die Bedryfseconomie, afgesien van die bedryfsekonomeiese toepassingsmoontlikhede in hierdie terrein". As die stelling later miskien algemeen aanvaar word sal die Publieke Administrasie in elk geval seker graag wil voortbou op 'n stewiger basis wat deur die Bedryfseconomie gelê is as die weinige wat daar op die oomblik is. Die proefskrif behoort dan hopelik deel van so basis te wees.

Die vraag mag uiteindelik gevra word of die Bedryfseconomie hom mag uitspreek oor die bepaling van doelstellings (prioriteite) in plaaslike owerhede en of die probleem nie dalk buite die terrein van die Bedryfseconomie val nie en die prerogatief van die verkose verteenwoordigers van die inwoners is nie.

Dit bring die bespreking nou by die onderwerp wat handel oor wat 'n bedryfsekonomeiese vraagstuk(ke) is.

1.4 Bedryfsekonomeiese vraagstukke

"Alle verskynsels binne of buite die bedryf wat invloed op die verlaging van die koste of op die verhoging van die inkomste kan uitoefen en waaroor die bestuur beheer het, is bedryfsekonomeiese vraag-

stukke en vorm deel van die kenobjek van die Bedryfs-
 ekonomie" (Rädel en Reynders, 1967, p. 5).

Die funksionering van die bedryf volgens die ekonomiteitsprinsipe is die kenobjek van die Bedryfsekonome. Die Bedryfsekonome moet ondersoek hoe die hoogs moontlike opbrengs bereik kan word met die laags moontlike toevoer van produksiemiddele.

Sover die bedryf as private onderneming georganiseer is, behels die studieveld van die Bedryfsekonome die bestudering van sekere funksies wat gekoördineerd uitgeoefen moet word om die doel van funksionering volgens die ekonomiteitsprinsipe te bereik. Fayol (1949, p. 3) noem ses funksies van die onderneming, naamlik die tegniese, kommersiële, finansiële, sekuriteits, rekeningkundige en algemene bestuursfunksies. Reynders (1963, p. 13 - 4) noem die volgende : die tegniese, die personeel, die finansiële, die administratiewe en die kommersiële funksies, asook eks-terne betrekkinge en algemene leiding.

Groeneveld (1955, p. 17) noem :

- (i) die algemene leiding;
- (ii) die finansiële funksie;
- (iii) die tegniese funksie;
- (iv) die kommersiële funksie omvattende
 - die aankoopfunksie
 - die verkoopfunksie;

- (v) die personeelfunksie; en
- (vi) die administratiewe funksie.

'n Groot aantal skrywers kan aangehaal word oor hierdie onderwerp en dit sal moeilik gevind word om ooreenstemming te bereik ten opsigte van hierdie funksies. Die belangrikste rede is dat die skrywers verskillende terme gebruik om dieselfde funksies mee te beskryf.

Vroeër het skrywers ook nagelaat om die bestuursfunksies as sodanig van die ander funksies te onderskei. Die stadium is nou egter bereik waar daar 'n duidelike onderskeid tussen die bestuurs- en ander funksies bestaan (Smal, 1970, p. 14). In hierdie studie sal hierdie onderskeid dan ook deurgevoer word.

Dit is egter belangrik om daarop te wys dat hierdie onderskeid gerieflikheidshalwe ontstaan het en bestaan om die bestudering van die onderneming te vergemaklik. Ten spyte van die feit dat bestuursfunksies onderskei kan word van die bedryfsfunksies, kom dit wel voor en vorm dit 'n integrale deel van die bedryfsfunksies, byvoorbeeld sover die finansiële funksie betref, moet daar beplan, georganiseer, ge-dirigeer en gekontroleer word. Dit wil dus sê dat die bestudering van die doeltreffendheid waarmee die finansiële funksie verrig word ook in der waarheid 'n bestudering van die doeltreffendheid van die bestuursfunksie behels. Dieselfde geld vir die

ander bedryfsfunksies soos bemarking, aankope, ens. Daar bestaan ook meningsverskil oor die aard en aantal bestuursfunksies. Dit is egter belangrik om te meld dat vir doeleindes van die proefskrif die volgende funksies as bestuursfunksies beskou word: beplanning, organisasie, dirigering en beheer.

Elkeen van hierdie funksies moet deur die bestuur verrig word, en dit moet ook doeltreffend ten opsigte van elkeen van die ander funksies van 'n onderneming toegepas word. Met ander woorde daar moet behoorlik beplan, georganiseer, gedirigeer en beheer word, ten opsigte van die finansiële funksie, tegniese funksie, ens. Daar moet dus behoorlike finansiële bestuur, tegniese bestuur (produksiebestuur), ens. wees. Die funksie van algemene bestuur omvat dus al die ander funksies.

Omdat die Pietersburgse plaaslike owerheid handelsdienste lewer, word al hierdie funksies wat deur die private onderneming verrig word ook deur die plaaslike owerheid verrig.

Die elemente van bestuur bly dieselfde, maak nie saak op watter vlak die bestuursfunksie uitgevoer word nie. Dit maak ook nie saak of dit in 'n private of openbare onderneming uitgeoefen word nie. Daar word deur elke bestuur beplan, georganiseer, gedirigeer en gekontroleer (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 4).

Die funksies van die onderneming kan nie afgebaken word in waterdigte kompartemente nie en die interafhanklikheid van mekaar moet gedurig voor oë gehou word.

Bestuur omvat egter al hierdie funksies en rig die ander funksies gedurig op die bereiking van die einddoel - in hierdie geval die openbare welsyn.

Besondere klem sal veral gelê word op die beplannings- en beheerelemente van bestuur omdat dit seker dié elemente van bestuur is wat in 'n plaaslike owerheid voorrang geniet. As die bestuursfunksie effektief uitgevoer kan word dan het die plaaslike owerheid ver gevorder op sy pad na die bereiking van die hoogs moontlike opbrengs met die laagste toevoer van produksiemiddele. Die wyse waarop bestuur beplan en beheer, is iets wat van die bestuur se eie vaardigheid afhang en waaroor bestuur dus beheer het en sal noodwendig die doeltreffendheid waarmee die plaaslike owerheid bestuur word, beïnvloed. Dit is dus 'n bedryfsekonomiese vraagstuk.

Die bepaling van doelstellings vorm 'n onderafdeling van die studie van beplanning wat weer 'n funksie van bestuur is. Die Bedryfsekonomie moet egter daarteen waak om te wil besluit wat die wil van die in-

woners moet wees. Net soos dit die raad van direkteure in 'n private onderneming se voorreg is om sekere doelwitte te stel, is dit die voorreg van die raad om doelwitte te stel. Oor wat die doelwitte moet wees, het die Bedryfsekonomie nie sê nie - waaroor die Bedryfsekonomie wel sê mag hê, is oor die metode waarop te werk gegaan word om die doelwitte te bepaal. In hoofstukke twee en drie word doelstellings en die vereistes waaraan dit moet voldoen behandel.

Op hierdie stadium is dit gepas om oor te gaan tot 'n kort definiëring van die begrippe produktiwiteit, doeltreffendheid en effektiwiteit soos dit in die proefskrif gebruik sal word.

1.5 Produktiwiteit, doeltreffendheid en effektiwiteit

Oor dié drie begrippe word daar baie los en vas gepraat en die een word baie keer as sinoniem vir die ander een of twee gebruik en andersom. Die begrippe word soms ook deur verskillende skrywers verskillend gedefinieer. Vir die doel van hierdie proefskrif gaan die begrippe die volgende betekenis hê :

1.5.1 Produktiwiteit

Die verband tussen inset en uitset word gewoonlik uitgedruk as 'n verhouding, byvoorbeeld tien parkeermeterkaartjies per dag per verkeerskonstabel. Sou daar twaalf kaartjies per dag deur dieselfde verkeerskonstabel uitgereik word, beteken dit hoër produktiwiteit, ens.

Produktiwiteit kan deur verskillende aanwysers aangedui word waarvan die volgende van die belangrikste is (British Institute of Management, 1976, p. 2) :

Verhouding uitset tot arbeidsinset

Verhouding opbrengs op kapitaal aangewend (in private ondernemings)

Totale produktiwiteitsmaatstaf.

Sover dit die verhouding uitset tot arbeidsinset betref in plaaslike owerhede, bestaan die fundamentele probleem daarin dat dit moeilik is om altyd 'n fisiese aanwyser vir uitset te identifiseer. 'n Kriterium gebaseer op die effektiwiteit van bronne wat aangewend is, mag meer toepaslik wees. Tog is dit moontlik om in sommige gevalle fisiese

aanwysers te gebruik soos byvoorbeeld aantal verkeerskaartjies uitgeskryf, aantal eenhede elektrisiteit versprei, ens.

In wese bly so 'n aanwyser slegs 'n gedeeltelike aanwyser van produktiwiteit. Dit het meer voordele om gebruik te maak van 'n aanwyser van totale produktiwiteit waarin die uitset verband hou met die totale inset. Die voordeel van die metode is dat dit buigsaam is in die sin dat dit finansiële en fisiese uitsetmaatstawwe kan akkommodeer. Die groot voordeel lê daarin dat dié metode van produktiwiteitsmeting gebruik kan word waar 'n finansiële maatstaf vir uitset nie altyd beskikbaar is nie, soos in die geval van 'n plaaslike owerheid. Uitset word nie aangewys as synde afhanklik van 'n enkele faktor alleen nie, maar van die totale gebruik van arbeid, materiaal en kapitale bronne. Gedeeltelike produktiwiteitsaanwysers kan misleidend wees as dit in isolasie gebruik word.

1.5.2 Doeltreffendheid

"Efficiency is achieved when the ratio of useful work performed to the total energy expended is high" (Humphreys & May, n.d., p. 1). Die inset (totale energie aangewend) word gewoonlik gemeet in terme

van geld. Waar 'n goeie kosteberekeningstelsel in werking is sal daar 'n standaardkoste wees om 'n gegewe uitset te produseer. Daar sal dus gemeet kan word wat die verhouding van werklike inset om 'n gegewe uitset te bereik was tot die potensiaal van die inset. Byvoorbeeld as die standaardkoste RX is om 'n eenheid diens te produseer en dit kos meer as RX, dan kan daar gepraat word van ondoeltreffendheid, ens.

Die verskil tussen produktiwiteit en doeltreffendheid lê daarin dat eersgenoemde ten doel het om te bepaal of daar met dieselfde inset meer of minder geproduseer word terwyl doeltreffendheid ten doel het om te meet of dieselfde produksie teen minder of meer as 'n sekere koste geproduseer word.

1.5.3 Effektiwiteit

Effektiwiteit is die begrip wat aandui in watter mate 'n bepaalde doelstelling(s) bereik is (Koontz & O'Donnell, 1974, p. 97). 'n Doelstelling is die mikpunt waarop aksie gerig word. In 'n plaaslike owerheid word daar byvoorbeeld gepraat van die doelstelling dat ongelukke tot 'n minimum beperk moet word, die dorp moet skoon wees, ens. Gewoonlik is die doelstellings vaag en niemand kan eintlik sonder om baie van gevoel gebruik te maak sê dat dit bereik

is of nie. Dit is 'n groot gebrek in die Pietersburgse plaaslike owerheid wat met groot erns aangepak sal moet word. In 'n private onderneming is die effektiwiteitsmaatstaf wins. In 'n plaaslike owerheid bestaan die winsmaatstaf nie (Cloete, 1967, p. 34). Die behoefte aan effektiwiteit (wat nie deur wins gemeet kan word in 'n plaaslike owerheid nie) bestaan egter wel. In die proefskrif gaan daar 'n poging aangewend word om effektiwiteitsmaatstawwe vir sommige van die belangrikste dienste wat gelewer word te ontwerp. Met die effektiwiteitsmaatstawwe as basis kan behoorlike doeltreffendheidsmeting op veral die terreine van kostevermindering, bestuursbeheer, program- en beleidsformulering en die ontwikkeling van werknemersaansporings van groot betekenis wees. Doeltreffendheid hou weer verband met produktiwiteit en so kan verklaar word dat die drie begrippe interafhanklik is. Die voordele van behoorlike effektiwiteitsmaatstawwe lei noodwendig tot beter doeltreffendheid en produktiwiteit.

1.6 Doel van die studie

Die proefskrif het in sy wese, aangesien dit 'n bedryfsekonomeiese ondersoek is, ten doel om die doeltreffendheid te meet, waarmee die Pietersburgse plaaslike owerheid bestuur word. In die afwesigheid van 'n maatstaf soos wins of verlies is die maatstaf by 'n plaaslike owerheid subjektief, naamlik die

mate waarin die openbare welsyn gedien word.

Die nadele van subjektiewe doeltreffendheidsmeting is voor die hand liggend en die proefskrif is 'n poging om onder andere die probleem te oorkom of minstens te verminder.

Om te weet of goed bestuur word, is dit nodig dat bestuursprestasie gemeet kan word. Om bestuursprestasie te meet, kan beteken dat elke aktiwiteit van die plaaslike owerheid ondersoek sou moes word en dit op sigself is 'n onbegonne taak en bied genoeg stof vir verskeie proefskrifte.

Die ondersoek het getoon dat die begroting die sentrale bestuursinstrument van 'n plaaslike owerheid is, dat daar goeie redes daarvoor is, en dat dit vir lank nog so sal bly. Die begroting in sy huidige vorm is egter nie 'n goeie bestuursinstrument nie en het objektief gesien, nie die waarde wat dit behoort te hê nie. Dit is daarom een van die doelstellings van hierdie studie om 'n metode te ontwerp wat die belangrikste poste op die begroting so aan bestuur voorlê dat dit as 'n meer sinvolle basis vir die ontwerp van doeltreffendheidsmaatstawwe gebruik kan word. Die maatstawwe wat ontwerp is, word nie voorgelê as volledig of volmaak nie, maar het ten doel om as wegspringplek te dien in Suid-Afrika vir verdere bespreking onder amptenare, raadslede en almal

wat gemeid is met plaaslike owerhede.

Dit moet beklemtoon word dat die klem val op metodes en hulpmiddels wat veral deur die hoër vlakke van bestuur en die raadslid gebruik kan word om beter te bestuur. Doeltreffende bestuur kan nie geskied sonder om as wegspringpunt behoorlike beplanning insluitende die formulering van behoorlike doelstellings te hê nie en daarom word daar baie aandag geskenk aan beplanning en die wyse waarop doelstellings bepaal kan word en as bestuursinstrument gebruik kan word. Dit is belangrik om die aandag daarop te vestig dat dit nie die doel van hierdie studie is om te bepaal of die doelstellings van die plaaslike owerheid die openbare welsyn dien nie. Daar sal aanvaar word dat die doelstellings wat deur die stadsraad gekies is, die openbare welsyn dien, en die proefskrif poog net om 'n kwalitatiewe maatstaf daar te stel om te bepaal of die doelstellings wel bereik is. Indien 'n doelstelling(s) nie die openbare welsyn dien nie, dan berus dit by die stemgeregtigde publiek om hier die laaste woord te spreek deur middel van die uitoefening van die demokratiese reg om te stem vir die politieke magsbekleders wat volgens hul mening die openbare welsyn die beste sal dien. Hierdie aspek val dus buite die studieterrein van die proefskrif.

Raadslede is dikwels oorgelaat aan die genade van

die amptenare omdat hulle nie oor die nodige kennis, ervaring en natuurlik effektiwiteitsmaatstawwe beskik om beheer oor die amptenare se handelings uit te oefen nie. As die hoof lisenjie- en verkeersbeampte byvoorbeeld vra vir 'n addisionele pos in sy afdeling, is dit vir die raadslid moeilik om te weet of hy dit werklik nodig het as dit nie eers bekend is wat die hoeveelheid en kwaliteit diens is wat die afdeling lewer nie. Hoe word daar uitdrukking gegee aan die vraagstuk of die nuwe pos die kwaliteit en hoeveelheid diens wat reeds gelewer of gelewer gaan word, gaan handhaaf of verbeter?

Die proefskrif poog om deur die maatstawwe wat neergelê word die raadslid in staat te stel om aan die einde van die finansiële jaar nie alleen 'n vergelyking te tref tussen die begrote koste en die werklike koste nie, maar ook die kwaliteit diens te vergelyk met 'n standaardkwaliteit. Indien daar 'n verskil in effektiwiteit is, moet die amptenaar 'n ontleding verstrek waarom dit so is.

Die voordele hierbo genoem wat van toepassing op raadslede is, het ook voordele vir die amptenare van die plaaslike owerheid. Die maatstawwe kan deur departementshoofde gebruik word om hul prestasie van jaar tot jaar te vergelyk en ook met ander plaaslike owerhede.

Weer moet beklemtoon word dat voor die voordele van doeltreffendheidsmeting geniet kan word, daar gestel moet word hoeveel en watter kwaliteit diens gelewer gaan word. Doeltreffendheidsmeting moet gekoppel word aan 'n gegewe uitset en dit is hierdie probleem van 'n gegewe uitset wat aandag in die proefskrif geniet. Daar is geen winsmotief in 'n plaaslike owerheid nie en die gelykbreekpunt is daar waar die gegewe uitset bereik word met die begrote som geld. Word 'n beter kwaliteit diens gelewer met die begrote bedrag geld, ontstaan 'n "wins" en so ook wanneer dieselfde (of beter) kwaliteit diens gelewer word met minder geld as waarvoor begroot is. In die proefskrif gaan daar nie uitspraak gelewer word oor die begrote bedrag geld nie. Ten einde te wil bepaal of die bedrag te groot of te klein is, sal dit nodig wees om 'n doeltreffendheidstudie uit te voer ten opsigte van elke funksie wat deur die geld gefinansier moet word en dit sal onmoontlik wees binne die konteks van hierdie proefskrif.

1.7 Metode van ondersoek

Die funksies waarvan vroeër melding gemaak is, word in die Pietersburgse plaaslike owerheid uitgevoer in die departemente van die :

Stadsekretaris
Stadstesourier

Stadsgeneesheer
Direkteur parke- en landgoed
Hoof beskermingsdienste
Elektrotegniese stadsingenieur
Stadsingenieur

Daar kan met 'n ondersoek soos hierdie o.a. van die volgende metodes van ondersoek gebruik gemaak word:

- (i) die departemente kan ingedeel word volgens die funksies wat hulle verrig, byvoorbeeld die departement van die stadstesourier hanteer die finansiële funksie. Wanneer die finansiële funksie behandel word, word die departement van die stadstesourier ondersoek. Die departement van die stadstesourier hanteer egter ook administratiewe sake en vind daar onmiddellik oorvleueling van sommige van die funksies soos op p. 20-1 genoem plaas. Die afbakening vir studiedoeleindes is nie duidelik nie en sal sake net bemoeilik.
- (ii) Wanneer die ondersoek per departement uitgevoer word, kan dit van 'n kant af begin word en wanneer dit afgehandel is, sal al die funksies wel deeglik gedek wees omdat die somtotaal van die werksaamhede van al die departemente al die genoemde funksies insluit.

Daar is soveel uiteenlopende funksies wat deur sommige departemente verrig word, dat voorsiening daarvoor gemaak moet word, dat daar 'n effektiwiteitsmaatstaf vir die funksies bepaal moet word in plaas van vir die departement as geheel. So byvoorbeeld ressorteer die volgende dienste onder die departement van die stadsingenieur :

watervoorsiening
nagvuilverwydering
openbare werke
munisipale geboue

Die inwoner stel meer belang in die effektiwiteit waarmee elkeen van genoemde dienste gelewer word en wat dit hom kos as in die effektiwiteit van verskillende departemente. Die feit dat openbare werke byvoorbeeld onder die stadsingenieur ressorteer, is vir die inwoner net van akademiese belang.

- (iii) Die belastings- en-algemenedienstebegroting van 'n plaaslike owerheid toon aan wat dit sal kos om die verskillende dienste te lewer en wat die inkomste is wat uit die dienste verkry behoort te word. Hierdie dienste wat gelewer word, is in Pietersburg geklassifiseer

onder ongeveer ses-en-vyftig hoofde (poste) en die verskil tussen die inkomstes en uitgawes word opge-
maak deur eiendomsbelasting.

Indien elkeen van hierdie dienste afsonderlik bestu-
deer word dan word die totale diens wat die plaaslike
owerheid bied gedek. Die ses-en-vyftig poste verteen-
woordig die dienste wat aan die "aandeelhouer" - in-
woner - gelewer word. Die verskillende poste is
egter min of meer alfabeties gerangskik en om hulle
een na die ander te behandel, bevredig nie.

'n Oplossing is om die verskillende poste te neem en
te groepeer onder die departement waaronder dit res-
sorteer. Die verskillende poste word dan in alfabe-
tiese of numeriese orde behandel wanneer die departe-
ment waaronder dit ressorteer behandel word.

Die stadsklerk speel 'n belangrike rol en neem 'n sen-
trale plek in die plaaslike owerheid in. Sy posisie
kan vergelyk word met dié van die hoofbestuurder in
'n private onderneming. Die invloed wat hy op die
werkzaamhede van die plaaslike owerheid het, kan nie
geïgnoreer word nie en daarom word 'n hoofstuk gewy
aan die stadsklerk saam met die raad wie se
pligte weer vergelyk kan word met dié van die raad
van direkteure in 'n private onderneming.

Besondere aandag word aan die beplannings- en beheer-

funksie van bestuur gewy en in verband daarmee word groot klem gelê op die doelwitbegrotingstelsel (PPBS) waaraan tans groot prominensie verleen word. Organisasie en dirigering sal as sulks nie veel aandag kry nie. Aan dirigering sal miskien meer reg deur 'n bedryfsielkundige ondersoek geskied word.

Organisasie in 'n plaaslike owerheid is meer van 'n roetine aard en sal nie veel probleme oplewer indien beplanning en beheer effektief plaasvind nie.

Weens die aard van die studieveld was dit nodig om besondere aandag aan beide die teoretiese sowel as die praktiese aspekte daarvan te bestee. 'n Hoofstuk is daarom gewy aan beplanning en beheer terwyl dieselfde gedoen is met doelwitbegrotingstelsels.

Aangaande die praktiese sy is daar soveel moontlik met die amptenare van die plaaslike owerheid geskakel. Daar is ook met amptenare van ander plaaslike owerhede geskakel.

Met die teoretiese raamwerk as rigsnoer is verskeie onderhoude met amptenare gevoer terwyl jaarverslae van burgemeesters, begrotings, finale rekenings, korrespondensie, notules van raads- en bestuurskomiteevergaderings deurgewerk en verwerk is.

Die pers is geraadpleeg en hulle menings sal gebruik word waar nodig en van toepassing.

Laastens is verskeie publikasies geraadpleeg, 'n lys waarvan agterin verskyn.

1.8 Verdere indeling van die stof

Nadat in hoofstuk 2 aandag aan beplanning en beheer gegee is word doelwitbegrotingstelsels in hoofstuk 3 bespreek. Met die twee hoofstukke as agtergrond word daar in hoofstuk 4 'n uiteensetting van die stadsklerk en raad se funksies en verantwoordelikhede gegee. Daar word ook kortliks in hoofstuk 4 na die stadsekretaris se departement verwys. In hoofstuk 5 volg daar 'n beskrywing van die stads-tesourier se verantwoordelikhede. In hoofstuk 5 word ook 'n uiteensetting gegee van waar die funksies waarvoor effektiwiteitsmaatstawwe ontwerp is in die geheel aanpas.

In hoofstukke 6, 7 en 8 word daar effektiwiteitsmaatstawwe ontwerp en voorgestel vir vullisverwydering, parke- en ontspanning en verkeersbeheer wat respektiewelik onder die departemente van die stadsgeneesheer, die direkteur parke- en landgoed en die hoof beskermingsdienste ressorteer.

Hoofstukke 9 en 10 word respektiewelik gewy aan doelstellings vir twee handelsdienste waaruit 'n wins gemaak word naamlik elektrisiteit en water terwyl hoofstuk 11, die finale hoofstuk, die samevatting en enkele gevolgtrekkings en aanbevelings bevat.

HOOFSTUK 2

BEPLANNING EN BEHEER

2.1 Inleiding

Die plaaslike owerheid net soos die private onderne-
ming het nie onbeperkte bronne van fondse nie en moet
dit wat hy wel het spaarsamig aanwend. Die plaaslike
owerheid kan ook nie in al die gemeenskap se behoef-
tes voorsien nie en moet vooraf bepaal in watter en hoe-
veel daarvan voorsien gaan word. Nadat besluit
is watter dienste gelewer gaan word, moet die plaaslike
owerheid toesien dat soveel daarvan as moontlik binne
die beperkings van die beskikbare fondse wel gelewer
word. Behoorlike beplanning en beheer is hiervoor
nodig. In hierdie hoofstuk gaan daar veral aan be-
planning aandag gegee word omdat dit die grondslag
vorm vir behoorlike beheer; laasgenoemde sal daarna
ook kortliks aandag ontvang.

Beplanning is die mees basiese van die bestuurstake
(Koontz & O'Donnell, 1964, p. 71). Elke bestuurder
beplan en al sy ander take hang nou saam met die be-
planning wat hy doen (George, 1968, p. 164). Onder
beplanning word verstaan die uitwerk van aksiepro-
gramme waardeur die onderneming se doelstellings be-
reik kan word. Daar bestaan gewoonlik heelwat meto-

des waarmee die onderneming se doelstellings bereik kan word en beplanning hou dan ook in, die keuse tussen alternatiewe aksieprogramme om die doelstellings van die onderneming op die mees ekonomiese wyse te bereik. Die doelstellings van 'n onderneming en die planne wat uitgewerk word om dit te bereik is dus interafhanklike begrippe.

Goetz (1949, p. 2) het gesê beplanning is "fundamentally choosing" en "a planning problem arises only when an alternative course of action is discovered". In hierdie sin is beplanning hoofsaaklik besluitneming. Daar sal aangetoon word dat dit egter meer as dit inhou (Starr, 1971, p. 304). Beplanning hou in om vooraf te besluit wat gedoen gaan word, wanneer dit gedoen gaan word, hoe om dit te doen en wie dit gaan doen. "Planning is an intellectual process, the conscious determination of courses of action, the basing of decisions on purpose, facts and considered estimates" (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 71).

Daar is verskeie metodes waarop doelstellings uitgedruk kan word, waarvan die mees algemene vorm in plaaslike bestuur dié van 'n begroting is. In die geval van die Pietersburgse plaaslike owerheid is dit so en daarom neem die begroting die sentrale plek in die bestuursproses in. Besondere aandag sal dus aan die begroting gewy word.

Om behoorlik te kan beplan is dit nodig dat daar fundamentele beginsels bestaan waaraan beplanning moet voldoen.

2.2 Beginsels van beplanning

2.2.1 Bydra tot doelstellings van die onderneming

Enige plan wat nie positief bydra tot die bereiking van die onderneming se doelstellings nie, is onnodig. Beplanning vereis aksie. Beplanning fokus die aksie op 'n doelstelling(s) en gee rigting daaraan. Dit is amper onnodig om die belangrikheid van goed geformuleerde doelstellings hier te beklemtoon dog dit kan nie genoeg beklemtoon word dat dit in 'n plaaslike owerheid nodig is nie, veral omdat die sukses van 'n plan soms suiwer gemeet word aan die bereiking van 'n doelstelling, aldan nie, vanweë die gebrek aan 'n inset/opbrengs verhouding.

2.2.2 Beplanning is primêr

Organisering, dirigering en kontrolering kan nie plaasvind as beplanning nie vooraf doelstellings daargestel het nie. Eers daarna kan die nodige organisering, dirigering en kontrole gedoen word om die doelstellings te bereik.

2.2.3 Doeltreffendheid van beplanning

Indien 'n plan tot gevolg het dat doelstellings met die minimum koste of nadelige gevolge bereik word, dan is dit doeltreffend. Soos reeds vermeld, bestaan daar die probleem dat sekere faktore nie kwantitatief gemeet kan word nie en ontstaan daar soms probleme met die bepaling of 'n plan doeltreffend is of nie. In so 'n geval is die enigste maatstaf waarmee gemeet kan word of beplanning oënskynlik goed gedoen is 'n effektiwiteitsmaatstaf wat sal aandui of 'n plan se doel bereik is. In 'n plaaslike owerheid is dit in baie gevalle die enigste maatstaf wat geld.

2.2.4 Bepanning is 'n besondere funksie van elke bestuurder

Alle bestuurders van die hoogste tot die laagste vlak beplan in meerdere of mindere mate (Koontz & O'Donnell, 1974, p. 51). Dit is ondenkbaar om 'n bestuurder in 'n situasie in te dink waar hy nie beplan nie.

Dit is noodsaaklik om die belangrikheid van hierdie laaste beginsel onder bestuurders se aandag te bring en dat hulle moet beseft dat beplanning meer resultate moet lewer as slegs 'n klomp woorde of syfers op 'n stuk papier. Beplanning moet gedrag beïnvloed. Hier-voor is oriëntasie nodig. Die beste manier om lyn-

bestuurders te oriënteer - dit is hulle wat tog per slot van sake 'n plan laat slaag of misluk - is om seker te maak dat hulle 'n plan verstaan en om sleutelpersoneel reg van die begin af by die beplanningsproses te betrek.

2.3 Die belangrikheid van en redes vir beplanning

2.3.1 Skaal van werksaamhede en aard van behoeftes

'n Kenmerk van die huidige tyd is die geweldige vraag na sekere goedere en/of dienste. Iets wat tevore as 'n luukse beskou is, word vandag algemeen aanvaar as 'n noodsaaklikheid, byvoorbeeld die motorkar, kraanwater in wonings, elektriese beligting, vliegtuigreise, ens. Om in hierdie alledaagse behoeftes op ekonomiese wyse te voorsien is dit nodig om die produk of diens in massa te produseer of te lewer. Indien die individu self in hierdie behoeftes moes voorsien, sou weinig daarvan bevredig kon word en indien wel, teen aansienlike koste. Hoe groter die vlak van aktiwiteit hoe groter die behoefte aan beplanning. Ten einde in die noodsaaklike behoeftes van die inwoners te voorsien is dit nodig dat plaaslike owerhede groot kapitaalprojekte aanpak waarby miljoene rande betrokke is. Geen projek(te) van so 'n groot omvang kan sonder deeglike beplanning aangepak word nie.

Die volgende syfers uit die 1978/79 begroting gee 'n

aanduiding van die omvang van enkele van die projekte waarmee Pietersburg besig is, en dus die noodsaaklikheid van beplanning:

Lughawe	R 634 000
Ekonomiese behuising vir	
blankes in dorp	1 151 366
Randstene en sypaadjies	330 000
Vloedwaterdreinerings	537 000
Strate en brûe	878 000
Busterminus vir swartes	350 000
Binneshuise sportkompleks	750 000
Riolering suiweringswerke	611 000
Behuising in Kleurlingdorp	1 649 000
Abbatoir	4 250 000

2.3.2 Personeelbehoefte

Voortvloeiend uit 2.3.1 hierbo is die behoefte aan personeel. Op 31 Oktober 1978 was daar 254 blankes en 865 swartes in diens van die Pietersburgse plaaslike owerheid. Nie net die getalle werkers is belangrik nie, maar ook die verhouding van geskoolde tot ongeskoolde werkers. Daar is gelukkig geen tekort aan ongeskoolde werkers in Pietersburg nie, aangesien daar 'n groot swart arbeidsmag in die onmiddellike omgewing is. Baie van die poste wat deur personeel gevul moet word, vereis gespesialiseerde opleiding en/of ondervinding. Die tekort

aan hierdie soort werkers is tans algemeen veral in die elektrisiteitsdepartement en enige beplanning moet deeglik van hierdie feit kennis neem. Dit mag in baie gevalle die beperkende faktor wees.

'n Verdere aspek rakende personeel wat die belangrikheid van behoorlike beplanning beklemtoon, is die groot bedrag wat salarisse en lone uitmaak. In 1977/78 het dit R2 579 940 beloop wat 29,94 persent van alle uitgawes uitgemaak het.

2.3.3 Ekonomiese groei

Die volgende syfers toon aan hoe Pietersburg oor 'n tydperk van vyftien jaar gegroei het (Concise statistics of Pietersburg, Inligtingstuk versprei deur die plaaslike owerheid se inligtingsburo, s.j.).

	Aantal Blanke inwoners	Elektrisiteits- verbruik (eenhede)
1962	10 746	41 556 244
1967	14 000	58 482 620
1972	17 500	103 420 149
1977	22 000	124 360 652

Uit bostaande syfers is dit duidelik dat daar 'n konstante groei plaasgevind het en daar kan verwag word dat dit sal voortduur. Pietersburg is 'n nywerheids-

groeipunt met die oog op desentralisasie. Dit is verder die administratiewe hoofstad van Verre Noord-Transvaal en verskeie streekshoofkantore van staatsdepartemente is hier gevestig. Pietersburg beklee ook 'n strategiese posisie wat die verdediging van die Republiek van Suid-Afrika aanbetref en die plaaslike lugmagbasis behoort mettertyd aansienlik uit te brei.

Dienste sal algaande aan meer mense verskaf moet word en daarom sal beplanning deeglik moet geskied. Groot kapitaalprojekte kan nie altyd net vir die huidige inwoners se behoeftes ontwerp word nie maar moet ontwerp word met die oog op die toekoms.

2.3.4 Bepanningstegnieke en instrumente

Die moderne bestuurder het nie nodig om op lukraakmetodes en gesonde oordeel alleen staat te maak nie. Daar bestaan verskeie eenvoudige en gesofistikeerde hulpmiddels waarvan 'n bestuurder gebruik kan maak. Slegs die volgende word genoem : Ganttkaarte, doelwitbegrotings, operasionele navorsing, lineêre programmering met sy verskillende vertakkings, waglyne, simulasietegnieke, en P.E.R.T. Oor die rekenaar se rol as hulpmiddel vir bestuur kan ook baie geskryf word terwyl die gewone jaarlikse begroting alreeds 'n belangrike rol in die plaaslike owerheid speel.

Hoewel bogenoemde tegnieke en instrumente met groot

vrug deur 'n plaaslike owerheid se bestuur aangewend kan word, bestaan daar tog 'n behoefte aan 'n beplanning- (en beheer-) stelsel wat spesifiek vir 'n plaaslike owerheid ontwerp is. Die Amerikaners het reeds baie moeite gedoen met doelwitbegrotings en in Suid-Afrika is op 'n baie beperkte skaal moeite daarmee gedoen. In Amerika het die volgende plaaslike owerhede om slegs 'n paar te noem, reeds doelwitbegrotingstelsels geïmplementeer: Phoenix, Newport, Dubuque, San Diego, Palo Alto, Coon Rapids, Boulder, Sunnyvale, Fort Worth, Fridley en Walnut Creek (International City Management Association, 1976, p. 2,3). Daar is eintlik net een plaaslike owerheid in Suid-Afrika waar die stelsel werk en dit is op Sandton. Uit verskeie oorde word daar met groot verwagtinge¹⁾ verwys na die stelsel se moontlikhede en daarom word die volgende hoofstuk in sy geheel aan doelwitbegrotingstelsels gewy. Die stelsel kan 'n bedryfsekonoom egter nie bevredig nie en daarom is daar gepoog om in hierdie proefskrif 'n meer gepaste beplannings- (en beheer-) instrument te ontwerp wat saam met die tradisionele

1) Op 'n simposium van die Nasionale ontwikkeling- en bestuurstigting van Suid-Afrika gehou op 6/3/75 in Pretoria en 'n seminar van die Skool vir bedryfsleiding in Johannesburg op 16 en 17/4/75, beide waarvan deur skrywer bygewoon is, is die verwagting deur verskeie sprekers uitgespreek.

beplynnings- en beheerinstrument - die jaarlikse begroting - gebruik kan word.

Dit moet op hierdie stadium weer eens beklemtoon word dat die proefskrif ten doel het om 'n bestuursinstrument te ontwerp wat veral vir die topbestuursvlak, naamlik die raad en departementshoofde, van waarde sal wees in die vervulling van veral hul beplanning en beheerfunksie.

2.3.5 Statutêre verpligting om te beplan

Sover dit plaaslike owerhede in Transvaal betref, bepaal art. 58(1) van die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur No. 17/1939, dat die bestuurskomitee voor die einde van die finansiële jaar 'n gedetailleerde beraaming van die inkomstes en uitgawes vir die volgende jaar moet opstel en voorlê aan die raad. Hierdie begroting word die belastings- en-algemenedienstebegroting genoem.

2.3.6 Morele verantwoordelikheid om te beplan

Die plaaslike owerheid se verhouding teenoor die belastingbetaler is een van vertroue. Die amptenaar hanteer nie sy eie geld nie en moet dus 'n besondere verantwoordelikeidsin aan die dag lê in die hantering daarvan. Dit is nie vergesog om te beweer dat die munisipale amptenaar dubbel versigtig behoort te wees

nie, aangesien onverantwoordelikheid van sy kant af nie in 'n wins of verlies in 'n inkomstestaat gereflekteer kan word nie. Die amptenaar weet dit en dit verg integriteit en pligsbesef wat gestalte behoort te vind in behoorlike beplanning. Behoorlike beplanning sal by die inwoner die vertrouwe wek dat sy geld met groot verantwoordelikheid hanteer word.

2.3.7 Voorbereidheid op gebeure

Dit is nodig om voorbereid te wees op situasies wat definitief gaan ontstaan en wat met eenhonderd persent akkuraatheid vooruitgeskat kan word. Byvoorbeeld, die plaaslike owerheid is seker dat die minimum kragverbruik in 'n jaar nie minder as 110 miljoen eenhede sal wees nie.

Verder moet die plaaslike owerheid voorbereid wees op situasies wat moontlik mag ontstaan. Dit mag byvoorbeeld 'n strawwe winter wees en kragverbruik kan dalk styg tot sê twintig persent bo die normale.

Voorbereidheid op die onwaarskynlike is ook belangrik. Verder as die brandstofkrisis hoef daar nie vir 'n voorbeeld gesoek te word nie. 'n Probleem wat vir die jaar 1980 voorspel is, het skielik in 1973 wesenlik geword.

Die stelling kan gemaak word dat die onsekerheid

waarmee bestuur te doen het, vinnig toegeneem het (Hussey, 1974, p. 35). Die lewensduur van produkte en dienste word korter namate die tegnologie meer dinamies raak. Dan maak die invloed van sosiale faktore wat al hoe swaarder begin weeg ook die onsekerheid groter. Ook raak internasionale interafhanklikheid se invloed elke landsburger persoonlik.

Hand aan hand met al die genoemde faktore, verhoog die koste verbonde aan die gevolge van foute. Hoe groter die omvang van produksie, hoe laer die winsmarges, hoe groter die sosiale sanksies, en hoe groter die koste verbonde aan foute.

Die mens se vermoë om akkuraat te beplan is beperk en tyd wat aan 'n beslissing bestee word, bring koste mee. Dit is daarom nie moontlik om 'n volledig gedetailleerde langtermynplan op te stel nie. Selfs korttermynplanne kan nie eenhonderd persent akkuraat opgestel word nie en daar is ook koste aan verbonde.

Vereenvoudigingsmeganismes word gebruik om hierdie probleme in 'n mate te oorkom; daar word van verskillende soorte planne, wat in omvang verskil, gebruik gemaak om die beplanningsproses te vereenvoudig. Slegs die belangrikste word aangestip.

2.4 Soorte planne

Bepanning omvat 'n verskeidenheid aspekte : doelstellings, vooruitskattings, begrotings, beleid, prosedures en reëls. Daar sal heelwat aandag aan die eersgenoemde vier aspekte gewy word omdat dit 'n besondere verband met die proefskrif het. Na die laasgenoemde twee aspekte sal daar slegs baie kortliks verwys word.

2.4.1 Doelstellings

2.4.1.1 Inleiding

Die bepaling van doelstellings is die eerste stap in beplanning en verdien daarom die noukeurigste oorweging en aandag van bestuur (Hampton, 1977, p. 146). 'n Vae stelling van doelwitte lei tot swak beplanning en beïnvloed die uitvoering van die ander bestuurstake nadelig.

Soos reeds gestel, baat dit niks om 'n onekonomiese doelstelling, of in die geval van 'n plaaslike owerheid ook 'n doelstelling(s) wat nie die sosiale welsyn bevorder, doeltreffend na te streef nie.

Ridge (n.d., p. 1-2) wys daarop dat bestuurders hulle denke moet reorganiseer om iets te meet in terme van waarde in plaas van doeltreffendheid. Hy grond sy stelling daarop dat deskundiges die stelling maak dat

doeltreffendheid van "hardware"¹⁾ reeds die negentig persent doeltreffendheidsperk oorskry het. As dié stelling waar is, dan lê daar relatief min voordele in om die doeltreffendheid van "hardware" te verbeter. Daarby moet ook in aanmerking geneem word dat "hardware" koste, weens die feit dat die karakter van die sakewêreld verander het en nog steeds verander, nie meer so 'n groot persentasie van totale koste uitmaak as voorheen nie. Baie ondernemings se grootste uitgawes is nie-"hardware" koste en daarom is dit net logies dat die potensiaal om inflasie te bekamp in die veld van organisasie, stelsels en prosedures lê. Dit help niks om byvoorbeeld 'n hoogs doeltreffende masjien te hê wat swak benut word omdat personeel nie op hoogte is van moderne skeduleringstegnieke om dit optimaal te benut nie.

Wanneer 'n onderneming se doelstellings vasgestel word, moet dié waarheid nie uit die oog verloor word nie. Dit behoort eintlik prioriteit te geniet. In die geval van 'n plaaslike owerheid is dit die plig van die stadsraadslede om besondere aandag hieraan te skenk. Dit mag gebeur dat die klem gedurig lê op vinniger, groter en goedkoper. Watter sin is daarin om vinniger, groter en goedkoper te wil as dit

1) "Hardware" koste is koste wat geassosieer kan word met 'n tasbare produksiemiddel soos byvoorbeeld 'n masjien.

vir die inwoners van die dorp nie die waarde het wat dit behoort te hê nie omdat dit wat daar reeds is nie behoorlik benut word nie. Of watter sin is daarin om dienste te lewer of selfs uit te brei waaraan die inwoners geen of weinig waarde heg nie?

Die raadslede se eerste funksie is dan om waardebe-palers te wees. As verteenwoordigers van die inwoners is dit dan hul plig om te gaan uitvind wat die inwoners wil hê. As die raadslede versuim om dit te doen, moet die inwoners die skuld dra indien die lede vir 'n volgende termyn raad toe gaan. Eers wanneer die raad bepaal het wat vir die inwoners van waarde is, kan hulle begin met die bepaling van doelstellings. Hierdie doelstellings wat teen die laagste koste bereik moet word sal dan die eindresultaat wees waarna die plaaslike owerheid moet streef.

2.4.1.2 Sosiale doelstellings

'n Onderneming moet aanvullend tot sy eie doelstellings ook die doelstellings van die gemeenskap in ag neem. Gewoonlik bestaan daar wetlike stappe wat teen die onderneming geneem kan word om die gemeenskap se belange te beskerm wanneer sy doelstellings in konflik met die gemeenskap s'n is.

Die hoogste doelstellings benewens die navolging van Christelike doelstellings is die nasionale doelstellings wat ten doel het om 'n veilige, ordelike same-

lewing daar te stel waarin die menswaardigheid en reg tot self-identiteit van elke groep en ras ge- waarborg behoort te word. Enige doelstelling(s) in stryd hiermee sal sanksies ontlok.

Selfs wanneer die doelstellings van 'n onderneming binne die wet val mag dit in stryd wees met die gemeenskap se belange. In die geval van 'n plaaslike owerheid, gee die demokratiese reg van die inwoners om te stem, die sanksiemiddel in hul eie hande. Die plaaslike owerheid se doelstellings word tog in teorie eintlik deur hulself bepaal deur middel van hul verteenwoordigers op die stadsraad. Enige doelstelling strydig met die gemeenskap se belange wat deurgevoer word sonder weerstand van die inwoners, werp 'n refleksie op die inwoners self. 'n Kenmerk van baie munisipale verkiesings is dan ook die stigting van aksiekomitees wat hul ten doel stel om sekere doelstellings te bereik waarin die raad in gebreke gebly het.

Behalwe die sosiale doelstellings, is daar ook die onderneming se eie doelstellings wat aandag moet geniet.

2.4.1.3 Eie doelstellings

Die hoofdoelstelling van 'n plaaslike owerheid is om, soos reeds genoem in hoofstuk 1, die welsyn van die plaaslike inwoners te bevorder. Sommige van die funksies wat deur plaaslike owerhede verrig word is 'n wetlike verpligting wat uitgevoer moet word. In die geval

kan dit dan beskou word as die mees basiese doelstelling van die plaaslike owerheid om uitvoering te gee aan die verpligtinge hom deur die wetgewer opgelê.

Elke gemeenskap se behoeftes verskil en dit sal van hierdie behoeftes afhang watter funksies aanvullend tot die verpligte funksies uitgevoer sal word. Die uitvoering van hierdie funksies kan dan as aanvullende doelstellings dien.

In kort kom die stel van 'n doelstelling(s) daarop neer dat besluit word wat gedoen gaan word. Dit is gewoonlik relatief maklik om in woorde uit te druk watter doelstellings nagejaag word. Om dit egter in syfers uit te druk is 'n heel ander groot probleem en dit verg veel van die bestuur veral in 'n plaaslike owerheid. Doelstellings moet gevolglik so uitgedruk word dat dit betekenisvol is vir die bestuurder wat moet beplan om dit uit te voer. Ten einde doelstellings prakties uitvoerbaar te maak, moet aan 'n paar vereistes voldoen word.

2.4.1.4 Vereistes om doelstellings prakties uitvoerbaar te maak

- (i) Doelstellings moet spesifiek wees. Beplanning word die effektiëfste gedoen wanneer die verantwoordelike bestuurder presies weet na watter definitiewe eindresultaat hy moet streef. Om spesifiek te wees moet doelstellings definitief wees en kwantitatief gemeet kan word. Dit is vanselfsprekend dat gekwantifiseerde doelstellings van groot waarde vir doeltreffende beplanning is.

As die produksie van elektrisiteit byvoorbeeld 110 miljoen eenhede per maand is en dit word ten doel gestel om dié produksie met sê tien persent op te stoot, dan kan die spesifieke doel seker nie duideliker uitgedruk word nie.

Selfs doelstellings wat nie kwantifiseerbaar is nie kan op 'n indirekte wyse gekwantifiseer word, byvoorbeeld die moreel van die werkers kan in 'n direkte verband staan met die afwesigheidsyfer. Ten einde die moreel te verbeter kan besluit word om maatreëls in te stel om die afwesigheidsyfer met byvoorbeeld tien persent te laat krimp. Om die moreel baie te verbeter kan gepoog word om die afwesigheidsyfer met twintig persent te laat krimp, ens.

Baie doelstellings is egter vaag en kan bereik word deur 'n verskeidenheid eindresultate. Albrecht (1978, p. 74) noem sulke doelstellings "fuzzies". 'n Voorbeeld van so 'n doelstelling kan wees: "Pietersburg moet 'n mooi dorp wees". Albrecht verduidelik verder dat 'n "fuzzie" eintlik 'n handige kommunikasiemiddel is maar dat dit analise, evaluering en selfs kontroversie tot gevolg moet hê om spesifieke doelstellings daaruit te laat voortvloei. "An effective goal statement is not fuzzy" (p. 75).

Dit is nie altyd maklik om kwantifiseerbare eindresultate te hê nie en dit is in plaaslike owerhede miskien 'n groter probleem as vir private ondernemings. Die proefskrif lê hom toe op die ontwerp van kwantifiseerbare doelstellings vir sekere dienste en die leser sal uit die proses om dit te doen kan agter kom hoe moeilik dit in werklikheid is. As daarin geslaag kan word om doelstellings in kwantifiseerbare eindresultate te formuleer sal 'n groot nadeel van doelstellings naamlik dat dit soms slegs 'n beskrywing bevat van die metode vir hul bereiking uitgeskakel word.

- (ii) Volgens Steiner (1969, p. 193) moet die hoofuitvoerende amptenaar "... participate in, approve, and manage the enterprise on the basis of a network of aims. He must lay down or approve the basic purposes of his company. He must participate in and approve long-range objectives. He may, depending upon company organization, participate in specifying short-range goals and targets. Without his participation in the preparation of the network of aims they will lose their motivating power". Wat Steiner van 'n private onderneming sê kan in 'n groot mate vir die plaaslike owerheid geld. Die hoof uitvoerende amptenaar (stadsklerk) is die aangewese persoon om in Pieters-

burg se geval saam met die raad te besin oor die plaaslike owerheid se langtermyn doelstellings en die wyse waarop dit die openbare welsyn kan dien. Die raad kan wel op sy eie die doelstellings formuleer maar dit is te betwyfel of dit dieselfde waarde sal hê as dié wat in samewerking met die stadsklerk geformuleer word. Die stadsklerk is in die beste posisie om 'n oordeel te fel oor die praktiese uitvoerbaarheid van doelstellings en kan die raad in dié geval leiding gee. In 'n plaaslike owerheid is dit seker moeiliker as in 'n private onderneming om langtermyn doelstellings te bepaal vanweë die feit dat daar elke vyf jaar 'n nuwe raad verkies word. As die stadsklerk egter volgens duidelike geformuleerde doelstellings, wat behoorlik verantwoord kan word, sy bestuurstaaftak verrig is dit te betwyfel of selfs 'n nuwe raad sommer daaraan sal torring. Die minste wat gedoen kan word is dat 'n raad by bewindsaanvaarding sy doelwitte vir sy vyf jaar termyn in samewerking met die stadsklerk formuleer. Die doelwitte behoort gestalte te kry in 'n vyf jaar finansiële plan (Kyk bladsy 285). Wat korttermyn doelstellings betref behoort daar doelstellings van die aard wat in die proefskrif voorgestel word deur die raad en stadsklerk geformuleer te word. Dit behoort

daarna jaarliks hersien te word.

Die feit dat die stadsklerk saam met die raad moet doelstellings bepaal sal groot motiveringswaarde hê. Bestuurders regdeur die plaaslike owerheid moet deelneem aan die daarstelling van doelstellings ten opsigte van hulle eie funksies (Steiner, 1969, p. 195). Daarom behoort die stadsklerk saam met die hoofbeamptes en laasgenoemde weer saam met die departementshoofde wat onder hulle ressorteer doelstellings te bepaal. Dit sal tot meer realistiese doelstellings lei. Dit verg geen groot kennis van die Sielkunde om te beseef dat iemand baie hard sal werk, om doelstellings wat hyself help bepaal het, te bereik. Deur bestuurders dus te laat deel hê aan die bepaling van doelstellings word hulle lojaliteit en vertroue gewen (Steiner, 1969, p. 157). Daar moet egter teen gewaak word om bestuurders, veral op laer vlakke, nie te veel vryheid te gee in die bepaling van hulle doelstellings nie omdat dit nie altyd vir hulle moontlik is om die rol van hulle onderafdelings in die regte perspektief sover dit die breër doelstellings betref, te sien nie. Onder die volgende opskrif word die onderwerp doelwitbestuur bespreek wat met die riglyn wat sopas bespreek is verband hou.

- (iii) Alle doelstellings binne die plaaslike owerheid moet verenigbaar en wedersyds ondersteunend wees (Terry, 1977, p. 101). Dit beteken dat alle doelstellings op die hoofdoelstelling, naamlik die bevordering van die openbare welsyn, gerig moet wees. In die proefskrif gaan daar in besonderhede gekyk word hoe dit ten opsigte van verskeie funksies gedoen word.
- (iv) Doelstellings moet 'n mate van uitdaging bied maar ook realisties wees in terme van bronne en omgewingsrealiteite.
- (v) Doelstellings moet liefers geskrewe wees. Dit is noodsaaklik dat persone wat planne moet uitvoer, moet weet wat dit behels. Dit vereis nie net 'n skriftelike formulering van doelstellings nie maar ook van die onderliggende redes daarvoor. Dit sal misverstande wat mag ontstaan tot 'n minimum beperk.

Feitlik elke skrywer wat oor doelstellings skryf waag sy hand aan voorskrifte vir die ontwikkeling daarvan. Die leser wat meer daarvan wil weet kan veral hoofstukke 6 en 7 van Steiner (1969) lees. Hoewel die bespreking hoofsaaklik van toepassing is op private ondernemings geld dit ook grootliks vir plaaslike owerhede.

'n Plaaslike owerheid sal benewens sy hoofdoelstelling ook primêre en sekondêre doelstellings hê.

Sodra daar vas op 'n primêre doelstelling besluit is, word dit ondernemingsbeleid en moet dit in groot detail uitgedruk word. Cloete (1964, p. 57) meld dan ook tereg: "Wanneer 'n doelwit in die openbare sektor bekend gemaak word, word gewoonlik gesê dat die beleid gestel word". In die proefskrif sal die doelstellings vir elke pos (hooffunksie) as primêre doelstellings beskou word.

Nadat die primêre doelstellings vasgestel is, kan aandag aan die sekondêre doelstellings gewy word. Hierdie doelstellings word as sekondêr beskou omdat dit middele tot 'n doel is en nie die doel op sigself nie. Hieronder val doelstellings soos verhoogde produksie, besnoeiing van uitgawes, ens.

Daar sal op hierdie stadium volstaan word met die enkele opmerkings oor doelstellings, behalwe vir 'n kort oorsig oor doelwitbestuur. In hoofstuk 3 sal daar verdere bespreking oor doelstellings gevoer word en veral oor die wyse waarop dit as bestuursinstrument aangewend kan word om effektiwiteit tot gevolg te hê en te help bepaal.

Geen bespreking oor ondernemingsdoelstellings sal volledig wees indien die relatief nuwe bestuurstege-

niek, doelwitbestuur (management by objectives) ge-Ignoreer word nie. Dit is volgens 'n opname wat in die V.S.A. gemaak is een van die vyf mees algemene bestuurstegnieke in gebruik in ondernemings van alle groottes en in verskeie bedryfstakke (Anon, n.d. , p. 1).

2.4.1.5 Doelwitbestuur

Hierdie metode om beter bestuur tot gevolg te hê het sy oorsprong gehad by John Humble, direkteur van Urwick, Orr and Partners (International) Ltd. (Wade, 1968, p. 1). Dit is oorspronklik aangewend as 'n personeelhulpmiddel omdat baie personeelbestuurders gevoel het dat die tradisionele metodes om bestuursdoeltreffendheid te meet baie te wense oorgelaat het. Die benadering is verder aansienlik uitgebrei deur Urwick (Wade, 1968, p. 2).

Eenvoudig gestel behels doelwitbestuur twee faktore, naamlik eerstens duidelik geformuleerde doelstellings en die omsetting daarvan in werk wat deur die bestuur verrig moet word.

Wat die laaste faktor betref, lei dit tot wat maklik die kernprobleem van die bestuur van 'n onderneming mag wees, naamlik

- (i) hoe dra die hoofuitvoerende amptenaar(e) aan

sy ondergeskiktes oor wat gedoen moet word sonder dat daar misverstand of onduidelikheid ontstaan; en

- (ii) hoe tap hy die verborge potensiaal van sy personeel?

Sleutelresultate wat verwag word, standarde wat bereik moet word, word met die betrokke bestuurder bespreek asook 'n plan om sy werk te verbeter. 'n Meganisme om vordering te meet word dan gebruik om te bepaal watter vordering gemaak word in die bereiking van die doelstellings en om ook die personeel met potensiaal te identifiseer. Enige opleiding wat nodig mag blyk om 'n persoon beter toe te rus vir sy taak kan ook as deel van die proses ontwerp word.

Die doel van doelwitbestuur is dan om effektiewe bestuurswerkverrigting te verkry deur die beperkte getal bestuurders te laat konsentreer op die take wat essensieel is sover dit winsgewendheid betref. In 'n plaaslike owerheid sal die doel wees dat elke bestuurder sal konsentreer op die primêre doelstellings vir 'n spesifieke pos of funksie.

Die vrae wat hierbo gevra is, lei die aandag terug na die vereistes wat gestel word om doelstellings prakties uitvoerbaar te maak. Die kwantitatiewe

vereiste beklee hier 'n prominente rol en omdat begrotings op sy beurt weer 'n baie groot rol speel in die sake van plaaslike owerhede bied dit baie mooi aansluiting by die volgende aanhaling: "If the principles (of management by objectives) are applied within the framework of a budgetary control system, there is likely to be a high degree of success. Unless financial targets in the form of budgets are used, there will be difficulty in relating performances to profitability and management by objectives will have little meaning" (Anon, n.d., p. 1).

Daar is baie ooreenkoms tussen doelwitbestuur en begrotingsbeheer. Beide tegnieke stel doelwitte en mikpunte, stel vooraf standarde en vergelyk werklike resultate met dié standarde. Na vergelyking word korrektiewe stappe, indien nodig, geneem ten opsigte van afwykings en vind onderhoude plaas tussen die verantwoordelike amptenaar(e) en sy hoof(de). Die groot verskil tussen die twee tegnieke lê in die verskillende beklemtoning van middele om die doelstellings te bereik.

Doelwitbestuur is nie 'n reeks limiete op spandering wat gedurende die finansiële tydperk onder beskouing oorskry mag word nie. 'n Bestuurder mag gevra word om die hoof-verantwoordelikhede van sy werk neer te skryf en om dit te bespreek met die oog op die ver-

betering daarvan. 'n Begroting sal slegs een van sy vele verantwoordelikhede uitmaak, dit vorm met ander woorde 'n deeltjie van 'n bestuurder se verantwoordelikhede. Die ander funksie(s) mag een of meer van die volgende wees: opleiding van personeel, verhoudings met inwoners, gebruik van bronne, ens.

Een van die vereistes vir 'n doelstelling was dat dit onder andere waar moontlik kwantitatief uitgedruk moet wees. Dit is natuurlik moeilik om alle doelstellings kwantitatief uit te druk. Dit is veral die geval met diensaktiwiteite. Doelwitbestuur leen homself besonder goed tot sulke gevalle. As voorbeeld kan genoem word die toepassing van doelwitbestuur in die rekeningkundige afdeling. 'n Tydlimiet kan gestel word vir die voltooiing van rekeningkundige inligting na die einde van 'n finansiële tydperk; water- en ligterekenings moet voor 'n sekere datum elke maand uitgestuur word; die verkeersafdeling moet op 'n sekere datum elke jaar gereed wees om te begin met die uitreiking van lisensies, ens.

Wat die opleiding en ontwikkeling van individuele bestuurders betref sal doelwitbestuur die gebreke in bestuursvaardigheid en kennis oopvlek wat in die weg staan om die onderneming se doelstellings te bereik. Dit sal die gebiede aantoon waarop opleiding gekonsentreer moet word. 'n Verdere voordeel sal wees

dat die behoefte aan 'n opvolger vir elke bestuurder beklemtoon sal word met die gevolg dat voorsiening gemaak sal word vir vervangings en uitbreiding van bestuurspersoneel. Doelwitbestuur voorsien ook data betreffende die potensiaal van elke bestuurder en hul persoonlike ontwikkeling kan daarvolgens beplan word.

Hoewel die begroting sy prominente plek in die sake van plaaslike owerhede nie ontsê kan word nie is dit duidelik dat doelwitbestuur ook 'n belangrike rol kan en behoort te speel. Veral waar daar so 'n noue verband bestaan tussen doelwitbestuur en begrotingsbeheer, sal dit die moeite loon as besture van plaaslike owerhede meer aandag daaraan sal skenk.

Deur 'n begroting egter al maatstaf te maak waaraan doeltreffendheid en effektiwiteit getoets word, is 'n fout. Soos reeds gestel is, is begrotings een van die middele om 'n doel te bereik en dit is buitendien ook nie altyd die beste maatstaf om mee te meet nie.

In die geval van plaaslike owerhede, waar doeltreffendheid moeilik gemeet kan word, kan doelwitbestuur met groot vrug aangewend word om bestuur op sy tone te hou. Doelwitbestuur kan veral tot sy reg kom as dit geïntegreer word met 'n doelwitbegrotingstelsel (Kyk hoofstuk 3). 'n Resente publikasie wat aanbeveel kan word vir die leser wat meer oor die onderwerp van doelwitbestuur wil weet is dié van Albrecht (1978).

2.4.2 Vooruitskattings

Vooruitskatting is die tweede stap in beplanning en volg na doelstellings bepaal is. Dit is 'n sistematiese poging om die toekoms te peil aan die hand van bekende feite. Hoewel vooruitskattings nie eksak gemaak kan word nie, het dit groot veld onder bestuurders gewen, wat dit 'n baie beter basis vir beplanning vind as geen basis nie. Hoe akkurater vooruitskattings is, hoe eenvoudiger is die beplanningstaak natuurlik. Die gevolg is dat daar tog besondere aandag geskenk moet word aan bekende feite wat gebruik kan word as basis vir beplanning.

Dit is algemeen bekend dat die neiging bestaan dat die akkuraatheid van vooruitskattings afneem namate die periode waarvoor dit gemaak word langer word (Walker & Baughn, 1961, p. 53). Verskeie faktore waarvan die toekomstige omstandighede nie met sekerheid bepaal kan word nie, veroorsaak dat vooruitskattings in 'n groot mate verskil in termyn, diepte en kwaliteit.

Metodes van vooruitskatting kan verbeter word, maar daar moet nooit uit gedagte verloor word dat onsekerheid in 'n meerdere of mindere mate sal bly voortbestaan en nie uitgeskakel kan word nie (Albers, 1969, p. 376).

In 'n onderneming gerig op winsbejag is vooruitskatting een van bestuur se moeilikste take omdat daar hoofsaaklik twee tipe onbeheerbare faktore is, naamlik mededinging en omgewingsfaktore soos byvoorbeeld natuurverskynsels - die weer, aardbewings, ens.

Die plaaslike owerheid sit hoofsaaklik opgesaal met slegs die omgewingsfaktore. Die vraag na 'n diens(te) kan redelik akkuraat vasgestel word, of indien dit nie moontlik is nie, kan 'n redelik akkurate buigsame vooruitskatting gemaak word. 'n Plaaslike owerheid is in die gelukkige posisie dat die vooruitskattingsprobleem gewoonlik nie uniek is nie, maar dat baie historiese presedente bestaan. Verder is die probleem van 'n stabiele aard veral op die laer vlakke in die bestuurshiërargie, en vooruitskattings kan redelik akkuraat gemaak word. Hoe hoër in die hiërargie 'n vooruitskatting gemaak word, hoe meer kompleks die probleem, omdat daar met meer veranderlikes gewerk word. In die plaaslike owerheid word vooruitskattings in besonder bemoelijk deur veral die weer waar dit betrekking het op veral die elektrisiteits- en waterdienste. Hoewel daar soms heelwat veranderlikes betrokke is, is die wese van die vooruitskattingsprobleem nie dat daar met 'n onmoontlike aantal veranderlikes gewerk word nie en is dit moontlik om die vooruitskattingsfunksie redelik volledig uit te voer. "'Forecasting' is the attempt to find the most probable course of events or a range of probabilities" (Thompson, 1974, p. 83).

In die praktyk varieer vooruitskattings aansienlik in lengte, veld van dekking en kwaliteit. Vir die graadverskille is daar soms goeie redes. 'n Stelling wat egter sonder vrees vir teenspraak gemaak kan word, is dat hoe groter die bedrae betrokke, hoe deegliker die vooruitskatting moet wees. Van 'n plaaslike owerheid soos Pietersburg sal besonder deeglike vooruitskattings dus verwag word.

Elke jaar gedurende Maart moet elke departementshoof 'n vooruitskatting vir die begrotingsposte in sy spesifieke departement maak. Die vooruitskatting word saamgestel uit vooruitskattings wat deur sy ondergeskiktes gemaak word en wat dan deur die departementshoof met die ondergeskiktes bespreek word. Eers dan, nadat hy tevrede is, word die vooruitskatting met die stadstesourier bespreek. Die stadstesourier sal op sy beurt weer wysigings voorstel voordat hy dit aan die bestuurskomitee voorlê.

Hoewel die metode van vooruitskattings dus redelik deeglik is het dit nie die waarde wat dit behoort te hê nie omdat dit hoofsaaklik gebaseer word op die bedrae wat betrokke is en is daar weinig verband met die doelstellings van die betrokke inkomstes en uitgawes sover dit verband het met die algemene welsyn. Die gevaar bestaan dat die plaaslike owerheid hom mag besig hou met vooruitskattings ten opsigte van dienste waarvoor daar weinig of geen behoefte bestaan nie.

Ter afsluiting van die bespreking oor vooruitskattings word daar kortliks gewys op die verhouding tussen vooruitskattings en 'n begroting.

2.4.3 Die verhouding tussen vooruitskattings en 'n begroting

Dit gebeur dikwels dat die twee begrippe vooruitskating en begroting sinoniem gebruik word. Dit is daarom gepas om kortliks te wys op die verskil tussen die twee begrippe soos wat dit in die proefskrif gebruik sal word.

'n Vooruitskating en begroting is albei deel van beplanning. 'n Begroting word egter deur vooruitskating(s) vooraf gegaan. Vooruitskattings is voorlopige beramings van moontlike verkope, produksie, koste, ens. Dit word gewoonlik eers deur die afsonderlike departemente individueel opgestel. Daarna word verskillende kombinasies vooruitskattings vergelyk en nadat voorsiening gemaak is vir die rol van

- (i) die begrotingsfaktor;
- (ii) langtermynstabiliteit; en
- (iii) winsmaksimalisering, word die kombinasie gekies wat klaarblyklik die mees effektiewe geheelplan verteenwoordig. Eers op hierdie stadium wanneer die vooruitskattings gekoördineer is en deel van die groot geheelplan vorm, kan dit as 'n begroting beskou word (Batty, 1963, p. 54).

2.4.4 Begrotings

2.4.4.1 Inleiding

'n Begroting is die voorstelling van verwagte resultate in die vorm van syfers en kan daarom ook as 'n plan geklassifiseer word. Dit is nie nodig dat die begroting altyd in die vorm van rand en sent uitgedruk moet word nie, maar dit kan ook in die vorm van liters water gesuiwer, eenhede elektrisiteit opgewek, kilometers strate geteer, of enige ander numeries-meetbare term uitgedruk word.

Begrotings druk gewoonlik ondernemings- en departementele doelstellings in finansiële en nie-finansiële hoeveelhede uit en kan beskou word as die laaste stap in die beplanningsproses. Wade (n.d., p. 6) noem dat die mees waardevolle benadering tot 'n begroting is om dit te beskou as 'n padkaart en nie as 'n "rigid weekly allowance" nie.

'n Begroting wat net as beplanningsinstrument gebruik word, is nie van veel waarde nie. Die groot waarde van begrotings lê daarin dat dit ook 'n kontrole-instrument is. Dit is dan ook in hierdie wyer sin van betekenis dat gepraat kan word van begrotingsbeheer. Begrotingsbeheer is 'n stelsel wat begrotings gebruik om alle aspekte van die produksie van en/of verkoop van goedere of dienste te beplan en te kontroleer.

Voorafbeplanning is 'n kardinale eienskap van begrotingsbeheer en sluit breë beleid sowel as dag tot dag beplanning in. Die geheelplan word voorgestel deur die hoofbegroting (master budget). Elke afdeling van die hoofbegroting word gedek deur 'n funksionele begroting en die plan van aksie is dan niks minder as 'n reeks gekoördineerde begrotings nie. Die daaglikse aktiwiteite word geskeduleer en vorm saam die weeklikse, maandelikse, kwartaallikse en jaarlikse begrotings.

Die basiese sleutel tot sukses van 'n begrotingstelsel is dat alle begrotings gekoördineerd moet wees. Dit is gewoonlik 'n moeilike taak. In 'n gewone sakeonderneming sal winsmaksimalisering die doelwit wees. In 'n plaaslike owerheid sal dit bes moontlik die laaghou van koste wees.

Groot sorg moet bestee word, en baie moeite en onnodige werk sal bespaar word, om die beperkende faktor (principle budget factor) te bepaal (Batty, 1963, p. 50-1). Dit mag enige een of meer van die volgende of baie ander faktore wees : beperkte kapasiteit, tekort aan finansies, personeel, masjiene, kantoor- of fabrieksruimte, petrol, ens. Die suksesvolle koördinering van die verskillende begrotings hang ten nouste saam met die opspoor van die beperkende faktor.

Nadat die verskillende begrotings opgestel en gekoördineer is, volg beheer. Alle afwykings van die begroting moet onmiddellike aandag geniet en ontleed word. Stappe moet dadelik geneem word om die oorsake vir die afwykings reg te stel. Om dit suksesvol te kan doen is dit noodsaaklik dat verantwoordelikhede duidelik afgebaken moet wees. Dit help niks om 'n afwyking waar te neem en dan nie te kan vasstel wie daarvoor verantwoordelik gehou moet word nie. Dit moet dan 'n belangrike beginsel van begrotingsbeheer wees om alle prestasie en koste te kan spoor na werkers, toesighouers of bestuurders. Om dit moontlik te maak is dit nodig om begroting-sentrums te hê. Dit is 'n algemeen aanvaarde beginsel dat koste die beste beheer kan word by die punt waar dit aangegaan is. Gewoonlik word 'n onderneming in departemente verdeel en word daar van 'n spesifieke departement se begroting gepraat as 'n departementele begroting. Die departementele begroting is gewoonlik van so 'n groot omvang dat dit nodig is om dit af te breek in kleiner deelbegrotings wat beheer vergemaklik. Na sulke dele word gewoonlik verwys as kostesentrums. In plaaslike owerhede staan dit bekend as poste. Behalwe departementele begrotings is dit soms ook nodig om funksionele begrotings saam te stel. Dit is nodig om te weet wat die resultaat van die verskillende funksies is wat in die onderneming uitgevoer word. Daar word gevind dat verskillende departementele begrotings of dele daarvan 'n funksionele

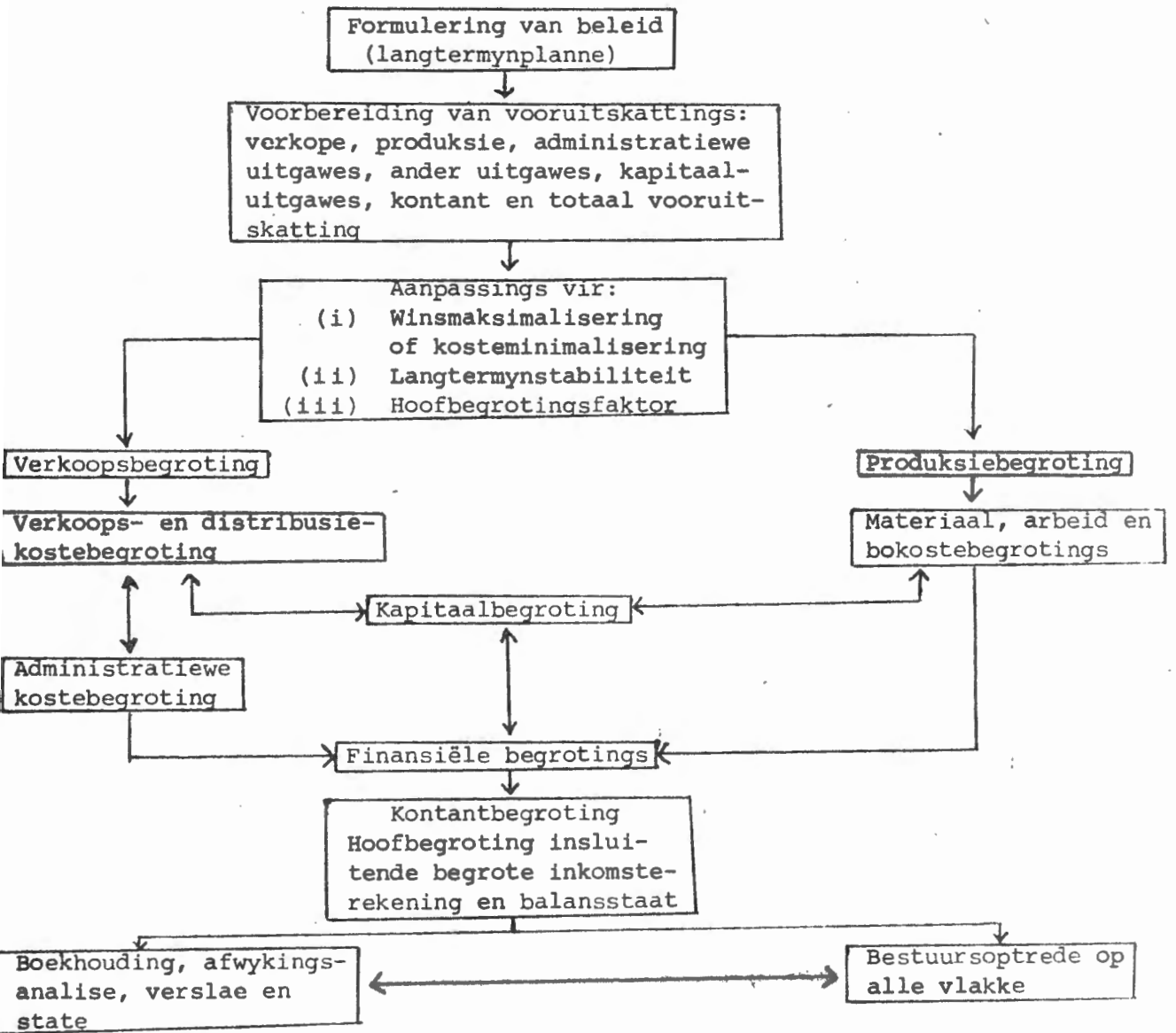
begroting uitmaak. Waar 'n plaaslike owerheid van 'n doelwitbegrotingstelsel gebruik maak, word die begroting op hierdie wyse saamgestel en sny die funksies oor die departementele lyne van organisasie heen.

'n Stelsel van begrotingsbeheer leen hom uitstekend tot die gebruik van die bekende beginsel van bestuur deur uitsondering (management by exception). Bestuur word slegs voorsien van inligting wat betrekking het op afwykings van begroting sodat korrektiewe stappe geneem kan word. Waar werklike en begrote syfers ooreenstem, is dit nie nodig om bestuur te vermoei met die feite nie.

2.4.4.2 Stappe in begrotingsbeheer

Die verskillende stappe in begrotingsbeheer kan skematies voorgestel word, soos in fig. 2.1 aangedui.

Fig. 2.1

Begrotingsbeheer : Skematiese voorstelling

Gebaseer op (Batty, 1963, p. 53)

Die prosedures wat deur ondernemings gevolg word, sal verskil, dog bostaande diagram gee 'n goeie uiteensetting van die basiese stappe wat betrokke is in 'n begrotingsbeheerstelsel.

Eerstens word vooruitskattings gemaak om die volgende aspekte te dek:

- (i) Produksie en/of aankope
- (ii) Verkope
- (iii) Voorrade
- (iv) Koste -
 - (a) Produksie
 - (b) Verkoops- en distribusie
 - (c) Administrasie
 - (d) Ander, afhangende van die aard van die onderneming
- (v) Kapitaalluitgawes
- (vi) Debiteure en krediteure
- (vii) Kontant
- (viii) Hoofvooruitskating -
 - (a) Wins - en-verlies of staat van inkomste en uitgawe
 - (b) Balansstaat

Tweedens word verskillende kombinasies van vooruitskattings met mekaar vergelyk, met inagneming van die hoofbegrotingsfaktor, langtermynstabiliteit en winsmaksimalisering. Sodra die kombinasie wat die

beste aan die ondernemingsdoel beantwoord gekies is, kan dit as finaal beskou word en kan gesê word dat die vooruitskattings moontlike planne verteenwoordig.

Die finale vooruitskattings word in die derde plek gekoördineerd saamgevoeg in 'n meesterplan en begrotings word opgestel vir elke item waarvoor daar 'n vooruitskatting gemaak is.

Laastens word die nodige organisasie daargestel om die gedetailleerde prosedures te hanteer. 'n Paslike rekeningkundige stelsel word ontwerp en in die stelsel word voorsiening gemaak om afwykings te beklemtoon en ook word die nodige masjinerie daargestel om toepaslike verslae te produseer. Begrote en werklike syfers moet so dikwels moontlik vergelyk word.

2.4.4.3 Voordele van begrotingsbeheer (Batty, 1963, p. 57-9)

- (i) Planne, beleid en aksie word gekoördineer, geïntegreer en beheer. Elke lid van die personeel weet presies wat om te doen en watter rol hy speel om die ondernemingsdoelwitte te bereik. Dié voordeel gaan in die Pietersburgse plaaslike owerheid tot 'n groot mate verlore vanweë die gebrek aan duidelik geformuleerde doelwitte.
- (ii) Meting van prestasie is 'n outomatiese eienskap van die stelsel. Produksie, verkoops- en ander

doelwitte is duidelik en daar kan gedurig bepaal word hoedanig die gestelde doelwitte bereik word. In die Pietersburgse plaaslike owerheid is die prestasie wat gemeet word hoofsaaklik die mate waarin spandering binne die perke, gestel deur die begroting, gehou word.

- (iii) Koste word beheer en in enige dinamiese stelsel sal daar nie net gepoog word om binne die voorgestelde kosteperke te bly nie, maar positiewe pogings sal aangewend word om op doelstellings te verbeter. Hierdie pogings kan bevorder word deur bonusskemas of ander metodes van personeelaanmoediging.
- (iv) Kostevariasie ontbloom nie net swak plekke in die onderneming nie, maar toon ook die aard van elke swak plek.
- (v) Die hoë mate van beheer inherent aan die stelsel, veroorsaak dat die mees doeltreffende gebruik van produktiewe bronne gemaak word. Dit geld veral die finansiële bronne.
- (vi) Personeel aanvaar die stelsel omdat dit subjektiwiteit in die beoordeling van hul prestasie in 'n hoë mate uitskakel.
- (vii) Krediet kan makliker verkry word omdat die kapitaalvoorsiener deur 'n begroting 'n duideliker beeld kan kry van die waarde van die lener se sekuriteit.

Ter opsomming kan gestel word dat 'n begroting nie noodwendig die sine qua non van goeie beplanning is nie, maar dit mag tog beplanning en ander besluitnemingsaktiwiteite vergemaklik. Dit lei tot 'n meer sistematiese benadering tot beplanningsprobleme en neig tot die gebruik van wetenskaplike metodes vir die oplossing van vooruitskattings en ander metingsprobleme. Uitvoerende amptenare word geforseer om duidelike doelstellings daar te stel en om hul aktiwiteite met ander departemente s'n te koördineer. Begrotings lei tot groter deelname van meer mense aan die beplanningsproses en vergemaklik die vloeï van inligting binne die bestuurs-hiërargie.

2.4.4.4 Nadele van begrotingsbeheer (Batty, 1963, p. 59-60)

- (i) Dit gebeur dikwels dat daar oorvleueling van funksies is en dan word die afbakening van verantwoordelikheid daardeur belemmer. Koste word gesamentlik aangegaan deur verskeie departemente en dan moet daar 'n toedeling van koste gemaak word wat in 'n mate arbitrêr is. Dit is gelukkig nie 'n noemenswaardige probleem in Pietersburg nie.
- (ii) 'n Begrotingsbeheerstelsel mag so streng toegepas word dat dit sy bruikbaarheid verloor. Daar moet voorsiening wees vir die verandering van

planne waar omstandighede dit noodsaak. Aan die ander kant mag te veel buigzaamheid veroorsaak dat beheer daaronder ly en dat koördinasie moeilik bereik word.

- (iii) Die koste van 'n begrotingsbeheerstelsel is gewoonlik aansienlik, veral omdat gekwalifiseerde personeel nodig is om dit behoorlik te laat funksioneer.
- (iv) Bestuur mag te veel steun op begrotingsbeheer en hulle geheel-en-al daarop verlaat as enigste beheermiddel. Dit is in 'n groot mate die probleem in die Pietersburgse plaaslike owerheid en as gevolg daarvan word daar te min aandag gegee aan effektiwiteitsmaatstawwe om te meet of die openbare welsyn wel bevorder word.
- (v) Begrotingsbeheerstelsels veroorsaak in baie gevalle 'n "spaar waar moontlik" benadering. Die klem val dan op besparing en daar mag uit die oog verloor word dat dit soms nodig is om een rand te spandeer om twee rand te verdien of te spaar.
- (vi) (Argyris, 1953, p. 1) sê: "Budgets are accounting techniques designed to control costs through people". As die begroting as 'n middel gebruik word om druk op mense uit te oefen om doeltreffendheid te verhoog mag die langtermyn resultate egter die teenoorgestelde resultaat tot gevolg hê. Kast & Rosenzweig (1974, p. 485) verwys juis na die situasie waar oorskot fondse aan die einde van 'n

finansiële jaar spandeer word "... in order that the budget officer and/or appropriating agency (legislative body) will not interpret efficient performance as a lack of need and hence cut off the supply of funds in the future". Die groot mate waarin daar op die begroting in Pietersburg gesteun word maak genoemde gevaar baie wesenlik.

2.4.4.5 Die begrotingsperiode

Die lengte van die begrotingsperiode hang af van die aard van die plan wat ter hande is. In die algemeen kan gestel word dat hoe langer die periode is, hoe minder akkuraat die begroting sal wees en andersom. Die mees algemene periode is een jaar. Wanneer produkte of dienste onderworpe is aan seisoensskommeling of wanneer daar ekonomiese onsekerheid is, sal begrotings vir selfs korter periodes gemaak word. Hoe groter die onsekerheid, hoe korter die begrotingsperiode.

Die begrotingsperiode word vir kontroledoeleindes opgedeel in korter periodes. Die verdeling van 'n jaar in twaalf of dertien kontroleperiodes is nie die enigste of beste indeling nie. Kwartaallikse, weeklikse en selfs daaglikse periodes mag ook gebruik word. In enige onderneming sal daar gewoonlik 'n kombinasie van kontroleperiodes gebruik word. In Pietersburg word van maandelikse kontroleperiodes gebruik gemaak.

'n Plaaslike owerheid is dikwels by groot kapitaalprojekte wat oor baie jare strek betrokke. In so 'n geval sal 'n langer as een jaartermyn vooruit-skatting gemaak word, terwyl die koördinerings van hierdie langtermynprojek jaarliks deur die jaarlikse begroting uitgevoer sal word. Meer hieroor word in hoofstuk 5 geskryf.

Dit is reeds genoem dat die enigste wetlike verpligting sover dit begrotings ten opsigte van plaaslike besture aanbetref, dié is om jaarliks voor die einde van die finansiële jaar 'n gedetailleerde begroting van inkomstes en uitgawes vir die volgende finansiële jaar te laat voorlê deur die finansiële of bestuurskomitee. Cowden (1969, p. 285) noem die begroting meer as net 'n finansiële staat wat geskatte inkomstes en uitgawes vir 'n komende finansiële jaar vertoon. Dit is 'n instrument waarin uitvoerende liggame voor die wetgewer en inwoners die beleid wat gevolg sal word uiteensit. In terme van Cloete se aanhaling op bladsy 60 verteenwoordig die begroting dan die plaaslike owerheid se doelstellings. Rand en sent is die beste wyse om uitdrukking aan dié prioriteite wat aan die verskillende dienste gegee word, te illustreer. Die opstel van die begroting word deur politieke, ekonomiese en finansiële faktore beïnvloed.

Die tradisionele gebruik van die begroting as 'n kontrole-instrument het daartoe gelei dat inkomstes en uitgawes vir 'n aantal voorafgaande jare geneem word en dat 'n projeksie daaruit vir die komende jaar gemaak word.

In die V.S.A. het die gebruik om die finansiële syfers te ontleed ten einde koste per funksie, aktiwiteit of projekte aan te dui al groot veld gewen. In Suid-Afrika, volgens Cowden (1969, p. 285), word begrotings waar sodanige eenheidskoste aangetoon word, maar selde gebruik en dit lyk of dit onwaarskynlik is dat daar in die afsienbare toekoms 'n verandering sal intree. Eenheidskoste word hoofsaaklik as departementele kontrole-instrumente gebruik om begrotings mee toe te lig. Wanneer sekere evaluasietegniese toegepas word en die ondersteunende rekeningkundige stelsels voldoende is, dien die jaarlikse begroting tog 'n nuttige doel as voorstelling van die beoogde funksies in opgesomde vorm. Die tegnieke wat Cowden (1969, p. 57 - 63) noem is bestuursrekeningkunde, werkstudie, koste-voordeelanalise (cost benefit analysis), verdiskonteerde kontantvloei, netwerkanalise en navorsing.

Die groot nadeel van die jaarlikse begroting is die feit dat een jaar te kort is. Raadslede is soms verbaas deur hul onvermoë om iets aan 'n groot deel van die openbare uitgawes te doen vanweë besluite wat

in die verlede geneem is. 'n Langtermyn finansiële plan wat dus sal aantoon watter invloed huidige beleid op toekomstige belastingskoerse sal hê, behoort 'n heilsame uitwerking op onmiddellike uitgawes te hê. Hieroor word meer in hoofstuk 5 geskryf.

Die wetgewing van die vier provinsies onderstreep die gedagte dat die jaarlikse begroting meer 'n kontrole- as beplanningsinstrument is. Die doel van die begroting is om die belastingaanslag te bepaal en om uitgawes te beheer. Die aanhaling uit die Ordonnansie wat hieronder volg, toon duidelik die klem op die balansering van die begroting, beheer van oortollige uitgawesen magtiging van verskeie tipe uitgawes. Dit is opmerklik dat geen verwysing na beplanning verder as een jaar die toekoms in gemaak word nie.

2.4.4.6 Artikel 58(1) en (2) van die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur No. 17/1939

"58(1) Voor die afloop van enige boekjaar moet die bestuurskomitee 'n volledige begroting van die inkomste en uitgawe van die raad vir die volgende boekjaar opmaak en dit op 'n gewone of spesiale vergadering van die raad indien. 'n Afskrif van hierdie staat moet in die notule van die raad opgeneem word.

(2) Geen ander uitgawe mag deur 'n raad aangegaan word as dié ooreenkomstig die begroting van inkomste en uitgawe genoem in subartikel (1), wat deur die raad goedgekeur is nie: Met dien verstande dat uitgawe bo dié by sodanige begroting goedgekeur, aangegaan mag word op aanbeveling van die finansiële komitee en met die goedkeuring van die raad."

2.4.4.7 Die jaarlikse kapitale begroting

Meeste plaaslike owerhede stel gedetailleerde jaarlikse kapitale begrotings op wat die beoogde uitgawes ten opsigte van kapitale projekte vir die jaar toon en ook die bronne van finansiering daarvan. As die totale uitgawes R1 miljoen te bowe gaan, moet die begroting aan die Sekretaris van Finansies voorgelê word vir goedkeuring.

Die kapitale begroting het geen offisiële status nie en is daarom nog nie so gestandaardiseerd as inkomste-begrotings nie. Dit dien tog 'n nuttige doel in die sin dat dit die openbare werkeprogram vir een jaar uiteensit en sodoende fisiese beplanning met finansiële beplanning koppel. Die invloed van kapitale uitgawes sal in die jaarlikse begroting gereflekteer word. As lenings aangegaan word sal diensgelde verhoog en wanneer kapitale projekte uit inkomste gefinansier word, sal die jaarlikse belastings- en-algemeenedienstebegroting dit natuurlik aantoon. Jaar-

likse belastings- en-algemenedienstebegrotings en kapitaalbegrotings behoort geïntegreer te word.

Die Pietersburgse plaaslike owerheid stel jaarliks 'n kapitale begroting op en lê dit saam met die jaarlikse belastings- en-algemenedienstebegroting voor. Daar sal later weer breedvoerig teruggekom word na genoemde begrotings in die hoofstuk oor die stadstesourier.

2.4.5 Beleid

2.4.5.1 Algemene opmerkings

Daar bestaan probleme om 'n algemeen aanvaarde presiese definisie van beleid te vind. Die teoretikus veral probeer hard om 'n definisie te vind "... to make the subject academically respectable" (Kempner, Hakins & Macmillan, n.d., p. 1). Die praktiese bestuurder weer maak beleid af as 'n retrospektiewe rasionalisering van dag-tot-dag-besluitneming.

Dit behoort egter vir beide teoretikus en praktiese bestuurder duidelik te wees wat Koontz en O'Donnell (1964, p.74-5) bedoel wanneer hulle beleid soos volg definieer: "Policies are general statements or understandings which guide or channel thinking in decision making of subordinates".

Beleid omspan die grense waarbinne 'n beslissing ge-

neem moet word en verseker dat die besluite wat geneem word, konsekwent geneem word en tot die bereiking van die doelstellings bydra. Beleid skakel die noodigheid om gewone handeling en oor en oor vir goedkeuring te verwys uit, en maak delegering moontlik, byvoorbeeld slegs uitgawes bo 'n sekere bedrag word na die raad verwys vir goedkeuring. Alle uitgawes onder die sekere bedrag kan deur die stadstesourier gemagtig word. Hierdie beleid stel die stadstesourier nou in staat om binne sekere grense aankope te magtig sonder om dit gedurig na die raad te verwys.

Doelstellings en beleid rig denke en aksie. Daar is egter dié verskil dat doelstellings aksie rig op eindresultate, terwyl beleid aksie op die weg na hierdie eindresultate rig. Beleid word op verskillende vlakke binne die onderneming geformuleer. Dan word dit ook soms van buite die onderneming geformuleer.

Topbestuur formuleer beleid met die uitsluitlike doel om ondergeskikte bestuur en hul ondergeskiktes se handeling te rig. Dit vloei basies voort uit die onderneming se doelstellings. Die mate van detail waaruit beleid bestaan, sal afhang van die mate waarin gesag gesentraliseer of gedesentraliseer is. Beleid word egter nie net op topbestuursvlak geskep nie. Dit kan op enige bestuursvlak geskep word.

Beleid word ook in 'n steeds toenemende mate van buite

op ondernemings afgedwing. Veral met plaaslike owerhede is dit die geval. Die Staat en Provinsiale Rade dikteer in 'n groot mate hoe die plaaslike owerheid se sake hanteer moet word. Politieke, kerklike en ander instellings sorg dat hulle verteenwoordigers op die raad kry wat hul oogmerke kan bevorder en help dus op so 'n wyse beleid vorm.

Wat ook al die bron (ne) van beleid is daar sekere riglyne van doeltreffende beleid waarvan die belangrikste is dat beleid doelstellings en planne moet reflekteer. Daar is geen plek vir beleid wat nie die bereiking van doelstellings of uitvoering van planne bevorder nie. Enige beleid moet gemotiveer kan word. Die Pietersburgse plaaslike owerheid skiet in die opsig te kort as gevolg van die feit dat duidelik geformuleerde doelstellings ontbreek. Indien doelstellings vir die verskillende funksies, soos in die proefskrif aanbeveel, geformuleer word sal dit outomaties beter beleidsformulering tot gevolg hê.

Beleid moet van reëls en prosedures onderskei word. Daar is reeds gewys op die verskil tussen beleid en reëls. Prosedures is planne in dié sin dat hulle 'n metode daarstel wat 'n gewoonte word waarvolgens toekomstige aktiwiteite uitgevoer sal word. Dit is eerder riglyne vir aksie as vir denke en omskryf die presiese wyse waarop 'n sekere aktiwiteit uitgevoer moet word. Die essensie van prosedures is kronologiese volgorde.

Ook Massie & Douglas (1977, p. 305) en Dessler (1977, p. 24-25) maak onderskeid tussen onder andere beleid, reëls en prosedures.

2.4.5.2 Die formulering van beleid

Beleid kan hoofsaaklik geformuleer word in twee breë kategorieë,¹⁾ naamlik die bestuurskategorie - beplanning, organisasie, dirigering en beheer - en funksionele kategorie - produksie, kommersiële funksie, finansieel-administratiewe funksie en interne en eksterne verhoudings. Ook Glueck (1972, p. 6) noem dat beleid, gerig op 'n strategie, normaalweg vir vyf areas bepaal moet word naamlik :

Bemaking
 Finansiering
 Produksie (operations)
 Personeel en rekeningkunde
 Algemene bestuur

Hoewel Glueck nie spesifiek onderskei tussen twee breë kategorieë nie dek sy uiteensetting beide. Van der Schroeff (1968, p. 91) sê: "Het generale beleidsplan

1) Koontz & O'Donnell (1964, p. 161) staan dieselfde twee breë kategorieë voor maar noem "staffing" ook 'n bestuursfunksie terwyl sy funksionele verdeling ook ietwat anders daar uitsien.

valt in een aantal functionele deelplannen uiteen, waarvan de belangrijkste hierboven werden genoemd". Van der Schroeff onderskei nie die twee breë kategorieë spesifiek nie maar beskou die beleidsvorming ten opsigte van die verskillende funksies as 'n integrale deel van bestuur. Beleid moet volgens Van der Schroeff bepaal word vir die volgende funksies : kommersieel, produksie, finansieel-ekonomies, personeel en eksterne betrekkinge. Daar is redelike eenstemmigheid onder skrywers dat beleid vir die verskillende kategorieë funksies in 'n onderneming bepaal moet word. Dieselfde geld vir die plaaslike owerheid. In die plaaslike owerheid word al die funksies verrig wat in 'n private onderneming verrig word maar dit sal onprakties wees om beleid in elk van die groepe funksies soos deur die skrywers hierbo aangehaal te bepaal. Dit sal meer prakties wees om vir elke funksie (pos) wat deur die plaaslike owerheid verrig word beleid te bepaal. Die beste manier waarop dit kan geskied is deur behoorlik geformuleerde doelstellings vir elke pos te ontwikkel. Sodra dit gedoen is is die beleid gestel (Cloete, 1964, p. 57).

Die afwesigheid van mededinging maak die bepaling van beleid ten opsigte van die verskillende funksies relatief maklik en plaas nie dieselfde druk op die bestuur van die plaaslike owerheid as dié van 'n private onderneming nie. Beleid sal daarom neig om redelik staties te bly en die neiging sal bestaan om funksies jaar na jaar op dieselfde wyse uit te voer.

2.4.6 Prosedures

Op bladsy 87 is daar reeds beskryf wat prosedures is en daar sal hier volstaan word met 'n voorbeeld om die verskil tussen prosedures en beleid aan te toon. Beleid mag voorskryf dat water- en ligte-rekenings voor die einde van die maand uitgestuur moet word. Die nodige reëlings om die meters betyds gelees te kry en die inligting vir die rekenaar voor te berei, die prosessering van die rekenings, die plaas daarvan in koeverte en die pos daarvan, vorm alles deel van die prosedure wat nodig is om die betrokke beleid uit te voer.

2.4.7 Reëls

Reëls is planne in die sin dat dit die resultaat is van 'n keuse tussen alternatiewe maniere van aksie. Dit skryf 'n spesifieke en definitiewe metode van aksie vir 'n sekere situasie voor. Dit verskil van beleid in dié sin dat daar geen ruimte vir diskresie is nie en dit verskil van 'n prosedure omdat dit geen tydvolgorde voorskryf nie, byvoorbeeld alle konstruksiewerkers moet op die werkterrein veiligheidshelms dra.

2.5 Besluitneming

Besluitneming is die kern van beplanning en word deur bestuurders beskou as die belangrikste element van hul taak (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 135). Bestuurders is feitlik voltyds besig om te besluit wat gedoen moet word, wie dit moet doen, waar, wanneer en soms selfs hoe dit gedoen moet word. Beperkings in tyd, geld, begeertes van mense en baie ander faktore noodsaak die neem van besluite. Die besluite wat geneem word, word gebaseer op sekere kriteria, byvoorbeeld besparing van koste, verhoging van produksie, besparing van tyd, ens. Daar kan baie meer kriteria genoem word. Die kies van die beste alternatief word grootliks beïnvloed deur die kriterium wat gebruik word.

Sommige besluite verg sorgvuldige oorweging van baie faktore en neem baie tyd in beslag, terwyl ander besluite oombliklik gemaak word. Wat ookal die aard van die besluit wat geneem word, moet dit gerig wees op die vervulling van 'n spesifieke doel. Enige besluit wat geneem word kan ook nie individueel beoordeel word nie, maar moet in sy breëre verband beoordeel word. 'n Besluit om produksie te verhoog mag groter aankope van grondstowwe en toerusting, 'n behoefte aan meer kapitaal, die bou van groter magasyn, die aanstelling van addisionele personeel, ens. meebring. Baie besluitnemingsfoute word gemaak omdat bestuur, meestal op die laer vlakke, nie die nodige perspektief ten opsigte van sy rol in die totale

raamwerk het nie. Hy het nie 'n idee hoe 'n besluit wat hy neem die res van die onderneming beïnvloed nie.

Sommige probleme vereis slegs inligting om opgelos te word en is nie wesentlik van 'n besluitnemingsaard nie, byvoorbeeld : wanneer word water en ligterekeninge gewoonlik gepos? Die antwoord word bloot gevind deur die hoof van die afdeling wat daarmee belas is te gaan vra. 'n Moeiliker probleem ontstaan wanneer die blote inwin van inligting nie genoeg is vir 'n oplossing nie maar wanneer ook 'n voorspelling gewaag moet word, byvoorbeeld : gaan die stadstesourier se departement in staat wees om die rekenings betyds gepos te kry? Uit ondervinding is dit bekend dat die rekenings wel uitgestuur sal word en dat dit ook gewoonlik op die besondere datum gepos word. Daarom kon die probleem maklik opgelos word. Die werklike besluitnemingsprobleem ontstaan wanneer nie net inligting en 'n voorspelling nodig is nie, maar wanneer 'n keuse gemaak moet word tussen verskeie alternatiewe, byvoorbeeld watter dag is die beste dag om water en ligterekeninge te pos? Die nodige inligting en voorspellingsmateriaal mag bestaan, maar die antwoord op wat om te doen ontbreek nog. Verskeie faktore moet nou in ag geneem word soos byvoorbeeld word die rekenings te vroeg uitgestuur, verloor party mense dit of vergeet hulle daarvan; word dit te laat uitgestuur, slaan party mense die betaling daarvan oor of word die geld baie laat ontvang, of word die rekenings in die pos vertraag. Baie ander faktore sal ook oorweeg word, byvoorbeeld spitstye in die betrokke departement, gebruike van ander plaaslike

owerhede, menings van personeellede en dan eers word die besluit geneem. Die rol wat oordeel speel in die maak van beslissings blyk duidelik uit die voorbeeld sopas aangehaal. Vanweë die feit dat oordeel 'n rol speel in alle besluitneming, is dit nodig om aan al die bekende feite so deeglik moontlik aandag te skenk ten einde die rol van oordeel te beperk. As daar boonop nie behoorlik gedefinieërde doelstellings ten opsigte van die funksie wat verrig moet word bestaan nie dan is die kans goed dat die beste besluit moontlik nie geneem sal word nie. In hoofstuk 10 word daar verder aangedui hoe ingewikkeld die besluitnemingsproses kan wees wanneer aandag aan watervoorsiening geskenk word.

Die rol wat inligting en veral inligting verskaf deur die rekenaar speel in die neem van besluite het geweldig toegeneem en het besondere invloed op bestuurders se besluitnemingsvermoë en hul ondernemings, aldus Argyris (s.j. p. 1). Die vraag wat hy afvra, is of die rekenaar nie die topbestuurswêreld onpersoonlik maak nie en of dit nie meer druk uitoefen tot gelykvoormigheid en naamloosheid nie. In 'n ondersoek wat deur hom gedoen is het dit geblyk dat daar uit 265 besluitnemingsvergaderings feitlik geen gevalle was waar uitvoerende amptenare risiko's geneem het, geëksperimenteer het met nuwe gedagtes, of ander gehelp het om met nuwe idees te eksperimenteer nie. Die mate van vertroue onder die amptenare was laag

en in besonder so wanneer die groep onder druk was en besluite moes neem wat moontlik gevaar vir die lede en hul ondernemings ingehou het.

Die afleiding moet nie gemaak word dat die mense onbevoeg of onwillig was om risiko's en besluite te neem nie. Inteendeel het hulle as individue die vermoë en begeerte gehad om besluite te neem, verantwoordelikhede te neem, en risiko's te loop; dog daar het wetens of onwetens tussenpersoonlike verhoudings ontstaan wat hierdie potensialiteite onderdruk het. Die afleiding wat gemaak is, is dat dit die manier was waarop uitvoerende amptenare teenoor mekaar opgetree het en die soorte groepsdinamika wat ontstaan het wat gelei het tot die verontpersoonliking, gelykvormigheid en anonimiteit wat besluitneming belemmer en dat dit 'n groter gevaar is as rekenaarstechnologie.

'n Goeie voorbeeld hiervan was die geval waar daar gedurende die jare 1967/68 tot 1972/73 in die Stadsraad van Pietersburg verskeie stemmings van 5-4 ten gunste van of teen sekere voorstelle was. Daar het duidelik twee groepe bestaan, want dieselfde vyf en dieselfde vier lede het altyd saamgestem. Die gevolge van so 'n wen-verloordinamika maak van groepsbyeenkomste 'n klug. Daar mag meer nadele opgehaal word van groepe, maar die positiewe kant van groepsbesluitneming is dat dit die lede van die groep mag ontwikkel en aan hulle die geleentheid bied om besluite wat hulself raak te formuleer. Dit lei tot

meer entoesiastiese samewerking. Wat ook al die voor- en nadele van groepsbyeenkomste moet daar aanvaar word dat dié metode van besluite neem altyd 'n integrale deel van die bestuursproses sal bly. Kast & Rosenzweig (1974, p. 313) som die saak mooi op, en daarmee word volstaan totdat komitees in hoofstuk 4 verdere aandag ontvang, as hulle sê: "A democratic society is based on collective wisdom for planning and controlling activities".

Met die gedagtes oor beplanning kan nou volstaan word en kan daar kortliks oorgegaan word tot 'n bespreking van beheer.

2.6 Beheer

2.6.1 Inleiding

Daar is 'n baie noue verband tussen beplanning en beheer. Die twee funksies is soms so nou verwant dat hulle glad nie van mekaar geskei kan word nie (Kast & Rosenzweig, 1974, p. 457). In die voorafgaande gedeelte van die hoofstuk het dit dan ook duidelik na vore gekom, byvoorbeeld die sentrale bestuursinstrument, naamlik die begroting, is tegelykertyd beplannings- en beheerinstrument.

Baie bestuurders, veral op plaaslike owerheidsvlak,

beskou beheer as 'n funksie gerig op die hou van werkverrigting binne 'n sekere standaard, naamlik die begroting. Dit is verkeerd. Die hoof funksie van beheer is om sorg te dra dat die werk wat verrig word die ondernemingsdoelstellings bereik. Dit behoort nie net die doel van 'n plaaslike owerheid te wees om binne sekere begrotingsperke te bly nie, maar om sekere duidelik geformuleerde doelstellings te bereik. As daar egter 'n gebrek aan doelstellings is en net 'n begroting(s) dan is dit logies dat alle beheer toegespits sal wees op 'n begrotingsyfer(s).

'n Goeie beheerstelsel moet aan sekere vereistes voldoen.

2.6.2 Vereistes vir 'n goeie beheerstelsel

- (i) Dit moet verwant wees aan ondernemingsdoelstellings (Reynders, 1963, p. 55). Omdat die openbare welsyn 'n vae begrip is mag dit 'n leemte in plaaslike owerhede in die algemeen wees. Dit is soos reeds genoem dan ook een van die doeleindes van hierdie proefskrif om doelstellings te ontwerp en voor te stel wat vir beheerdoeleindes gebruik kan word.
- (ii) Dit moet gebaseer wees op funksies en organisasie. Dit sal van onderneming tot onderneming verskil.

In plaaslike owerhede is die organisasie gewoonlik standaard en vind beheer plaas volgens beide elemente. In Pietersburg is die beheer egter nie baie sistematies nie omdat poste alfabeties in die state en begroting verskyn en nie per departement nie. Dit is egter nie 'n besonder moeilike probleem om te oorkom nie. Die poste verteenwoordig verskillende funksies wat op 'n logiese wyse saamgroepeer is. In Sandton waar 'n doelwitbegrotingstelsel in werking is, word die behoefte ook erken en word inkomstes en uitgawes ook in poste saamgroepeer. Sandton se metode om die verskillende poste saam te groepeer per departement is vir beheerdoeleindes 'n baie beter reëling as Pietersburg s'n.

- (iii) Dit moet gebaseer word op standarde wat kenmerkend van plaaslike owerhede is. Dit is onder andere wat hierdie proefskrif wil daarstel.
- (iv) Almal wat daarmee te doen het, moet dit gereedelik kan verstaan.
- (v) Dit moet beperk word tot sleutelpunte en aktiwiteite.
- (vi) Waar moontlik, moet dit objektief en kwantifiseerbaar wees.

- (vii) Dit moet afwykings en probleemareas duidelik en gou uitwys.
- (viii) Dit moet ekonomies wees; en
- (ix) Laastens moet die beheerstelsel 'n stimulus wees vir optrede.

Die vereistes hierbo genoem is essensieel vir goeie beheer. Die eerste twee vereistes is baie kortliks bespreek om aan te dui hoe dit verband hou met die studie. In wese moet alle bestuurstelsels wat vir plaaslike owerhede ontwerp word getoets word in hoe-
 verre hulle voldoen aan bogenoemde beheervereistes.

Die doelwitbegrotingstelsel word in die volgende hoofstuk bespreek, aangesien dit onder andere 'n spesifieke beheerinstrument is. Daar sal onder andere gekyk word hoe die doelwitbegrotingstelsel aan die vereistes vir 'n goeie beheerstelsel voldoen aldan-
 nie. Die tradisionele begroting soos in Pietersburg in gebruik, sal aan dieselfde vereistes getoets word in hoofstuk 3.

2.6.3 Benaderings tot beheer

Bestuursbeheer vereis 'n balans tussen dwang om aan vereistes te voldoen en stimulering in die uitoefening daarvan. Wanneer 'n afwyking in die begroting byvoor-

beeld voorkom, moet die raad en/of departementshoof (de) hul diskresie kan gebruik oor die balans wat hulle sal handhaaf tussen kritiek en die neem van stappe om personeel beter in te lig oor ondernemingsdoelstellings en die belangrikheid daarvan. Aandag kan ook gegee word aan metodes om beter koördinasie tussen departemente te bewerkstellig.

Die bestuurder kan in die uitoefening van beheer homself beperk tot die aandrang dat aan 'n standaard voldoen moet word. Dit is egter nie 'n goeie benadering nie en daar moet na meer positiewe doelstellings gestrewe word. Die uitvoerende amptenaar moet deur beheer strewe om beter gebruik te maak van bates, nuwe metodes van dinge doen stimuleer, beter koördinasie tussen departemente teweegbring, personeel opvoed om hulle werk meer doelgerig uit te voer, in kort: 'n atmosfeer daarstel waar beheer meer in plaas van minder ruimte laat vir inisiatief. Die jaarlikse begroting moet dus so as beheerinstrument gebruik word dat daar 'n balans is in die mate waarin dit afgedwing word en die mate waarin dit gebruik word om die genoemde meer positiewe doelstellings te bereik. Die proefskrif hoop om 'n bydrae daartoe te maak in die sin dat die effektiwiteitsmaatstawwe wat ontwerp word in 'n mate afgedwing moet word maar ook as basis gebruik kan word vir sinvolle bespreking om beter bestuur in die algemeen tot gevolg te hê.

2.6.4 Makrobeheer en mikrobeheer

'n Gewilde beheermetode is om algehele kontrole of makrokontrole toe te pas. Dit word gedoen wanneer die hele plaaslike owerheid of 'n relatiewe groot gedeelte daarvan as 'n eenheid vir beheerdoeleindes beskou word.

In 'n private onderneming sal hierdie tipe van beheer uitgeoefen word deur gebruik te maak van 'n inkomste-staat en balansstaat. Die geheelbeeld wat verkry word, is 'n goeie aanduiding daarvan of die onderneming sy doelwit bereik, en die finale state word in baie gevalle as voldoende vir beheerdoeleindes beskou. Die nadeel lê daarin dat die algemene indruk wat gewek word goed mag wees maar dat elemente wat die geheel uitmaak nie in orde is nie en dus nie raakgesien word nie. Dit is dus nodig om beheer oor beperkte gebiede ook te hê ten einde die verrigting binne sekere standaarde te hou.

In 'n plaaslike owerheid is die makrobeheermaatstawwe gewoonlik die eiendomsbelasting- en dienstetariewe. As dit nie te hoog is nie is almal tevrede dat dit goed gaan met die plaaslike owerheid en dat dit goed bestuur word.

Die benadering in die proefskrif gaan 'n mikrobenadering wees omdat dit logies is dat as die elemente

van die geheel goed beheer word daar met die nodige koördinasie ook goeie makrobeheer sal wees.

Die stereotipe beheermiddel van verskillende jare se vergelykende syfers het waarde maar daar word te swaar op gesteun. In die proefskrif sal dit ook waar nodig aangewend word maar die klem sal meer val op vergelykende verhoudings vir die verskillende poste, vir verskillende jare, d.i. vergelykende effektiwiteitsverhoudings.

Die belangrikste tipe beheer is kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. Dit is waaroor dit in die proefskrif gaan en dit is wat saak maak. Die inwoner, raadslid en amptenaar wil weet hoeveel diens is gelewer, wat is die kwaliteit van die diens en hoeveel het dit gekos. As dié inligting bekend is, kan behoorlike beheer tot sy reg kom.

Daar word nie verder oor beheer uitgebrei nie omdat die onderwerp in die res van die proefskrif deeglik tot sy reg kom.

2.7 Samevatting

Behoorlike beplanning lê ten grondslag van goeie bestuur en in die hoofstuk is daar dus aan dié beginsels van en belangrikheid en redes vir beplanning aandag gegee. Daarna het verskillende soorte planne aandag

ontvang. Daar is eerstens begin met 'n bespreking van doelstellings en daar is aangetoon dat behoorlik geformuleerde doelstellings die grondslag vorm vir behoorlike beplanning. Vervolgens is aandag aan enkele aspekte van vooruitskattings geskenk en nadat daar op die verhouding tussen vooruitskattings en begrotings gewys is, is begrotings en begrotingsbeheer bespreek. Daar is in besonder gekyk na die stappe in begrotingsbeheer terwyl die voor- en nadele van begrotingsbeheer ook aandag ontvang het. So ook het die begrotingsperiode, die ordonnansie wat op begrotings betrekking het en die jaarlikse kapitale begroting aandag ontvang. Daar is verder ook na drie ander soorte planne naamlik beleid, prosedures en reëls gekyk. Besluitneming is laastens bespreek voordat beheer bespreek is omdat die beste beplanning sonder beheer nie veel werd is nie.

Reg deur die hoofstuk het die belangrikheid van behoorlik geformuleerde doelstellings telkens na vore gekom en omdat die gebrek daaraan 'n groot leemte in die Pietersburgse plaaslike owerheid is sal stappe om behoorlike doelstellings te formuleer groot prominensie in die proefskrif ontvang. Doelstellings speel 'n baie belangrike rol in doelwitbegrotingstelsels en daarom word daar in die volgende hoofstuk aandag geskenk aan die moontlikheid of 'n doelwitbegrotingstelsel nie dalk 'n oplossing vir die Pietersburgse plaaslike owerheid se gebrek aan behoorlike doelstellings kan voorsien nie.

HOOFSTUK 3

DOELWITBEGROTINGSTELSELS

3.1 Oorsig van die doelwitbegrotingstelsel

Die strewe na 'n verbetering in bestuursprestasie en die gepaardgaande verhoging in doeltreffendheid en effektiwiteit is 'n onderwerp wat al hoe belangriker word in plaaslike owerheidskringe. Plaaslike owerhede, net soos private ondernemings, se koste styg gedurig veral wat salarisse en lone en materiaal-koste betref. Terselfdertyd eis die inwoners al meer en beter dienste maar is in baie gevalle nie bereid om daarvoor te betaal nie of maak beswaar teen verhogings in eiendomsbelasting en ander tariewe. Die gevolg was dat 'n besef posgevat het dat veranderings aangebring moes word (of dat ten minste besef word dat dit aangebring moet word al weet 'n plaaslike owerheid se bestuur nie altyd hoe nie) in die wyse waarop plaaslike owerhede bestuur moet word. Raadslede en amptenare is en behoort dus gedurig op die uitkyk te wees vir beter metodes, tegnieke, benaderings, ens. wat aangewend kan word om soveel dienste met so min middele as moontlik te produseer.

Verskeie nuwe benaderings is dan ook oor die afgelope

klompie jare ontwikkel en daar is selfs sover gegaan om nuwe name aan ou stelsels te gee. Die verwagting dat die nuwe benadering, mits dit toegepas word, die lank gesoekte oplossing vir alle probleme gebring het, het telkens nie die gewenste resultate gelewer nie. Vele benaderings en stelsels het nie aan die verwagtinge voldoen nie en daarom word die instelling of voorstelling van enige nuwe stelsel deesdae skepties bejeën (Matson, 1975a, Voorwoord).

Die doelwitbegrotingstelsel, hoewel geen nuwe stelsel nie, ontvang egter baie aandag as hulpmiddel om plaaslike owerhede en ander instellings sonder winsoogmerke se doeltreffendheid te verhoog. Daar is net soveel verhale te vertel oor die mislukking van die stelsel as wat daar oordrewe aansprake oor sy voordele is. As daar egter objektief na doelwitbegrotingstelsels in baie plaaslike owerhede regoor die wêreld gekyk word, dan moet die gevolgtrekking gemaak word dat doelwitbegroting as stelsel lewe en sy plek inneem tussen vele ander bestuurshulpmiddele en werklike voordele inhou vir die gebruikers van die stelsel (Matson, 1975a, Voorwoord). Padgett (1971, p. 360) het in 'n artikel die Amerikaanse ondervinding met doelwitbegrotings bespreek en uit sy opmerking, "The implementation of PPBS at any level of government will give rise to serious problems. However PPBS can produce benefits in an organization", kan afgelei word dat die stelsel in baie gevalle nie noodwendig

werk nie. Die vereistes om die stelsel te laat werk sowel as die redes waarom die stelsel in baie gevalle nie werk of nie kan werk nie sal in hierdie hoofstuk aandag ontvang. Verder gaan daar in hierdie hoofstuk nie 'n volledige beskrywing van doelwitbegrotingstelsels gegee word nie, maar die klem sal eerder op die basiese elemente van die stelsel en die begrippe wat gebruik word, val, sodat die moontlike gebruik van die stelsel veral as beplanning- en beheerinstrument duidelik na vore kan kom.

3.2 Wat is 'n doelwitbegrotingstelsel?

Voordat die vraag beantwoord kan word moet daar eers duidelikheid oor die betekenis van die term doelwitbegrotingstelsel gekry word. Daar is in die literatuur verwarrende gebruik van veral die terme programbegrotings en doelwitbegrotingstelsels. So byvoorbeeld noem die Nasionale Ontwikkeling- en Bestuurstigting van Suid-Afrika die doelwitbegrotingstelsel, beplanning programmering begroting stelsels op hulle program vir die konferensie van 6 Maart 1975. Koontz & O'Donnell (1974, p. 386) praat van programbegrotings bedoelende doelwitbegrotingstelsels. Matson (1975c, p. 2) praat van die programbenadering tot begrotings bedoelende doelwitbegrotings soos wat dit in die konteks van die proefskrif gebruik gaan word. Kyk bladsy 106 vir 'n beskrywing. Ingram (1978, p. 281) noem doelwitbegrotings programmeplanningsbegrotings. Op p. 25

van sy proefskrif noem Ingram dat programbegrotings soms ook as programbeplanningsbegrotings beskou word. Vir die doeleindes van die proefskrif gaan die term doelwitbegrotingstelsel gebruik word omdat die essensie van die stelsel is dat dit op doelwitte gebaseer word. Daar sal na die begrotingselement van die stelsel as 'n doelwitbegroting verwys word.

Ten einde te probeer bepaal wat 'n doelwitbegrotingstelsel is, is daar na die definisies van verskillende skrywers oor die onderwerp gaan kyk en word dit hieronder weergegee.

'n Doelwitbegrotingstelsel is 'n sistematiese, analitiese proses vir die ontwikkeling van inligting wat deur bestuurders gebruik kan word in die besluitnemingsproses om bronne tussen verskillende alternatiewe planne van aksie aan te wend en waar elke alternatiewe aanwending as 'n redelike moontlikheid beskou kan word om die verlangde doelstellings te bereik (Matson, 1975b, p. 3).

Hattingh (1973, dl. 1, p. 3) gee die volgende definisie: "A planning - programming budgeting system is a comprehensive fiscal device used in the process of qualification and quantification of institutional goals, aims and objectives, expressed in terms of magnitude, time and cost".

Peterson (1972, p. 119) definieer 'n doelwitbegrotingstelsel as:

- (i) 'n stelsel waardeur besluit word wat een probeer bereik en wat die alternatiewe metodes is, binne beskikbare bronne, om dit mee te bereik;
- (ii) die organisering, koördinerings en beheer van die aksie nodig om die metode waarop besluit is te implementeer;
- (iii) die vergelyking van werklike resultate met doelstellings, die herbevestiging van dié doelstellings en die aanpassing van aksieprogramme om dit mee te bereik.

Ingram (1978, p. 57) noem dat 'n programbeplanningsbegroting nie slegs 'n begroting van inkomstes en uitgawes is nie maar dat dit in werklikheid 'n vergelyk voorstel tussen die funksies van beplanning, besluitneming en programmering en die opstel van die begroting. Terselfdertyd gee dit uitdrukking in kwantitatiewe terme aan 'n omvattende bestuursproses wat beide finansiële planne en opbrengsplanne behels.

Titman (n.d., p. 1) noem dat 'n doelwitbegrotingstelsel basies 'n kostebeheerstelsel, 'n bestuurstelsel is, waarvan die doel is om beter planne vir die toekoms, meer effektiewe programme en meer betekenisvolle begrotings, op te stel.

Campbell (n.d., p. 2) se definisie is die enigste wat aangehaal word wat die openbare welsyn eksplisiet insluit: "Broadly speaking, PPBS may be defined as a comprehensive rational approach to decision making in the public sector, the objective of the approach being to efficiently and effectively allocate resources in order to maximize the 'public good'".

Koontz & O'Donnell (1974, p. 386) definieer doelwitbegrotingstelsels as basies 'n middel om 'n sistematiese metode daar te stel vir die allokering van 'n onderneming se bronne op die mees effektiewe wyses om die ondernemingsdoelstellings te bereik.

Kimmell, Dougan & Hall (1974, p. 71 - 2) vra die vraag wat is doelwitbegrotings? Die antwoord wat hulle self gee is 'n goeie opsomming van 'n ontleding van die definisies hierbo gegee naamlik: "There is no simple, precise and satisfactory quick answers to the question. Formally introduced first in the Department of Defense in 1961 as a Management approach to linking planning to budgeting (Hitch, 1965), notions of what PPB is in practice or 'ought to be' vary somewhat from writer to writer".

Om dus uit die definisies hierbo een te probeer aanbeveel wat die term beter omskryf as die ander sal 'n onbegonne taak wees. Kimmell, (1974, p. 135 - 145) het in hul verslag ongeveer eenhonderd en dertig bronne in die bibliografie aangehaal en toe tot die

gevolgtrekking hierbo gekom. Volgens Kimmell, (1974, p. 72) het daar egter dikwels sekere elemente karakteriserend van doelwitbegrotings voorgekom naamlik:

- (i) Die gebruik van meerjarige projeksies van verwagte programkoste en resultate;
- (ii) Die ontwikkeling en aanbieding van finansiële en uitsetdata binne die raamwerk van 'n programstruktuur of klassifikasiestelsel wat gebaseer is op programdoeleindes en doelstellings eerder as op organisatoriese en wetlike finansiële kategorieë;
- (iii) Die gebruik van formele analitiese studies om programalternatiewe eksplisiet in terme van hulle geskatte koste, verwagte resultate en vergelykende effektiwiteit te vergelyk en
- (iv) Die ontwikkeling van
 - (a) 'n meerjarige program en finansiële plan en
 - (b) 'n programbegroting in plaas van 'n lynitembegroting. Beide behoort op die programstruktuur gebaseer te word en vergesel te wees van die resultate van die analitiese studies.

'n Baie belangrike aspek van Kimmell, (1974, p. 72) se

ondersoek was dat slegs twee studies uitgevoer was om die bruikbaarheid, uitwerking en effektiwiteit van doelwitbegrotings te bepaal. Beide studies het die effektiwiteit van doelwitbegrotings as 'n middel om beplanning-, analise- en begrotingsfunksies op die Federale vlak in die V.S.A. te integreer ondersoek. Aan die bruikbaarheid, en uitwerking op die effektiwiteit van doelwitbegrotings op plaaslike owerhede was daar op daardie stadium nie veel in die vorm van studies bekend nie. Op 15 November 1973 het Hattingh sy proefskrif voltooi oor die toepasbaarheid van doelwitbegrotingstelsels op plaaslike bestuur met besondere verwysing na Sandton. Ingram (1978, p.132) wie se proefskrif oor begrotingsdoelwitte, -metodes, -prosedures en -tegnieke met spesiale verwysing na Suid-Afrikaanse munisipaliteite gaan, verwys slegs na een plaaslike owerheid (behalwe Sandton wat dit reeds gebruik) wat van plan is om 'n doelwitbegrotingstelsel in te stel. Volgens Hattingh is Sandton na sy wete die enigste plaaslike owerheid in Suid-Afrika waar die stelsel in werking is. Daar was dus geen ander outentieke bron oor ondervinding met doelwitbegrotings in Suid-Afrikaanse plaaslike owerhede behalwe Hattingh se proefskrif nie en daarom moet noodwendig swaar daarop gesteun word. Waar ander lande se ervaring van toepassing is, sal daarvan gebruik gemaak word. Cowden se proefskrif (1973) gaan ook oor doelwitbegrotingstelsels maar die stelsel is tot op hede nog nie in werking in Springs se plaaslike owerheid waar hy werkzaam was nie. Op 6 Maart 1975 het skrywer

'n konferensie, aangebied deur die Nasionale-
Ontwikkeling -en Bestuurstigting van Suid-Afrika, in
Pretoria bygewoon. Op 16 en 17 April 1975 is 'n
seminaar oor dieselfde onderwerp, aangebied deur die
Skool vir Bedryfsleiding, bygewoon te Johannesburg.
By beide geleenthede het Prof. M.C. Matson, finan-
siële direkteur van die stad Fort Worth, Texas, opge-
tree en is waardevolle inligting oor die stelsel inge-
win. Ook hierop sal verder in die hoofstuk swaar ge-
steun word.

Dit lyk nie asof dit veel waarde sal hê om vir doel-
eindes van die proefskrif 'n definisie van 'n doelwit-
begrotingstelsel te formuleer nie of om die verskille
en verskillende beklemtonings in die verskillende
definisies te ontleed nie. 'n Meer positiewe bena-
dering sal wees om die punte van ooreenstemming te
neem en die bespreking in die res van die hoofstuk
daarop te baseer. Met dit in gedagte kan ter inlei-
ding die begrippe wat hulself feitlik in al die
definisies hierbo herhaal het kortliks omskryf word.
Die elemente van die doelwitbegrotingstelsel sal
daarna in meer detail bespreek word. Voor so 'n
detail bespreking sal egter eers 'n oorsig oor die
geskiedenis van doelwitbegrotings gegee word.

3.3 Belangrike begrippe van doelwitbegroting- stelsels

Beplanning

Dit sluit in die definiëring van probleme, die ontwikkeling van doelstellings, oorweging van alternatiewe aktiwiteite wat tot die verwesenliking van die doelstellings kan lei, skatting van bronne, koste en voordele.

In die vorige hoofstuk is 'n redelik volledige uiteensetting van beplanning gegee en dit sal geen verdere doel dien om nou weer daarop uit te wy nie. Hattingh (1973, dl. 1, p. 54) het nadat hy verskeie skrywers se definisies van beplanning ontleed het, gesê dat beplanning gesien teen die doelwitbegrotings-agtergrond in hoofsaak bestaan uit die makro-intellektuele aktiwiteit om toekomstige doelwitte te bepaal ten einde beleidmakers in staat te stel om 'n beleid neer te lê vir 'n spesifieke tyd en 'n spesifieke plek, en tweedens het dit betrekking op die daarstelling van standarde waarteen die effektiwiteit waarmee die stappe wat geneem word om die doelstellings te bereik gemeet kan word.

Programmering

Dit omvat die keuse van die alternatief wat die wenslikste voorkom, die voorbereiding van gedetailleerde tydroosters vir aktiwiteite en die toewysing van bronne na aktiwiteite.

Begroting

Wyd gesien sluit begroting beplanning en programmering in, maar eng gedefinieer is dit die gedetailleerde proses van bepaling en toewysing van bronne na aktiwiteite en die bepaling van die inkomste wat deur die aktiwiteite gerealiseer behoort te word.

Doelstellings

'n Beskrywing van die eindresultate van die aktiwiteite verrig in kontras met 'n beskrywing van die proses van die funksie.

Stelselontleding

'n Georganiseerde benadering om die resultate te evalueer en bepaling van die mees doeltreffende metode vir hul bereiking.

3.4 Geskiedenis van doelwitbegrotingstelsels in die V.S.A.

Hattingh (1973,dl.1,p.29-37) het 'n goeie uiteensetting gegee van die oorsprong van doelwitbegrotingstelsels en wat verder oor die geskiedenis daarvan volg, sal hoofsaaklik op sy proefskrif gegrond wees behalwe vir die kort uiteensetting oor die geskiedenis van doelwitbegroting in Suid-Afrika.

Ten spyte van vele aanspraakmakers op die eer dat die stelsel deur hulle uitgevind of ontwerp is, het die eerste dokument oor aspekte van doelwitbegrotingstelsels soos dit vandag bekend staan, voorgekom in die tydskrif *Municipal Finance* in 1949 waarin A.E. Buck die gebruik van "functions and activities" as primêre basis vir uitgawebehoefte propageer anders as die tradisionele uitgawe-items vereis per departement.

Buck het genoem dat een van die primêre doelstellings van funksionele begrotings 'n verbetering in die owerheid se besluitneming sou wees ten opsigte van uitgawebehoefte. Verder sou dit ook beklemtoon wat bereik is en wat vir die volgende finansiële jaar beoog word.

In 1954 het die eerste boeke hul verskyning gemaak waarin die doelwitbegrotingstelsel bepleit is. Die fondament vir die samevoeging van die verskillende funksies wat die doelwitbegrotingstelsel uitmaak, is in 1949 deur die Hooverkommissie¹⁾ gelê toe hulle aanbeveel het dat die tradisionele metode van itembegroting, in die Federale regering vervang moes word deur wat genoem was "performance budgeting". Dit het beteken dat inkomste en uitgawe geklassifiseer moes word volgens die tipe aktiwiteit wat verrig word.

1) United States of America, Commission on organization of the executive branch of the government, Task force report on fiscal, budgeting and accounting activities (Washington, D.C., 1949). (Aangehaal deur Hattingh (1973, dl.1, p. 31).

Tweedens moes maatstawwe vir werkverrigting vir elke tipe aktiwiteit gevind word. As die bestuur van 'n hospitaal as 'n aktiwiteit geklassifiseer word dan moes die werkverrigting daarvan gemeet word aan iets relatief daartoe soos byvoorbeeld die koste per pasiënt per bed per dag. Hierdie metode waar nie net die uitgawes van 'n aktiwiteit as belangrik beskou was nie maar ook die resultate, het die aanvanklike elemente besit van wat later doelwitbegrotings geword het. Daar was terselfdertyd ander ontwikkelings in die Amerikaanse Departement van Verdediging wat, tesame met prestasiebegroting, gekulmineer het in die instelling van 'n doelwitbegrotingstelsel in daardie departement.

In 1961 het President Kennedy aan die Sekretaris van Verdediging opdrag gegee om die departement op so 'n wyse te ontwikkel dat dit die Verenigde State se buitelandse beleid teen die laagste moontlike koste, sou ondersteun maar met maksimum doeltreffendheid. Binne ses maande het die sekretaris en die komptroleur 'n vyfjaar-verdedigingsplan ontwikkel gebaseer op 'n programstruktuur bestaande uit nege hoofsendings wat op hulle beurt weer onderverdeel is in 'n reeks programme en programmelemente. Die sekretaris se plan het 'n drie-fase operasionele spektrum gehad, naamlik beplanning-programmering-begroting.

Die eerste fase, beplanning en bepaling van benodig-

hede was 'n handeling wat heeljaar moes plaasvind en het bestaan uit militêre studies wat alternatiewe metodes moes ondersoek om nasionale sekuriteitsoogmerke te bereik ten einde die alternatief te vind wat die doelstelling sou bevredig teen die laagste moontlike koste. Die tweede fase was die voorbereiding van die programstruktuur en in die derde fase moes die beplanningsresultate verwerk word in 'n begroting wat uiteengesit was in die vorm van programme en nie in terme van uitgawe-items nie.

In 1965 het President Johnston aangekondig dat die stelsel in 'n aantal nie-verdedigingsdepartemente ingestel word (Hattingh,dl.1,1973,p.3). Sedertdien het die stelsel se gebruik drasties toegeneem.

3.5 Geskiedenis van doelwitbegrotingstelsels in Suid-Afrika

Gedurende 1970 het die Kommissie van Onderzoek na die Fiskale en Monetêre Beleid, ook bekend as die Franzsen-kommissie, aanbeveel dat die Tesourie die moontlikheid moet ondersoek om die programbegrotingstelsel (nou later bekend as doelwitbegroting) in die Suid-Afrikaanse staatsdiens toe te pas. Gedurende 1971 en 1972 het die Tesourie dan ook na nuwe begrotingstegnieke in die buiteland gaan ondersoek instel. Voortspruitend hieruit is daar toe in 1973 begin met die proefondervindelijke ontwikkeling van die doelwitbegrotingstelsel in

die Departemente van Gesondheid en Landbou-Tegniese Dienste. In die daaropvolgende jaar 1974 is die grondliggende beginsels van die nuwe stelsel deur die Kabinet aanvaar en is goedgekeur dat die genoemde twee departemente se begrotingsposte met ingang van die 1976/77-boekjaar op die nuwe grondslag aan die Parlement voorgelê kan word. Ook is aanbeveel dat die ander staatsdepartemente so gou doenlik na die nuwe stelsel moet oorskakel. Die Gekose Komitee oor Openbare Rekenings van die Volksraad het gedurende die Parlementsitting van 1975 die gewysigde vorm waarin begrotingsposte aan die Parlement voorgelê sal word, aanvaar. Vanaf die 1976/77-boekjaar het vyf departemente teweete Verdediging, Landbou-Tegniese Dienste, Gesondheid, Bosbou en Finansies reeds na 'n doelwitbegrotingstelsel oorgeslaan (Tesourie, 1976, p. 2).

Op plaaslike owerheidsvlak is die stelsel reeds in werking in Sandton waar dit deur die Stadsklerk Dr. J.J. Hattingh ingestel is. Op Springs het Dr. J.W. Cowden ook gepoog om die stelsel in te voer maar kon vanweë redes waarmee skrywer nie bekend is nie, nie daarin slaag nie. Geen verdere voorbeelde van plaaslike owerhede wat besig is met implementering van dié stelsel kon gevind word nie. Dit is 'n verbasende toestand en miskien 'n refleksie op plaaslike owerhede in die algemeen veral as daar uit die volgende twee aanhalings gelet word dat daar baie gepraat word oor die doelwitbegrotingstelsel :

"Op die 43e Jaarlikse Vergadering van die Verenigde Munisipale Bestuur van Suid-Afrika, het die President, Raadslid G.H. Meiring gesê:

'Kortliks lyk dit vir my asof programbegroting die aanpassing is van ons begrotingstelsels by die moderne konsep van bestuur met behulp van doelwitte, en ek moet erken dat dit my tref as 'n besonder doeltreffende hulpmiddel vir dié wat besluite moet neem, en dit sluit die Raadslede van plaaslike besture in.'

'Plaaslike owerhede sal met erns moet begin kennis neem van hierdie moderne bestuursmiddel. 'n Oorskakeling na hierdie nuwe stelsel sal ongetwyfeld ingewikkeld en moeilik wees, en dit sal tyd vereis, maar daar moet 'n begin aan gemaak word, en hoe gouer hoe beter. Die nuwe Transvaalse munisipaliteit, Sandton, het blykbaar die voortou geneem en ek verstaan dat 'n programbegroting daar alreeds in werking is. Hulle het goedgunstiglik aangebied om dié kennis en ondervinding met ander plaaslike owerhede te deel. Die stelsel word op die vlak van die Sentrale Regering ondersoek en die aanneme daarvan deur die Staat is reeds aanbeveel. Indien dit op die hoogste vlak ingestel word, is dit moontlik dat plaaslike owerhede genoodsaak sal word tot 'n mate van integrasie in 'n omvattende stelsel. Hulle behoort hul dus te

begin voorberei deur die instelling van voorafgaande ondersoeke'" (Nasionale-ontwikkeling- en Bestuurstigting van Suid-Afrika, 1975, Program).

Die volgende aanbeveling is vervat in die Derde Verslag van die Kommissie van Onderzoek na die Fiskale en Monetêre Beleid van Suid-Afrika¹⁾ (Nasionale-ontwikkeling- en Bestuurstigting van Suid-Afrika, 1975, Program).

"Die Kommissie is van mening dat alle openbare owerhede, maar veral sentrale en provinsiale owerhede, groot voordeel sal trek uit die instelling van 'n stelsel van programbegroting. Die klem wat in hierdie stelsel op 'n geïntegreerde beplannings- en begrotingsprosedure geplaas word, die vooruitbeplanning en die begroting op 'n grondslag van spesifieke doelwitte oor 'n aantal jare en die formele ontleding en oorweging van alternatiewes sal verhoogde doeltreffendheid in die openbare sektor aan die hand werk".

Ongelukkig het dit wat plaaslike owerhede betref bypraat gebly ten spyte van die voordele wat die stelsel kan bied.

Op hierdie stadium is daar heelwat inligting oor doelwitbegrotings verstrek as agtergrond en kan daar nou

1) Ook bekend as die Franzsenkommissie.

oorgegaan word na 'n bespreking van die belangrikste elemente van die stelsel en hoe die stelsel funksioneer. Daar sal begin word met stelselontleding.

3.6 Stelselontleding

Hattingh (1973,dl.1,p.179) bespreek die kwessie of stelselontleding 'n integrale deel vorm van doelwitbegrotingstelsels of nie, aangesien, soos hy dit stel, verskeie voorstanders van doelwitbegrotingstelsels dit so wil hê. Die slotsom waartoe Hattingh kom is dat stelselontleding, kostevoordele-analise, ens. nie noodwendig 'n geïntegreerde deel van doelwitbegrotingstelsels is nie. "However PPBS require analysis, and this can be adequately covered by stating that it requires systematic analysis and if the occasion should arise where it could be meaningfully utilised, the system analysis, or cost benefit analysis, or cost-effectiveness analysis can be used by all means." (Padgett (1971, p. 353) sê: "PPBS is, of course, the application of systems analysis to budgeting".

Volgens beide skrywers is stelselontleding nie 'n geïntegreerde deel van 'n doelwitbegrotingstelsel nie. Uit Padgett se opmerking is dit duidelik dat stelselontleding 'n voorvereiste vir doelwitbegroting is en dat die instelling van die stelsel sal afhang van die beskikbaarheid van stelselontleders. Hattingh is

nie so eksplisiet soos Padgett dat dit 'n voorvereiste is nie maar noem dat doelwitbegrotingstelsels sistematiese analise nodig het en dat dit gebruik moet word waar die geleentheid hom voordoen.

Kimmell, (1974, p. 79) haal vier bronne aan wat die belangrikheid van stelselontleding soos volg beskryf: "Improved program analysis of major issues should be considered the major product of the system" (Mushkin, 1969, p. 87); "Analytic studies must be considered the backbone of the PPB operation" (Seidman, 1972, p. 326); "Systematic analysis of alternative ways of reaching objectives are the heart and soul of PPB" (Rivlin, 1969, p. 915); "The payoff of budget reform under PBB comes from introducing more and better analysis into the budget process". (Haldi, 1973, p. 7).

Kimmell, (1974, p. 79 - 80) gaan dan verder en haal verskeie bronne aan wat die rol van stelselontleding in minder sterk terme stel. Matson (1975 I, p. 8) noem as een van die beginsels van doelwitbegrotingstelsels dat alternatiewe metodes om dieselfde of verskillende resultaat(e) te bereik oorweeg word. Verskillende metodes word aan die raad voorgelê om 'n doelstelling te bereik. Die verwagte resultaat van elke alternatief word ook voorgelê. Dit is nou vir die raad om te besluit watter alternatief die

verlangde kwaliteit diens gaan lewer. So byvoorbeeld mag alternatief A R1 miljoen kos en tagtig persent van die vullis verwyder. Alternatief B mag R500 000 kos en sewentig persent verwyder, terwyl alternatief C honderd persent sal verwyder maar R2 miljoen kos.

As stelselontleding dit tot gevolg het wat in die vorige paragraaf genoem word dan lyk dit asof dit 'n integrale deel van doelwitbegrotingstelsels moet wees en dat die stelsel se sukses in 'n groot mate van die behoorlike uitvoering van dié element en dus die beskikbaarheid van genoeg behoorlik opgeleide stelselontleders sal afhang. In Kanada byvoorbeeld bestaan die probleem dat daar nie genoeg stelselontleders is nie (Segsworth, 1972, p. 419). Padgett (1971, p. 362) vra ook die vraag of regerings in staat sal wees, om die verlangde hoeveelheid stelselontleders wat nodig is vir effektiewe program-analise, op te kan lei. Voordat 'n plek soos Pietersburg daaraan kan dink om die stelsel te oorweeg sal daar uitsluitel gekry moet word oor wie die stelselontleding sal doen. 'n Voorvereiste van stelselontleding sal die behoorlike formulering van doelstellings wees.

3.7 Doelstellings

'n Hoeksteen van die doelwitbegrotingstelsel is dat daar veronderstel word om te meet in hoe 'n mate programme bygedra het tot die bereiking van doelstellings. As hierdie metingsproses nie behoorlik plaasvind nie sal die stelsel beswaarlik kan funksioneer. Die sukses van die metingsproses is egter van die behoorlike formulering van doelstellings afhanklik.

Daar moet met Campbell (n.d., p. 4) saamgestem word dat daar heelwat moeilikheid ondervind sal word om eenstemmigheid te verkry oor doelstellings en dat die spesifisering van doelstellings tot ideologiese dispute en pragmatiese ooreenkomste mag lei. Net so noem Titman (n.d., p. 4) dat die daarstel van doelstellings uitermatig moeilik is. Peterson (1972, p. 119) is ook 'n skrywer wat sê dat doelstellings in die openbare sektor moeilik is om te definieer. Die handelinge van openbare owerhede is normaalweg gerig om in 'n groot verskeidenheid van openbare behoeftes te voorsien wat op verskillende tye tot die aandag kom en wat gedurig verander en dikwels in konflik met mekaar is. 'n Kenmerkende reaksie is dan om 'n diens (of beheermaatreël wat 'n negatiewe diens is) te voorsien en waarvan die voortsetting en verbetering dan 'n doelstelling in eie reg word. Die

enigste vraag is dan of, hoe ver en hoe vinnig die dienste moet groei of verbeter moet word. Die blote voortsetting en/of verbetering van 'n diens as doelstelling van die diens bevredig nie die vereistes vir 'n goeie doelstelling nie.

Koontz & O'Donnell (1974, p. 387) noem dan ook dat 'n gebrek aan duidelik geformuleerde doelstellings veroorsaak dat doelwitbegrotingstelsels nie in die praktyk die bestuursinstrument is wat dit moet wees nie. Dit is nie moontlik om te beplan, te programmeer en te begroot op grond van dié doelstellings nie. Dieselfde geld vir die gebruik van enige bestuursinstrument. Daar is reeds op gewys dat optimum resultate nie bereik kan word as niemand kan sê of die doelstelling(s) wat nagejaag word wel dit is wat die inwoners die meeste begeer nie.

Ten opsigte van doelstellings moet daar geen vaagheid of laksheid geduld word nie en die feit dat die definiëring daarvan moeilik is, behoort nie te verhinder dat daarmee, en met die ontwerp van effektiwiteitsmaatstawwe om die bereiking daarvan mee te meet, begin word nie. Matson (1975d, p. 6) noem dat effektiwiteitsmeting op 'n objektiewe basis moet geskied maar erken terselfdertyd dat daar geleenthede is waar meting op 'n subjektiewe basis sal moet plaasvind. Onder objektiewe maatstawwe noem hy direkte kwantifiseerbare maatstawwe en proksiemaatstawwe.

Met laasgenoemde word bedoel dat logika jou vertel dat iets werk maar jy kan dit nie meet nie, byvoorbeeld die dorp is skoon. Subjektiewe maatstawwe sluit in professionele oorsig en meningsopnames.

Die doelwitbegrotingstelsel sal op sy beste kan werk as daar ten opsigte van alle doelstellings objektiewe direkte kwantifiseerbare maatstawwe kan wees.

'n Ondersoek van die doelstellings in Hattingh (1973) het ook aangetoon dat daar baie doelstellings is wat nie gekwantifiseer is nie en wat ook as vaag beskryf kan word. So byvoorbeeld word die doelstelling van watervoorsiening beskryf as die installasie, voorsiening en onderhoud van 'n voldoende en sterk voorraad water aan die gemeenskap (Hattingh, 1973, dl.2, p. 103). Sover kragvoorsiening betref is die doelstelling die voorsiening van voldoende krag vir huishoudelike, kommersiële en industriële verbruik (Hattingh, 1974, dl. 2, p. 105).

Die gevaar bestaan dat die opstel van 'n doelwitbegroting ook van jaar tot jaar net soos die geval met die belastings- en- algemenedienstebegroting in 'n formaliteit kan ontaard. Doelstellings kan jaar na jaar dieselfde bly, die programstrukture ook en netso bestaan die gevaar dat die jaarlikse en

meerjarige begrotings sonder die nodige erns opgestel word. Die enigste manier waarop dit verhinder kan word, is as daar definitiewe maatstawwe gestel word waarteen die plaaslike owerheid se werkverrigting gemeet kan word. Dit beteken net een ding en dit is dat doelstellings sover moontlik gekwantifiseer en baie eksplisiet gestel moet word. Soos hierbo genoem is dit een van die groot gebreke van die doelwitbegrotingstelsel volgens Koontz & O'Donnell. Dit is nogal ironies dat dit so is want dit is een van die doelwitbegrotingstelsel se ideale dat doelstellings so gestel moet wees dat daar bepaal kan word of dit bereik word. Die element van uitdaging moet gedurig aanwesig wees en dit kan slegs verkry word deur 'n sekere standaard wat ten opsigte van die plaaslike owerheid se doelstellings neergelê word, na te streef.

In die proefskrif gaan daar 'n poging aangewend word om doelstellings sover moontlik gekwantifiseer te formuleer. Solank doelstellings nie sover moontlik gekwantifiseer kan word nie lyk dit vir skrywer asof die doelwitbegrotingstelsel nie behoorlik sal werk nie. As doelstellings vir die verskillende funksies (poste) in die belastings- en-algemenedienstebegroting nog nie behoorlik bepaal is nie, kan daar vergeet word om aan 'n doelwitbegrotingstelsel te dink. Die benadering in die proefskrif is dan ook dat doelstellings vir die huidige stelsel ontwerp moet word voordat daar aan nuwe stelsels gedink behoort te word.

Dit was vir skrywer amper verstommend om te ontdek dat doelstellings so 'n verwaarloosde terrein in plaaslike bestuur is. Plaaslike owerhede se doelstellings is selde duidelik uitgestippel. Die indruk word gekry dat Pietersburg van die een finansiële jaar na die ander beweeg sonder dat die plaaslike owerheid weet presies waarheen hy op pad is. Nêrens is daar 'n duidelik uitgestippelde plan van aksie gerig deur spesifieke doelstellings nie. Die enigste sinvolle beplanningsinstrumente is die belasting- en-algemenedienstebegroting en die kapitaalprogram.

'n Begrotingsbedrag op sigself verteenwoordig natuurlik 'n doelstelling in soverre dit betrekking het op 'n som geld wat geïnfuseer of uitgegee mag word ten opsigte van 'n pos of item. Verder as dit dien dit egter geen doel nie. Wat gestel behoort te word is wat met die geld bereik gaan word en hierin lê die waarde van doelwitbegrotingstelsels. Elkeen wat geld in of spandeer, kan dit doen met die voortdurende toets byderhand : Voldoen dit aan die doelstelling of nie? Personeel, en veral junior personeel wat nog nie behoorlik weet waaroor dit gaan in die plaaslike owerheid nie, hoef net die doel-

stellings te lees om 'n beter begrip op te bou van waarom sy werk gaan. As 'n personeellid of inwoner, wie ook al, twyfel het waarom 'n funksie gaan, kan hy onder die doelwitbegrotingstelsel 'n gedetailleerde uiteensetting daarvoor kry.

Noudat die belangrikheid van doelstellings en die probleme wat daarmee ondervind word, bespreek is, kan tot die bespreking van programmering oorgegaan word.

3.8 Programmering

3.8.1 Inleiding

In moderne taal kan 'n program onder andere die instruksies wees wat aan 'n rekenaar gevoer word om vooraf te bepaal op watter manier dit moet werk as dit met sekere gespesifiseerde inligting gevoer word. "In other words, a computer programme is a predetermined sequence of actions, very similar to a programme of a concert, for instance. What then is a programme in PPBS? The original instruction on PPBS to the United States Federal Agencies, stated that 'programmes' are activity categories which, together, cover the total work of the particular agency" (Hattingh, 1973, dl.1, p. 3 en 4).

Programmering het basies te doen met die opstel van 'n struktuur van funksies wat op doelstellings gerig is.

Die struktuur bestaan uit hoof koördinerende eenhede wat op hul beurt weer uit subeenhede opgemaak word. Starr (1971, p. 578) noem dat as operasionele eenhede van 'n organisasie op so wyse deur prosedures gekoördineer word dat die substelsels (eenhede) gesamentlik 'n totale verenigde netwerk uitmaak kan verwag word dat die groot, stelsel meer effektief sal funksioneer.

In hoofstuk vyf, bladsye 268 - 270 is 'n uiteensetting gegee van al die funksies wat in die Pietersburgse plaaslike owerheid verrig word. Vir 'n doelwitbegrotingstelsel sal so klassifikasie nie aanvaarbaar wees nie. In plaas dat funksies per departement of alfabeties geklassifiseer word, word dit in 'n doelwitbegrotingstelsel per aktiwiteitskategorie geklassifiseer. Castello (1973, p. 30) sê : "... most legislators and agency administrators are not really interested in line item budget figures. What they are interested in are the specific programs needed or services which must be provided". Sover programmering dan op die Pietersburgse plaaslike owerheid toegepas kan word, sal dit beteken dat die totale werksaamhede van die plaaslike owerheid verdeel moet word in 'n aantal aktiwiteitskategorieë of afdelings. Hierdie proses van verdeling kan so uitgevoer word dat dit tot 'n hele aantal vlakke van onderverdeling kan lei. Die geheel van afdeling en onderafdelings verteenwoordig dan die programstruktuur.

Die voorbeeld wat nou volg is hoe 'n programstruktuur vir die Pietersburgse plaaslike owerheid kon gelyk het indien die stelsel toegepas was en is gebaseer op die struktuur in werking op Sandton.

Fig. 3.1

Voorgestelde doelwitbegrotingprogramstruktuur vir die Pietersburgse plaaslike owerheid

A Gemeenskaps- beveiliging		B Omgewingsdienste		C Vervoer		D Kulturele en ontspannings- dienste		E Algemene administratiewe dienste	
Aa	<u>Oortredings</u>	Ba	<u>Dorpsbeplan- ning en so- nering</u>	Ca	<u>Parkering</u>	Da	<u>Kunste</u>	Ea	<u>Die raad</u>
Aa 1	Verkeers- wette-toe- passing (01)	Ba 1	Wysigingske- mas (05)	Ca 1	Parkering (01)	Da 1	Verkryging van kuns- werke (03,08)	Ea 1	Toelae aan raads- lede (03)
Aa 2	Bywette-toe- passing (01, 02,04,05,07)	Ba 2	Stigting van dorpsgebie- de (05)	Ca 2	Parkeermeters (01)	Da 2	Uitstallings (08)	Ea 2	Komiteedienste (03)
Aa 3	Ordonnansie- toepassing (01,03,04, 05,07)	Ba 3	Onderverde- lings (05)					Ea 3	Konferensies (03)
		Ba 4	Gemeenskaps- behuising (05)					Ea 4	Burgemeesters- dienste (03)
								Ea 5	Openbare betrek- kings (03,08)
Ab	<u>Verkeers- veiligheid</u>	Bb	<u>Boubeheer</u>	Cb	<u>Paaie en storm- waterdreinerings</u>	Db	<u>Opvoedkundige dienste</u>	Eb	<u>Regsadvies</u>
Ab 1	Verkeers- opleiding (01)	Bb 1	Oorweging van planne (05)	Cb 1	Verkryging van grond (03)	Db 1	Beurse (03)	Eb 1	Regsadvies (in- tern) (03)
Ab 2	Verkeers- gevaar-ana- lise (01)	Bb 2	Bou-inspek- sies (05)	Cb 2	Ontwerp en kon- struksie (05)	Db 2	Biblioteekdienste (03)	Eb 2	Prokureursdien- ste (03)
Ab 3	Verkeers- vloei (01)			Cb 3	Onderhoud (05)	Db 3	Skenkings (02)	Eb 3	Raadsdienste (03)
Ab 4	Ongeluk- sondersoek (01)			Cb 4	Onderhoud van toerusting (05)			Eb 4	Bywette (03)
Ab 5	Verkeers- ingenieurs- wese (01)							Eb 5	Kontrakte (03)

Ab 6	Straatbe- ligting (04)	Bc	<u>Watervoor- siening</u>			Dc	<u>Ontspanningsfasili- teite</u>	Ec	<u>Personeeldienste</u>
Ab 7	Robots (04)	Bc 1	Installe- ring van hocftoe- voer (05)			Dc 1	Aankoop van grond (03)	Ec 1	Werwing (03)
Ab 8	Onderhoud van toerus- ting (01, 04)	Bc 2	Reservoirs (05)			Dc 2	Voorsiening van uit- rusting (06)	Ec 2	Indiensneming (02,03)
Ab 9	Onderzoek van defek- te voer- tuie (01)	Bc 3	Handel (05)			Dc 3	Sportstadion (06)	Ec 3	Personeelrekords (02)
Ab 10	Eksamine- ring van applikan- te vir leerling- bestuur- derslisen- sies (01)	Bc 4	Onderhoud van hoof- toevoer- stelsel (05)			Dc 4	Gemeenskap ontspan- nings- en kultuur- sentrums (03,06)	Ec 4	Opleiding van personeel (01-08)
Ab 11	Oprigting van ver- keerste- kens (01)	Bc 5	Wateraan- sluitings (05)			Dd	<u>Liefdadigheids- aktiwiteite</u>	Ec 5	Vakleerlingskap (02)
Ab 12	Oprigting van straat- naamplate (01)	Bc 6	Onderhoud van toe- rusting (05)			De	<u>Openbare vermaak</u>	Ed	<u>Finansiële funk- sies</u>
		Bd	<u>Kragvoor- siening</u>			De 1	Hoogwaardigheids- beksleërs (03)	Ed 1	Uitgawebeheer (02)
		Bd 1	Installa- sie van hoofnet- werk (04)			De 2	Kulturele aktiwiteite (03)	Ed 2	Inkomstebeheer (02)
		Bd 2	Handel (04)					Ed 3	Beleggingsbeheer (02)
		Bd 3	Onderhoud van hoof- netwerk (04)					Ed 4	Waardasies (02)
								Ed 5	Oudit (02)
								Ed 6	Magasyndienste (02)
								Ed 7	Kapitaalreserwe- fonds (02)

Ac	<u>Mediese en ambulansdienste</u>	Bd 4	Kragaan-sluitings (04)				Ee	<u>Openbare geboue</u>
Ac 1	Nood mediese dienste (01)	Bd 5	Onderhoud van toerusting (04)				Ee 1	Verkryging van grond (03)
Ac 2	Nood ambulansdienste (01)	Be	<u>Lugbesoedeling</u>				Ee 2	Personeelakkomodasie (03)
Ac 3	Onderhoud van toerusting (01)	Be 1	Voorkomingsdienste (07)				Ee 3	Diensgeboue (05)
Ad	<u>Brandvoorkoming</u>	Bf	<u>Riolverwydering</u>				Ee 4	Onderhoud van geboue (05)
Ad 1	Onderrig van inwoners (01)	Bf 1	Installasie van hoofnetwerk (05)				Ee 5	Verhuringsaktiwiteite: Stadsaal, ens. (03)
Ad 2	Inspeksie van strukture, ontwerpe en materiaal (01)	Bf 2	Handel (05)				Ef	<u>Verkiesingsdienste</u>
Ad 3	Gevare op privaat eiendom (01)	Bf 3	Onderhoud van hoofnetwerk (05)				Ef 1	Afneem van verkiesings (03)
Ad 4	Onderhoud van toerusting (01)	Bf 4	Rioolaansluitings (05)				Ef 2	Kieserslys (03)
		Bf 5	Onderhoud van toerusting (05)					
		Bg	<u>Straat en parkdienste</u>					
		Bg 1	Skoonmaak van strate (05)					
		Bg 2	Onderhoud van sy-paadjies (05)					

Ae	<u>Brandbestryding</u>							
Ae 1	Blus van brande (01)							
Ae 2	Onderhoud van toerusting (01)	Bg 3	Aanplant van bome (06)					
Af	<u>Omgewingsgesondheid</u>	Bg 4	Parke en oop ruimtes (06)					
Af 1	Aansteeklike siektes (07)	Bg 5	Kwekery dienste (06)					
Af 2	Tuberkulose beheer (07)	Bg 6	Onderhoud van toerusting (06)					
Af 3	Algemene gesondheidsbeheer (07)	Bh	<u>Handels en voertuiglisensiëring</u>					
Af 4	Klinieke (07)	Bh 1	Handelslisensies (01,03)					
Af 5	Pesbeheer (07)	Bh 2	Voertuiglisensiëring en registrasies (01,02)					
Ag	<u>Burgerlike beskerming</u>	Bi	<u>Vullisverwydering</u>					
Ag 1	Burgerlike beskerming (07)	Bi 1	Huishoudelike vullisverwydering (07)					
		Bi 2	Spesiale vullisverwydering (07)					

		Bi 3	Stortings- areas (07)						
		Bi 4	Verwydering van dooie diere (07)						
		Bi 5	Onderhoud van toerus- ting (07)						

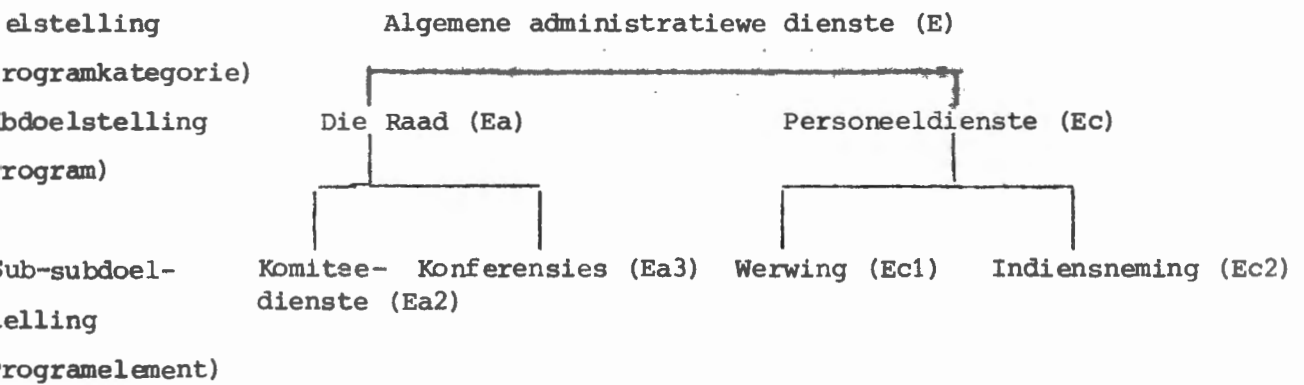
Die kodes in hakies na elke programelement dui die departement aan wat huidig die funksie verrig en die besonderhede is deur die stadsklerk voorsien.

- 01 Beskermingsdienste
- 02 Stadstesourier
- 03 Stadsekretaris
- 04 Elektrisiteit
- 05 Stadsingenieur
- 06 Parke- en landgoed
- 07 Gesondheid
- 08 Stadsklerk

Titman (n.d., p. 4) waarsku dat daar met programmering gewaak moet word teen meganisering en sistematisering. Alle pogings om 'n outomatiese, basiese meganistiese klassifikasiestelsel neer te lê het misluk. Vir elke stelsel moet die onderneming of bedryf se eie kennis, verbeelding en vermoë aangewend word. Die programstruktuur soos hierbo aangedui is dus 'n teoretiese een en slegs weergegee om die werking van die stelsel te verduidelik.

Die hoogste vlak van 'n programstruktuur bestaan uit die breë kategorieë gemik op die fundamentele doelstellings. In die voorbeeld is daar vyf en elkeen is aangedui met 'n letter van die alfabet. Die laer vlakke van die programstruktuur word progressief

nouer en die meer spesifiekgroeperings verteenwoordig beperkter doelstellings. In terme van doelstellings is die volgende 'n voorbeeld van 'n eenvoudige programstruktuur :



In terme van 'n doelwitbegrotingstelsel word daar na die terme doelstelling, subdoelstelling en sub-subdoelstelling hierbo verwys as programme. Die struktuur word gebou op 'n basis van doelstellings. Daar is reeds afsonderlike aandag aan doelstellings geskenk.

Vir helderheid oor die begrippe wat opduik by die ontwerp van 'n programstruktuur volg daar nou 'n lys met omskrywings van die belangrikstes daarvan.

3.8.2 Lys van programstruktuurterme (Matson, 1975e, p. 1)

Program

'n Identifiseerbare kombinasie van verwante aktiwiteite wat ontwerp is om omskrewe doelstellings te bereik. Die verwantskap wat die aktiwiteite aan mekaar verbind is die feit dat hulle almal dieselfde einddoel dien.

Programkategorieë

Programme saamgegroeper in breë diensareas en wat hoofareas van einddoelstellings soos byvoorbeeld gemeenskapsbeveiliging, vervoer, of omgewingsdienste aandui.

Programelemente

'n Subafdeling van 'n programkategorie wat verwante aktiwiteite bevat wat normaalweg binne een organisatoriese eenheid val en wat maklik geïdentifiseer kan word met die bereiking van doelstellings soos byvoorbeeld ondersoek van verkeersongelukke wat natuurlik verkeersveiligheid ten doel het.

Aktiwiteit

Dit verteenwoordig die werksaamhede van 'n individu of klein organisatoriese eenheid wat as dit gekombineer

word programelemente uitmaak en wat lei tot die bereiking van doelstellings soos werwing van personeel, in-diensneming van personeel, ens.

Programstruktuur

'n Hiërargiese rangskikking van aktiwiteite, programmelemente en programkategorieë ontwerp om analitiese vergelykings van die koste en effektiwiteit van alternatiewe benaderings vir die oplos van probleme te vergemaklik.

In die ontwikkeling van die programstruktuur is dit belangrik om sekere riglyne in ag te hou.

3.8.3 Belangrike riglyne vir die ontwikkeling van 'n programstruktuur (Matson, 1975e, p. 2)

Dit moet tot die einddoelstelling georiënteer wees

Sonder dié oriëntasie is geen logiese struktuur moontlik nie. Castello (1973, p. 31) noem dat die programstruktuur die doelstellings en aktiwiteite met mekaar in verband bring. In die voorbeeld in fig. 3.1 (p.130 - 4) bring die doelstellings om die gemeenskap te beveilig, die omgewingsdienste, vervoerdienste, kulturele en ontspanningsdienste en algemene administratiewe dienste te lewer die aktiwiteite met mekaar in verband. Die

aktiwiteite van verskillende departemente word op die wyse onder 'n gemeenskaplike doelstelling bymekaar gebring.

Buigsaamheid

Die struktuur hoef nie op dieselfde wyse deur elke plaaslike owerheid toegepas te word nie. Dit moet by die behoeftes van die besluitnemers aanpas. Die bekwaamhede van raadslede en amptenare verskil van plek tot plek en so ook die dienste wat deur plaaslike owerhede gelewer word.

Tydspan

Aktiwiteite met 'n lang tydspan soos byvoorbeeld navorsing kan in 'n aparte kategorie geplaas word.

Diensaktiwiteite

Diensaktiwiteite moet as 'n afsonderlike programkategorie beskou word as dit betrekking op verskeie programme het. So byvoorbeeld vorm algemene administratiewe dienste 'n kategorie op sy eie.

Volledigheid

'n Programstruktuur moet allesomvattend wees. Alle aktiwiteite van die plaaslike owerheid moet in die struktuur ingesluit word. Dit is dan ook in die

voorbeeld in fig. 3.1 so ver moontlik gedoen.

Programstrukture verskil van organisasiestrukture

Eersgenoemde word gegroepeer volgens einddoelstellings terwyl laasgenoemde gegroepeer word volgens funksie. Die programstruktuur word saamgestel sonder verwysing na die bestaande organisasiestruktuur. Die doelstellings en die verdeling daarvan in laervlakke-programme moet plaasvind onafhanklik van watter departement op daardie stadium besig is met 'n aktiwiteit. Deur in fig. 3.1 die verantwoordelike departement in hakies na elke programelement in die struktuur aan te dui, kan 'n idee verkry word van hoe programme oor organisasielyne heensny. Ten einde 'n programstruktuur op te stel hoef daar nie aan die bestaande organisasiestruktuur verander te word nie. Dit mag egter wel gebeur dat die organisasiestruktuur sal verander na die instelling van 'n doelwitbegrotingstelsel omdat dit logies is dat doelstellings makliker bereik word deur eenheid in bestuur en veral beheer.

Die gebruik dat die programstruktuur saamgestel word sonder verwysing na die bestaande organisasiestruktuur word nie altyd geredelik aanvaar nie en kan veroorsaak dat daar probleme met die implementering van die doelwitbegrotingstelsel ondervind mag word. Koontz en O'Donnell (1974, p. 387) noem juis, waar hulle pro-

bleme met die toepassing van die stelsel bespreek, dat "... most legislators, accustomed to this kind (lynitembegrotings), often will not tolerate program budgets unless they are recast in a line-item form....".

Kruiskodifisering sal nodig wees om die verband tussen die doelwitbegroting en belastings- en algemenedienstebegroting aan te dui

Die rede hiervoor is dat toewysings aan die hand van die organisasielyne gemaak word en wetlik gesproke nie na programstrukture nie. Elke pos kry jaarliks 'n toewysing in plaas van 'n toewysing per program. So byvoorbeeld word indiensneming in Pietersburg deur die departemente, van die stadstesourier en die stadsekretaris hanteer. Toewysing vir die een funksie word nou na twee departemente onder die tradisionele begrotingsmetode gemaak terwyl dit onder 'n doelwitbegrotingstelsel na program Ec toegewys kon word. So word dit ook aangetref dat funksies van die ingenieursdepartement versprei word oor programme Aa, Ba, Bb, Bc, Bf, Bg, Cb, Ec, Ee.

Nadat doelstellings geformuleer, en die programstruktuur op grond daarvan ontwerp is, kan die begroting waarin al die elemente van die doelwitbegrotingstelsel geïntegreer word, opgestel word.

3.9 Doelwitbegrotings

Voordat 'n beskrywing van 'n doelwitbegroting gegee word sal daar eers kortliks aandag gegee word aan die verskillende soorte begrotings in plaaslike owerhede.

3.9.1 Soorte begrotings

Die metode van begroting het baie stadig verander en kan toegeskryf word aan die aard van die politieke proses en die ingeboude weerstand teen verandering daarvan. Ontwikkelings wat plaasgevind het, was eerder die gevolg van toevoegings tot die proses en nie soseer as gevolg van veranderings daarin nie. Elke nuwe benadering het darem gelei tot een of ander verbetering in die proses (Matson, 1975c, p. 2). Ingram (1978, p. 24 - 9) noem vier soorte begrotings naamlik:

- (i) lynitembegrotings
- (ii) programbegrotings
- (iii) prestasiebegrotings
- (iv) programbeplanningsbegrotings (In hierdie proefskrif doelwitbegrotings genoem).

Daar sal kortliks aan elke soort aandag geskenk word.

3.9.1.1 Lynitembegrotings (volgens doel van uitgawe)

Dit is die stelsel in werking in die Pietersburgse plaaslike owerheid. Ingram (1978, p. 24) noem dat die uitgangspunt van 'n lynitembegroting is dat die inkomstes en uitgawes van elke departement, of afdeling daarvan, verantwoordelik vir die verskaffing van bepaalde munisipale dienste, geklassifiseer word volgens oorsprong en bestemmings van uitgawes. In hoofstuk 5 word daar verduidelik hoe die stelsel in Pietersburg daar uitsien.¹⁾ Die kenmerke van die lynitembegroting kan kortliks soos volg opgesom word:

- (i) Die beheerwaarde daarvan is laag. Al wat die stelsel beheer, is die bedrag wat per uitgaweitem bestee kan word en dit meet nie doeltreffendheid en effektiwiteit nie.
- (ii) Dit is pos gebonde. Die items op die begroting word ooreenkomstig die verskillende poste min of meer alfabeties gerangskik. In Pietersburg word die poste nie eers per departement gegroeper nie.
- (iii) Dit is onproporsioneel wat detail betref. Daar is byvoorbeeld geen verskil in die prominensie waarmee 'n begrotingsitem van R1 en een van R1 miljoen aangedui word nie.

1) Kyk p. 256.

3.9.1.2 Die prestasiebegroting (Performance budget)

Die prestasiebegroting gee nie net die doel van 'n uitgawe aan nie maar ook in 'n beperkte mate 'n aanduiding van die doeltreffendheid waarmee fondse aangewend of ingesamel is, byvoorbeeld gedurende 'n boekjaar was die uitgawes vir vullisverwydering R2,20 per kubieke meter, die vorige jaar was dit R2,27. Die doeltreffendheid van vullisverwydering het dus waarskynlik verhoog.¹⁾ Waar die lynitembegroting nie voorsiening maak vir die meet van uitset nie doen die prestasiebegroting dit. Die uitset en inset van 'n bepaalde funksie word met mekaar in verband gebring. Daar is reeds op gewys dat dit in plaaslike owerhede moeilik is om altyd uitset in fisiese eenhede uit te druk en daarom sal die stelsel beswaarlik in sy geheel toegepas kan word. Waar eenheidskoste wel gebruik word "... they are used more as departmental instruments of control than for elucidating the budget statement" (Cowden, 1969, p. 285). Daar is ook reeds op bladsy 32 daarop gewys dat effektiwiteitsmeting doeltreffendheidsmeting moet voorafgaan en daarom sal dit op die stadium geen sin hê om die prestasiebegroting as moontlike begrotingsvorm in Pietersburg te oorweeg nie.

3.9.1.3 Programbegroting

Volgens Ingram (1978, p. 26) hou 'n programbegroting in dat uitgawes van munisipale departemente, of hulle

1) In hoofstuk 6, punt 6.10 word verduidelik waarom dit nie noodwendig ook hoër effektiwiteit hoef te beteken nie.

afdelings, volgens programme bestaande uit verskillende funksies en aktiwiteite wat daarop gerig is om 'n bepaalde doelstelling te bereik, ingedeel word. Die evaluasie en analise van prestasies volgens fisiese maatstawwe en beplanning met die oog op doelmatige uitvoering speel geen rol by programbegrotings nie. Die programbegroting is dus bloot 'n funksionele begroting en kan beskou word as 'n voorlopige fase in die ontwikkeling van 'n prestasie - of doelwitbegrotingstelsel.

3.9.1.4 Doelwitbegrotings

Die lynitembegroting soos in werking in Pietersburg waar die verskillende funksies per pos bymekaar gegroeper is, sou as daar 'n doelstelling ten opsigte van elkeen geformuleer was niks anders as 'n programbegroting gewees het nie. Sou die doelstellings so geformuleer word dat dit 'n standaard bevat waarteen prestasie gemeet kan word, sou dit egter nie meer as 'n programbegroting bekend kan staan nie en sal dit tereg as 'n doelwitbegroting bekend kan staan. Die doelwitbegroting vorm 'n essensiële element van die doelwitbegrotingstelsel en op hierdie stadium behoort daar genoegsaam van die stelsel bekend te wees om dit met die tradisionele lynitembegrotingstelsel te vergelyk. In dié proses sal daar ook kortliks verwys word na die begrotingsprosedures van die twee stelsels en sal daar ook voorbeelde van die belangrikste betrokke dokumente gegee word.

3.10 Die tradisionele lynitembegroting- en doelwitbegrotingsprosedures vergelyk

In fig. 3.2 verskyn 'n voorbeeld van die Pietersburgse plaaslike owerheid se begroting vir pos 031 - reiniging - vullisverwydering. Ten einde die begroting in sy finale vorm soos in fig. 3.2 te verkry sal soortgelyke vorms jaarliks aan die betrokke amptenare gedurende Maart verskaf word.

Die vorm toon werklike uitgawes aan vir die vorige boekjaar, die begrote syfer van die huidige boekjaar, die syfer tot einde Februarie van die huidige boekjaar, die geskatte werklike uitgawe tot 30 Junie van die huidige finansiële boekjaar en dan die begroting vir die volgende boekjaar.

Die plaaslike owerheid se finansiële jaar strek van 1 Julie tot 30 Junie. Dit verklaar waarom elke departement in Maart die syfer ontvang van werklike uitgawes tot einde Februarie en dan 'n benaderde syfer tot einde van die boekjaar gebaseer op die eerste agt maande se werklike uitgawes. Die begroting moet goedgekeur wees met die aanvang van die boekjaar en teen daardie tyd is die state vir die vorige boekjaar nog nie gefinaliseer nie. Op grond van 'n bestudering van hierdie syfers word die laaste kolom voltooi. Die syfers wat ingevul word kan hoër wees as die voriges as gevolg van inflasie of ander redes of selfs laer.

Item	UITGAWE/EXPENDITURE (Vervolg/Continued)	Werklik/ Actual 1976/1977	Begroting/ Estimates 1977/1978	Benadering/ Approx. 1977/1978	Begroting/ Estimates 1978/1979
		R	R	R	R
REINIGING - VULLISVERWYDERING/CLEANSING - REFUSE REMOVAL					
<u>Salarisse, Lone en Toelae/Salaries, Wages and Allowances</u>					
001	Salarisse - Blankes/Salaries - Whites	39 474	42 000	40 000	37 950
002	Lone - Nie-blankes/Wages - Non-Whites (44)	29 195	29 600	31 000	33 500
003	Pensioenfondsydrae/Contributions Pension Fund	3 592	5 485	4 250	3 865
004	Mediese Hulpfondsydrae/Contributions Medical Aid Fund	763	880	880	950
005	Behuisingssubsidies/Housing Subsidies	1 911	2 520	3 325	3 620
007	Bantoeheffingsgelde/Bantu Levy Fees	1 431	1 600	1 500	1 740
010	Uniforms en Oorpakke/Uniforms and Overalls	1 119	1 000	1 000	1 300
<u>Algemene Onkoste/General Expenses</u>					
018	Administrasiekoste/Administration Charges -				
	Gesondheid/Health				5 000
	Stadsingenieur/Town Engineer	1 000	1 000	1 000	
	Stadstesourier/Town Treasurer	2 500	2 500	2 500	3 000
020	Advertensies, Drukwerk, Skryfbehoeftes/Advertising, Printing, Stationery	194	200	200	225
033	Diverse/Sundry		5	5	10
037	Elektrisiteit en Water/Electricity and Water	77	85	90	
054	Lisensies/Licences - Radio	60	60	60	80
055	Materiaal en Voorraad/Stores and Material	34 004	9 000	9 000	3 000
076	Sanitasie en Riolerings/Sanitation and Sewerage	41	45	40	
095	Versekering/Insurance	788	1 190	1 155	1 495
096	Vervoer en Toerusting/Transport and Equipment	59 246	30 000	45 000	50 000
097	Vervoertoelae/Locomotion	22	25	25	25
100	Vullisblikke/Refuse Bins	4 053	1 500	1 500	
<u>Herstel- en Onderhoudswerk/Repairs and Maintenance</u>					
126	Gronde en Omheining/Grounds and Fencing	13 962	16 500	16 500	20 000
131	Masjinerie, Gereedskap, Toerusting/Plant, Tools, Equipment		1 600	2 500	4 000
<u>Kapitaalkoste/Capital Charges</u>					
161	Delging van Lenings/Redemption of Loans	4 586	29 985	30 860	27 590
162	Rente op Lenings/Interest on Loans	1 253	5 850	5 130	6 140
		199 271	182 630	197 520	203 490

Pos/ note	Item	UITGAWE/EXPENDITURE (Vervolg/Continued)	Werklik/ Actual 1976/1977	Begroting/ Estimates 1977/1978	Benader/ Approx. 1977/1978	Begroting/ Estimates 1978/1979
			R	R	R	R
		Oorgebring/Brought Forward	199 271	182 630	197 520	203 490
031		<u>REINIGING - VULLISVERWYDERING/CLEANSING - REFUSE REMOVAL (Vervolg/Continued)</u>				
		<u>Bydrae tot Kapitaalbesteding/Contribution to Capital Outlay</u>				
194		Toerusting/Equipment	1 040			3 500
			R200 311	182 630	197 520	206 990
		<u>INKOMSTE/INCOME (Folio 6)</u>	R166 648	201 300	215 000	222 200

Bron : Stadsraad van Pietersburg, (1978/79 begroting, p. 36 - 7)

Die amptenaar in die departement wat die vorm voltooi het, verwys dit na die departementshoof wat veranderings, indien nodig, aanbring. Daarna word die vorm na die departement van die stadstesourier gestuur. Die stadstesourier en die departementshoofde bespreek die syfers, bring veranderings aan waar dit nodig blyk en dan word dit via die stadsklerk tesame met 'n verslag voorgelê aan die bestuurskomitee. Die stadstesourier sal gewoonlik moet verduidelik waarom uitgawes verhoog moet word en ook waar die fondse om dit te dek vandaan sal kom. Dit is dan die bestuurskomitee se verantwoordelikheid om die begroting te balanseer deur waar nodig op uitgawes te besnoei en/of inkomstes te verhoog. Die bestuurskomitee lê die begroting dan, met sy aanbevelings, aan die raad voor wat dit dan goedkeur of afkeur en die belastingtarief bepaal. Na goedkeuring van die begroting volg die volgende stappe in die begrotingsproses, naamlik beheer, oorsig en verslagdoening.

Onder die doelwitbegrotingstelsel sal die voorlopige stappe in ooreenstemming wees met die stappe wat onder die tradisionele metode beskryf is behalwe dat die vorm voorberei deur die stadstesourierdepartement uitgawes sal aantoon in terme van funksies sowel as in terme van totale uitgawes op salarisse, skryfbehoeftes, ens. Kyk fig. 3.3.

Fig. 3.3 Voorbeeld van inkomste- en uitgawebegroting per item en programkategorie

WTE NO. 740
K6 NO. 740

TOWN ENGINEER'S OFFICE / STADINGENIEURSAFDELING
ESTIMATES OF INCOME AND EXPENDITURE 1977/78
BEGROTING VAN INKOMSTE EN UITGAWE 1977/78

ROADS AND STORMWATER DRAINAGE
PAATJE EN VLOEDWATER DREINERING

ITEM NO. ITEM NR.	EXPENDITURE / UITGAWE	FINANCIAL YEAR 1976/77 BOEKJAAR 1976/77		ESTIMATE BEGROTING 1977/78	ESTIMATED EXPENDITURE BY FUNCTION				
		ORIGINAL ESTIMATE OORSpronK-LIKE BEGROTING	APPROX. RESULT BEMERDE RESULTAAT		A Community Safety	B Environmental Services	C Transportation	D Cultural and Social Services	E General Administrative Services
	<u>Salaries, Wages and Allowances/ Salarisse, Looe on Toelaes</u>								
00320	Salaries and Wages / Salarisse on Looe	450.000	525.100	574.640					
00330	Employment Services/Werkverakaffingsdiens	25.760	28.400	31.930					
00340	Group Life Insurance Contributions/ Groeploeeversekeringsbydraes	1.770	2.490	2.520					
00350	Housing Allowances / Behuisingstoelaes	4.400	5.360	5.360					
00360	Leave Bonus / Verlofbonus	9.650	10.720	13.560					
00370	Medical Aid Contributions/Mediesehulp- fondsbydraes	3.700	4.540	4.560					
0038	Pension Fund Contributions/Pensioen- fondsbydraes	19.400	23.910	45.310					
00400	Sundry Allowances / Diverse Toelaes	220	70	130					
00410	Uniforms / Uniforms	5.300	4.000	5.000					
	<u>Total: Salaries, Wages and Allowances / Totaal:Salarisse, Looe on Toelaes</u>	520.200	604.590	683.010			683.010		
	<u>Miscellaneous Expenses / Alleurle Onkoste</u>								
01894	Computer Services / Rekenaardienste	2.000	2.000	3.000					
01900	Conferences / Konferensies	300	300	400					
01905	Consultants Fees / Raadgevingsgelde	3.000	3.000	3.500					
02195	Drawing Office Administration Expenses/ Tekenkantoor Administrasiekoste	5.100	5.100	6.800					
02330	Electricity and Water / Elektriesiteit en Water	4.500	4.500	5.000					
02470	First-Aid / Hoedhulp	150	80	100					
02740	Insurance : Unemployment / Versekering : Werkloosheid	810	810	860					
02750	Insurance : Workmen's Compensation / Versekering : Werkluiskadeloosstelling	2.700	2.560	2.440					
02814	Jobbings / Take	10.000	8.000	10.000					
03434	Plans and Prints - Planne en Afjrukke			3.000					
03480	Printing and Stationery / Drukwerk en Skryfbehoeftes	1.000	3.500	3.200					
03497	Publications and Subscriptions / Publi- kasies en Intekengelde	50	50	50					
03625	Rent-Civic Buildings / Huurgeld-Burgerlike Geboue	2.100	1.950	2.570					
03635	Rent- Zandfontein Depot /Huurgeld- Zandfontein Depot	5.790	5.140	7.370					
03760	Sanitary Fees / Sanitasiegelde	50	50	60					
03930	Stores & Materials/Voorrade en Materiaal	150	500	500					
03955	Street Lighting / Straatbeligting	5.000	5.000	20.000					
04040	Sundry Expenses / Diverse Onkoste	50	50	50					

VOTE NO. 240
POS NR. 240

ESTIMATES OF INCOME AND EXPENDITURE 1977/78

BEGROTING VAN INKOMSTE EN UITGAVE 1977/78

ROADS AND STORMWATER DRAINAGE
PAATJE EN VLOEDWATER DREINERING

ITEM NO. ITEM NR.	EXPENDITURE / UITGAVE	FINANCIAL YEAR 1976/77 BOEKJAAR 1976/77		ESTIMATE BEGROTING 1977/78	ESTIMATED EXPENDITURE BY FUNCTION				
		ORIGINAL ESTIMATE OORSpronk- LIKE BEGROTING	APPROX. RESULT BENADERDE RESULTAAT		A Community Safety	B Environmental Services	C Transportation	D Cultural and Social Services	E General Adminis- trative Services
04045	Survey Costs / Opmetingskoste	1.000	800	1.000					
04090	Telephones / Telefons	600	500	600					
04122	Training Expenses / Opleidingskoste	200	200	500					
04125	Transport : Departmental / Vervoer : Departementaal	3.000	3.000	4.000					
04130	Transport : Private / Vervoer : Privaat	2.520	3.000	3.000					
04145	Travelling and Subsistence Allowance / Reis en Verblyfskoste	50	30	50					
	<u>Total: Miscellaneous Expenses /</u> <u>Totaal: Allerlei Onkoste</u>	50.120	50.120	76.050	20.000		56.050		
	<u>Repairs and Maintenance / Herstel - en</u> <u>Onderhoudswerk</u>								
04420	Buildings / Geboue	5.000	10.000						
04570	Furniture and Equipment / Meubels en Toerusting	300	500	500					
04675	Minor Plant / Ondergeskikte Masjiene	2.000	1.500	2.000					
04790	Roads and Stormwater Drainage / Paate en Vloedwaterdreinerling	400.000	440.000	480.000					
04806	Sealing of Tarm'd Streets and Roads / Herseël van Straete en Paate	110.000	110.000	120.000					
04820	Side Walks / Sypaadjies	55.000	100.000	120.000					
04830	Street Name Plates / Straatnaamplate	12.000	12.000	13.000					
04845	Tools and Loose Gear / Gereedskap en Los Uitrusting	2.000	1.800	2.000					
	<u>Total: Repairs and Maintenance /</u> <u>Totaal: Herstel - en Onderhoudswerk</u>	586.300	675.800	737.500			737.500		
	<u>Loan Charges / Leningskoste</u>								
05010	Interest / Rente	664.130	558.810	1.021.490					
05030	Redemption / Dalgingsbedrag	490.770	475.560	653.600					
	<u>Total: Loan Charges</u> <u>Totaal: Leningskoste</u>	1.154.900	1.034.370	1.675.090			1.675.090		
	<u>Contributions to Capital Outlay /</u> <u>Bydraes : Kapitaalbesteding</u>								
05570	Furniture and Equipment / Meubels en Toerusting	200	200	300					
05675	Minor Plant / Ondergeskikte Masjiene	300	300	300					
05705	Notice Boards / Kennisgaaingborde	1.000		1.000					
05710	Office Machines / Kantoorasjiene	300	300	300					
05773	Radio Control Equipment / Radiobeheeruit- rusting	1.000	1.010	5.000					
05790	Road Construction and Stormwater Drainage/ Padbou en Vloedwaterdreinerling	30.000	30.000						
05820	Side Walks / Sypaadjies	5.000	5.000	5.500					

VOTE NO. 240
POS. NR. 240

ESTIMATES OF INCOME AND EXPENDITURE 1977/78
BEGROTING VAN INKOMSTE EN UITGAVE 1977/78

ROADS AND STORMWATER DRAINAGE
PAARTE EN VLOEDWATER DREINERING

ITEM NO. ITEM NR.	EXPENDITURE / UITGAVE	FINANCIAL YEAR 1976/77 ROFKJAAR 1976/77		ESTIMATE BEGROTING 1977/78	ESTIMATED EXPENDITURE BY FUNCTION				
		ORIGINAL ESTIMATE OORSpronK- LIKE BEGROTING	APPROX. RESULT BENADERDE RESULTAAT		A Community Safety	B Environmental Services	C Transportation	D Cultural and Social Services	E General Adminis- trative Services
05830	Street Name Plates / Straatnaamplate Warning Signs / Waarskuwingstekens	3.000	3.000	3.300					
05845	Tools and Loose Gear / Gereedskap en Los Uitrusting	1.000	1.000	1.000					
	<u>Total : Contributions to Capital Outlay /</u> <u>Totaal : Bydraes : Kapitaalbesteding</u>	41.800	40.810	16.700			16.700		
	TOTALS / TOTALE	2.353.320	2.405.690	3.188.350	20.000		3.168.350		
	<u>Less : Amounts Recharged /</u> <u>Min : Bedrae weer in Rekening gebring</u>								
06600	Revenue Account / Inkomsterekening	320.000	380.000	380.000					
06601	Capital Account / Kapitaalrekening	162.200	170.000	245.000					
		482.200	550.000	625.000			625.000		
	TOTAL EXPENDITURE / TOTALE UITGAVE	1.871.120	1.855.690	2.563.350	20.000		2.543.350		
	INCOME / INKOMSTE								
07815	Jobbings / Take	10.000	8.000	10.000					
08325	Rent / Huurgeld	5.000	4.500						
	TOTAL INCOME / TOTALE INKOMSTE	15.000	12.500	10.000			10.000		
	<u>SUMMARY OF INCOME AND EXPENDITURE /</u> <u>SAMEVATTING VAN INKOMSTE EN UITGAVE</u>								
	Total Expenditure / Totale Uitgawe	1.871.120	1.855.690	2.563.350	20.000		2.543.350		
	Total Income / Totale Inkomste	15.000	12.500	10.000			10.000		
	DEFICIT / TEKORT	1.856.120	1.843.190	2.553.350	20.000		2.533.350		

Bron : Stadsraad van Sandton, Die Begroting 1977 - 1978, p. 40-2

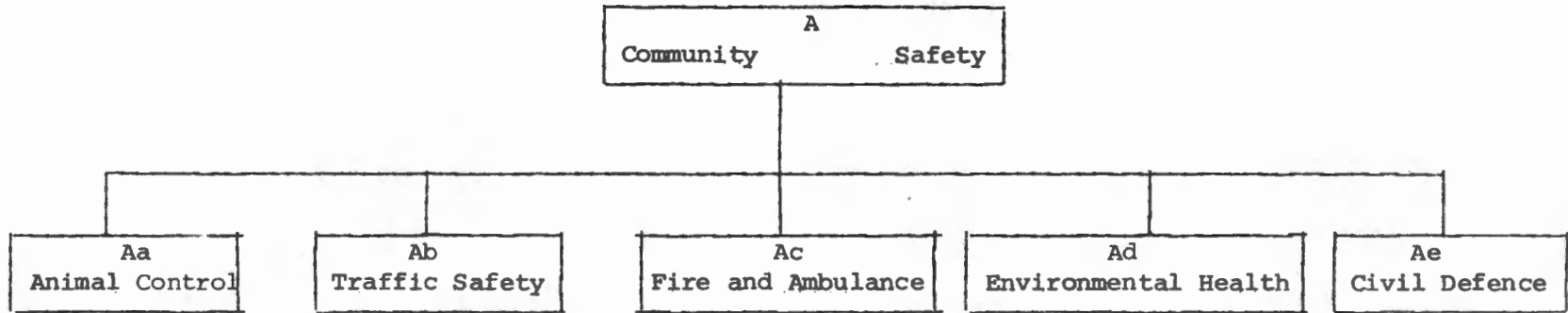
Die begroting is eintlik niks anders as wat Pietersburg reeds het nie behalwe dat die toedeling van die totale van die hoofgroepe uitgawes en die inkomstes vir elke pos na die verskillende programkategorieë as uitbreiding van die begroting gemaak word. Volgens die stadsklerk van Sandton word die gewone belasting- en-algemenedienstebegroting naas die doelwitbegroting gebruik vir kontroledoeleindes. Die vorm van die doelwitbegroting sal vervolgens bespreek word.

Vir elke programkategorie word daar eers vooraf die programme waaruit dit bestaan soos in die voorbeeld van gemeenskapsveiligheid in fig. 3.4 aangetoon. Daarna volg 'n opsomming van die inkomstes en uitgawes ten opsigte van al die poste in die programkategorie, onder dieselfde hoofde as in die tradisionele belastings- en-algemenedienstebegroting. Kyk fig. 3.5. Na die opsomming, word die doelstelling van elke program gegee saam met die totale belastings- en-algemenedienste-uitgawes en die kapitale uitgawes. Direk hierna volg die doelstellings ten opsigte van die program se programelemente. 'n Voorbeeld hiervan volg in fig. 3.6 waar slegs een van die twaalf programelemente of sub-subdoelstellings (Ab1) van subdoelstelling of program (Ab) getoon word. Met die agtergrond wat reeds verskaf is kan daar nou oorgegaan word na 'n evaluering van die doelwitbegrotingstelsel.

Fig. 3.4

Voorbeeld van Programkategorie in doelwitbegrotingstelsel

Primary structure : Community safety



Bron : Stadsraad van Sandton, Die begroting 1977 - 1978, p. 127

g. 3.5 Opsomming van inkomstes en uitgawes ten opsigte van programkategorie
gemeenskapsdienste

ANALYSIS OF EXPENDITURE ON FUNCTIONS AND DETAILS OF PROGRAMMES AND PROGRAMME ELEMENTS

DETAILS	INCOME	(a) Salaries, Wages and Allowances	(b) Miscel- laneous Expenses	(c) Repairs and Main- tenance	(d) Contribu- tions to Capital Outlay	(e) Loan Charges	Total	Capital Expendi- ture
<u>COMMUNITY SAFETY:</u>								
<u>AIM:</u>								
The protection of individuals and property from harm, and the achievement and maintenance of personal security and freedom from potentially harmful effects which may arise from internal or external events including contraventions of laws and regulations.								
<u>CDSI SUMMARY:</u>								
Vote 240			20 000				20 000	
270					1 400		1 400	2 000
410	23 500	396 660	149 180	2 100	8 100	56 720	612 760	193 000
420		3 500	58 960	370	5 250	31 560	99 640	
430	110 150	81 200	21 670	1 510	500	2 480	107 360	12 000
440	600 900	421 130	169 540	34 050	26 650	13 270	664 640	156 700
500	2 400	49 510	10 460	1 210	1 490	13 570	76 240	
510	18 200	97 980	16 090	400	3 400	-	-117 870	
520		31 280	4 540	200	430	-	36 450	
530	12 000	46 350	14 120	390	890	270	62 020	3 000
535	720	1 260	1 410	60	300	-	3 030	
540	200	-	640	-	-	-	640	
550	8 000	7 240	4 940	110	470	-	12 760	
555	200	35 220	7 030	2 570	80	2 810	47 710	
Expenditure		1 171 330	478 580	42 970	48 960	120 680	1 862 520	366 700
Income	776 270							

Bron : Stadsraad van Sandton, Die begroting 1977 - 1978, p. 128

3.6 Voorbeeld van programdoelstelling en programelementdoelstelling

ANALYSIS OF EXPENDITURE ON FUNCTIONS AND DETAILS OF PROGRAMMES AND PROGRAMME ELEMENTS

DETAILS	(a) Salaries, Wages and Allowances	(b) Miscel- laneous Expenses	(c) Repairs and Main- tenance	(d) Contribu- tions to Capital Outlay	(e) Loan Charges	Total	Capital Expendi- ture																																												
<p>PROGRAMME : TRAFFIC SAFETY :</p> <p><u>Objective:</u></p> <p>Ensuring the safety of humans and property from damage or loss as a result of traffic hazards and accidents.</p> <p>The following comparative statistics for 1974, 1975 and 1976 are furnished:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Property Damage Only</th> <th colspan="3">INJURIES</th> <th rowspan="2">Total</th> </tr> <tr> <th>Slight</th> <th>Serious</th> <th>Fatal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1974</td> <td>984</td> <td>130</td> <td>74</td> <td>1 222</td> </tr> <tr> <td>1975</td> <td>1 156</td> <td>181</td> <td>109</td> <td>1 481</td> </tr> <tr> <td>1976</td> <td>1 191</td> <td>149</td> <td>71</td> <td>1 436</td> </tr> </tbody> </table> <p>The reduction in the casualty rate was 32,6% in 1976 and there was an overall reduction of 3,0% in the accident rate.</p> <p><u>Ab Structure:</u></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <p style="text-align: center;">Ab Traffic Safety</p> </div>	Property Damage Only	INJURIES			Total	Slight	Serious	Fatal	1974	984	130	74	1 222	1975	1 156	181	109	1 481	1976	1 191	149	71	1 436						780 670	170 000																					
Property Damage Only		INJURIES				Total																																													
	Slight	Serious	Fatal																																																
1974	984	130	74	1 222																																															
1975	1 156	181	109	1 481																																															
1976	1 191	149	71	1 436																																															
<table border="1"> <tr> <td>Ab 1 Traffic Law Enforcement</td> <td>Ab 2 Traffic Education</td> <td>Ab 3 Traffic Hazard Analysis</td> <td>Ab 4 Traffic Direction</td> <td>Ab 5 Accident Reporting and Investigation</td> <td>Ab 6 Traffic Engineering</td> <td>Ab 7 Street Lighting</td> <td>Ab 8 Traffic Control Lights</td> <td>Ab 9 Sundry Equipment</td> <td>Ab 10 Examination of Defective Vehicles</td> <td>Ab 11 Examination of Applicants for Learner's and Driver's Licences</td> <td>Ab 12 Traffic Signs and Roadway Markings</td> </tr> </table>	Ab 1 Traffic Law Enforcement	Ab 2 Traffic Education	Ab 3 Traffic Hazard Analysis	Ab 4 Traffic Direction	Ab 5 Accident Reporting and Investigation	Ab 6 Traffic Engineering	Ab 7 Street Lighting	Ab 8 Traffic Control Lights	Ab 9 Sundry Equipment	Ab 10 Examination of Defective Vehicles	Ab 11 Examination of Applicants for Learner's and Driver's Licences	Ab 12 Traffic Signs and Roadway Markings																																							
Ab 1 Traffic Law Enforcement	Ab 2 Traffic Education	Ab 3 Traffic Hazard Analysis	Ab 4 Traffic Direction	Ab 5 Accident Reporting and Investigation	Ab 6 Traffic Engineering	Ab 7 Street Lighting	Ab 8 Traffic Control Lights	Ab 9 Sundry Equipment	Ab 10 Examination of Defective Vehicles	Ab 11 Examination of Applicants for Learner's and Driver's Licences	Ab 12 Traffic Signs and Roadway Markings																																								
<p><u>TRAFFIC LAW ENFORCEMENT:</u> Expenditure: Revenue R195 400 Capital R 37 000 Income R600 000</p> <p>The objective of this Programme Element is to ensure a high standard of Road Safety and Safe-Driving in Sandton by properly enforcing all legal enactments.</p> <p>The comparative Statistics of Prosecutions and Warnings for 1974, 1975 and 1976, are as follows:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>1974</th> <th>1975</th> <th>1976</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moving Violations</td> <td>6 065</td> <td>6 923</td> <td>9 577</td> </tr> <tr> <td>Parking/Standing Violations</td> <td>346</td> <td>554</td> <td>404</td> </tr> <tr> <td>Licensing Violations</td> <td>2 313</td> <td>2 338</td> <td>1 751</td> </tr> <tr> <td>Defective Vehicle Violations</td> <td>3 080</td> <td>5 336</td> <td>4 249</td> </tr> <tr> <td>Loading Violations</td> <td>417</td> <td>599</td> <td>509</td> </tr> <tr> <td>Disobeying Written Instructions</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>Traffic Signals and Traffic Signs</td> <td>695</td> <td>562</td> <td>396</td> </tr> <tr> <td>Sundry Violations</td> <td>3 164</td> <td>4 149</td> <td>2 970</td> </tr> <tr> <td><u>Total Prosecutions</u></td> <td><u>16 080</u></td> <td><u>20 461</u></td> <td><u>19 875</u></td> </tr> <tr> <td><u>WARNINGS:</u></td> <td>609</td> <td>663</td> <td>53</td> </tr> </tbody> </table>		1974	1975	1976	Moving Violations	6 065	6 923	9 577	Parking/Standing Violations	346	554	404	Licensing Violations	2 313	2 338	1 751	Defective Vehicle Violations	3 080	5 336	4 249	Loading Violations	417	599	509	Disobeying Written Instructions	-	-	19	Traffic Signals and Traffic Signs	695	562	396	Sundry Violations	3 164	4 149	2 970	<u>Total Prosecutions</u>	<u>16 080</u>	<u>20 461</u>	<u>19 875</u>	<u>WARNINGS:</u>	609	663	53							
	1974	1975	1976																																																
Moving Violations	6 065	6 923	9 577																																																
Parking/Standing Violations	346	554	404																																																
Licensing Violations	2 313	2 338	1 751																																																
Defective Vehicle Violations	3 080	5 336	4 249																																																
Loading Violations	417	599	509																																																
Disobeying Written Instructions	-	-	19																																																
Traffic Signals and Traffic Signs	695	562	396																																																
Sundry Violations	3 164	4 149	2 970																																																
<u>Total Prosecutions</u>	<u>16 080</u>	<u>20 461</u>	<u>19 875</u>																																																
<u>WARNINGS:</u>	609	663	53																																																

3.11 Evaluering van die doelwitbegrotingstelsel

Bedryfseonomies gesien is daar niks nuuts aan 'n doelwitbegrotingstelsel nie en verteenwoordig die elemente daarvan - afsonderlik of geïntegreerd - alledaagse gesonde bestuurselemente en -praktyk. Die stelsel voorsien egter in 'n besondere behoefte van plaaslike owerhede in die sin dat dit as basis gebruik kan word om met die raadslid en inwoner te kommunikeer. Doelwitbegrotings is nie alleenlik 'n begrotingstelsel nie, maar omskryf 'n geheelkonsep om 'n plaaslike of ander owerheidsinstelling te bestuur. Doelwitbegrotings is 'n bestuurstelsel wat ontwikkel is om owerheidsinstellings te bestuur omdat 'n owerheidsinstelling se probleme anders is as die van 'n private onderneming. As daar van die beginsels en konsepte van doelwitbegrotings gepraat word, word daar outomaties van die beginsels en konsepte van bestuur gepraat (Matson, 1975 I, p. 3 en 6).

As bestuurders van die plaaslike owerheid van Pietersburg is daar ten tye van hierdie skrywe soos reeds genoem twee eiendomsagente, 'n afgetrede begrafnisondernemer, 'n prokureur, 'n ouditeur, 'n administratiewe amptenaar, 'n laerskoolhoof, 'n afgetrede skoolhoof met besigheids-ondervinding, 'n maatskappydirekteur. Meeste van hierdie raadslede is daaraan gewoond dat die sukses van 'n onderneming gemeet word aan die wins wat gemaak word. Watter toets het hierdie persone

om te bepaal hoe effektief die plaaslike owerheid bestuur word? Daar moet 'n wyse gevind word om met hierdie mense te kommunikeer, en dit word gevind dat die amptenare van plaaslike owerhede en raadslede soms by mekaar verby praat. Die blaam hiervoor moet eerstens aan die deur van die amptenare gelê word. Doelwitbegroting voorsien die amptenaar van 'n eenvoudige raamwerk om met hierdie persone te kommunikeer omdat dit beklemtoon wat bereik wil word. Dit is die hart van die doelwitbegrotingstelsel. Dit voorsien die terminologie, die raamwerk vir bespreking met die beleidvormers en diegene wat oor die begroting besluit en oor wat gedoen of bereik moet word.

Dit help nie om vir die raadslede te sê daar is soveel eenhede water of elektrisiteit verkoop, soveel persone ingeënt, ens. nie. Plaaslike owerhede het in die verlede, en dit geld vir Pietersburg ook, so behep geraak met die beskrywing van prosesse dat daar nagelaat is om aandag te gee aan wat nou eintlik die doel is van wat gedoen word en wat die werklike resultaat was. Met die doelwitbegroting word daar vooraf gedefinieer wat met die fondse tot beskikking bereik gaan word. Met die doelwitbegrotingstelsel moet daar vooruit gestel word waarheen gemik word. Daar word vooruit aan die inwoners en raadslede gestel dat daar teen die einde van 'n periode 'n sekere iets bereik gaan word, dit gaan 'n sekere bedrag in rande en sente kos. Die

iets wat bereik gaan word, gaan nie soseer uitgedruk word in byvoorbeeld vragte vullis verwyder, kilometer strate geteer, of aantal kinders teen kindersiektes ingeënt nie, maar wat gedoen is aan 'n probleemsituasie. 'n Plaaslike owerheid is daar om dinge te doen wat inwoners nie vir hulle self kan doen nie en is daarom gewoonlik geassosieer met probleemareas.

Met die doelwitbegrotingstelsel word daar nie gespog met hoeveel kinders ingeënt is nie maar daar word gepraat oor hoeveel kinders pokke of ander siektes waarteen hulle ingeënt moes gewees het, gekry het. Dan word daar ook nie gepraat oor die aantal rekenings wat die water- en ligte-afdeling uitgestuur het nie, maar oor hoeveel rekenings nie op die sewende van elke maand betaal was nie. Vir jare word daar byvoorbeeld gedink dat die doel van vullisverwydering is om vullis op te tel en weg te ry, maar dit is nie. Die doel van vullisverwydering is onder andere om die dorp skoon te maak en om gesondheidsprobleme te verminder. Doelwitbegroting beklemtoon dit en dit is 'n taal wat die inwoner en raadslid verstaan.

Verder word werkverrigting geëvalueer (Matson, 1975 I, p. 9). Doelwitbegrotingstelsels beantwoord die vraag of die resultate wat behaal word in ooreenstemming met die oorspronklike doelstellings is. Doelwitbegrotingstelsels kan nie behoorlik werk as evaluering nie plaasvind nie. Die inwoner, deur sy raadslid,

weet of dit wat gesê is met sy geld gedoen gaan word, wel gedoen is. As resultate nie is wat dit behoort te wees nie kan stappe geneem word om dit reg te stel.

Soos sake tans in Pietersburg staan, beveel die amptenare sekere sake aan, die raad keur dit goed maar selde of ooit vra iemand die amptenare om die aanbevelings te motiveer deur eksplisiete verwagte resultate. Doelwitbegrotingstelsels is van so 'n aard dat almal kan sien wat die resultate van 'n program behoort te wees. Dit sal tot gesonde wisselwerking tussen die raad en amptenare lei.

As 'n raadslid weer met 'n versoek om 'n sekere diens kom, kan die vraag aan hom gevra word wat presies gaan gebeur as die diens gelewer word. As die versoek byvoorbeeld is om 'n stopstraat met 'n robot te vervang, moet hy sê of dit die verkeer beter gaan laat vloei, ongelukke gaan verminder of uitskakel, ens. Die geld wat spandeer word moet dus 'n merkbare positiewe resultaat tot gevolg hê. Geld gaan dus nie net op gevoel spandeer word nie en 'n uitgawe sal baie duidelik gemotiveer moet word.

Onder doelwitbegrotingstelsels word daar na die koste van 'n voorgestelde program ver die toekoms in gekyk, gewoonlik drie tot vyf jaar. As 'n rekenaar byvoorbeeld gedurende een belastingjaar aangekoop word en

nuwe personeel vir die rekenaar moet 'n volgende jaar aangestel word, dan weet die stadsraad vooraf daarvan. As die aankoop van die rekenaar goedgekeur word, word ook die toekomstige uitgawes goedgekeur omdat dit ook voorgelê word met die aanvang van die program.

Hattingh (1973, dl.1,p.250-1) gee die voorbeeld: In ooreenstemming van 'n departementele versoek van R10 000 vir aanvanklike uitgawes betrokke by die oprigting van 'n kleinteater teen 'n koste van R600 000 het die begroting vir die boekjaar 1973/74 slegs 'n uitgawe in die verband van R400 aangetoon. Dit synde 'n gedeelte van rente op R10 000. Deur na die meervoudige jaarprojeksies te kyk was daar vasgestel dat die volgende fondse benodig sou word vir elk van die geprojekteerde jare ten opsigte van rente, aflossing van lenings, aanstelling van personeel en onderhoud:

<u>Bedrag</u>	<u>Geskatte werklike uitgawe vir boekjaar</u>
R 400	1973/74
12 900	1974/75
72 200	1975/76
94 900	1976/77
97 000	1977/78

Sonder hierdie volledige inligting sou dit vir die raad uiters moeilik gewees het om 'n rasonale besluit te neem. Dit is amper ironies dat die voordeel

genoem word. Matson (1975b, p. 4) noem langtermynbeplanning ook as voordeel. Dit is ondenkbaar dat daar nie in die verlede outomaties aandag geskenk was aan meervoudige jaarprojeksies nie. Plaaslike owerhede behoort meervoudige jaarprojeksies as standaardaktiwiteit te doen. Die kapitaalprogram kan in Pietersburg min of meer in hierdie behoefte voldoen en as dit boonop gekoppel word met die finansiële plan in hoofstuk 2 dan hoef die voordeel nie uniek aan die doelwitbegrotingstelsel te wees nie.

Doelwitbegrotingstelsels voldoen ook aan die beginsels van beplanning en beheer. Dit kan positief tot die bereiking van die onderneming se doelstellings bydra. Doelstellings is die fondament waarop die hele stelsel berus. Beplanning wat 'n primêre verantwoordelikheid van elke bestuurder op elke vlak is, word as't ware afgedwing op almal. Verder word die effektiwiteit van beplanning deur die stelsel bepaal. Die nadeel van die stelsel, soos reeds uitgewys, is egter dat die doeltreffendheid waarmee planne uitgevoer word, nie altyd in die praktyk behoorlik gemeet word nie.

Daar word dan deur 'n doelwitbegrotingstelsel in sy ideale toegepaste vorm aan die belangrikste riglyn van doeltreffende beleid naamlik dat dit doelstellings en planne moet reflekteer voldoen.

Dieselfde voordele waarop aanspraak gemaak is ten op-

sigte van begrotingsbeheer op p. 76 - 8, is van toepassing op 'n doelwitbegrotingstelsel. Dit is immers 'n soort van begrotingsbeheer wat toegepas word. Die nadele van begrotingsbeheer (kyk p. 78 - 80) is egter ook van toepassing.

Die stelsel beperk hom ook tot sleutelpunte en aktiwiteite omdat dit gebaseer is op die basiese funksies wat deur 'n plaaslike owerheid verrig word. Verder beklemtoon die stelsel die belangrikheid van veral die beplannings- en beheerelemente van bestuur wat in 'n plaaslike owerheid soms verkeerdelik as genoegsaam deur die tradisionele begroting gedek geag word.

Die bespreking oor die positiewe aspekte van 'n doelwitbegrotingstelsel kan nou afgesluit word deur kortliks die aandag te vestig op die spesifieke voordele wat die stelsel vir Sandton gehad het.

3.12 Voordele wat die doelwitbegrotingstelsel vir Sandton ingehou het

Hattingh (1973,dl.1,p.251) meld dat dit, vir die eerste keer in die geskiedenis van plaaslike bestuur in Suid-Afrika moontlik was om aan te kondig dat die eiendomsbelastingkoers aangekondig vir 1973/74 onveranderd sal bly vir die volgende vyf jaar tensy onvoorsiene omstandighede en katastrofes dit verhoed.

Tweedens is die ure wat die bestuurskomitee aan begrotingsvoorbereidingsvergaderings bestee het van 96 komiteelede manure per jaar na 30 ure afgebring. Dit word dan toegeskryf aan die waarde van die inligting wat aan die bestuurskomitee voorgelê was. Dit was nie nodig gewees dat die bestuurskomitee ure spandeer op die toekomstige invloed van beslissings wat geneem moes word nie. Al die nodige inligting was beskikbaar.

Derdens het 'n eksperimentele ontleding van die programmelement, lisensiëring van honde, gelei tot 'n verdriedubbeling van inkomste uit daardie bron as gevolg van 'n verbeterde metode.

Vierdens was dit moontlik om deur middel van doelwitbegrotings aan die raad aan te toon wat die gevolge op die belastingtarief sou wees indien die oorspronklike tien jaar padteerprogram na vyf jaar verminder word.

Noudat daar soveel aandag aan die voordele van doelwitbegrotingstelsels gewy is, sal dit gepas wees om aandag aan verskeie operasionele probleme van doelwitbegrotingstelsels, wat mag verhinder dat die voordele realiseer, te skenk.

3.13 Operasionele probleme van 'n doelwitbegrotingstelsel

Hattingh (1973, dl.1, hfs. 4) som die probleme op as vyfvoudig, naamlik :

Onvoorbereidheid;
 Organisationsories;
 Konsepsueel;
 Sosio-sielkundig; en
 Polities.

3.13.1 Onvoorbereidheid

Onvoorbereidheid wat bestaan uit 'n gebrek aan kennis en genoegsame inligting. In Pietersburg dra die amptenare baie weinig kennis van doelwitbegrotings. Uit antwoorde op 'n vraelys ontvang wat aan departementshoofde gestuur is, het dit duidelik geblyk dat weinig van hulle weet waarom die doelwitbegrotingstelsel gaan en dat nie een genoeg daarvan weet om enigsins leiding te neem met die instelling van so stelsel nie. Dit is interessant om daarop te let dat onvoorbereidheid ook 'n probleem is waar daar gepoog is of gepoog word om die stelsel te laat werk. Koontz en O'Donnell (1974, p. 387) noem byvoorbeeld dat baie amptenare in plaaslike owerhede veral op die middel en laer bestuursvlakke nie die filosofie en teorie van die doelwitbegrotingstelsel verstaan nie en dat die stelsel onder andere daarom nie werk soos dit behoort te werk nie.

Opleiding van amptenare in die gebruik van die doelwitbegrotingstelsel sal nodig wees.

In Suid-Afrika is daar in elk geval nie die nodige opleidingsfasiliteite beskikbaar nie. Vir diegene wat egter werklik belang stel in die instelling van doelwitbegrotingstelsels behoort die proefskrif van Hattingh 'n goeie voorlopige handleiding te wees.

Dit is egter nodig dat daar op 'n belangrike gevaar van opleidingskursusse en geskifte oor doelwitbegrotingstelsels gelet moet word. "The tacit message of so many courses has been that doing PPB means getting a program structure, filling in a program statement, and filling out some multi-year form. The mechanistic character of the course is replicated in the mechanistic application of PPB" (Schick, 1971, p. 102).

3.13.2 Organisatoriese faktore

Daar is reeds op gewys dat die doelwitbegrotingstelsel oor departementele lyne heensny. Dit mag probleme veroorsaak sover dit organisasie en prosedures betref. 'n Program se aktiwiteite moet gekoördineerd beheer word en dit mag problematies wees waar verskillende dele van 'n program onder verskillende departementshoofde val. Wie finansiëel verantwoordelik vir 'n

program of programelement is, veroorsaak ook probleme. Sandton se gebruik om die begroting op die nuwe en konvensionele metode aan te bied, behoort te help om die probleem wat veral in die implementeringstadium groot mag wees te oorkom. Die hou van 'n dubbelstelsel van boekhouding het addisionele koste tot gevolg en die uitskakeling van een nadeel word vervang met 'n ander. Die organisatoriese probleme wat op die wyse aan die lig kom, het baie keer die voordeel dat dit 'n reorganisasie tot gevolg het wat oorvleueling uitskakel. Die doelwitbegrotingstelsel veroorsaak dat wegbeweeg word van tradisionele organisasiekonsepte na 'n introspektiewe analise van die organisasiedoelstellings en funksies.

3.13.3 Konsepsuele probleme

Konsepsuele probleme doen hulself op verskillende terreine voor. So byvoorbeeld bestaan daar meningsverskil of stelselontleding, kostevoordeelanalise, ens., 'n integrale deel van 'n doelwitbegrotingstelsel moet uitmaak of nie. Die semantiek van doelwitbegrotingstelsels veroorsaak ook verwarring. Daarom sal dit nodig wees dat almal wat aan die instelling of uitvoering van 'n doelwitbegrotingstelsel deelneem, op die betekenis van die verskillende terme van die stelsel moet ooreenkom.

In die voorlegging van alternatiewes vir die uitvoering

van 'n program, neem die besluitnemer sy besluit op grond van wat volgens hom die beste blyk te wees. Sonder om daarop uit te brei kan daar onomwonde gestel word dat "beste" 'n relatiewe term is.

Watter van die probleme genoem in die voorafgaande drie punte ookal ondervind word, een ding is duidelik en dit is dat toepassers van 'n doelwitbegrotingstelsel in 'n sekere mate vir hulself duidelikheid moet verkry oor die betekenis van die verskillende begrippe betrokke by die stelsel en dat daar uit die verskillende interpretasies daarvan 'n eie interpretasie geheg moet word. Onder punt 3.2 is daar reeds aangetoon hoedat skrywers selfs die stelsel verskillend beskryf.

3.13.4 Sosio-sielkundige faktore

Om suksesvol te wees moet die doelwitbegrotingstelsel aanvaar wees deur die raad, departementshoofde en elke amptenaar belas met die uitvoering daarvan. Dit was die geval in Sandton en daarom werk die stelsel goed. Op Springs het daar van die oorspronklike planne van die hoof finansiële beampste om dit in te stel, egter weer niks gekom nie.

Hierdie is geen sielkundige ondersoek nie en daarom sal dit moeilik wees om te peil waaraan die laksheid

toe te skryf is om meer aandag te gee aan die mening van die Franzsenkommissie dat alle openbare owerhede groot voordeel kan trek uit die doelwitbegrotingstelsel.¹⁾

'n Rede vir die laksheid mag 'n vrees wees dat begrotingsvoorstelle verwerp word, 'n persoon se werk mag deur 'n ondersoek oorbodig blyk te wees of 'n doelwitbegrotingstelsel mag vir individue self en/of hul selfontwerpte prosedures gevaar inhou.

Die mens se inherente teenkanting teen verandering mag ook 'n rol speel. Koontz & O'Donnell (1974, p. 387) noem dan ook "... also many government budgetary divisions or staffs have been reluctant to make the change from their practice and procedures of annual budgets to longer-range budgets".

3.13.5 Politieke (beleids) faktore

In die geval van die tradisionele lynitembegroting word daar redelik maklik konsensus bereik oor toevoegings of verminderings van bedrae vir spesifieke items wanneer die begroting bespreek word. "In dealing with the allocation of funds to programmes, the matter is not so easy, because the question of priority treatment asserts itself, and matters of policy are relevant. Individuals within the policy-making body may have differing ideas as to which programmes should receive priority treatment. In the sphere of local government, for instance, the policy-making body (the Council) could generally

1) Kyk ook p. 119.

agree that opera houses, parks and roads should be part of the overall programme structure, but it is doubtful whether there will be overall social consensus with regard to priority ratings for achievement of these programmes" (Hattingh, 1973, dl.1, p.192-3).

Die feit dat daar konflik mag bestaan by die vasstel van prioriteite, hoef onder die tradisionele begrotingstelsel nie veel probleme te lewer nie. Daar kan selfs van jaar tot jaar op 'n kompromiebasis voortgegaan word. Onder die doelwitbegrotingstelsel word die raad egter verplig om besluite te neem.

Daar kan verskeie ander probleme genoem word wat 'n hindernis kan wees vir die behoorlike werking van 'n doelwitbegrotingstelsel.

3.13.6 Gebrek aan objektiwiteit

Gebrek aan objektiwiteit is 'n faktor waarmee rekening gehou moet word. Die stelsel is kwantifiseerbaar sover dit inkomste- en uitgawevlakke betref. Die hart van die stelsel, naamlik die doelstellings van elke aktiwiteit, word ongelukkig nie orals in plaaslike owerhede soos ook in Sandton se geval, kwantifiseerbaar aangedui nie. In sulke gevalle, bied die stelsel, wat besondere standaarde betref, dan weinig bydrae wat 'n bedryfsekonoom kan bevredig. Weliswaar

word die bereiking van doelstellings (effektiwiteit) nagejaag, maar die koste waarteen dit geskied is nog gekoppel aan 'n bedrag geld wat nie noodwendig met doeltreffendheid en effektiwiteit enige verband hoef te hê nie. Dié probleem is moeilik oorkombaar, byvoorbeeld hoe skoon is Pietersburg? Die moeilikheidsgraad behoort nie 'n verskoning te wees om nie 'n poging aan te wend nie en die proefskrif probeer om hierdie probleem te oorkom. Die standaard wat deur die proefskrif neergelê word sal ver van volmaak wees maar bied tog 'n basis vir vergelyking wat elke jaar dieselfde sal wees. As Pietersburg een jaar skoon was dan is dit die volgende jaar skoon (of vuil) in verhouding met dieselfde (al is dit nie volmaak nie) maatstaf wat vir die vorige jaar gegeld het. Die maatstaf as sodanig waarmee gemeet word sal dan minstens objektief wees.

Noudat die voordele en operasionele probleme ten opsigte van doelwitbegrotings bespreek is, is dit gepas om die vraag te beantwoord of 'n doelwitbegrotingstelsel in Pietersburg kan werk.

3.14 Kan 'n doelwitbegrotingstelsel in Pietersburg werk?

Ten spyte van die voordele wat die stelsel bied lyk dit asof die operasionele probleme wat die stelsel

in Pietersburg sal ondervind te groot sal wees veral omdat 'n doelwitbegrotingstelsel nie kan slaag as die plaaslike owerheid se personeel nie goed in doelwitbegrotingsmetodes onderleg is nie. Daar is personeel en veral in stelselontleding, nodig om rigting te gee by die instelling van die stelsel. In besonder moet sodanige personeel programstrukture opstel. Daar is ook personeel nodig om programdoelstellings en die alternatiewe metodes om dit te bereik te ontleed. Die Pietersburgse plaaslike owerheid het nie een personeellid wat genoegsaam op hoogte is om die stelsel te begin nie. 'n Plaaslike owerheid sal 'n goedgeorganiseerde en bemande bestuursdienstedepartement moet hê voordat die stelsel behoorlik sal kan funksioneer.

Die behoefte aan behoorlik geformuleerde doelstellings is egter in Pietersburg se geval baie groot. Omdat die behoorlike formulering van doelstellings effektiewe beplanning en beheer ten grondslag lê, is dit nodig om 'n alternatief vir 'n doelwitbegrotingstelsel te kry wat vir die raadslid en amptenaar verstaanbaar sal wees.

Ten spyte van die voordele wat die doelwitbegrotingstelsel bied, is skrywer egter oortuig dat meeste van die voordele wat daaraan toegedig word verkry kan word deur van die elemente van die stelsel op die

gewone lynitembegroting toe te pas. Al wat nodig is, is die behoorlike definiëring van elke pos se doelstellings.

Uit die bylaes oor doelwitbegroting is dit duidelik dat die belastings- en-algemenedienstebegroting 'n rol het om te vervul en dat daar en elk geval nie mee weggedoen kan word nie.¹⁾ Die programstruktuur met sy verskillende doelstellings lyk vir skrywer onnodig. Dit is nie nodig om 'n programstruktuur op te stel as behoorlike doelstellings geformuleer is nie. Die bestaan van 'n programstruktuur lyk ook nie na 'n waarborg vir goeie doelstellings nie. Uit die proefskrif sal dit blyk dat sinvolle doelstellings vir die verskillende poste opgestel kan word sonder dat daar van 'n programstruktuur gebruik gemaak hoef te word. Soos reeds genoem bestaan daar 'n wesentlike gevaar dat die programstruktuur as dit een maal opgestel is sy waarde mag verloor deur 'n meganistiese aard aan te neem.

Die doelstellings wat vir die verskillende programme ontwerp word, kan met net soveel vrug vir die verskillende poste ontwerp word. As die doelstellings virelke pos bekend is dan behoort dit vir die raad ook maklik te wees om sy prioriteite te bepaal as 'n keuse uitgeoefen moet word. Die programmerings-element van die stelsel lyk na 'n onnodige verfyning van die begrotingsproses. Die probleme wat met

1) Kyk Fig. 3.3, 3.5 en 3.6.

stelselontleding ondervind kan word en waarna reeds verwys is sowel as die ander probleme wat bespreek is, skakel in elk geval die moontlikheid om gou 'n doelwitbegrotingstelsel in Pietersburg in te voer uit. Die plaaslike owerheid kan egter nie sonder behoorlike doelstellings effektief bestuur word nie en daarom word aanbeveel dat daar onmiddellik begin word met die ontwerp van doelstellings vir die verskillende poste asook met die ontwerp van effekteiwiteitsmaatstawwe waarmee gemeet kan word of die doelstellings bereik is. Dit is egter nie op die oog af so maklik as wat dit lyk nie en die proefskrif gaan 'n bydrae op die gebied probeer lewer.

3.15 Samevatting

In die hoofstuk is daar aandag gegee aan die vraag, wat 'n doelwitbegrotingstelsel is. Nadat die geskiedenis van die doelwitbegrotingstelsel in die V.S.A. en in Suid-Afrika behandel is, is daar aandag aan die verskillende elemente van die stelsel gegee. Na behandeling van die voordele en operationele probleme van die stelsel is daar tot die gevolgtrekking gekom dat die stelsel nie in Pietersburg geïmplementeer kan word nie en is 'n alternatief daarvoor voorgestel. Die alternatief hou in dat daar oor die doelstellings van elke funksie van die plaaslike owerheid besin moet word en dat dit dan duidelik geformuleer, en gekoppel moet word aan 'n effekteiwiteitsmaatstaf waarmee gemeet kan word of dit bereik is.

HOOFSTUK 4

DIE RAAD, STADSKLERK EN STADSEKRETARIS

4.1 Inleiding

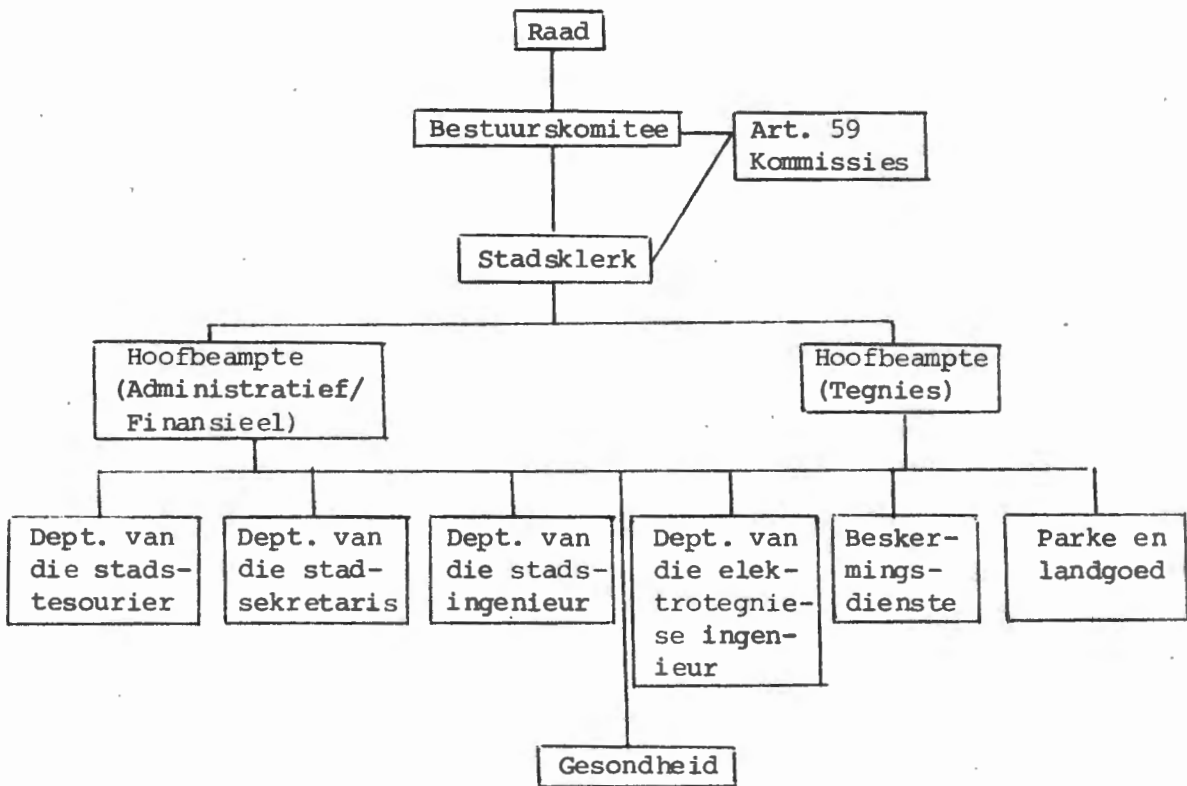
Na 'n hoofsaaklik teoretiese beskouing van beplanning, beheer en doelwitbegrotingstelsels word nou probeer om dit op die verskeie departemente van die Pietersburgse plaaslike owerheid tuis te bring. Eerstens word daar egter gepoog om dit ook aan die hoogste gesag in die betrokke organisasiestruktuur naamlik die raad en stadsklerk tuis te bring.

Die raad is 'n komitee en daarom word daar heelwat aandag aan komitees gegee. Daarna word die rol wat die raad in die bestuursproses speel bespreek waarna die hoofamptenaar van die plaaslike owerheid, die stadsklerkse rol bespreek word. 'n Vergelyking word ook getref tussen die funksies van die stadsklerk en die van 'n hoofbestuurder van 'n private onderneming. Die stadsekretaris kan as die administratiewe arm van die raad beskou word en daarom word daar baie kortliks ook in hierdie hoofstuk aan die departement van die stadsekretaris aandag gegee.

Daar word ter aanvang kortliks gekyk na die plek wat die raad, stadsklerk en ander departemente in die plaaslike owerheid se organisasiestruktuur beklee. Die diagram wat hieronder volg, gee 'n aanduiding daarvan.

Fig. 4.1

Die organisasiestruktuur van die Pietersburgse plaaslike owerheid



Die raad is die hoogste gesag en is saamgestel uit nege lede wat die nege wyke waarin die munisipale gebied van Pietersburg vir verkiesingsdoeleindes verdeel is, verteenwoordig. Uit die raad word drie lede, waarvan een die voorsitter is, aangewys om as

dagbestuur of uitvoerende komitee op te tree. Dié komitee staan bekend as die bestuurskomitee. Die stadsklerk is die hoofuitvoerende beampte en dien as skakel tussen die verskillende departementshoofde en die raad en bestuurskomitee. Die Artikel 59 kommissies is kommissies wat ingevolge Artikel 59 van Ordonnansie 40 van 1960 deur die raad of bestuurskomitee hetsy uit eie geledere of andersins benoem kan word om enige aangeleentheid waaroor die raad seggenskap het of enige ander voorstel of skema wat betrekking het of mag hê op die werksaamhede van die raad te ondersoek en daaroor verslag aan die bestuurskomitee te doen. Enige sodanige kommissie reël sy eie prosedure.

Die organisasiestruktuur soos hierbo uiteengesit verskil van die gewone plaaslike owerheidstruktuur in die sin dat daar tussen die departementshoofde en die stadsklerk twee hoofbeamptes is, naamlik die hoofbeampte (administratief/finansieel) en die hoofbeampte (tegnies). Die rede vir die instelling van die twee poste en die pligte daaraan verbonde, word later in die hoofstuk uiteengesit. Die stelsel het in die praktyk baie voordele waarvan die verligting van die las op die stadsklerk se skouers die grootste is. Enige onderneming van die grootte van die Pietersburgse plaaslike owerheid sal ten minste 'n assistent hoofbestuurder hê om dié las ligter te maak.

(Die feit dat plaaslike owerhede nie meer algemeen van hierdie stelsel gebruik maak nie kan miskien toegeskryf word aan die rol wat politiek mag speel by die aanstellings van die nodige amptenare). 'n Verdere voordeel spruit uit die vlotter verloop van bestuurskomitee- en raadsvergaderings. Ten opsigte van elke aspek wat op 'n vergadering voorgelê word, moet die betrokke hoofbeampte 'n aanbeveling maak. Die feit dat navrae aan die betrokke hoofbeampte gerig word, noodsaak hom om op die hoogte te kom van die betrokke sake.

Die organisasiestruktuur toon groot ooreenkoms met die konvensionele organisasiestruktuur van 'n private onderneming (Allen, 1958, p. 78). Die raad is net soos in die geval van 'n raad van direkteure van 'n private onderneming 'n tipiese voorbeeld van meer-voudige bestuur.

Die raad is net soos die bestuurskomitee eintlik niks anders as 'n komitee nie en daarom is dit gepas om op hierdie stadium kortliks aan komitees in die algemeen aandag te gee.

4.2 Komitees

4.2.1 Inleiding

Komitees verskil wyd. Sommige komitees voer bestuursfunksies uit, ander nie. Sommige neem besluite terwyl ander weer net 'n saak beredeneer sonder om tot 'n besluit te kom. Sommige maak aanbevelings, ander ontvang inligting en nog ander is die belangrikste uitvoerende liggaam van 'n onderneming. 'n Komitee mag lyn of staf van aard wees, formeel of informeel, tydelik of permanent (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 340).

Wat ookal die aard van 'n komitee is, die essensiële eienskap daarvan is groepaksie wat 'n spesifieke probleem of saak hanteer. Komitees word algemeen gebruik in feitlik enige soort organisasie (Filley, 1974, p. 236). 'n Feit waarmee nie aldag rekening gehou word nie, is dat 'n sakeonderneming se raad van direkteure niks anders as 'n komitee is nie. Soms word gevind dat sakeondernemings in plaas van deur 'n hoofbestuurder, deur 'n bestuurskomitee bestuur word. Waar dit by sakeondernemings seldsaam is, is dit by plaaslike owerhede die gebruik dat die bestuurskomitee help om die hoofbestuursfunksie te verrig.

Daar kan verskeie redes aangevoer word waarom komitees gebruik word waarvan die belangrikstes hieronder bespreek sal word.

4.2.2 Voordele van komitees

Deskundige en kollektiewe kennis kan op 'n spesifieke probleem gekonsentreer word. Die geykte uitdrukking, twee koppe is beter as een, is hier van toepassing. In Pietersburg is daar nege. Komitees is nie die enigste wyse waarop groeppoordeel verkry kan word nie. So kan 'n stafspesialis byvoorbeeld individueel met verskeie persone praat en 'n groepsmening kry sonder dat 'n komitee gevorm is. Die waarde van groepsamesprekings en oordeel lê in die stimulering wat volg op gedagtewisseling en die kruiseksaminerings-tegnieke van 'n komiteevergadering (Terry, 1977, p. 285). 'n Wye veld van ondervinding kan getap word en baie nuwe idees en oplossings vir probleme kom na vore (Kast & Rosenzweig, 1974, p. 313; Albers, 1969, p. 215).

Verdeling van gesag

Die vrees dat te veel gesag aan een persoon toevertrou kan word, lei dikwels tot die stigting van komitees (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 343). Veral in owerheidsinstansies is dit die geval en daarom word regeringsinstansies gekenmerk deur 'n groot aantal rade en komitees. Lede van 'n komitee sal oor en weer toesig hou oor mekaar se werk.

Verteenwoordiging deur belangegroep

Veral in owerheidsinstansies is daar 'n sterk neiging

om verskeie belangegroepe te betrek by beleidsformulering. Wanneer 'n belangegroep verteenwoordiging op 'n komitee het, lei dit tot die gevoel dat die belangegroep sy saak kan stel en dat sy belange aandag geniet het. Verteenwoordiging deur verskeie belangegroepe lei tot 'n meer gebalanseerde groepsoordeel en 'n meer gediversifiseerde beskouing. Enige misverstande wat daar tussen komiteeledede mag bestaan kan uit die weg geruim word.

Bevordering van koördinasie

Waar daar verskillende departemente is, is dit moeilik om elke handeling en plan met mekaar te koördineer. 'n Komitee stel die individue betrokke in staat om 'n beeld van die geheel te kry en om hulle plek en verhouding tot die geheel te evalueer en hul planne en beleid daarvolgens in te rig. 'n Komitee is 'n handige hulpmiddel om 'n projek van stapel te stuur waarin verskeie departemente moet saamwerk.

Oordrag van inligting

'n Komitee bring lede van verskillende partye in 'n projek of by 'n probleem betrokke bymekaar. Almal kry hul opdragte en neem gelyktydig kennis van besluite. Enige onduidelikheid kan onmiddellik uit die weg geruim word. Die tyd wat bespaar word, is aansienlik (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 344).

Motivering word bevorder

Meer mense is betrokke by besluitneming. Mense hou van deelname in besluitneming en aanvaar en voer 'n besluit waaraan, al is dit soms net 'n geringe mate, meegewerk is, meer entoesiasties uit (Terry, 1977, p. 285). Komitees kan kundig aangewend word deur 'n leier wat miskien 'n ongewilde maar enigste oplossing wil deurvoer. Deur die besluit deur 'n komitee te laat neem in plaas van dit self te neem, vermy of verminder vir die leier die nadelige gevolge van 'n ongewilde besluit (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 346). Die teenoorgestelde kan natuurlik ook plaasvind. Kundige bestuurders of voorsitters kan deur die aanwys van 'n komitee 'n beslissing vermy of uitstel wanneer dit hulle pas.

Prestige

Daar is prestige verbonde aan lidmaatskap van 'n komitee. Lede voel dat hulle erkenning ontvang het en 'n menslike begeerte om aan iets te behoort en iets sinvol uit te rig, word vervul.

Opvoedingswaarde

Lede se siening van 'n saak verbreed. 'n Lid kom in aanraking met ander se probleme en die onderneming

as geheel se probleme. Dit dien as goeie opleidingsveld vir jonger bestuurders (Terry, 1977, p. 285).

4.2.3 Nadele van komitees

Duur en tydrowend

Elke lid wil gewoonlik sy sê sê, verskil dikwels van ander en moet soms breedvoerig motiveer om die ander te oortuig. Dat tyd geld is, word sterker beklemtoon as bereken word dat 'n stadsklerk van 'n plek so groot soos Pietersburg min of meer R6,78 per uur verdien, bereken op 'n basis van 'n 45 uur werksweek. Gemiddeld 13 uur per maand word in komiteevergaderings deurgebring; 'n totale koste dan van R88,00 per maand (Massie & Douglas, 1977, p. 229 ; Albers, 1969, p. 219).

Kompromieë en groepsvorming

Baie komiteebesluite word geneem nadat die partye wat van mekaar verskil het iets moes prysgegee het om 'n beslissing te kon bereik (Terry, 1977, p. 137). Baie keer noodsaak 'n gebrek aan tyd lede om 'n saak behoorlik uit te trap en word sommige argumente teruggehou of nie so sterk beklemtoon nie net om tot 'n besluit te kom. Dit lei tot verwaterde besluite. Komitees bestaan uit relatief klein groepies persone wat mekaar soms baie goed leer ken

en wat as gevolg van lojaliteit, onderlinge respek en "ordentlikheid" streef na beslissings wat almal sal tevrede stel. Lede mag dikwels, en dit gebeur veral wanneer daar politiek by betrokke is, teen ander lede van die komitee stem meer as teen die standpunt van die lede. Baie verdienstelike sake wat deur 'n minderheidsgroep voorgelê word, kan op so 'n wyse verongeluk word. Aan die ander kant kan 'n minderheidsgroep die feit dat 'n komitee eenparige of amper eenparige beslissings wil neem, uitbuit deur aan te dring op aanneme van hulle standpunt. Ten einde die skyn van 'n verenigde front te handhaaf word toegegee aan eise. Dit mag gebeur dat een persoon in werklikheid 'n groot komitee beheer omdat hy die beslissende stem het, veral waar ewe groot groepe bestaan en hy nie gebonde is aan enige van die groepe nie. 'n Poging om so persoon se steun te wen kan lei tot verwaterde besluite (Koontz & O'Donnell, 1964, p. 347).

4.3 Komitees in plaaslike bestuur

Plaaslike owerhede in Transvaal is vroeër jare beheer deur raadslede wat op verskeie komitees gedien het en wat die veelvoudige komiteestelsel genoem is. Onder dié stelsel is die toesig oor werksaamhede van die raad deur verskeie komitees behartig wat elk 'n deel van die totale werksaamheid beheer het en wat saam die hele werksaamheid van die plaaslike owerheid

gedek het. Die voordele van die stelsel word hieronder uiteengesit (Munisipale administrasie en ingenieurswese, Maart 1969, p. 13):

4.3.1 Voordele van die veelvoudige komiteestelsel volgens die Maraiskommissie

- (i) Dit het raadslede in staat gestel om in 'n besondere aktiwiteit te spesialiseer. Hoe groter kennis van 'n besondere werksaamheid opgedoen is, hoe beter was die raadslid in staat om die raad behulpsaam te wees in die formulering van beleid sover dit betrekking op die besondere aktiwiteit het. Terselfdertyd is die effektiwiteit van die toesig oor die uitvoering van die besondere aktiwiteit verhoog.
- (ii) Die komitees het gewoonlik nie meer as vyf lede gehad nie en was daarom in staat om dinge gedoen te kry. Terselfdertyd was daar ook genoeg komitees om te verhinder dat diktatoriale neigings ontstaan en ondeurdagte besluite geneem word.
- (iii) Onder die veelvoudige komiteestelsel het elke raadslid 'n kans gekry om 'n aandeel te hê in die bestuur van 'n deel van die plaaslike owerheidsmasjinerie en het dit gelei tot die gevoel dat hy 'n nuttige rol vervul.

Die voordele hierbo genoem het egter nie swaar genoeg geweeg teen die nadele (Munisipale administrasie en ingenieurswese Maart 1969, p. 13) van die stelsel soos hieronder uiteengesit nie en die veelvoudige komiteestelsel is deur die bestuurskomiteestelsel vervang.

4.3.2 Nadele van die veelvoudige komiteestelsel volgens die Maraiskommissie

- (i) Die veelvoudige komiteestelsel was direk verantwoordelik daarvoor dat die raad se amptenare in verskillende kompartemente verdeel was waaroor op jaloerse wyse deur die betrokke departementshoof gewaak is.
- (ii) Komitees het onafhanklik van mekaar gewerk en daar was geen administratiewe koördinasie nie. Net so het departementshoofde onafhanklik van mekaar gewerk.
- (iii) Die versoeking en geleentheid om mag te verkry en vertroulike inligting te misbruik, was die grootste nadeel van die stelsel.
- (iv) Die raad het deur sy komitees gefunksioneer. Die komitees kon weer nie funksioneer sonder direkte toegang tot die amptenare nie wat ver-

antwoordelik was vir die uitvoering van die raad se voorskrifte.

- (v) Raadslede se inmenging met amptenare kon nadelige gevolge hê en die moreel en dissipline van die amptenare ondermyn.
- (vi) Die stelsel het die sienswyse onder raadslede bevorder dat elkeen van hulle bekleed was met die raad se gesag.
- (vii) Soveel raadslede soveel base het veroorsaak dat geen versoek deur enige raadslid gering geag kon word nie as 'n amptenaar sy werk wou behou en vordering maak nie.
- (viii) Die fragmentering van die raad se beheer, toetsig en beleidsbepaling was 'n fundamentele swakheid van die stelsel.
- (ix) Omdat die komitees hulle werk agter geslote deure verrig het, het die publiek hulle belangstelling in raadsake verloor.
- (x) Te veel van die raadslede se tyd is deur die stelsel opgeneem met die gevolg dat geskikte persone nie bereid was om hulleself as raadslede beskikbaar te stel nie.

Die Maraiskommissie het aanbeveel dat die bestuurskomitee ingestel moes word om die nadele wat hierbo kortliks uiteengesit is te oorkom. Die bestuurskomitee kan vergelyk word met die kabinet in die sentrale owerheidstelsel. In plaas daarvan dat die volle raad oorval word met die detail van alle sake wat voor hulle moet dien, word daar in 'n dorp soos Pietersburg drie lede aangewys wat as soort van dagbestuur dien en aanbevelings maak wat voor die volle raad dien. Elke saak wat voor die raad moet dien word eers deeglik deur die bestuurskomitee bespreek voordat 'n aanbeveling aan die volle raad gemaak word. Die bestuurskomitee neem dus baie van die sleurwerk uit die ander raadslede, wat nie op die komitee dien nie, se hande en kan beskryf word as 'n reëling om die regeringsproses te vergemaklik.

Die bestuurskomitee beklee 'n sentrale plek in die bestuur van plaaslike owerhede. Dit is veral aktief op die terrein van beleidsvorming en hul invloed op hierdie gebied is miskien groter as in enige ander gebied van bestuur. Die bestuurskomitee is ook betrokke by beheer. Dit is net logies dat hul betrokkenheid by beplanning opgevolg moet word met gesonde beheer. Ingevolge artikel 57 van Ordonnansie 40 van 1960 is sekere statutêre funksies aan die bestuurskomitee opgedra. Daarbenewens kan verdere bevoegdhede by wyse van delegasie deur 'n raad aan die bestuurskomitee oorgedra word (Botes, 1978, p. 172).

Op dié stadium kan daar oorgegaan word na 'n kort bespreking van die raad se rol.

4.4 Nadele van die raad as meervoudige bestuursvorm

Die raad van direkteure is die mees algemene vorm van meervoudige bestuur. Die groot swakheid van 'n raad van direkteure is gewoonlik die wyse waarop dit saamgestel is. Die Amerikaanse Instituut vir Bestuur (1951, p. 4) het bevind dat dit die grootste enkele swakheid van die Amerikaanse maatskappy is. Sonder vrees vir teenspraak kan dit gestel word dat dit ook die geval is met plaaslike owerhede. Die volgende is 'n ontleding van die beroepe van Pietersburg se stadsraadslede soos op 1 Januarie 1979:

- 2 Skoolhoofde (1 afgetree)
- 2 Eiendomsagente
- 1 Administratiewe amptenaar
- 1 Prokureur
- 1 Bandehandelaar
- 1 Afgetrede begrafnisondernemer
- 1 Geoktrooieerde rekenmeester

Sonder om onnodig krities te wees, behoort enigiemand te beseft dat waarskynlik min van hierdie persone 'n bydrae van formaat kan lewer wanneer dit kom by die toepassing van moderne bestuurstechnieke en -metodes

in 'n R14 miljoen per jaar onderneming. Politiek sal altyd 'n faktor wees by die samestelling van stadsrade en dit is goed dat dit so moet wees. Waarvoor egter 'n pleidooi gelewer kan word, is dat kiesers meer aandag behoort te skenk aan die bydrae wat 'n persoon kan maak en dat persone wat 'n bydrae kan lewer hulself beskikbaar behoort te stel. Dit sal 'n geruime tyd duur en baie maatreëls sal getref moet word om dit te bewerkstellig. Basies sal dié gedagte aan die publiek verkoop moet word. Die verkoop van dié gedagte kan op verskillende maniere geskied maar dit word nie verder bespreek nie. Omdat daar egter 'n uitstekende voorbeeld is van die wyse waarop die pers in die proses betrek kan word, word volstaan met die enkele voorbeeld van 'n berig wat kort voor 'n tussenverkiesing in 'n plaaslike koerant verskyn het (The Northern Review, 19/7/74, p. 1).

"EXPERT KNOWLEDGE REQUIRED

It is a tribute to the high esteem in which the Pietersburg Town Council is today held, that three candidates of the calibre of Dr. Piet Naude, Mr. Rall du Preez and Mr. Abe du Rand have offered themselves as candidates for the vacancy in Ward Three. They would all be an asset to the Council.

In deciding for whom to vote however, ratepayers in Ward Three would be wise to examine the Council's one obvious weakness - the absence of expert business knowledge and financial 'know-how'. An astute financial brain could materially contribute to the compilation of the Council's R9 million budget to ensure that ratepayer's funds are spent in the most economic manner. In these circumstances it is the Review's belief that despite the obvious fine qualities of all the candidates, the man for the job in the Council is Mr. Abe du Rand. Not only is Mr. du Rand a Chartered Accountant, but he has had wide experience in financial matters. He has already had a number of years experience as a Town Councillor, and has brought large investments to Pietersburg to assist in its progress and expansion. In the sphere of government today, no less than in any other occupation, it is an age of specialisation and skilled knowledge. If we want better local government in Pietersburg, it is up to us to provide the special knowledge required. Mr. du Rand has that knowledge. Let us do ourselves a favour by voting him into the Council at the by-election which takes place next Wednesday."

'n Faktor wat mense teëhou om hulself verkiesbaar te

stel is die geweldig baie tyd wat raadslede moet bestee aan raadsake en waarvoor hulle baie min vergoeding ontvang. Die volgende toelaes is van toepassing in Pietersburg (1978):

Gewone raadslid	: R105 per maand
Lid van bestuurskomitee:	R210 per maand
Voorsitter van die	
bestuurskomitee	: R231 per maand
Burgemeester	: R313 per maand (R208 toelaag)
Onderburgemeester	: R209 per maand (R104 toelaag)

Watter argumente ookal aangevoer kan word oor waarom raadslede nie groter toelaes behoort te kry nie, is daar geen bedryfseksioniese regverdiging vir die lae toelaes nie. Die min werklike ure wat in die raadssaal deurgebring word, moet nie as maatstaf gebruik word vir vergoeding nie. Ten einde die werk behoorlik te doen moet ure aan huiswerk en agtergrondstudie spandeer word. 'n Onderbreking van twee ure op 'n middag beteken meeste van die tyd 'n afskryf van die hele middag omdat niks behoorlik aangepak kan word in die uur voor die vergadering en die halfuur daarna nie. Dit is moeilik om voor te skryf wat die vergoeding behoort te wees. Indien 'n dorp soos Pietersburg sy toelaes verdriedubbel (burgemeester en onderburgemeester se onthaaltoelaes uitgesluit) sal die addisionele koste R30 744 per jaar wees. Gebaseer

op die 1976/77 syfers is dit 'n addisionele 0,40 persent van die totale uitgawes volgens die inkomste- en uitgawestaat en dit behoort die plaaslike owerheid seker te kan bekostig.

4.5 Funksies van die raad

Die raadslid kan nooit in individuele hoedanigheid optree nie, byvoorbeeld as hy 'n amptenaar raakloop wat iets verkeerd doen, kan hy hom nie aanspreek nie. Die amptenaar kan alleenlik aangespreek word as die raadslid die saak in 'n raadsvergadering by wyse van 'n mosie of vraag te berde bring of as die raadslid die stadsklerk wat die enigste skakel tussen die raad en amptenare is, vra om deur middel van die betrokke departementshoof die amptenaar aan te spreek (Irvine, 1978, p. 152).

Die Ordonnansiesomskryf nêrens die algemene pligte van 'n raad nie maar die volgende kan algemeen beskryf word as van die belangrikste:

4.5.1 Trusteeskap

Dit is die raad se belangrikste funksie. Miljoene rande se geld wat nie almal hulle eie is nie, word in die hande van 'n paar manne gelaat. Du Rand (Northern/Noordelike Review, 19/7/74, p. 5) stel die saak soos volg, net voor sy verkiesing as raadslid:

"In 'n onderhoud met die Review het mnr. Abe du Rand een van die kandidate in die munisipale tussenverkiesing eerskomende Woensdag, hom as volg uitgelaat:

'Ek sien my taak as Raadslid as dié van 'n persoon wat in 'n posisie van trust aangestel is. Raadslede beskik oor miljoene rande van belastingbetalers se geld en moet dus met groot verantwoordelikheid oor die besteding daarvan besluit. Ek glo dat dit die Raad se plig is om soveel moontlik inligting te verstrek oor die besteding en aanwending van die belastingbetalers se fondse'".

4.5.2 Vasstelling van doelstellings

Die hoofdoelstelling van enige plaaslike owerheid is om die openbare welsyn te bevorder. Dit klink maklik maar om dit weer te gee in duidelik verstaanbare doelwitte en basiese beleid verg veel kundigheid. Cloete (1978a, p. 136) onderskryf die belangrikheid van doelwitte en noem: "Sonder 'n beleid wat doelwitte en mikpunte stel, is beheer deur die raadslede en verantwoordingdoening aan die ingesetenes asook die hoër owerhede altyd 'n sinnelose gevroetel en 'n gekyf oor beuselagtighede".

4.5.3 Aanstelling van hoofamptenare

Daar is seker geen ander enkele faktor wat die plaaslike owerheid oor die langtermyn soveel gaan beïnvloed as juis die aanstelling van die amptenare wat gemoeid gaan wees met die uitvoering van die stadsraad se beleid nie.

4.5.4 Goedkeuring van begrotings en beheer oor planne en beleid

Die doelstellings en beleid van plaaslike owerhede word tans weerspieël in die jaarlikse begroting en daarom is die goedkeuring daarvan 'n sleutelzaak van die raad. Hierdie funksie hang nou saam met die raads se beheerfunksie. Die begroting is die standaard waarteen prestasie tans gemeet word. Daar behoort dus gereeld aan die stadsraad verslag gedoen te word oor die mate waarin daar binne die grense deur die begroting gestel gehou word. Die Ordonnansie bepaal dat alleenlik bedrae wat op die begroting voorkom deur die stadsraad spandeer mag word. Enige oorskryding van 'n uitgawe-item moet vir goedkeuring aan die raad voorgelê word en 'n volledige motivering vir die oorskryding van die begrote bedrag moet die aansoek vergesel.

4.5.5 Navrae

Die stadsraad behoort nie alles wat aan hom voorgelê word te aanvaar nie. Dan sou dit 'n blote rubber-

stempel word. Dit is ten regte of onregte, 'n algemene beskuldiging teen stadsrade maar die lede van die Pietersburgse stadsraad poog wel om op hoogte te bly van wat aangaan. Elke saak wat voor die raad kom, word eers deeglik deur die bestuurskomitee uitgepluis op 'n vergadering waar al die hoofamptenare en departementshoofde teenwoordig is. Enige navrae word beantwoord, en dan word hierdie vergadering 'n paar dae later gevolg deur 'n verdere bestuurskomiteevergadering waarop al die ander raadslede en weer die hoofamptenare en departementshoofde teenwoordig is. Op hierdie vergadering kan die raadslede wat nie lede van die bestuurskomitee is nie hulle uitspreek oor enige saak en vrae aan die amptenare vra deur die voorsitter van die bestuurskomitee. Hulle het egter nie 'n stem nie en die bestuurskomitee maak nog die aanbeveling soos hulle goed dink. Na 'n paar minute verdaging van die vergadering vind die volle raadsvergadering plaas, waarop die raadslede die mag het om die aanbevelings van die bestuurskomitee te aanvaar of te verwerp. By die volle raadsvergadering neem die burgemeester die voorsitterstoel in. Lede van die publiek en pers woon gewoonlik die raadsvergadering by.

Die vrae wat op hierdie vergaderings gevra word, is gewoonlik van 'n indringende aard en vereis van die amptenare om op hoogte te wees van wat in hul departemente aangaan.

Daar is baie ander spesifieke funksies wat verrig word, maar die paar wat hierbo kortliks bespreek is, gee 'n goeie beeld van wat van 'n raad verwag word. Die bestuurskomitee na wie se funksies reeds op bladsy 188 verwys is, is eintlik die mense wat die werk doen. Die volle raad plaas gewoonlik net formeel sy stempel daarop. Botes (1978, p. 178) noem dan ook "Die raad as sodanig is weinig meer as 'n rubberstempel," .

Die uitvoering van besluite wat deur die bestuurskomitee geneem en wat deur die volle raad goedgekeur is, berus by die amptenare. Die amptenare voorsien ook die inligting op grond waarvan besluite deur die bestuurskomitee geneem word, en die bestuurskomitee is in baie gevalle van die amptenare afhanklik om 'n besluit te kan neem. Botes (1978, p. 179) noem dan ook dat "... die oorgrote meerderheid van aanbevelings wat deur die amptenaar aan die bestuurskomitee voorgelê word gewoonlik aanvaar word - daar is dikwels geen ander besluit wat geneem kan word nie!" Omdat dit vir die raad moeilik is om te bepaal hoe juis of hoe goed die inligting is waarmee hulle voorsien is, is sy hande sover dit die bepaling van effektiwiteit en doeltreffendheid betref baie gebind en is die mate waarin binne die begroting se grense gehou is, omtrent die enigste maatstaf wat geld. Maar die begroting, hoewel deur die raad goedgekeur, word deur die amptenare opgestel, en daar is geen waarborg dat die amptenare nie dalk rojaal gewerk het toe die

begroting opgestel is nie. Dit is byvoorbeeld vir die raadslid moeilik om te weet of R600 ten opsigte van die uitgawe-item monsterondersoek onder die pos riolering nie dalk R10 kon gewees het nie. Daar is natuurlik geen maklike oplossing vir hierdie probleem nie, want weinig mense op 'n stadsraad is bevoeg om oor sulke sake 'n oordeel te fel vanweë gebrek aan tegniese kennis. Die raad en natuurlik die inwoner, het geen waterdigte waarborg dat sy geld nuttig en doeltreffend bestee word nie. 'n Inwoner behoort egter meer gerus en tevrede te voel as hy weet dat moderne bestuursmetodes en -tegnieke deur die amptenare aangewend word om die plaaslike owerheid te bestuur. Die raad sal egter nie weet of moderne bestuursmetodes en tegnieke aangewend word as daar nie mense op die raad is wat behoorlik gekwalifiseer en in moderne bestuurstechnieke en beginsels onderlê is nie. Dit sou wensdenkery wees om te dink dat dié dag ooit sal aanbreek dat 'n raadslid slegs op grond van sy bekwaamhede verkies sal word.

Die raadslid wat dan verkies word, bekwaam of nie, sal seker sy bes probeer, maar dan moet aan hom rigting gegee word. Die stelling kan egter gemaak word dat hy self sy rigting moet vind of deur die amptenare in 'n rigting gestuur word. Die raadslid moet weet waarheen die plaaslike owerheid op pad is en hoe hy op daardie pad vorder. Die proefskrif sal probeer om vir die raadslid 'n eenvoudige werktuig

te gee waarmee hy kan vasstel of die plaaslike owerheid weet waarheen hy op pad is en hoe hy op die pad vorder.

Daar is haas geen effektiwiteits- en doeltreffendheidsmaatstawwe wat gebruik kan word om die wyse waarop die raad sy funksies verrig, te bepaal nie. 'n Beoordeling van die effektiwiteit van die raad vind volgens die kiesers se standarde elke vyf jaar plaas. Dan is dit ook nog nie te sê dat hulle beoordeling objektief is nie, want dit is bekend dat die beste raadslid of kandidaat dikwels nie die paal haal nie omdat faktore wat niks te doen het met sy vermoë om die werk te doen die uitslag van die verkiesing bepaal.

Die enigste uitweg uit die dilemma is om 'n metode te vind waarvolgens die mense met die beste potensiaal om die taak as stadsraadslid suksesvol uit te voer, op die raad kan kom sonder die sleur van 'n verkiesing. Die probleem is nie 'n nuwe nie en het alreeds in 1921 bestaan en is geopper in die verslag van "The Local Government Commission" van dieselfde jaar (Cloete, 1978c, p. 126). 'n Oplossing mag wees om die Administrateur van Transvaal toe te laat om 'n getal lede, sê nie meer as vyf en twintig persent van die verkose lede, aan te stel op die stadsraad indien hy van mening is dat sodanige persone 'n betekenisvolle bydrae tot die

raad kan maak. Indien daar geen sodanige persone in 'n dorp is nie, hoef geen addisionele aanstelling gemaak te word nie.

Oor die vereistes waaraan sodanige persoon moet voldoen, sal wye meningsverskil bestaan maar dit moet streng wees. Ook moet sodanige persoon ten minste aan die wetlik voorgeskrewe vereistes voldoen waaraan enige ander persoon moet voldoen wat homself as raadslik verkiesbaar stel.

Die aangewese persoon om sodanige persoon(e) onder die aandag van die Administrateur te bring, is natuurlik die stadsklerk. Die amptenary van enige plaaslike owerheid het tog in hulle verbeelding die ideale raadslid voor oog. As daar in die gemeenskap dan 'n persoon is wat na hul mening aan die ideaal voldoen, behoort 'n behoorlike motiveering oor sy goeie hoedanighede die Administrateur tot 'n aanstelling te beweeg. McPherson (1978, p. 92) is nie ten gunste van nominering van raadslede nie aangesien dit politiekery net verder kan bevorder.

As die amptenaar egter 'n persoon as raadslid aanbeveel dan behoort die politiek daarby betrokke minimaal te wees. Dit is dan ook die enigste omstandigheid waaronder skrywer sal aanbeveel dat raadslede genomineer mag word. 'n Groot nadeel van die raad

is die feit dat dit elke keer vir 'n vyf jaar termyn gekies word en dan nog boonop bestaan uit mense wat nie noodwendig bestuurskundig is nie. Vyf jaar bied 'n lank genoeg tydperk vir so 'n groepie mense om 'n belangegroep te vorm wat nie noodwendig die belange van die inwoners voorop hoef te stel nie. Ten spyte van die feit dat so 'n raad 'n plaaslike owerheid op chaos kan afstuur, kan daar niks aan gedoen word voor die volgende verkiesing nie. Dit mag dalk 'n goeie doel dien indien raadslede jaarliks op 'n rotasiebasis verkies word vir 'n termyn van vyf jaar. Dit sal daartoe lei dat daar elke jaar ten minste een of twee nuwe lede aangewys mag word. Nuwe bloed in 'n komitee bring gewoonlik vernuwing in denke en optrede. In Natal word daar in terme van Artikel 39 van die Local Authorities Ordinance No. 25/1974 bepaal dat 'n plaaslike owerheid verplig is om jaarlikse verkiesings te hê waarby een derde van die raadslede verkies word. Met spesiale goedkeuring van die Administrateur kan lede vir 'n vier jaar termyn met verkiesings elke tweede jaar van helfte van die lede, verkies word. Die Natalse metode van verkiesings lyk vir skrywer na die beste een. McPherson (1978, p. 90) ondersteun skrywer se standpunt: "Another cause for regret (since I do not believe this was in the interests of local government) is that in the Transvaal it was decided that the period of office of councillors should be extended to five years and all councillors retire at the same time".

Die publiek is geregtig om raadsvergaderings by te woon maar in Pietersburg is die belangstelling, net soos dit in die res van die land is, power. Die publiek moet egter nie kwalik geneem word nie omdat niemand daarvan hou om 'n vergadering by te woon waar- aan hy nie deel mag hê sover dit die besprekings aan- betref nie. Botes (1978, p. 179) noem dat daar in elk geval weinig besprekings op raadsvergaderings plaasvind en dat 99 persent van die aanbevelings op die agenda sonder bespreking aanvaar word. Die publiek behoort die reg te hê, en dit word hiermee aanbe- veel, om hul mening te kan lug met sodanige verga- derings en selfs van byvoorbeeld regsvertegenwoordigers gebruik te maak as hulle dit sou verkies. Die pro- sedure waarvolgens dit mag plaasvind behoort egter streng voorgeskryf te word om dit ordelik te laat verloop. Sodanige reg sal of behoort te verseker dat die publiek minstens die belangstelling in raadsvergaderings sal toon wat aandeelhouers soms in hul maatskappy se vergaderings toon. Dit sal die addisionele voordeel hê dat raadslede nie in die versoeking kan kom om eie belang in pleks van algemene belang te dien nie.

4.6 Delegasie van bevoegdhede aan die bestuurs- komitee, stadsklerk of hoofde van departemente

4.6.1 Algemeen

Delegasie van bevoegdheede speel 'n belangrike rol in plaaslike bestuur en het 'n invloed op die spesifieke funksies wat deur die raad en amptenare verrig moet word. Dit is daarom gepas om kortliks een en ander daarvoor te skryf.

Net so noodsaaklik as wat toerusting is vir die uitvoering van die werke van die raad, net so noodsaaklik is die delegering van bevoegdheede in 'n organisasie soos 'n plaaslike owerheid. Uit die aard van die saak is dit 'n onbegonne taak vir die raad om elke reg en plig waaroor hy beskik self prakties uit te voer (Burger, 1978, p. 160). Van daar dus dat die baie belangrike artikel 58(2) van die Ordonnansie¹⁾ die aspek van delegering van bevoegdheede magtig. Omdat die delegering van bevoegdheede te make het met spesifieke take wat uitgevoer moet word, moet sodanige delegering ook spesifiek wees. Met ander woorde 'n plaaslike owerheid kan nie en word nie toegelaat om die aspek van delegering van bevoegdheede te veralgemeen deur bloot te sê dat amptenare sodanige pligte kan verrig as wat bepaal word in onderskeie verordeninge of ander bepalings nie. Die feit dat die delegering van bevoegdheede spesifiek moet wees, is 'n begrip wat reeds deur die howe toegepas word.

Wat hieronder volg is 'n voorbeeld van delegering

1) Ordonnansie op Plaaslike Bestuur No. 17/1939.

van bevoegdheid sover dit personeelsake aangaan en toon aan hoe spesifiek dit geskied. Die voorbeeld is van toepassing op die stadsklerk en departementshoofde. Die raad kan onder andere die volgende bevoegdheid deleger (Bylaag tot 'n skrywe van die stadsekretaris aan die stadsklerk en hoofde en adjunkhoofde van departemente, dd. 2/2/78, p. 5).

- (i) Die indiensneming volgens goedgekeurde loonskale en diensvoorwaardes en ontslag van alle daaglikse besoldigde Bantoe en nie-blanke personeel.
- (ii) Goedkeuring vir die werk en betaling van oortyd. Die bevoegdheid berus by die Stadsklerk met dien verstande dat in noodgevalle sodanige werk en betaling deur die departementshoofde goedgekeur word en voorts dat in alle gevalle daar maandeliks verslag aan die Bestuurskomitee gedoen word.
- (iii) Toestaan van alle verlof aan alle amptenare in die departement ooreenkomstig die raad se verlofvoorwaardes.
- (iv) Die reg om na raadpleging met die stadsklerk die voorlegging van geneeskundige sertifikate te eis in gevalle waar aansoek om siekteverlof vir 'n tydperk van drie werkdade of minder gedoen word.

Benewens die bogenoemde, is verskeie besondere bevoegdhede aan individuele departementshoofde gedelegeer wat nie hier aangehaal word nie en ook nie vir die doeleindes van die proefskrif aangehaal hoef te word nie.

Nieteenstaande die bevoegdhede wat die bestuurskomitee of stadsklerk of ander hoof het om 'n saak af te handel, is die bestuurskomitee of stadsklerk steeds by magte om sodanige saak met sy aanbeveling na die raad vir 'n beslissing te verwys. Eweneens is die stadsklerk by magte om sodanige saak met sy aanbevelings na die bestuurskomitee vir beslissing te verwys en so ook die departementshoofde op hulle beurt.

So ook kan die raad self en/of die bestuurskomitee te eniger tyd gelas dat 'n saak nie kragtens gedelegeerde bevoegdhede afgehandel moet word nie, maar dat dit aan die raad of bestuurskomitee self voorgelê moet word vir oorweging en afhandeling. Die bekende reël audi alteram partem, wat enige persoon ingevolge enige wetlike voorskrif besit, mag hom nie ontnem word bloot op grond daarvan dat 'n delegasie aan die bestuurskomitee of stadsklerk of hoof van 'n departement plaasgevind het nie.

4.6.2 Behoud van bevoegdhede deur die raad van Pietersburg

In terme van artikel 58(1) van die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur No. 17/1939 kan

die volgende bevoegdhede nie gedelegeer word nie:
 Die maak van verordeninge; die heffing of kwytskelding van eiendomsbelasting; heffings te maak of sodanige heffings te verminder; leningsbevoegdhede te verkry en lenings aan te gaan. Die raad oefen ook dié bevoegdhede uit wat onderworpe is aan administrateurs- of ministeriële goedkeuring of wat onderworpe is aan reg van appel na die Administrateur of ander Staatsinstansie. Alle ander bevoegdhede, funksies en pligte met die uitsondering van sestion wat in 'n bylaag tot 'n skrywe dd. 2/2/78 van die stadsekretaris aan die stadsklerk, hoofde en adjunk-hoofde van departemente gelys word, word aan die bestuurskomitee gedelegeer. Die volgende is 'n voorbeeld van 'n paar van die funksies wat nie gedelegeer is nie:

Die aanstelling en ontslag van die stadsklerk, hoofde en adjunk-hoofde van departemente. Die vasstelling van salarisskale ten opsigte van poste in die vaste diensstaat. Die skepping van nuwe poste, ens. So ook die reorganisasie van departemente, die goedkeuring van begrotings, die oorskryding van begrotingsposte.

4.6.3 Delegasie van bevoegdhede aan die bestuurskomitee

Die raad deleger alle bevoegdhede met die uitsondering

van dié genoem onder 4.6.2 hierbo en dié, gedelegeer aan die stadsklerk en departementshoofde elk ten opsigte van sy eie departement, aan die bestuurskomitee vir finale afhandeling, met dien verstande egter dat die bestuurskomitee in alle gevalle by die eerste beskikbare geleentheid hieroor aan die raad verslag moet doen in soverre dit die uitoefening van sy bevoegdhede aangaan.

Die stadsklerk speel 'n sleutelrol in die uitvoering van die raad se werksaamhede en opdragte en dit is nodig dat daar verder deeglik op sy posisie en rol ingegaan moet word.

4.7 Die stadsklerk

Voor die inwerkingtreding van Ordonnansie 40 van 1960 op Plaaslike Bestuur was alle departementshoofde van 'n plaaslike owerheid op gelyke vlak en was daar geen hoofamptenaar nie.

Dit was 'n onbevredigende toestand en die Kommissie van Onderzoek na die stelsel van Plaaslike Bestuur in Transvaal, wat ook bekend staan as die Marais-kommissie en waarna in die proefskrif ook so verwys word, het 'n verslag uitgebring oor die struktuur van

die stelsel van plaaslike bestuur in Transvaal in opdrag van Administrateurskennisgewing No. 819 van 7 Oktober 1953 (Maraiskommissie, 1953, p. 1).

In hulle verslag (p. 61) oor die personeelstruktuur is onder andere gevra hoe 'n organisasie kan werk as daar, soos in die geval van die stad Johannesburg, nie minder as twee en twintig departementshoofde is nie en 'n groot aantal van hulle dieselfde salarisse ontvang en geen ander hoof hoef te erken as die betrokke staande komitee van die stadsraad nie. Hierdie faktor was volgens die kommissie miskien die grootste enkele faktor wat doeltreffende administrasie en eerlike munisipale bestuur teengewerk het. Dit sou vir so 'n organisasie ook beswaarlik moontlik wees om te weet waarheen hy op pad is. Niemand was in 'n posisie om te kon waak teen administratiewe en bestuurswanpraktyke nie. Aan die stadsraad se kant was daar niemand wat belas was met die plig om toesig oor die personeel te hou nie en aan die personeel se kant was daar ook niemand wat daarmee belas was nie of om 'n oog te hou teen onreëlmatighede by raadslede nie. Hierdie noodsaaklike wedersydse waaksaamheid tussen raadslede en amptenare, wat die kieser se enigste waarborg teen wanbestuur is, het in plaaslike owerheidsbestuur ontbreek.

Geen wonder dat dit dan ook een van die kommissie se bevindinge was dat die stelsel van personeelorganisasie

wat gebaseer is op die wanopvatting dat 'n groep amptenare sonder 'n hoofamptenaar kan fungeer solank dit maar deur 'n aantal lekebestuurders (stadsraadslede) bestuur word, geneig is om behoorlike trots en ondernemingsgees eerder te smoor as aan te wakker (Maraiskommissie, 1953, p. 10).

'n Aanbeveling wat uit die toestand, soos hierbo beskryf, gevolg het, was dat daar 'n pos van hoofamptenaar geskep moes word vir elke selfbesturende plaaslike owerheid. Die volledige aanbeveling het soos volg gelui :

"Hoofamptenaar: Die Kommissie beveel aan dat elke munisipaliteit 'n hoofamptenaar moet aanstel. Die hoofamptenaar sal verantwoordelik wees aan die raad van die plaaslike bestuur vir die doeltreffende administrasie van alle munisipale werk; hy moet die hoofrekeningsbeampte van die munisipaliteit wees op dieselfde wyse as die sekretaris van 'n staatsdepartement hoofrekeningsbeampte is; hy moet die enigste skakel tussen die stadsraad en die ander stadsamptenare wees op dieselfde wyse wat die hoofbestuurder van 'n maatskappy die enigste kanaal tussen die werknemers en die direksie is; hy sal die hoof wees van die departement wat gewoonlik aan die stadsklerk toevertrou word; insluitende enige plaaslike, O. & M.-afdeling wat mag bestaan; sy pos moet uitgesluit word uit die bepalinge van die Nywerheidsversoeningswet;

hy moet 'n salaris ontvang wat ter genertyd minder as tien persent bokant die hoogste besoldiging sal wees wat aan enige ander permanente amptenaar van die plaaslike bestuur betaal word nie; en hy moet dieselfde beskerming teen afgradering en ontslag geniet as wat die stadsklerk tans geniet " (Marais-kommissie, 1953, p. 8).

Die aanbeveling dat die pos van hoofamptenaar geskep word, is goedgekeur en in terme van Artikel 62(1)(a) en (b) van Ordonnansie 17 van 1939 moes die stadsraad 'n stadsklerk en klerk van die raad (stadsekretaris) aanstel. Artikel 64 van dieselfde Ordonnansie het bepaal dat die stadsklerk nie hoof van enige bepaalde departement, afdeling of vertakking van die plaaslike bestuur mag wees nie.

Die posisie van die stadsklerk sal, volgens die Kommissie (1953, p. 67) "baie ooreenstem met dié van die hoofbestuurder van 'n onderneming wat vakkundige sowel as klerklike en besigheidspersoneel in diens het". Dit is 'n sienswyse wat ondersteun kan word en daarom is dit van pas om aandag te gee aan die funksies van 'n hoofbestuurder of hoofuitvoerende amptenaar en dit te vergelyk met dié van 'n stadsklerk.

4.8 Die hoofbestuurder

Die maklikste en eenvoudigste manier om die funksies

van 'n hoofbestuurder van 'n onderneming te beskryf is om bloot te sê dat hy moet bestuur. Dit behels beplanning, organisering, dirigering en beheer (Terry, 1977, p. 4).

Sover dit beplanning betref moet hy die raad van direkteure van die nodige inligting voorsien om rasionele besluite te kan neem. Die nodige soorte planne om raadsopdragte uit te voer moet ontwikkel en daar gestel word. Die daarstelling van standarde van werkverrigtinge gekoppel aan die ondernemingsdoelstellings is 'n saak waaraan die hoofbestuurder baie aandag behoort te skenk. Die hoofbestuurder sal hom hoofsaaklik met die langtermyn aspek van die onderneming besig hou en slegs by wyse van uitsondering bemoei met die dag tot dag sake van die onderneming (Allen, 1958, p. 259).

Die ontwikkeling, handhawing, toevoeging tot, weglating uit en veranderings van die organisasiesistelsel maak 'n belangrike deel van die hoofbestuurder se werk uit. Daarby moet hy ook die doen of magtiging van spesifieke aktiwiteite of verskuiwing van take tussen verskillende departemente, afdelings of groepe behartig.

Effektiewe dirigering is in 'n groot mate afhanklik van die handhawing van gesonde verhoudings met veral afdelingshoofde. Daarby moet gesonde verhoudings

ook gehandhaaf word met die raad van direkteure, aandeelhouders, regering-, arbeid en dienste-organisasies, ens. (Osmond, 1973, p. 91).

Effektiewe beheer is in 'n groot mate afhanklik van die mate waarin die hoofbestuurder daarin slaag om werkzaamhede binne die gestelde standarde van werkverrigting te laat plaasvind, die metodes wat aangewend word om afwykings reg te stel en of daarin geslaag word om binne die beperkings van die begroting te hou.

As voorvereiste vir die behoorlike uitvoering van sy bestuursfunksies moet die hoofbestuurder toesien dat die doelstellings van die onderneming behoorlik geformuleer is en dat daar 'n maatstaf(we) bestaan om te meet in hoe verre die doelstellings bereik is.

Die funksies soos hierbo genoem is ook almal verantwoordelikhede van die stadsklerk wat hy òf self uitvoer òf deur gedelegeerde bevoegdhede laat verrig. Die mees verwaarloosde van bogenoemde funksies in die Pietersburgse plaaslike owerheid is die funksie betreffende die daarstelling van standarde van werkverrigting. Die effektiwiteitsmaatstawwe wat in die proefskrif voorgestel gaan word, behoort aan die stadsklerk 'n aanknopingspunt te gee hoe om die probleem te probeer oorbrug.

Die ooreenkoms tussen die hoofbestuurder en stadsklerk se funksies sal duidelik blyk uit 'n verdere bespreking van die funksies, bevoegdhede en pligte van 'n stadsklerk onder punt 4.9.

4.9 Funksies, bevoegdhede en pligte van die stadsklerk

4.9.1 Inleiding

Artikel 65(1) en (2) van die Transvaalse Ordonnansie van 1960 noem dat die stadsklerk verantwoordelik aan die bestuurskomitee is vir die behoorlike uitvoering van alle opdragte van die raad en bestuurskomitee, die koördinasie van die werksaamhede van die raad en die algemene toesig, beheer en doeltreffendheid van die administrasie, organisasie en bestuur van die raad se departemente. Departementshoofde is ondergeskik en verantwoording aan die stadsklerk verskuldig vir die behoorlike bestuur van hulle departemente.

Artikel 58(2) van die Transvaalse Ordonnansie van 1960 bepaal ook dat 'n bestuurskomitee sekere van die funksies, pligte en bevoegdhede wat deur die raad aan eersgenoemde gedelegeer is op sy beurt aan die stadsklerk mag delegeer.

Dit is duidelik dat daar soveel ruimte as wat 'n

persoon homself maar wil voorstel, gelaat is vir interpretasie. Daar is geen algehele eenvormigheid sover dit die funksies van en metode van uitvoering daarvan deur stadsklerke betref nie.

Peters (1971, p. 348) het in 'n referaat 'n baie goeie uiteensetting van die stadsklerk se verantwoordelikhede gegee. "Die Stadsklerk is verantwoordelik vir die doeltreffende administrasie van al die munisipale werk, maar is nie verantwoordelik vir die tegniese doeltreffendheid van die verskillende departemente nie, dit is dus nie nodig dat hy gespesialiseerde tegniese kennis moet besit nie, maar tog moet hy kennis besit van die werkwyse wat deur die afdelings onder sy beheer gebruik word, want die suksesvolle bedryfsleier moet hom in 'n hoë mate in die detail verdiep, net dan kan hy die omvang van die taak, en die wyse waarop die werknemers die taak uitvoer, waardeer. Intieme kennis van elke vertakking van die bedryf is 'n basiese vereiste vir beslissings en rigtinggewing."

Op bladsy 358 vervolg Peters: "Die Stadsklerk is aangewese om die sake van sy munisipaliteit te bestuur namens sy werkgewer, die stadsraad, en hy is dus die bestuurder aan wie die jurisdiksie, wat aan die raad behoort, toevertrou word, en hy hou die mag wanneer die raad nie in sitting is nie. Synde belas met die verantwoordelikheid vir die uitvoer van alle

besluite word dus van hom verwag om leiding te gee en orde te handhaaf as eerste amptenaar van die raad wat bestuur en administreer".

In bostaande aanhalings val dit op dat die stadsklerk se verantwoordelikheid na bo en onder loop. Daar is administratiewe werk aan die een kant en uitvoerende werk aan die ander kant en soms loop die twee soorte werk saam. Sy uitvoerende werk hou in dat die stadsklerk opdragte aan die departementshoofde en hoofbeampies wat van die raad af kom gee, verantwoording doen oor die uitvoering daarvan en verslag, oor tekortkomings in die dienste wat gelewer word, aan die raad moet doen. (Cloete, 1978b, p. 227). Cloete (1978b, p. 228-9) bespreek verder die funksies van die stadsklerk aan die hand van die fases van die administratiewe proses. Daar sal nie op Cloete se uiteensetting ingegaan word nie aangesien 'n beskouing van die stadsklerk se funksies uit 'n bestuursoogpunt van meer belang vir hierdie studie is. Dit is uit die aard van die saak nie moontlik om 'n gedetailleerde uiteensetting van die funksies te gee nie en net die belangrikste elemente sal aangestip word.

4.9.2 Die stadsklerk se beplanningsfunksie

Die stadsklerk behoort meer tyd aan beplanning as aan die ander bestuursfunksies te bestee. Sy be-

planningstaak behoort te begin by die formulering van doelstellings. Dit is 'n taak wat saam met die raad en departementshoofde aangepak behoort te word. Dit wat die proefskrif ten opsigte van verskeie poste-doelstellings aanbied kan as beginpunt gebruik word. Dit is nie nodig dat die stadsklerk self die doelstellings moet formuleer nie.¹⁾ Hy moet net sorg dra dat die nodige inligting aan die raad beskikbaar gestel moet word om dit op 'n rasionele manier te doen. Sodra die nodige doelstellings geformuleer is sal dit logies wees dat die bereiking daarvan 'n soort van staande opdrag sal wees. Die stadsklerk moet dan toesien dat alle ander (soorte) planne soos beskryf in hoofstuk 2 daarop ingestel sal wees om dié doelstellings te bereik. Die stadsklerk sal in besonder daarop moet let dat die begroting en die geformuleerde doelstellings so ver moontlik sinvol met mekaar in verband gebring kan word.

4.9.3 Die stadsklerk se organisasiefunksie

Die organisasiestruktuur van plaaslike owerhede is redelik dieselfde orals en op hierdie gebied sal daar nie veel werk vir die stadsklerk wees nie. Die enigste wyse waarop daar 'n redelike verandering in die organisasiestruktuur kan kom is wanneer 'n doelwitbegrotingstelsel ingestel word en die organisasiestruktuur verander word om te verseker dat programstrukture en departementele strukture ooreen-

1) Sien ook hoofstuk 2 p.56-8 in die verband.

stem. Dié moontlikheid word nie vir die onmiddellike toekoms voorsien nie.

4.9.4 Die stadsklerk se dirigeringsfunksie

Sinvolle dirigering kan alleenlik plaasvind as die stadsklerk vir elke departementshoof kan sê watter doelstellings nagejaag moet word. Terry (1977, p. 371) noem dan ook dat "Actuating is getting all the members of the group to want and to strive to achieve objectives of the enterprise and of the members because the members want to achieve these objectives". Wanneer doelstellings behoorlik geformuleer is kan die dirigeringsproses tot sy reg kom deur van bedryfsielkundige hulp gebruik te maak.

4.9.5 Die stadsklerk se beheerfunksie

Die stadsklerk sal die persoon wees wat in 'n besonder goeie posisie is om sorg te dra dat werkverrigting volgens plan verloop. Sover dit beteken dat daar binne die grense van die begroting gehou moet word bestaan daar reeds voldoende maatreëls. In hoofstuk 5 word daar byvoorbeeld bespreek hoe oorskrydings van begrotingsposte hanteer word. Dit kan net 'n goeie reëling wees indien departementshoofde maandeliks aan die stadsklerk verslag doen in watter mate daarin geslaag word om te hou by die verskillende doelstellings vir die poste in hulle departemente.

Afwykinge en die stappe om dit reg te stel kan aan die raad rapporteer word.

Met bostaande riglyne oor die stadsklerk se bestuursfunksies beskikbaar kan daar kortliks gekyk word na die besondere take wat deur die Pietersburgse stadsklerk verrig word.

4.9.6 Besondere take wat deur Pietersburg se stadsklerk verrig word

4.9.6.1 Die stadsklerk as skakelbeampte tussen raadslede en personeel

Die stadsklerk is die skakel tussen die stadsraad aan die een kant en personeel aan die ander kant. Dit voldoen dan ook aan die Maraiskommissie se verklaring dat "... die belangrikste kenmerk van sy pos sal moontlik gevind word in die feit dat hy die kontakpunt tussen die permanente beamptes en die lekeradslede sal wees " (1953, p. 3). Dit is 'n goeie reëling dat dit so is en voldoen aan twee gesonde bestuursbeginsels naamlik eenheid van leiding en eenheid van bevel (Van der Schroeff, 1968, p. 325-7). Die stadsklerk is nie statutêr verplig om vergaderings van die raad of enige komitee by te woon nie. Dit is egter ondenkbaar dat hy sy verpligting om verantwoordelik te wees vir alle kommunikasie tussen die bestuurskomitee en die raad se de-

partemente, afdelings of vertakkings sal kan uitvoer as hy wegbly van die vergaderings. Verder bepaal Art. 12 van die Standaard Reglement van Orde¹⁾ dat alle verslae wat voor die bestuurskomitee dien, deur die stadsklerk geëndosseer moet word met sy kommentaar. Slegs items waarvan hy kennis dra kan dus op die sakelys geplaas word. Wanneer 'n saak deur die bestuurskomitee behandel word, sal dit logies wees dat die stadsklerk die persoon sal wees wat onduidelikhede wat mag bestaan, kan toelig.

Aangesien die stadsklerk ook verantwoordelik is vir die uitvoering van opdragte van die raad, is dit nodig dat vorderingsverslae van tyd tot tyd voorgelê moet word. Die departementshoofde is verantwoording aan die stadsklerk verskuldig, hy word deur hulle ingelig oor wat aangaan en op dié wyse bly hy op hoogte en is ingelig oor wat aangaan. Die verslae word dan weer aan die raad voorgelê.

Die stadsklerk het 'n besondere verantwoordelikheid betreffende die formulering van die agenda vir 'n bestuurskomiteevergadering omdat hy beleidsake moet skei van uitvoerende sake. Beleidsake word aan die bestuurskomitee voorgelê terwyl uitvoerende sake opgelos moet word sonder verwysing na die komitee. "Daar is egter niks wat sake van beleid en uitvoering outomaties vir die stadsklerk verdeel nie en die

1) Afgekondig kragtens Administrateurskennisgewing 1049 van 16/10/68.

stadsklerk word dus verplig om 'n beslissing te vel oor elke aangeleentheid wat aanhangig gemaak word " (Peters, 1971, p. 354).

Dit is nodig dat die stadsklerk al hierdie funksies moet verrig want net soos in die geval van die hoofbestuurder van 'n private onderneming kan gestel word dat: "Every task and role of top management is his personal one, or derives from him. He retains his overall accountability and must provide leadership, whatever and however he wishes to delegate" (Osmond, 1973, p. 73).

4.9.6.2 Die stadsklerk as skakel tussen die raad en die buitewêreld

Peters (1971, p. 355) noem dat die stadsklerk die grootste gedeelte van die dag-tot-dag besigheid met buite liggame hanteer. Hy is die segsman van die raad omdat dit nie altyd vir die raad moontlik is om homself as 'n groep te verteenwoordig nie. In hierdie proses kom hy in aanraking met lede van die Kabinet, die Administrateur, Volksraadslede, Provinsiale raadslede, senior amptenare van staatsdepartemente en die publiek. Vir die kontak met owerheidsinstansies se verteenwoordigers moet die stadsklerk 'n baie sensitiewe aanvoeling hê vir die raad se benadering oor sake wat aanhangig gemaak word. As die stadsklerk 'n bedrewe onder-

handelaar en oortuigende segsman is kan dit vir die belastingbetaler tot voordeel strek. Pietersburg se stadsklerk speel in dié opsig 'n groot en belangrike rol. Daar sal egter later onder punt 4.10 aangetoon word dat dié skakelwerk te veel tyd in beslag neem.

4.9.6.3 Koördinasie

Wat die stadsklerk se rol as koördineerder betref moet hy sorg dra dat hy deur middel van verslae op hoogte gehou sal word van wat in die plaaslike owerheid aangaan. Ter aanvulling word van same-sprekings met personeellede gebruik gemaak. Soos reeds verduidelik, toe verwys is na die rol van die stadsklerk as skakelbeampste, word alle sake wat aan die raad voorgelê moet word deur die stadsklerk gekanaliseer. Die raad neem dus nie een besluit wat uitgevoer moet word waaroor die stadsklerk nie vooraf 'n aanbeveling gemaak het nie.

Die besondere take wat onder punt 4.9.6 bespreek was, hoewel verwant aan die stadsklerk se bestuursfunksies, is van 'n meer administratiewe aard en neem soveel tyd in beslag dat die stadsklerk weinig tyd het om aan bestuursfunksies te wy.

4.10 Probleme betrokke by die uitvoer van die stadsklerk se bestuursfunksies

Die stadsklerk se grootste probleem is dat hy betrokke mag raak by die uitvoer van allerhande noodsaaklike pligte en takies wat sy kosbare tyd verteer. In 1965 kla die Pietersburgse stadsklerk dat stadsklerke oor die algemeen met werk oorlaai is en dat die stadsklerk verlos moet word van die massas roetinerwerk wat nog deur die meeste stadsklerke uitgevoer moet word en wat veroorsaak dat 'n gebrek aan tyd hulle groot vyand is.

Die volgende interessante uiteensetting is deur Botes (1965, p. 409) voorgelê van hoe sy tyd min of meer tot sowat agtien maande voor die kongres van 1965 bestee is.

Tabel 4.2

Stadsklerk se tyd spandeer volgens funksies verrig

	<u>Gemiddelde tyd per week in be- slag geneem</u>	<u>Persentasie van tyd in beslag ge- neem</u>
Onderhoude, met die publiek, die pers, ens.	15 uur	37½
Onderhoude met personeellede	5	12½
Telefoonoproepe	7	17½
Vorbereiding van verslae, toesprake, ens.	5	12½

Roetinebriefwisseling	3	7½
Inspeksieritte	2	5
Bywoning van vergaderings	2	5
Langtermynbeplanning	½	1½
Skeppende denke/optrede	geen	-
Hersiening van beleid	geen	-
Ontginning van natuurlike hulpbronne	geen	-
Nywerheidsontwikkeling	½	1½
	<u>40</u> uur	<u>100</u>

Nadat hy die lys nagegaan het, het Botes sy tyd gereorganiseer en dit soos volg bestee (1965, p. 410):

Tabel 4.3

Stadsklerk se tyd bestee volgens funksies verrig

(Hersiene indeling)

	<u>Gemiddelde tyd per week in be- slag geneem</u>	<u>Persentasie van tyd in beslag ge- neem</u>
Onderhoue met die publiek die pers, ens.	10 uur	25

Onderhoude met personeellede	5	12½
Telefoonoproepe	4	10
Voorbereiding van verslae, toesprake, ens.	3	7½
Roetinebriefwisseling	1	2½
Inspeksieritte	2	5
Bywoning van vergaderings	2	5
Langtermynbeplanning	2	5
Skeppende denke/optrede	1	2½
Hersiening van beleid	½	1½
Ontginning van natuurlike hulpbronne	2	5
Nywerheidsontwikkeling	7	17½
Praatjies aan plaaslike organisasies gelewer	½	1½
	<hr/>	<hr/>
	40 uur	100
	<hr/>	<hr/>

Sy afleiding was dat hy nog te veel van sy tyd aan onderhoude met die publiek bestee het. Wat hom gehinder het, was dat hy onder meer vyf en twintig persent van sy tyd aan hierdie onderhoude bestee het teenoor slegs vyf persent aan beplanning. Volgens hom is dit besonder moeilik om in 'n dorp soos Pietersburg van hierdie probleem ontslae te raak. Later word aangedui dat die stadsklerk se

nywerheidsontwikkelingsfunksies beskou kan word as beplanningsfunksies.

Dit val verder ook op dat daar in tabel 4.3 7 ure aan nywerheidsontwikkeling spandeer is teenoor die $\frac{1}{2}$ uur in tabel 4.2 en die rede hiervoor is toe nagegaan. Op 'n raadsvergadering gehou op 31/3/64 is die volgende besluit geneem: "Dat die stadsklerk persoonlik verantwoordelikheid aanvaar vir alle ontwikkelingswerk in Pietersburg, onderhewig aan die volgende voorwaardes:

- (a) Dat geen bykomstige vergoeding van welke aard ookal aan die stadsklerk betaal sal word nie;
- (b) Dat, sonder om afbreuk te doen aan die statutêre dienspligte van die stadsklerk, sekere van sy pligte soos later hierin uiteengesit, aan twee senior Departementshoofde opgedra word wat hom sal bystaan in die uitvoering van al sy neergelegde pligte;
- (c) Dat die Stadstesourier en die Stadsingenieur verantwoordelikheid aanvaar vir hierdie dienspligte en om die stadsklerk by te staan waar nodig geag mag word

Die dienspligte van die twee hoofbeamptes waarvan die benamings Stadstesourier : (Hoofbeampte : Ad-

ministratief/Finansieel) en Stadsingenieur : (Hoof-beampte : Tegnies) is, volg hieronder:

- (i) Die normale pligte as hoofde van hulle onderskeie departemente uit te voer
- (ii) Ten opsigte van hulle onderskeie terreine van verantwoordelikheid, naamlik administratief/finansieel aan die een kant en tegnies aan die ander kant, die volgende te doen:
 - (a) Finale ondersoeke, verslagdoening en aanbevelings deur middel van die stadsklerk aan die bestuurskomitee en die raad, waar dit nodig mag wees.
 - (b) Alle probleme voortvloeiend uit die beheer van hulle onderskeie afdelings van verantwoordelikheid, te ondersoek en indien moontlik, finaal af te handel sonder verwysing na die stadsklerk.
 - (c) Toesig te hou oor die bevredigende en spoedige afhandeling van raadsbesluite en ander departementele opdragte van die stadsklerk.
 - (d) In die geval van die stadsingenieur, toesien dat die tegniese werksaamhede van die

munisipaliteit behoorlik gekoördineer word en dat alle implemente en ander tegniese hulpmiddele op die mees doeltreffende wyse aangewend word in belang van die organisasie in sy geheel.

- (e) Waar nodig, ander hoofde behulpsaam te wees met die verbetering van die doeltreffendheid van hulle departemente oor die algemeen, op die administratief/finansiële en tegniese vlakke onderskeidelik.
- (f) Finale onderhoude voer met die publiek en andere insake hulle onderskeie verantwoordelikhedsvelde, soos in breë trekke hierbo omskryf en om alle sulke aangeleenthede te finaliseer indien moontlik sonder verwysing na die stadsklerk.
- (g) Alle sodanige ander dienspligte nakom wat van tyd tot tyd deur die stadsklerk, die bestuurskomitee en/of die raad aan hulle opgedra mag word.

Wanneer die hersiene tydindeling (tabel 4.3) ontleed word, blyk dit dan ook dat die stadsklerk tot 'n redelike mate daarin geslaag het om sy aandag wel deeglik te wy aan nywerheidsontwikkeling en dat hy besondere uitvoering aan sy opdrag van 31/3/64 gee.

Die feit dat die bevordering van nywerheidsontwikkeling 'n spesifieke opdrag is wat deur die raad aan die stadsklerk opgedra is, toon dat dit as 'n belangrike doelwit van die Pietersburgse plaaslike owerheid beskou kan word. Oor die kwessie of dit binne die raamwerk van 'n stadsklerk se bevoegdheid val hoef nie gedebatteer te word nie. Polities gesien is dit 'n opdrag van die inwoners van die dorp. Bedryfseonomies gesien het dit onlosmaaklik te doen met die langtermynbeplanning van die plaaslike owerheid en behoort die tyd wat daaraan bestee is by die tyd wat op die verskillende tabelle aan langtermynbeplanning bestee is getel te word. In werklikheid was die tyd aan langtermynbeplanning in tabel 4.2 dus $2\frac{1}{2}$ persent, in tabel 4.3 $22\frac{1}{2}$ persent en in tabel 4.4 6,7 persent¹⁾. Weens die slapte in die ekonomie het nywerheids groei baie afgeplat en word daar huidig slegs een en half uur per week deur die stadsklerk daaraan bestee. Wanneer ekonomiese vooruitsigte verbeter sal weer hernude aandag aan nywerheidsontwikkeling geskenk word.

Omdat die syfers in tabelle 4.2 en 4.3 verouderd is, is die stadsklerk versoek om nuwe inligting te gee en dit verskyn in tabel 4.4.

1) Kyk bladsy 229.

Tabel 4.4

Stadsklerk se tyd spandeer volgens funksie soos op 29/8/78

	<u>Gemiddelde tyd per week in be- slag geneem</u>	<u>Persentasie van tyd in beslag ge- neem</u>
Onderhoue met die pu- blik, die pers, ens.	10 ure	22,2
Onderhoue met personeel- lede	5	11,1
Telefoonoproepe	7½	16,8
Vorbereiding van verslae, toesprake, ens.	5	11,1
Roetinebriefwisseling	2½	5,6
Inspeksieritte	2	4,4
Bywoning van vergaderings	3	6,7
Langtermynbeplanning	1½	3,3
Skeppende denke/optrede	2½	5,6
Hersiening van beleid	1	2,2
Ontginning van natuurlike hulpbronne	2	4,4
Nywerheidsontwikkeling	1½	3,3
Praatjies aan plaaslike organisasies gelewer	1½	3,3
	<hr/> 45 uur <hr/>	<hr/> 100 <hr/>

Aanvanklik het dit volgens tabel 4.3 voorgekom asof die stappe wat geneem is om die stadsklerk van die oorlas administratiewe werk te verlos begin vrugte afwerp het. 'n Verdere stap wat in dié rigting geneem was, was die aanstelling van 'n assistent wat tot die stadsklerk se beskikking gestel is en wat die benaming assistent-stadsekretaris het.

As daar egter na tabel 4.4 gekyk word dan kom dit voor asof die stadsklerk net weer is waar hy was toe tabel 4.2 se gegewens gegeld het. As tabelle 4.3 en 4.4 met mekaar vergelyk word dan word opgemerk dat die tyd wat aan langtermynbeplanning bestee word van 22 persent tot 6,6 persent afgeneem het. Dit het plaasgevind ten spyte van die hulp van drie beamptes wat aangestel was om die stadsklerk se administratiewe las ligter te maak.

Die stadsklerk bestee te veel tyd aan onnodige dinge soos onderhoude met die publiek en telefoonoproepe oor nietighede. Dit is ondenkbaar dat mense die hoofbestuurder van enige onderneming, die grootte van die Pietersburgse plaaslike owerheid, sou kon spreek sonder dat 'n behoorlike afspraak gemaak word en vooraf duidelik gestel word wat die doel van die afspraak is. Die stadsklerk self verwys baie persone na ander personeel wanneer dit blyk, en dit is meeste van die gevalle so, dat hulle die spesifieke probleem beter kan oplos as hyself. Kosbare tyd raak egter vermors en die punt bly dat die persoon(e) in die eerste plek nooit by hom moes uitgekom het nie.

Oor die oplossing vir hierdie probleem bestaan daar nie juis twyfel nie, maar wel oor die toepassing daarvan. Die mees logiese oplossing is om van die persoon(e) wat die stadsklerk wil spreek te verneem waarom dit gaan en of daar nie iemand anders is wat die probleem kan oplos nie. Die persoon wat hiervoor verantwoordelik is, is die stadsklerk se sekretaresse. Die status en salaris verbonde aan die pos is ongelukkig nie van so 'n aard dat dit mededingend genoeg is om persone met baie ervaring te trek nie. Die aanstellings wat wel gemaak word, is van redelik onervare persone en dit kan hulle nie altyd ten kwade gereken word dat hulle gevalle laat deurglip wat nooit moes deurgegaan het nie. 'n Oplossing sal wees om die salaris verbonde aan dié pos aansienlik op te skuif, of om as alternatief 'n spesiale aanstelling te maak waardeur alle afsprake op 'n sentrale plek gemaak moet word met enige lid van die personeel. Geen amptenaar behoort gesprek te word, uitgesonderd toonbankpersoneel, tensy 'n afspraak deur die sentrale beheerpunt gereël is nie. 'n Onderzoek of die assistent-stadsekreteraris nie die probleem kan help oplos nie mag miskien vrugte afwerp.

Anders as in 'n private onderneming mag die stadsklerk egter moreel verplig voel om wel inwoners van die dorp te woord te staan. Hy is immers daar om na hulle welsyn om te sien en dit mag miskien ook meer goed as kwaad doen om soms van aangesig tot

aangesig te doen te kry met die mense wie se welsyn bevorder moet word. Indien dit dan moet gebeur, sal dit 'n goeie reëling wees as 'n spesifieke tyd daarvoor opsy gesit word, byvoorbeeld van 08h00 tot 10h00 elke Woensdag.

Om 'n gewoonte te breek wat soveel jare al bestaan, is uiteraard moeilik, dog dit is noodsaaklik dat daar onmiddellik mee begin moet word. Dit sal die opvoeding van die inwoners van die dorp inhou. Elke inwoner sal doodeenvoudig moet beseef dat die stadsklerk nie iemand is wat na willekeur gesprek kan word nie. Die beste manier om dit reg te kry is om doodeenvoudig alle onnodige afsprake weg te wys en wanneer die inwoner by sy raadslid daaroor kla, moet die raadslid op 'n mooi manier die stadsklerk beskerm en die inwoner daarop wys dat daar iemand anders is wat sy probleem net so goed indien nie beter nie sal kan oplos.

Die voorafgaande bespreking behoort voldoende lig te werp op die posisie en funksie van die stadsklerk. Geen effektiwiteitsmaatstaf kan neergelê word nie en die raad is die enigste wat 'n mosie van wantroue in die stadsklerk kan stel. Selfs dan kan hulle hom ook nie ontslaan nie. Die enigste persoon wat dié mag het is die Administrateur.

Solank die stadsklerk die raad se vertrouwe het, doen hy sy werk goed genoeg. Die enkele aanbevelings is in die hoofstuk gedoen, veral omdat dit beseft word dat hoewel daar 'n groot ooreenkoms tussen 'n stadsklerk se funksies en dié van 'n hoofbestuurder van 'n private onderneming bestaan, die stadsklerk met unieke probleme te doen het.

Vervolgens sal daar baie kortliks aandag gegee word aan die funksies van die stadsekretaris.

4.11 Die stadsekretaris (Pos 001)

Waar die stadsklerk, raad en ander departemente hulle in 'n groot mate met entrepreneurswerk kan besig hou, het die stadsekretaris en sy personeel in 'n baie groot mate 'n suiwer administratiewe taak. Dit is die taak van die stadsekretaris om toe te sien dat alle stukke vir raads- en ander vergaderings in orde is en dat almal wat geraak word deur raadsbesluite daarvan in kennis gestel word. In kort kan gestel word dat die stadsekretaris die administratiewe arm van die raad is.

Die stadsekretaris verrig ook 'n regs-tegniese funksie. Die raad word in alle sake met regsimplikasies geadviseer deur die stadsekretaris. Geen amptenaar van 'n plaaslike owerheid het egter verskyningsbevoegdheid namens sy werkgewer in 'n hof nie en vir die doel maak die plaaslike owerheid van prokureurs gebruik.

Indien die administratiewe funksies soos hierbo genoem op tyd uitgevoer word, kan daar met redelike mate aanvaar word dat die departement ten opsigte van sy basiese werksaamhede in Pos 001 effektief funksioneer. Hoe doeltreffend die werksaamhede uitgevoer word, is 'n saak wat deur middel van 'n Organisasie-en-Metodé-studie bepaal kan word. Dit val buite die bestek van die proefskrif om administratiewe doeltreffendheid te probeer meet.

Die volgende poste buiten pos 001 val ook onder die stadsekretaris se departement : Poste 003 (behuising-ekonomies) en 004 (behuising-subekonomies) is van 'n baie klein omvang; die inkomste is normaalweg gelyk aan die uitgawes en daarom sal dit nie 'n bespreking regverdig nie. Pos 027 (publisiteit) het in 1976/77 'n netto uitgawe van R12 951,52 gehad wat ook nie bespreking regverdig nie. Die biblioteekpos (005), het in 1976/77 'n netto uitgawe van R82 509 gehad. Die plaaslike owerheid kan op 'n later stadium wanneer effektiwiteitsmaatstawwe vir die belangrikste poste ingestel is en met maatstawwe vir minder belangrike poste begin word oorweging daaraan skenk om 'n maatstaf vir pos 005 te ontwerp. Dié maatstaf kan gebaseer word op elemente soos algemene tevredenheid van inwoners met diens, beskikbaarheid van boeke, bereikbaarheid, ens. Riglyne wat in latere hoofstukke neergelê word, kan gebruik word om die nodige maatstaf(we) vir die biblioteekpos te ontwikkel.

Op kulturele gebied val pos 016 (kunsgalerye en museums) wat ook baie geringe uitgawes het onder die stadsekretaris.

Pos 019 (munisipale geboue) wat ook onder die stadsekretaris ressorteer, het in 1976/77 'n netto uitgawe van R62 666 gehad wat hoofsaaklik ten opsigte van instandhouding van die plaaslike owerheid se geboue gegaan het. Om 'n effektiwiteitsmaatstaf hiervoor neer te lê sal geen oorspronklike bydrae lewer nie.

Die stadsekretaris se departementele funksies is seker die funksies wat die verste verwyder is van algemene kontak met die breë algemene publiek. Daar kan weinig fout in die departement gaan wat die inwoner se welsyn ernstig genoeg kan raak om hom in effektiwiteitsmaatstawwe vir die departement te laat belang stel, en daarom word met dié enkele paar opmerkings volstaan.

4.12 Samevatting

Die raad is niks anders as 'n komitee nie en die voor- en nadele van die komiteestelsel is dus ook grootliks op die raad van toepassing. Die Marais-kommissie het egter uitgewys dat daar meer nadele as voordele verbonde was aan die bestuur van 'n

plaaslike owerheid deur die eertydse veelvoudige komiteestelsel en het aanbeveel dat 'n hoofamptenaar (stadsklerk) aangestel en 'n bestuurskomitee ingestel moes word om dié probleme te oorkom. Benewens die werking van die bestuurskomitee het die funksies van die raad ook in die hoofstuk aandag ontvang en is daar aanbeveel dat die Administrateur onder sekere omstandighede addisionele raadslede behoort te kan aanwys, die publiek toegelaat behoort te word om onder sekere voorwaardes aan besprekings tydens raadsvergaderings deel te mag neem en raadsverkiesings op 'n rotasiebasis plaas behoort te vind.

Daar is groot ooreenkoms tussen die funksies van die hoofbestuurder van 'n private onderneming en dié van die stadsklerk gevind. Die stadsklerk van Pietersburg skenk die oorgrote deel van sy aandag aan administratiewe sake en kry weinig kans om by sy bestuursfunksies uit te kom. Dit is 'n saak wat onmiddellik reggestel behoort te word deur 'n beter benutting van die hoofbeamptes, en assistent-stadsekretaris wat as assistent vir die stadsklerk optree en ook deur maatreëls te tref sodat die publiek nie so maklik by die stadsklerk kan uitkom nie.

Ten slotte is daar baie oorsigtelik aandag aan die stadsekretaris se departement geskenk.

HOOFSTUK 5

DEPARTEMENT VAN DIE STADSTESOURIER

5.1 Inleiding

In die belastings- en-algemenedienstebegroting kom daar drie poste voor wat betrekking het op die departement van die stadstesourier, naamlik:

- 037 Stadstesourier
- 038 Stadstesourier : Rekenaar
- 064 Magasyn.

Die bespreking in die hoofstuk sal konsentreer op pos 037. Om enigsins 'n effektiwiteits- of doeltreffendheidsmaatstaf vir die stadstesourier se funksies daar te probeer stel sonder om vele van die aspekte van die finansiële funksie in 'n plaaslike owerheid te behandel, sal nie moontlik wees nie. Daar sal trouens nie 'n effektiwiteitsmaatstaf soos in die geval van funksies van ander departemente ontwikkel word nie. Die bespreking in die hoofstuk sal veel eerder konsentreer op wat die stadstesourier se vernaamste funksies is, hoe dit uitgevoer word en waar dit moontlik is sal daar wenke vir verbetering voorgelê word.

Die Pietersburgse plaaslike owerheid se aktiwiteite

is van so 'n groot omvang dat dit vir topbestuur onmoontlik is om oor alles persoonlike toesig te hou en om op aanvoeling alleen staat te maak. Elke departementshoof moet hom in die uitoefening van sy taak verlaat op sekere statistiese en rekeningkundige gegewens. Die kontroleur word in 'n private onderneming vir die verskaffing hiervan verantwoordelik gehou. In 'n plaaslike owerheid is dit die stadstesourier se verantwoordelikheid. Die klem val nie meer in die private onderneming op roetine rekeningkundige werk nie, maar wel op die verskaffing van die gegewens wat vir die bedryfsleiding nodig is om sy dag tot dag take doelmatig voort te sit. Wat nie uit die oog verloor moet word nie, is dat die kontroleur die inligting wat hy voorberei nie net vir die voordeel en gebruik van ander lede van die bedryfsleiding voorsien nie, maar dat hyself ook die inligting nodig het en dat hy op grond van die inligting wat hy voorberei 'n sleutelrol speel in die bestuur van sy onderneming.

In 'n plaaslike owerheid waar die begroting 'n alles oorheersende plek inneem, vervul die stadstesourier 'n sleutelrol omdat dit sy verantwoordelikheid is om toe te sien dat die grense wat deur die begroting gestel word eerbiedig word. Alles sentreer om die begroting en daar word twaalf uit die twaalf maande van 'n jaar daaraan gewerk. Die feit dat die begroting 'n baie belangrike rol speel, mag nie veroorsaak

dat uit die oog verloor word dat die stadstesourier ander pligte ook het om te vervul nie. Die Standaard-Finansiële Verordeninge toon duidelik baie van sy pligte aan. Voordat die Standaard-Finansiële Verordeninge gepubliseer is, het elke plaaslike owerheid sy eie verordeninge opgestel.

Volgens Van Der Spuy (1965, p. 144) is daar toe Springs en Vereeniging in 1963 aansoek gedoen het om die goedkeuring van nuwe konsepverordeninge wat 'n groot mate van ooreenkoms getoon het, besluit om met die uitsluitlike doel voor oë om doeltreffende plaaslike bestuur te bevorder, 'n poging aan te wend om finansiële verordeninge te standaardiseer.

Die departement van plaaslike bestuur, aan wie Springs en Vereeniging se aansoek voorgelê is, het 'n aantal stadstesouriers uitgenooi om behulpsaam te wees met die taak. Die taak is toe saam met verteenwoordigers van die departement van plaaslike bestuur en van die ouditeur van plaaslike bestuur aangepak. Die Johannesburgse verordeninge en die konsepstelsel wat deur Springs voorgelê is, is as basis vir bespreking gebruik.

Na aanleiding van die besprekings is 'n konsepverordening opgestel en aan Transvaalse stadsrade vir kommentaar gestuur, waarna 'n finale konsep aan die Administrateur vir goedkeuring voorgelê is.

Op 1 November 1967, by Administrateurskennisgewing Nr. 927, is die Standaard-Finansiële Verordeninge ingevolge artikel 96 bis (1) van die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, 1939, gepubliseer.

Kragtens sub-artikel (2) van voorgenoemde standaardreglement het dit 'n raad vry gestaan om hierdie standaardverordeninge, met of sonder wysigings, as verordeninge wat deur die raad opgestel is, aan te neem.

Op 11 Junie 1969 is by Administrateurskennisgewing 599 gepubliseer dat die munisipaliteit Pietersburg die Standaard-Finansiële Verordeninge soos gewysig,¹⁾ sonder wysiging aangeneem het as verordeninge wat deur genoemde raad opgestel is.

Daar was in Transvaal geen provinsiale audit- of finansiële regulasies waaraan plaaslike besture moes voldoen nie en dit is deur plaaslike besture self, en ook diegene wat van provinsiale kant af met die toesig oor finansies van plaaslike besture belas was, as 'n ernstige leemte aangevoel. Die Standaard-Finansiële Verordeninge het hierdie leemte dan ook uit die weg geruim (Van Der Spuy, 1965, p. 145²⁾).

Van Der Spuy (1965, p. 146) vat die rol van die Standaard-Finansiële Verordeninge dan ook soos volg saam : "Wat per slot van rekening is hierdie verordeninge

1) Soos gewysig deur Administrateurskennisgewing 286 van 19 Maart 1969.

2) Ten tye van Van Der Spuy se referaat was die Standaard-Finansiële Verordeninge nog nie deur die Administrateur aanvaar en afgekondig nie. Soos reeds genoem is dit wel later gedoen.

anders as 'n algemeen aanvaarde stel reëls gebaseer op gesonde finansiële beginsels en praktyk waaraan 'n plaaslike bestuur ten opsigte van die uitvoering en afhandeling van sy geldelike sake moet voldoen? Dit kan myns insiens met reg beweer word dat so 'n stel verordeninge in meer as een opsig die funksie van prosedurehandleiding dien. So 'n stel reëls of handleiding, mits dit behoorlik opgestel is - en ek wil graag byvoeg, van tyd tot tyd by veranderde omstandighede aangepas word - hou vir my die voordeel in dat al die stadsrade gesetel in 'n provinsie, met miskien geringe afwykings, 'n finansiële praktyk volg wat deur die provinsiale owerheid en stadsrade, en dus ook deskundige amptenare in diens van hierdie instansies, as die gesondste aanvaar word. Ek twyfel daar nie aan dat die gedetailleerde finansiële verordeninge, soos deur ons beoog, veel daartoe gaan bydra om doeltreffende finansiële beheer, wat 'n voorvereiste vir doeltreffende munisipale administrasie is, te verseker".

Omdat die verordeninge gesonde finansiële praktyk raak, is dit onlosmaaklik met die departement van die stadstesourier verbind, wie se verantwoordelikheid dit is om die finansiële sake van 'n plaaslike owerheid doelmatig te bestuur. Die verordeninge het tot gevolg gehad dat baie groter duidelikheid verkry is in verband met die posisie en funksionering van die stadstesourier.

Die Standaard-Finansiële Verordeninge skryf voor hoe

die stadstesourier sake rakende begroting, uitgawe, oorskrydingsuitgawe, invordering en beheer van inkomste, betalings, kapitaaluitgawe, kosteberekening en departementele werk, sluiting van begrotingsposte, bates, verskering, beleggings, interne ouditering en boekhou, bewaring van dokumente, betaling van salarisse, lone en toelaes moet hanteer. Dit sal egter nodig wees om die stadstesourier se pligte te vergelyk met dié van 'n kontroleur en dan ook die funksies van finansiële bestuur in 'n plaaslike owerheid met die funksies van die kontroleurswese te vergelyk om te bepaal in hoeverre daar ooreenkoms is - ten einde reg te laat geskied aan 'n bedryfsekonomiese ondersoek.

5.2 Funksies van die kontroleur (Anderson & Schmidt, 1961, p. 10)

- (i) Die instelling van en toesighouding oor alle rekeningkundige rekords van die onderneming.
- (ii) Die voorbereiding en interpretering van die finansiële state en verslae van die onderneming.
- (iii) Die voortdurende oudit van alle rekenings en rekords van die onderneming.
- (iv) Die versameling van produksiekoste.
- (v) Die versameling van verspreidingskoste.
- (vi) Die neem en kosteberekening van alle fisiese voorrade.

- (vii) Die voorbereiding en indiening van belastingopgawes en die toesighouding oor alle aspekte rakende belastings.
- (viii) Die voorbereiding en interpretering van alle statistiese rekords en verslae van die onderneming.
- (ix) Die voorbereiding, as begrotingsdirekteur, in samewerking met ander amptenare en departementshoofde, van 'n jaarlikse begroting wat alle aktiwiteite van die onderneming dek, vir voorlegging aan die raad van direkteure voor die aanvang van die finansiële jaar. Die gesag van die kontroleur met betrekking tot die veto van verpligtinge of uitgawes nie deur die begroting gemagtig nie, sal van tyd tot tyd deur die direkteure vasgestel word.
- (x) Die seker maak dat die eiendom van die onderneming voldoende en behoorlik verseker is.
- (xi) Die inisiëring, voorbereiding en uitreik van standaardpraktyke met betrekking tot alle rekeningkundige sake en prosedures en die koördinerings van stelsels regdeur die onderneming, insluitende klerikale en kantoormetodes, rekords, verslae en prosedures.

- (xii) Die handhawing van voldoende rekords van gemagtigde toewysings en die vasstelling dat daar behoorlike rekenskap van gegee kan word.
- (xiii) Die vasstelling of finansiële transaksies soos gereflekteer in die notules van direksie en/of uitvoerende komitee vergaderings behoorlik uitgevoer en opgeteken word.
- (xiv) Die hou van behoorlike rekords van alle huur- en ander kontrakte.
- (xv) Die goedkeuring van betaling (en/of mede-ondertekening) van alle tjeks, promesses en ander verhandelbare instrumente van die onderneming deur die tesourier of sodanige amptenare as deur die bywette en/of regulasies van tyd tot tyd deur die raad van direkteure aangewys.
- (xvi) Die ondersoek van alle magtigings vir die onttrekking van sekuriteite van die kluike van die onderneming en die vasstelling dat sodanige onttrekkings in ooreenstemming met die bywette en/of regulasies, wat van tyd tot tyd deur die raad van direkteure bepaal word, geskied.
- (xvii) Die voorbereiding of goedkeuring van die regulasies of standaardpraktyke wat vereis word om te voldoen aan opdragte of regulasies uitgereik deur regeringsinstansies.

Die pligte van die kontroleur soos hierbo uiteengesit, is aan die stadstesourier voorgelê en hy het opgemerk dat die funksies basies ooreenstem met die funksies van die stadstesourier. Die sewende funksie is nie van toepassing nie, behalwe die administrering van belastingaftrekkings van salarisse en lone. Die veertiende funksie word deur die departement van die stadsekretaris uitgevoer. Wat spesifieke funksies betref is daar dus grootliks ooreenstemming met die werk van die stadstesourier se eweknie in die private onderneming. Die pligte van kontroleurskap sal vervolgens vergelyk word met dié van die stadstesourier se departement.

5.3 Die pligte van kontroleurskap (Anderson & Schmidt, 1961, p. 11)

- (i) Om 'n geïntegreerde plan vir die beheer van werksaamhede daar te stel, te koördineer en te handhaaf. Sodanige plan sal tot die mate wat dit deur die onderneming vereis word voorsien in kostestandaarde, uitgawebegrotings, verkoopsvooruitskattings, winsbeplanning en programme vir kapitaalinvesterings- en finansiering tesame met die nodige prosedures om die plan uit te voer.

Die plaaslike owerheid net soos die private onderneming, kan met groot vrug gebruik maak van

'n geïntegreerde plan vir die beheer van alle funksies. Kostestandaarde, uitgawebegrotings, verkoopsbegrotings en ook programme vir kapitaalinvesterings- en finansiering kan belangrike hulpmiddels vir bestuur wees. Uitgawe- en verkoopsbegrotings word gedek deur die belasting- en-algemenedienstebegroting terwyl daar in hierdie hoofstuk een en ander oor kapitaalbegrotings en programme geskryf word wat die onderwerp kapitaalinvesterings en finansiering insluit.

Winsbeplanning speel ook 'n rol in die sin dat die plaaslike owerheid handels- en ander dienste lewer waaruit 'n wins gemaak kan word. Sodanige wins word dan aangewend om die druk op die belastingtarief te verminder. Wat ook al die motief vir die subsidiëring van die belastingtarief deur wins op dienste, behoort die bedryfsekonoom hom nie daarvoor uit te spreek nie. Wat egter belangrik is, is dat daarop gewys moet word dat onregverdige vergelykings tussen verskillende jare se belastingtariewe getref kan word as daar nie rekening gehou word met die invloed van winste of verliese uit veral die handelsdienste nie. Winsbeplanning sal op 'n baie meer wetenskaplike grond geplaas word indien daar by die finansiële

state 'n addisionele staat ingebring word wat 'n ontleding gee van die bydrae in rand en sent en persentasies van eiendomsbelasting en elke afsonderlike handelsdiens tot die plaaslike owerheid se behoefte aan fondse. Hierdie saak word ook aangeroer in die hoofstuk oor die elektrotegniese stadsingenieur.

- (ii) Om werkverrigting te meet teen goedgekeurde planne en standarde en om die resultate van werkverrigting aan alle vlakke van bestuur te interpreteer en te rapporteer. Hierdie funksie behels die ontwerp, inwerkingstelling en handhawing van rekeningkundige en kosteberekeningstelsels en rekords, die daarstelling van rekeningkundige beleid en die samestelling van vereiste statistiese rekords.

Die meting van werkverrigting en die vergelyking daarvan met goedgekeurde planne en standarde vind hoofsaaklik plaas deur middel van 'n vergelyking tussen werklike uitgawes en/of inkomstes met begrote uitgawes en/of inkomstes. Elke departementshoof word maandeliks binne een week na die einde van die maand met 'n rekenaarstaat voorsien wat aantoon hoe ver sy departement gevorder het met die besteding van geallokeerde fondse. Die rekenaarprogram wat die staat voorsien is so geprogrammeer dat dit die volgende notas druk wanneer besteding die volgende persentasies bereik :

75%	van begrote bedrag	-	wees versigtig
95%	van begrote bedrag	-	staak verdere besteding
100%+	van begrote bedrag	-	verkry raadsbesluit

Op die volgende bladsy verskyn 'n voorbeeld uit 'n kontrole-maandstaat wat besteding wat in al drie bogenoemde kategorieë val bevat.

Benewens die waarskuwings wat teenoor elke item van die pos gedruk word, word ook 'n opsomming onder aan die bladsy verskaf wat die departementshoof in staat stel om te sien in hoe verre hy gevorder het met die besteding van die totale begrote bedrag en hoeveel van die begrote totale inkomste reeds ontvang is.

Wanneer dit gebeur dat 'n begrotingspos oorskry word, word die aangeleentheid aan die raad voorgelê wat dit moet goedkeur. Volle besonderhede van en redes vir die oorskryding soos in die voorbeeld wat op bladsy 250 in fig. 5.2 volg, word voorgelê.

Fig. 5.1 Voorbeeld van maandelikse kontrolestaat ten opsigte van werklike uitgawes in verhouding tot begrote bedrae

STADSRaad VAN PIETERSBURG
GESONDHEID-NIE-BLANKE KLINIEKE

ALLEPOST VAN 78 04 03 TOT 78 04 30 GEDRUK 78 05 05

POSNR.	BESKRYWING	BEGROOT	ADD.BEG	MAAND BESTEE	J+D. BESTEE	PERS	BESKIKBAAR	LENINGSBEV.	BESKIKBAAR
013-001	SALARISSE-BLANKES	2300	0	140.00	1400.00	60.9	900.00		
013-002	LONE-NIE-BLANKES	3890	0	311.11	2879.37	74.0	1010.63		
013-003	PENSIOENFONDSBYDRAE	350	0	32.92	324.72	92.8	25.28	STAAK VERDERE BESTEDING	
013-004	MEDIESE HULPFONDSBYDRAE	30	0	2.00	15.12	50.4	14.88		
013-007	BANTOEHEFFINGSSELDE	75	0	3.18	24.15	32.2	50.85		
013-010	UNIFORMS EN OORPAKKE	155	0	8.13	81.30	52.5	73.70		
013-020	ADVERTENSIES, DRUKWERK, SKRYFB	75	0	0.00	18.32	24.4	56.68		
013-033	DIVERSE	5	0	0.00	0.00	0.0	5.00		
013-043	HUUR-KANTORE	360	0	0.00	360.00	100.0	0.00	STAAK VERDERE BESTEDING	
013-055	MATERIAAL EN VOORRAAD	25	0	15.97	24.07	96.3	0.93	STAAK VERDERE BESTEDING	
013-056	MEDISYNE EN MATERIAAL	300	0	0.10	242.58	80.9	57.42	WEES VERSIGTIG	
013-068	POSGELD, SEELS, TELEGRAMME	15	0	0.00	0.00	0.0	15.00		
013-095	VERSEKERING	45	0	0.78	47.61	105.8	2.61	VERKRY RAADSBESLUIT	
013-097	VERVOERTOELAE	150	10	10.29	102.90	64.3	57.10		
013-103	MASGOED	75	0	3.52	21.81	29.1	53.19		
013-131	MASJINERIE, GEREEDSKAP, TOERUG	25	0	0.00	29.78	119.1	4.78	VERKRY RAADSBESLUIT	
013-132	MEUBELS EN TOEBEHORE	50	0	0.00	0.00	0.0	50.00		
013-177	MEUBELS EN TOEBEHORE	100	0	0.00	7.34	7.3	92.66		
013-194	TOERUSTING	50	0	0.00	0.00	0.0	50.00		
013-510	GOEDELTELIGE TERUGBETALING-STA	4000-	0	1048.28-	3062.47-	76.6	937.53-		
	INKOMSTE	4000-	0	1048.28-	3062.47-	76.6	937.53-		
	UITGAWE	8075	10	527.97	5579.07	69.0	2505.93		
	MIN UITGEDEBITTEER	0	0	0.00	0.00		0.00		
	NETTO	8075	10	527.97	5579.07	69.0	2505.93		
	KAPITAAL	0	0	0.00	0.00		0.00		

Fig. 5.2 Voorbeeld van oorbestedingsposte wat aan raad voorgelê word

102 Oorbestedingsposte : 1973/74 Boekjaar : (2/10) 'A'

Die Hoofbeampste (Tegnies) doen soos volg verslag :

Pos Nr.	Beskrywing	Begroting	Oorskryding goedgekeur	Uitgawe tot 21 Junie 1974	Oorskryding benodig
5/ 20	Advertensies, drukwerk, skryfbehoeftes	400	geen	430	40
5/ 51	Ledegeld	20	geen	36	16
22/850	Herseël van strate	60 000	geen	60 411	600
29/ 55	Materiaal en voorraad	50	geen	77	30
31/ 20	Advertensies, drukwerk, skryfbehoeftes	50	15	98	40
31/ 55	Materiaal en voorraad	7 000	geen	-7 072	100
32/ 55	Materiaal en voorraad	1 000	geen	1 029	40
32/ 96	Vervoer en toerusting	1 650	2 200	4 537	800
32/128	Onderhoud hoofleidings	12 500	1 200	14 055	400
32/201	Verbruikersaansluitings	12 500	geen	13 167	1 000
35/ 15	Aankoop van boeke	100	geen	107	10
35/ 21	Afvaardigingskoste	600	geen	683	90
59/ 55	Materiaal en voorraad	4 500	2 000	6 536	50
59/143	Onderhoud netwerk	30 000	6 000	36 198	250
59/201	Verbruikersaansluitings	12 000	5 000	18 629	1 800

Pos Nr.	Beskrywing	Begroting	Oorskryding goedgekeur	Uitgawe tot 21 Junie 1974	Oorskryding benodig
59/871	Uitbreidings	70 000	geen	70 799	850
59/872	Uitbreidings	10 000	geen	10 078	100
100/807	Vloedwaterdreinerig	25 000	geen	25 091	100
106/ 55	Materiaal en voorraad	5 000	geen	5 428	500
108/ 12	Gereedskaptoelae	1 000	geen	1 077	100
108/ 55	Materiaal en voorraad	3 500	geen	3 546	60
111/ 55	Materiaal en voorraad	750	geen	836	100
111/131	Herstelwerk - masjinerie, gereedskap	40 000	16 000	60 100	5 000
112/147	Herstelwerk voertuie	35 000	7 800	45 057	3 000

Redes vir oorskryding

Pos Nr. 5/20

Hierdie pos is oorskry omrede die koste van skryfbehoeftes gestyg het waarvoor daar nie voldoende begroot is nie.

Pos Nr. 5/51

Hierdie oorskryding is te wyte aan die verhoging van ledegeld waarvoor daar egter nie begroot is nie.

Pos Nr. 22/850

Hierdie oorspandering het ontstaan deurdat 'n gedeelte van Marshallstraat wat slegs vir herseël beoog was, heeltemal oorgebou moes word, as gevolg van swak grondformasie.

Pos Nr. 29/55

Die pos is oorspandeer as gevolg van die styging in koste van materiaal. Ens., ens.

Die feit dat oorskrydings en die redes daarvoor aan die raad voorgelê moet word vir goedkeuring, verseker dat departementshoofde en hul personeel die begroting nie ligtelik opneem nie. Aan die ander kant het dit die definitiewe nadelige gevolg dat departemente liever te hoog as te laag mag begroot en dat geld wat mag oorbly van 'n finansiële jaar spandeer sal word net ter wille daarvan dat die feit dat oorbegroot is nie bekend mag word nie, of dat daar in die volgende jaar op die departement se begroting besnoei mag word.

Oor die rekeningkundige en kosteberekeningstelsels sal daar later in dié hoofstuk aandag gegee word.

- (iii) Om te meet en te rapporteer oor die geldigheid van die ondernemingsdoelstellings, die effektiwiteit van die ondernemingsbeleid, organisasie-struktuur en prosedures om die doelstellings te bereik. Dit sluit in oorlegpleging met alle bestuursegmente verantwoordelik vir beleid of aksie met betrekking tot enige fase van die werking van die onderneming sover dit verband hou met die uitvoering van hierdie funksie.

Die geldigheid van die ondernemingsdoelstellings sover uitgedruk in rand en sent is al waarvoor

die stadstesourier verantwoordelik is. Oor die ander aspekte soos effektiwiteit van ondernemingsbeleid, ens. het die stadstesourier in sy hoedanigheid as hoofbeampte (finansieel en administratief) gesag oor sy eie departement sowel as die ander departemente sover dit finansieel/administratiewe sake betref.

- (iv) Om verslag te doen aan regeringsagentskappe waar dit vereis word en om toesig te hou oor alle sake betreffende belastings is 'n inherente deel van 'n stadstesourier se werk.
- (v) Om te interpreteer en verslag te doen oor eksterne invloede op die bereiking van die ondernemingsdoelstellings. Hierdie funksie sluit die gedurige taksering van ekonomiese en sosiale invloede asook regeringsinvloede op die werking van die plaaslike owerheid in.

Die bereiking van die plaaslike owerheid se doelstellings hang in 'n groot mate af van die beskikbaarheid van fondse. Die beskikbaarheid van fondse hang op sy beurt weer baie nou saam met eksterne invloede. Die stadstesourier is die persoon wat aan sy medeamptenare en raadslede die betekenis van veral regeringsoptrede moet verduidelik in terme van rand en sent.

- (vi) Die voorsiening van beskerming van die bates van

die onderneming. Dié funksie sluit in die daargestelling en onderhoud van voldoende interne beheer en interne oudit en ook behoorlike dekking deur middel van versekering. Dit is ook 'n inherente deel van die stadstesourier se funksies.

Uit die voorafgaande bespreking blyk dit duidelik dat die pligte van die stadstesourier in 'n groot mate ooreenstem met dié van sy eweknie in die privaatsektor. Daar is egter nie dieselfde druk op hom vir inligting van 'n meer komplekse aard vir bestuursdoeleindes nie. Die inligting wat deur hom verskaf word is meer van 'n roetine aard en hou grootliks verband met die begroting. Sy dienste kan met veel groter vrug aangewend word mits bestuur weet hoe. Hopelik sal die proefskrif 'n beter benutting van die talente van die Pietersburgse stadstesourier tot gevolg hê. Hy behoort 'n sleutelrol te speel in die inwerkingstelling van effektiwiteitsmaatstawwe vir die verskillende poste.

Ter opsomming kan gemeld word dat alles in ag genome die stadstesourier se funksies bestaan uit :

- (i) die begroting van die behoefte aan fondse;
- (ii) die verkryging van die fondse;

- (iii) die administrering daarvan; en
- (iv) verslagdoening of die fondse verkry is en wat daarmee bereik is.

Die verdere bespreking sal dan ook in dié volgorde plaasvind. Daar gaan nie vir die doel van die proefskrif aandag gegee word aan die volledige rekeningstelsel van die plaaslike owerheid nie. Die belangrikste deel van die stelsel sover dit beplanning en beheer deur veral die raad betref, naamlik die belastings- en algemenedienstebegroting, sal egter bespreek word, omdat dit die basis vir die verdeling van die res van die proefskrif vorm. Dié staat is ook belangrik omdat die verskil tussen die inkomstes en uitgawes die belasting wat gehef moet word, verteenwoordig en dit is tog dié belangrikste saak waaroor dit vir die inwoner gaan.

Die vraag mag gevra word wat die begroting met die state van die plaaslike owerheid te doen het. Die antwoord hierop is eenvoudig dat die belastings- en algemenedienstebegroting basies dieselfde vorm aanneem as die saamgevatte inkomste- en uitgawestaat in die finale rekenings. Die begroting bestaan natuurlik net uit meer detail, maar is basies opgestel in ooreenstemming met die standaard rekeningkundige vereistes vir die finale staat.

Aandag sal ook aan die kapitaalbegroting gegee word

omdat dit die behoefte aan kapitaal aandui en dié behoefte nie ten volle uit die verskil tussen lopende inkomste en uitgawe bevredig kan word nie.

5.4 Die behoeftebepaling vir fondse

5.4.1 Inleiding

Die belangrikste instrument in die stadstesourier se hande is die jaarlikse belastings- en-algemenedienste-begroting. Op hierdie stadium is daar reeds soveel geskryf oor dié begroting dat die leser verwys word na hoofstukke 2 en 3 waar die saak reeds aangeraak is.

Waarvan nou wel aandag gegee sal word, is die vorm van die belastings-en-algemenedienstebegroting en ook die kapitaalbegroting.

5.4.2 Die vorm van die belastings- en-algemene-dienstebegroting

Die vorm van dié begroting kan miskien in plat taal beskryf word as 'n dik boek. Die 1978/79-begroting van die stadsraad van Pietersburg beslaan vier-en-tagtig bladsye. Dit is 'n gedetailleerde begrote staat van inkomstes en uitgawes vir die komende jaar en die vorm daarvan is in ooreenstemming met die gekodifiseerde rekeningstelsel wat gebruik word.

Die eerste drie bladsye word 'n opsomming genoem van

die belastings- en-algemenedienstebegroting en daarin verskyn 'n grootliks alfabetiese opsomming van al die uitgawes. Die begrote totale inkomste word dan van die totale begrote uitgawe afgetrek en die verskil is die beraamde oorskot of surplus.

In die opsomming word die syfers onder die volgende hoofde groepeer :

Werklik	%	Begroting	%	Benader	%	Begroting	%
1976/77	+ of -	1977/78	+ of -	1977/78	+ of -	1978/79	+ of -

Teen die tyd dat die volgende jaar se begroting (1978/79) in Junie 1978 ingedien word is die werklike syfers ten opsigte van die vorige jaar (1976/77) bekend en verskyn dit in die heel linkerkantse kolom. In die tweede kolom word die persentasie toename of afname in vergelyking met 1976/77 aangedui. In die derde kolom verskyn die begrote syfer vir die jaar 1977/78 wat in Junie 1977 ingedien is met die persentasie toename of afname teenoor 1976/77 in die vierde kolom. Gedurende Junie 1978 is 1977/78 se finale syfers nog nie bekend nie en word 'n benaderde syfer in kolom vyf weergegee wat gewoonlik nie veel verskil van die uiteindelijke werklike syfer nie. In kolom ses verskyn die persentasie toename of afname tussen die benaderde en begrote bedrae vir 1977/78. In kolom sewe verskyn die begrote syfer vir die 1978/79 boekjaar met die persentasie toename of afname in verhouding tot die benaderde 1977/78 syfer.

Elke hoofkategorie van inkomstes en uitgawes word 'n pos (Engels: vote) genoem en daar is voorsiening gemaak vir negentig daarvan. Sommige poste bestaan slegs uit uitgawes of inkomstes, terwyl ander weer uit beide inkomstes en uitgawes bestaan.

Die poste word soos volg toegedeel :

- 001 - 063 Belasting en algemeen
- 064 - 075 Afwagtingsrekening
- 076 - 090 Verdelingsrekeninge

Die kodifisering word op 'n oorwegend alfabetiese grondslag gedoen en die hoofitems met hul kodes is die volgende :

Belasting en algemeen

- 001 Administratiewe departement
- 002 Begraafplase
- 003 Behuising - Ekonomiese verhuur : Blankes
- 004 Behuising - Sub-ekonomies : Blankes
- 005 Biblioteek
- 006 Brandweer en ambulans
- 007 Eiendomsbelasting
- 008 Gesondheid - administrasie
- 009 Gesondheid - blanke klinieke
- 010 Gesondheid - blanke T.B. klinieke
- 011 Gesondheid - muskietbeheer
- 012 Gesondheid - nie-blanke distriksverplegingsdienste

- 013 Gesondheid - nie-blanke klinieke
- 014
- 015 Hulptoelae en skenkings
- 016 Kunsgalerye en museums
- 017 Lisensiëring
- 018 Lughawe
- 019 Munisipale geboue
- 020
- 021
- 022 Openbare werke
- 023 Parke en ontspanningsterreine - parke en tuine
- 024 Parke en ontspanningsterreine - sportgronde
- 025
- 026
- 027 Publisiteit
- 028 Raad se algemene uitgawe
- 029 Reiniging - nagvuilverwydering
- 030
- 031 Reiniging - vullisverwydering
- 032 Riolering
- 033 Skut
- 034
- 035 Stadsingenieur
- 036 Stadsklerk
- 037 Stadstesourier
- 038 Stadstesourier : rekenaar
- 039 Straatbeligting
- 040 Swembaddens
- 041 Vaste eiendom
- 042 Verkeersbeheer

- 043
- 044
- 045 Indiërdorp
- 046
- 047
- 048 Kleurlingdorp
- 049
- 050
- 051 Abattoir
- 052
- 053
- 054 Elektrisiteit - administrasie
- 055 Elektrisiteit - voorsiening
- 056 Elektrisiteit - verspreiding
- 057
- 058 Klipgroef
- 059
- 060 Water - administrasie
- 061 Water - voorsiening
- 062 Water - verspreiding
- 063

Afwagtingsrekeninge

- 064 Magasyn
- 065 Parkeermeters
- 066
- 067 Provinsiale paaie
- 068 Spoorlyne - dorpe Nrs. 1, 2, 3 en 5
- 069 Spoorlyne - dorp Nr. 8

- 070 Spoorlyne - dorp Nr. 12
- 071
- 072
- 073
- 074
- 075 Dorpe

Verdelingsrekeninge

- 076
- 077
- 078
- 079
- 080 Riolering, loodgieters en meganiese werkswinkel
- 081
- 082
- 083 Toerusting
- 084
- 085
- 086 Voertuie
- 087
- 088
- 089
- 090 Werke

Die inkomsteposte se volume is van so geringe aard dat 'n opsomming nie nodig is nie en dit beslaan saam met die detail ontledings slegs ses bladsye van die begroting.

Die detailontledings van inkomstes en uitgawes word

items genoem en die kodes daarvoor loop tussen 001 en 926. By die gedetailleerde ontleding van die inkomste en uitgawe-items word van die volgende hoofde gebruik gemaak :

Werklik	Begroting	Benader	Begroting
1976/77	1977/78	1977/78	1978/79

Elke pos word geneem en eers word die inkomste van elkeen in detail onder die verskillende items uiteengesit. (Die ses bladsye waarna vroeër verwys is). Daarna word die poste in detail ten opsigte van uitgawe items ontleed. Om elke detailitem aan te toon sal geen doel dien nie. Die kodifisering word op die volgende basis gedoen :

Uitgawe belastings- en-algemenediensterekening

Salarisse, lone en toelae

001 - 010

Algemene onkoste

011 - 115

Herstel- en onderhoudswerk

116 - 160

Kapitaalkoste

161 - 163

Bydrae tot kapitaalbesteding

164 - 208

Minus uitgedebiteer¹⁾

210

Inkomste

500 - 670

Kapitaalrekening

751 - 930

Volgens die stadstesourier is die opskrifte deur die Instituut van Munisipale Tesouriers en Rekenmeesters, S.A. ontwerp en aan plaaslike owerhede beskikbaar gestel ten einde eenvormigheid te bewerkstellig ten opsigte van die opstel van begrotings. Die plaaslike owerheid ken self die syferkodes toe. 'n Tipiese voorbeeld van 'n uitgawepos verskyn op die volgende bladsy.

- 1) Dit gebeur gereeld dat 'n departement werk vir 'n ander doen en dat die uitgawes ten opsigte van die werk uitgedebiteer moet word. In plaas van die uitgawes in detail te ontleed en uit te pos word dit slegs in totaal gedoen.

Fig. 5.3 Voorbeeld van uitgawepos

Posi- /ste	Item	UITGAWE/EXPENDITURE (vervolg/Continued)	Werklik/ Actual 1976/1977	Begroting/ Estimates 1377/1978	berader/ Approv. 1377/1978	Begroting/ Estimates 1978/1979
			R	R	R	R
040	<u>SWEMBADDENS/SWIMMING BATHS</u>					
	<u>Salarisse, Lone en Toelae/Salaries, Wages and Allowances</u>					
001	Salarisse - Blankes/Salaries - Whites		9 110	11 000	9 500	11 450
002	Lone - Nie-blankes/Wages - Non-Whites (6)		3 472	4 250	3 650	4 200
003	Pensioenfondsbydrae/Contributions Pension Fund		650	1 290	900	1 335
004	Mediese Hulpfondsbydrae/Contributions Medical Aid Fund		102	190	110	230
005	Behuisingsubsidies/Housing Subsidies		206	250	225	290
007	Bantoeheffingsgelde/Bantu Levy Fees		176	350	225	225
010	Uniforme en Oorpakke/Uniforms and Overalls		56	100	90	100
	<u>Algemene Onkoste/General Expenses</u>					
020	Advertensies, Drukwerk, Skryfbehoeftes/Advertising, Printing, Stationery		114	100	50	150
033	Diverse/Sundry			5	5	10
037	Elektrisiteit en Water/Electricity and Water		4 501	5 500	5 000	5 500
055	Materiaal en Voorraad/Stores and Material		4 623	4 500	4 500	5 000
076	Sanitasie en Riolering/Sanitation and Sewerage		524	800	800	1 120
083	Strooibemesting/Top Dressing		198			200
085	Telefoon/Telephone		94	100	100	110
095	Versekering/Insurance		276	405	300	495
096	Vervoer en Toerusting/Transport and Equipment		32	60	30	60
097	Vervoertoelae/Locomotion		119	125	125	140
	<u>Herstel- en Onderhoudswerk/Repairs and Maintenance</u>					
124	Geboue en Toerusting/Buildings and Equipment		740	200	250	750
126	Gronde en Omheining/Grounds and Fences			50	25	50
131	Masjinerie, Gereedskap, Toerusting/Plant, Tools, Equipment		3 970	5 000	2 500	5 250
	<u>Kapitaalkoste/Capital Charges</u>					
161	Deelging van Lenings/Redemption of Loans		9 754	9 280	9 280	9 240
162	Rente op Lenings/Interest on Loans		2 672	2 075	2 075	1 360
			R41 389	45 630	39 640	47 265
		
		<u>INKOMSTE/INCOME (Folio 7)</u>	R 690	725	725	725
		<u>Bron : Stadsraad van Pietersburg 1978/79-begroting,</u>
		<u>p. 46</u>				

Die poste soos hierbo uiteengesit, verteenwoordig al die dienste wat deur die Pietersburgse plaaslike owerheid gelewer word. As elke pos se effektiwiteit ontleed kan word, sal daarin geslaag word om die totale werksaamheid van die hele plaaslike owerheid te ontleed. Sommige poste verteenwoordig egter so 'n klein persentasie van die totale begroting dat dit nie die moeite werd is om dit in detail te bespreek nie en die bespreking daarvan in elk geval niks nuuts tot die beginsels waaroor dit gaan sal bydra nie. In elke departement word dus slegs die enkele of paar poste wat kenmerkend van die betrokke departement is en/of wat 'n aansienlike persentasie van die begroting behels, ontleed.

Om 'n inkomste- of uitgawetotaal ten opsigte van elke pos te hê en te vergelyk met die vorige jaar se werklike syfer en/of begroting, het beperkte waarde. Elke pos moet deeglik ontleed word om effektiwiteit te bepaal ten einde later as basis te dien vir doeltreffendheidsmeting.

Soos die stelsel tans werk is die enigste koste-ontleding wat daar bestaan vir elke diens die ontleding onder die hoofopskrifte :

Salarisse, lone en toelae
 Algemene onkoste
 Herstel- en onderhoudswerk
 Kapitaalkoste
 Bydrae tot kapitaalbesteding

Wanneer die syfers soos dit in die belastings- en algemenedienstestaat voorkom, al is wat die raadslid en inwoner te sien kry, kan daar kritiek ingebring word. 'n Nadere ontleding van elkeen van die poste is nodig om te bepaal hoe die werklike syfers met die begrote syfers vergelyk, tweedens moet die afwykings verklaar word en derdens moet die syfers in verband gebring word met 'n effektiwiteitstandaard. Die plaaslike owerheid gee aandag aan die eerste twee aspekte op 'n deurlopende basis soos aangetoon in die voorbeeld op bladsye 248-252 waar beskryf is hoe oorbestedings hanteer word. Aan die laaste aspek sal aandag gewy word by die bespreking van die betrokke hoofstukke van die departemente waaronder die poste ressorteer.

Cowden (1969, p. 285 - 6) beskou die belastings- en algemenedienstebegroting ten spyte van die feit dat funksies, aktiwiteite en projekte nie duidelik aange- toon word nie, as bruikbaar, mits dit gerugsteun word deur voldoende rekeningkundige stelsels en mits van die volgende evaluasietegnieke gebruik word : bestuurs- rekeningkunde, werkstudie, koste-voordeelanalise, verdiskonteerde kontantvloei, netwerkanalise en oper- asionele navorsing.

Om elkeen van genoemde evaluasietegnieke in detail te bespreek val buite die bestek van die proefskrif. Van die tegnieke mag handig te pas kom in die bepa-

ling van doeltreffendheidsmaatstawwe wat mag volg uit die effektiwiteitstandaarde wat die proefskrif wil voorsien. Belangriker nog as die toepassing van genoemde tegnieke is 'n duidelike uiteensetting van waarheen die plaaslike owerheid op pad is in terme van doelstellings en die meting of die doelstellings bereik word of nie.

Eintlik is die jaarlikse belastings- en-algemenedienstebegroting en kapitaalbegroting niks meer as 'n alfabetiese lys van inkomstes en uitgawes onder 'n paar breë hoofde (poste) nie. Die feit dat die belastings- en-algemenedienstebegroting tradisioneel as beheerinstrument gebruik is en in Pietersburg nog gebruik word, moet beskou word as die rede waarom die begroting uitsien soos dit daar uitsien. Daar hoef nie veel fout gevind te word met dié reëling nie, aangesien die raadslid en inwoner meer geïnteresseerd is in die inkomstes of uitgawes ten opsigte van elke pos as in die inkomstes of uitgawes per departement.

Vir die sistematiese bespreking van die verskillende poste in die res van die proefskrif is dit egter numeries per departement gegropeer en sien dit soos volg daaruit :

5.4.3 Numeriese groepering van poste per departement

Stadsklerk en raad

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
015	Hulptoelae en skenkings
016	Kunsgalerye en museums
028	Raad se algemene uitgawe
036	Stadsklerk*

Departement van die stadsekretaris

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
001	Administratiewe departement
003	Behuising : Ekonomiese verhuur : Blankes
004	Behuising : Sub-ekonomies : Blankes
005	Biblioteek
027	Publisiteit
041	Vaste eiendom

Departement van die stadstesourier

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
037	Stadstesourier*
038	Stadstesourier : rekenaar
064	Magasyn

Gesondheidsdepartement

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
008	Gesondheid : Administrasie
009	: Blanke klinieke
010	: Blanke T.B. klinieke
011	: muskietbeheer
012	: Nie-blanke distriksverplegings- dienste
013	: Nie-blanke klinieke
031	Reiniging : Vullisverwydering*

Parke- en landgoeddepartement

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
002	Begraafplase
023	Parke en ontspanningsterreine - parke en tuine*
024	Parke en ontspanningsterreine - sportgronde*
040	Swembaddens*

Departement beskermingsdienste

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
006	Brandweer en ambulans
017	Lisensiëring
042	Verkeersbeheer*
065	Parkeermeters

Departement van die elektrotegniese stadsingenieur

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
039	Straatbeligting
054	Elektrisiteit - administrasie*
055	Elektrisiteit - voorsiening*
056	Elektrisiteit - verspreiding*

Departement van die stadsingenieur

<u>Pos nr.</u>	<u>Beskrywing</u>
018	Lughawe
019	Munisipale geboue
022	Openbare Werke
029	Reiniging - nagvuilverwydering
032	Riolering
033	Skut
035	Stadsingenieur
051	Abattoir
058	Klipgroef
060	Water - administrasie*
061	Water - voorsiening*
062	Water - verspreiding*
067	Provinsiale paaie
068	Spoorlyne - dorpe Nrs. 1,2,3 en 5
069	- dorp Nr. 8
070	- dorp Nr. 12
075	Dorpe
080	Riolering, loodgieters en meganiese werkswinkel
083	Toerusting
086	Voertuie
090	Werke

Die poste wat met 'n * gemerk is is poste wat in die proefskrif bespreek word. Vir al dié poste behalwe 036 en 037 word effektiwiteitsmaatstawwe in die proefskrif voorgestel.

Die numeriese groepering per departement is hierbo volledig uiteengesit omdat dit al die dienste wat deur die Pietersburgse plaaslike owerheid gelewer word, omvat. Wanneer die verskillende departemente in die hieropvolgende hoofstukke bespreek word, moet daar 'n logiese en sistematiese beskrywing van die dienste wat deur elke departement gelewer word, wees.

Die indeling van die verskillende poste soos hierbo uiteengesit, voldoen aan dié vereiste.

Die groot nadeel van die belastings- en-algemenedienste-begroting lê daarin dat dit nie tot sy reg kom as beplanningsinstrument nie. Die tydperk van een jaar is te kort. Die jaarlikse begroting bestaan in hoofsaak uit salarisse, noodsaaklike onderhoud en kapitaalkoste wat die gevolg is van besluite wat gedurende voorafgaande jare geneem is en waarvoor raadslede nou geen beheer meer het nie. Die opstel van die begroting is dus eintlik maar grootliks 'n formaliteit. Teen die tyd dat vir vaste verpligtinge voorsiening gemaak is, bly daar nie meer veel speling oor nie. Wat dus nodig is, is 'n langtermyn finansiële plan wat die invloed van beleid op die belastingtariewe in komende jare gaan weergee. Cowden (1969, p. 286) stel dit soos volg: "Those who advocate a new city hall should also be required to add that they are advocating a cent increase in the rates in three years time. Without a long term financial plan however, the real effect of much current spending cannot easily be perceived".

Pietersburg beskik oor 'n langtermyn finansiële plan (as dit so genoem kan word) - 'n kapitaalprogram - maar voordat aandag daaraan geskenk word, sal daar kortliks gelet word op presies wat die jaarlikse kapitaalebegroting is.

5.4.4 Die jaarlikse kapitaalebegroting

Daar word nōrens deur wetgewing voorsiening gemaak vir die opstel van kapitaalebegrotings nie, en daarom het 'n kapitaalebegroting geen amptelike status nie. Die nodigheid van so begroting veral as beplanningsinstrument, word egter deur Pietersburg beseef, en dit word dan ook jaarliks saam met die belastings- en-algemenedienstebegroting voorgelê. Die groot waarde van die kapitaalebegroting lê daarin dat dit die openbare werkeprogram vir een jaar uiteensit en dus fisiese en finansiële beplanning bymekaar bring. Die belastings- en-algemenedienstebegroting sal grootliks beïnvloed word deur die kapitaalkoste (rente en delging¹⁾) van die kapitaalprojekte, want dit vorm 'n groot persentasie van die totale jaarlikse belastings- en-algemenedienstebegroting. Kapitaalprojekte kan ook direk uit die jaarlikse inkomste gefinansier word en dit geskied gewoonlik met die kleinere projekte.

In Pietersburg het die begrote kapitaalkoste vir kapitaalprojekte vir 1976/77 in verhouding tot ander syfers van belang, soos volg daar uitgesien:

1) Hoewel delging streng gesproke nie 'n koste-item is nie maar 'n verpligting word dit in plaaslike owerheidsrekeninge as 'n kapitaalkoste behandel.

Totale kapitaalebegroting	R6 895 000
Totale belastings- en-algemene- dienstebegroting	7 357 835
Kapitaalkoste : delging van lenings	1 183 701
: rente op lenings	1 086 436
Gefinansier uit belastings- en-algemene- dienstebegroting	213 412

Kapitaalkoste het 30,85 persent van die totale belastings- en-algemenedienstebegroting bedra en was 'n vaste verpligting waarvoor voorsiening gemaak moes word voordat daar vir enigiets anders begroot kon word. Begrote kapitaalluitgawes het in totaal 93,71 persent in vergelyking met die belastings- en-algemenedienstebegroting beloop. Slegs R213 412 van die kapitaalebegroting sou uit die belastings- en-algemenedienstebegroting gefinansier word. Die balans van R6 681 588 moes uit ander fondse gevind word. Indien die kapitaalluitgawes ten opsigte van produktiewe¹⁾ uitgawes aangegaan word, is die posisie nie so ernstig as wat dit lyk nie. As die kapitaalluitgawes egter onproduktief of grootliks onproduktief is kan daar met reg beweerd word dat die plaaslike owerheid homself so verbind dat daar in die toekoms nie veel speling vir innovasie oor sal wees nadat vir vaste verpligtinge voorsiening gemaak is nie. Indien die plaaslike owerheid sou voortgaan met 'n kapitaalebegroting amper gelykstaande aan die belastings- en-algemenedienstebegroting sou daar vorentoe moeilikheid gewag het.

1) 'n Kapitaalluitgawe is produktief wanneer die bate wat daardeur verkry word inkomstes genereer wat meer is as of gunstig vergelyk met uitgawes aangegaan om die bate te verkry.

Volgens die kapitaalprogram vir 1977/78 tot 1981/82 word daar beplan om 'n gemiddelde bedrag van R4,73 miljoen per jaar aan kapitaaluitgawes te bestee. Hoewel veel minder as in 1976/77 bly dit nog 'n aansienlike bedrag en kan daar geen twyfel bestaan oor die belangrikheid van 'n behoorlike kapitaalebegroting nie.

Die kapitaalebegroting gee alle voorgestelde kapitaaluitgawes vir 'n jaar weer asook die bronne waaruit dit gefinansier gaan word. Dit word in totale in 'n samevatting agter in die kapitaalebegroting aangedui. Op die volgende bladsy is 'n voorbeeld van 'n bladsy van die 1974/75-begroting van uitgawes op kapitaalrekening wat tipies is van hoe die begroting vir 1978/79 ook gedoen is.

Fig. 5.4 Uittreksel van kapitaalbegroting

Pos/ Vote	Item	BESKRYWING / DESCRIPTION	Beraamde Koste/ Estimated Cost	Leningsbe- voegdhede/ Borrowing Powers	Uitgawe tot/ Expenditure to 30-6-1973	Begroting/ Estimates 1973/1974	Benader/ Approx. 1973/1974	Begroting Estimates 1974/1975
			R	R	R	R	R	R
		<u>OORGEBRING / BROUGHT FORWARD</u>				14 000	15 345	97 500
		<u>RELASTINGFONDS / RATE FUND (Vervolg/ Continued)</u>						
		<u>ALGEMEEN / GENERAL (Vervolg/Continued)</u>						
007		<u>Gesondheid - Administrasie/Health - Administration</u>						
	926	Voertuie/Vehicles	4 000	2 000		2 000	2 000	2 000
017		<u>Lisensiering/Licensing</u>						
	791	Meubels en Toebehore/Furniture and Fittings	3 500					3 500
	904	Uitlê van Gronde -/Layout of Grounds - Toetsterrein/Testing Grounds	22 700	22 700	17 737	5 000	4 000	1 000
	926	Voertuie/Vehicles	2 550					2 550
019		<u>Munisipale Geboue/Civic Buildings</u>						
		<u>Geboue en Toerusting-/Buildings and Equipment</u>						
	760	Brouery/Brewery	40 500	40 500	4 271	35 000	105	
	762	Gemeenskapsentrum - Indiërs/Community Centre - Indians						5 000
	763	Kantore/Offices	52 100	52 100	10 478	40 000	30 000	10 000
	767	Stadsaal/Town Hall	10 000	10 000		10 000	10 000	
	768	Teater/Theatre	500 000					15 000
	769	Werkwinkel/Workshop	400 000	400 000	120 747	50 000	40 000	50 000
022		<u>Openbare Werke/Public Works</u>						
	776	Kontoeropname/Contour Survey Randstene, Sypaadjies, Vloedwater- dreinerings/Kerbing, Sidewalks, Stormwater Drainage -	5 000	5 000	17	4 500		
	801	Randstene/Kerbing	333 000	333 000	19 173	60 000	60 000	69 000
		<u>OOR TE BRING / CARRIED FORWARD</u>				220 500	161 450	

Bron : Stadsraad van Pietersburg 1974/75-begroting, p. 77

Die beraamde koste van die projek kom in die eerste kolom, terwyl die leningsbevoegdhede wat verkry is ten opsigte van die finansiering van die projek in die tweede kolom aangetoon word. Die kolom wat dan volg dui aan hoeveel geld reeds spandeer is tot op die laaste dag van die vorige finansiële jaar. Die kolom wat dan volg, toon eerstens die bedrae aan wat vir die huidige finansiële jaar begroot is en tweedens hoeveel daar werklik na beraming gespandeer sal word. Die laaste kolom toon die bedrag aan wat begroot word vir die volgende finansiële jaar.

Die groot nadeel van dié vorm van die kapitaalbegroting sal duidelik blyk uit 'n bespreking van drie poste.

- (i) Pos 022 toon 'n beraamde koste van R333 000,00 vir item 801 waarvoor daar ook honderd persent leningsbevoegdhede verkry is. Dit blyk dat teen einde 1973/74 'n benaderde bedrag van R79 173 spandeer sal wees (R19 173 + R60 000). Word die bedrag van R69 000 wat vir 1974/75 begroot word, bygetel, gee dit 'n totale spandering tot 30/6/75 van R148 173. Die volgende vrae kan nou gevra word : wanneer gaan die res spandeer word? Is die bedrag wat reeds gespandeer is, volgens plan gespandeer?
- (ii) Pos 019 item 768 is 'n voorbeeld van 'n projek wat pas goedgekeur is. Die vraag kan ook gevra

word wanneer gaan die res spandeer word as slegs R15 000 in 1974/75 spandeer gaan word?

- (iii) Pos 007 item 926 se beraamde koste is R4 000, terwyl R2 000 se leningsbevoegdheids verkry is. 'n Beraamde bedrag van R2 000 sou in 1973/74 gespandeer word en R2 000 word begroot vir 1974/75. Het 1973/74 se R2 000 uit leningsfondse gekom, of gaan 1974/75 se R2 000 daaruit kom. Watter R2 000 kom uit die belastingfonds?¹⁾

Uit voorgenoemde paar vrae en die bespreking oor die verhouding kapitaalkoste tot bedrag van belastingen- en-algemenedienstebegroting is dit dus duidelik dat die groot nadeel van die kapitaalbegroting is dat die tydperk van een jaar te kort is. 'n Langer termyn plan is nodig en ten opsigte hiervan maak Pietersburg gebruik van 'n kapitaalprogram.

5.4.5 Kapitaalprogram

5.4.5.1 Inleiding

Die kapitaalprogram vervul 'n belangrike funksie omdat dit individuele projekte wat oor verskeie jare strek, koördineer en dus finansiële flaters verhoed wat later 'n ernstige stremming op die behoorlike fisiese ont-

1) Die huidige benaming vir belastingfonds is belastingen- en-algemenediensterekening.

wikkeling van die plaaslike owerheid mag hê. 'n Goeie voorbeeld van 'n finansiële flater sou wees indien Pietersburg sou voortgaan met 'n kapitaalbegroting gelykstaande aan 93,71 persent van die belasting- en-algemenedienstebegroting.

In Suid-Afrika word die gebruik om kapitaalbegrotings op te stel nie baie wyd toegepas nie (Cowden, 1969, p. 290). Die rede hiervoor is veral omdat die vooruitskattings nie baie akkuraat is nie en ook omdat die moontlikheid bestaan dat as daar eenmaal 'n onwaarskynlike projek op voorkom, dit moeilik verwyder word.

Daar is gewoonlik altyd 'n hele aantal projekte wat aangepak moet word en omdat dit finansiëel en fisies onmoontlik is om alles gelyk aan te pak, moet daar 'n program wees waarvolgens dit aangepak gaan word. 'n Gebrek aan so program mag veroorsaak dat die raad die inwoners belas met uitgawes wat ongedissiplineerd of sonder kennis van die invloed op toekomstige belastingtariewe aangegaan word.

Die kapitaalprogram is in wese niks anders as 'n program vir die voorsiening van openbare kapitale verbeterings. In wese funksioneer dit op grond van 'n prioriteitslys van kapitale items wat opgestel word met die gemeenskap se onmiddellike en vooruitgeskatte behoeftes in gedagte. Die huidige en potensiële

finansiële bronne van die gemeenskap moet ook terdeë in ag geneem word.

Hier word dus te doen gekry met langtermynbeplanning wat op drie fundamentele oorwegings gebaseer behoort te word. Eerstens moet die voorgestelde projekte gekeur word op grond van die gemeenskap se behoeftes. Tweedens moet die projekte ontwikkel word volgens wat die gemeenskap kan bekostig en volgens 'n gesonde ekonomiese plan. Derdens moet die program deur periodieke oorsig en aanpassing buigsaam gehou word (Webster, 1958, p. 314).

Daar kan seker nie fout gevind word met die gedagte dat die projekte eerstens gekies moet word op grond van die gemeenskap se behoeftes nie. Wat die gemeenskap se behoeftes is, is iets waarvoor die raad moet besluit en 'n bespreking van die onderwerp hoort nie by hierdie studie tuis nie.

Dit is baie belangrik dat daar aan die ander twee vereistes in besonder voldoen moet word. Die kapitaalprogram behoort opgestel te word op grond van wat die gemeenskap kan bekostig en volgens 'n gesonde ekonomiese plan. Dit verg 'n behoorlike analise van historiese syfers en 'n wetenskaplike projeksie daarvan in die toekoms. As daar na Pietersburg se kapitaalprogram vir die tydperk 1/7/77 tot 30/6/82 gekyk word dan word die indruk verkry dat die kapitaalprogram niks anders as 'n lys van syfers is nie.

Dat uitgawes arbitrêr begroot word is ook 'n groot waarskynlikheid. In die verlede het departemente wanneer hul begrotings ingedien is, slegs syfers ingedien wat geen aanduiding gegee het van presies waarvoor, hoekom en wanneer dit benodig word nie. So byvoorbeeld, was dit nie van die stadsingenieur vereis om byvoorbeeld te meld dat 'n bedrag X benodig word om Y kilometer strate te teer nie. Aan die einde van die jaar word daar in breë trekke verslag gedoen van wat deur die stadsingenieur se departement gedoen is, maar daar bestaan geen maatstaf om wat gedoen is teen te meet nie. Die plaaslike owerheid het die leemte hiervan ingesien en die stadstesourier het van departementshoofde gevra om benewens bedrae ook besonderhede te verstrek van presies wat met die geld op begroting gedoen gaan word. Die meer volledige uiteensetting van hoe geld spandeer gaan word sal definitief tot beter beheer lei. Dit is jammer dat so lank daarmee gewag is. Om dit egter tot sy volle voordeel te benut, moet daar 'n kosteberekeningstelsel ontwerp word wat volledig rekening gee van afwykings van voorgestelde standarde veral waar 'n eenheidskoste bepaal kan word.

Ten einde die kapitaalprogram deel te maak van 'n behoorlike finansiële (ekonomiese) plan behoort dit gebaseer te word op 'n finansiële analise vir die huidige en vyf daaropvolgende jare soos voorgestel deur Cowden (1969, p. 296). Die kapitaalprogram kan nie baie ver-

troue wek indien die invloed van toekomstige kapitaalbestedings op belastingtariewe nie in aanmerking geneem word nie.

Wat Pietersburg dus nodig het, is 'n dokument waarin sy volledige behoeftes (en nie net kapitale behoeftes nie) vir ten minste vyf jaar vooruit aangedui word, en waarop die kapitaalprogram gebaseer kan word. Dit is ondenkbaar dat Pietersburg nie 'n finansiële plan het nie en daar word aanbeveel dat baie meer aandag aan langtermyn finansiële beplanning gegee word.

Cowden (1970, p. 54), het in sy presidentsrede gemeld dat langtermyn finansiële beplanning in die openbare bestuur al lank as baie belangrik beskou word "..... maar sommige plaaslike besture hou nie van die stelsel nie, omdat die ware koste van skemas nou al bekend gemaak moet word, en omdat die jaar tot jaar begroting, met al sy inherente lukrake metodes, en die onbewuste of doelbewuste belasting van die nageslagte met duur projekte, nog byval vind. Die bewilliging van uitgawes is dikwels arbitrêr" Die rede waarom Pietersburg nie verder as een jaar finansiële planne behoorlik opstel nie, kan miskien teruggevoer word na 'n opmerking van 'n raadslid in 1975 teenoor skrywer hiervan, dat dit baie moeilik is om verder as een jaar vorentoe te beplan omdat omstandighede van jaar tot jaar drasties verander. Daar is meriete in die argument maar dit is nie genoeg rede om nie meer volledig

verder as een jaar vooruit te beplan nie. Private ondernemings het ook dikwels met drasties veranderende omstandighede te doen maar beplan meer volledig omdat daar weinig hoop op oorlewing vir ondernemings in die private sektor is wat swak beplan.

Daar is verskeie voordele verbonde aan 'n goedopgestelde kapitaalprogram.

5.4.5.2 Voordele van 'n kapitaalprogram

Departementshoofde word gedwing om 'n paar jaar vorentoe te kyk en hul kapitaalbehoefte vooruit te bereken. Departementshoofde word ook gedwing om hul behoeftes te regverdig in verhouding met ander departemente se behoeftes en hulle sien elke projek in die regte perspektief. Dit lei tot 'n meer realistiese uitstippeling van toekomstige departementele programme. Aangesien die program jaarliks hersien word, word daar oor sommige projekte 'n paar maal besin voordat geld werklik daarop spandeer word. Die gereelde hersiening van die kapitaalprojekte hou die voordeel in dat voorkeur verleen sal word aan die projekte wat die gemeenskap die nodigste het. Webster (1958, p. 315) sê: "It may also minimize the danger of constructing 'white elephants' caused by impulsive action influenced by a momentary wave of popular enthusiasm". Verder dien dit vir die gemeenskap as 'n mate van beskerming teen drukgroepe wat hul eie gunsteling projekte wil voorrang gee. In Pietersburg word die kapitaalbegroting jaarliks hersien en voldoen dit aan die vereiste van buigsaamheid en periodieke hersiening

Huidige beslissings word geneem met die oog op langtermyn neigings. Enige versoek wat deur 'n individuele departement gerig word, kan evalueer word teen 'n groter geheel. Die lys van langtermynprojekte hou die publiek ook beter ingelig oor die plaaslike owerheid se behoeftes en die planne om daarin te voorsien.

'n Konstante belastingkoers mag verkry word deur die egalige verspreiding van projekte oor 'n aantal jare. Dit wek altyd die indruk van deeglike beplanning.

Besparings mag verkry word deur die verkryging van grond vir geboue en ander fasiliteite teen 'n goedkoper onmiddellike koste. Ingenieursplanne kan verskeie kere nagegaan word voordat met konstruksie begin word. Beter besetting van bestaande toerusting kan verkry word, ens.

5.4.5.3 Stappe in die opstel van 'n goedgebalanseerde kapitaalprogram

Vir die openbare administrateur behoort daar op grond van wat reeds geskryf is drie stappe van belang te wees, naamlik 'n finansiële analise of plan, die opstel van 'n lys van kapitale projekte en derdens die evaluering, vasstelling en periodieke hersiening van prioriteite. Die bedryfsekonoom kan 'n bydrae probeer lewer ten opsigte van die eerste stap. Die verdere stappe is iets waarby baie politiek betrokke kan wees en sal dan ook daar gelaat word.

5.4.5.4 Die finansiële analise

Dit is 'n taak wat deur die stadstesourier aangepak behoort te word, aangesien dit binne sy veld van verantwoordelikheid lê. Die kern van die analise lê daarin dat op 'n betroubare wyse bepaal moet word wat die huidige en toekomstige vermoë van die gemeenskap is om vir die kapitaalprojekte te betaal. Verskeie faktore moet in ag geneem word waarvan die eerste 'n skatting is van die huidige inkomstebronne en toekomstige inkomste- en uitgaweneigings. Statistiek ten opsigte van vorige jare behoort hier handig te pas te kom om toekomstige neigings te bepaal.

Cowden (1969, p. 296) gee die volgende uiteensetting van 'n verkorte finansiële plan vir 'n ses jaar termyn en dit kan as basis gebruik word vir die finansiële analise :

Fig. 5.5

Budgeting and Long Term Financial PlanningFormat of a summarized six-year financial plan

Details	5 Former Years	1968 (Base Year)			5 Following Years
		Amount	& of Total	Growth rate %	
1 <i>Capital Expenditure</i>					
Remunerative					
Non-remunerative					
Total					
2 <i>Capital Income</i>					
Advances from Consoli- dated Loans					
Fund					
Advances from Capital Development					
Fund					
Contributions from Revenue					
Government Grants ...					
Proceeds of Special Rate					
Township Endowments .					
Other					
Total					
3 <i>Consolidated Loans</i>					
Fund as at 30th June					
Total External Bor- rowing					
Total Internal Borrowing					

Investments					
Advances to Depart- ments					
Total					
4 <i>Rate Fund Expenditure</i>					
Salaries, Wages and Allowances					
Miscellaneous					
Repairs and Mainte- nance					
Loan Charges					
Contributions to Capital Outlay					
Total					
5 <i>Rate Fund Income</i>					
Assessment Rates					
Contributions from Trading Enterprises ..					
Governments Grants ...					
Licences					
Service charges					
Other					
Total					
6 Surplus or Deficit in Rate Fund					

In Pietersburg word daar slegs ten opsigte van kapitaaluitgawes vir vyf jaar vooruit beplan. 'n Opsomming van die kapitaalprogram verskyn in bogenoemde finansiële plan en maak dus 'n onderafdeling van die voorgestelde finansiële plan uit.

Anders as deur Cowden voorgestel word kapitaaluitgawes in Pietersburg nie in produktief en nie-produktief ingedeel nie. Dit is jammer want die verdeling kan gebruik word as hulpmiddel vir 'n sinvolle bepaling van prioriteite. Die plaaslike owerheid moet 'n gesonde balans hou tussen die twee soorte kapitale uitgawes. As daar byvoorbeeld te veel nie-produktiewe kapitaalprojekte aangepak word, sal dit 'n swaarder las op die belastingbetaler plaas. Die tyd is ryp dat 'n behoorlike studie deur die plaaslike owerheidsektor gedoen word oor wat 'n gesonde verhouding tussen die twee soorte uitgawes behoort te wees. Indien 'n plaaslike owerheid die verhouding skend behoort spesiale goedkeuring van die Administrateur verkry te word om met nie-produktiewe projekte voort te gaan. Sodanige goedkeuring behoort dan ook nie ligtelik verleen te word nie. Dit sal verhoed dat plaaslike owerhede in onnodige prestigeprojekte belê.

Wat kapitaalinkomste betref beskik die stadstesourier vir sy eie gebruik oor 'n vooruitskatting vir die volgende vyf jaar. Dit is nie iets wat voor die raad kom nie. Dit is jammer want dit sou aan die raad 'n goeie beeld

gee van waar die fondse vir die verskillende kapitaalprojekte vandaan moet kom. Uit die situasie soos dit tans daar uitsien, moet die afleiding gemaak word dat die raad nie daarin belang stel om dadelik reeds te weet waar geld vandaan gaan kom om toekomstige kapitaalprojekte te finansier nie of dat hulle volle vertroue het dat die stadstesourier die saak maar kan hanteer.

Nadat kapitaalinkomste en -uitgawe met mekaar vergelyk is, kan die stadstesourier die effek op die gekonsolideerde leningsfonds bepaal, en dit sal weer 'n aanduiding gee van die mate waarin die plaaslike owerheid hom na eksterne of interne bronne sal moet wend vir finansiering. Dit sal interessant en nuttig wees indien die plaaslike owerheidsektor ook oor die verhouding interne tot eksterne finansiering duidelike riglyne sal neerlê oor wat 'n gesonde of wenslike verhouding behoort te wees. In die bepaling van so verhouding sal dit natuurlik noodsaaklik wees dat die bedrag en termyn van uitstaande lenings deeglik in berekening gebring moet word. Om sonder 'n diepgaande studie 'n verhouding voor te skryf sal voorbarig wees en op dié gebied lê 'n braakveld waaraan die Bedryfseconomie en Publieke Administrasie met groot vrug aandag kan skenk.

Tot op hierdie stadium van die finansiële analise sal die plaaslike owerheid 'n goeie aanduiding hê van die

toekomstige neiging in kapitaaluitgawes en die neiging in die metodes van finansiering. Die invloed daarvan behoort dan op die jaarlikse belastings- en-algemene-dienstebegroting aangedui te word. Ongelukkig bly Pietersburg in gebreke wat dit aanbetref en is daar slegs 'n een jaar vooruitskatting hiervan. Dit is jammer dat dit so is en 'n saak wat so gou moontlik reggestel behoort te word. Dit behoort moontlik te wees om uit die verlede se uitgawesyfers 'n neiging vir die toekoms te bepaal terwyl die kapitaalprogram se invloed ook in die belastings- en algemenedienste-rekening- gedeelte van die finansiële plan gereflekteer behoort te word. Dieselfde geld vir inkomste. Dit sou baie groot waarde kon hê as die invloed van die gemiddelde spandering van R4,73 miljoen per jaar waarna op bladsy 274 verwys is nou reeds gereflekteer kon gewees het in 'n belastings- en-algemenedienstebegroting vir 'n toekomstige tydperk van vyf jaar. Daar is reeds aangetoon dat 'n gebrek aan 'n kapitaalprogram mag veroorsaak dat die raad inwoners belas met uitgawes wat ongedissiplineerd of sonder kennis van die invloed op toekomstige belastingtariewe aangegaan word. Voor- dat die integrering van die kapitaalprogram met 'n finansiële plan nie plaasvind nie sal die kapitaalprogram weinig, indien enige, waarde hê.

Nadat die finansiële plan opgetrek is en die raad oortuig voel dat die syfers daarin 'n redelike en getroue weergawe is van die gemeenskap se finansiële

vermoëns moet 'n allokering van die beskikbare fondse plaasvind volgens 'n prioriteitslys. Die projekte waarvoor daar uiteindelik fondse beskikbaar is en behoort te wees sal dan die wese van die kapitaalprogram uitmaak.

Noudat bespreek is hoe daar bepaal word wat die behoefte aan fondse is, kan daar oorgegaan word tot 'n bespreking van die volgende hoofelement van die stadstesourierse funksie naamlik die verkryging van die nodige fondse.

5.5 Die kapitaalverkryging van die plaaslike owerheid

5.5.1 Inleiding

Die fisiese verkryging van fondse lewer geen probleme op nie en die plaaslike owerheid het nog altyd die nodige gekry deur hom deur middel van 'n aksepbank tot die kapitaalmark te wend. Die groot probleem lê egter in die balans wat gehandhaaf moet word tussen fondse uit eksterne en interne bronne.

Net soos baie keer die geval met 'n private onderneming is, is die plaaslike owerheid afhanklik van fondse van eksterne bronne. 'n Private onderneming sal daarvoor lig loop dat vreemde kapitaal 'n groter rol speel as eie kapitaal omdat hy in so situasie voorgeskryf kan word deur die voorsieners van kapitaal oor hoe om sy onderneming te bedryf en dit in elk geval 'n simptoem is van 'n swak finansiële gesteld-

heid. 'n Plaaslike owerheid sal nie sommer in 'n soortgelyke situasie, omdat sy voortbestaan verseker is, voorgeskryf word hoe om sy sake te bedryf nie maar 'n te groot afhanklikheid van eksterne bronne vir finansiering kan nie goed gepraat word nie. Finansiële onafhanklikheid is 'n kwaliteit wat deur enige onderneming tot 'n sekere mate nagestreef behoort te word. Die private onderneming is in die gelukkige posisie dat hy gewoonlik meer kan verdien met fondse wat hy leen as wat die fondse hom mag kos. In so geval sal dit 'n gesonde bedryfsekonomiese beginsel wees om nie volle finansiële onafhanklikheid na te strewe nie. Die plaaslike owerheid is nie in 'n soortgelyke posisie om hefboomwerking toe te pas nie en waar hy dit moontlik mag toepas sal dit grootliks ten koste van die inwoner wees want die wins wat uit dienste gemaak word word grootliks uit die inwoner gemaak. Finansiële onafhanklikheid behoort ook, al is dit slegs om die enkele rede dat dit gewoonlik die goedkoopste uitwerk, nagestreef te word. Die ideale toestand sou bestaan het as alle uitgawes uit interne bronne gefinansier kon word. Die openbare administrateur redeneer egter ook nie noodwendig in die opsig dieselfde as die bedryfsekonoom nie.

Wat ook al die voordele van finansiële onafhanklikheid, word daar geredeneer dat dit regverdig is dat almal wat die gebruik van 'n bate het daarvoor moet betaal. Met ander woorde, as 'n projek uit lopende inkomste

en ander interne bronne finansier word, dan betaal die huidige en vorige belastingbetalers vir die voordeel wat latere belastingbetalers gratis gaan geniet. Ter wille van hierdie "regverdige" argument, jaag plaaslike owerhede finansiële onafhanklikheid nie te sterk na nie. 'n Beleid word gevolg van leen geld soos dit nodig gekry word en laat die mense wat die gebruik van die voordeel het daarvoor betaal, in die vorm van rente. Die vraag kan egter gevra word of dit nie voordeliger sou gewees het om, as rente uitgeskakel kan word, die geld wat aan rente betaal sou gewees het aan te gewend het vir die aanpak van ander "rentelose" projekte nie? Die Pietersburgse plaaslike owerheid is 'n dinamiese en groeiende plaaslike owerheid wat jaarliks nuwe kapitaalprojekte vereis en daarom sal iemand wat vandag die voordeel trek van 'n bate wat deur vorige belastingbetalers betaal is, weer op sy beurt vir 'n bate betaal wat deur iemand anders na hom gebruik gaan word. Dit kanselleer mekaar seker min of meer uit en daarom dra die verskoning waarna hierbo verwys is en wat gebruik word om aanhoudend maar net geld te leen uit 'n bedryfseksies ooggpunt nie veel gewig nie. Dit is trouens normaalweg duurder om eksterne as interne fondse te gebruik.

Daar moet toegegee word dat dit 'n baie swaar las op die inwoner sal plaas indien alle kapitaalprojekte jaarliks uit lopende inkomste gefinansier moet word

en daarom word daar geld geleen. Geld wat uit die belastingbetaler se sak in die vorm van hoër belasting geneem word kan ook miskien voordeliger deur homself belê gewees het. Daar sal egter nie verder op dié argument uitgebrei word nie omdat die inwoner deur middel van sy stemreg sy mening oor die aspek kan lug. Sou 'n raad finansiële onafhanklikheid te vinnig en/of in 'n te groot mate nastrewe sal die inwoner gewis daarteen beswaar maak. 'n Private onderneming leen ook geld maar maak in baie gevalle gebruik van kapitaalreserwes wat met verloop van jare opgebou is om uitbreiding te finansier. Die plaaslike owerheid het verskeie reserwefondse waarvan gebruik gemaak kan word maar die belangrikste daarvan met die oog op finansiële onafhanklikheid is die kapitaalontwikkelingsfonds.

Waar kapitaalprojekte direk uit lopende inkomste gefinansier gaan word, word die fondse daarvoor benodig na spesifieke poste/items op die belastings- en-algemenedienstebegroting geallokeer. Die wese van die kapitaalontwikkelingsfonds is egter dat inkomste in 'n algemene fonds betaal word vanwaar toedelings vir die finansiering van spesifieke bates gemaak word ooreenkomstig besluite van die raad (Cowden, 1969, p. 270). Die kapitaalontwikkelingsfonds het verskeie voordele waaruit die aard daarvan verder duidelik sal blyk. In sy presidentsrede noem Martin (1965, p. 57 - 8), die volgende voordele van 'n kapitaalontwikkelingsfonds:

- (i) Vermindering in die omvang van eksterne lenery wat 'n groot voordeel is vanweë hoë rentekoerse.

- (ii) Geen nodigheid om leningsbevoegdheids te verkry nie.
- (iii) Vinniger optrede moontlik wanneer kapitaal vinnig verkry moet word.
- (iv) Groter buigsaamheid in die reëling van finansiering en die terme daarvan.
- (v) Groter interne stabiliteit en die eliminerings van variasies in die bedrag van jaarlikse belastingfondsbydraes.
- (vi) Progressiewe akkumulering van fondse om belangrike projekte te finansier.
- (vii) Tot die omvang waartoe aansoeke om leningsbevoegdheid en goedkeuring van lenings geëlimineer word, word administratiewe koste verminder.

Sonder om elkeen van bogenoemde voordele enigsins te bespreek kan die stelling gemaak word dat die omvang van die voordele sal toeneem namate die kapitaalontwikkelingsfonds groter word. Bogenoemde voordele kan net sowel die titel gedra het van : voordele van finansiële onafhanklikheid. 'n Nadere ondersoek van die kapitaalontwikkelingsfonds sal nou vanpas wees.

5.5.2 Pietersburg se kapitaalontwikkelingsfonds

Die raad het tot in 1978 geen besondere beleid ten opsigte van die kapitaalontwikkelingsfonds gehad nie en daarom is daar nie tot op daardie stadium besondere aandag aan die uitbouing van die fonds geskenk nie. Op die Julie 1978 gewone maandvergadering van die raad is egter besluit dat daar daadwerklike pogings aangewend sal word om drie persent van die jaarlikse inkomste tot die kapitaalontwikkelingsfonds by te dra. Die stadstesourier het egter in die verlede die waarde van die fonds besef en gepoog om elke jaar binne sekere perke die fonds te laat groei. Die volgende bydraes is oor 'n tydperk van vyf jaar tot die fonds gemaak :

Tabel 5.6

Netto bydraes tot kapitaalontwikkelingsfonds
1972/73 tot 1976/77

<u>Jaar</u>	<u>Werklike toename</u>	<u>Bydrae teen 3% van begrote inkomste</u>
1972/73	R 93 476	R106 722
1973/74	111 353	128 050
1974/75	158 934	156 682
1975/76	120 855	172 577
1976/77	227 664	220 735
	<u>R712 282</u>	<u>R784 766</u>

Interessantheidshalwe is 'n addisionele kolom in bostaande tabel aangebring wat 'n aanduiding gee van wat die bydrae tot die kapitaalontwikkelingsfonds sou wees indien bogenoemde besluit oor die tydperk 1972/73 tot 1976/77 toegepas sou gewees het. Deur die syfers te vergelyk sal opgemerk word dat die stadstesourier daarin geslaag het om die fonds met feitlik drie persent per jaar te laat groei. Die besluit wat geneem was, was eintlik nie veel meer as 'n magtiging dat daarmee voortgegaan kan word nie. Vir volledigheidshalwe moet daar vermeld word dat die werklike toenamekolom rente insluit wat ontvang is op voorskotte wat uit die kapitaalontwikkelingsfonds gemaak is terwyl die regterkantse kolom dit nie insluit nie. Die bydrae sou dus in werklikheid nog meer gewees het indien rente verdien bygevoeg sou word.

Die syfer van drie persent lyk egter 'n bietjie aan die lae kant en 'n syfer van tien persent klink onder die huidige omstandighede meer realisties. Die volgende tabel gee 'n aanduiding van wat die posisie op 30/6/77 sou gewees het as die kapitaalontwikkelingsfonds teen tien in plaas van drie persent gegroei het.

Tabel 5.7

Verpligte bydrae tot kapitaalontwikkelingsfonds
teen 10% van inkomste- en uitgawebegroting

Jaar	Bydrae
1972/73	R 355 742
1973/74	426 835
1974/75	522 273
1975/76	575 257
1976/77	735 783
	R2 615 890

Indien die saldo van die kapitaalontwikkelingsfonds soos op 30/6/72, naamlik R470 167, by die R2 615 890 gevoeg word, sou die fonds op 30/6/77 op R3 086 057 gestaan het. Op daardie datum was die uitstaande eksterne leningskuld R12 499 733. Die verhouding kapitaalontwikkelingsfonds tot uitstaande eksterne leningskuld sou dan 24,69 persent gewees het. Die werklike verhouding op 30/6/77 was R1 182 449 tot R12 499 733 of 9,46 persent en dit kan as swak bestempel word.

Die kapitaalontwikkelingsfonds kan jaarliks nuttig vergelyk word met die uitstaande eksterne leningskuld. Hoe hoër die persentasie, hoe kleiner die afhanklikheid van eksterne bronne en hoe gesonder die finansiële toestand van die plaaslike owerheid. Die stand

van 'n plaaslike owerheid se kapitaalontwikkelingsfonds sal 'n goeie aanduiding gee van die mate waarin 'n plaaslike owerheid hom in die toekoms tot tariefverhogings of lenings om kapitaalprojekte te finansier, sal moet wend.

'n Tweede gebruik van die verhouding kapitaalontwikkelingsfonds tot uitstaande eksterne leningskulde is vir 'n vergelyking tussen verskillende plaaslike owerhede.

Daar behoort geen fout gevind te word met 'n sterk kapitaalontwikkelingsfonds nie. Dit behoort vir 'n plaaslike owerheid dieselfde waarde te hê as wat 'n sterk kapitaalreserwe vir enige private onderneming het. 'n Beter besef van die waarde van 'n sterk kapitaalontwikkelingsfonds behoort by die raadslede ontwikkel te word en wel op so wyse dat dit deel van die raad se amptelike finansiële beleid gemaak moet word dat die stadstesourier jaarliks sonder uitsondering van hierdie verhouding breedvoerig verslag moet doen. Dit sal uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt gesien, groot indruk maak as die raad in detail uit spel wat sy oogmerke is ten opsigte van finansiële onafhanklikheid en hoe dit sy beleid met betrekking tot die verkryging van fondse gaan raak.

Daar kan nou oorgegaan word tot 'n bespreking van die administrering van fondse.

5.6 Die administrering van fondse

5.6.1 Inleiding

Die detail waarmee rekening gehou word van die plaaslike owerheid se rekeningkundige transaksies is nie vir die studie van belang nie. Die voorgeskrewe auditmaatreëls dek die belastingbetaler genoegsaam. Wat van belang is, is die waarde wat die administrering van fondse vir die bestuur het. Daar moet op so 'n wyse boek van fondse gehou word dat dit die bestuur in staat sal stel om sy funksies na behore uit te voer. Die doelmatigheidstrewes is hier van belang, en onlosmaaklik daaraan verbind is die rol wat kosteberekening kan speel. Kosteberekening dek 'n wye veld, maar dit sal vir doeleindes van die proefskrif slegs baie oorsigtelik behandel word.

5.6.2 Kosteberekening

Daar is in Suid-Afrika nie veel op plaaslike owerheidsvlak gedoen om moderne kosteberekeningstelsels in te voer nie. Cowden (1969, p. 347), skryf: "It is still true today to say that local government lags behind private enterprise in the introduction of modern cost accounting techniques". "Local government costing is still far from the concept of standard costs in industry".

Nie net in Suid-Afrika is min gedoen nie, maar ook in die Verenigde State van Amerika. Hatry (1973a, p. 778)

skryf : "A surprising number of local governments apparently do not even systematically keep workload measurement data on many of their services. Fewer seem to examine systematically and regularly their unit cost data, e.g. cost per unit of workload. The inverse of unit cost data, workload per unit of cost, is a productivity measure. Seldom are these reported for local government services".

Die feit dat daar nie veel gedoen is ten opsigte van kosteberekening nie, kan die vraag laat ontstaan of die doel van kosteberekening dan nie van toepassing op plaaslike owerhede is nie.

5.6.3 Die doel van kosteberekening

Kortliks kan gestel word dat dit die doel van kosteberekening is om :

- (i) Die koste van 'n produk, proses, departement, ens. te bepaal;
- (ii) Die koste te beheer;
- (iii) Waar moontlik koste te bespaar;
- (iv) As basis te dien vir die neem van bestuursbesluite.

Die doelstellings soos hierbo uiteengesit, pas 'n plaaslike owerheid soos 'n handskoer. Die behoefte aan die bereiking van die doelstellings waaraan kosteberekening

beantwoord, is net so relevant vir 'n plaaslike owerheid as vir 'n private onderneming. Die groot verskil lê egter daarin dat die private onderneming kosteberekening as tegniek positief aanwend, terwyl die plaaslike owerhede nog die ryk bron moet ontgin (Cowden, 1969, p. 348). Waar kosteberekening in plaaslike owerhede toegepas word, word dit op beperkte skaal gedoen en dit geld ook vir Pietersburg. Slegs by die poste waar koste gekoppel kan word met 'n fisiese maatstaf of produk, word dit toegepas. Waar 'n konkrete produk nie geproduseer word nie, word daarvan weggeskram soos byvoorbeeld by die parke- en ontspanningsdiens.

In 'n plaaslike owerheid kan kosteberekening 'n spesiale doel dien. Dit voorsien 'n basis waarop doeltreffendheid effektief gemeet kan word. Koste per eenheid is soms ook al basis waarop doeltreffendheid gemeet kan word mits 'n standaard kosteberekeningstelsel in werking is. Al die ander maatstawwe wat so dikwels verwar word as doeltreffendheidsmaatstawwe is in werklikheid maatstawwe om effektiwiteit mee te meet.

Verskeie redes kan aangevoer word waarom 'n plaaslike owerheid 'n kosteberekeningstelsel behoort te hê.

5.6.4 Redes waarom 'n plaaslike owerheid 'n kosteberekeningstelsel behoort te hê

(i) Sodra 'n koste bepaal is, kan dit ontleed word

en so ontleding kan lei tot uitskakeling van faktore wat koste onnodig hoog maak. Dit is dus 'n belangrike hulpmiddel om beheer uit te oefen. Koste kan verminder word deur vrae ten opsigte van aspekte soos die volgende te vra:

- (a) Kan goedkoper of substituuat materiaal gebruik word?
- (b) Sal dit nie goedkoper wees om 'n diens deur 'n private onderneming te laat lewer in plaas van dit self te produseer nie?
- (c) Is die arbeid wat gebruik word van die regte kwaliteit?
- (d) Is die masjinerie en toerusting wat die ingenieursafdeling byvoorbeeld gebruik die regte soort?
- (e) Is daar nie doeltreffender werksmetodes wat gebruik kan word nie?

Bogenoemde vrae is geensins volledig nie, maar slegs 'n aanduiding van die tipe vrae wat deur bestuur gevra kan word as daar 'n behoorlike kosteberekeningstelsel gehou word ten einde produktiwiteit te verbeter eerder as om tariewe as ander uitweg te verhoog.

- (ii) Dit voorsien sinvolle inligting aan die bestuur veral ten opsigte van beleidsformulering. Daar is seker weinig situasies in private ondernemings en/of plaaslike owerhede waar koste nie 'n invloed op beleid het nie.

- (iii) Omdat bepaling van eenheidskoste onderliggend aan 'n goeie kostestelsel is, kan dit van besondere hulp wees in die bepaling van tariewe. Hier word veral gedink aan byvoorbeeld elektrisiteitstariewe, watertariewe, ens.
- (iv) Dit voorsien 'n basis waarop die werklike koste van 'n projek vergelyk kan word met die standaardkoste, terwyl die werk aan die gang is. Korrektiewe aksie kan dus betyds geneem word. Die voordeel sal net bestaan waar 'n stelsel van standaardkoste in werking is.
- (v) Dit voorsien die raamwerk waarin standaardkoste vir verskillende kostefaktore bepaal kan word.
- (vi) Dit kan die basis voorsien waarop vergelykings tussen verskillende tydperke en ook verskillende plaaslike owerhede getref word.

Neuner (1962, p. 906 - 7) vermeld dat in 'n regeringsinstelling die gebruik van 'n kostestelsel nie gestimuleer word deur die winsmotief nie, maar deur die behoefte aan groter doeltreffendheid sodat die las op die belastingbetaler ligter kan wees. Die volgende vier redes waarom 'n owerheidsinstelling van kosteberekening gebruik sal maak, word deur hom verstrekk :

- (i) Data te verskaf om vas te stel of sekere owerheidsaktiwiteite doeltreffend verrig word of nie.
- (ii) 'n Basis te voorsien vir die vasstelling of sekere werk deur die owerheidsinstelling self of deur 'n private kontrakteur verrig moet word.
- (iii) Data te voorsien wat gebruik kan word in die voorbereiding van die begroting.
- (iv) Die koste te bepaal van vaste bates wat deur die owerheidsinstelling self geproduseer is.

Watter redes ookal aangevoer kan word vir 'n kosteberekeningstelsel, moet daarop gelet word dat die uiteindelijke doelwit van 'n kosteberekeningstelsel die bestuursbeheer is wat daaruit voortvloei en wat in 'n private onderneming maksimalisering van winste tot gevolg wil hê en in 'n plaaslike owerheid verhoogde doeltreffendheid en effektiwiteit.

Dit moet verstaan word dat alle rekeningkunde in 'n owerheidsinstelling daarop gemik is om aan bogenoemde vier doelstellings van Neuner te voldoen. Dit is egter slegs wanneer die data sorgvuldig bestudeer en ontleed word by wyse wat beskryf kan word as kosteberekening dat maksimum resultate verkry kan word.

Kosteberekening breek die totale syfers af in gedetailleerde werksaamhede en wys dus op dié wyse afwykings of hoë koste uit. Die inligting sal dan, om meer spesifiek as Neuner te wees, gebruik word ten opsigte van die ses aspekte wat eerste genoem is as redes waarom 'n plaaslike owerheid 'n kosteberekeningstelsel behoort te hê.

5.6.5 Moontlike gebruik van kosteberekening in Pietersburg

Die Ordonnansie op Plaaslike Bestuur Nr. 17/1939 verplig 'n plaaslike owerheid nie om 'n kosteberekeningstelsel te hou nie. Artikel 49 dra dit egter aan die stads-tesourier op om ten opsigte van sekere werk aparte kosterekenings te hou. Die detail van die rekening word egter nie gespesifiseer nie.

Die belangrikste poste waarvoor kosteberekening aangewend kan word, naamlik die handelsdiensteposte, word reeds deur 'n stelsel gedek waardeur eenheidskoste beskikbaar gestel word vir elke diens behalwe die abattoir. Die stelsel is nie baie gesofistikeerd nie en kan uitgebrei word na 'n standaardkostestelsel. Wat ander poste betref, blyk die bestaande stelsel van ontleding van uitgawes onder die vyf hoofde genoem op bladsy 262 voldoende te wees. Die nodige rekords bestaan om genoegsame detailontleding van afwykings in die gevalle waar dit nodig mag wees te maak.

Die stelsel op die oomblik in werking, voldoen in 'n redelike mate aan die huidige behoeftes van die amp-tenare en raad en ry beheer nie in die wiewe nie. Die raad het blykbaar tans nie behoefte aan die inligting wat 'n gesofistikeerde kosteberekeningstelsel kan voorsien nie. Indien die raad sou besluit om die effektiwiteitsmaatstawwe wat in die proefskrif aanbeveel word 'n kans te gee en dit waarde het, behoort die volgende logiese stap die ontwikkeling van doeltreffendheidsmaatstawwe te wees. Om dit behoorlik te doen sal 'n meer gesofistikeerde kosteberekeningstelsel onontbeerlik wees.

5.7 Verslagdoening oor wat met fondse bereik is

5.7.1 Inleiding

Fondse word aangewend om die plaaslike owerheid se doelstellings te bereik en daarom behoort die verslag of verslae wat die stadstesourier aan die raad voorlê, inligting te bevat van in hoeverre die doelstellings bereik is. Die inligting behoort spesifiek gegee te word benewens die stuk of agtien state wat 'n standaard deel van die jaarlikse finansiële state uitmaak. Dieselfde geld natuurlik ten opsigte van die verskillende departemente se verslae sover dit departementele doelstellings betref.

Uit hoofde van sy amp behoort die stadstesourier te

rapporteur oor die mate waarin die plaaslike owerheid se breë doelstellings bereik is. Die stadstesourier is in die beste posisie om oorsigtelik verslag te doen van die breë doelstellings van die plaaslike owerheid. Wat dié breë doelstellings moet wees, is iets vir die raad om te besluit en sal 'n bedryfsekonoom hom nie oor uitspreek nie. Nadat die raad hulle breë doelstellings gedefinieer het - as hulle sou verkies om sodanige doelstellings te hê - kan die stadstesourier verslag doen oor die mate waarin daar geslaag word om dié doelstellings te bereik. Die plaaslike owerheid mag homself ten doel stel om elke jaar 'n sekere graad van effektiwiteit te bereik ten opsigte van verskillende kwaliteitskategorieë en dan kan die stadstesourier 'n inligtingstelsel ontwerp om die mate waarin die graad van effektiwiteit bereik word weer te gee. Die ontwerp sal waarskynlik in samewerking met die raad geskied. 'n Ander metode kan wees om jaarliks 'n skedule op te trek van die rigting van verandering in die kwaliteitskategorieë. 'n Voorbeeld van sodanige skedule volg hieronder (Flax, 1972, p. 17).

Tabel 5.8
Rigting van die kwaliteitsaanwysers vir
Pietersburg gedurende die jare 197.. tot 197..

Rigting	Kwaliteitsmaatstaf	Aanwyser
Skynbare verbetering	Armoede Inkomste Gesondheid Geestelike gesondheid	Lae-inkomste-huishoudings Per capita inkomste Suigelingsterftesyfer Aantal selfmoorde
Geen verbetering	Inwonermeelewendheid	Stempersentasie
Skynbare verslegting	Werkloosheid Behuising Openbare oorde	Persentasie van inwoners werkloos Koste van behuising Gerapporteerde gevalle van rusverstoring, aanrandings, ens.

In die linkerkantse kolom verskyn drie kategorieë van rigting van verandering naamlik skynbare verbetering, min of geen verbetering en skynbare verslegting. Teenoor elke kategorie verskyn daar die besondere kwaliteitsmaatstawwe (waarvan die genoem in die middelste kolom slegs 'n paar voorbeelde is) wat op die besondere kategorie betrekking het. In die laaste kolom verskyn teenoor elke maatstaf die aanwyser waarvolgens bepaal word in watter rigting 'n maatstaf verander.

Daar sal nie verder by die onderwerp stil gestaan word nie omdat dit die voorreg van die raad is om oor die inhoud van die kwaliteitskategorieë te besluit en in elk geval uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt nie so belangrik is as die maatstawwe wat vir die verskillende poste neergelê word nie. Politiek sal hoogs waarskynlik 'n groot rol by die bepaling van die besondere kwaliteitsmaatstawwe speel. Dit sal nogtans uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt interessant gewees het om te sien hoe die raad van Pietersburg die breë algemene welsyn definieer en daarom is dit jammer dat dit nog nooit in besonderhede gedoen is nie.

Ten einde veral doeltreffendheid te bepaal sal dit nodig wees om die finansiële state te ontleed.

5.7.2 Ontleding van die plaaslike owerheid se finansiële state

Anders as by 'n private onderneming waar die doel met die ontleding van finansiële state is om

- (i) te bepaal of 'n bevredigende wins gemaak is; en
- (ii) te bepaal of die onderneming finansiëel gesond is, kan daar by die plaaslike owerheid in hoofsaak net gelet word op laasgenoemde aspek. Die state leen hul eintlik tot niks anders nie.

As sodanig beteken finansiële syfers soos dit voorkom in die finansiële state van 'n onderneming nie veel vir 'n buitestander nie. As 'n onderneming 'n wins van R20 000 gemaak het sê die syfer nie veel nie maar as die syfer as 'n persentasie van verkope uitgedruk word, byvoorbeeld 10 persent, dan word daarmee bedoel dat vir elke R100 verkope R10 wins gemaak is. Word die winspersentasie vergelyk met vorige jare se syfers, dan word die syfer soveel meer betekenisvol. Behoorlike afleidings kan gemaak word deur finansiële state se syfers te vergelyk met vergelykbare ander syfers of ander maatstawwe.

Cilliers (1976, p. 14) vermeld vier soorte maatstawwe wat as vergelyking gebruik kan word, naamlik:

- (i) 'n Doelwit of voorafberekende standaard of begroting.
- (ii) Historiese syfers.
- (iii) Gegewens buite die besondere onderneming. Die belangrikste voorbeeld hiervan is ooreenstemmende gegewens van ander gelyksoortige ondernemings.
- (iv) Empiries-aanvaarde standaarde.

Genoemde vier maatstawwe kan ook toegepas word op 'n plaaslike owerheid, hoewel dit veel moeiliker sal wees as in die geval van 'n private onderneming. Sover Pietersburg betref, word daar hoofsaaklik net ten opsigte van historiese syfers 'n vergelyking getref.

Dit geskied hoofsaaklik in die jaarlikse begroting. 'n Voorbeeld van hoe dit gedoen word, verskyn op bladsy 257. Die stadstesourier gee in die belastings- en-algemenedienstebegroting by die opsomming van die uitgawes 'n aanduiding van die persentasie verandering wat daar plaasgevind het tussen die verskillende jare se syfers.

Oor die waarde wat die persentasies vir die raadslede gehad het, was die stadstesourier alles behalwe in sy skik en voel hy dat die belangstelling wat dit gaande gemaak het die moeite daaraan verbonde nie geloon het nie. Aan die ander kant moet daar darem billikheids- halwe gemeld word dat 'n persentasie toename of afname in 'n lys inkomstes en uitgawes alles behalwe interessante leesstof bied. 'n Ontleding van die persentasies sou heelwat meer waarde gehad het. So ook sou 'n grafiese weergawe van belangrike syfers en tendense. Die stadstesourier het in 1978 egter met 'n redelike volledige ontleding van die belastings- en-algemenediensterekening, wat noodwendig 'n vergelyking met die begroting behels, begin en daarmee behoort volgehou te word in die toekoms.

Sover dit vergelykings met ooreenstemmende gegewens van ander plaaslike owerhede betref, is daar op 'n vergadering gehou op 27/8/74 deur die stadstesourier 'n skedule waarvan 'n bladsy soos volg daaruitsien voorgelê:

Fig. 5.9 Vergelykende statistiek ten opsigte van verskillende dorpe se tariewe

Dorp	Eiendomsbelasting	Waardasie 1200 - 1500 M ²	Elektrisiteit	Water	Vullisver- wydering	Riolering	Totaal per maand
1 Pietersburg	Grond : 2,75c in R	R4 000 (Belasting R9,16 p.m.)	Basies : R3,50 per maand Verbruik : 1,2c per eenheid (1 000 eenhede = R15,50 p.m.)	Basies : R2 per maand Eerste 100 kl.: 11c per kl. Daarna : 15c per kl. (100 kl. = R13 p.m.)	R1,50 per blik p.m. (Tweekeer per week) Tuinvullis : Gratis (1 Blik = R1,50 p.m.)	Basies : Tot 1500 M ² : R1,75 p.m. Daarna per 1000 M ² : 20c p.m. Addisioneel : 50c p.m. (Huis ₂ of erf 1500M ² = R2,25 per maand)	R41,41
2 Alberton	Grond : 2,25c in R	R5 000 (R9,37 p.m.)	Basies : R1,60 p.m. Verbruik : 0,8c per eenheid (1 000 eenhede = R9,60 p.m.)	Eerste 5 kl. : 15c per kl. Volgende 95 kl. 15c per kl. Volgende 400 kl. 11,5c per kl. Volgende 500 kl. 11c per kl. Daarna : 10,5c per kl. (100 kl. = R14,05 p.m.)	R10 per blik p.j. (Tweekeer per week) Tuinvullis gratis (1 Blik = R0,83 p.m.)	Basies : R25,30 p.j. Addisioneel R10,80 p.j. (Huis ₂ op erf 1500M ² = R3,01 p.m.)	R36,86
3 Benoni	Grond : 2,75c in R	R4 500 (R10,31 p.m.)	1,323c per eenheid (1 000 eenhede = R13,23 p.m.)	11,65c per kl. (100 kl. = R11,65 p.m.)	R2,08 p.m. Tuinvullis : Gratis (1 blik = R2,08 p.m.)	Basies : 17c per 100M ² Addisioneel : R0,95 per punt (Huis ₂ op erf 1500M ² = R3,50 per maand)	R40,77
4 Boksburg	Grond : 4,50c in R	R5 000 (R18,75 p.m.)	1,3c per eenheid (1 000 eenhede : R13,00 p.m.)	13c per kl. (100 kl. = R13,00 p.m.)	R1,00 p.m. (Tweekeer per week) (1 Blik = R1,00 p.m.)	Basies : R1,75 p.m. Addisioneel : R1,00 p.m. (Huis ₂ op erf 1500M ² = R2,75 p.m.)	R48,50
5 Brakpan	Grond : 3,75c in R	R3 775 (1200M ²) (R11,79 p.m.)	Eerste 36 eenhede : 4,2c per eenheid Daarna : 1,49c per eenheid (1 000 eenhede = R14,36 p.m.)	Eerste 10 kl. of gedeelte : 16c per kl. Daarna : 18c per kl. (100 kl. = R17,80 p.m.)	R2,00 p.m. (Dreikeer per week) (1 Blik = R2,00 p.m.)	Basies : 1500M ² : R11 per halfjaar Addisioneel : R3,75 vir elke spoelkloset (Huis ₂ op erf 1500M ² = R3,08 p.m.)	R49,03

Die dorpe is vergelyk ten opsigte van tariewe vir eiendomsbelasting, elektrisiteit, water, vullisverwydering en riolering. Die totaal van die rekening vir al genoemde dienste is dan in die laaste plek bereken.

Die afleiding wat uit die voorlegging gemaak was, was dat Pietersburg nie 'n duurder dorp as ander dorpe is nie. Uit 'n bedryfsekonomeise oogpunt het die voorlegging nie veel bewys nie want die data wat vergelyk was, was in baie opsigte nie vergelykbaar nie. Elke dorp se omstandighede verskil van mekaar en kostestelsels is nie noodwendig dieselfde nie. Baie water sal nog in die see moet loop voordat plaaslike owerhede oor behoorlik vergelykbare data beskik. Die effektiwiteitsmaatstawwe wat in hierdie proefskrif neergelê word, kan dien as 'n wegspringpunt om sodanige vergelykbare data te ontwikkel. Daarna kan maatstawwe miskien ten opsigte van die breë kwaliteitskategorieë deur plaaslike owerhede self, en nie bedryfsekonomeie, ontwerp word.

Die grootste waarde van ontleding wat die huidige betref, lê waarskynlik in die vergelyking van resente syfers met historiese syfers. Die plaaslike owerheid moet met homself wedywer. Dit het baie meer waarde om te kan sê dat die plaaslike owerheid verbeter het op die vorige jaar(e) se syfers as om te spog dat die belastingtarief laer is as die van 'n buurdorp. Intussen mag dit dalk meer kos as in die buurdorp vir dienste soos elektrisiteit, water, ens.

As plaaslike owerhede kan ooreenkom op maatstawwe wat op dieselfde wyse bepaal word, kan daar begin word met vergelykings en dit word dan ook hiermee aanbeveel dat Pietersburg met die inligting wat uit hierdie proefskrif kom die leiding neem in hierdie opsig.

Private ondernemings het verskeie standaardverhoudingsyfers vir ontleding van hulle finale state. Die tyd is miskien ryp dat 'n detailstudie van hierdie terrein ten opsigte van plaaslike owerhede gemaak word ten einde ideale verhoudings te probeer voorskryf. Dit sal aan veral raadslede 'n handige hulpmiddel besorg om nog beter beheer uit te oefen.

5.8 Samevatting

Daar is in die hoofstuk 'n vergelyking getref tussen die funksies van die kontroleur en die stadstesourier asook tussen die pligte van kontroleurskap en die van die stadstesourier. Daar is in beide gevalle gevind dat daar groot ooreenstemming is.

Die belangrikste funksies van die stadstesourier is uitgewys as die behoeftebepaling van fondse, die verkryging daarvan, die administrering van fondse en verslagdoening oor wat daarmee bereik is. Die genoemde funksies is daarna in detail bespreek.

Daar is bevind dat die stadstesourier se departement 'n sleutelrol in die plaaslike owerheid se werksaamhede speel. Die klem val egter te swaar op beheer van uitgawes soos gereflekteer in die belastings- en algemenedienstebegroting en dit is nodig dat die departement die leiding neem met die daarstelling van meer verbeeldingryke beheermaatreëls en doelstellings. Die stadstesourier se departement is die aangewese departement om, indien die raad sou besluit om die effektiwiteitstandaarde wat in die proefskrif aanbeveel word aan te neem, die leiding te neem met die implementering daarvan. Die instelling van 'n afdeling bestuursdienste, wat onder die stadstesourier behoort te ressorteer, sal die ideale wegspringpunt wees vir sodanige implementering.

Daar is ook sake aangeroeer wat verdere diepgaande studie regverdig en wat nie in die konteks van die proefskrif meer aandag kon ontvang nie. In die verband word veral gedink aan die bepaling van ideale verhoudings tussen eerstens, eksterne en interne finansiering en tweedens, produktiewe en nie-produktiewe uitgawes wat, sou dit bepaal word, mag verhinder dat plaaslike owerhede in oorambisieuse projekte betrokke raak.

Langtermyn finansiële beplanning kry nie die aandag wat dit behoort te kry nie en die aanbevelings wat gemaak is oor die instelling van 'n finansiële plan behoort die plaaslike owerheid se ernstige oorweging te geniet. Net so behoort die nastreef van groter finansiële onafhanklikheid meer aandag te kry.

In die hoofstukke wat nou volg sal daar gepoog word om spesifieke doelstellings en effektiwiteitsmaatstawwe te formuleer.

GESONDHEIDSDEPARTEMENT

6.1 Inleiding

Die doel van hierdie hoofstuk is om vir die reiniging-vullisverwyderingspos (031) 'n effektiwiteitsmaatsaf te ontwerp.

Pos 031 ressorteer sedert 1 Augustus 1978 onder die gesondheidsdepartement. Hoewel die syfers wat vir die bespreking gebruik word gegeld het vir die tydperk voor 1 Augustus 1978, toe dit nog onder die departement van die stadsingenieur geval het, word die pos onder die gesondheidsdepartement bespreek. Die totale uitgawes van die gesondheidsdepartement het in 1976/77 R123 581 beloop (abattoir uitgesluit). Dié uitgawes vir die departement is in 1976/77 met 'n bedrag van R30 544 deur die staat gesubsidieer. Die uitgawe na aftrekking hiervan was dus R93 037 (Finansiële state 30/6/77, p. 13 - 4). Die uitgawes van die reiniging-vullisverwyderingspos vir dieselfde tydperk het R200 311¹⁾ beloop. Uit 'n finansiële oogpunt gesien sal die reiniging-vullisverwyderingsdiens dus die belangrikste pos in die toekoms

1) In die finansiële state 30/6/77 (p. 13) verskyn 'n bedrag van R224 330 ten opsigte van reiniging. Die bedrag sluit volgens die stadstesourier R24 020 in ten opsigte van nagvuilverwydering wat onder die stadsingenieur se departement bly ressorteer. Na aftrekking van laasgenoemde bedrag is die syfer van R200 311 verkry.

in die gesondheidsdepartement wees indien die abattoir buite rekening gelaat word.

Die verhouding van die uitgawes vir vullisverwydering tot totale nie-handel gesondheidsuitgawes was 2,2:1 vir die jaar 1976/77. 'n Bespreking van dié pos sal dus as 'n redelike voorbeeld van 'n effektiwiteitsmaatstaf vir die gesondheidsdepartement beskou kan word en bied die grootste moontlikheid vir besparing. Geeneen van die ander poste sal dus bespreek word nie. Die abattoir is 'n handelsdiens wat gelewer word en is nie in dieselfde sin 'n noodsaaklike handelsdiens soos elektrisiteit en water nie. Die abattoir kry sy inkomste nie op direkte wyse van die inwoner nie. Die inwoner het nie veel belang by die abattoir mits hy die diens nie moet subsidieer nie. As die inkomste die uitgawes dek dan word die diens wat die inwoner betref effektief bedryf. Dit het trouens in die verlede nog altyd geskied en daarom word dié pos nie bespreek nie.

'n Kenmerk van effektiwiteitsmeting by vullisverwydering is dat daar gewoonlik beklemtoon word hoeveel vullis verwyder is en dat dit nie gaan oor wat die doel van vullisverwydering is nie. Matson (1975I, p. 6 en 7) het 'n goeie voorbeeld gegee van hoe die oorbeklemtoning van wat en hoeveel gedoen is sy waarde kan verloor. In New York is daar verslag aan die inwoners gedoen oor die gewig vullis wat verwyder

is. Die bestuurders van die vullisverwyderingsvragmotors het ten einde beter resultate te toon na hul vriende by die brandweerdepartement gegaan en die vullis op die vragmotors laat natspuit voordat dit geweeg is. "And the figures went up and the Mayor reported, 'Look at all the great things we're doing,' but the streets were dirty" (p. 7). Dit is duidelik uit voorafgaande aanhaling dat dit nie soseer die hoeveelheid vullis wat verwyder is wat saak maak nie, maar hoe skoon die strate is. Dié voorbeeld bring onwillekeurig die vraag na vore oor wat die presiese doelstelling(s) van vullisverwydering dan moet wees.

6.2 Doelstellings van reiniging - vullisverwydering

'n Plaaslike bestuur se verantwoordelikheid vir die kollekteer en verwydering van afval spruit uit die gevare wat die nalaat daarvan vir die inwoners in die vorm van pes en siektes inhou. Verder wil die plaaslike owerheid deur dié diens verseker dat die dorp skoon is, geen grond onproduktief gemaak word deur afval daarop af te laai nie en ook om te verhinder dat die estetiese versteur word deur reuke en lawaai en dat die afval nie 'n openbare gevaar inhou nie (Urban Institute & International City Management Association, 1974, p. 19 - 26).¹⁾

Samevattend kan die volgende as algemene doelstelling geformuleer word: Die bevordering, met die minimum

1) Die raamwerk vir die bespreking van die elemente van die doelstelling in dié hoofstuk is op dieselfde bron gebaseer.

moontlike ongerief en koste vir die inwoners, van die gesondheid, veiligheid en estetiese waarde van die gemeenskap deur die voorsiening van 'n omgewing vry van die gevare en onaangenaamheid van onafgehaalde vullis. Om verder ook te voorsien in 'n veilige, sanitêre en esteties aanvaarbare stelsel van vullisverwydering.

Wanneer daar van die vullisverwyderingsaktiwiteit verslag gedoen word, sal dit logies wees om te verwag dat daar aangetoon sal word in watter mate die bogenoemde of soortgelyke doelstelling bereik is. Vir die doel is daar gekyk na die 1977-jaarverslag van die stadsingenieur.

6.3 1977-Jaarverslag van die stadsingenieur

Die stadsingenieur het in sy jaarverslae vir die jare 1975 en 1976 geen inligting verskaf oor die reiniging-vullisverwyderingspos nie. In die 1977 verslag gee hy egter vergelykende grafieke ten opsigte van huishoudelike en tuinvullis wat verwyder is. Al wat uit die verslag (1977/78-Burgemeestersverslag, p. 39) afgelei kan word, is dat daar in 1977 meer vullis verwyder is as in 1976. Of die doelstellings van vullisverwydering bereik is, word nie vermeld nie. Dit kan ook nie want wat die openbare welsyn is, word nie in die verslag gedefinieer nie. Die blote verskaffing van statistiek uit 'n bedryfsekonome

oogpunt gesien, het weinig waarde en kon net sowel gelaat gewees het.

Daar bestaan ook hier 'n groot behoefte aan maatstawwe om te bepaal wat die openbare welsyn is, en daar gaan 'n poging aangewend word om maatstawwe daar te stel wat as riglyne kan dien.

6.4 Effektiwiteitsmaatstawwe

Effektiwiteitsmaatstawwe sal bepaal word ten opsigte van die volgende elemente van die voorgestelde doelstelling, naamlik:

gesondheid en veiligheid;
die estetiese;
inwonersongerief; en
algemene tevredenheid van inwoners.

Die maatstawwe sal veral van toepassing wees ten opsigte van die kollekteergedeelte van vullisverwydering en nie soseer op die wegruiming en onskadelikstellingsdeel daarvan nie. Die kollekteergedeelte is verantwoordelik vir die oorgrote gedeelte verbonde aan die koste vir dié diens. "The major portion of solid waste management effort - about 80 percent of expenditures for solid waste collection and disposal is devoted to collection" (Young, 1972, p. 13). Dieselfde verhouding geld min of meer vir Pietersburg

volgens die stadsingenieur. Verder kan daar saam met die stelling gestem word dat: "Better collection productivity will build the management muscle needed to handle the really tough solid waste problems: disposal, resource recovery, and energy conversion" (National Commission on Productivity, 1975a, p. 1). Dit is dus duidelik dat daar vir die daarstelling van maatstawwe begin sal word by die kollekteer van vullis. Nadat dit gedoen is kan die plaaslike owerheid maatstawwe neerlê vir die minder belangrike uitgawes.

Vir elke element sal daar vervolgens 'n effektiwiteitsmaatstaf ontwikkel word en dan sal daar in die finale plek gepoog word om die verskillende maatstawwe in 'n enkele maatstaf saam te voeg.

6.5 Element : Gesondheid en veiligheid (Urban Institute & International City Management Association, 1974, p. 21)

<u>Subelemente</u> (<u>Kwaliteitseienskap</u>)	<u>Maatstaf (Kwaliteits-</u> <u>faktor)</u>
(i) Gesondheidsgevare	Aantal persele met een of meer gesondheidsgevare soos bepaal deur inspeksies (10)
(ii) Brandgevaar	Aantal persele met brandgevaar soos bepaal deur inspeksies (10)
(iii) Brande waarby onafgehaalde vullis betrokke was	Aantal brande volgens brandweerrekords (5)

(iv)	Teenwoordigheid van knaagdiere	Gerapporteerde gevalle van knaagdiere	(5)
(v)	Vullisverwyderaars beseer aan diens	Aantal mandae verloor as gevolg van beserings. (Verkrygbaar vanaf per- soneelafdeling)	(50)
		Totaal	<u>80</u>

Die bogenoemde maatstawwe sal weinig waarde hê indien dit nie met een of ander standaard vergelyk word nie en daarom sal daar vir elke maatstaf 'n standaard ontwerp moet word. Die presiese metode waarvolgens te werk gegaan sal word om standarde vir elke subelement daar te stel sal moeilik deur 'n bedryfs-ekonoom voorgeskryf kan word. Die plaaslike owerheid kan vergelykende syfers van ander plaaslike owerhede versamel en dit dan verwerk om voorsiening te maak vir verskille in inwonergetalle, vooruitstrewendheid van die gemeenskap, aantal werknemers in die gesondheidsdepartement, ens. Die daarstelling van standarde is iets waaraan plaaslike owerhede meer aandag kan skenk tydens die gereelde kongresse wat vir die verskillende departemente gehou word. Dit mag selfs ook nie nodig wees dat die plaaslike owerheid vergelykende syfers van ander plaaslike owerhede gebruik nie. Eie syfers uit die hede en verlede kan as basis gebruik word om 'n standaard te stel. Die aanvanklike standaard, hoe dit ook al bepaal is, mag miskien nie heeltemal

korrek wees nie maar soos dit gebruik word kan dit hersien word om by veranderde omstandighede en nuwe feite aan te pas. 'n Standaard hoef nie net gebruik te word om prestasie met ander plaaslike owerhede te vergelyk nie. As die plaaslike owerheid dit gebruik om met homself mee te ding dan sal daar al veel mee bereik word.

Nadat die plaaslike owerheid 'n standaard (die hipotetiese syfers in die hakies aangedui) ten opsigte van elke subelement van bogenoemde kwaliteits-eienskap vasgestel het kan bepaal word hoe die werklike prestasie vergelyk met die standaard. So byvoorbeeld sal die plaaslike owerheid dit as heeltemal standaard beskou as daar gedurende die jaar deur middel van inspeksies vasgestel word dat daar tien persele is met een of meer gesondheidsgevare. Sou daar gedurende die jaar minder as tien persele wees met een of meer gesondheidsgevare, dan sal daar op die standaard verbeter word en vise versa. Dieselfde beginsel geld vir al die ander subelemente.

'n Probleem wat mag ontstaan is dat inspekteurs laks kan wees in die uitoefening van inspeksies en minder gevare aanmeld as wat daar werklik is. Dit sal dan groter effektiwiteit as die werklike weergee. Om die probleem te oorkom sal die hoofbeampte (tegnies) 'n metode moet ontwerp om al die werk van inspekteurs wat met effektiwiteitsmeting te doen het te

kontroleer. Indien 'n afdeling bestuursdienste, wat onder die stadstesourier ressorteer, 'n werklikheid in die toekoms word, sal dit 'n verantwoordelikheid wees waarmee dié afdeling dan egter belas behoort te word.

Die plaaslike owerheid moet verder besluit hoeveel gewig aan elkeen van bogemelde subelemente toegeken kan word. Dit sal geskied na aanleiding van welke van bogemelde subelemente beskou kan word as die nadeligste vir die gemeenskap. Indien dieselfde gewig aan elkeen toegeken word, kan daar in bogemelde voorbeeld gestel word dat die standaard kwaliteitsfaktor 80 is $(10+10+5+5+50)$.

Sou daar byvoorbeeld besluit word dat brandgevaar die belangrikste kwaliteitseienskap is en twee maal so swaar moet weeg as elk van die ander eienskappe, dan sal die kwaliteitsfaktor 90 wees $(10+(2 \times 10)+5+5+50)$.

Indien die werklike prestasie swakker as die standaard is, kan dit uitgedruk word as 'n faktor kleiner as 1 en 'n faktor groter as 1 as die prestasie beter as die standaard is.

Dit kan hier gemeld word dat wanneer 'n kwaliteitsfaktor vir subelemente van 'n element bepaal word en dit dan later bymekaar gevoeg word om 'n enkele kwaliteitsfaktor vir 'n element te vorm, dan word die kwaliteitsfaktor vir elke subelement as 'n

faktor van 1 uitgedruk en die finale maatstaf vir die element as 'n persentasie.

Hieronder word 'n voorbeeld gegee van die formaat waarop aanbeveel word dat die gegewens ten opsigte van die element gesondheid en veiligheid in die departementele jaarverslag uiteengesit moet word.

Tabel 6.1

197.. Effektiwiteitsfaktor vir pos 031 reiniging- vullisverwydering

Element : Gesondheid en veiligheid

Subelement	Maatstaf	Standaard vir jaar	Werklike syfer vir jaar	Kwaliteitsfaktor	Gewig van subelement(%)	Geweegde kwaliteitsfaktor
Brandgevaar	Aantal persele met brandgevaar soos bepaal deur inspeksies	10	14	0,71	30	21,30
Gesondheidsgevre	Aantal persele met een of meer gesondheidsgevre soos bepaal deur inspeksies	10	8	1,25	25	31,25
Brande waarby onafgehaalde vullis betrokke was	Aantal brande volgens brandweerrekords	5	4	1,25	25	31,25
Vullisverwyderaars beseer aan diens	Aantal mandae verloor as gevolg van beserings (Verkrygbaar vanaf personeelafdeling)	50	55	0,91	15	13,65
Teenwoordigheid van knaagdiere	Gerapporteerde gevalle van knaagdiere	5	6	0,83	5	4,15
				Kwaliteitsfaktor :		101,60%

Uit die voorafgaande uiteensetting is dit nou vir al die partye met 'n oogopslag duidelik dat die doelwit ten opsigte van gesondheid en veiligheid wat die plaaslike owerheid gehad het, bereik is. Tewens daar is 'n bietjie op verbeter. Dit is egter geen rede om agteroor te gaan sit nie omdat die detailontleding toon dat daar ten opsigte van twee subelemente baie ver onder standaard geprester is, naamlik brandgevaar en teenwoordigheid van knaagdiere. Dit mag lei tot 'n hersiening van standarde in een of beide gevalle. Die plaaslike owerheid mag dalk voel dat daar nie 'n wesentlike verskil is tussen 5 en 6 gerapporteerde gevalle van knaagdiere nie en die standaard van 5 aanpas na 6. Die plaaslike owerheid mag egter voel dat daar niks skort met die brandgevaarstandaard nie en daadwerklike pogings aanwend om die diens op standaard te kry. Die plaaslike owerheid kan om behoorlike beheer uit te oefen 'n reël neerlê dat die departementshoof in besonderhede verslag moet doen van die redes vir alle afwykings van meer as tien persent van standaard sowel as die korrektiewe stappe wat beoog word.

6.6 Element : Die estetiese

<u>Subelemente (Kwaliteits-eienskappe)</u>	<u>Maatstaf</u>
(i) Voorkoms van strate en woonbuurtes	Aantal straatblokke waarvan die voorkoms geklassifiseer is as onnet in 'n sekere graad (30)
(ii) Aanstootlike reuke	Aantal klagtes ontvang (25)

Laasgenoemde kwaliteitseienskap is maklik bepaalbaar en kan verkry word van die departement se rekords of deur 'n opname onder plaaslike inwoners. Dit is egter veel moeiliker om 'n kwaliteitsmaatstaf daar te stel vir die voorkoms van strate en woonbuurtes.

Blair en Schwartz (1972, p. 11) het agt stappe uitgesonder wat deur bestuur geneem moet word om te bepaal hoe skoon 'n stad is. Die bespreking wat nou volg is nie 'n presiese beskrywing van hulle metode nie maar daarop gebaseer.

Eerstens moet die plaaslike owerheid bepaal wat die doel van die maatstaf gaan wees. As die doel is dat die maatstaf gebruik gaan word vir die opstel van beleids- of begrotingsbesluite, dan sal 'n lae-intensiteit inspeksieprogram waarin 'n steekproef strate en woongebiede, sê maar halfjaarliks, geïnspekteer word, voldoende wees. As die doel is om direkte beheer oor die werkspanne uit te oefen of om telling te hou van onbevredigende toestande en dit te lokaliseer, dan sal 'n hoë-intensiteit inspeksie gehou moet word waarin alle strate en lane ten minste kwartaalliks geïnspekteer moet word.

Tweedens moet besluit word of strate en lane en ook private eiendom en/of openbare eiendom by die inspeksie betrek gaan word.

Derdens moet daar bepaal word op watter eienskappe gelet sal word met die visuele inspeksie en watter waarde aan elkeen geheg moet word. Inspeksies kan op drie gebiede toegespits word, naamlik:

Straatblokvoorkoms;

Private en openbare eiendom sigbaar vanaf strate en lane; en

Vullisstoорplekke in dorp.

Die subelemente waarop gelet kan word by elkeen van bogemelde gebiede, is:

Subelement : Straatblokvoorkoms

Sub-subelemente

- | | | |
|-------|--|------|
| (i) | Hoe vry is die straat en sypaadjie of laan van rommel? | (30) |
| (ii) | Verlate voertuie | (20) |
| (iii) | Stukkende randstene | (10) |
| (iv) | Stukkende sypaadjies | (10) |

Subelement : Voorkoms van private en openbare eiendom sigbaar vanaf strate en lane

Sub-subelemente

- | | | |
|------|--|------|
| (i) | Hoe vry is bewoonde eiendom en besighede van rommel? | (10) |
| (ii) | Hoe vry is onbewoonde eiendom van rommel? | (10) |

- | | |
|-----------------------------------|------|
| (iii) Verlate voertuie op persele | (20) |
| (iv) Onbewoonde geboue | (10) |

Subelement : Voorkoms van vullisstoorplekke in dorp

Sub-subelemente

- | | |
|---|------|
| (i) Houers wat oorloop op sypaadjies | (30) |
| (ii) Houers wat oorloop op besigheidspersle | (20) |
| (iii) Houers wat oorloop op woonpersle | (10) |
| (iv) Gemorsde en verstrooide vullis | (10) |
| (v) Onafgehaalde vullis | (20) |

Die syfers in hakies dui die belangrikheid van elke faktor aan :

- 30 - essensieel dat die element in orde moet wees
- 20 - hoogs verkieslik dat die element in orde moet wees
- 10 - minder belangrike element

Vierdens moet 'n visuele verwysing daargestel word as 'n maatstaf vir inspekteurs. Die foto's ontwikkel deur en in gebruik in Columbia, V.S.A., is 'n uitstekende voorbeeld van 'n fotografiese riglyn vir inspekteurs. Die voorbeelde op die volgende twee bladsye is ontleen aan Blair, et al. (1972, p. 20 - 3).

EXAMPLES OF STREET LITTER CONDITIONS



Condition 1. Clean



EXAMPLES OF STREET LITTER CONDITIONS (Continued)



Condition 3. Moderately Littered





Condition 1. Clean



Condition 3. Moderately Littered



Condition 2. Moderately Clean



Condition 4. Heavily Littered

Die foto's kan baie handig te pas kom in die beoordeling van die detailelement rommel van sub-subelement straatblokvoorkoms. Die voorgestelde standaard van 200 (kolom 4, tabel 6.4) is die aantal punte wat toegeken kan word vir rommel in strate in die hele dorp. Die foto's kan gebruik word om as basis te dien vir puntetoekenning. So kan een punt toegeken word vir 'n "moderately clean" straatblok, twee vir 'n "moderately littered" en drie vir 'n "heavily littered" straatblok. Die ideaal sal wees om elke straatblok en laan te inspekteer.

Die visuele inspeksie is 'n belangrike metode waardeur inligting verkry kan word oor die estetiese en natuurlik ook oor gesondheid en veiligheid. Meer as een inspekteur sal nodig wees vir 'n groot dorp soos Pietersburg en dit is belangrik dat hul beoordeling vir die verskillende gebiede wat geïnspekteer word, in 'n groot mate moet ooreenstem. Die gebruik van foto's soos op die vorige twee bladsye voorsien in hierdie vereiste.

Dit sal interessant wees om die dorp in die nege kiesafdelingswyke te verdeel en dan die inligting soos in tabel 6.3 uiteen te sit.

Tabel 6.3

Voorkoms van strate en woonbuurtes per wyk

Sub-subelement	Detailelement	Wyk									Totaal	Standaard
		1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Voorkoms van straat-blokke	Strate vol rommel											200
	Verlate voertuie											5
	Stukkende randstene											100
	Stukkende sypaadjies											100
Voorkoms van private en openbare eiendomme sigbaar vanaf strate en lane	Bewoonde eiendomme en besighede vol rommel											300
	Onbewoonde eiendom vol rommel											100
	Verlate voertuie op persele											30
	Onbewoonde geboue											70
Voorkoms van vullis-stoorplekke in dorp	Houers wat oorloop op sypaadjies											100
	Houers wat oorloop op besigheidspersele											200
	Houers wat oorloop op woonpersele											300
	Gemorsde en verstrooide vullis											400
	Onafgehaalde vullis											200

Dit sal tot gevolg hê dat raadslede op hoogte sal wees oor die voorkoms van hul wyke en hoe dit vergelyk met die voorkoms van ander wyke. Hier moet weer gewaarsku word dat daar teen onnodige wedywering tussen wyke gewaak moet word. Die benadering behoort eerder te wees dat dienste eweredig oor wyke versprei moet word sodat die toestand nie ontstaan dat byvoorbeeld 'n paar wyke vol rommel is en ander niks het nie.

Vyfdens moet besluit word hoe dikwels inspeksies uitgevoer sal word. 'n Minimum van twee inspeksies per jaar, maar verkieslik vier, behoort voldoende te wees. Dit is belangrik dat die presiese datums waarop dit sal plaasvind nie bekend moet wees nie, ten einde te verseker dat die werkers nie met inspeksie-tye spesiale pogings aanwend om 'n indruk te skep wat nie versoen kan word met die gewone kwaliteit van hul werk nie. Elke inspeksie hoef nie die hele wyk te dek nie maar kan elke keer 'n ander deel van die wyk dek totdat die hele wyk gedek is.

Sedens behoort die stelsel onder beheer van 'n persoon gestel te word wat die data wat ingesamel word, saam met data oor ander effektiwiteitsmaatstawwe verwerk, analiseer en evalueer. Die beoogde afdeling bestuursdienste in die stadstesourier se departement behoort die persoon hiervoor te verskaf.

In die sewende plek moet besluit word wie die inspeksies sal uitvoer. Die gesondheidsdepartement is natuurlik in die beste posisie om personeel hiervoor te voorsien, omdat daar reeds gesondheidsinspekteurs in die departement in diens is.

Laastens moet die grense vir die diensareas of woonbuurtes waarvoor toestande gemeet en gerapporteer moet word, bepaal word. Inspeksieresultate behoort gerapporteer te word volgens woonbuurtes en vir die hele dorp, sodat die verskillende metodes van vullisverwydering se invloed regdeur die dorp bepaal kan word. Dit kan byvoorbeeld gebeur dat die sakesentrum se vullis wat in houers op die sypaadjie geplaas word en elke aand leeggemaak word, meer effektief verwyder word as dié van die woonbuurtes. Dieselfde metode of 'n aangepaste metode mag moontlik dan vir die woonbuurtes ontwikkel word.

Op die volgende bladsy verskyn 'n opsomming van hoe voorgestel word dat daar oor die element die estetiese aan die raad verslag gedoen behoort te word.

Tabel 6.4

Effektiwiteitsfaktor vir pos 031 reiniging - vullisverwydering

Element : Die estetiese

Sub-element	Sub-sub-element	Detail-element	Standaard vir jaar	Werklike syfer vir jaar	Kwaliteitsfaktor vir detail-element	Gewig van detail-element	Geweegde kwaliteitsfaktor vir detail-element	Kwaliteitsfaktor vir sub-element	Gewig van sub-element (%)	Geweegde kwaliteitsfaktor vir sub-element	Kwaliteitsfaktor vir sub-element	Gewig van sub-element (%)	Geweegde kwaliteitsfaktor van subelemente		
Aanstootlike reuke	Aantal klagtes ontvang	-	14	9	1,56	-	-	-	-	-	1,56	20	31,20		
Voorkoms van strate en woonbuurtas	Straatblok voorkoms	Rommel	200	170	1,18	30	35,40	62,60 70	40	35,60	0,932	80	74,56		
		Aantal verlate voertuie	5	9	0,56	20	11,20								
		Stukkende randstene	100	120	0,83	10	8,30								
	Stukkende sypaadjies	100	130	0,77	10	7,70									
	Voorkoms van private en openbare eiendomsigbaar vanaf strate en lane	Bewoonde eiendomsigbaar	300	220	1,36	10	13,60	44,10 50	30	26,40					
		Orbe-eiendomsigbaar	100	110	0,91	10	9,10								
		Verlate voertuie op persele	30	40	0,75	20	15,00								
		Onbewoonde persele	70	110	0,64	10	6,40								
	Voorkoms van vullisstoorieplekke in dorp	Houers wat oorloop op sypaadjies	100	120	0,83	30	24,90	94 90	30	31,20					
		Houers wat oorloop op besighedspersele	200	170	1,18	20	23,60								
		Houers wat oorloop op woonpersele	300	190	1,58	10	15,80								
		Gemsorde en verstrooide vullis	400	460	0,87	10	8,70								
		Onafgehaalde vullis	200	190	1,05	20	21,00								
	Kwaliteitsfaktor													105,76%	

Die struktuur om 'n effektiwiteitstandaard vir die estetiese daar te stel bestaan uit twee subelemente waarvan een, aanstootlike reuke, geen sub-subelemente het nie en dus relatief maklik bereken kan word, en die tweede, voorkoms van strate en woonbuurtes, moeiliker bepaalbaar is. Voorkoms van strate en woonbuurtes bestaan uit drie subelemente wat weer respektiewelik uit vier, vier en vyf sub-sub-subelemente bestaan. Ten einde verwarring met terminologie te voorkom sal daar na 'n sub-sub-subelement verwys word as 'n detailelement. In kolom 4 word aangedui wat die standaard vir die besondere jaar is ten opsigte van elke detailelement. Die syfers in die kolom dui die aantal gevalle of punte aan wat as normaal beskou kan word ten opsigte van elke detailelement. Die onderliggende gedagte waarom die syfer nie nul is nie is omdat dit onrealistiese koste tot gevolg sal hê en in elk geval, vanweë menslike feilbaarheid nie moontlik is nie. Die plaaslike owerheid kan wat die standarde vir elke detailelement betref 'n realistiese syfer oor 'n tydperk van ongeveer drie jaar opbou. Intussen kan die plaaslike owerheid elke jaar op die vorige jaar se prestasie probeer verbeter.

Die kwaliteitsfaktor (kolom 6) word bepaal deur die standaard (kolom 4) te deel deur die werklike syfer (kolom 5). Uit kolom 6 kan die plaaslike owerheid nou vasstel hoedanig hy geslaag het in die doelstellings wat hy homself gestel het ten opsigte van elke

detaillement. Waar die werklike syfer met meer as tien persent van die standaard afwyk, sal die departementshoof verslag moet doen oor die redes en korrektiewe stappe wat geneem sal word om die saak reg te stel. Alternatiewelik sal die standaard hersien moet word.

Indien die subelement voorkoms van strate en woonbuurtes se drie sub-subelemente gelyke gewig dra dan sal reeds in kolom 9 'n resultaat wat nou eers in kolom 12 gefinaliseer is verkry kan word deur bloot die totaal (200,70) van die waardes toegeken in kolom 8, te deel deur 3. Waar die sub-subelement egter nie ewe belangrik is soos in die voorbeeld nie sal die kwaliteitsfaktore (kolom 9) met die respektiewelike gewigte (kolom 10) vermenigvuldig moet word en die resultate (kolom 11) bymekaar getel word en die kwaliteitsfaktor vir die sub-subelement (kolom 12) uitgedruk word as 'n faktor van 1.

In kolom 13 verskyn die gewig van elke subelement en die geweegde kwaliteitsfaktor van die subelemente in kolom 14. Die twee getalle word bymekaar getel en die resultaat daarvan (105,76%) verteenwoordig die finale kwaliteitsfaktor. Die syfer verteenwoordig die mate waarin die vullisverwyderingsaksie die gestelde doelstellings bereik het.

Vervolgens word 'n kwaliteitsmaatstaf vir die element inwonersongerief voorgestel.

6.7 Element : InwonersongeriefKwaliteitseienskappe
(Subelemente)Maatstaf

(i) Oorgeslane kolleksies van vullis)	Aantal klagtes van inwoners
(ii) Vermorsde afval met vullisverwyderingsaksies)	ontvang in dié verband en
)	gevalle onder aandag ge-
)	bring deur vraelyste aan
)	inwoners.

Die besondere eienskap van 'n goeie stelsel van vullisverwydering is die gereeldheid van die diens. Die inwoner verwag dat vullis op 'n besondere dag en tyd verwyder sal word en daarom moet daar moeite deur die plaaslike owerheid gedoen word om te verseker dat dit so sal geskied. Enige afwyking van die skedule sal ontevredenheid onder die inwoners veroorsaak. Dit sal daarom een van die doelwitte van 'n vullisverwyderingsdiens wees om vullis gereeld en op tyd te verwyder. Daar is verskeie faktore wat egter kan veroorsaak dat dié doelwit nie bereik mag word nie, soos byvoorbeeld openbare vakansiedae en verlof van personeel, siekte van personeel, brekasies aan voertuie, ongelukke, swak weersomstandighede, ens. Die gevolge van sulke gebeure is gewoonlik kumulatief en dit is ook gewoonlik progressief moeiliker om die werk wat agterstallig raak in te haal. Ward (1964, p. 67)

noem dat vullisblikke swaarder word, vragmotors gouer vol raak en rondtes op onverwagte tye vir die inwoner gedoen word.

Uit bogenoemde paragraaf is dit duidelik dat die ideaal om eenhonderd persent by 'n vullisverwyderingskedule te hou nie sommer bereik sal word nie en daarom sal daar in die vasstelling van 'n standaard voorsiening gemaak moet word vir afwykings. Vir die doel sal dit aanvaar word dat 'n sekere aantal klagtes wat van inwoners ontvang word, normaal is. Die plaaslike owerheid kan die gegewens uit hul rekords kry en kan die standaard jaarliks in 'n sekere verhouding tot die toename in kolleksiepunte aanpas.

Dit is baie belangrik om die standaard eksplisiet te stel sodat almal kan weet dat dit normaal is as daar binne sekere perke probleme met vullisverwydering ontstaan. Die rede waarom skrywer 'n voorstander is dat daar binne perke met 'n onvolmaakte diens tevrede moet wees, is omdat die maklikste uitweg om probleme te oorkom kan wees om soveel meer personeel en toerusting in diens te stel dat dit teoreties moontlik sal wees om 'n krisis van enige aard die hoof te bied. Daar bestaan geen bedryfsekonomiese regverdiging vir so 'n voorsiening nie. In die praktyk kom dit daarop neer dat baie van die werkers betrokke by die vullisverwyderingsdiens nie regdeur die jaar ten volle beset sal wees nie. In Pietersburg is dit ook die geval

en soos die gebruik is, volgens die hoofgesondheidsbeampte, is dit tradisioneel dat vullisverwyderingspersoneel van diens gaan sodra hulle rondtes voltooi is.

Die probleem wat opgelos moet word, is om te bepaal hoe daar so ekonomies moontlik voorsiening vir 'n krisis gemaak kan word en terselfdertyd ook 'n aanvaarbare kwaliteit diens aan die inwoners te lewer. Die beginpunt sal hier weer eens wees: Wat dien die openbare welsyn die beste? As die standaard eers gestel is, kan daar begin word met die ontwerp van stelsels waarvan die doel sal wees om teen minimum koste die vullis te verwyder om die gestelde standaard te bereik. Die plaaslike owerheid moet dus sy uitset eers definieer en daarna kan daar bepaal word of die inset om die standaard kwaliteit vullisverwyderingsdiens te lewer tot sy volle potensiaal aangewend is. In Pietersburg bestaan daar nie 'n definitiewe kwaliteitsmaatstaf vir vullisverwydering nie en dit is die punt waar begin moet word. Daar is reeds na verwys dat die aantal klagtes wat ontvang word die maatstaf moet wees. Inspeksies kan ook gehou word of rekord kan gehou word deur byvoorbeeld die vragmotorbestuurders wat betrokke is. Dit sal egter nie die beste maatstaf wees nie, omdat dit nie 'n weerspieëling sal wees van die waarde wat die inwoners aan die diens heg nie. As die diens te swak is, sal die inwoner kla. As die diens nie so swak

is dat hy-kla nie dan kan daar aanvaar word uit die stilswye dat sy welsyn nog goed genoeg gedien word.

Daar kan natuurlik geredeneer word dat daar nie gewag moet word totdat die inwoner kla nie, en daarom moet vooraf behoorlike beheer ingestel word. Dit mag 'n geldige argument wees maar die neiging om óór te voorsien as voorsorgmaatreël teen klagtes is 'n gevaar wat nie genoeg beklemtoon kan word nie. Daarom word voorgestel dat inwonersklagtes as maatstaf moet dien.

Wat geld vir oorgeslane kolleksies van vullis kan net so geld vir vermorsde afval met vullisverwyderingsaksies. Beide subelemente kan as gelykwaardig beskou word. Tog moet 'n standaard vir beide eienskappe gestel word. Net soos vir die geval van die estetiese se subelemente sal 'n prestasie beter as standaard uitgedruk word as 'n faktor groter as 1 en vise versa.

Daar kan soos volg jaarliks verslag gedoen word oor die effektiwiteit van die vullisverwyderingsdiens ten opsigte van inwonersongerief.

Tabel 6.5

Effektiwiteitsmaatstaf vir element : inwonersongerief

1	2	3	4	5
Subelemente (gelyke gewig)	Maatstaf vir beide subelemente	Standaard	Werklik	Kwaliteitsfaktor van subelemente
Oorgeslane kolleksies van vullis	Aantal klagtes van inwoners ontvang			3 ÷ 4 as 'n faktor van 1
Vermorste afval met vullisverwyderingsaksie				3 ÷ 4 as 'n faktor van 1
Kwaliteitsfaktor				6 + 7 as persentasie

6.8 Element : Algemene tevredenheid van inwonersKwaliteitseienskap

Algemene inwoner beoordeling van diens

Maatstaf

Persentasie huishoudings wat algemene voorkoms van dorp as bevredigend of beter beskou.

Om hierdie inligting te verkry behoort nie probleme op te lewer nie. 'n Maklike manier sal wees om dit een maal per jaar by wyse van 'n vraelys in te win en te vergelyk met 'n voorafgestelde standaard.

Die groot waarde van hierdie element lê daarin dat dit as 'n toets gebruik kan word om vas te stel hoe realisties die standarde ten opsigte van die ander drie elemente neergelê is. As die kwaliteitsfaktor vir hierdie element laag is (onder negentig persent) en die ander elemente se kwaliteitsfaktore is naby standaard sal dit 'n aanduiding wees dat daar ernstig gekyk moet word of die standarde streng genoeg is en vise versa waar die effektiwiteitsfaktor hoog (bokant eenhonderd-en-tien persent) is.

Die maatstawwe vir die vier elemente van die vullisverwyderingsdiens kan nou saamgevoeg word in 'n enkele effektiwiteitsfaktor vir die diens as geheel. Om dit te kan doen sal die plaaslike owerheid 'n gewig aan elke element moet toeken omdat dit onwaarskynlik is dat die elemente as ewe belangrik beskou kan word. Teen dié tyd behoort die proses waardeur dit gedoen word reeds goed bekend te wees.

6.9 Oorkoepelende effektiwiteitsmaatstaf

Die volgende tabel, waarin weer van hipotetiese syfers gebruik gemaak sal word, gee 'n uiteensetting van hoe daar oor die vullisverwyderingsdiens se effektiwiteit verslag gedoen behoort te word.

Tabel 6.6

Oorkoepelende effektiwiteitsfaktor vir pos 031
reiniging-vullisverwydering vir die jaar 197..

Elemente	Effektiwiteitsfaktor	Gewig (%)	Geweegde effektiwiteitsfaktor
Gesondheid en veiligheid	101,60	50	50,80
Die estetiese	105,76	25	26,44
Inwonersongerief	93,00	12½	11,63
Algemene tevredenheid van inwoners	96,00	12½	12,00
Oorkoepelende effektiwiteitsfaktor			100,87%

Volgens die tabel was die vullisverwyderingsdiens effektief bedryf vir die besondere jaar as daar slegs na die syfer van 100,87% gekyk word. Dit sal egter gevaarlik wees as die plaaslike owerheid in bostaande voorbeeld aanvaar dat alles plus is met die pos vullisverwydering. Daar mag relatief klein dingetjies by die sub-, sub-sub- en detailelemente wees wat verkeerd is en wat die element algemene tevredenheid van inwoners dramaties kan laat verander binne 'n kort tydperk. Daarom is daar genoem toe die sub-, sub-sub- en detailelemente bespreek is dat alle afwykings

met meer as tien persent van die standaard se redes vir afwyking en korrektiewe stappe duidelik vermeld moet word in die jaarverslag. Eers as die fyner detail onder oë geneem is behoort die raadslid en inwoner tevrede te voel dat daar in alle opsigte deeglik na sy belange omgesien is.

Tot sover is daar niks van die kosteaspek genoem nie. Aangesien dit moontlik is om vir vullisverwydering 'n koste per fisiese uitset - in dié geval kubieke meter - te bereken behoort die plaaslike owerheid wat 'n finale effektiwiteitsfaktor genoem kan word te bereken. Daar gaan nie binne bestek van hierdie proefskrif beskryf word hoe te werk gegaan moet word om 'n behoorlike eenheidskoste per kubieke meter te bereken nie. Feit is dat dit bereken moet word en dat dit nuwe betekenis kan kry as dit gekombineer word met die oorkoepelende effektiwiteitsfaktor ten opsigte van die kwaliteit van die diens.

Die raad kan nadat daar vasgestel is wat die oorkoepelende effektiwiteitsgraad moet wees vra dat die volgende inligting aan hulle verstrek moet word :

Kubieke meter per uur deur bemannings gekollekteer;
 Huishoudings per uur bedien deur bemannings; en
 Koste per kubieke meter gekollekteer.

Die plaaslike owerheid kan nou 'n standaard ten opsigte van elke kategorie van bogenoemde inligting of 'n standaard

ten opsigte van dié aspek wat hom die beste leen tot effektiwiteitsmeting vasstel en dit deel maak van die doelstelling. As daar tussen bogenoemde drie gekies moet word, lyk dit asof koste per kubieke meter gekollekteer, die aangewese maatstaf sal wees. In 'n soeke na 'n standaard sal die plaaslike owerheid noodwendig moet uitkom by die vraag wat die inset om vullis te verwyder se potensiaal is en op die wyse kan daar doeltreffendheidsmeting plaasvind. Daar sal onvermydelik ook verskillende metodes om vullis te verwyder teen mekaar opgeweeg word.

As die kostesyfers soos hierbo aanbeveel beskikbaar is, kan die raad vergelykings tref met syfers van ander plaaslike owerhede. As daar ernstige afwykings is sal dit natuurlik aanleiding gee tot 'n deeglike ondersoek na die oorsake daarvan.

Die raad behoort toe te sien dat daar 'n behoorlike kosteberekeningstelsel ten opsigte van die vullisverwyderingsdiens bestaan sodat probleme en oneffektiwiteit uitgewys en reggestel kan word. Daar is geen ander manier waarop vergelykende data ten opsigte van verskillende periodes sinvol met mekaar vergelyk kan word nie, laat staan nog vergelykings te tref met ander plaaslike owerhede. Die stadstesourier behoort so 'n stelsel te ontwerp en toe te sien dat die gesondheidsafdeling die rekords vir die stelsel noukeurig hou.

6.10 Die finale effektiwiteitsfaktor

Net soos by die berekening van die vorige effektiwiteitsfaktore moet werklike prestasie hier ook met 'n standaard vergelyk word. Die standaard in die geval sal wees die koste per kubieke meter wat as redelik en billik beskou kan word vir vullisverwydering waar werkverrigting eenhonderd persent effektief geskied. Die werklike koste en werklike oorkoepelende effektiwiteitsgraad moet nou in verband gebring word met die standaardkoste teen eenhonderd persent effektiwiteit ten einde 'n sinvolle finale effektiwiteitsfaktor te bereken.

'n Voorbeeld sal verduidelik : Gestel dit het R2,27 per kubieke meter gekos om huishoudelike vullis in 1977 te verwyder en R2,20 in 1978. Die onmiddellike reaksie sal wees dat effektiwiteit verhoog het. By 'n nadere ondersoek blyk dit egter dat die kwaliteit van die diens in 1978 heelwat laer was as in 1977. In 1977 was die kwaliteit van die diens bereken as 90% terwyl dit in 1978 70% was. Die kombinerings van die oorkoepelende effektiwiteitsmaatstaf en die werklike koste gee nou die volgende resultate :

$$1977 : \frac{100}{90} \times R2,27 = R2,52$$

$$1978 : \frac{100}{70} \times R2,20 = R3,14$$

Die resultaat van hierdie berekening is dat effektiwiteit in 1978 in werklikheid 24,60 persent swakker as in 1977 was terwyl dit op die oog af na 'n verbetering van 3,18 persent lyk.

Die finale effektiwiteitsfaktor sorg dus vir 'n regverdige vergelyking van verskillende jare se kostes met dieselfde effektiwiteitsmaatstaf (100 persent effektiwiteit) as basis. Die finale effektiwiteitsfaktor is dus die finale inligting waarna die raadslid en die inwoner sal kyk om te besluit of sy geld sinvol bestee is.

6.11 Samevatting

In hierdie hoofstuk is 'n poging aangewend om aan te toon hoe die effektiwiteit van 'n vullisverwyderingsdiens bepaal kan word. Vir hierdie doel is eers die elemente van die doelstellings vir 'n effektiewe vullisverwyderingsdiens bepaal naamlik : die bevordering van gesondheid en veiligheid, die bevordering van die estetiese, die uitskakeling van inwonersongerief en die bevordering van die algemene tevredenheid van inwoners met die diens. Die verskillende elemente is weer op hul beurt in sub-, sub-sub- en detailelemente opgebreek. Daar is vervolgens begin om vanaf die detail-elemente effektiwiteitsfaktore op te bou vir die sub-subelemente, wat weer as grondslag gebruik is vir die opbou van effektiwiteitsfaktore vir subelemente. Nadat die subelemente se effektiwiteitsfaktore gebruik is as basis vir die berekening van die verskillende

elemente se effektiwiteit is die elemente geweeg om 'n oorkoepelende effektiwiteitsfaktor vir die vullisverwyderingsdiens as geheel te voorsien.

Ter afsluiting is daar aangetoon dat daar ook 'n finale effektiwiteitsfaktor nodig is om billike vergelykings tussen die verskillende jare se resultate te trek. Vir dié doel is dit nodig om koste in berekening te bring.

HOOFSTUK 7

PARKE- EN LANDGOEDDEPARTEMENT

7.1. Inleiding

Die volgende poste ressorteer onder die parke- en landgoeddepartement :

- 002 Begraafplase
- 023 Parke en ontspanningsterreine - Parke en tuine
- 024 Parke en ontspanningsterreine - Sportgronde
- 040 Swembaddens

Aangesien die begraafplaaspos slegs 2,95 persent van die departement se netto uitgawes uitmaak (1976/77 syfer) word effektiwiteitsmaatstawwe nie daarvoor bepaal nie. Daar gaan egter in die hoofstuk vir die laasgenoemde drie poste effektiwiteitsmaatstawwe voorgestel word. Dit sal geskied nadat daar besin is oor tradisionele maatstawwe vir parke- en landgoeddepartemente se funksies en gekyk is hoe tans verslag gedoen word van die departement se werksaamhede. Net soos in die vorige hoofstuk sal 'n doelstelling vir die departement voorgestel word waarna die elemente daarvan bespreek sal word.

Die parke- en landgoeddepartement is 'n uitstekende voorbeeld van 'n departement wat in 'n baie groot mate net uitgawes tot gevolg het en weinig inkomste genereer. In die finansiële jaar 1976/77 was die departement se uitgawes R405 475 en die inkomste slegs R15 455; 'n verhouding dus van 26,23:1 wat 'n aanduiding is van hoe 'n onbeduidende rol inkomste speel. Die bedryfsekonoom sal met groot belangstelling kyk na die beplanning en beheer van dié besondere departement. Die onmiddellike vraag wat na vore kom is wat met die lewering van die ontspanningsdienste beoog word. 'n Departement wat 'n netto uitgawe van R390 020 gehad het (dit is gelykstaande aan 29,42 persent van die gelde geïen deur eiendomsbelasting) behoort duidelik genoemde doelstellings te hê. Die hoofdoelstelling soos reeds bekend is natuurlik die dien van die openbare welsyn. Elke rand wat in dié departement bestee word, behoort in 'n baie groot mate daarop ingestel te wees om die openbare welsyn te dien. Die stelling kan gemaak word dat dié departement in 'n baie groot mate daar is vir die plesier van die inwoners. Die fasiliteite wat daargestel word, moet dus hoofsaaklik aan dié doel beantwoord. Daar is egter sekere perke wat gestel moet word sover dit die voorsiening van fasiliteite betref, en daar kan verwag word dat die departement presies sal weet wat van hom benodig word sodat die belastingbetaler nie oorbelaas word nie.

Ten einde te probeer vasstel wat die openbare welsyn van die parke- en landgoeddepartement verlang, is daar krities gekyk na veral die departementshoof se jaarverslag vir 1977 (Burgemeestersverslag 1977/78, p. 55 - 8). Daar is ook na die 1975 en 1976 verslae gekyk maar dit het basies dieselfde inhoud gehad as bogenoemde verslag.

Voordat die verslag bespreek word kan dit net 'n goeie doel dien om te kyk na die tradisionele maatstawwe vir parke- en landgoeddepartemente.

7.2 Tradisionele maatstawwe vir parke- en landgoeddepartemente se funksies

Die tradisionele maatstawwe vir parke- en landgoeddepartemente se funksies is gewoonlik een of meer van die volgende (Hatry & Dunn, 1971, p. 14):

- (i) Aantal hektaar gebiede of individuele fasiliteite van verskillende tipes wat gewoonlik uitgedruk word as 'n verhouding per duisend inwoners.
- (ii) Personeelure gewy aan individuele programme of dienste.
- (iii) Bywoningsrekords of aantal besoeke aan ontspanningsfasiliteite of aktiwiteite. Die

kritiek teen hierdie metode is dat dit nie voorsiening maak vir die meting van verskillende persone wat die fasiliteite of aktiwiteite besoek nie. Byvoorbeeld as dieselfde eenhonderd kinders elke dag van die ses maande wat die swembad in Pietersburg oop is gaan swem, dan gaan die rekords die nogal indrukwekkende syfer van \pm 18 000 wys. Die feit dat die honderd kinders slegs 'n klein persentasie van die totale aantal kinders wat die swembad kon gebruik het, uitmaak, word uit die oog verloor.

- (iv) Aantal lesings, vergaderings, wedstrydbyeenkomste, ens.
- (v) Totale aantal ure wat aan geselekteerde aktiwiteite spandeer word. Dieselfde beswaar as in (iii) hierbo geld.
- (vi) Getal persone binne bereik van spesifieke ontspanningsfasiliteite binne 'n sekere tydperk (gewoonlik minute). Daar word weinig verwys na die getal persone wat nie binne bereik van die fasiliteite is nie. (Hatry, et al., 1971, p. 15).
- (vii) Groepinformasie ten opsigte van verbruikers soos byvoorbeeld geslag en ouderdom. Dit kan

ook insluit inligting oor die geografiese herkoms van verbruikers en familie-inkomste.

- (viii) Data oor ontspanningsfasiliteite wat nie deur die plaaslike owerheid voorsien word nie, byvoorbeeld rolprentteaters, private sportklubs, ens.

Die enigste plek in die departementshoof se jaarverslag waar iets voorkom wat onder een van bogenoemde agt maatstawwe ingedeel kan word, is waar hy melding maak :

- (i) dat 3 181 voertuie met 'n gemiddelde van vier persone per voertuig die plaaslike wildreserwe besoek het (p. 57); en
- (ii) sekere inligting onder die subhoof statistiek verskaf (p. 56 - 7).

Die beswaar teen bogenoemde maatstawwe en inligting is dat dit eintlik in 'n groot mate niksseggend is as dit nie teen 'n standaard vergelyk word nie. Dit het byvoorbeeld weinig betekenis om slegs te meld dat daar sekere fasiliteite per 1 000 inwoners is of dat 'n sekere aantal mense 'n fasiliteit gebruik het. Dit is vir die leser, hoorder of inwoner moeilik om te oordeel of dit min, baie, genoeg, ens. is. By implikasie beteken dit dat 'n bedrag geld bewillig

word vir 'n pos sonder dat die persone wat die bedrag vra en toeken nou eintlik weet wat hulle daarmee wil bereik. Niemand kon vir skrywer 'n betekenisvolle doelstelling(s) van die parke- en landgoeddepartement gee nie. Al afleiding wat gemaak kan word, is dat die status quo ten opsigte van die dienste gehandhaaf moet word. Die openbare administrateur mag die kritiek miskien kras vind en redeneer dat die begraafplaas, parke- en ontspannings-terreine en swembad wel in 'n behoefte voldoen en goed bedryf word. Daar kan nie daar sonder klaar gekom word nie. Parke verfraai die dorp en behoort daar te wees al word dit min gebruik. Alles is geldige argumente maar dit raak nie die punt aan nie. Hoeveel diens is genoeg? Aan wie word die diens gelewer? ... en nog baie ander vrae behoort gevra te word voordat gestem behoort te word dat geld op die dienste uitgegee word. Daar word dus nie hier betoog dat die dienste nie gelewer moet of behoort te word nie maar dat die doelstellings daarvan duidelik geformuleer moet word.

Dit is op dié stadium miskien geleë om te kyk op watter wyse die departementshoof verslag van sy werksaamhede doen en vir dié doel volg daar dan nou 'n bespreking van die 1977-jaarverslag van die parke- en landgoeddepartement (Burgemeestersverslag, 1977/78, p. 55 - 8).

7.3 Bespreking van die parke- en landgoeddepartement se 1977-jaarverslag

In die jaarverslag gee die hoof van die departement die volgende statistiek :

- (i) Begraafplase : 219 Begrafnisse gedurende die 12 maande wat deur die verslag gedek word.
- (ii) Parke en landgoed : Statistiek word verskaf oor :
 - (a) Die aantal dekorasies vir amptelike en privaatfunksies.
 - (b) Die aantal sakke kompos wat verkoop is.
 - (c) Die aantal sakke gras wat aan die publiek geskenk was.
 - (d) Hoeveel karavaanstaanplekke en tentopslaanpersele verhuur is.
 - (e) Die reënval.
 - (f) Die aantal besoekers aan die wildreservaat, die aantal persone wat perd gery het en die feit dat sommige wild as gevolg van aanwas uitgedun sal moes word.

Die statistiek bevat geen inligting wat deur die inwoner of raadslid of departementshoof gebruik kan word om vas te stel of doelwitte bereik is nie. Dit is te verstane want daar is geen doelwitte nie. Die naaste wat daar aan 'n doelwit gekom kon word is deur terug te gaan na die Burgemeestersverslag 1975/76:

"This department is responsible for the administration, planning and maintenance of the parks and gardens, nurseries, traffic islands, Caravan Park, Cemeteries, Sportsfields, Swimmingbath, Townlands and Game Reserve" aldus die departementshoof in sy 1975 jaarverslag (Burgemeestersverslag 1975/76, p. 67).

'n Ontleding van bogenoemde definisie van die departement se verantwoordelikhede toon duidelik die klem wat gelê word op die werk wat gedoen moet word en nie die doel van die werk nie. Daar word met ander woorde vermeld wat gedoen moet word sonder dat die openbare welsyn wat bevorder moet word eers vermeld is - laat staan nog gedefinieer is. 'n Verslag soos dié aan die topbestuur van 'n onderneming dien feitlik geen doel nie en kan net sowel gelaat word. Dit sal baie meer sin gehad het as die verslag selfs net die inligting gehad het wat onder punt 7.2 hierbo genoem is, alhoewel dit nog nie die kern van die saak, naamlik of die openbare welsyn gedien is, aanraak nie.

As die bedryfsekonoom nou doelwitte wil gaan voor-

stel dan is dit net logies dat hy hom in dié proses sal laat lei deur aanvaarbare norme neergelê deur persone en instansies wat meer op hoogte is met wat die algemene welsyn oënskynlik is. In hierdie verband sal daar swaar gesteun word op twee publikasies naamlik die van Hatry, et al., 1971, en die verslag van The Urban Institute and International City Management Association, Februarie 1974.

Daar sal vervolgens aan die doelstellings van ontspanningsdienste aandag gegee word.

7.4 Doelstellings van ontspanningsdienste

Die benadering wat hier gevolg gaan word, is dat vasgestel gaan probeer word wat die doelstellings van die bestaande ontspanningsdienste is. In kort kom dit daarop neer dat dit deur die inwoners geniet moet word en daarom kan 'n benadering in die vaststelling van maatstawwe wees om te bepaal in watter mate inwoners van die fasiliteite gebruik maak. Om die inligting te kry sal dit nodig wees om onder andere na die inwoner te gaan en hom te vra om sekere faktore te evalueer soos in watter mate hy die fasiliteite geniet, dit aantreklik, veilig en bereikbaar vind en of die verskeidenheid van fasiliteite genoegsaam is, dus 'n soort marknavorsing. (Weiss & Hatry, 1971) het 'n gids opgestel wat as riglyn in dié verband kan dien.

Die data wat ingesamel word, kan voorsiening maak vir verfynings soos diens gelewer per groep, woongebiede, ouderdom, geslag of inkomste. Of die verfynings van belang is, is iets waaroor die plaaslike owerheid self moet besluit. Verder kan soos reeds aangedui 'n beoordeling gemaak word van die totale veld van ontspanning of slegs gedeeltes daarvan. In Pietersburg word die skeiding gemaak tussen twee soorte, naamlik swembaddens en parke en ontspannings-terreine. Daar gaan nie vir elke pos afsonderlike maatstawwe neergelê word nie. Een of meer van die maatstawwe wat voorgestel word, kan netso vir aldie poste gebruik word. Waar daar na ontspanningsfasiliteite verwys gaan word, word bedoel dat dit die fasiliteite van poste 023, 024 en 040 insluit.

Niemand kan iets behoorlik doen as hy nie weet wat, wanneer en hoeveel hy daarvan moet doen nie. Dit is absoluut noodsaaklik vir die uitoefening van beheer om te weet wat, wanneer en hoeveel gedoen moet word. Die raad van die plaaslike owerheid, hoewel sy pligte nie so ver strek om beheer in die sin van bestuur uit te oefen nie, moet tevrede wees dat die bestuursfunksie op 'n behoorlike wyse in elke departement plaasvind.

Die raad voorsien die basis vir beplanning in die sin dat die raad die openbare behoefte weergee en dan nog anders as in 'n private onderneming, die

mag het, al is dit net tot sy dienstermyn verstryk, om die fondse waarmee dit vervul moet word van die belastingbetaler op 'n wettige wyse af te dwing.

Ontspanning kan 'n doel op sigself wees of dit kan as 'n metode gebruik word om doelstellings van 'n ander aard te bereik soos byvoorbeeld die bekamping van jeugmisdaad. Hatry, et al., (1971, p. 13) gee die volgende algemene verklaring van doelstellings van ontspanningsdienste en daarmee gaan volstaan word: "Recreation services should provide for all citizens, to the extent practicable, a variety of adequate year-round leisure opportunities which are accessible, safe, physically attractive, and provide enjoyable experiences. They should, to the maximum extent, contribute to the mental and physical health of the community, to its economic and social well-being and permit outlets that will help decrease incidents of anti-social behaviour such as crime and delinquency".

Wat opvallend is uit bogemelde definisie is die feit dat daar in hoofsaak op terugvoering van die inwoner staatgemaak sal moet word om te bepaal of aan die doelstellings beantwoord is of nie. Dit is in 'n groot mate vir die inwoner om te besluit of die dienste die nodige verskeidenheid bied, bereikbaar, veilig, aantreklik en genotvol is, ens. Dit wat in die definisie genoem is, is die sake waarvoor verslag

gedoen moet word. Die belangrikheid wat aan elke element geheg sal word, sal seker van plaaslike owerheid tot plaaslike owerheid verskil en daarom kan dit aan die plaaslike owerheid oorgelaat word om te besluit watter elemente beklemtoon moet word.

Ten einde te bepaal of die openbare welsyn gedien is, sal dit nodig wees om hoofsaaklik van vraelyste gebruik te maak. Soos reeds genoem is die inwoner self die enigste persoon wat in staat is om oor hierdie saak uitsluitse te gee en daar sal jaarliks deur middel van 'n verteenwoordigende steekproef deur middel van vraelyste, bepaal moet word in watter mate die openbare welsyn gedien was deur die lewering van die parke- en landgoeddepartement se dienste.

'n Bedryfsekonoom sal hom nie graag wil uitlaat oor presies wat die openbare welsyn is nie, maar daar kan sekerlik beweer word dat daar veral twee belangrike sake betrokke sal wees by die vasstelling van die mate waarin die openbare welsyn bevorder is. Dit is die mate waarin en genot waarmee van die fasiliteite gebruik gemaak word enersyds en andersyds die redes waarom daar nie van fasiliteite gebruik gemaak word nie. Dit is moontlik dat daar mense is wat nie behoefte het aan die fasiliteite wat daargestel word nie en daarom word die blote getal persone wat van die fasiliteite gebruik maak nie alleen as maatstaf geneem nie maar wel ook die mate van genot wat die fasiliteite verskaf.

Die redes waarom inwoners nie van ontspanningsgeriewe gebruik maak nie, kan velerlei wees en net die belangrikstes word kortliks aangestip :

- (i) Moeilike bereikbaarheid - afstande groot, tekort aan gerieflike openbare vervoer.
- (ii) Nie veilig nie.
- (iii) Oorlading van fasiliteite.
- (iv) Verskeidenheid te beperk.
- (v) Onaantreklik.
- (vi) Te duur.

Die plaaslike owerheid moet gedurig daarna streef om die redes vir nie-gebruik so laag moontlik te hou. 'n Standaard kan opgestel word oor wat as 'n gangbare hoeveelheid besware beskou kan word en daar moet gepoog word om binne dié perke te hou. Later in die hoofstuk onder punt 7.7 word meer hieroor gesê.

Daar sal noukeurige sorg bestee moet word aan die opstel van 'n vraelys. Daar word nie voorgegee dat die volgende vier vrae wat as voorbeeld gegee word van die tipe vrae wat gevra behoort te word volledig is nie, maar dit bevat die inligting wat nodig is om die gegewens wat nodig is om die effektiwiteitsmaatstawwe wat voorgestel word te illustreer. Dit sal in elk geval wys wees om 'n vraelys deur of in samewerking met deskundiges te laat opstel ten einde

maksimum voordeel daaruit te trek. Uit die vrae wat voorgestel word sal opgemerk word dat die redes vir nie-gebruik van fasiliteite terselfdertyd met die opname oor die mate waarin inwoners die fasiliteite geniet, ingewin word.

7.5 Voorbeelde van vrae wat deur inwoners beantwoord moet word

V1. Is u en/of die lede van u huishouding tevrede met die parke- en ontspanningsfasiliteite wat deur die plaaslike owerheid voorsien word?

Ja Nee Onseker

V2.

(a) Het u of enigiemand in u huishouding die afgelope jaar gebruik gemaak van een of meer van die volgende fasiliteite :	(b) Indien Ja in (a) : Hoe sou u die fasiliteite wat deur u gebruik was beoordeel?						
	Ja	Nee	Baie goed	Goed	Redelik	Swak	Geen Opinie
Speelparke							
Sportfasiliteite							
Wildreservaat							
Swembad							

	Speelparke			Sportfasiliteite			Wildreservaat			Swembad			Aantal Ja/Nee	
	Ja	Nee	Geen opinie	Ja	Nee	Geen opinie	Ja	Nee	Geen opinie	Ja	Nee	Geen opinie	Ja	Nee
Moeilik bereikbaar														
Onveilig														
Verskeidenheid te beperk														
Onaantreklik														
Te duur														
Ander redes*														
<u>Totale aantal Ja/Nee antwoorde :</u>														

* Beskryf redes :

V4. Wie in u huishouding het die afgelope jaar van die volgende fasiliteite gebruik gemaak?

	Volwassenes	Naskoolse jeug	Hoërskoolleerlinge	Laerskool- en voorskoolse jeug
Speelparke				
Sportfasiliteite				
Wildreservaat				
Swembad				

Elkeen van die redes vir nie-gebruik kan deur die plaaslike owerheid op 'n latere stadium aan 'n deeglike ondersoek onderwerp word en daar kan selfs 'n effektiwiteitsmaatstaf vir elkeen ontwerp word. Ten einde te illustreer hoe dit gedoen word is daar later ten opsigte van veiligheid en bereikbaarheid iets meer vermeld. Kyk 7,8 en 7,9.

By die inwerkingstelling van 'n stelsel van effektiwiteitsmeting is dit egter nie nodig dat daar dadelik met te veel verfynings begin word nie en word voorgestel dat slegs twee elemente aanvanklik as maatstawwe geneem word vir die evaluering van poste 023, 024 en 040 naamlik genot en redes vir nie-deelname. Die element genot sal vervolgens eerste bespreek word.

7.6 Element : Genot

Die genot wat inwoners uit ontspanningsfasiliteite kry, kan, hoewel dit nie altyd heeltemal objektief is nie, as maatstaf van die effektiwiteit van ontspanningsdienste gebruik word. Die ideale mikpunt sal natuurlik wees dat elke inwoner eenhonderd persent genot uit die dienste moet put. Dit sal egter nie moontlik wees nie en daarom moet 'n realistiese syfer aanvaar word as die ideale maatstaf. So byvoorbeeld kan die plaaslike owerheid besluit dat 'n tagtig persent graad van genot die standaard moet wees.

Die inligting wat nodig is om effektiwiteit aan die hand van die maatstawwe wat voorgestel word te meet is nie vir Pietersburg beskikbaar nie. Die inligting wat nodig is kan verkry word deur opnames onder inwoners te maak van die volgende subelemente (Urban Institute & International City Management Association, 1974, p.29), naamlik:

Inwonersatisfaksie

Gebruikersatisfaksie

Gebruik deur huishoudings

Gebruik deur groepe individue.

7.6.1 Subelement : Inwonersatisfaksie

In hierdie geval sal bepaal word watter persentasie van huishoudings die parke- en ontspanningsfasiliteite as bevredigend/onbevredigend beskou. Daar moet hier op gelet word dat die opinie van huishoudings gevra word ongeag die feit of dit van die fasiliteite gebruik maak of nie.

Die feit dat 'n huishouding nie van die departement se dienste gebruik maak nie, hoef nie 'n aanduiding te wees van ontevredenheid nie. Dit mag wees dat daar op ander wyses in so 'n huishouding se behoeftes voorsien word.

Indien net die mening van gebruikers van die fasiliteite gevra sou word, sou dit 'n skewe beeld kon gee

van die werklike toedrag van sake. Die feit dat 'n persoon die fasiliteite gebruik, maak die kans redelik goed dat die fasiliteite bevredigend is. Dit word voorsien dat die behoefte van wyk tot wyk mag verskil en dat 'n standaard vir elke wyk bepaal mag word. Dit sal sy voor- en nadele hê. Dit mag lei tot 'n beter verspreiding van fasiliteite. So mag die raadslid van 'n wyk op grond van die inligting bedingingsmag kry om fasiliteite vir sy wyk te verkry of te verbeter. Dit is in elk geval 'n beter basis vir motivering as slegs 'n betoog om beter fasiliteite wat op gevoel pleks van feite gegrond is. Dit mag aan die ander kant ook lei tot onnodige mededinging tussen wyke met die gepaartgaande nadele daaraan verbonde. Sonder om verder uit te brei op voor- en nadele van standarde vir elke wyk moet die punt beklemtoon word dat dit vir die openbare administrateur is om te besluit hoe ver hy met sy verfynings wil gaan om toe te sien dat geregtigheid aan elke inwoner geskied. Dit kan aanbeveel word dat daar by die inwerkingstelling van 'n nuwe stelsel nie met te veel verfynings begin word nie en dat die syfer wat in die jaarverslag moet voorkom vir eers net 'n enkele syfer sal wees vir die dorp as geheel. Dieselfde geld vir die drie subelemente wat hierna bespreek sal word.

Daar kan aangeneem word dat die standaard vir inwonersatisfaksie baie hoog sal moet wees gesien in die lig van die feit dat 29,42 persent van die belastinginkomste

vir die werksaamhede van die parke- en landgoeddepartement gaan. Die syfer wat voorgestel word is tagtig persent. Dit is ondenkbaar dat so 'n groot persentasie van die belastinginkomste aan dié departement gewy kan word as 'n minderheid of net 'n geringe meerderheid van die inwoners tevrede is met die diens wat die parke- en landgoeddepartement lewer. Die ideaal sal natuurlik wees om honderd persent tevredenheid te bereik maar daar moet in gedagte gehou word dat daar onder mense altyd diegene sal wees wat nie tevrede gestel kan word nie. Dan is daar verder ook mense wat in al of meeste van hul behoeftes self voorsien.

Die inligting vir die bepaling van inwonersatisfaksie sal verkry word uit vraag 1 in die voorbeelde onder punt 7.5 genoem. Dit word voorgestel dat aan die onseker antwoorde ook 'n negatiewe konnotasie geheg moet word. 'n Inwoner van wie 29,42 persent se eiendomsbelasting in dienste gaan waaroor hy nie sekerheid van tevredenheid het nie, stel in elk geval seker nie genoeg belang in die dienste dat 29,42 sent in elke rand eiendomsbelasting daaraan bestee moet word nie.

7.6.2 Subelement : Gebruikersatisfaksie

Soos reeds vermeld is die kans goed dat die persentasie inwoners wat van die fasiliteite gebruik maak se reaksie positief sal wees en daarom sal die standaard vir die subelement baie hoog moet wees. Die feit dat

die besondere persoon van die fasiliteit(e) gebruik maak, is bewys van sy behoefte daaraan en daarom moet dit in 'n baie ernstige lig beskou word as 'n aansienlike persentasie van die gebruikers ontevrede is met die diens.

Die inligting wat benodig word om gebruikersatisfaksie te meet kan uit vraag 2 onder 7.5 hierbo verkry word. In die ontleding van gebruikersatisfaksie kan die plaaslike owerheid punte soos volg toeken :

Baie goed	-	5
Goed	-	4
Redelik	-	3
Swak	-	2
Geen opinie	-	ignoreer

'n Gemiddelde word dan uit al die voltooide vraelyste vir elke fasiliteit bepaal en teen die standaard vergelyk ten einde te bepaal hoe tevrede die gebruikers van die fasiliteite was. Die plaaslike owerheid kan sy doelstelling ten opsigte van gebruikersatisfaksie nou baie duidelik uitdruk deur byvoorbeeld te meld dat dit hoop dat dit vir 'n besondere jaar sê minstens 4,2 moet wees vir speelparke, 3,6 vir swembaddens, ens. As die resultate wat ingewin word dieselfde of hoër punte toon, is die doel bereik. 'n Laer syfer sal natuurlik aandui dat die doelstellings nie bereik is nie.

7.6.3 Subelement : Gebruik deur huishoudings

Hier word bepaal in watter mate huishoudings van die verskillende fasiliteite gebruik gemaak het. Dit is seer sekerlik die ideaal dat soveel inwoners so dikwels moontlik van die fasiliteite gebruik sal maak en daarom sal daar in die opname bepaal word in watter mate 'n huishouding in sê die voorafgaande jaar van die verskillende fasiliteite gebruik gemaak het. Die ideaal sal hier ook wees dat soveel mense as moontlik van die fasiliteite gebruik moet maak. Dit is baie moeilik vir 'n bedryfsekonoom om hom in te dink in watter persentasie 'n aanvaarbare standaard vir hierdie subelement kan wees. Die plaaslike owerheid sal hom in hierdie opsig moet laat lei deur sy eie oordeel. Sou die mate waarin inwoners van die fasiliteite gebruik maak baie laag wees en daar is 'n hoë persentasie tevredenheid met die fasiliteite dan kan die afleiding seker tereg gemaak word dat daar genoeg fasiliteite bestaan. Sou beide die tevredenheidsgraad en gebruik deur huishoudings laag wees sou 'n ondersoek na die oorsake geregverdig wees.

Die inligting wat benodig word kan verkry word uit die antwoorde wat op vraag 2 onder punt 7.5 gegee word.

7.6.4 Subelement : Gebruik deur groepe individue

Onder 7.6.3 onmiddellik hierbo het dit gegaan oor ge-

bruik deur enige lid van 'n huishouding. Onder die huidige opskrif gaan dit oor 'n verfyning - oor 'n ontleding van wie, geklassifiseer volgens ouderdomsgroepe, van die fasiliteite gebruik gemaak het. Ook hier mag die plaaslike owerheid elke ouderdomsgroep as 'n sub-subelement beskou en vir elkeen 'n gewig toeken. Dit is egter 'n verfyning wat na die implementering en gladde werking van die stelsel oorweeg kan word. 'n Beginpunt kan wees 'n verdeling in gebruik deur voorskoolse en naskoolse groepe. Die hele subelement kan uitgelaat word sonder om die stelsel veel van sy waarde te laat verloor. Indien die ontspanningsfasiliteite egter meer as 'n doel op sigself is maar ook 'n middel om byvoorbeeld jeugmisdaad en/of leeglêery te bekamp dan kan dié ontleding tog waarde hê en kan dit by beoordeling in verhouding met ander subelemente 'n hoë waarde hê. As jeugmisdaad 'n probleem sou wees en die opname toon dat die jeug in verhouding tot volwassenes baie min van die diens gebruik gemaak het, dan sal dit beteken dat die fasiliteite skynbaar nie effektief benut is nie en kan daar ingegaan word op die oorsake daarvan. As daar van hierdie subelement gebruik gemaak word, sal dit lei tot 'n behoorlike ondersoek van die behoeftes van elke ouderdomsgroep. Die inligting kan verkry word uit die antwoorde op vraag 4 onder punt 7.5 hierbo.

Die volgende element wat behandel word verteenwoordig redes waarom of waarom nie inwoners genot uit die fasiliteite wat tot hul beskikking gestel is put of nie put nie.

7.7 Element : Redes waarom inwoners van die fasiliteite gebruik/nie gebruik maak nie

Vir 'n begin sal dit genoeg wees indien die inligting wat nodig is vir hierdie element bloot gelys word en daarteenoor die aantal respondente aangedui word wat 'n besondere rede aangee waarom nie van die fasiliteite gebruik gemaak word nie. Die totaal van die ontevrede respondente word dan geneem as die syfer wat saak maak. Die volgende voorbeeld met hipotetiese syfers illustreer :

<u>Rede waarom nie van fasiliteite gebruik gemaak word nie (Subelemente)</u>	<u>Aantal respondente per 1 000 inwoners wat rede aangedui het</u>
Moeilike bereikbaarheid	30
Gevaarlik	40
Oorlading van fasiliteite	0
Verskeidenheid te beperk	80
Onaan treklik	60
Te duur	0
Kwaliteitsfaktor	<u>210</u>

Bostaande voorbeeld dui aan dat daar vir elke een-duisend inwoners tweehonderd-en-tien redes was waarom daar nie van die daargestelde fasiliteite gebruik gemaak is nie. Dit moet nou die plaaslike owerheid se

mikpunt wees om hierdie syfer so na aan 'n syfer wat as 'n billike standaard beskou kan word te kry. Dit sal moeilik wees om binne 'n kort tydperk 'n standaard te ontwikkel. Daar behoort egter dadelik mee begin te word en die standaard behoort binne drie jaar redelik sinvol vasgestel te word. In die tussentyd kan die plaaslike owerheid elke jaar probeer om op die vorige jaar se prestasie te verbeter.

Die inligting wat hiervoor benodig word, kan verkry word uit die antwoorde op vraag 3 onder punt 7.5 hierbo voorgestel. 'n Ander wyse om 'n standaard te bepaal sal wees om vas te stel hoeveel ja-antwoorde daar per huishouding was. Vir die doel kan die antwoorde op vraag 3 onder punt 7.5 hierbo soos volg ontleed word : Elke huishouding spreek hom uit oor die redes waarom/waarom nie van 'n fasiliteit gebruik gemaak word of nie gebruik gemaak word nie. Die totale aantal ja antwoorde van die huishoudings word geneem en 'n gemiddelde bepaal per huishouding.

Die syfer wat verkry word na die eerste opname kan as standaard dien vir 'n begin. Na elke opname - wat jaarliks gedoen behoort te word - kan die standaard hersien word. Na vier of vyf jaar behoort die plaaslike owerheid 'n baie goeie indruk te hê van wat 'n goeie standaard behoort te wees en behoort die standaard vorentoe redelik stabiel te bly.

Die doelwit van die plaaslike owerheid sal natuurlik wees om die aantal ja-antwoorde per huishouding so min moontlik te hou.

Die plaaslike owerheid kan self besluit watter metode die mees praktiese sal wees.

Daar sal opgemerk word uit vraag 3 dat die inwoners gevra word om slegs te antwoord ten opsigte van faktore waaroor die plaaslike owerheid redelike beheer het. Daar word egter, omdat dit vir die plaaslike owerheid waarde mag hê om te weet, voorsiening gemaak dat ander redes ook vermeld mag word.

Ten opsigte van die kwekery word geen terugvoering verkry nie omdat dit nie primêr vir die direkte genot van die inwoners daar is nie. Wat die karavaanpark en begraafplaas betref, kan vraelyste ontwerp word waarin diegene wat daarvan gebruik gemaak het hul opinie uitspreek oor die gehalte van die diens wat gelewer word. Die plaaslike owerheid kan eie standaarde vir hierdie subelemente ontwikkel as dit belangrik genoeg geag kan word.

Die plaaslike owerheid moet egter nie by die wyse van kwaliteitsbeoordeling ten opsigte van nie-gebruik van fasiliteite soos wat dit hierbo verduidelik is, stagneer nie. 'n Ontwikkeling wat vir latere jare kan volg, is om een of meer van die redes vir nie-gebruik

te ontleed en 'n eie maatstaf daarvoor op te stel. Om te illustreer waarheen die ontwikkeling kan beweeg, word kortliks beskryf op watter wyse eie maatstawwe vir veiligheid en bereikbaarheid bepaal kan word.

7.8 Subelement : Veiligheid

Baie ontspanningsaktiwiteite hou gevare van een of ander soort in en dit is die verantwoordelikheid van die plaaslike owerheid om gevare tot 'n minimum te beperk. Voorbeelde van gevare is verdrinkings in die munisipale swembad, beserings in speelparke, ens. Terwyl dit moontlik is om te bepaal watter ongelukke op die ontspanningsterreine plaasvind, is dit ongelukkig uit die aard van die saak nie moontlik om te bepaal hoeveel ongelukke verhoed word deurdat dit nie vir jeugdiges nodig is om in strate of ander gevaarlike plekke te speel nie of om in onbewaakte plekke te swem nie.

Dit behoort baie maklik te wees om data te versamel van beserings omdat dit deel behoort te vorm van die basiese rekords wat deur die parke- en landgoeddepartement gehou moet word ten opsigte van elke fasiliteit. Die aantal ongelukke word dan uitgedruk as 'n syfer per jaar. Net soos in die geval van ongelukke in die evaluering van verkeersbeheer behoort punte toe-

geken te word wat die erns van die ongeluk weergee. So kan daar vir 'n minder ernstige ongeluk een punt, vir 'n ernstige ongeluk vier punte en vir 'n noodlottige ongeluk tien punte toegeken word as die ongeluk wat plaasgevind het buite die plaaslike owerheid se beheer was. Vir ongelukke wat aan die plaaslike owerheid se nalatigheid toegeskryf kan word, kan dubbel die getal punte toegeken word.

'n Maatstaf wat ook gebruik kan word, is deur 'n opname van die inwoners se gevoel te maak betreffende die veiligheidskwessie. Die inligting wat hiervoor benodig word, kan sommer verkry word uit die opname van redes waarom inwoners nie van fasiliteite gebruik maak nie. Die persentasie respondente wat veiligheid as rede aangee, word dan uitgedruk as 'n verhouding tot ander redes wat genoem word waarom daar nie van fasiliteite gebruik gemaak word nie. Die plaaslike owerheid moet dan op 'n standaard besluit wat nagekom moet word ten einde te kan aanspraak maak dat sy ontspanningsfasiliteite as veilig beskou kan word.

7.9 Subelement : Bereikbaarheid

Die ideaal is dat die ontspanningsfasiliteite binne maklike bereik van almal moet wees. Die kans is baie goed dat 'n persoon hoe verder hy van 'n ontspanningsfasiliteit af woon hoe minder dit sal gebruik. Die plaaslike owerheid moet dus gedurig die

belangrikheid van die verspreiding van sy inwoners in verhouding tot sy ontspanningsfasiliteite voor oë hou. Die bereikbaarheid van ontspanningsfasiliteite kan gemeet word in terme van die tyd wat dit iemand neem om die fasiliteit(e) te bereik. (Die rede waarom tyd geneem word en nie afstand nie is omdat die kortste pad nie altyd die vinnigste pad is nie. Sonder om hieroor uit te brei kan 'n spoorlyn as voorbeeld gebruik word. Dit is baie keer vir inwoners nodig om 'n draai te ry om iewers te kom vanweë 'n beperkte aantal spoororgange). In dié geval sal dit nodig wees om voorsiening te maak vir onderskeid tussen groepe gebruikers (kinders en volwassenes) en tipe fasiliteit. Dit mag veroorsaak dat bereikbaarheid van dieselfde fasiliteit uitgedruk moet word in looptyd en reistyd. Faktore soos die beskikbaarheid van openbare vervoer, besit van 'n motor, ens. gaan sake net nog verder bemoeilik.

'n Makliker metode sal wees om die maatstaf vir bereikbaarheid net soos in die geval van veiligheid te baseer op die inligting wat verkry word uit die ondersoek na die gebruik/nie gebruik van fasiliteite. Vir die een persoon is tien minute se stap 'n frustrasie terwyl dit vir 'n ander een 'n plesier mag wees. Die voorreg om te besluit of 'n fasiliteit bereikbaar (naby genoeg) of nie bereikbaar (te ver) is nie moet aan die inwoner self oorgelaat word.

Die ideaal moet wees om die persentasie huishoudings wat onbereikbaarheid as rede noem waarom hulle ontspanningsfasiliteite nie kan bereik nie, so laag moontlik te hou. Die ontspanningsfasiliteite in Pietersburg is redelik gevestig en dit sal seker nie moontlik wees om slegs vir 'n klein persentasie ontevredenes voorsiening te maak nie. Wanneer die persentasie egter bokant 'n sekere kerf styg, kan die plaaslike owerheid dit as beleid stel om daadwerklike stappe te neem om die probleem reg te stel

7.10 Die nodigheid van effektiwiteitsmaatstawwe vir die parke- en landgoeddepartement

Die vraag mag gevra word waarom dit nodig is om effektiwiteitsmaatstawwe vir die parke- en landgoeddepartement vas te stel. Die antwoord op die vraag is eenvoudig. Die plaaslike owerheid moet op die punt gebring word waar hy objektief kan besluit of die uitgawes (29 persent van die bedrag geïen deur eiendomsbelasting) die moeite werd is om aan te gaan. Dit mag dalk net gebeur dat daar uitgevind word dat slegs 'n geringe persentasie van die inwoners gebruik maak van byvoorbeeld die parke. Totdat die plaaslike owerheid nie weet in watter mate inwoners van die parke gebruik maak en dit geniet nie sal die plaaslike owerheid voortgaan om 'n diens te lewer waarvoor daar miskien nie 'n groot behoefte bestaan nie. Daar is uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt geen regverdiging om die

doeltreffendheid van 'n diens waarvoor daar geen of 'n onbeduidende behoefte bestaan te probeer verhoog nie. Die logiese stap om te neem as die waarde wat 'n diens vir die gemeenskap het eers bekend is sal wees om te rasionaliseer en die diens eerder te staak of die uitgawe daaraan te besnoei of om verdere uitbreiding van die diens te staak. Indien die plaaslike owerheid ten opsigte van die feit dat geen of slegs 'n geringe behoefte vir 'n fasiliteit bestaan nogtans besluit om die fasiliteit daar te stel dan moet dit as die plaaslike owerheid se voorreg aanvaar word, maar dan behoort die stemgeregtigdes wat die laaste woord moet spreek behoorlik daaroor ingelig te word deur middel van die jaarverslag. Die bedryfsekonoom kan hom egter uitspreek oor die wyse waarop die plaaslike owerheid besluit dat 'n diens die openbare welsyn wel dien. As dit op 'n lukraak metode geskied of op geen of gebrekkige inligting gegrond word, moet dit uitgewys word.

Nog 'n gevolg van effektiwiteitsmeting sal wees dat die plaaslike owerheid sy doelstellings ten opsigte van ontspanningsfasiliteite behoorlik kan definieer. Niemand wat op die hoogte is van die inhoud van hierdie hoofstuk behoort enige twyfel te hê dat die plaaslike owerheid presies weet wat hy wil doen as hy sy doelstellings vir 'n jaar soos in die volgende voorbeeld uitdruk : "Die parke- en landgoeddepartement stel hom ten doel om die volgende in die komende jaar te bereik :

- (i) 'n Inwonersatisfaksiegraad van 80 persent ten opsigte van ontspanningsfasiliteite.
- (ii) Die volgende gebruikersatisfaksiepeil ten opsigte van die verskillende fasiliteite :

Speelparke	- 3,3
Sportfasiliteite	- 4,2
Wildreservaat	- 4,5
Swembad	- 4,0

- (iii) Dat 50 persent van alle huishoudings van een of meer fasiliteit gebruik sal maak.
- (iv) Om die redes waarom daar nie van fasiliteite gebruik gemaak word nie tot minder as tweehonderd per eenduisend inwoners te laat daal.
- (v) Alle begrafnisse vlot en ordelik te laat verloop.
- (vi) Die begraafplaas en verkeerseilande sō netjies te hou dat geen klagtes ontvang word nie.
- (vii) Bogenoemde doelstellings te bereik teen die minimum koste".

Die laaste doelstelling sal eers bereik kan word sodra die kwaliteit van die diens vasgestel is. Eers dan kan daar begin word met 'n behoorlike doeltreffendheidstudie waarvan die oogmerk sal wees om te bepaal of die middele wat aangewend word om die besondere standaard diens te lewer tot hulle volle potensiaal benut word. Voor dit sal 'n behoorlike doeltreffend-

heidstudie nie uitgevoer kan word nie omdat die uitset nie gedefinieer is nie. Produktiwiteitstudies kan intussen uitgevoer word om te bepaal of bestaande middele nie 'n hoër uitset kan lewer nie, maar tot dat daar nie behoorlike doelstellings vir die departement is nie sal dit ook baie van sy waarde verloor. Dit het beperkte waarde om te kan sê 'n werker het meer geproduseer maar niemand weet eintlik met watter doel voor oë hy meer geproduseer het nie. In kort kan gemeld word dat daar geen sin in is om 'n oneffektiewe doelstelling doeltreffend na te jaag nie, iets wat baie moontlik is sover dit die parke- en landgoeddepartement betref. Die ironie is egter dat niemand weet of dit so is of nie of dit skynbaar te laat uitvind soos die volgende aanhaling uit die agenda vir Spitsberaad Pietersburg 78 se vergadering (p. 27) sal aantoon :

"18. Pietersburg stadion :

'n Pragstuk en 'n kunswerk : Iets heel besonders.

'n Driekwart miljoen randse prestige stadion, die trots van Noord-Transvaal en weergaloos in die Suid-Afrikaanse platteland. Die hoofpawiljoen het tewens 'n paar sitplekke meer as dié van die Vrystaat stadion in Bloemfontein.

Maar nou moet ons hom gebruik.

Verre-Noord Rugby-Unie benut hom ten volle en meer as 'n halfdosyn atletiek byeenkomste is vanjaar hier aangebied. Die Republiekfees het meer as 5 000 toeskouers gelok, maar ons het 12 000 sitplekke. Hoe vul 'n mens dit?"

"... nou moet ons hom gebruik" "Hoe vul 'n mens dit?" Vrae wat in 1968 toe daar in beginsel besluit was om die Pietersburg stadion te bou behoorlik oor besin moes gewees het, dus 'n projek wat nie effektief benut word nie maar wat die belastingbetaler moet finansier.

Ten slotte kan gemeld word dat standarde as plaaslike owerhede dit op 'n eenvormige manier vasstel, gebruik kan word om vergelykings tussen plaaslike owerhede te tref ten opsigte van die volgende aspekte :

- (i) Die persentasie van eiendomsbelastingfondse wat deur die parke- en landgoeddepartement verbruik word;
- (ii) die mate van genot wat die plaaslike owerheid se inwoners uit die daargestelde fasiliteite put in verhouding tot ander dorpe se inwoners; en
- (iii) die besware per 1 000 of enkele huishoudings waarom fasiliteite nie gebruik word nie.

7.11 Die implementering van 'n evalueringstelsel

Soos reeds vermeld word aanbeveel dat daar aanvanklik

net maatstawwe neergelê word vir twee elemente, naamlik genot en redes waarom nie van fasiliteite gebruik gemaak word nie.

Daar is tans geen geskikte inligting beskikbaar vir gebruik deur die plaaslike owerheid nie en daar sal begin moet word met 'n stelsel wat die inligting soos benodig sal versamel. Dit behoort geen probleme op te lewer sover dit betrekking het op bywoningsyfers nie. Dit is nie nodig om op presiese syfers te werk nie en 'n redelike skatting kan voldoende wees.

Die inligting wat egter betrekking het op die inwoners se oordeel en wat deur middel van vraelyste vasgestel moet word, sal meer verg in terme van tyd, moeite en koste. Dit kan verkry word deur middel van 'n jaarlikse opname wat ook data kan voorsien vir verskeie ander maatstawwe.

Ten einde koste laag te hou sal die plaaslike owerheid hom moet wend tot monsteropnames, die vermyding van oormatige presisie, die gebruik van bestaande personeel, studentehulp en ander tegnieke.

7.12 Samevatting

Daar is in die hoofstuk gepoog om 'n effektiwiteitsmaatstaf te ontwerp vir ontspanningsfasiliteite. Nadat die tradisionele maatstawwe waarmee die parke- en

landgoeddepartement se funksies beoordeel kan word aandag ontvang het, is 'n jaarverslag van die departement bespreek en bevind dat weinig van die tradisionele maatstawwe gebruik word. Daar is vervolgens probeer vasstel wat die doelstellings van die bestaande ontspanningsfasiliteite is, waarna aangedui is op welke wyse daar deur middel van vraelyste vasgestel kan word hoe die inwoner dit beoordeel. Daar is veral aandag gegee aan redes waarom inwoners nie gebruik maak van fasiliteite nie en watter mate van genot uit die gebruik van fasiliteite geput word. Die vernaamste redes waarom inwoners nie van fasiliteite gebruik maak nie mag wees omdat dit moeilik bereikbaar, gevaarlik, oorlaai, onaantreklik, te duur of die verskeidenheid te beperk is. Genot kan bepaal word deur die mate van inwonersatisfaksie, gebruikersatisfaksie, gebruik deur huishoudings en gebruik deur groepe individue as maatstaf te gebruik.

Daar is ook aandag geskenk aan die nodigheid van effektiwiteitsmaatstawwe in die departement en afgesluit met enkele opmerkings oor die implementering van 'n evalueringstelsel.

HOOFSTUK 8

DEPARTEMENT BESKERMINGSDIENSTE

8.1 Inleiding

Die departement beskermingsdienste bestaan uit drie afdelings naamlik lisensie- en verkeer, brandweer en ambulansdienste en burgerlike beskerming. Daar is besluit om die verkeersbeheerpos as onderwerp vir die ontwerp van 'n effektiwiteitsmaatstaf uit te kies omdat daar sover vasgestel kan word min beskikbare literatuur oor die onderwerp soos dit in die proefskrif behandel word is en dit daarom die grootste geleentheid tot 'n oorspronklike bydrae van al die soorte beskermingsdienste bied.

Die lisensie- en verkeersafdeling produseer 'n diens. Dit is baie moeilik om hierdie diens in fisiese eenhede te beskryf en net so moeilik om die kwaliteit van die diens te omskryf. Die nadeel van so 'n situasie is dat beplanning en beheer skade ly, want wat moet beplan word en wat moet beheer word? Die gevolg is dan 'n gebrek aan duidelik uitgestippelde doelstellings en die hantering van verantwoordelikhede op 'n dag tot dag of ad hoc basis. Daar is gevolglik ook 'n gebrek aan behoorlike beheermaatreëls. Niemand

weet of die werk wat gedoen is werklik sinvol was nie want aksie moet tog gerig wees op doelstellings (wat nie bestaan nie).

In Pietersburg kon niemand presies sê wat die kwaliteit diens is wat deur die lisensie- en verkeersafdeling gelewer moet word nie. Niemand kon sê, en dit op behoorlike inligting grond, of daar vordering gemaak word op die gebied van die lewering van 'n beter kwaliteit diens nie. Pietersburg kan seker nie kwalik geneem word hieroor nie, sonder om melding te maak dat dit 'n algemene probleem onder lisensie- en verkeersowerhede die wêreld deur is.

In hierdie hoofstuk gaan daar gepoog word om te besin oor wat as 'n basis gebruik kan word vir die meting van effektiwiteit in die lisensie- en verkeersafdeling van Pietersburg en ander plaaslike owerhede.

Die volgende poste ressorteer onder die lisensie- en verkeersafdeling:

- 017 Lisensiëring
- 042 Verkeersbeheer

Daar sal slegs aandag geskenk word aan die pos ver-

keersbeheer. Lisensiëring is 'n funksie wat groten-
deels op 'n agentskapbasis bedryf word en sal daarom,
nie aandag ontvang nie.

8.2 Verkeersbeheer

'n Doelstelling vir verkeersbeheer mag soos volg wees:
Die daarstel en onderhoud van 'n stelsel van verkeers-
beheer wat inwoners op 'n veilige, vinnige, gerief-
like en aangename manier op die plekke bring waar
hulle graag wil wees.

Die klem in die bespreking van 'n effektiwiteitsmaat-
staf vir dié doelstelling sal hoofsaaklik draai om
die elemente wat te doen het met die "veilige" en
"vinnige", omdat 'n bespreking daarvan meer as genoeg
riglyne behoort te bied wat as basis deur die open-
bare administrateur gebruik kan word om effektiwi-
teitsmaatstawwe vir "gerieflik" en "aangenaam" daar
te stel. Dit wil sê as laasgenoemde twee elemente
wel belangrik genoeg deur die plaaslike owerheid ge-
ag mag word om ingesluit te word in die bepaling van
'n effektiwiteitsmaatstaf vir verkeersbeheer. Daar
is reeds in vorige hoofstukke gewaarsku dat daar
teen gewaak moet word om nie onnodige verfynings in
te bring in die bepaling van effektiwiteitsmaatstawwe
nie.

Die elemente waarop die ontwerp van 'n effektiwiteitsmaatstaf vir verkeersbeheer gebaseer sal word, is die volgende :

<u>Elemente</u>	<u>Subelemente</u>
Veiligheid	Analise van verkeersgevaare Wetstoepassing Opvoeding van publiek
Spoed (vinnig)	Reistyd Verkeersopeenhopings (Hierna sal slegs kortliks verwys word)

Watter gewig elke element moet dra, is 'n hoogs debatteerbare vraag. Dit is interessant om daarop te let dat Koshalnoem dat die moderne hoofpaaie in die V.S.A. gebou word met spesiale klem op die vinnige beweging van individuele voertuie wat die reisiger met 'n redelike mate van gemak en gerief voorsien. "However, it is believed that the public has demanded little in provision for personal safety; therefore, until recently the safety aspects of road transport have been considered only casually" (1976, p. 219). Die verhouding wat skrywer hiervan (in sy hoedanigheid as inwoner van Pietersburg) wil sien, is: Veiligheid 80 persent, spoed 20 persent.

'n Mens moet realisties wees en aanvaar dat daar in

die moderne samelewing 'n hoë premie geplaas word op die spoed waarmee daar van een punt na 'n ander punt beweeg word en daarom sal die inwoner bereid wees om ongelukke binne sekere perke te aanvaar as die prys wat betaal moet word om vinnig op 'n punt te kom. Die plaaslike owerheid kan, as die verhouding 80:20 vir hulle nie aanvaarbaar is nie, deur middel van 'n vraelys aan die inwoners, of op 'n ander metode, 'n ander verhouding bepaal.

Die element veiligheid word vervolgens bespreek en 'n effektiwiteitsmaatstaf daarvoor bepaal.

8.3 Element : Veiligheid

8.3.1 Inleiding

Die hoof van die lisensie- en verkeersafdeling onderskei drie basiese verantwoordelikhede sover dit verkeersbeheer betref, naamlik : Analise van verkeersongelukke- en gevare, wetstoepassing en opvoeding van die publiek. Die drie verantwoordelikhede word vervat in die drie subelemente onder veiligheid hierbo. Die element spoed word ook deur die afdeling as belangrik beskou, maar daar is nog nie daaraan in terme van 'n afsonderlike element van verkeersbeheer gedink nie. Die subelemente van spoed, naamlik reistyd en verkeersopeenhopings word tans geïmpliseer in die pos ver-

keersbeheer gedek deur die drie verantwoordelikhede waarna hierbo verwys is.

Voordat die subelemente van veiligheid bespreek word, sal daar eers aandag gegee word aan dié enkele faktor wat as basis vir 'n effektiwiteitsmaatstaf vir veiligheid gebruik kan word, naamlik ongelukke. Daar is geen ander faktor wat homself so goed as effektiwiteitsmaatstaf leen as die aantal ongelukke en aard en erns daarvan nie. Daar moet dus na 'n maatstaf gesoek word wat uitdrukking sal gee aan die aantal, aard en erns van die ongelukke wat oor 'n tydperk van een jaar plaasgevind het. So 'n maatstaf kan ontwikkel word deur vir elke ongeluk wat plaasgevind het 'n punt toe te ken volgens die tabel hieronder :

Tabel 8.1
Puntetoekenning per ongeluk ¹⁾

<u>Soort ongeluk</u>	<u>Op gevaarpunt</u> ¹⁾	<u>Nie op bestaande gevaarpunt nie</u>
Noodlottig	16	8
Ernstige beserings	8	4
Geringe beserings	4	2
Slegs voertuigskade	2	1

Vir elke ongeluk wat plaasvind, word die punte soos

1) Word verder op p. 398 bespreek.

in die tabel toegeken. Die punte soos hierbo aanbeveel is slegs vir illustrasiedoeleindes en die plaaslike owerheid kan hulle eie puntestelsel ontwerp as dit nodig is. Vir die jare 1975 tot 1977 sou die ongeluksfaktor in Pietersburg soos volg daar uitgesien het:

Tabel 8.2
Ongeluksfaktor vir Pietersburg 1975 - 1977

Soort ongeluk	1975	1976	1977
Slegs voertuigskade	431	526	472
Geringe beserings	178	228	242
Ernstige beserings	104	252	156
Noodlottige beserings	64	128	80
Ongeluksfaktor :	777	1 134 45,95%	950 22,27%

Om dié tabel te kon saamstel was dit nodig om 'n uiteensetting van die ongelukke in Pietersburg vanaf 1975 - 1977 te verkry soos in tabel 8.3 hieronder.

Tabel 8.3
Ongelukke vir Pietersburg 1975 - 1977

Soort ongeluk	Aantal ongelukke		
	1975	1976	1977
Slegs voertuigskade	431	526	472
Geringe beserings	89	114	121
Ernstige beserings	26	63	39
Noodlottige beserings	8	16	10
Totaal	554	719 29,78%	642 15,88%

Bron: ~~Syfers verskaf deur hoof lisenste- en verkeersbeampste.~~

Ongelukkig kon die statistiek vir die soort ongelukke nie voorsien word in ongeluk per gevaarpunt en nie-gevaarpunt nie. Die puntetoekenning hierbo is gedoen volgens die toekenning vir ongelukke op nie-gevaarpunte.

Die hooflisensie- en verkeersbeampte het egter verduidelik dat die aantal ongelukke per punt gegroepeer word en vanaf hoog na laag gerangskik word. Die punte waar die meeste ongelukke plaasgevind het en wat as dit bymekaar getel word vyf-en-twintig persent van die totale ongelukke uitmaak, word as gevaarpunte geklassifiseer. Dit staan bekend as die K-21 ongeluksburo-stelsel. Die ongeluksfaktor kon dus met redelike akkuraatheid bepaal word en wel deur van gemiddelde punte per ongeluk gebruik te maak, byvoorbeeld:

Tabel 8.4

Metode om ongeluksfaktor te bereken by gebrek aan werklike syfers oor plekke van ongelukke

	1975	1976	1977
Gemiddelde punt per ongeluk	777/554	1134/719	950/642
=	1,4025	=1,5772	=1,4798
75% van totale ongelukke (nie gevaarpunte)	416	539	482
Ongeluksfaktor t.o.v. nie-gevaarpunte	583	850	713
25% van totale ongelukke (gevaarpunte)	138 x 2,8050	180 x 3,1544	160 x 2,9596
	387	568	474
Ongeluksfaktor	970	1 418	1 187

Die wyse waarop die ongeluksfaktor in tabel 8.4 bereken is sal aan die hand van 1975 se syfers verduidelik word.

Deur die ongeluksfaktor soos bereken in tabel 8.2 te deel deur die aantal ongelukke word 'n gemiddelde punt per ongeluk van alle soorte bereken. So byvoorbeeld sal die gemiddelde punt per ongeluk, 1,4025 wees. Vyf en twintig persent van die totale ongelukke wat plaasvind vind ingevolge die K-21 ongeluksburostelsel op gevaarpunte plaas. 75 Persent van die totale aantal ongelukke het dus op nie-gevaarpunte plaasgevind, wat vir 1975 $554 \times 75 \text{ persent} = 416$ beteken. By gebrek aan die korrekte gegewens oor waar die ongelukke plaasgevind het word die gemiddelde punt per ongeluk (1,4025) nou toegepas en behoort die ongeluksfaktor ten opsigte van nie-gevaarpunte $416 \times 1,4025 = 583$ te wees. Die puntetoekenning per ongeluk op 'n gevaarpunt (kyk tabel 8.1) is dubbel die van 'n ongeluk op 'n nie-gevaarpunt. Om hiervoor voorsiening te maak word die gemiddelde punt naamlik 1,4025 met 2 vermenigvuldig. Die resultaat naamlik 2,8050 moet nou van toepassing gemaak word op die 25 persent ongelukke wat op gevaarpunte plaasgevind het. Die resultaat is dan $(554 - 416) \times 2,8050 = 387$. Die gemiddelde ongeluksfaktore ten opsigte van gevaarpunte en nie-gevaarpunte word nou bymekaar getel en die resultaat 970 verteenwoordig die hoogs waarskynlike ongeluksfaktor.

Heelwat van die begrippe hierbo verdien verdere toe-

ligting maar voordat dit gedoen word moet die aandag gevestig word op die waarde van die gewigte wat vir die verskillende tipes ongelukke toegeken word. Net so belangrik as wat dit is om die aantal ongelukke te verminder, is dit ook om die erns daarvan te verminder. Om 'n uiterste voorbeeld te gebruik kan gemeld word dat een ongeluk waarin slegs voertuigskade opgedoen is, verkiesliker is as 'n noodlottige ongeluk.

Indien geen gewigte toegeken was nie, sou die toename in aantal ongelukke vir 1976 en 1977 bo 1975 respektiewelik 29,78% en 15,88% gewees het. Deur die tipe ongeluk te weeg en dus voorsiening te maak vir die erns van 'n ongeluk, blyk dit dat die situasie in 1976 en 1977 baie swakker is as wat uit die aantal ongelukke alleen afgelei kan word. In werklikheid was die omvang van die ongelukke in 1976 45,95% en in 1977 22,27% groter as in 1975 wat 'n aanduiding is dat die erns van die ongelukke ook toegeneem het.

8.3.2 Gevaarpunt

Die nadeel van die K-21 ongeluksburo-stelsel lê daarin dat die minimum aantal ongelukke wat 'n punt moet hê om as gevaarpunt te kwalifiseer van jaar tot jaar mag wissel en vergelykings van die plaaslike owerheid self van sy waarde kan ontnem. Dit sou heelwat beter

wees indien die plaaslike owerheid vir homself ten opsigte van hierdie saak sou besluit om 'n meer permanente maatstaf te ontwerp wat oor langer tydperke as een jaar aangepas kan word.

'n Gevaarpunt sou dan byvoorbeeld gedefinieer kon word as 'n punt waar daar gedurende die vorige drie jaar in een of meer jare minstens 9 ¹⁾ punte aange-teken is of ses afsonderlike ongelukke plaasgevind het. Die rede waarom dit meer as 8 punte is, is omdat 'n enkele noodlottige ongeluk 'n punt kan laat kwalifiseer as gevaarpunt, terwyl dit in werklikheid nie so hoef te wees nie. Die noodlottige ongeluk kan byvoorbeeld op 'n pad met baie min verkeer, en ooglopend geen besondere gevare plaasvind. Om die ongeluksplek dan onmiddellik as gevaarpunt te laat klassifiseer lyk nie reg nie. Sou daar egter op sodanige punt 'n verdere ongeluk, al is dit hoe gering, plaasvind, mag daar rede wees om besondere aandag aan die punt te verleen gesien teen die agtergrond van die ander ongeluk wat noodlottig was.

Ongelukke sal nooit heeltemal uitgeskakel word nie en sal altyd plaasvind veral omdat die menslike faktor betrokke is. Dit gebeur egter wel dat ongelukke met groter reëlmaat op sekere plekke plaasvind as op ander.

1) Syfer verskaf vir illustrasiedoeleindes.

Uit ondervinding is dit duidelik dat daar op sommige punte altyd ongelukke sal plaasvind en dat die aantal ongelukke op sodanige punte meer sal wees as op ander plekke. Dit is veral plekke waar bewegende verkeer baie moet stilhou, wegtrek, en draai soos by die robots in die hoofstraat. Waar daar op sulke punte minstens ses ongelukke per jaar plaasvind, is die verkeersdrukte van so aard dat die punt as gevaarpunt kan klassifiseer. As die ses ongelukke nie meer as 8 punte verteenwoordig nie kan die rede daarvoor hoogs waarskynlik toevallig wees en daarom kan die aantal van ses ongelukke 'n plek ook as gevaarpunt laat kwalifiseer.

Die feit dat daar op 'n besondere punt minder as 9 punte behaal word of minder as ses ongelukke in 'n jaar se tyd plaasgevind het, behoort nie tot gevolg te hê dat die punt outomaties as gevaarpunt geskrap word nie. Indien sodanige punt vir 'n redelike tydperk nadat dit as gevaarpunt geklassifiseer is - en vir dié doeleindes word drie jaar as redelik beskou - onder die gevaarpuntstandaard bly, kan dit geskrap word.

8.3.3 Puntetoekenning

Die rede waarom daar dubbel soveel punte toegeken word vir 'n ongeluk op 'n gevaarpunt as op 'n nie-

gevaarpunt, is dat die plaaslike owerheid vanweë die feit dat 'n punt bekend is as gevaarpunt spesiale aandag moet skenk aan die voorkoming van ongelukke by die gevaarpunt. 'n Ongeluk by sodanige punt impliseer dan dat die nodige voorsorg miskien beter getref kon gewees het.

Die verhouding van punte toegeken vir die verskillende soorte ongelukke, volg die patroon dat die punt wat toegeken word, vir elke graad wat 'n ongeluk ernstiger word, verdubbel ten opsigte van die vorige graad. Dit is logies dat 'n ongeluk wat noodlottig was, baie ernstiger deur die publiek bejeën word as een waarin slegs ernstige beserings opgedoen is. Of dit egter dubbel so ernstig bejeën word, is 'n debatteerbare vraag, maar dit is skrywer se opvatting as inwoner van die dorp.

Die verskil tussen die hoogste en laagste punte op die punteskaal is agtvoudig. Dit is doelbewus so laag gehou sodat byvoorbeeld een enkele noodlottige ongeluk nie die hele verhouding omver werp nie. Daar word toegegee dat dié metode van puntetoekenning nie volmaak is nie. Dit het byvoorbeeld al gebeur dat mense sonder 'n skrapie uit 'n motor geklim of geval het, terwyl dit 'n algehele wrak was en dat mense noodlottig beseer is in skynbaar minder ernstige ongelukke.

Ongelukkig, soos reeds vermeld, kon die statistiek oor die ongelukke nie voorsien word in ongeluk per gevaarpunt of nie-gevaarpunt nie. Die gevolg is dat die invloed van die plek van ongeluk op die ongeluksfaktor nie heeltemal korrek geïllustreer kan word nie.

8.3.4 Soort ongeluk

Wanneer 'n ongeluk plaasvind, is daar gewoonlik voertuigskade en dit gebeur dikwels dat noodlottige en/of ernstige en/of geringe beserings opgedoen word in ongelukke waarin mense beseer word. Vir klassifikasiedoeleindes word die ernstigste besering geneem as klassifikasiemaatstaf. So byvoorbeeld, sal 'n busongeluk geklassifiseer word as 'n noodlottige ongeluk as een persoon gedood en vyftig lig beseer is.

Die busongeluk is spesifiek as voorbeeld gebruik in die vorige paragraaf omdat dit die volgende punt toelig.

8.3.5 Puntetoekenning per ongeluk

Sou punte toegeken word per besering en nie per ongeluk nie, sou dit nie 'n objektiewe weergawe gee nie. Die aantal insittendes in 'n voertuig is 'n toevallige faktor - die enkele gevalle waar 'n voertuig oorlaai word kan geignoreer word - en behoort nie die punte-

toekenning te beïnvloed nie. Indien daar in 'n busongeluk vyftig insittendes in die bus was, moet in ag geneem word dat die bus net sowel leeg kon gewees het. Of daar een of baie mense in 'n voertuig is, die kans op 'n ongeluk bly in die oorweldigende meerderheid gevalle dieselfde.

8.3.6 Ongeluksfaktor

Die ongeluksfaktor is die totale aantal punte wat toegeken is vir ongelukke op alle plekke.

Standaard ongeluksfaktor

Ongelukke sal nooit uitgeskakel word nie en sal altyd plaasvind. Dit moet egter binne perke gehou word. Daar sal dus vir 'n dorp van Pietersburg se grootte en omstandighede 'n ongeluksyfer wees wat as 'n standaard geklassifiseer kan word. As wegspringpunt kan die ongeluksyfers van die vorige vyf jaar geneem en 'n standaard afgelei word, of in Pietersburg kan die syfers vir 1975 toe die faktor laag was en die funksie van verkeersbeheer skynbaar effektief uitgevoer was, baie maklik as maatstaf geneem word om na te streef. Die jaar 1975 was die jaar toe die brandstofbesparingsmaatreëls ingestel is. Sou die plaaslike owerheid in 'n spesifieke jaar die ongeluksfaktor binne die standaard hou, kan die stelling gemaak

word dat die element veiligheid van verkeersbeheer effektief bedryf was. Die standaard, wanneer dit een maal vasgestel is, hoef nie jaar na jaar dieselfde te bly nie en kan jaarliks aangepas word indien nodig. 'n Faktor wat die standaard kan beïnvloed is byvoorbeeld 'n toename in verkeer. Dit sal onregverdig wees om dieselfde graad van effektiwiteit te verwag met 'n groot toename in verkeer en/of aantal geregistreeerde voertuie as die ongeluksfaktor nie aangepas word nie.

8.3.7 Graad van effektiwiteit

Die graad van effektiwiteit is die syfer waarin die meeste belangstelling getoon sal word omdat dit die "wins" of "verlies" van die pos verkeersbeheer weergee. Dié syfer word uitgedruk as 'n persentasie wat verkry word deur die standaard ongeluksfaktor te deel met die ongeluksfaktor en dit dan uit te druk as 'n persentasie. 'n Persentasie hoër as 100 beteken dat daar op die standaard verbeter is en dat effektiwiteit hoër was as wat verwag is. Die omgekeerde geld vir waar die faktor laer is as 100.

Met die werklike syfers tot beskikking is die volgende vraag: Met watter standaard word dié syfers vergelyk en hoe word die standaard bepaal?

Die aantal geregistreeerde voertuie in Pietersburg sal 'n rol speel by ongelukke en die jaarlikse toename kan in berekening gebring word by die vasstelling van 'n standaard.

Die volgende syfers is deur die lisensie- en verkeersafdeling verstrek van die getal geregistreeerde voertuie :

1975	1976	1977
16 535 ¹⁾	19 015	21 956

- 1) Die aantal geregistreeerde voertuie was 21 912 in 1975, maar gedurende 1976 is die voertuie van swart voertuigeienaars in die aangrensende tuislande geregistreeer en dit het die daling in die aantal geregistreeerde voertuie tot gevolg gehad. Om hiervoor voorsiening te maak is daar aangeneem dat 'n groei van vyftien persent in die aantal geregistreeerde voertuie per jaar bokant die vorige jaar redelik realisties is en is die syfer vir 1975 (21 912) wat voertuie van swart eienaars ingesluit het gevolglik aangepas na 16 535 ($19\ 015 \times \frac{100}{115}$).

Die volgende tabel gee 'n aanduiding van standarde wat sal geld teen verskillende persentasie-koersaanpassings.

Tabel 8.5

Standaardongeluksfaktor teen verskillende persentasie aanpassings. (Vorige jaar word as basis vir berekening gebruik).

<u>Persentasie</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
15	1 116 (970 stand- daard vir 1975)	1 283
14	1 106	1 261
13	1 096	1 239
12	1 086	1 217
11	1 077	1 195
10	1 067	1 174
9	1 057	1 152
8	1 048	1 131
7	1 038	1 111
6	1 028	1 090
5	1 019	1 069

Uit bostaande tabel en die twee latere voorbeelde ter verduideliking sal dit duidelik wees hoe maklik 'n veranderende beeld van effektiwiteit verkry kan word deur die standaard na willekeur met verskillende persentasies aan te pas. Byvoorbeeld in die geval waar

die standaard ongeluksfaktor in dieselfde verhouding as die toename in geregistreerde voertuie aangepas is, sou die effektiwiteitsfaktore soos volg daar uitgesien het:

	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Werklike ongeluksfaktor ¹⁾	1 418	1 187
Standaard ongeluksfaktor	1 116	1 283 ²⁾
Effektiwiteitsfaktor	0,79	1,08

In 1976 sou die lisensie- en verkeersafdeling met reg tot verantwoording geroep kon word oor oneffektiwiteit ten opsigte van verkeersbeheer terwyl dit in 1977 gekomplimenteer sou word met die verbetering van standaard.

Sou die standaard egter met tien persent aangepas word by 'n vyftien persent toename in geregistreerde voertuie, sou die effektiwiteitsfaktor soos volg daar uit gesien het:

	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Werklike ongeluksfaktor	1 418	1 187
Standaard ongeluksfaktor	1 067	1 174
Effektiwiteitsfaktor	0,75	0,99

1) Kyk tabel 8.4, p. 394.

2) Die werklike toename in 1977 was 15,47 persent. Omdat die verskil onbenullig is tussen werklike en standaard (15 persent) is die syfers onder 1977 net so gebruik vir illustrasiedoeleindes.

In 1976 sou die lisensie- en verkeersafdeling tot nog groter verantwoording geroep word terwyl die 0,99 in 1977 seker nie veel reaksie sou ontlok nie.

As die standaard egter met slegs vyf persent verhoog was, sou die effektiwiteitsfaktor in 1976 0,72 en in 1977 0,90 gewees het, wat as swak bestempel kan word.

Die verhoging van die standaard in die verhouding 1:3 tot die verhoging in aantal geregistreerde voertuie lyk meer aanvaarbaar. Dié verhouding word verkies omdat dit moeilik is om in te sien dat die toename in ongelukke direk eweredig met die toename in voertuie moet verloop. Net soos 'n hoër volume fisiese produksie in 'n fabriek met 'n laer ooreenstemmende toename in inset teweeggebring kan word behoort die verkeersowerheid meer verkeer met 'n kleiner ooreenstemmende toename in ongelukke te hanteer.

Smeed noem "... doubling the number of motor vehicles in a country with a given population resulted - on average - in an increase of fatalities of 26 per cent. The average increase in casualties would, however, be expected to be greater than this because the less serious accidents have tended to increase at a greater rate than the most serious ones " (1968, p. 370).

Dit sal nodig wees om 'n diepgaande studie te maak van die basis waarop die standaard jaarliks aangepas behoort te word want wat vir een land en dorp geld, geld noodwendig nie vir ander nie. Die redes hiervoor kan uit Smeed se artikel (1968, p. 364 - 371) en ook in 'n mindere mate uit 'n artikel geskryf deur Smeed & Jeffcoate (1970, p. 150 - 1) gevind word. Dit is egter nie nodig om dit vir doeleindes van die proefskrif te bespreek nie maar daar word na verwys sodat die leser kan weet dat skrywer bewus daarvan is dat sy verhouding van 1:3 nie noodwendig korrek mag wees nie.

As die lisensie- en verkeersafdeling nie duidelik gedefinieerde doelstellings het nie, dan kan daar ook nog nie sprake wees dat al die metodes om doeltreffendheid en effektiwiteit te verhoog ontgin is nie. Daar is of daar word gedurig verbeterde metodes bekend wat die werk van die departement kan vergemaklik en verbeter. 'n Toepassing daarvan behoort te lei tot 'n progressiewe afname in die koers van ongelukke tot toename in geregistreerde voertuie.

'n Ander metode wat gebruik kan word om 'n standaard op te baseer is deur verkeerstellings. Dit sou eintlik die verkieslike metode gewees het indien die tellings wat beskikbaar is op 'n meer bruikbare wyse versamel was. Die nadeel van geregistreerde voertuie

as basis lê daarin dat dit nie soseer die aantal is wat saak maak nie maar die mate waarin die aantal die verkeer beïnvloed. 'n Gesin mag byvoorbeeld twee motors besit waarvan die een miskien weinig gebruik word. 'n Verkeerstelling gee die werklike omvang van die verkeersprobleem weer en raak die kern van die saak aan, naamlik verkeer wat beheer moet word. Dit kan 'n nuttige doel dien indien verkeerstellings op 'n gereelde en wetenskaplike basis uitgevoer word om die omvang van die verkeersprobleem te meet. Dit blyk uit die volgende vergelykende syfers uit die toename in geregistreeerde voertuie en verkeersvloei, dat die aantal geregistreeerde voertuie 'n heelwat groter persentasie toename toon. Omdat die getal geregistreeerde voertuie meer eksak bepaalbaar is as wat die verkeerstelling bruikbaar is, is daar vir doeleindes van die proefskrif gebruik gemaak van geregistreeerde voertuie as basis vir die standaard.

	<u>1972</u>	<u>1977</u>	<u>% toename</u>
Geregistreeerde voertuie	13 262 ¹⁾	21 956	65,56
Verkeerstelling	14 628	21 449	46,63

- 1) Die syfer wat deur die plaaslike owerheid verstrekk is, is na oorlegpleging met die afdeling met 20% verminder om voorsiening te maak vir voertuie van eenaars in die omliggende swart tuislande. Sedert 1976 is dié voertuie nie meer in Pietersburg geregistreeer nie.

Ten einde 'n billike standaard daar te stel moet die effektiwiteitsfaktore nooit in isolasie beoordeel word nie, maar in verhouding met mekaar. Dit kan op die volgende wyse gedoen word:

<u>Ongeluks- faktor</u>	<u>Analise- faktor</u>	<u>Wetstoepassings- faktor</u>	<u>Opvoedings- faktor</u>
S + -	S + -	S + -	S + -

'n Kring word om die toepaslike simbool onder elk van die bostaande faktore getrek wat 'n aanduiding gee van die effektiwiteit waarmee die besondere element en subelemente uitgevoer is.

"S" beteken standaard is bereik. 'n Afwyking van vyf persent na beide kante toe laat 'n faktor nog as standaard klassifiseer.

"+" het 'n positiewe betekenis. Met ander woorde minder ongelukke, minder gevaarpunte, beter wetstoepassing en beter verkeersopvoeding.

"-" het 'n negatiewe betekenis. Met ander woorde meer ongelukke, meer gevaarpunte, swakker wets-toepassing en swakker verkeersopvoeding.

'n Faktor word as 'n "+" of "-" geklassifiseer sodra dit 'n afwyking van meer as vyf persent bo of onder standaard toon.

Soos in 'n private onderneming waar dit gebeur dat die detail afwykings toon - 'n laer verkope van een produkslyn word geneutraliseer deur 'n hoër verkope van 'n ander lyn - waar die begrote wins bereik word en die aandeelhouders en bestuur tevrede voel, kan dit ook in die plaaslike owerheid gebeur dat elemente en subelemente van 'n pos "winste" of "verliese" toon maar die uiteindelijke oogmerk, 'n verlaging in die ongeluksfaktor, die groot ding is wat tel. Solank die afwykings binne sekere grense bly moet dit nie te veel aandag geniet nie. In hierdie geval is die afwyking dan vyf persent.

Dit is moontlik om 81 verskillende verhoudings te kry wanneer die verskillende elemente in verband met mekaar beoordeel word. Om elke verhouding dus te bespreek sal onmoontlik wees en ook geen doel dien nie. Die "+" en/of "-" tekens sal 'n aanduiding gee van waar bestuur aandag aan moet skenk en korrektiewe maatreëls moet neem en/of standarde moet hersien.

Slegs die twee uiterste verhoudings, waar die ongeluksfaktor heeltemal uit lyn uit is met die subelemente se effektiwiteitsfaktore sal gebruik word as voorbeelde om aan te toon hoe die verhouding gebruik kan word om standarde te beoordeel. Gestel die volgende twee situasies ontstaan nadat die verskillende berekenings gedoen is:

	Ongeluk	Ontleding	Wetstoepassing	Opvoeding
a	S ⊕ -	S + ⊖	S + ⊖	S + ⊖
b	S + ⊖	S ⊕ -	S ⊕ -	S ⊕ -

In a is die teenstrydigheid dat die ongeluksfaktor positief is, terwyl die subelemente almal negatief is. Ten spyte van oneffektiewe ongeluksontleding, wetstoepassing en opvoeding, het die ongelukstoestand verbeter! Daar sal onmiddellik aandag geskenk moet word aan die verhouding waarmee die standaard-ongeluksfaktor tot toename in geregistreerde voertuie aangepas word. Die standaard word heel moontlik teen 'n te hoë verhouding tot toename in geregistreerde voertuie aangepas.

In b weer, is die ongeluksfaktor negatief, terwyl daar 'n verbetering van meer as vyf persent elk in die effektiwiteit van ongeluksontleding, wetstoepassing en opvoeding is. In hierdie geval sal die verhouding waarmee die standaard-ongeluksfaktor tot toename in geregistreerde voertuie aangepas word, verhoog moet word.

In die beoordeling van die verskillende simbole - wat natuurlik die aanwysers van effektiwiteit is - word daar telkens begin deur die ongeluksfaktor te ontleed. As dit standaard is en so ook die drie subelemente se simbole, hoef daar natuurlik geen verdere ontleding gedoen te word nie.

As dit 'n positiewe of negatiewe waarde het, word daar vasgestel of die standaard nog geldig is en indien nie, word dit hersien en aangepas. As die standaard egter in orde is, word die ongeluksontledingsfaktor beoordeel. As die ongeluksontledingsfaktor 'n positiewe waarde het, word

die standaard se geldigheid beoordeel en die standaard aangepas indien nodig. Dieselfde geld in geval van 'n negatiewe waarde. Is die standaard egter in orde word die redes vir die negatiewe waarde beskryf en ook die stappe wat geneem sal word om dit reg te stel.

Dieselfde proses word vir die oorblywende twee effektiwiteitsfaktore herhaal.

Op hierdie stadium is daar reeds aangedui hoe daar op 'n "S", "+", "-" vir die ongeluksfaktor gekom kan word. Daar moet nou ook aandag gegee word aan hoe dit vir die subelemente bepaal word. Die eerste subelement onder bespreking is dié van ongeluksontleding.

8.4 Subelement : Ontleding van ongelukke en verkeersgevaare

Die ontleding van ongelukke hou in die analisering van die oorsake van die ongelukke en het ten doel die uitskakeling daarvan. Dit hou ook in die ontleding van die gevolge van die ongelukke en die klem val op die bepaling en aantekening van skade in terme van rand en sent en beserings.

In die ontledingsproses word gevaarpunte geïdentifiseer en die onvermydelike gevolg daarvan is die aanwending van pogings om die gevaarpunte uit te skakel. Hierdie proses sal inhou die deeglike ontleding van faktore soos die tyd van die dag waarop ongelukke

plaasvind, die tipe verkeersreëls wat oortree word, die weersomstandighede wat ten tye van die ongeluk geheers het, toestand van die voertuie betrokke in ongelukke, ens.

Die ontleding van die ongelukke het tot gevolg dat gevaarpunte geïdentifiseer word en pogings aangewend kan word om dit uit te skakel. Indien daarin geslaag kan word om ongelukke te verminder, sal dit heel moontlik die gevolg wees van die aksie wat spruit uit die ontleding van ongelukke.

Een metode om te bepaal of ontleding van ongelukke effektief was, is om vas te stel in watter mate gevaarpunte verminder het of konstant gebly het. Die plaaslike owerheid moet hom ten doel stel om die aantal gevaarpunte so laag as moontlik te hou. Die statistiek van die vorige vyf jaar kan geneem word en daaruit kan 'n standaard bepaal word.

Die aantal gevaarpunte oor 'n tydperk van drie jaar in Pietersburg, was soos volg:

<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
7	18	17

Daar kan aanvaar word dat die gevaarpunte sal toeneem namate die aantal geregistreeerde voertuie toeneem. As wegspringpunt vir die neerlê van 'n standaard gaan 1975 weer as basisjaar gebruik word en die standaard vir 1976 en 1977 sal aangepas word in dieselfde verhouding as wat geregistreeerde voertuie toegeneem het. Die standaard vir die jare 1975 tot 1977 sien dan soos volg daaruit:

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Persentasie toename in geregistreerde voertuie	-	15%	15,47%
Standaard vir gevaarpunte	7	8,05	9,30
Werklike gevaarpunte	7	18	17
Effektiwiteitsfaktor	1	0,45	0,55
	(100%)		

Dit is uit bogemelde syfers baie duidelik dat Pietersburg nie suksesvol is in die uitskakeling van gevaarpunte nie en daar sal indringend gekyk moet word na metodes om die posisie reg te stel sonder om noodwendig meer geld daarvoor te vra.

Die volgende subelement wat ter sprake kom, is wets-toepassing.

8.5 Subelement : Afdwinging van verkeerswetgewing

As 'n persoon 'n verkeerswet oortree, en hy word betrap, moet aksie in terme van verkeerswetgewing teen hom geneem word. Die doel van die aksie wat teen oortreders geneem word, is natuurlik om die oortreder te straf ten einde hom af te skrik om die oortreding te herhaal. Ten einde 'n oortreder te straf, is dit nodig dat hy skuldig bevind word aan die oortreding van verkeerswetgewing. Sodanige skuldigbevinding word verkry wanneer die oortreder 'n skulderkenningsboete betaal, of in die hof skuldig bevind word. Dit sal natuurlik die mikpunt van die verkeersdepartement wees om in alle gevalle skulderkennings of skuldigbevin-

dings deur die hof te verkry. Ten einde hierin te slaag, sal dit nodig wees dat 'n verkeersbeampte by die uitreik van 'n kaartjie seker moet wees dat die persoon aan wie 'n kaartjie uitgereik word, wel 'n oortreding begaan het en dat die moontlikheid om die straf vir die oortreding af te dwing baie sterk is.

Slegs die aantal suksesvolle vervolgings behoort in aanmerking geneem te word as basis vir die bepaling van 'n effektiwiteitsfaktor. Indien dit nie gedoen word nie, kan dit dalk gebeur dat kaartjies uitgeskryf word slegs ter wille van die getalle daarvan. Ten einde die kwaliteit van verkeerskaartjie-uitreikings te meet, kan die volgende statistiek ten opsigte van elke kategorie oortreding gehou word:

<u>kaartjies</u> <u>uitgereik</u>	<u>Skuld-</u> <u>erken-</u> <u>nings</u>	<u>Hofsake</u> <u>gewen</u>	<u>Hofsake</u> <u>verloor</u>	<u>Sake</u> <u>terug-</u> <u>getrek</u>	<u>% suk-</u> <u>ses</u>	<u>% onsuk-</u> <u>sesvol</u>	<u>Getal suk-</u> <u>sesvolle</u> <u>vervolgings</u>
--------------------------------------	--	--------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------	----------------------------------	--

Die doel van die afdwinging van verkeerswetgewing is nie om te kyk hoeveel kaartjies uitgeskryf kan word nie, maar om ongelukke te voorkom. Die getal suksesvolle vervolgings op sigself is nie 'n aanduiding van effektiwiteit van wetstoepassing nie, maar kry betekenis as daar vasgestel kan word wat die verhouding vervolgings tot die getal geregistreerde voertuie en ongelukke is. Die jaar 1975 het 'n lae ongeluksfaktor, min gevaarpunte en die hoogste aktiwiteit vervolgings gehad, wat miskien te wyte kan wees aan die feit dat dit die jaar was wat die brandstofbesparingsmaatreëls ingestel was, en word daarom in hierdie geval net soos by die ander elemente as standaard geneem vir 'n begin.

Die volgende is 'n lys van die aantal vervolgings ingestel volgens die mees belangrike oortredings en is deur die lisensie- en verkeersafdeling voorsien:

Tabel 8.6

Aantal vervolgings volgens die mees belangrike oortredings

<u>Tipe oortreding</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Bestuur onder die invloed	80	119	114
Spoed	3 044	2 977	2 470
Onbedagsame bestuur	198	209	161
Pad binnegaan wanneer nie veilig nie	64	24	66
Bane onwettig verander	60	40	48
Verontagsaming van verkeersligte	250	244	288
Stopteken verontagsaam	272	147	260
Defekte : ligte	246	168	187
remme	414	244	158
stuur	65	26	55
bande	234	380	182
Bestuurderslisensies	348	250	250
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	5 275	4 828	4 239
Parkeermeters	2 761	6 756	5 284
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	8 036	11 584	9 523

Al hierdie kategorieë het as primêre doelstelling die voorkoming van ongelukke behalwe parkeermeteroortredings. Daar kan geredeneer word dat parkeermeterwets-toepassing dit ook ten doel het omdat dit 'n beter vloei van verkeer tot gevolg het wat ongelukke mag verminder. Met hierdie argument kan saamgestem word

maar dan moet dit beklemtoon word dat dit 'n byvoordeel is en dat die primêre doel van parkeermeters is om die sakegemeenskap tot voordeel te wees.

Dit is opmerklik dat die lisensie- en verkeersafdeling in 1977 nadat die ongeluksfaktor in 1976 die hoogte ingeskiet het werklikwaar minder vervolgings ingestel het. Dit is moontlik ook een van die redes waarom die ongeluksfaktor vir 1977 onder standaard is. Indien die plaaslike owerheid gekwantifiseerde effektiwiteitstandaarde vir die elemente van verkeersbeheer gehad het, sou daar sekerlik meer klem in 1977 op wetstoepassing geval het en kon die ongeluksfaktor en/of gevaarpunte op 'n beter peil gestaan het.

Dit is baie moeilik om 'n standaard effektiwiteitsfaktor vir wetstoepassing daar te stel, dog daar word voorgestel dat daar 'n verhouding tussen die aantal vervolgings en ongeluksfaktor gehandhaaf moet word.

Die standaard effektiwiteitsfaktor, totdat die plaaslike owerheid 'n beter een prakseer, kan bepaal word deur 'n verhouding tussen getal vervolgings tot voertuie en word in die voorbeeld jaarliks aangepas met die verwagte groei in voertuiggetalle. Die standaard vir 1976 en 1977 (1975 as standaard geneem), sal dan soos volg daar uitsien:

1976

Aantal vervolgings (parkeermeters uitgesluit	5 275
Aantal voertuie in 1975	16 535
Verhouding vervolgings per voertuig	0,31902
Verwagte groei in aantal voertuie	15% (2 480) ¹⁾
Verwagte getal geregistreerde voertuie	19 015
Verwagte getal vervolgings	5 275 +
	(2 480 x 0,31902)
	= 6 066
Werklike aantal vervolgings in 1976	4 828

$$\text{Effektiwiteitsfaktor } \frac{4828}{6066} = 0,80$$

1977

Aantal verwagte vervolgings (parkeermeters uitgesluit) in 1976	6 066
Aantal voertuie in 1976	19 015
Verhouding vervolgings per voertuig (1975)	0,31902
Verwagte groei in aantal voertuie	15% (2 852)
Verwagte getal geregistreerde voertuie	21 867
Werklike getal geregistreerde voertuie	21 956
Verwagte getal vervolgings	6 066 +
	(2 852 x 0,31902)
	= 6 976
Werklike aantal vervolgings in 1977	4 239

$$\text{Effektiwiteitsfaktor } \left(\frac{4\ 239}{6\ 976} \times \frac{21\ 867}{21\ 956} \right) = 0,61$$

1) Verwagte getal voertuie en werklike voertuie dieselfde.

In die voorbeeld was die effektiwiteitsfaktor in beide jare onder standaard. Ten einde te weet hoe realisties die standaard was moet die effektiwiteitsfaktor natuurlik in verhouding tot die ander subelemente en ongeluksfaktore beoordeel word.

8.6 Subelement : Opvoeding van publiek

Opvoeding van die publiek kan as een van Pietersburgse hoofelemente, sover dit verkeersbeheer betref, beskou word, maar daar bestaan geen formele uitgewerkte plan van aksie nie en die taak word op 'n dag tot dag basis verrig.

Die taak hou onder meer die voorligting van skoolkinderen in. Die departementshoof het etlike jare gelede 'n poging aangewend om die skole te betrek, maar die reaksie was volgens hom swak en hy kon slegs daarin slaag om twee skole en die kleuterskole te betrek. Die mislukking is egter nie met 'n verdere poging opgevolg nie. Die plaaslike koerante wy ook van tyd tot tyd aandag aan spesifieke aspekte rakende verkeersveiligheid op grond van versoeke en inligting wat deur die lisensie- en verkeersafdeling verskaf word.

Dit kan 'n goeie doel dien en dit is dan ook die ideale toetsterrein vir doelwitbestuur, indien daar van die

departementshoof vereis word om sy opvoedingsprogram vir 'n jaar aan die raad voor te lê. Aan die einde van die betrokke jaar behoort hy dan volledig verslag te doen oor die mate van sukses wat bereik is, en kan hy beoordeel word aan die hand van die resultate wat bereik is en kan 'n faktor toegeken word vir die subelement.

8.7 Element : Spoed van verkeersvloei

Die doel van die element spoed van verkeersvloei is om verkeer so vinnig en veilig as wat moontlik is binne die perke van die wet van een punt na 'n ander te laat beweeg. Alles wat deur die lisensie - en verkeersafdeling aangepak kan word om hierdie doel te bereik, moet gedoen word. Dit sal aspekte rakende verkeerstekens veral die sinchronisering van robots, puntdiens by skole en sportbyeenkomste, instel van eenrigtingstrate, ens. insluit. Die metodes waarop reistyd verminder kan word, sal nie bespreek word nie - daarvan weet die lisensie- en verkeersmense meer as die bedryfsekonome. Wat wel gedoen sal word, is om 'n standaard daar te probeer stel waaraan reistyd gemeet kan word. Daar moet onthou word dat die inwoner bereid is om 'n mate van ongelukke te kondoneer solank hy net vinnig van een punt na 'n ander kan beweeg. Om nou standarde te gaan stel tussen 'n groot aantal verskillende punte sal sinneloos wees en daarom word voorgestel dat die vier roetes uitgekies word wat die meeste verkeer dra.

Die tyd wat dit 'n voertuig neem om van punt tot punt oor die vier roetes te beweeg, word nou soos in fig. 8.7 aangeteken:

Fig. 8.7

Tydstaat vir voltooiing van vier roetes op verskillende tye van die dag en maand

Roete	1				2				3				4			
	Mrt.	Jun.	Sep.	Des.	Mrt.	Jun.	Sep.	Des.	Mrt.	Jun.	Sep.	Des.	Mrt.	Jun.	Sep.	Des.
2e Dinsdag van maand 08h00																
2e Dinsdag van maand 11h00																
2e Saterdag van maand 11h00																
Saterdag van einde van die maand 11h00																
Totaal vir maand																

Groottotaal vir jaar

Standaardtyd

Graad van effektiwiteit (%)

Verkeersdrukte wissel gedurigdeur en in bogemelde tabel word daarvoor voorsiening gemaak. Nie net wissel verkeersdrukte van minuut tot minuut nie maar ook volgens tyd van die maand en jaar. Die tabel hierbo maak voorsiening dat die tyd wat dit neem om elke roete af te lê vier maal per jaar met driemaandelikse intervalle geneem word, om vir seisoenskommelinge voorsiening te maak. Die tweede Dinsdag van elke maand word geneem omdat die meeste mense hulle einde van die maand aankope afgehandel het en dit as nie-spitstyd beskou kan word, wat die dag van die maand betref. Op dié dag word daar twee lesings geneem, naamlik 08h00 in die môre wat spitstyd vir die spesifieke dag beteken en 11h00 wat 'n nie-spitstyd lesing gee. Elfuur elke tweede Saterdagoggend gee 'n spitstyd lesing vir die besondere week, maar nie vir die heel spitstyd van die maand nie. Daarvoor word die Saterdag aan die einde van die maand geneem. Die tye waarop die lesings geneem word is verteenwoordigend van nie-spits-tot uiterste spitstye met meer klem op spitstye. Meer klem word aan spitstye as nie-spitstye gegee omdat mense meer bewus is en bly van ongerief en opont-houde wat hul ondervind as die teenoorgestelde.

Die tyd word in minute geneem en kwartaalliks en jaarliks bymekaar getel. Die totale aantal minute kan dan as standaard geneem word en dan kan daar gepoog word om daarop te verbeter. Die standaard-

tyd word deur die werklike tyd gedeel en die resultaat daarvan (in persentasie) verteenwoordig die graad van effektiwiteit. Die graad van effektiwiteit is afhanklik van die wyse waarop wetstoepassing plaasvind. Daar kan verwag word dat wetstoepassing op dié besondere roetes, vanweë die swaarder verkeer wat dit dra, strenger sal wees. Wetstoepassing op die roetes mag weer afhanklik wees van die analise van verkeersgevaare en ongelukke. As daar baie ongelukke op die roetes plaasvind mag dit strenger wetstoepassing tot gevolg hê. Die interafhanklikheid van die verskillende elemente en subelemente moet dus gedurig voor die oë gehou word.

Daar is verdere verfynings wat aangebring kan word in die bepaling van die effektiwiteit waarmee verkeer vloei. Dit hou verband met verkeersopeenhopings en duur van verkeersopeenhopings. Dit word nie aanbeveel vir gebruik voordat die metode van berekening soos hierbo uiteengesit is, baie goed gevestig is en werk nie. Die leser wat meer geïnteresseerd is hierin kan besonderhede in The Urban Institute and International City Management Association (1974, p. 61) kry.

Noudat al die effektiwiteitsmaatstawwe bespreek is, kan daar aandag aan die gebruik daarvan gegee word. Dit sal egter eers nodig wees om aandag te skenk aan die tipe verslag wat jaarliks deur die hoof van

die lisensie- en verkeersdepartement¹⁾ gelewer word oor die departementele werksaamhede.

8.8 Bespreking van die verslag van die hooflisensie- en verkeersbeampte vir die tydperk 1/1/77 tot 31/12/77 (Burgemeestersverslag 1977/78, p. 52-4)

Die verslag het nie na enige doelstellings, waarna gestrewe was verwys nie en dit is iets wat in die toekoms reggestel behoort te word. Daar was dus ook nie sprake dat daar na effektiwiteit verwys kon word nie. Die departementshoof het wel die bewering gemaak dat uit die inhoud van sy verslag blyk dat sy departement, ten spyte van anti-inflasionêre maatreëls, van krag tot krag gegaan het. Die gronde waarop die stelling gemaak is blyk egter nie uit die verslag nie en dit is vreemd dat die raad die verslag so aanvaar het.

In plaas van om met die vergelyking van die syfers van die verkeerstellings in 1972 en 1977 tot die gevolg-

1) Op 1/7/78 het die lisensie- en verkeersdepartement 'n afdeling geword van die nuwe departement beskermingsdienste. Die laaste beskikbare jaarverslag was nog die van die lisensie- en verkeersdepartement.

trekking te kom dat Pietersburg sonder twyfel die hoofstad van die Noorde is kon die syfers eerder in verband gebring gewees het met die toename in die verantwoordelikheid van verkeersbeheer en wat die gevolg daarvan is op die werksaamhede en resultate van verkeersbeheer.

Sonder om verder op die verslag in te gaan kan dit aanbeveel word dat die inligting soos in tabel 8.8 standaardinhoud van 'n jaarverslag moet uitmaak en dat dit dan as basis vir beplanning en beheer oor die departement se werksaamhede moet dien.

Die departementshoof sal nou na aanleiding van tabel 8.8 verslag moet lewer van minstens die volgende:

- (i) Hoe die standarde vir 1977 en 1978 bepaal is ten opsigte van die ongeluksindeks.
- (ii) Redes waarom die ongeluksindeks negatief is.
- (iii) Watter stappe geneem gaan word om terug te kom op standaard.
- (iv) Hoe die standarde vir 1977 en 1978 ten opsigte van die indeks vir die ontleding van ongelukke bepaal is.
- (v) Redes waarom die effektiwiteit ten opsigte van ongeluksontleding so besonder laag is.
- (vi) Watter stappe geneem gaan word om terug te kom op standaard.
- (vii) Hoe die standarde vir die wetstoepassingsindeks bepaal is.

- (viii) Redes waarom wetstoepassingsindeks negatief is.
- (ix) Watter stappe geneem gaan word om terug te kom op standaard.
- (x) In die geval van verkeersopvoeding sal dit nodig wees dat die departementshoof 'n program voorlê waarop die belangrikste doelwitte en aksies van die opvoedingsprogram uiteengesit gaan word. Dit sal dan as standaard dien.
- (xi) Redes waarom die program nie uitgevoer is nie sal jaarliks verstrek moet word.
- (xii) Indien 'n program nie sy doel bereik het nie sal verslag gelewer moet word van wat gedoen kan word om 'n herhaling te voorkom.
- (xiii) Ten opsigte van verkeersvloei bestaan daar nie tans inligting nie maar die departement kan onmiddellik begin werk aan die daarstelling van 'n maatstaf en verduidelik hoe dit bepaal is.
- (xiv) Redes vir afwykings van standaard ten opsigte van verkeersvloei.
- (xv) Bespreking van regstellingstappe ten opsigte van verkeersvloei.

Tabel 8.8

Effektiwiteitsfaktor vir verkeersbeheer 1977

Element	Gewig van element	Subelement	Aanwyser	Standaard	Werklik	Graad van effektiwiteit	Standaard vir volgende jaar
Veiligheid (ongelukke)	80%		S + ⊖	1 069	1 187	0,90	Sal afhang van verwagte toename in geregistreerde voertuie
-	-	Ontleding van ongelukke	S + ⊖	9,30	17	0,55	-do-
-	-	Wetstoepassing	S + ⊖	6 976	4 239	0,61	-do-
-	-	Opvoeding	S + -	Nie genoegsame inligting beskikbaar nie			Program voorgelê deur departementshoof
Spoed	20%	Verkeersvloei	S + -	Nie genoegsame inligting beskikbaar nie			Gebaseer op inligting soos op bladsy 422 voorgestel

$$\begin{aligned}
 \text{Effektiwiteitsfaktor} &: 80 (0,90) + 20 (1,10)^1) \\
 &= 72 + 22 \\
 &= 94\%
 \end{aligned}$$

1) By gebrek aan 'n werklike syfer is 'n denkbeeldige syfer vir illustrasiedoeleindes geneem.

'n Verslag wat die aspekte soos hierbo uiteengesit sistematies dek, kan as sinvolle beplannings- en beheerinstrument gebruik word ten opsigte van die pos verkeersbeheer. Die aspekte wat aandag vereis, word duidelik uitgewys en sinvolle programme om swak plekke reg te stel kan op grond daarvan uitgewerk en aangepak word.

8.9 Samevatting

In dié hoofstuk is daar 'n doelstelling vir verkeersbeheer voorgestel waarna die twee elemente daarvan naamlik veiligheid en spoed in subelemente verdeel is. Daar is vervolgens 'n metode beskryf waar deur middel van puntetoekenning per ongeluk 'n effektiwiteitsfaktor vir ongelukke bepaal is. Daarna is effektiwiteitsfaktore vir die subelemente van die element - veiligheid - bepaal. Daar is pertinent op gewys dat die element en subelemente se effektiwiteitsfaktore in verhouding tot mekaar beoordeel moet word omdat dit 'n goeie maatstaf is om te bepaal of die standarde wat geld, realisties is. Vir die subelement ontleding van ongelukke en verkeersgevaare is die aantal gevaar-punte gebruik as effektiwiteitsmaatstaf. Vir die subelement afdwinging van verkeerswetgewing is daar as maatstaf gebruik 'n verhouding tussen die aantal vervolgings (parkeermeteroortredings uitgesluit) en aantal geregistreerde voertuie. Die subelement opvoeding van publiek vereis van die afdelingshoof om 'n jaarprogram voor te lê. Die raad sal aan die einde van die jaar

op grond van sy verslag besluit of die beoogde doelwitte bereik is of nie.

Daar is slegs vir die ander element - spoed van verkeersvloei - 'n metode vir die berekening van 'n effektiwiteitsfaktor voorgestel sonder om aan subelemente aandag te gee. Die effektiwiteitsmaatstaf word bepaal deur die tyd wat dit neem, om op verskillende tye, dae en maande van 'n jaar oor die vier besigste roetes te ry, met 'n standaardtyd daarvoor te vergelyk.

Nadat kortliks verwys is na die 1977-jaarverslag van die lisensie- en verkeersdepartement is daar opsommen-derwys in tabelvorm aangetoon hoe daar voorgestel word die afdelingshoof in die toekoms verslag behoort te doen.

DEPARTEMENT VAN DIE ELEKTROTEGNIIESE STADSINGENIEUR

9.1 Inleiding

Die inwoner stel sekere vereistes vir 'n effektiewe elektrisiteitsdiens waaraan die plaaslike owerheid van sy kant af sal probeer voldoen. Die plaaslike owerheid van sy kant af verlang egter ook dat die elektrisiteitsdiens winsgewend moet wees en die eiendomsbelastingtarief moet subsidieer. Die vereistes van beide die inwoner en plaaslike owerheid gaan in hierdie hoofstuk saamgevat word in 'n voorgestelde doelstelling vir 'n effektiewe elektrisiteitsdiens. Net soos in die vorige drie hoofstukke word die verskillende elemente van die doelstelling ontleed en bespreek.

Pos 038 (straatbeligting) en 075 (afwagtingsrekening) maak 'n baie onbelangrike deel van die departement se begroting uit en sal nie aandag ontvang nie. Vir besprekingsdoeleindes is die ander drie poste naamlik 054 (elektrisiteit-administrasie), 055 (elektrisiteit-opwekking) en 056 (elektrisiteit-verspreiding) saamgegroepeer en word dit as 'n eenheid behandel in die res van die hoofstuk.

Met die bespreking van die departement van die elektrotegniese stadsingenieur - wat verder in die hoofstuk kortweg die elektrisiteitsdepartement genoem gaan word - word die terrein van handelsdienste betree. 'n Kort oorsig sal eers van die rol van die handels-

dienste in die Pietersburgse plaaslike owerheid gegee word asook van die rol wat elektrisiteitsdienste ten opsigte daarvan speel voordat die aandag uitsluitlik aan elektrisiteitsvoorsiening gewy gaan word.

9.2 Handelsdienste en elektrisiteitsdienste se rol daarin

Die elektrisiteitsdepartement se inkomste het in die finansiële jaar 1976/77 R3 027 879,09 beloop wat 63,06 persent meer was as die gesamentlike inkomste van die ander drie handelsdienste, naamlik abbatoir, klipgroef en water wat R1 856 875,39 beloop het.

Ten einde die belangrikheid van die elektrisiteitsdepartement na waarde te beoordeel moet daar na die belangrikheid van die handelsdienste as 'n geheel gekyk word. Inkomste uit handelsdienste maak die grootste gedeelte van die Pietersburgse plaaslike owerheid se totale inkomste uit. In Pietersburg het die inkomste uit handelsdienste in 1976/77 R4 279 696,92 uit 'n totaal van R7 602 937,79 op die inkomste- en uitgawestaat beloop. In persentasie uitgedruk is dit 56,29. In Pietersburg het die wins uit handelsdienste oor die afgelope dekade 'n baie belangrike plek ingeneem in verhouding tot eiendomsbelasting.

Die volgende tabel gee die posisie oor 'n tydperk van tien finansiële jare weer :

Tabel 9 - 1Belangrikheid van elektrisiteits- en handelsdienste as bron van fondse

Jaar	Wins uit handelsdienste (Rand)	Eiendomsbelasting + wins uit handelsdienste (Rand)	Wins uit handelsdienste as persentasie van totale netto behoefte aan fondse op inkomste- en uitgawestaat
1967/68	275 190	547 996	50,22
1968/69	193 859	468 366	41,39
1969/70	325 241	606 688	53,61
1970/71	236 470	725 723	32,58
1971/72	299 984	711 840	42,14
1972/73	382 134	910 899	41,95
1973/74	277 737	1 037 422	26,77
1974/75	397 083	1 422 003	27,92
1975/76	647 688	1 729 648	37,45
1976/77	605 056	1 930 737	31,34

'n Ontleding van bostaande tabel weerspieël duidelik die belangrike rol wat die wins uit handelsdienste as bron van fondse speel. Uit die laaste kolom lyk dit egter of die plaaslike owerheid 'n gebrek aan beleid het oor die rol wat handelswinste moet speel omdat die persentasie van jaar tot jaar so wyd skommel. Die indruk word verkry dat daar nie 'n goeddeurdagte langtermynplan is nie en dat tariewe

van jaar tot jaar op 'n ad hoc basis bepaal word. Die verhouding eiendomsbelasting tot wins uit handelsdienste is 'n saak waaroor daar deeglik besin behoort te word en die raad behoort sy beleid in dié opsig bekend te maak. Dit is ondenkbaar dat die staat 'n belastingbeleid sal hê wat nie op 'n rasionele onderliggende filosofie gebaseer is nie en dieselfde behoort te geld vir plaaslike owerhede. Daar behoort 'n definitiewe verhouding tussen die hoofbronne van netto fondse te wees. Hoe swaarder daar op eiendomsbelasting gesteun word, oor hoe minder mense word die las versprei veral as daar in ag geneem word dat ongeveer dertig persent (syfer verstrek deur die stadstesourier) van die grondwaardasie in Pietersburg geen eiendomsbelasting vir die plaaslike owerheid oplewer nie omdat dit staats- en provinsiale eiendom is en daarom nie onderworpe aan eiendomsbelasting is nie. Word verhoogde fondse uit hoër handelwinste verkry, dan word die las oor 'n breër basis versprei. Elkeen wat dan van die diens(te) gebruik maak, het nou in elk gevalook die geleentheid om minder van die diens(te) gebruik te maak en sodoende te bespaar. 'n Persoon wat 'n eiendom besit, het geen keuse nie en moet maar betaal sonder opsie om te kan bespaar. Daar behoort oor belangrike beginselsake soos hierdie 'n duidelike beleid neergelê te word.

Daar bestaan volgens die stadstesourier 'n ongeskrewe reël dat die provinsiale owerheid nie maklik 'n verhoging in handelsdienstetarieue sal goedkeur wat sal

lei tot 'n hoër nettowinspersentasie as twaalf tot vyftien persent op 'n handelsdiens nie. Dit is die enigste faktor wat deur die hoër owerheid neergelê is wat die raad kan verhoed om buitensporige wins uit die handelsdienste te maak. 'n Ander faktor sal natuurlik die reaksie van die plaaslike inwoners wees. Daar ontstaan altyd teenkanting as tariewe verhoog word. As die verhogings, hetsy vir dienste of belasting, egter as grondslag 'n deeglik deurdagte basis het, dan kan die teenkanting redelik getemper word. As die publiek byvoorbeeld weet dat dit beleid is dat elektrisiteitstariewe sê vyf-en-twintig persent van die netto behoefte aan fondse op die inkomste- en uitgawestaat moet lewer dan behoort enige verduideliking waarom tariewe verhoog word, as dit verband hou met dié doelstelling, meer geredelik aanvaar te word. Die plaaslike owerheid se tariefbepalings en die bydrae van elke diens tot die netto behoefte aan fondse is bedryfseonomies gesien op 'n te losse voet en toon gebrek aan behoorlike beleid.

Die bydrae wat die elektrisiteitsdepartement tot genoemde syfers speel is aansienlik en sal later in die hoofstuk onder punt 9.8 in tabel 9.8 behandel word. Op dié stadium kan daar miskien net vermeld word dat die departement van die elektrotegniese stadsingenieur die departement is wat in die jaar 1976/77 die grootste inkomste en uitgawe gehad het.

Die inkomste was R3 027 879,09 terwyl die uitgawe R2 932 108,64 was. Die netto wins was dus R95 770,45. Die uitgawe van elektrisiteitdienste het dus 38,57 persent van die totale uitgawes op die belastings- en algemenedienstestaat uitgemaak. Die departement van die elektrotegniese stadsingenieur is dus, as daar uit 'n inkomste en uitgawe oogpunt na gekyk word, die belangrikste departement van die plaaslike owerheid en sal op die oog af die grootste moontlikheid vir winsneming en/of besparing bied.

Ten einde te probeer bepaal hoe effektief die elektrisiteitsdepartement bestuur word, moet daar gekyk word na die doelstellings daarvan. Daar kon nêrens 'n duidelike omvattende geformuleerde doelstelling gevind word nie en daarom is daar gepoog om in eenvoudige taal 'n doelstelling voor te stel en te definieer wat in die res van die hoofstuk breër toegelig sal word.

9.3 Doelstellings van die elektrisiteitsdepartement

Doelstellings vir dieselfde saak sal nooit of selde deur enige twee persone identies geformuleer word nie. Die kans is egter groot dat daar groot ooreenstemming sal wees oor die basiese elemente van doelstellings. Met dit in gedagte is die volgende doelstelling vir die elektrisiteitsdepartement geformuleer :

Om sonder onderbreking soveel krag as wat verlang word aan almal wat daaraan behoefte het te voorsien teen die laagste tariewe moontlik en terselfdertyd die beplande wins te maak waarmee die eiendomsbelastingtarief gesubsidieer moet word.

Die bostaande doelstelling kon op die oog af net so wel dié van 'n private onderneming gewees het as daar op veral die winselement daarin gelet word. 'n Ontleding van die doelstelling sal egter tog belangrike verskille tussen 'n private onderneming en die elektrisiteitsdepartement van die plaaslike owerheid uitwys al strewe beide daarna om 'n wins te maak. Die bespreking wat nou volg, sal plaasvind aan die hand van die volgende elemente :

Sonder onderbreking;

Verskaffing van soveel elektrisiteit as wat verlang word;

Verskaffing van elektrisiteit aan almal wat daaraan behoefte het;

Verskaffing van elektrisiteit teen die laagste tariewe (koste);

Beplande wins; en

Eiendomsbelastingtarief subsidieer.

9.4 Element : Sonder onderbreking

Die huishoudelike verbruiker verwag dat daar krag sal

wees as hy die knoppie druk of skakelaar aanskakel. As dit nie daar is nie dan ontwrig dit gewoonlik die huishouding. Die gevolge daarvan is ongerief en as daar skade is, is dit gewoonlik gering. Die industriële verbruiker kan egter groot skade ly omdat produksie tot stilstand kom en daarom sal die plaaslike owerheid alles in sy vermoë doen om onderbrekings te voorkom. Behalwe die verlies en ongerief wat verbruikers ly beteken 'n onderbreking vir die plaaslike owerheid ook verlies aan inkomste.

Onderbrekings kan hoofsaaklik in twee groepe verdeel word, naamlik die in die voorsiener (Evkom) se netwerk en tweedens die in die verspreider (plaaslike owerheid) se netwerk. Oor die onderbrekings in die voorsiener se netwerk het die plaaslike owerheid geen beheer nie, terwyl onderbrekings in die tweede kategorie beheerbaar of onbeheerbaar mag wees. Onbeheerbare onderbrekings word gewoonlik veroorsaak deur weerlig, oorstromings en ander rampe. Beheerbare onderbrekings is gewoonlik die tipe waar kapasiteit vanweë swak vooruitbeplanning onvoldoende raak om veral spitsvraag te hanteer. Volgens die elektrotegniese stadsingenieur bestaan daar in Pietersburg nie beheerbare kragonderbrekings nie en kan alle onderbrekings in die tydperk sedert sy aanstelling op 1 Augustus 1975 as onbeheerbaar beskryf word.

Kragonderbrekings het nadelige gevolge wat soos reeds

aangetoon, tot 'n minimum beperk moet word. Gedurende die 1976/77 finansiële jaar is 'n 125 kVA generator vir bystandsdoeleindes aangekoop. Die oorspronklike oogmerk was om dit vir nooddiens te gebruik by die waterpompstasies of ander persele. Dit is egter met groot sukses aangewend om verbruikers van krag te voorsien waar normale voorsiening vanweë 'n kabelfout afgesny was (Burgemeestersverslag 1977/78, p. 18). Dit is dus wel moontlik om die nadelige gevolge van kragonderbrekings te verminder. In welke mate die plaaslike owerheid bereid sal wees om fondse vir dié doel te bewillig is 'n saak waaroor 'n bedryfsekonoom hom nie sal wil waag nie. Al aanbeveling wat gemaak kan word, is dat die voordele wat deur sodanige uitkakeling teweeggebring sal word, indien daarop besluit word, behoorlik omskryf moet word. Dit kan uitgedruk word in terme van persentasievermindering in tydsduur van periodes van kragonderbreking. Dié voordeel kan dan opgeweeg word teen die koste daaraan verbonde. Sou die plaaslike owerheid bereid wees om die koste, al sou dit selfs buitensporig hoog wees, aan te gaan om onderbrekings uit te skakel of te verminder, sal die bedryfsekonoom daarmee vrede hê. Die enigste voorwaarde is dat die voordeel van die uitgawe behoorlik omskryf moet wees.

Met ononderbroke lewering word ook bedoel ononderbroke oor die langtermyn. 'n Private onderneming sal nor-

maalweg as 'n produk of produklyn nie winsgewend is nie produksie en/of bemarking daarvan staak. Die plaaslike owerheid is ten opsigte van elektrisiteitsverspreiding nie in dieselfde posisie nie. Elektrisiteitsvoorsiening is 'n diens wat ononderbroke gelewer moet word al word daar nie 'n wins gemaak nie. Anders as by 'n private onderneming waar verliese tot ondergang kan lei, kan die plaaslike owerheid die diens aanhou lewer deur bloot net sy tariewe te verhoog of inkomste uit 'n ander bron te vind. Dit behoort egter 'n noodmaatreël te wees. Die hoogste doelstelling van 'n elektrisiteitsdepartement behoort te wees, omdat hy in 'n monopolistiese posisie verkeer, om doeltreffendheid in 'n groot mate na te jaag. Die departement moet nooit sy bevoorregte posisie dat hy ononderbroke diens kan lewer omdat hy die mag het om tariewe te verhoog uitbuit nie, maar behoort sy verantwoordelikeidsbesef te toon deur alles in die stryd te werp om die diens teen minimum koste te lewer binne die perke van die gedefinieerde doelstelling.

Ten einde die diens egter teen die minimum koste te lewer, sal dit nodig wees om tog die diens of 'n deel daarvan te onderbreek onder sekere omstandighede. Wat hiermee bedoel word sal duidelik word uit 'n bespreking van die volgende opskrif.

Krag aan die dorp kan deur middel van 'n enkele of verskeie transmissiestelsels gelewer word. In Pieters-

burg word krag deur 'n dubbeltransmissiestelsel versprei wat tot gevolg het dat ten minste 'n deel van die dorp krag sal hê sou een van die stelsels faal.

Nie net krag sonder onderbreking is nodig nie maar ook soveel krag as wat die verbruiker verlang. Party keer wil die verbruiker baie krag hê, party keer minder. Wat ook al sy vraag, moet daarin voorsien word die oomblik wanneer hy dit benodig en daarom is die volgende element wat bespreek word belangrik.

9.5 Element : Verskaffing van soveel elektrisiteit as wat verlang word

9.5.1 Inleiding

As daar in gedagte gehou word dat die plaaslike owerheid 'n wins uit handelsdienste maak dan kan daar aanvaar word dat alles moontlik gedoen sal word om in al die aanvraag te voorsien. Net soos enige private onderneming ook sal probeer om sy totale omset so hoog moontlik te hê sal die elektrisiteitsdepartement dit ook wil doen. Waar 'n private onderneming egter gewoonlik goedere hanteer wat opgeberg kan word sodat die invloed van seisoenskommelinge uitgeskakel of afgeplat kan word, het die elektrisiteitsdepartement die probleem dat hy 'n kommoditeit hanteer wat vir alle praktiese doeleindes nie opgegaar of verwerk

kan word nie. Elektrisiteitsverbruik is 'n kommoditeit waarvan die gebruik geweldig wissel volgens seisoene en ook volgens tyd van die dag. Die plaaslike owerheid moet in staat wees om in die spitsvraag te voorsien, maar moet in gedagte hou dat dit onekonomies is om doodeenvoudig die kapasiteit van die distribusienetwerk by die spitsvraag te laat aanpas sonder om metodes aan te wend om die spitsvraag af te plat. Daar moet verder gepoog word om die gaping tussen spitsvraag en die gemiddelde verbruik so klein moontlik te hou. As daarin geslaag kan word dan kan die grootste opbrengs op kapitale investering bereik word. Ten einde die gaping tussen die gemiddelde verbruik en die spitsaanvraag so klein as moontlik te hou sal dit nodig wees om verbruik met spitsstye te beperk of te ontmoedig en gedurende nie-spitsstye aan te moedig. Volgens McCullough (1978, p. 45) kan dit op een of meer van die volgende metodes geskied :

- (i) Die gebruik van twee-tariefmeters waarmee elektrisiteit verbruik gedurende sekere tye van die dag teen hoër of laer tariewe gemeet word.
- (ii) Die heffing van 'n maksimum aanvraagtarief wat afgesien van die gewone tarief per eenheid betaal moet word.
- (iii) Die aanwending van lasbeheer.

Aldrie metodes is baie duur en het groot kapitale en/of onderhoudsuitgawes tot gevolg. As 'n elektrisiteitstarief egter ontwerp kan word om dié klas verbruiker wat 'n groot gaping tussen spits- en gemiddelde verbruik het sover te kry om die koste van 'n lasbeheerstelsel op sy water- en geboueverwarmerstelsel, waardeur die gaping verklein kan word, te dra, sal dit volgens McCullough (1978, p. 45) geweldige verminderings in die kapitale koste van opwekkings- en verspreidingsstelsels tot gevolg hê. Dit is goedkoper en meer effektief om die vraag na krag te verminder as om in 'n ekwivalente addisionele kapasiteit te voorsien.

Die term, soveel as wat verlang word, is waar binne sekere perke. Die perke word bepaal deur EVKOM se tariewe. As die verbruiker toegelaat word om soveel krag te verbruik as wat hy nodig het wanneer hy wil kan dit hom baie duur te staan kom. Om te verduidelik waarom dit hom duur te staan sal kom, is dit nodig om kortliks te verduidelik op grond van inligting deur die elektrotegniese stadsingenieur verskaf, waarom EVKOM se kragtariewe op die spitsverbruik gebaseer word.

9.5.2 Redes waarom EVKOM se tariewe op spitsvraag gebaseer word

Spitsvraag is die grootste probleem waarmee 'n elektri-

siteitsvoorsiener te doen het (Verslag van die elektrotegniese stadsingenieur aan die bestuurskomitee, 20/2/78, Agenda, p. 162(c)). Elektrisiteitsverbruik wissel gedurende die verloop van 'n dag. Of die verbruiker min of baie krag verbruik, die krag moet beskikbaar wees in voldoende hoeveelhede wanneer hy dit benodig. Die opwekkingsfasiliteite om in hierdie vraag, wat gewoonlik van korte duur is, te voorsien is baie duur. Die opwektoerusting word dus slegs vir kort periodes optimaal of naby optimaal benut terwyl dit die oorgrote meerderheid van die tyd teen 'n baie laer kapasiteit benut word. As die vraag dus eweredig was sonder dat daar so iets soos 'n spitsvraag was, dan sou opwekkingsfasiliteite met 'n laer kapasiteit en gevolglik 'n baie kleiner kapitaalinvestering voldoende gewees het. Ten einde investering in die geweldige duur opwekkingsfasiliteite te beperk, word die spitsverbruik van 'n plaaslike owerheid in aanmerking geneem by die bepaling van sy rekening. Hoe laer die spitsverbruik van 'n plaaslike owerheid hoe goedkoper die totale eenheidskoste van elektrisiteit. Ten einde te verduidelik hoe die rekening beïnvloed word, is dit nodig om kortliks te let op die vyf elemente waaruit EVKOM se tarief aan Pietersburg bestaan.

9.5.3 Elemente van EVKOM se tarief

(1) Diensgeld Dit is 'n bedrag wat betaal word

vir die diens wat gelewer word wanneer dit benodig word. Dit is baie laag en het op 1 September 1978 R20,00 per maand beloop.

- (ii) Eenheidskoste Dit is 'n bedrag per eenheid wat vermenigvuldig word met die aantal eenhede aangekoop deur die plaaslike owerheid. Die bedrag word elke drie maande aangepas deur 'n formule wat die verhoging van steenkoolpryse akkommodeer.
- (iii) Maksimum aanvraagkoste Hierdie koste maak die belangrikste element van Pietersburg se maandelikse rekening uit. Pietersburg se elektrisiteitsrekening het soos volg (kyk tabel 9.2) daar uitgesien in die twaalf maande Julie 1977 tot Junie 1978 en daaruit kan afgelei word hoe 'n belangrike deel die maksimum aanvraagkoste van die totale rekening uitmaak.

Uit tabel 9.2 is dit duidelik dat die totale maksimum aanvraagkoste (wat bereken word volgens die hoogste geïntegreerde verbruik gedurende enige uur in die maand) elke maand meer was as die totale bedrag wat per eenheid (kolom 4) betaal was.

Pietersburg se elektrisiteitsrekening (EVKOM) 1977/78

Maand	1 Diens- geld	2 Eenhede aange- koop	3 Koste per een- heid	4 Totale koste (2 x 3)	Maksimum aanvraagkoste			8 Afslag (20%)	9 Totale koste (1 + 4 - 8)	10 Algemene toeslag	11 Rekening vir Maand (9 + 10)
					5 Maksimum eenhede aangevra	6 Tarief	7 Totale koste (5 x 6)				
1977										(90%)	
Julie	R20,00	13 543 032	0,49	R66 360,86	29 480,00	R2,50	R73 700,00	R27 716,17	R112 364,69	R101 128,22 (90%)	R213 492,91
Augustus	20,00	12 963 141	0,49	63 519,39	29 320,00	2,50	73 300,00	27 067,88	109 771,51	98 794,36 (90%)	208 565,87
September	20,00	10 829 417	0,49	53 064,14	27 501,80	2,50	68 754,50	24 067,73	97 770,91	87 993,82 (90%)	185 764,73
Oktober	20,00	11 398 825	0,50	56 994,13	23 521,80	2,50	58 804,50	22 863,73	92 954,90	83 659,41 (90%)	176 614,31
November	20,00	10 315 082	0,50	51 575,41	22 646,20	2,50	56 615,50	21 342,18	86 868,73	78 181,86 (90%)	165 050,59
Desember	20,00	9 152 975	0,50	45 764,88	21 969,60	2,50	54 924,00	19 841,78	80 867,10	72 780,39 (90%)	153 647,49
1978										(127%)	
Januarie	20,00	10 277 214	0,505	51 899,93	21 452,20	2,50	53 630,50	20 810,09	84 740,34	107 620,23 (127%)	192 360,57
Februarie	20,00	9 359 291	0,505	47 264,42	21 929,80	2,50	54 824,50	20 121,78	81 987,14	104 123,67 (127%)	186 110,81
Maart	20,00	9 651 161	0,505	48 738,36	22 725,80	2,50	56 814,50	20 814,57	84 758,29	107 643,03 (127%)	192 401,32
April	20,00	11 597 290	0,53	61 465,64	25 631,20	2,50	64 078,00	24 812,73	100 750,91	127 953,66 (127%)	228 704,57
Mei	20,00	12 518 343	0,53	66 347,22	27 462,00	2,50	68 655,00	26 704,44	108 317,78	137 563,58 (127%)	245 881 36
Junie	20,00	12 481 248	0,53	66 150,61	31 680,80	2,50	79 202,00	28 774,52	116 598,09	148 079,57 (127%)	264 677,66
Totale vir jaar		134 087 019		679 144,99	305 321,20		763 303,00	284 937,60	1 157 750,39	1 255 521,80	2 413 272,19

Bron : EVKOM rekenings vir die verskillende maande

- (iv) Afslag vir groot verbruikers 'n Afslag van twintig persent word toegestaan op die totaal van die bedrag in kolomme 4 en 7 as dit R1 500 per maand oorskry.
- (v) Algemene toeslag 'n Toeslag van 127 persent word tans op die bedrag bereken in kolom 9 gehef, omdat Pietersburg 'n uitbreidingsgebied" is.

Daar is reeds genoem dat die plaaslike owerheid 'n wins uit sy elektrisiteitsvoorsieningsdiens wil en eintlik moet maak. Die ideaal sal wees om die wins so groot as moontlik te maak. Dit kan verkry word deur inkomstes te verhoog of uitgawes te verminder. Die afplatting van die spitsvraag bied 'n moontlikheid tot kostevermindering en die wyse waarop dit kan geskied word nou bespreek.

9.5.4 Metodes waarop die spitsvraag verminder kan word

Die metodes wat hieronder bespreek gaan word, is die praktiese moontlikhede wat vir die Pietersburgse plaaslike owerheid beskikbaar is en is gebaseer op inligting wat op die raadsvergadering van 20 Februarie 1978 deur die elektrotegniese stadsingenieur voorgelê is.

9.5.4.1 Addisionele opwekking

Addisionele opwekking kan deur middel van 'n afsonderlike generator geskied wat in die spitsvraag kan voorsien teen 'n betreklik lae koste. Die krag wat deur so 'n generator opgewek word, kan parallel met EVKOM aan die verbruikers voorsien word of sommige verbruiker(s) kan in die spits tyd aan die netwerk onttrek word en afsonderlik krag van die generator ontvang.

Ontwikkeling parallel met EVKOM sou die meeste voordele ingehou en ook die mees ekonomiese gewees het, indien daar nie vereis was dat die plaaslike owerheid aan EVKOM 'n bedrag vir elektrisiteit moes betaal het wat by wyse van die volgende formule bepaal word nie :

Minimum betaling per jaar = $a - \left(\frac{b}{a}\right)$

waar $a = 12 \times$ die maksimum aanvraag op die verbruiker se stelsel in die jaar van rekening en

$b =$ som van maandelikse gelyktydige maksimum aanvraag op die verbruiker se stelsel in die jaar van die rekening.

Die enigste wyse waarop die formule tot Pietersburg se voordeel kan wees, sal wees as die maandelikse maksimumvraag konstant gehou kan word. Indien die syfers in tabel 9.3 geneem word as voorbeeld dan kan besef word hoe moeilik dit sal wees omdat die spitsverbruik van maand tot maand wissel. Pietersburg se kragstasie, wat reeds aan produksie onttrek is, kan nog 10 000 kW

per maand lewer. Terwyl daar in elk geval vir EVKOM se maksimum krag gelewer betaal moet word, sal EVKOM ongeveer 22 000 kW voorsien, terwyl die kragstasie se lewering dan sal wissel tussen 1 000 kW in die somer tot 10 000 kW in die winter. 'n Onderzoek wat deur die elektrotegniese stadsingenieur gedoen is, het aangetoon dat dit onekonomies sal wees hoofsaaklik vanweë die feit dat die kragstasie se eenheidskoste hoër as EVKOM s'n is.

9.5.4.2 Rimpelbeheer

Rimpelbeheer is 'n stelsel waardeur sekere apparaat aan- of afgeskakel word deur middel van 'n aúdiofrekwensiesein op die voorsieningsnetwerk. 'n Relè word gewoonlik aan waterverwarmerstelsels en ondervloerse verhittingstelsels geïnstalleer wat dit na gelang van behoefte afskakel om die spitsvraag te verminder. Die dorp se warmwaterstelsels en ondervloerse verhittingstelsels word dan deur 'n sentrale stelsel beheer. Die stelsel word aan die warmwater- en ondervloerse verhittingstelsels verbind omdat dit die minste ongerief, indien enige, sal veroorsaak. Deur kragvoorsiening na hierdie stelsels te onderbreek word 'n element van die doelstelling - sonder onderbreking - wat vroeër in die hoofstuk gegee is nie nagekom nie. Die nadelige gevolge daarvan sal egter, volgens die elektrotegniese stadsingenieur so gering

wees dat die verbruiker kwalik, indien wel, sal agterkom dat die warmwaterstelsel en/of ondervloerse verhittingstelsel afgeskakel het. Vir alle praktiese doeleindes kan gestel word dat dit eintlik meer 'n verskuiwing van verbruik as 'n onderbreking van verbruik is.

Die effek van rimpelbeheer op totale elektrisiteitsverbruik is volgens die elektrotegniese stadsingenieur minimaal en hy skat dat dit min of meer 1 persent van daaglikse verkope sal wees. Die groot invloed van rimpelbeheer is dat die stelsel die totale verbruik beter oor 'n dag versprei eerder as om totale verbruik te verminder.

Die moontlikheid is ook baie sterk dat die onderbreking nie elke dag sal plaasvind nie. Gestel die verwagte spitsvraag vir 'n maand is 30 000 kW. Die rimpelbeheerstelsel sal dan alleenlik op die dae in werking tree wat die verbruik 26 400 kW te bowe gaan. Die geskatte bruto besparing wat meegebring kan word deur vierduisend relê's (die aantal waterverwarmingstelsels in Pietersburg) te installeer sal 3 600 kW op die spitsvraag wees. (Verslag van die elektrotegniese stadsingenieur aan die bestuurskomitee 20/2/78, Agenda, p. 162(g)). Bereken teen die maksimum aanvraagkoste van R2,50 per kW in Tabel 9.2 sou dit die volgende besparing vir die tydperk Julie 1977 tot Junie 1978 teweegbring het.

Tabel 9.3

Maandelikse besparing op EVKOM elektrisiteitsrekening indien spitsvraag elke maand met 3 600 kW besnoei kon gewees het (Julie 1977 tot Junie 1978)

Maand	Spitsvraag (kW)	Veranderde spitsvraag (kW)	Koste teen werklike spitsvraag (Rand)	Koste teen veranderde spitsvraag (Rand)	Bruto besparing (Rand) (3 600 x R2,50)	% Besparing op koste
1977						
Julie	29 480,00	25 880,00	73 700,00	64 700,00	9 000,00	12,21
Augustus	29 320,00	25 720,00	73 300,00	64 300,00	9 000,00	12,28
September	27 501,80	23 901,80	68 754,50	59 754,50	9 000,00	13,09
Oktober	23 521,80	19 921,80	58 804,50	49 804,50	9 000,00	15,30
November	22 646,20	19 046,20	56 615,50	47 615,50	9 000,00	15,90
Desember	21 969,60	18 369,60	54 924,00	45 924,00	9 000,00	16,39
1978						
Januarie	21 452,20	17 852,20	53 630,50	44 630,50	9 000,00	16,78
Februarie	21 929,80	18 329,80	54 824,50	45 824,50	9 000,00	16,42
Maart	22 725,80	19 125,80	56 814,50	47 814,50	9 000,00	15,84
April	25 631,20	22 031,20	64 078,00	55 078,00	9 000,00	14,05
Mei	27 462,00	23 862,00	68 655,00	59 655,00	9 000,00	13,11
Junie	31 680,80	28 080,80	79 202,00	70 202,00	9 000,00	11,36

Die voorwaarde waarop bogenoemde besparings verkry sou word, is natuurlik dat die plaaslike owerheid vooruit presies kon skat wat die verbruik sou gewees het. Uit bostaande tabel is dit duidelik dat die spitsverbruik van maand tot maand redelik gewissel het. So was die laagste spitsvraag gedurende Januarie 1978 21 452,20 kW teenoor 'n hoogste spitsvraag van 31 680,80 kW in Junie 1978. Die gemiddelde maandelikse spitsverbruik was 25 443,43 kW. Daar is reeds in hoofstuk 2 daarop gewys dat vooruitskattings nie eenhonderd persent akkuraat gemaak kan word nie en die voordeel in bogenoemde tabel is dus slegs 'n teoretiese maksimum besparing. Die plaaslike owerheid sal uit syfers van die verlede veral vir verwagte minimum temperature, hoofsaaklik vir tussen agt uur en nege uur in die oggende, 'n vooruitskatting moet maak van elke maand se spitsverbruik. Een of meer wiskundige tegnieke, gekoppel met die gebruik van die rekenaar, sal absoluut noodsaaklik wees daarvoor ten einde die voorspelling so akkuraat moontlik te maak. Oorskatting van die spitsverbruik sal tot gevolg hê dat potensiële besparing verbeur word deurdat die rimpelbeheer te laat in werking tree om die volle voordeel van die 3 600 kW besparing te benut. 'n Onderskatting mag tot gevolg hê dat die kragonderbreking op die warmwater- en ander toestelle te lank duur en ongerief veroorsaak. Die vorige element - sonder onderbreking - kan dan wesentlike probleme veroorsaak.

Die bruto besparing van R108 000 per jaar soos hierbo

bereken kry nog meer waarde as in ag geneem word dat dit 'n netto besparing (ten opsigte van aankoopkoste alleen) van R196 128 tot gevolg het. Dié syfer word soos volg verkry :

Brutobesparing	R108 000
- 20% afslag	R 21 600
	<hr/>
	R 86 400
+ toeslag van 127%	R109 728
	<hr/>
	R196 128
	<hr/> <hr/>

Die elektrotegniese stadsingenieur meld (Agenda van die bestuurskomiteevergadering gehou op 20 Februarie 1978, p. 162(g)) dat 'n diepgaande studie van Pietersburg se behoeftes nodig is om vas te stel waar die ekonomiese grens lê vir die aantal relês wat geïnstalleer moet word. Die totale koste vir 4 000 relês sou R630 000 beloop terwyl die rente en kapitale delging op so 'n groot lening ongeveer R85 000 per jaar sou beloop. Die netto besparing per jaar op die hele projek van rimpelbeheer sou dus ongeveer R111 128 beloop.

Die raad het besluit om dit aan die elektrotegniese stadsingenieur op te dra om 'n ondersoek uit te voer op grond van die skynbare voordele van rimpelbeheer. Op 31 Oktober 1978 was die verslag nog nie gereed nie en die vooruitsig was dat dit eers Januarie 1979 ge-

reed sou wees. Dit is jammer dat daar nie beter vordering met die verslag gemaak word nie omdat dit die verbruiker waarskynlik tot R9 260 vir elke maand wat die instelling van die stelsel sloer kos.

9.5.4.3 Lasbeheerstelsels

Hieronder word verstaan dat die las op 'n spesifieke installasie beheer word en dat dit nie soos by rimpelbeheer sentraal beheer word nie. Dit het voordele vir kleiner dorpe maar vir 'n groot dorp soos Pietersburg waar daar 'n groot vraag na krag is deur industriële instellings, veroorsaak dit meer nadele as voordele.

9.5.4.4 Verhoging van tariewe

Oppervlakkig beskou kan 'n verhoging in tariewe indien verbruik bo 'n sekere kerf styg die probleem oplos. So byvoorbeeld kan die tarief vir elektrisiteit gedurende Juliemaande wanneer die jaar se hoogste vraag ondervind word met 'n sekere persentasie belas word om buitengewone verbruik te verminder. Daar kan egter twee argumente aangevoer word waarom dit hoogs waarskynlik nie sal slaag nie. Eerstens sal dit teen die openbare welsyn wees om van die verbruiker te verwag om sy verbruik van elektrisiteit in te kort. Tweedens sal dit slegs slaag indien die spitsverbruik daardeur afgeplat kan word en daarvoor is daar geen waarborg

nie. Die interessante verskynsel doen hom in Pietersburg voor dat spitsverbruik elke dag gedurende 08h00 tot 09h00 voorkom. Geen bevredigende verklaring, nie eens van die elektrotegniese stadsingenieur, kan hiervoor gevind word nie, en dit versterk net die vermoede dat daar geen waarborg is dat hoër tariewe die spitsverbruik sal laat afneem nie.

Dit was glad nie moontlik om 'n neiging te bepaal in die toename in spitsvraag oor die afgelope paar jaar nie. In die Burgemeestersverslag 1976/77 (p. 68) word die spitsvraag van die kragstasie en EVKOM gegee. Ongelukkig kan die twee syfers nie bymekaar getel word nie omdat die spitsvrae nie noodwendig gelyktydig was nie. Die kragstasie se spitsvraag kan byvoorbeeld in Junie in die jaar gewees het en EVKOM s'n Julie. Slegs die spitsvraag vir 1976/77 naamlik 32 000 kW is bekend (Agenda en notule van die bestuurskomiteevergadering van 20 Februarie 1978, p. 162(c)).

Samevattend kan dus gestel word dat die plaaslike owerheid sal probeer om soveel krag as wat verlang word te voorsien maar dat dit onekonomies is om dit altyd te voorsien wanneer dit verlang word.

9.6 Element : Verskaffing van elektrisiteit aan almal wat daaraan behoefte het

Hierdie element spreek vir sigself en daarop hoef nie

veel uitgebrei te word nie behalwe dat die aandag daarop gevestig moet word dat die plaaslike owerheid altyd gereed moet wees om krag onmiddellik te voorsien aan verbruikers wat veral nuwe geboue betrek. Dit impliseer dat die distribusienetwerk vir meer as net die huidige vraag voorsiening moet maak.

9.7 Element : Verskaffing van elektrisiteit teen die laagste koste

Tot op hierdie stadium het die bespreking in 'n groot mate gesentreer om die verkryging en beskikbaarstelling van elektrisiteit. Met bogenoemde onderwerp is die stadium nou bereik waar die elektrisiteit aan die verbruiker verkoop en 'n prys daarvoor bepaal moet word. Die prys word weerspieël in die tarief wat vir elektrisiteit gevra word. 'n Tarief is nie iets wat sommer na willekeur vasgestel kan word nie en hou meer in as wat daar op die oog af in is.

McCullough (1978, p. 43) onderskei ses elemente van 'n suksesvolle elektrisiteitstarief wat vir skrywer groot sin uitmaak en wat as maatstaf gebruik kan word oor die mate waarin die elektrisiteitsdepartement behoorlik beplan het of nie. Die elemente is die volgende :

- (i) Vraagverwante koste moet verhaal word;
- (ii) Vaste koste moet verhaal word;

- (iii) Energiekoste moet verhaal word;
- (iv) 'n Hoë ladingsfaktor moet aangemoedig word;
- (v) 'n Hoë arbeidsfaktor moet aangemoedig word;
- (vi) 'n Wins moet getoon word; en
- (vii) Die tarief moet aanvaarbaar en prakties wees.

Daar sal vervolgens aan elkeen van bogemelde elemente as subelemente van die element, verskaffing van elektrisiteit teen die laagste koste, aandag geskenk word.

9.7.1 Subelement : Vraagverwante koste moet verhaal word

Die kapitaalkoste van die distribusienetwerk hang af van die vraag na of koers waarteen elektrisiteit verbruik word. Die distribusienetwerk se kapasiteit moet sodanig wees dat dit die hoeveelheid elektrisiteit wat benodig word, kan hanteer. Hoe hoër die vraag na elektrisiteit hoe groter die kapasiteit van die distribusienetwerk en natuurlik hoe hoër die kapitaalkoste daaraan verbonde. Soos reeds aangetoon sal die distribusienetwerk nie altyd en waarskynlik nooit teen volle kapasiteit benut word nie. Die kapitaalkoste van die distribusienetwerk moet verhaal word afgesien van die graad van benutting daarvan. Die benodigde fondse vir kapitaalprojekte van hierdie aard is gewoonlik hoog en dit word normaalweg verkry deur lenings terugbetaalbaar oor 'n tydperk van twintig jaar aan te gaan. Die volgende gee 'n aanduiding van verpligte lenings-

terugbetalings ten opsigte van die opwekkings- en distribusienetwerk in die jare 1972 tot 1977 van Pietersburg.

Tabel 9.4

Verpligte leningsterugbetalings ten opsigte van
elektrisiteitsdepartement

Jaar	Bedrag	Totale uitgawes	% van totale uitgawes
1972/73	R 88 923	R1 363 802	6,52
1973/74	137 938	1 579 079	8,74
1974/75	133 799	1 897 277	7,05
1975/76	160 412	2 116 402	7,58
1976/77	106 541	2 932 108	3,63

Bron : Syfers deur stadstesourier verstrek

Uit bostaande tabel kan afgelei word dat die omvang van verpligte leningsterugbetalings nie baie groot is nie en dat dit minder belangrik geword het toe EVKOM se tariewe in 1976/77 'n skerp styging begin toon het.

Hierdie gelde kan op een van die volgende maniere verhaal word :

- (i) Deur die betaling van 'n beskikbaarheidstarief of die dienste gebruik word of nie.
- (ii) Deur die heffing van 'n oppervlaktetarief.
- (iii) Deur middel van 'n bloktarief waar die eerste en tweede of meer blokeenhede wat verbruik word teen 'n hoër tarief as daaropvolgende eenhede verkoop word.
- (iv) Deur middel van tariewe wat gevra word vir gebruikte eenhede.

9.7.2 Subelement : Vaste koste moet verhaal word

Met vaste koste word bedoel al die maandelikse koste wat verbonde is aan die bedryf en onderhoud van die distribusienetwerk sowel as die administrasie daarvan vir 'n kapasiteit wat mag wissel tussen twee vaste punte. Dit is normaalweg nie baie moeilik om hierdie koste te bereken nie. Indien die kapasiteit 'n sekere grens verbysteek vind 'n toevoeging tot die kostes plaas wat ook as vas beskryf kan word tussen twee volgende punte. Batty (1963, p. 221) verwys na sulke koste as "fixed costs stepped" en vervolg : "Unfortunately, there is no generally accepted definition of the terms being dealt with; sometimes these costs which are of a stepped nature are called semi-variable costs".

In Pietersburg word vaste koste en vraagverwante koste verhaal deur middel van 'n minimum maandelikse heffing

per perseel of daar elektrisiteit verbruik word of nie en wat 'n basiese heffing vir huishoudelike en besigheidstoevoer behels. Daarbenewens betaal die besighede ook net soos die grootmaatverbruikers 'n diensheffing.

9.7.3 Subelement : Energiekoste (aankoopkoste)
moet verhaal word

Hierdie is koste wat min of meer direk in verhouding met die hoeveelheid elektrisiteit wat aangekoop word wissel. In Pietersburg bestaan dit hoofsaaklik uit die aankoopprys van elektrisiteit van EVKOM. Teoreties sal die minimumprys wat vir elektrisiteit gevra kan word gelyk wees aan wat daarvoor betaal word. Dit is egter baie belangrik om daarop te let dat nie alle krag wag aangekoop word, verkoop word nie, omdat daar 'n aansienlike deel in die distribusieproses verlore gaan. Tabel 9.5 gee 'n idee van die omvang van distribusieverliese vir Pietersburg oor 'n tydperk van vyf jaar.

Die invloed van die verlore eenhede is aansienlik. Indien die verlies in eenhede oor die bogenoemde vyf jaar vermenigvuldig word met die aankoopprys per eenheid dan skep dit die sorgwekkende beeld soos weergegee in tabel 9.6.

Tabel 9.5Omvang van distribusieverliese

Jaar	Eenhede aangekoop en opgewek	Eenhede verkoop	Verlies (Eenhede)	% verlies op totale aankope en opwekking
1972/73	131 588 523	121 834 394	9 754 129	7,41
1973/74	136 793 063	124 360 652	12 432 411	9,09
1974/75	146 760 077	135 356 814	11 403 263	7,77
1975/76	116 542 945	106 422 082	10 120 863	8,68
1976/77	124 972 643	110 542 278	14 430 365	11,55

Bron : Stadsraad Pietersburg Finansiële State,
30/6/77, p. 22.

Tabel 9.6Verlies in rand ten opsigte van verlore eenhede

Jaar	Verlies in eenhede	Koste per eenheid aangekoop (sent)	Totale verlies (rand)
1972/73	9 754 129	1,047	102 126
1973/74	12 432 411	1,159	144 091
1974/75	11 403 263	1,303	148 585
1975/76	10 120 863	1,838	186 021
1976/77	14 430 365	2,556	368 840

Die hefboomeffek wat 'n geringe besparing of verlies op begrote kapasiteit op die wins of verlies van die elektrisiteitsdiens mag hê, is groot. Indien die plaaslike owerheid byvoorbeeld daarin kon geslaag het om die verlies vir die jaar 1976/77 (11,55%) dieselfde te gehou het as in die vorige jaar (8,68%) dan sou dit in terme van rand, 'n verlaging in aankoopkoste van R91 651 beteken het wat 'n verhoging van 95,70 persent op die wins vir die jaar van R95 770 (kyk tabel 9.8) tot gevolg sou gehad het.

As daar een item in die elektrisiteitsdepartement is waarvoor dus baie streng beheer uitgeoefen behoort te word, dan is dit distribusieverliese. Die plaaslike owerheid behoort onmiddellik werk daarvan te maak om 'n standaard ten opsigte van distribusieverliese daar te stel wat baie streng afgedwing behoort te word. Distribusieverliese behoort 'n onderwerp te wees waarvoor jaarliks sonder uitsondering breedvoerig verslag gedoen behoort te word indien dit met meer as een persent negatief van die aanvaarbare standaard skommel. Dit word ook aanbeveel dat die elektrotegniese stadsingenieur elke keer as hy fondse vir die distribusienetwerk aanvra, moet aantoon in watter mate dit verliese gaan teëwerk.

Wanneer die elektrisiteitstariewe vir 'n tydperk gehef word, behoort die voorsitter van die bestuurskomitee duidelik te vermeld vir watter persentasie verlies in

distribusie voorsiening gemaak word en hoe tot op daardie stadium verspreidingsverliese daar uitgesien het ten opsigte van 'n standaard wat bestaan en wat gedoen is of gaan word om verliese binne standaard te hou indien dit daarvan afwyk. Tot op 1 September 1978 is daar nog nêrens ooit voor die raad 'n skriftelike verslag gelê oor wat presies die invloed uit 'n kosteogpunt van verspreidingsverliese is nie. Die persentasie verlies vir verspreiding vorm deel van die statistiek wat jaarliks in die finansiële state weergegee word en interessant genoeg word die koste per eenheid aangekoop ook verstrek. Dit sou baie insiggewend gewees het indien, deur die resultaat van die twee syfers in rand en sent uit te druk, die verlies as gevolg van verspreiding ook weergegee sou word. Dit is opmerklik dat die raad nog nooit besluit het dat die rand-sent-gevolge van die verlies in verspreiding in die jaarverslag vervat moet word nie. Dit kan miskien daaraan toegeskrywe word dat die plaaslike owerheid 'n monopolie het en die tariewe sodanig kan verhoog dat hy ten spyte van daling in verkope nog sy begrote inkomste kan bereik, sou sy beplanning nie akkuraat wees nie. Dit is 'n voorreg wat 'n private onderneming baie selde, indien ooit, beskore is. Die erns van die saak is deur die stads-tesourier beseef en hy het teen die helfte van 1978, as beginpunt van 'n ondersoek na die finansiële implikasies van verspreidingsverliese die volgende interessante vergelykende tabel van verliese saamgestel en tot skrywer se beskikking gestel :

Tabel 9.7Elektrisiteit : Verliese in verspreiding (1976/77
finansiële jaar)

	%
1. Nylstroom	0,42
2. Warmbad	1,66
3. Germiston	1,68
4. Springs	2,61
5. Carletonville	2,95
6. Nigel	3,22
7. Potchefstroom	4,43
8. Rustenburg	4,47
9. Stilfontein	4,76
10. Randfontein	5,12
11. Middelburg (Tvl)	5,14
12. Krugersdorp	5,46
13. Edenvale	5,63
14. Verwoerdburg	6,15
15. Phalaborwa	6,22
16. Boksburg	6,34
17. Benoni	6,34
18. Vereeniging	6,40
19. Bloemfontein	6,44
20. Brakpan	6,52
21. Alberton	6,66
22. Brits	6,91
23. Klerksdorp	7,04

24.	Tzaneen	7,11
25.	Sandton	7,25
26.	Witbank	7,42
27.	Welkom	8,67
28.	Ermelo	9,17
29.	Orkney	9,22
30.	Standerton	10,04
31.	Potgietersrus	10,68
32.	Roodepoort	10,76
33.	Pietersburg	11,55
34.	Nelspruit	13,59
35.	Kempton Park	15,39
36.	Louis Trichardt	18,08

Die posisie wat Pietersburg op bogemelde tabel beklee is nie so swak vanweë die drie-en-dertigste plek wat beklee word nie, maar wel omdat die verlies 11,55 persent is teenoor die gemiddeld van 6,98 persent. Dit toon duidelik hoe noodsaaklik dit is om aandag aan hierdie probleem te gee.

Eers wanneer die plaaslike owerheid alles ekonomies moontlik gedoen het om verliese te beperk, kan hy met 'n goeie gewete 'n eenheidstarief vir elektrisiteit bepaal wat ook genoegsaam mag wees om 'n wins te realiseer waaruit eiendomsbelasting gesubsidieer kan word.

9.7.4 Subelement : 'n Hoër las- of ladingsfaktor moet aangemoedig word

Say (1973, p. 11 - 9) druk die lasfaktor deur middel van die volgende formule uit :

$$\text{Lasfaktor} = \frac{\text{Gemiddelde vraag}}{\text{Maksimum vraag}}$$

Wanneer in gedagte gehou word dat 'n hoër ladingsfaktor aangemoedig moet word dan kan uit bogenoemde formule afgelei word dat die plaaslike owerheid se tariewe tot gevolg moet hê dat die gemiddelde vraag en maksimum vraag so na as moontlik gehou moet word. Dit moet met ander woorde 'n eweredige verbruik sonder spitsvraag aanmoedig. Daar is reeds aangetoon hoe daar deur middel van rimpelbeheer gebruik gemaak kan word om spitsvraag van veral huishoudelike verbruikers af te plat sonder dat ongerief veroorsaak word. Rimpelbeheer is egter nie altyd die aangewese oplossing in geval van groot verbruikers nie omdat onderbrekings groot ongerief en skade tot gevolg kan hê. Die elektrisiteitstariewe kan egter sodanig aangewend word dat dit uit 'n ekonomiese oogpunt gesien vir die groot verbruiker genoeg voordele mag inhou om sy lasfaktor te verhoog. 'n Hoër lasfaktor kan aangemoedig word deur aan verbruikers 'n afslag toe te staan vir 'n verbetering in lasfaktor. Die afslag kan toegestaan word omdat dit ook tot die plaaslike owerheid se voordeel is as die lasfaktor verhoog. In

Johannesburg (Mc Cullough, Maart 1978, p. 47) word aan verbruikers 'n afslag op die totale rekening toegestaan vir enige verbetering in lasfaktor bo 25 persent. Die afslag is 0,6 persent vir elke 1 persent verbetering bokant 25 persent. Die afslag het tot gevolg dat 'n verbruiker met 'n 100 persent lasfaktor 45 persent afslag ontvang. 'n Verbruiker met 'n 80 persent lasfaktor kry 33 persent afslag en een met 'n 50 persent lasfaktor 15 persent.

In Pietersburg word grootmaatverbruikers in die meer as 100 kVA geïnstalleerde vermoë kategorie soos volg belas :

1,4 sent per eenheid vir die eerste 100 000 eenhede;

1,25 sent per eenheid bokant 100 000 eenhede;

R4,75 per kVA

Minimum maandelikse rekening R400,00.

Indien 'n verbruiker se geïnstalleerde vermoë minder as 100 kVA is maar sy verbruik meer as 50 kVA is word hy ook op bogenoemde basis belas.

Die afslag wat toegestaan word, plaas nou die onus op die groot verbruiker om sy verbruik so aan te pas dat hy die grootste moontlike ekonomiese voordeel trek. Terselfdertyd moedig die afslag ook hoër verbruik aan in nie-spitstye vanweë die relatief goedkoop tariewe waarteen addisionele eenhede elektrisiteit verbruik aangekoop kan word.

Dit word nogtans aanbeveel dat die Pietersburgse plaaslike owerheid die moontlikheid ondersoek om die spitsverbruik te laat afneem deur grootmaatverbruikers op dieselfde wyse aan te moedig om hulle lasfaktor te verhoog as in Johannesburg. Ten einde die saak behoorlik te oorweeg sal dit nodig wees om die volgende inligting oor 'n tydperk van twaalf maande ten opsigte van die grootmaatverbruikers in die 100 plus kVA kategorie te versamel :

- (i) Totale vraag in kVA ten tye van meting van dorp se maandelikse spitsvraag.
- (ii) Totaal van verbruikers se hoogste individuele kVA lesing gedeel deur die syfer wat in (i) bereken is.

Dié inligting sal die plaaslike owerheid 'n aanduiding gee van die aandeel wat die 100 plus kVA verbruikers in die spitsvraag het en of hulle spitsvraag ooreenstem met die res van die verbruikers se spitsvraag. Hoe nader aan 1 die syfer bereken in (ii) is, hoe groter sal die spitsvraag van die verbruikers ooreenstem met die dorp as geheel se spitsvraag en hoe groter behoort die motivering vir die plaaslike owerheid te wees om die grootmaatverbruikers aan te moedig om hulle lasfaktor nog verder te verbeter.

Die gebruik van twee-tariefmeters waarna op bladsy 442 verwys is mag 'n ander oplossing wees wat oorweeg kan word wanneer die spitsverbruik van dié verbruikers

grootliks ooreenstem met die dorp as geheel se spitsverbruik.

9.7.5 Subelement: 'n Hoë arbeidsfaktor moet aange-
moedig word

Hierdie element van die tariefstruktuur van elektrisiteitsvoorsiening het slegs met grootmaatverbruikers te doen. Say (1973, p. 2 - 5) gee die volgende definisie van arbeidsfaktor : "The rate of transfer, storage, conversion or dissipation of energy. In sinusoidal alternating-current circuits the active power is the mean rate of energy conversion; the reactive power is the peak rate of circulation of energy stored; the apparent power is the product of r.m.s. values of voltage and current".

As bedryfsekonoom sal daar nie gepoog word om tot die wese van bogenoemde ingewikkelde definisie deur te dring nie. Daar sal egter 'n poging aangewend word om in eenvoudige taal dié probleem aan te dui wat volgens McCullough deur die tariefstruktuur help opgelos behoort te word.

Waar die lasfaktor te doen het met hoe 'n verbruiker sy toestelle gebruik, het die arbeidsfaktor met inherente eienskappe daarvan te doen.

As 'n verbruiker van groot elektriese motors en sweis-

apparaat, om slegs twee voorbeelde van swak arbeidsfaktorapparaat te noem, gebruik maak, trek hy 'n baie groot stroom maar sy verbruiksmeter, as dit 'n kWh meter is, dui 'n baie lae lesing aan. Dit is dan tot die verbruiker se voordeel maar tot die plaaslike owerheid se nadeel. As die verbruik egter met 'n kVA meter gemeet word wat die hoogste verbruik oor 'n tydperk van 'n halfuur gedurende elke maand meet - sal die verbruiker genoemde voordeel verloor en sal dit hom aanmoedig om sy spitsvraag te verminder. Hy sal egter ook aangemoedig word om sy arbeidsfaktor te verbeter. Die voordele daaraan verbonde, sonder dat die tegniese redes verstrek word waarom dit so is, is by wyse van die volgende voorbeeld deur die elektrotegniese stadsingenieur aan skrywer verduidelik :

As 'n 50 kW masjien se arbeidsfaktor 0,7 is gaan die drywing 71,74 kVA wees en as die arbeidsfaktor 0,8 is gaan die drywing 62,50 kVA wees en as die arbeidsfaktor 0,9 is gaan die drywing 55,56 kVA wees.

Die gevolg is dat, soos uit bogenoemde voorbeeld blyk, dit die verbruiker sal betaal om tegniese veranderings in sy apparaat aan te bring om sy arbeidsfaktor te verhoog en sodoende sy kVA lesing te verminder.

Die feit dat grootmaatverbruikers in kVA gemeet word, dien as aansporing vir die verbruiker om sy arbeids-

faktor te verbeter. Die tariefstruktuur as sodanig bied egter geen aanmoediging van die plaaslike owerheid se kant om die verbetering aan te moedig nie. Die aanmoediging kan kom as die dorp as geheel se arbeidsfaktor swak is en daar werklik groot verbruikers is wat probleme kan veroorsaak. Volgens die elektrotegniese stadsingenieur is dit tans nie die geval in Pietersburg nie.

9.8 Element : 'n Wins moet gemaak word

Bogenoemde opskrif is 'n getroue weergawe van Pietersburg se beleid ten opsigte van die elektrisiteits-tariewe wat gehef word. Wat die grootte van die wins moet wees, is 'n saak wat in 'n groot mate van die bestuursbeleid behoort af te hang. Die volgende aanhaling uit die 1978/79-begrotingsrede (p. 4) gee 'n aanduiding van die benadering in Pietersburg tot wins uit die elektrisiteitsdiens :

"'n Aansienlike gedeelte van EVKOM se verhogings was deur die Stadsraad geabsorbeer, terwyl daar geen verhoging in watertariewe op hierdie stadium aanbeveel word om die verhoging van 15 persent, waarna ek hierbo verwys het, van ons verbruikers te verhaal nie. Die posisie van die elektrisiteitsdiens het egter sodanig verswak dat die Raad geen ander uitweg gehad het as om sy elektrisiteitstariewe met ongeveer 10% te verhoog

nie. Hierdie nuwe tariewe is reeds afgekondig en tree op 1 Julie 1978 in werking. As gevolg van die feit dat die Raad sekere tariefverhogings self gedra het, het die toestand sodanig ontaard dat die stadium bereik was dat die elektrisiteitsrekening feitlik geen wins meer getoon het nie. Indien met hierdie gebruik volgehou sou word, sou ons 'n situasie bereik het waar ons grondeienaars die elektrisiteitsverbruikers sou moes subsidieer. Die Raad was egter die mening toegedaan dat dit onbillik sou wees en dat, deur elektrisiteitstariewe te verhoog, 'n breër verspreiding van die las bewerkstellig sou kon word.

Die elektrisiteitsonderneming is immers 'n handelsafdeling en behoort derhalwe 'n bydrae te maak tot verligting van belasting en nie andersom nie. Toe die Raad die verhoogde elektrisiteitstariewe oorweeg het, was dit gedoen met die gedagte dat die eiendomsbelasting tarief moontlik verlaag sou word".

Die elektrisiteitsdepartement is die departement met die grootste volume op die belastings- en algemene-dienstebegroting. Hoe hoër die omset in elektrisiteit, hoe groter sal die hefboomeffek van goeie bestuur op die wins of verlies daarvan en gevolglik ook die invloed op die begroting as geheel wees. Dat die wins uit elektrisiteit 'n belangrike invloed gespeel het en nog speel blyk uit tabel 9.8.

Tabel 9.8

Belangrikheid van wins uit elektrisiteit

Jaar	Wins	% wins op omset	% van handelwinst	% van handelswinst en eiendomsbelasting
1967/68	R188 068	19,80	68,34	34,32
1968/69	150 181	14,20	77,47	32,06
1969/70	234 734	19,89	72,17	38,69
1970/71	240 303	19,31	101,62 ¹⁾	33,11
1971/72	255 540	18,21	85,18	35,90
1972/73	280 848	17,08	73,49	30,83
1973/74	199 822	11,23	71,95	26,30
1974/75	195 752	9,35	49,30	13,77
1975/76	234 207	11,07	36,16	13,54
1976/77	95 770	3,16	15,83	4,96

Bron : Tabel saamgestel uit ooreenstemmende jare se finansiële state.

Uit bostaande tabel blyk dit baie duidelik dat die elektrisiteitsdepartement in die verlede 'n baie belangrike rol gespeel het as bron van fondse. Dit het byvoorbeeld tot en met 1973/74 vir meer as 'n kwart van die plaaslike owerheid se netto behoefte aan fondse voorsien. Daarna het die bydrae in rand en sent egter nog steeds hoog gebly alhoewel die persentasie bydrae tot netto behoefte aan fondse aansien-

- 1) In 1970/71 was daar 'n verlies van R8 583 deur die waterdiens gemaak en daarom is die persentasie hoër as 100.

lik afgeneem het. In 1976/77 was die afname in rand, sent en persentasie egter dramaties.

Dit is die plaaslike owerheid se voorreg om te besluit hoeveel wins hy uit elektrisiteit wil maak en die bedryfsekonoom sal hom nie daarvoor uitspreek nie en daarom sal die beginsel daarby gelaat word.

Net soos wat 'n private onderneming sy verkope nie heeltemal akkuraat vooruit kan skat nie is dit ook vir die plaaslike owerheid moeilik om die verbruik akkuraat vooruit te skat. Daar is reeds aangetoon wat die nadelige gevolge kan wees van 'n skielike opswaai in die vraag veral as dit 'n spitsaanvraag is. Waar die private onderneming 'n wins uit 'n verhoging in vraag kan maak mits hy die voorraad beskikbaar het, kan die plaaslike owerheid hom in die eienaardige situasie bevind waar 'n hoër vraag tot minder wins kan lei as dit 'n hoër spitsvraag tot gevolg het. 'n Verlagings in vraag, as dit nie gepaard gaan met ooreenstemmende laer spitsvraag nie, kan ook 'n laer wins as waarvoor begroot is tot gevolg hê. Die plaaslike owerheid is egter in die bevoorregte posisie dat hy in staat is, anders as gewoonlik in die geval van private ondernemings, om sy begrote wins te behaal bloot deur die tariewe aan te pas.¹⁾ Dit is ondenkbaar dat dit vir 'n private onderneming

1) Dit sal natuurlik alleen moontlik wees as die wins wat geneem word nie na oordeel van die Administrateur buitensporig is nie. Kyk bladsye 434 en 435.

moontlik sou wees om die verkoopprijs van sy produkte te verhoog as logiese uitweg, om begrote wins te behaal as daar gemerk word dat dit nie bereik gaan word nie. Vanweë openbare teenkanting sal 'n raad egter nie sy tariewe sommer na willekeur verhoog nie.

Die persentasie wins wat uit die elektrisiteitsverkope gemaak word, is, anders as in 'n private onderneming waar wins op omset en kapitaal belangrik is, nie besonder belangrik nie. Die bedrag wins in rand en sent is belangriker. Die tariewe sal dus daarop ingestel wees om 'n sekere bedrag wins te in. Dié bedrag kan aan die begin van 'n jaar redelik akkuraat bepaal word. Iets wat die plaaslike owerheid dan gerus kan oorweeg is om dié bedrag by wyse van gelyke maandelikse bydrae te in in plaas van op die huidige basis waar daar 'n baie groot verskil is in elektrisiteitsrekenings tussen die winter- en somermaande. Dit is 'n aangeleentheid wat met die rekenaardepartement wat die rekenings druk uitgepluis behoort te word. Sodra die verbruikerslesings van die verskillende klasse verbruikers in totaal bekend is, kan elke verbruiker volgens 'n formule aangeslaan word om die bedrag wat vir die betrokke maand benodig word te in. Dit sou egter beteken dat tariewe per eenheid van maand tot maand mag verskil en daarvoor sou die Administrateur se toestemming nodig wees. In dié geval het die privaatonderneming weer die voordeel

dat hy in 'n seisoen van lae of hoë aktiwiteit inkomste makliker kan manipuleer deur middel van prys- (tarief) verhogings of verlagings.

Die tyd het miskien aangebreek dat die plaaslike owerheid 'n spesiale poging moet aanwend om alle moontlikhede tot besparing dringend te ondersoek en te vra dat die elektrotegniese stadsingenieur maandeliks verslag oor die vordering wat daarmee gemaak word, doen. Miskien kan die rede waarom dit nog nie gedoen word nie gesoek word by die elasticiteit van die vraag na elektrisiteit.

Dit is jammer dat die elasticiteit van die vraag na elektrisiteit nie groter is nie. Ten spyte van 'n styging van 144 persent per eenheid in koste van elektrisiteit in die tydperk 1972/73 tot 1976/77 (tabel 9.6), het die vraag, hoewel baie stadiger (29,39%), elke jaar toegeneem. Die tabel 9.5 bevat vir die jare 1972/73 tot 1974/75 ook die eenhede wat aan die buurdorp Potgietersrus verkoop was. Ten einde die persentasie toename in die aantal eenhede aan Pietersburgers verkoop, vir die tydperk 1972/73 tot 1976/77 te bereken, is die aantal eenhede aan Potgietersrus verkoop naamlik 36 403 506 afgetrek van 121 834 394 in tabel 9.5. Dit lyk of 'n verhoging in tariewe wel die verbruik stadiger as die verhogings laat toeneem het. Die plaaslike owerheid is ten spyte daarvan in die gelukkige posisie dat totale verbruik skynbaar

nooit sal afneem nie en daarom sal hy nog steeds die bedrag wins wat hy wil in,kan in en sal die druk om eerder na besparingsmaatreëls te kyk nie so groot wees nie. Sou 'n verhoging in tariewe die totale verbruik laat afneem het, sou die plaaslike owerheid seker lankal 'n stelsel van ten minste rimpelbeheer ingestel gehad het om tariewe laag te hou ten einde verbruik te stimuleer.

Ter afsluiting moet aanbeveel word dat die plaaslike owerheid daadwerklike stappe neem om tariefverhogings teen te werk deur meer ingestel te wees op besparings wat bewerkstellig word deur iets te spandeer in plaas van iets af te knyp. Hiermee word bedoel dat 'n persoon(e) aangestel behoort te word wat voltyds sy aandag kan skenk aan besparingsmaatreëls in alle departemente. Na die persoon se posisie is reeds in hoofstuk 6¹⁾ verwys en word die saak daarby gelaat.

9.9 Element : Eiendomsbelastingstariewe subsidieer

"Local authorities in South Africa, like local authorities in most other countries of the world, enjoy relative freedom in the disposal of trading surpluses " (Cowden, 1969, p. 109).

In Pietersburg word winste uit handelsdienste oorgedra na die belastingsfonds en verliese op handelsdienste daaruit gedek. Daar is argumente wat daarvoor en

1) Kyk p. 325 en 335.

daarteen aangevoer kan word maar dit sal geen doel dien om dit te bespreek nie. Die feit is dat winste uit handelsdienste gemaak word en dat dit 'n baie belangrike bron van inkomste vir die plaaslike owerheid is. Waar dit in 'n private onderneming gaan om winsmaksimalisering kan dit by 'n plaaslike owerheid uit die aard van die saak nie daarvoor gaan nie en gaan dit meer om die subsidiëring van die eiendomsbelastingstarief.

"Die elektrisiteitsonderneming is immers 'n handelsafdeling en behoort derhalwe 'n bydrae te maak tot verligting van belasting en nie andersom nie" (Boshoff, Begrotingsrede, 1978 - 1979, p. 4). Op bladsy 433 is daar reeds 'n uiteensetting gegee van die mate waarin die elektrisiteitsdepartement 'n bydrae oor 'n tydperk van tien jaar gemaak het tot die verligting van belasting. Nadat die netto wins uit elektrisiteit in 1976/77 gedaal het tot 3,16 persent¹⁾ en daar verwag was dat dit vir 1977/78 na onder 3 persent sou daal, het die plaaslike owerheid tariëwe op 1 Julie 1978 sodanig aangepas dat die verwagte wins in 1978/79 tot 11 persent sal styg. Dit kan aanvaar word dat die winsvlak seker nie maklik weer sal styg tot die vlakke van 1967 tot 1973 nie.

Daar kan uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt geen beswaar ingebring word teen die praktyk van die subsidiëring van die eiendomsbelastingtariewe deur wins

1) Kyk tabel 9.8, p. 473.

uit handelsdienste nie, solank daar soos reeds vermeld 'n behoorlike beleid ten opsigte van die omvang daarvan is en dit nie op 'n lukraakmetode geskied nie.

9.10 Element : Die tarief moet aanvaarbaar en prakties wees

Dit is baie moeilik om te sê wat 'n aanvaarbare tarief is. Sosiale en politieke faktore kan veroorsaak dat daar afgewyk word van tariewe wat op gesonde matematiese beginsels gebaseer is. Die druk wat inwoners en instansies soms uitoefen sal moeiliker weerstaan word as die plaaslike owerheid nie 'n behoorlik geformuleerde wins- en prysbeleid ten opsigte van sy elektrisiteitsdienste het nie.

Die pers speel 'n rol in die bepaling of 'n tarief aanvaarbaar is omdat dit baie keer 'n weerspieëling is van die inwoner se gevoel daaroor. As die koerant daarby 'n plaaslike koerant is waarvan die werknemers ook inwoners is kan daar gewis van kennis geneem word. So byvoorbeeld het die een plaaslike koerant, die Review, in hoofvoorbladberigte in sy uitgawes van 28/7/78 en 4/8/78 verslag gedoen van inwoners se ontsteltenis oor hoë munisipale rekenings vir Julie 1978 en die reaksie van die stadsklerk, stads-tesourier, burgemeester en voorsitter van die bestuurskomitee daarop. Eintlik was daar tegnies geen fout met die rekenings nie en was dit hoog omdat Julie 'n

spitsverbruikmaand is vanweë die winter, 'n tariefverhoging wat op 'n EVKOM tariefverhoging gevolg het in werking getree het op 1 Julie en sommige meters se lesings langer as die gewone 30 dae uitmekaar geneem was.

Ten spyte van die goeie geldige redes wat deur die voorsitter van die bestuurskomitee verstrekkend is waarom die tariewe so hoog was, was daar nogtans skok en verontwaardiging onder die inwoners. Dit sou polities miskien beter gewees het as die raad die tariewe nie verhoog het juis gedurende die tyd van die jaar dat elektrisiteitsrekenings op hul hoogste is nie. Dit is te betwyfel of die raad maklik weer in die toekoms 'n verhoging in werking sal laat tree en/of meterlesings vir langer as 30 dae uitmekaar sal laat neem in Julie ten spyte van die feit dat daar tegnies niks met hulle optrede in die genoemde voorbeeld verkeerd was nie.

Wat die praktiese sy betref kan die stelling gemaak word dat die tariewe ongekompliseerd moet wees en nie tot situasies moet lei waar verhoogde verbruik tot 'n verlaging in die maandelikse rekening sal lei nie. Die tariewe soos dit tans daar uitsien, voldoen aan hierdie vereiste.

Daar kan afgesluit word deur te vermeld dat 'n tarief uit 'n bedryfsekonome oogpunt aanvaarbaar en prak-

HOOFSTUK 10

DEPARTEMENT VAN DIE STADSINGENIEUR

10.1 Inleiding

In hierdie hoofstuk gaan slégs die drie poste wat op water betrekking het bespreek word. Die poste sal as 'n eenheid bespreek word. Wins uit water het in 1977/78 18,19 persent¹⁾ van die totale netto behoefte aan fondse voorsien wat die belangrikheid van die waterdiens onderstreep. Water is 'n noodsaaklike kommoditeit waarvan mens en dier se voortbestaan afhanklik is. Daar kan trouens beweer word dat die voortbestaan en vooruitgang van enige samelewing van water afhanklik is. In die hoofstuk sal daar 'n doelstelling voorgestel word van wat 'n effektiewe waterdiens kan wees. Die doelstelling sal in sy verskillende elemente opgebreek word en elkeen daarvan sal bespreek word. Net soos in die geval van die ander dienste wat die plaaslike owerheid lewer is literatuur skaars betreffende effektiviteitsmaatstawwe vir waterlewering. Soos sal blyk uit die bespreking in die hoofstuk is Pietersburg se probleme met water ingewikkeld en is daar

1) Sien tabel 10.5 vir besonderhede.

baie veranderlikes wat mekaar beïnvloed. Dit sal daarom nie moontlik wees om presiese voorskrifte te wil gee oor die belangrikheid wat elke element van die doelstelling in verhouding tot die ander elemente moet beklee nie.

Die bespreking in die hoofstuk sal in hoofsaak 'n feitlike weergawe wees van die belangrikste aspekte rakende die waterdiens en behoort die leser onder die indruk te bring van die groot en moeilike verantwoordelikheid wat behoorlike beplanning en beheer nie net van die raad en departement van die stadsingenieur vereis nie maar ook van die stadstesourier se departement. Die departement van die stadstesourier is veral betrokke by die bepaling van tariewe en winsbeplanning sover dit die waterdiens betref. Die bespreking sal vervolgens met 'n voorgestelde doelstelling ten opsigte van die waterdiens begin.

10.2 Doelstelling vir 'n effektiewe waterdiens

Die volgende doelstelling behoort redelike aanvaarding te geniet : om sonder onderbreking soveel suiwer water as wat verlang word aan alle verbruikers wat daaraan behoefte het te voorsien teen die laagste koste moontlik en terselfdertyd die beplande wins waarmee die eiendomsbelastingtarief gesubsidieer moet word te maak.

'n Ontleding van bogenoemde definisie onderskei die volgende belangrike elemente :

Sonder onderbreking;
 suiwer water;
 soveel water as wat verlang word te lewer;
 teen laagste koste;
 beplande wins;
 eiendomsbelasting subsidieer.

Die bespreking in die res van die hoofstuk sal rondom bogenoemde elemente van die doelstelling sentreer. Die elemente sal ook in bostaande volgorde behandel word en daarom vind daar nou onmiddellik hieronder 'n bespreking van die element "sonder onderbreking" plaas.

10.3 Sonder onderbreking

Die lewering van water is onteenseglik dié diens wat deur die plaaslike owerheid as krities noodsaaklik beskou moet word. Omdat mens en dier daarvan moet lewe sal 'n onderbreking in die diens ongerief en, indien dit lank genoeg aanhou, ellende veroorsaak. Pogings sal daarom aangewend moet word om selfs 'n geringe onderbreking in watertoevoer te voorkom en ook veral omdat die spoelrioolstelsel van Pietersburg van water afhanklik is om effektief te funksioneer.

Onderbrekings in watertoevoer kan plaasvind vanweë foute in die voorsieningsnetwerk of vanweë die feit dat daar nie water is om te voorsien nie omdat dit opgeraak het. Eersgenoemde onderbreking kan plaasvind in die Departement van Waterwese se netwerk of

in die plaaslike owerheid se eie netwerk. Onderbrekings in die Departement van Waterwese se netwerk is iets waaroor die plaaslike owerheid hoogstens feitlik verslag hoof te doen en sal daar gelaat word. Onderbrekings in die plaaslike owerheid se netwerk sal onder die huidige opskrif bespreek word terwyl onderbrekings as gevolg van die feit dat daar nie voldoende water is nie onder punt 10.5, naamlik soveel water as wat verlang word te lewer, bespreek sal word.

Die plaaslike owerheid het nie 'n spesifieke maatstaf om te meet in hoe verre almal ononderbroke water ontvang het of nie ontvang het nie. Dit is jammer want dit behoort uit 'n raads oogpunt insiggewend te wees om te verneem hoe die inwoner die voorsiening van water mag beoordeel. As die verbruiker sy kraan oopdraai en daar is water behoort die diens as effektief beskou te word wat dié element van die doelstelling betref. Waar dit nie die geval is nie behoort inligting daarvoor versamel te word en verslag oor die redes daarvoor gedoen te word. Daar behoort dan verder verslag gedoen te word oor die stappe wat geneem gaan word om die posisie reg te stel en 'n herhaling daarvan te probeer voorkom.

Net soos met die lewering van ander dienste sal daar seker onderbrekings in die plaaslike owerheid se eie netwerk voorkom waaroor soms en soms nie beheer uitgeoefen kan word nie. Die ideaal van geen onderbre-

kings nie sal seker nie bereik kan word nie en sal 'n onrealistiese standaard wees. So rapporteer die stadsingenieur dan ook dat 'n groot onderbreking in die Dap Naudedam-pypleiding plaasgevind het wat veroorsaak het dat die boonste gedeelte van die dorp uit water uit geraak het (1977/78-Burgemeestersverslag, p. 35). In die geval van 'n onderbreking behoort daar gerapporteer te word hoeveel meters geaffekteer was en hoeveel ure die onderbreking geduur het. Ten einde alle onderbrekings op gelyke voet te plaas kan die omvang van 'n onderbreking uitgedruk word as 'n faktor wat verkry word deur die aantal meters wat deur die onderbreking geraak word te vermenigvuldig met die aantal ure wat die onderbreking geduur het.

Die plaaslike owerheid kan nou self besluit wat 'n realistiese standaard is en die jaarlikse onderbrekings met die standaardfaktor vergelyk. Die standaard kan jaarliks aangepas word namate meer statistiek beskikbaar kom oor die aantal, omvang en duur van onderbrekings. Die onderliggende idee van die standaard sal wees dat die plaaslike owerheid dit moet gebruik om met homself mee te ding en moet poog om telkens op die standaard te probeer verbeter.

Meeste onderbrekings sal seker van 'n aard wees waarvoor weinig of geen beheer uitgeoefen kan word nie en dit kan as 'n rede voorgelê word waarom die voorgestelde standaard nie veel waarde mag hê nie. Die

feit dat 'n onderbreking onbeheerbaar is, neem nog nie die plaaslike owerheid se verantwoordelikheid om die toevoer so gou moontlik te herstel weg nie en daarom is daar voorgestel dat die faktor waarmee effektiwiteit gemeet word 'n samestelling moet wees van die twee elemente hierbo genoem. Die feit dat 'n onderbreking onbeheerbaar is kan dus nie as rede aangevoer word waarom die voorgestelde effektiwiteitsfaktor nie waarde hoef te hê nie. Die plaaslike owerheid het nog altyd beheer oor die spoed waarmee onderbrekings uit die weg geruim kan word.

Die element "wanneer benodig" veronderstel ook dat water enige tyd van die dag of nag beskikbaar moet wees. Die probleem van waterbeperkings mag dan geïnterpreteer word as behorende onder dié element. Waterbeperkings beperk gewoonlik die tye waarop veral huishoudelike verbruikers water vir 'n spesifieke doel mag gebruik en streng gesproke kan daar dan gestel word dat daar nie voldoen word aan die vereiste dat water enige tyd van die dag of nag beskikbaar moet wees nie. Feit is egter dat daar wel water is maar dat die klem op die hoeveelheid wat verbruik mag word val eerder as "wanneer" dit gebruik kan word. Die "wanneer-element" in die beperkingsmaatreëls slaan dus op die hoeveelheid wat verbruik mag word en daarom hoort waterbeperkings onder die element "soveel water as verlang word te lewer" tuis.

10.4 Suiwer water

Die pligte van plaaslike owerhede in Suid-Afrika word in terme van Artikel 111 van die Volksgesondheidswet nr. 36 van 1939, soos gewysig, ten opsigte van die besoedeling van waterbronne, in kort omskryf as die neem van die nodige stappe om besoedeling van water te voorkom en sodanige water te suiwer (Cluver, 1960, p. 66 - 7).

Die regulering van watersuiwerheid deur wetgewing hou verband met die voorkoming van siektes en tereg meld die Urban Institute (1974, p. 67) "The principal concerns in water supply are prevention of water-borne disease and ...". Tradisionele gesondheidsgevaare is siektes soos cholera en ingewandskoors. Hierdie siektes is gelukkig goed onder beheer in Pietersburg en kom nie voor as gevolg van besoedelde water onder die plaaslike owerheid se beheer nie. Die groot hendaagse probleme met betrekking tot watersuiwerheid het meer te doen met chemikalieë en organiese gifstowwe wat die water deur industriële afval en op ander wyses bereik. In die 1977/78-Burgemeestersverslag (p. 47) word daar melding gemaak dat die water van die Dap Naudedam en die boorgate tekens van besoedeling toon maar dat dit na chloorbehandeling van 'n hoë suiwerheidsstandaard was. Meer besonderhede kon nie by die hoofgesondheidsbeampte verkry word nie omdat die aard van besoedeling as vertroulik beskou word.

Die water in die verspreidingstelsel word minstens een maal per maand in 'n laboratorium getoets en ontleed. Die monsters vir toetse word op verskillende punte geneem sodat water wat uit al drie bronne kom getoets word. The Urban Institute (1974, p. 69,70) beskryf hoe daar gemeet kan word in watter mate gesondheidsgevaare uitgeskakel word. Die kwaliteits-eienskap wat gebruik word, is die aanwesigheid van stof in die water wat aan gesondheidsrisiko's verwant kan wees. Die spesifieke maatstaf waarmee gemeet word is die aantal dae per jaar wat verloop het tussen die eerste toets wat aangetoon het dat sommige/geen van die volgende waterkwaliteitseienskappe buite die voorgeskrewe standaard was en die datum van die laaste toets wat aangedui het dat die eienskappe weer binne standaard was : totale coliform, chloor-oorblyfsel, koolstof chloroformekstrak, lood, barium, kadmium, hexavalent, chroom, selenium, silwer, arseen, sianied, sink, totale beta aktiwiteit, radium, strontium, fluo-ried, nitraat, natrium.

Die watersuiwerheid moet voldoen aan voorskrifte neergelê deur die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde (1977/78-Burgemeestersverslag, p. 47). Dit lyk nie nodig om sover soos die Amerikaners te gaan in die bepaling van 'n effektiwiteitsmaatstaf nie en dit kan as voldoende beskou word indien watersuiwerheid aan die Suid-Afrikaanse Buro vir Standaarde se vereistes

voldoen. Dit word aanbeveel dat daar volgehou word om jaarliks verslag te doen of watersuiwerheid aan dié vereistes voldoen en dat daar, soos reeds gedoen word, ook interim verslag gelewer word sodra 'n afwyking voorkom.

10.5 Soveel water as wat verlang word te lewer

Verbruikers hou daarvan om soveel water te hê as wat hulle benodig en enige rantsoenering daarvan veroorsaak ongerief. Indien die plaaslike owerheid die inwoner van soveel water as wat hy verlang voorsien sal die openbare welsyn maksimaal gedien word en sal die plaaslike owerheid ook finansiële voordeel daaruit trek.

Uit 'n ontleding van die wins wat uit water gemaak word, is dit duidelik dat dit die plaaslike owerheid betaal om soveel water as moontlik te verkoop. Die plaaslike owerheid sal vanweë die winsgewendheid van die waterdiens aan die een kant nie 'n beperking op lewering wil instel nie maar het aan die anderkant met die probleem te doen dat water 'n skaars kommoditeit is wat met groot omsigtigheid en spaarsaamheid hanteer moet word.

Wanneer daar van soveel water as benodig gepraat word moet daar nie net met die huidige nie maar ook met die toekomstige vraag na water rekening gehou word. Om in behoeftes te voorsien is daar deeglike beplanning

nodig. Akkurate beplanning word in besonder bemoeilik deur reënval wat 'n moeilike voorspelbare faktor is. Nie net is die reënval vir Pietersburg alleen belangrik nie maar ook die reënval vir die opvanggebiede van die damme waaruit Pietersburg water trek. As die reënval in Pietersburg hoog en redelik goed oor die somermaande verspreid is, kan dit die vraag van veral huishoudelike verbruikers aansienlik beïnvloed. Hoewel dit die wins uit water mag beïnvloed bring dit 'n verligting sover voorsiening in behoeftes aanbetref mee. Die positiewe invloed wat reën op onderaardse bronne het, is amper te logies om te vermeld, veral in Pietersburg se geval nog te meer, omdat daar swaar op ondergrondse water as bron gesteun word.

'n Lae reënvalsyfer, veral in die opvanggebied van die Dap Naudedam, kan groot probleme vir die plaaslike owerheid veroorsaak. Ten spyte van die feit dat die water wat uit die Dap Naudedam verkry kan word aan die raad voorgehou word as 13 680 kiloliter per dag (Agenda bestuurskomiteevergadering 25/7/77, p. 98(d)) het die hoofbeampte (tegnies) in die agenda van die bestuurskomiteevergadering van 29/8/77 (p. 178(e)) melding gemaak dat dié syfer ook kwellings lewer. In 'n goeie reënjaar kan dié hoeveelheid water maklik verkry word maar in 1970, toe die reënval slegs 818mm by die dam was teenoor die gemiddelde van 1 290mm, kon dié dam slegs 8 655 kiloliter per dag lewer. Die gevolg was dat daar die volgende jaar waterbeperkings ingestel

was. In dieselfde verslag meld die stadsingenieur dat die Departement van Waterwese se beplanningsafdeling besig was met 'n intensiewe ondersoek na die Letaba opvangsgebied se moontlikhede en dat hulle moontlik later in 1977 die veilige lewering van nie net die Dap Naudedam nie maar ook die Ebenezerdam sou bepaal. Dit was teen Oktober 1978 egter nog nie voltooi nie. Die stadsingenieur was die mening toegedaan dat die watervoorsiening op daardie stadium nie voldoende sou wees as 'n droë jaar beleef word nie en die raad het toe op sy vergadering van 29/8/77 besluit dat die stadsingenieur sesmaandeliks verslag moes doen van die waterposisie.

Die invloed wat reënval op beplanning kan hê, blyk dus duidelik uit bogenoemde voorbeeld en is 'n aanduiding van die mate waarin dit beplanning kan bemoeilik. Omdat water 'n noodsaaklike kommoditeit is, behoort daar altyd konserwatief berekenings gemaak te word ten opsigte van die reënval en sal oorvoorsiening van water eerder geassosieer word met goeie beplanning as ondervoorsiening.

'n Verdere faktor wat beplanning bemoeilik is seisoenskommelinge en skommelinge in temperatuur. So het die spitsverbruik in 1978 al byvoorbeeld 45 270 kiloliter per dag beloop. In die somer is die verbruik heelwat hoër as in die winter. As dit baie warm is styg die

verbruik ook gewoonlik. Dit is onmoontlik om te voorspel hoe warm dit in die toekoms gaan wees en vir hoe lank 'n sekere graad van warmte gaan duur. Akkurate beplanning word dus ook aansienlik deur seisoens- en temperatuurskommeling bemoeilik.

Die plaaslike owerheid sal in sy beplanning voorsiening moet maak om in die spitsverbruik wat gewoonlik in die somer voorkom te kan voorsien. Die spitsverbruik is die basis waarop beplan behoort te word as daar aan die verbruiker soveel water as benodig, ononderbroke voorsien wil word. Die stadsingenieur het op 16/11/76 in 'n skrywe aan die Departement van Waterwese die volgende geskatte spitsverbruiksyfers voorgelê:

Tabel 10.1

Geskatte spitsverbruik van water

Jaartal	Spitsverbruik per dag in kiloliter
1977	29 712
1978	31 480
1979	34 200
1980	36 648
1981	39 640
1982	42 360
1983	45 488
1984	48 752
1985	52 152

Op daardie stadium het Pietersburg se waterbronne in kiloliter per dag volgens 'n verslag gedateer 8/2/77 van die hoofbeampte (tegnies) aan die bestuurskomitee (Agenda, p. 13) soos volg daar uitgesien :

Dap Naudedam (13 680) Ebenezer (18 180) en boorgate (9 000). Dit gee 'n totaal van ongeveer 41 000 kiloliter per dag. Volgens bostaande tabel sou die voorsiening slegs genoeg gewees het om in spitsverbruik te voorsien tot in 1981. Sou 'n droogtetoestand soos in 1970 geheers het, toe die Dap Naudedam slegs 8 655 kiloliter per dag kon lewer, sou die totale voorraad water beskikbaar slegs 33 835 kiloliter per dag beloop het. Waterbeperkings sou hoogs waarskynlik nodig gewees het indien die besondere spitsverbruik lank genoeg aangehou het omdat die kapasiteit van die reservoirs slegs 47 727 kiloliter beloop.

Die verslag aan die raad was egter nie heeltemal korrek nie. In 'n skrywe gedateer 16/11/76 van die stadsingenieur aan die Sekretaris van Waterwese is syfers verskaf oor behoeftes van Seshego en die Universiteit van die Noorde wat ook water vanaf die Ebenezerpyplyn kry.

Die water wat aan die Universiteit van die Noorde en Seshego gelewer word, word ook uit die Ebenezerdam-pyplyn verkry en moes van die 18 180 kiloliter per dag afgetrek gewees het. Dieselfde geld ten opsigte van ander kleiner

verbruikers langs die pyplyn wat ook water trek en wie se verbruiksyfers nie vasgestel kon word nie. Die spitsverbruiksyfers wat aan die bestuurskomitee op 3/2/77 (Agenda, p. 13) voorgelê was, was dieselfde as die in tabel 10.1 behalwe dat Seshego se syfers by Pietersburg s'n ingesluit was. Dit was die laaste geleentheid dat 'n tabel oor spitsverbruik van water voor die bestuurskomitee gelê was.

Die feit dat die stadsingenieur Pietersburg en Seshego se spitsverbruik in bogenoemde voorlegging saamgooi en die twee dorpe 'n afsonderlike kwota vanaf die Ebenezerdam het, lyk nie reg nie. Dit sou meer insigwend gewees het as die verwagte spitsvraag van Seshego (soos in tabel 10.1 gedoen is) apart behandel was en afgetrek was van die beskikbare 18 180 kiloliter per dag.

Die waterposisie was dus eintlik nog swakker gewees as wat dit uit die verslag voor die bestuurskomitee geblyk het omdat die volle 18 180 kiloliter per dag Pietersburg nie toegekom het nie.

Dit lyk asof behoorlike beplanning om soveel water as wat verlang word te voorsien plaasgevind het eers wanneer daar positief op die volgende vraag geantwoord word : Kan Pietersburg sonder waterbeperkings in sy vraag na water voorsien indien reënval gelyk is aan die laagste gemete reënval van die verlede in al die bronne se opvanggebiede en die somertemperatuur in die

dorp ooreenstem met die ongunstige temperatuur en duur daarvan gerapporteer in die verlede? As die antwoord op die vraag positief is, is die laaste woord oor die saak egter nog nie gespreek nie. Dieselfde tyd wat bostaande vraag gevra word, moet dit ook van toepassing gemaak word op die posisie vir minstens tot 1995.¹⁾ As daar onder dieselfde omstandighede soos hierbo genoem nie voldoende water vir die hoër vraag tot in 1995 is nie en daar nie ten tye dat die vraag gevra word behoorlik beplan is of beplan word vir die toekoms nie dan was die plaaslike owerheid nie effektief in sy pogings om sy doelwit, om sy inwoners soveel water as wat benodig word te voorsien en te verseker, te bereik nie. Indien dit nie moontlik sou blyk om in toekomstige behoeftes te voorsien nie kan verdere uitbreiding van dié dorp betyds gestaak word.

Die enigste maniere waarop in die jare vorentoe voorsiening gemaak kan word, is om meer water uit die bestaande bronne te kry, nuwe bronne te soek, water te hergebruik of alle verdere uitbreiding van die dorp te staak. Laasgenoemde is buite die kwessie sover die raad van Pietersburg betref en daar sal kortliks gekyk word na wat die plaaslike owerheid ten opsigte van die ander drie moontlikhede gedoen het. Daar sal begin word by die hergebruik van water.

1) Kyk ook bladsy 509.

10.6 Voorsiening van meer water

10.6.1 Die hergebruik van water

Hiermee word veral die hergebruik van rioelwater bedoel. Die oorgrote meerderheid van Pietersburg se rioelafloopwater word in die Sandrivier gestort. In April 1976 het daar 'n verslag oor die hergebruik van rioelafloopwater voor die raad gedien (Skrywe van die stadsingenieur aan die stadsklerk gedateer 11/4/78). In dié verslag is tot die slotsom geraak dat die hergebruik van rioelafloopwater onekonomies sou wees omdat die pyplyn vanaf die rioelplaas na die dorp baie lank sou wees en die drukhoogte daarmee saam te hoë koste sou meebring. Daar was egter in dieselfde verslag aan die stadsklerk besin oor die moontlikheid om gesuiwerde water aan die gholfbaan en parke langs die Sterkloop te lewer. Dit was bevind dat hierdie skema moontlik eers in 1985 ekonomies regverdigbaar sou wees.

Daar word egter ook planne beraam om die grasperke en tuine by die huidige rioelsuiweringsaanleg en nuwe uitbreidings daaraan in die onmiddellike toekoms met rioelafloopwater te besproei.

Rioelafloopwater kan ook gesuiwer word vir drinkwater. Dit kan in die toekoms voordeliger wees om dié gesuiwerde water by die bestaande netwerk in te pomp as om

'n addisionele netwerk aan te lê vir rioelafloopwater wat net in parke en tuine gebruik kan word. 'n Studie wat deur die stadsingenieur se departement uitgevoer is, het aangetoon dat dit tans nog nie ekonomies regverdigbaar is om rioelwater tot drinkwater te suiwer nie. Verdere verwickelings ten opsigte van die suiwing van rioelwater sal egter deur die stadsingenieur se departement opgevolg word.

Dit is verblydend dat die plaaslike owerheid hom met dié moontlike alternatiewe bron van water besig hou en dit, al is dit op baie klein skaal, reeds gaan aanwend waar dit ekonomies regverdigbaar is. 'n Alternatiewe bron van water, wat ondersoek was, was moontlike lewing uit die Olifantsrivier.

10.6.2 Nuwe bronne

'n Moontlike nuwe bron wat ondersoek was, was die Olifantsrivier ongeveer drie en sewentig kilometer vanaf Pietersburg. In 'n verslag wat op 29/3/77 voor die raad gedien het, is aangetoon dat die verkryging van water uit dié bron onekonomies sou wees. Dit sou 30 sent per kiloliter gekos het om 27 megaliter water per dag te gepomp het wat op daardie stadium meer as twee keer die koste van water uit die Ebenezerdam was. Die enigste oorblywende alternatief is dan blykbaar om bestaande bronne te ontwikkel.

10.6.3 Ontwikkeling van bestaande waterbronne

10.6.3.1 Inleiding

Waterbronne kan hoofsaaklik in ondergrondse water en oppervlaktewater geklassifiseer word. Pietersburg se ondergrondse water kom uit boorgate wat gesink is op plase wat net buite die dorp aangekoop is spesiaal vir die doel van watervoorsiening.

Oppervlaktewater word verkry vanaf twee bronne naamlik die Dap Naudedam en die Ebenezerdam. Eersgenoemde is in die Broederstroomrivier gebou en die eiendom van die Pietersburgse plaaslike owerheid. Laasgenoemde bron is in die Letabarivier gebou en behoort aan die Departement van Waterwese. Beide damme is ongeveer vyftig kilometer vanaf Pietersburg geleë en die water word per afsonderlike pypleidings na die dorp vervoer. Daar word beoog om later 'n tweede pyplyn vanaf die Ebenezerdam aan te lê.

Daar sal kortliks aan elk van die bronne, veral uit 'n beplanningsoogpunt, aandag geskenk word. Die twee damme sal eerste behandel word en daarna die boorgate.

10.6.3.2 Dap Naudedam

Pietersburg was vanaf 1915 totdat die Dap Naudedam op 13/9/58 in gebruik geneem is hoofsaaklik aangewese op

ondergrondse watervoorrade (Agenda bestuurskomiteevergadering, 12/9/77, p. 25).

Die hoeveelheid water wat deur dié dam voorsien kon word was 13 680 kiloliter per dag. Die probleem wat spitsvraag veroorsaak, is reeds op bladsye 492 - 6 aangeroer waar dit duidelik aangetoon was dat addisionele water verseker sou moes word. Die spitsvraagprobleem kan in 'n mate deur die opgaar van water oorkom word, maar dit sal net 'n tydelike oplossing bied. 'n Meer permanente oplossing sal wees om meer water te bekom. Met die doel voor oë het die plaaslike owerheid 'n bevel van die Waterhof verkry om die wal van die Dap Naudedam te verhoog (Agenda bestuurskomiteevergadering, 8/2/77, p. 13). Die gevolg is dat die kwota water wat jaarliks uit die dam getrek kan word, verhoog is van 5 000 megaliter tot 6 800 megaliter. Dit sou toe die beskikbare water tot 18 630 kiloliter per dag opstoot. Die Waterhof het ook toestemming verleen dat daar 2 040 megaliter in plaas van 1 680 megaliter water opgegaar kan word wat gelykstaande is aan ongeveer twintig dae se voorraad. Dit mag die plaaslike owerheid help om in geval reën wegbly 'n besluit om waterbeperkings toe te stel 'n paar dae uit te stel.

Volgens die stadsingenieur sal die verhoging van die damwal in 1979 voltooi wees. Uit 'n beplanningsoogpunt het die plaaslike owerheid dus reeds alles gedoen om die Dap Naudedam optimaal te benut.

10.6.3.3 Ebenezerdam

Uit die verslae wat aan die bestuurskomitee voorgelê was, kon dit moeilik gewees het om 'n duidelike beeld te vorm van die waterposisie betreffende die Ebenezerdam veral omdat inligting stuk stuk voorsien was en dit daarom nie 'n gesonde basis vir behoorlik beleidsformulering bied nie. Die hoofbeampte (tegnies) het byvoorbeeld in sy verslag aan die bestuurskomitee (Agenda, 25/8/75, p. 121) vermeld "Die huidige toekenning van water vanaf Ebenezer is egter aan Pietersburg, Turfloop, Solomondale en Seshego gesamentlik gedoen en laasgenoemde drie verbruikers kan 13 730 kiloliter per dag trek van die moontlike 18 000 kiloliter per dag (4 miljoen gelling) per dag wat die pyp kan lewer". In dieselfde verslag (p. 122) tel die hoofbeampte (tegnies) egter die volle 18 180 kiloliter per dag (18 000 in bostaande aanhaling) as bron vir Pietersburg terwyl ander verbruikers soos reeds genoem reeds water uit die Ebenezerdam trek. Die syfer van 18 180 kiloliter per dag kan dus nie heeltemal korrek wees nie. Op 12/9/77 (Agenda, p. 26) gee die stadsingenieur die water beskikbaar uit die Ebenezerdam nog steeds aan as 18 180 kiloliter per dag wat weer nie korrek kan wees nie. Op 29/8/77 - 'n paar dae vroeër - (Agenda, p. 178(d)) vermeld die stadsingenieur dat die Ebenezerdam-pyplyn 'n leweringsvermoë van 27 270 kiloliter per dag het waarvan slegs 13 543 kiloliter per

dag uiteindelik aan Pietersburg sal toekom. Hoe die stadsingenieur nog steeds die beskikbare water uit die Ebenezerdam op 12/9/77 as 18 180 kiloliter per dag kon aangee, word nie begryp nie. Op 26/7/77 is in 'n skrywe van die Departement van Waterwese bekend gemaak dat die Ebenezerdam-pyplyn in staat sal wees om vanweë veranderings in die inlate van die damkom, die volle kapasiteit van 27 270 kiloliter per dag deur te laat. Die res van die water is toegedeel aan ander verbruikers op die lyn. Pietersburg gebruik dus, solank ander verbruikers nie hulle toegekende 13 750 kiloliter per dag benut nie, soveel water as wat die pyplyn kan lewer wanneer dit hulle pas. Die volle vermoë van die pyplyn word egter nie benut nie veral omdat die water in verhouding tot eie bronne se koste duur is. Wanneer die spitsvraag egter hoog is, word die plaaslike owerheid genoodsaak om meer water uit die Ebenezerdam te trek omdat die eie bronne (boorgate en Dap Naudedam met 'n gesamentlike vermoë van ongeveer 22 680 kiloliter per dag) nie in staat is om daaraan te voldoen nie. Eie bronne is goed in staat om in 'n normale jaar in die grootste gedeelte van die gemiddelde vraag soos gereflekteer in onderstaande tabel te voorsien (Skrywe gedateer 16/11/76 van die stadsingenieur aan die Sekretaris van Waterwese).

Tabel 10.2

Geskatte gemiddelde verbruik van water

<u>Jaar</u>	<u>Kiloliter per dag</u>
1975	17 750
1976	20 626
1977	21 900
1978	23 200
1979	25 200
1980	27 000
1981	29 200
1982	31 200
1983	33 500
1984	35 900
1985	38 400

As die syfers in tabelle 10.1 en 10.2 met mekaar en met die beskikbare waterbronne vergelyk word dan kan goed verstaan word waarom die versoeking groot sal wees om tans slegs water vir spitsverbruik van die Ebenezerdam te trek. Dit sal ook duideliker word wanneer die onderwerp - laagste koste - later bespreek word. Onder normale omstandighede is die gemiddelde vraag na water tans binne die vermoë van die Dap Naude-dam en die boorgate en hoef die Ebenezerdam slegs vir spitsverbruik as aanvullende bron gebruik te word. Volgens tabel 10.2 sal dit egter na 1980 in elk geval

nodig wees om water van die Ebenezerdam te trek selfs om net in die gemiddelde vraag te voorsien. As die verhoging van die Dap Naudedam se wal voltooi is en addisionele boorgate geboor en ou boorgate dieper gemaak is mag dit die datum miskien ietwat verskuif. Feit bly egter dat die tydperk reeds aangebreek het dat die plaaslike owerheid van die Ebenezerdam afhanklik is om in sy doelstelling om soveel water as wat verlang word ononderbroke te verskaf te slaag. Indien 1978 net so 'n droë jaar was soos in 1970 toe die Dap Naudedam slegs 8 655 kiloliter per dag kon lewer en die spitsvraag soos in Oktober 1978 naamlik 45 270 kiloliter per dag in berekening gebring word sou selfs die Ebenezerdam se voorraad water van 27 270 kiloliter per dag waterbeperkings nie kon afwend nie en sou daar gefaal gewees het in die doelstelling om soveel water as wat verlang word te voorsien. Die feit dat daar in die doelstelling om soveel water as wat verlang word te voorsien was dus meer toe te skryf aan gunstige reën- en klimaatsfaktore as aan goeie beplanning.

As die spitsvraag van 45 270 kiloliter per dag wat op 'n enkele dag in Oktober 1978 aangeteken was lank genoeg aangehou het, sou daar ook ten spyte van normale reënval die moontlikheid van waterbeperkings ontstaan het as die ander verbruikers van die Ebenezerpyplyn se vraag 8 730 kiloliter per dag te bowe gegaan het.

(Die syfer van 8 730 kiloliter per dag is bereken deur 45 270 af te trek van die beskikbare 54 000 kiloliter per dag).

Die stadsingenieur in sy skrywe aan die Sekretaris van Waterwese gedateer 6/10/76 meld dat die jaarlikse spitsverbruik per dag gebaseer kan word op 'n faktor van 2,2 die jaarlikse gemiddelde verbruik. Volgens tabel 10.2 sal die geskatte gemiddelde daaglikse verbruik in 1979 25 200 kiloliter per dag wees.

Die geskatte spitsverbruik in 1979 kan dus $2,2 \times 25\,200$ kiloliter per dag = 55 440 kiloliter per dag wees wat meer gaan wees as die beskikbare voorraad van 54 000 kiloliter per dag.¹⁾ Dit wil dus voorkom asof die plaaslike owerheid in 1979 reeds probleme mag hê om soveel water as wat benodig word te voorsien gedurende spitstye. Die behoefte aan nog meer water is meer as duidelik en vir die voorsiening daarvan word die hoop gevestig op 'n tweede pyplyn vanaf die Ebenezerdam. Dit lyk egter nie of die tweede pyplyn gou 'n werklikheid gaan word nie want die Sekretaris van Waterwese meld in sy skrywe van 26/7/77 dat die verhoging van die toekenning uit die Ebenezerdam (bokant

1) Die syfer is vir berekeningsdoeleindes so aanvaar omdat die hoër voorraad water wat in 1979 uit die boorgate kom (sien 10.6.3.4) en die onttrekking deur ander verbruikers langs die Ebenezerpyplyn mekaar min of meer sal uitkanselleer.

27 270 kiloliter per dag) nodig sal word wanneer die gemiddelde aanvraag vanaf die Ebenezerdam 18 180 kiloliter per dag oorskry. Intussen is die stadsingenieur gevra om die hoofingenieur (beplanning) van die Departement van Waterwese op hoogte te hou van die plaaslike owerheid se maandelikse verbruiksyfers sodat betyds voorsiening gemaak kan word vir die nodige uitbreidings.

As aanvaar word dat Pietersburg sy huidige eie bronne van 27 000 kiloliter per dag ten volle benut sal daar na aanleiding van tabel 10.2 teen 1985 nog nie 'n gemiddelde verbruik van 18 180 kiloliter per dag uit die Ebenezerpyplyn wees nie tensy die ander verbruikers in 1985 die verskil naamlik $6\ 780$ kiloliter per dag $(18\ 180 - (38\ 400 - 27\ 000))$ sal opmaak.

Om behoorlik te beplan om uit dié probleem te kom is dit eerstens nodig dat daar vasgestel word hoeveel van die 27 000 kiloliter per dag van die Ebenezerdam-pyplyn deur ander verbruikers geneem word en wat hulle verwagte toekomstige gemiddelde daaglikse verbruik gaan wees. Dit sal die plaaslike owerheid in staat stel om te bepaal in watter jaar die gemiddelde verbruik 18 180 kiloliter per dag gaan bereik.

Die volgende stap sal wees om te besluit op watter manier die datum vervroeg kan word deur die aankooppatroon van water te wysig. Die gemiddelde verbruik

van 18 180 kiloliter per dag kan onmiddellik bereik word indien Pietersburg sou besluit om 'n gemiddelde hoeveelheid water van 18 180 kiloliter per dag vanaf Ebenezerdam aan te koop en sy eie bronne as aanvullend te gebruik. Die invloed op die wins uit water en die tariewe daarvan en/of ander tariewe sal egter baie groot wees. Die vraag wat beantwoord moet word is of die koste om soveel water as wat verlang word te verseker nie te hoog is nie en of die risiko van waterbeperkings maar geloop moet word. Dit wil voorkom asof die raad nou op die stadium gekom het dat duidelik uitspraak oor die saak gegee moet word. Die invloed wat aankope van water uit die Ebenezerdam uitoefen, sal in die bespreking van die volgende element van die doelstelling duidelik na vore kom.

Dit lyk asof die stadsingenieur se waarskuwing (Agenda bestuurskomiteevergadering, 26/7/77, p. 178(a)) oor die belemmering van Pietersburg se kanse om gou 'n tweede pyplyn vanaf die Ebenezerdam te kry omdat daar relatief min water van getrek word ernstiger opgeneem behoort te word en dat die korttermyn voordeel van laer tariewe en hoër winste vanweë groter verbruik uit eie bronne 'n beleid is wat die doelstellings om soveel water as wat benodig word te lewer in gevaar stel. Miskien kan die probleem daaraan toegeskryf word dat die probleem nog altyd stukkie en brokkies voor die raad gelê is en dat die

waterprobleem nog nooit met een slag in sy geheel behoorlik oorweeg is nie.

Sodra die tweede pyplyn uiteindelik 'n werklikheid geword het kan die volgende aanhaling uit die verslag van die stadsklerk op 29/8/77 aan die bestuurskomitee (Agenda, p. 177) miskien van toepassing word: "Sover dit watervoorsiening aan Pietersburg betref, is daar reeds voorsiening gemaak vir 'n verhoogde watertoekenning uit die Ebenezerdam en met die nodige vergroting van die toevoerstelsels en suiweringswerke behoort daar sodoende in Pietersburg se waterbehoefte voorsien te kan word tot die jaar 1995".

Geoordeel aan wat hierbo bespreek is, moet die jaartal 1995 nie so geredelik aanvaar word nie en behoort daar periodiek ingegaan te word op die geldigheid daarvan. Dit kan net 'n goeie doel dien indien die stadsingenieur jaarliks in sy jaarverslag verslag moet doen met volledige redes daarvoor of die jaartal 1995 nog realisties is of nie.

10.6.3.4 Boorgate

Tot in 1958 toe die Dap Naudedam in gebruik geneem is, het Pietersburg swaar op ondergrondse waterbronne (boorgate en putte) gesteun. Daar is op daardie stadium

bereken dat die Dap Naudedam voldoende water sou hê om Pietersburg tot in 1981 van water te voorsien. So gou as 1960 moes die plaaslike owerheid egter weer op die boorgate steun as aanvullende bron. Gedurende 1966 is waterbeperkings ingestel en besluit om addisionele boorgate te sink (Agenda bestuurskomiteevergadering, 12/9/77, p. 25).

Op 25/7/77 (Agenda bestuurskomiteevergadering, p. 98 (a)) meld die hoofbeampte (tegnies) dat die plaaslike owerheid noodgedwonge swaar sal moet steun op die leweringsvermoë van die boorgate as aanvullende bron vir die damme in spitsverbruiktye tot tyd en wyl die Departement van Waterwese meer water aan Pietersburg beskikbaar stel. Op bladsy 98(d) van dieselfde verslag meld die stadsingenieur "Desnieteenstaande die styging in elektrisiteitstariewe bly die pomp van water dus 'n ekonomiese proposisie en sal dus solank as wat grondwateraanvulling voldoende is as 'n aanvullende bron van watervoorsiening gebruik kan word in Pietersburg". Die twee verwysings in dieselfde verslag na boorgatwater as aanvullende bron van water is met opset uitgewys omdat dit 'n weerspieëling van die stadsingenieur se siening van die rol van boorgatwater is. By die latere bespreking van wins uit water sal dit nog groter betekenis kry.

Op 25/7/77 het die plaaslike owerheid oor ses en twintig boorgate beskik met 'n leweringsvermoë van 9 000

kiloliter per dag. In 'n droë jaar mag die leweringsvermoë van die boorgate selfs laer wees. In 1976 is daar 3 318 megaliter (9 065 kiloliter per dag) en in 1977 2 114 megaliter (5 791 kiloliter per dag) gepomp. Die baie water wat in 1976 gepomp was, het veroorsaak dat die watervlak gedaal het en twee boorgate drooggepomp is. Ten einde die watervlak kans te gee om te herstel is daar toe gedurende 1977 minder water gepomp. (Agenda bestuurskomiteevergadering, 25/7/77, p. 98(e)). Ten spyte van die feit dat die stadsingenieur na die boorgate as aanvullende bron verwys, wil dit vir skrywer lyk asof dit deur die plaaslike owerheid as 'n noodsaaklike bron beskou word. Op 25/7/77 is toestemming gevra dat addisionele boorgate gesink word en op 10/4/78 by welke geleentheid verdere fondse verlang is om opgedroogde boorgate skoon te maak en dieper te boor is verslag gedoen van die toetslewing van die nuwe boorgate wat geboor is en van 'n boorgat wat skoongemaak en dieper geboor is. Daar is ongelukkig nie verslag gedoen van tot watter hoeveelheid die lewing uit boorgate in terme van kiloliter per dag opgestoot word deur die nuwe boorgate nie. Dit lyk ook asof die moontlikheid om die bou van die tweede pyplyn vanaf die Ebenezerdam te bespoedig nie veel kans op oorweging gehad het as alternatief vir meer water uit die boorgate nie.

Dit lyk asof boorgatwater nog lank 'n groot bron van

water gaan wees vir Pietersburg en dat daar groot ekonomiese oorwegings is waarom dit so sal wees.

10.7 Laagste koste

Soos reeds vermeld verkry Pietersburg water uit drie bronne. Die eenheidskoste van die drie bronne was op 16/10/78 soos volg (Agenda bestuurskomiteevergadering, p. 79) :

<u>Bron</u>	<u>Eenheidskoste</u> (Sent per kl.)
Dap Naudedam en boorgate	4,81
Ebenezerdam	14,53 (Nuwe tarief 16,00 vanaf 1/4/78)

Uit bogenoemde syfers is dit duidelik dat dit die goedkoopste is om water uit die boorgate te verkry as die eenheidskoste al faktor van belang sou wees. Die boorgate is egter nie in staat om in al Pietersburg se behoeftes te voorsien nie terwyl die boorgate en die Dap Naudedam saam ook nie in staat is om in die spitsvraag te voorsien nie, vandaar aankope uit die Ebenezerdam teen 'n baie hoër tarief. "Tans is die posisie so dat die Raad probeer om die maksimum hoeveelheid water uit eie bronne te onttrek en tog nie te veel vanaf Ebenezer te onttrek nie " (Verslag van die hoofbeampte (tegnies) aan die raad op 29/8/77). Die raad bespaar op die wyse baie geld maar belemmer indirek sy kanse

om meer water uit die Ebenezerdam te kry. (Daar is reeds aangetoon dat die Ebenezerdam dié bron is waaruit Pietersburg sy verhoogde toekomstige vraag na water moet voorsien). Die opmerking van die stadsingenieur beklemtoon net weer die moeilike balans wat daar tussen die verskillende elemente van die doelstelling gehandhaaf moet word. Die raad behoort eksplisiet uitsluitel te gee oor waar sy voorkeur lê en sy beplanning dan daarvolgens rig. Op hierdie stadium word die indruk gewek dat die amptenare eintlik die voorkeure bepaal, en dan lyk dit ook of daar nie groot ooreenstemming in benaderings van die stadsingenieur en stadstesourier is nie. Daaroor meer onder die volgende opskrif.

Die stadsingenieur het op 29/8/77 (Agenda bestuurskomiteevergadering, p. 178(b)) die volgende insiggewende skedule opgetrek wat 'n aanduiding gee van wat die posisie (kostegewys) sal wees as daar maksimum, gemiddelde of geen onttrekking van boorgate sal plaasvind nie.

Tabel 10.3

Invloed op koste van water teen maksimum, gemiddelde
en geen onttrekking uit boorgate

Maksimum onttrekking uit boorgate

<u>Bron</u>	<u>Verbruik per dag (kl)</u>	<u>Eenheidskoste (c/kl)</u>	<u>Koste per jaar</u>
Boorgate	8 700	4,04	R128 290
Dap Naudedam	13 200	5,57	268 363
Ebenezerdam	7 200	14,0	367 920
Totaal	29 100		R764 573

Gemiddelde onttrekking uit boorgate

<u>Bron</u>	<u>Verbruik per dag (kl)</u>	<u>Eenheidskoste (c/kl)</u>	<u>Koste per jaar</u>
Boorgate	4 500	6,27	R101 342 ¹⁾
Dap Naudedam	13 200	5,57	268 362
Ebenezerdam	11 400	14,0	582 540
Totaal	29 100		R952 244

Geen onttrekking uit die boorgate

<u>Bron</u>	<u>Verbruik per dag (kl)</u>	<u>Eenheidskoste (c/kl)</u>	<u>Koste per jaar</u>
Boorgate	nul	-	+R 50 500
Dap Naudedam	13 200	5,57	268 362
Ebenezerdam	15 900	14,0	812 490
Totaal	29 100		R1 131 183¹⁾

- 1) Die syfers is nie korrek nie maar word presies aangegee soos dit in die bron waaruit dit verkry is voorkom. Dit het egter nie 'n wesenlike invloed op die eindresultaat nie.

Die verskil in koste tussen maksimum en geen onttrekking van water uit die boorgate bedra R366 610 per jaar. Die gevolg is dat daar soveel water as moontlik uit die boorgate gepomp moet word as daar aan die doelstelling van laagste koste voldoen wil word. Volgens die stadsingenieur sal dit ideaal wees om die boorgate slegs te gebruik om spitsverbruik te help bevredig. Die eenheidskoste kan egter as daar te min onttrek word hoër beloop as dié van die Ebenezer omdat daar nog uitstaande leningskuld op die boorgatskema gedelg moet word. Geen of 'n te lae onttrekking vanaf die boorgate is in elk geval dan buite die kwessie sover uit 'n koste-oogpunt gesien. 'n Onttrekking van ongeveer 1 000 kiloliter per dag sal boorgatwater min of meer so duur maak as Ebenezerwater. Dit is verder ook buite die kwessie vanweë drukprobleme in die voorsieningsnetwerk gedurende spitsvraag. Ten einde almal behoorlik van water te voorsien is dit noodsaaklik dat water tans uit die boorgate voorsien moet word omdat die toevoer vanaf die ander twee bronne nie genoeg is nie (Agenda bestuurskomiteevergadering, 29/8/77, p. 178(c)).

Dit is duidelik dat die plaaslike owerheid by die bepaling van laagste koste deeglik rekening sal moet hou met die feit dat maksimum onttrekking langtermynnadele het omdat boorgate kan opdroog. Dit lyk asof dit wys sal wees indien die raad dit as beleid sal neerlê dat die boorgatwater slegs as aanvullende bron vir spitsverbruik beskou moet word en dat die

ander elemente van die doelstelling van die waterdiens swaarder moet weeg. Sou die raad egter besluit dat dit beter virdie openbare welsyn is om goedkoop water nou te hê en later miskien onderbrekings in, of beperkinge op, die toevoer te hê is dit hulle saak. Die tyd is egter nou meer as ryp dat 'n behoorlik geformuleerde beleid neergelê word oor die koste wat die raad bereid is om vir water te betaal. Dit sal dan ook winsbeplanning vergemaklik. 'n Bron van groot verlies in die verlede was foutiewe watermeters. Die volgende tabel gee 'n weergawe daarvan oor 'n tydperk van twaalf jaar en kom uit 'n verslag van die hoofbeampte (tegnies) aan die bestuurskomitee op 12/10/76 (Agenda, p. 10).

Tabel 10.4
Waterverspreidingsverliese

<u>Jaartal</u>	<u>Bulkmeterlesing</u>	<u>Waterverkope</u>	<u>Verlies op dorpnetwerk %</u>	<u>Verspreiding dorp en Seshego</u>
64/65		3 625 190	+ 16	
65/66	4 546 563	4 293 941	+ 9,17	
66/67	4 435 854	4 260 972	+ 16,14	
68/69	5 118 604	3 969 605	+ 22,45	
69/70	5 094 937	4 340 430	+ 14,63	
70/71	5 202 616	4 405 153	+ 15,33	
71/72	5 507 123	4 295 322	+ 22,00	
72/73	6 356 359	4 995 538	+ 21, 4	
73/74	6 493 728	5 186 540	+ 21, 4	20,1%
74/75	7 290 352	5 788 539	+ 25, 7	20,6
75/76	9 039 934	7 360 556	+ 23, 8	18,6
76/77			Doelwit 15%	

Die syfers onder die opskrif bulkmeterlesing dui aan hoeveel water aangekoop en uit eie bronne verkry is. In die volgende kolom word aangedui hoeveel van die water wat verkoop is in werklikheid as verkope geregistreer is. Die volgende twee kolomme dui die persentasie verlies aan. Die stadsingenieur het met 'n program begin om die foutiewe watermeters (foutief hoofsaaklik as gevolg van ouderdom) stelselmatig te vervang. Om die geld wat in die verlede op die wyse verloor is te bereken sal nou geen doel dien nie. Waaroor wel gewonder kan word is of daar nie op die jaarlikse byeenkoms van munisipale stadsingenieurs oor sake soos hierdie aan mekaar wenke gegee kan word nie en indien daar wel oor gepraat is waarom daar eers op so 'n laat stadium begin is om meters te vervang. Dit word hiermee aanbeveel dat daar jaarliks in terme van rand en sent verslag gedoen behoort te word oor waterverspreidingsverliese in die stadsingenieur se jaarverslag. Deur verspreidingsverliese laag te hou kan die wins soveel hoër wees en kan dit 'n hoër aankoopkoste se nadelige gevolge help verlig.

10.8 Verlangde wins

Die volgende tabel reflekteer die belangrikheid van die wins wat oor 'n tydperk van tien jaar uit water gemaak is.

Tabel 10.5
Belangrikheid van wins uit water

<u>Jaar</u>	<u>Wins</u>	<u>% van totale handelswins</u>	<u>% van totale handelswins plus eiendomsbelasting</u>
1968/69	R 43 372	22,37	9,26
1969/70	56 285	17,31	9,27
1970/71	(8 583)	-	-
1971/72	65 485	21,83	9,20
1972/73	66 029	17,28	7,23
1973/74	54 468	19,61	5,25
1974/75	176 970	44,57	12,45
1975/76	377 862	58,34	21,85
1976/77	422 618	69,85	21,89
1977/78	340 597	59,82	18,19

Hierdie tabel moet saam met tabel 9.8 op bladsy 473 gelees word. Tot en met 1973/74 het water vir minder as tien persent van Pietersburg se netto behoefte aan lopende fondse en vir ongeveer 'n vyfde van die totale handelswins gesorg. In 1974/75 het die persentasie van netto behoefte aan lopende fondse die eerste keer in bogenoemde periodes bokant tien persent gestyg en in die daaropvolgende jare feitlik verdubbel op die 1974/75 syfer. Wins uit water het dus 'n al belangriker rol begin speel as bron van fondse en het dit veral begin doen namate die rol wat wins uit elektrisiteit gespeel het skerp begin afneem het in die periode na 1973/74. Sedert 1975/76 het water die grootste bydraer van al die handelsdienste geword sover

wins betref. Daar kon ongelukkig nêrens bepaal word wat die langtermyn oogmerke is met betrekking tot die verhouding wat water sal bydra as bron van fondse nie. Uit 'n verslag wat die stadstesourier op 16/10/78 voor die bestuurskomitee gelê het (Agenda, p. 78) word kommer uitgespreek dat die wins uit water in 1977/78 slegs R340 597, of R86 618 minder as die begrote bedrag van R427 215, beloop het. In dieselfde verslag (p. 79) het die stadstesourier aangetoon dat die verskil in wins veroorsaak was deur in verhouding meer water van die Ebenezerdam aan te koop as wat uit eie bronne onttrek is. Die gemiddelde aankoopprys vir water uit die Ebenezerdam was 14.53 sent per kiloliter terwyl voorsiening uit eie bronne 4.81 sent per kiloliter gekos het. Onderstaande tabel gee die inligting weer wat die stadstesourier op dieselfde vergadering oor die verkryging van water uit die verskillende bronne voorgelê het en op grond waarvan hy gemeld het dat dit gebiedend noodsaaklik is dat eie bronne tot die absolute maksimum benut moet word.

Tabel 10.6

Ontleding van bronne van watervoorsiening

	<u>Aangekoop</u>		<u>Dap Naude</u>		<u>Boorgate</u>	
	<u>Kiloliter</u>	<u>% van totaal</u>	<u>Kiloliter</u>	<u>% van totaal</u>	<u>Kiloliter</u>	<u>% van totaal</u>
1973/1974	817 161	13	4 514 611	70	1 161 956	17
1974/1975	1 841 327	25	3 823 936	53	1 625 089	22
1975/1976	1 458 065	16	4 475 670	50	3 106 199	34
1976/1977	1 724 447	18	4 866 466	49	3 193 616	33
1977/1978	2 002 200	21	4 836 059	52	2 561 011	27

Die tabel toon aan dat daar in 1977/78 277 753 kiloliter meer water vanaf Ebenezerdam aangekoop is en 632 605 kiloliter minder uit die boorgate onttrek is as in 1976/77 en dat dit 'n nadelige uitwerking op die begroting gehad het. Daar was vir 'n oorskot van R427 215 op die waterrekening begroot vir 1977/78 terwyl die oorskot in werklikheid net R340 597 of R86 618 minder beloop het. Die tabel toon aan dat Dap Naudedam-water in elk geval optimaal benut word maar dat die boorgate teen slegs ongeveer 7 000 kiloliter per dag benut was. Die geringe verskil in persentasie aankope vir water uit die Ebenezerdam het in slegs een jaar se tyd 'n aansienlike invloed op die wins uitgeoefen. Op 25/7/77 het die stadsingenieur (kyk bladsy 510) tog gemeld dat die watervlak gedaal het en dat minder water gepomp was om die watervlak kans te gee om te herstel. Die aksie moes weerklank gevind het in die begroting vir 1977/78 maar dit lyk of dit oor die hoof gesien was en dat daar vir 'n te hoë onttrekking uit boorgatwater begroot was.

Die koördinasie tussen die stadstesourier en stadsingenieur was in die verlede blykbaar nie wat dit moes wees nie en dit lyk asof die twee amptenare verskillende uitkyke het betreffende die waterdiens. Dit lyk asof die stadsingenieur primêr geïnteresseerd is in die versekering van voldoende water vir die toekoms en dat die prys wat die verbruiker betaal 'n sekondêre rol speel. Dit lyk aan die ander kant weer asof die stads-

tesourier se primêre besorgdheid gaan oor die prys van water en die wins daaruit en dat hy die langtermynvoorsiening van water - alhoewel hy dit definitief nie onbelangrik skat nie - tog minder belangrik skat as die stadsingenieur. Dit is 'n saak waaraan die raad ernstige aandag behoort te skenk en 'n duidelike beleid oor moet neerlê. Wanneer daar vir die waterposte begroot word, behoort die raad elke jaar minstens die inligting voor hom te hê oor presies hoe die wins uit water opgemaak sal word as aanvaar word dat dit 'n normale reënjaar sal wees. Die stadsingenieur sal dan presies weet hoeveel water om uit elke bron te onttrek sodat die wins gehandhaaf kan word. Daar is egter reeds aangetoon dat dit nie moontlik is om vooruit te skat wat die reënval, ens. gaan wees en wat die invloed op die onttrekking van water uit die verskillende bronne sal wees nie. Dit sal daarom 'n goeie doel dien indien besonderhede van onttrekkings uit die verskillende bronne en die invloed daarvan op die wins uit water terselfdertyd aan die raad voorgelê word vir verskillende vlakke van onttrekkings uit die verskillende bronne. Dit behoort verder ook 'n staande opdrag aan die stadsingenieur te wees dat hy maandeliks aan die raad verslag moet doen van die onttrekkingsyfers uit elke bron. Op dié manier kan beheer behoorlik uitgeoefen word of die plaaslike owerheid sy begrote wins uit water gaan maak, en kan gepaste stappe betyds geneem word om die wins te handhaaf of fondse uit ander bronne te bekom

deur middel van verhogings in tariewe¹⁾ en/of besparings.

10.9 Eiendomsbelasting subsidieer

Daar is reeds in tabelle 9.8 en 10.5 aangetoon wat die bydrae van handelsdienste tot die subsidiëring van eiendomsbelasting is en in watter mate wins uit water se bydrae as persentasie van die handelswins toegeneem het. Dit wil egter voorkom asof dit al hoe moeiliker sal raak om water die rol te laat bly speel tensy tariewe in die toekoms drasties verhoog gaan word. Dit stelling word gemaak vanweë die feit dat die plaaslike owerheid in 'n al groter wordende mate afhanklik van die Ebenezerdam word. Die voorsiening uit boorgate kan nie veel op gereken word nie omdat boorgate in die verlede drooggepomp is met groot onttrekkings. Dit kan hoog waarskynlik in die toekoms weer gebeur. Daarby word die maksimum nou reeds uit die Dap Naudedam getrek. Hoe meer water uit die Ebenezerdam getrek word hoe hoër gaan die koste van water word. Daar is reeds aangetoon dat 'n addisionele onttrekking van 8 700 kiloliter per dag 'n verskil van R366 610 in 1977 sou gemaak het wat gelykstaande is aan 86,75 persent van die wins van R422 618 wat in 1976/77 uit water gemaak was. Die verskil was toe bereken teen 'n tarief van 14 sent

1) Hiervoor sal toestemming by die Administrateur verkry moet word.

per kiloliter. Bereken teen 16 sent per kiloliter soos vanaf 1/4/78 word die verskil met R63 510 vergroot tot R430 120 en sou die waterdiens geen wins maar 'n verlies getoon het.

Dit is jammer dat Pietersburg nie oor 'n finansiële plan soos op bladsy 285 uiteengesit, beskik nie. Daar sou dan 'n integrering van die belastings- en -algemenedienstebegroting met die kapitaalprogram wees wat die plaaslike owerheid sou gedwing het om nou reeds te bepaal wat water vir vyf jaar vorentoe sou gekos het en wat die invloed daarvan op die belastingtarief sou wees. Die invloed sal groot wees omdat die afhanklikheid van die Ebenezerdam jaarliks groter word namate verbruik styg. Daar kan net gewonder word of die kapitaalprojekte soos op die kapitaalprogram uiteengesit nog so daar sou uitsien soos wat dit wel uitsien indien die plaaslike owerheid behoorlik bepaal het of die inwoners in staat sal wees om daarvoor te betaal gesien in die lig van duurderwordende water.

Die plaaslike owerheid sou verder ook gedwing gewees het om 'n duidelike beleid uit te stippel oor die verhouding waarin die verskillende handelsdienste en eiendomsbelasting tot die behoefte aan fondse 'n bydrae sal lewer.

10.10 Samevatting

Daar is in hierdie hoofstuk gepoog om die elemente van

die doelstelling vir die bedryf van 'n effektiewe waterdiens naamlik om sonder onderbreking soveel suiwer water as wat verlang word aan alle verbruikers wat daaraan behoefte het te voorsien teen die laagste koste moontlik en terselfdertyd die beplande wins waarmee die eiendomsbelastingtarief gesubsidieer moet word te maak, te beskrywe. Die feit dat Pietersburg sy water uit verskillende bronne teen verskillende kostes kry en die verdere feit dat die verbruik van water nie heeltemal akkuraat vooruitgeskat kan word nie het duidelik aangetoon dat besondere aandag aan die beplanning en beheer van hierdie allerbelangrikste funksie van die departement van die stadsingenieur geskenk moet word.

Die besondere verband wat daar bestaan tussen die wins wat uit water gemaak word en die bronne vanwaar dit kom, maak samewerking op 'n baie gereelde basis tussen die stadsingenieur en stadstesourier noodsaaklik. Die strategiese belangrikheid van water maak dit ook nodig dat die raad gedurig op hoogte moet bly van die waterposisie en dat 'n duidelik uitgestippelde langtermynbeleid ten opsigte van al die elemente van die doelstelling van die waterdiens so gou moontlik deur die raad geformuleer moet word. Verder behoort dit 'n staande opdrag aan die stadsingenieur te wees om in sy jaarverslag te rapporteer oor die omvang van waterver spreidingsverliese.

Die hoofstuk het aangetoon dat dit vir bestuur soms

nodig is om op hoogte te kom van sekere tegniese aspekte wat 'n beslissende rol kan speel in die effektiewe uitvoering van die bestuursfunksie. Daar is in die hoofstuk egter gepoog om nie te diep in die tegniese besonderhede van watervoorsiening te delf nie omdat 'n detailkennis daarvan nie deur die raad besit hoof te word nie. Die nodigste elemente wat rasionele besluitneming deur die raad kan beïnvloed is egter aangeraak en bespreek.

HOOFSTUK 11

SAMEVATTING, GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

11.1 Samevatting

Die bestuurder in die plaaslike owerheid het dieselfde behoefte aan rasonele optrede en 'n metode om dit mee te meet as sy eweknie in die private onderneming maar daar is 'n verskil tussen die doelwitte van owerheidsinstellings en private ondernemings. Die hoofdoelstelling van 'n plaaslike owerheid is die dien van die openbare welsyn terwyl die maak van wins weer die private onderneming s'n is.

Die behoorlike formulering van doelstellings is 'n voorvereiste vir doeltreffendheidsmeting. Voordat by doeltreffendheidsmeting uitgekom kan word moet daar egter eers maatstawwe bestaan om die effektiwiteit waarmee doelstellings bereik kan word te meet. Daar is gevind dat daar in die Pietersburgse plaaslike owerheid geen doelstellings wetenskaplik geformuleer is nie en daarom kon daar dus ook nie maatstawwe om die effektiwiteit te meet waarmee doelstellings bereik kan word, bestaan nie. Daarom is die doel van hierdie studie om te bepaal wat die doelstellings vir sommige van die belangrikste funksies van die plaaslike owerheid mag wees en om waar moontlik effektiwiteitsmaatstawwe voor te stel om mee te meet in watter mate doelstellings bereik word.

As agtergrond is die bestuurselemente beplanning en beheer eers bespreek. Ten opsigte van beplanning is daar op die belangrikheid daarvan en redes daarvoor gewys waarna die verskillende soorte planne bespreek is. Ten opsigte van beheer is daar gewys op die vereistes vir 'n goeie beheerstelsel en is daar besluit om in die proefskrif klem te laat lê op mikrobeheer. 'n Plaaslike owerheid moet by gebrek aan maatstawwe om effektiwiteit mee te meet besondere aandag aan beplanning en beheer skenk. Die belangrikste beplannings- en beheerinstrument in die plaaslike owerheid is die jaarlikse belastings- en -algemenedienstebegroting. Dit bevredig egter nie omdat dit nie genoeg is om doelstellings slegs in terme van 'n bedrag geld wat geïen en/of uitgegee mag word weer te gee nie. Doelstellings moet meer spesifiek wees.

Dit het noodwendig gelei tot 'n bespreking van die doelwitbegrotingstelsel waarin aangetoon is dat die stelsel, as dit behoorlik sou kon funksioneer, 'n goeie beplannings- en beheerinstrument kan wees. Nadat daar op die probleme gewys is wat ondervind mag word om die stelsel in Pietersburg toe te pas is daar besluit om met die lynitembegroting as basis 'n metode te vind om doelstellings en effektiwiteitsmaatstawwe vir die volgende belangrikste poste te formuleer en te ontwerp.

In die eerste plek is die funksies van die raad, stads- klerk en stadsekretaris bespreek. Die raad het 'n be-

plannings- en beheerfunksie wat uitgevoer moet word. Die besondere funksies kan egter nie effektief uitgevoer word nie, omdat die raad nie spesifiek genoeg aandag aan doelstellings, behalwe soos gereflekteer in die jaarlikse begroting en kapitaalprogram se rand en sent syfers, skenk nie. Die gevolg is dat beheer eintlik maar daarop toegespits word om te verseker dat die grense van die begroting nie oorskry word nie.

Die stadsklerk se funksies stem grootliks ooreen met dié van die hoofbestuurder van 'n private onderneming. Die stadsklerk behoort heelwat aandag aan beplanning te wy en veral toe te sien dat behoorlike doelstellings geformuleer word. Hy kry egter weinig geleentheid om hom met bestuursfunksies besig te hou omdat sy administratiewe verpligtinge hom te besig hou. Dit, ten spyte van die feit dat die poste van hoofbeampte (administratief/finansieel) en hoofbeampte (tegnies) ingestel is met die doel om dié las op die stadsklerk se skouers te verlig. Die aanstelling van 'n assistent vir die stadsklerk het in hierdie opsig ook nie meegebring dat meer aandag aan bestuurstake gewy kan word nie.

Daar is slegs kortliks na die stadsekretaris se departement verwys en genoem dat 'n organisasie- en metode-ondersoek meer waarde sal hê as 'n ondersoek in die konteks van die proefskrif.

Die stadstesourier se departement is in hoofstuk 5 be-

spreek. Sy funksies stem grootliks ooreen met die van die kontroleur in 'n private onderneming. Sy hoofverantwoordelikhede kan aangetoon word as :

- (i) die behoeftebepaling aan fondse;
- (ii) die verkryging van fondse;
- (iii) die administrering daarvan; en
- (iv) verslag te doen oor wat met die fondse bereik is.

Omdat die stadstesourier die geldsake beheer, beklee hy 'n baie belangrike posisie in die hele munisipale opset en dra sy aanbevelings heelwat gewig en beïnvloed die bedrywighede van die ander departemente.

In hoofstuk 6 is daar 'n doelstelling vir vullisverwydering voorgestel. Daar is aangedui dat die volgende elemente van belang is sover dit die doelstelling betref, naamlik gesondheid en veiligheid, die estetiese, inwonersongerief en die algemene tevredenheid van inwoners. Dié elemente bestaan elkeen weer uit verskeie subelemente wat nie almal ewe belangrik is nie. Ten einde voorsiening vir die verskillende waardes van die subelemente te maak is gewigte daaraan toegeken ten einde 'n effektiwiteitsfaktor te bepaal.

Dit is moontlik om 'n eenheidskoste vir vullisverwydering te bereken en daarom is dit in berekening gebring in die bepaling van 'n finale effektiwiteitsfaktor. Dit word gedoen sodat regverdige vergelykings tussen verskillende jare se effektiwiteitsfaktore getref kan word.

Vir die parke- en landgoeddepartement is parke en tuine, sportgronde en swembaddens as 'n eenheid behandel. Daar is eerstens bespreek wat die tradisionele maatstawwe is om die departement se funksies aan te meet, waarna bevind is dat selfs weinig daarvan deur die plaaslike owerheid gebruik word om effektiwiteit mee te meet. Effektiwiteitsmeting was nie moontlik nie omdat doelstellings ontbreek het. Die doelstelling wat voorgestel is, is ook net soos in hoofstuk 6 gedoen is, in elemente en subelemente verdeel. Daar is veral klem op twee elemente gelê naamlik genot en inwonersatisfaksie. Die inligting wat vir die effektiwiteitsmaatstawwe benodig word, sal hoofsaaklik uit vraelyste verkry moet word. Voorbeelde van die tipe vrae wat gevra sal moet word, is derhalwe voorsien.

Hoofstuk 8 het gehandel oor verkeersbeheer wat onder die departement beskermingsdienste ressorteer. Wat verkeersbeheer betref stel die inwoner besonder belang daarin dat dit veiligheid en 'n billike spoed waarteen beweeg kan word tot gevolg moet hê. Daar is verduidelik hoe 'n standaard ongeluksfaktor ontwerp kan word waarteen

die hoeveelheid, aard en omvang van werklike ongelukke - wat 'n logiese maatstaf van veiligheid is - gemeet kan word. Die ongeluksfaktorelement moet in verhouding met die subelemente ongeluksanalise, wetstoepassing en opvoeding beoordeel word ten einde te verseker dat die standaard wat gestel is realisties is. Daar is voorgestel dat die spoedelement se standaard verkry moet word deur te bepaal hoe vinnig daar oor die vier besigste roetes gery kan word. Die gegewens word dan saamgevoeg om 'n enkele faktor vir spoed te vorm. Die uiteindelijke effektiwiteitsmaatstaf is toe bepaal deur 'n gewig van 80 persent aan veiligheid en 20 persent aan spoed te verleen.

In hoofstuk 9 met die bespreking van die elektrisiteitsdepartement is die terrein van die handelsdienste betree en is daar eerstens 'n oorsig gegee van die belangrike rol wat die handelsdienste as bron van fondse speel. Die elektrisiteitsdepartement se voorgestelde doelstelling is in sy elemente opgebreek en bespreek. Daar is in besonder aandag gegee aan die invloed wat spitsvraag op die uitgawes het en die metodes wat aangewend kan word om dit te verminder.

Hoofstuk 10 het gehandel oor die stadsingenieur se departement en meer spesifiek die waterdiens. Daar is begin deur aan te toon dat water die plek van elektrisiteit begin neem het as belangrikste voorsiener

van fondse onder die handelsdienste. Om soveel water as wat verlang word te alle tye teen die laagste koste te voorsien het geblyk 'n probleem te wees wat samewerking tussen die raad, stadstesourier en stadsingenieur 'n dringende noodsaaklikheid maak. Daar is in besonder gewys op die interafhanklikheid van die verskillende elemente van die doelstelling vir 'n effektiewe waterdiens.

11.2 Gevolgtrekkings en aanbevelings

Uit 'n bestudering van die onderwerpe in dié hoofstukke wat hierbo genoem is, is daar tot belangrike gevolgtrekkings gekom en word daar ook enkele aanbevelings gedoen.

- (i) Die proefskrif kon uiteraard aan baie van die belangrike funksies wat deur die plaaslike owerheid verrig word nie raak nie. 'n Deeglike ondersoek van meeste van die plaaslike owerheid se departemente sou genoeg stof kon bied vir verskeie proefskrifte, en dit kan net 'n goeie doel dien as bedryfsekonome in Suid-Afrika 'n poging wil aanwend om dit te doen. Tereg meld Bosch in 'n artikel: "Die Bedryfsekonomie het histories nie veel aandag aan sulke organisasies sonder 'n winsdoel gegee nie ten spyte daarvan dat 'n groot deel van die bedryfsekonomiese analise volledig hierop van toepassing is" (1978, p. 21).

Die vraag kan gevra word of die Publieke Administrasie nie reeds lank genoeg op eie bene staan om 'n studie soos hierdie aan te pak nie. Vir 'n bedryfsekonoom is daar nie 'n klinkklare antwoord nie. Uit gesprekke met openbare administrateurs en uit talle publikasies en ander dokumente val dit op dat daar 'n groot bewustheid bestaan van die ekonomiteitsprinsipe. Die indruk is ook verkry dat daar 'n doelbewuste nastrewing van die ekonomiteitsprinsipe is maar dat dit nie op 'n geordende of kundige wyse plaasvind nie. 'n Gebrek aan behoorlik gedefinieerde doelstellings onderstreep dié stelling. Waar 'n private onderneming oor die algemeen redelik eksplisiet stel hoeveel wins hy beoog om te maak bly die plaaslike owerheid in gebreke om duidelik te stel hoeveel diens dit wil lewer, hoeveel diens genoeg is, ens. Die verbasende verskynsel doen homself egter voor dat die plaaslike owerheid ten spyte van sy swak of skynbaar geen gedefinieerde doelstellings - hoewel dit nie gemeet kan word nie - redelik effektief in die lewering van sy dienste is. Dit kan miskien die gevolg wees dat die inwoner die plaaslike owerheid en sy metode van dienslewering oor 'n tydperk van baie jare begin aanvaar het en in werklikheid nie 'n keuse het anders as om dit te aanvaar nie. Dit word byvoorbeeld ernstig betwyfel of die inwoner dieselfde geduld aan die dag sou lê met 'n private

onderneming indien hy so lank vir diens moes wag soos wat dit soms die ondervinding is byvoorbeeld as motorlisensies hernu moet word. 'n Private onderneming wat nie ten alle tye 'n hoë standaard van diens lewer nie sal gewis nie lank bly voortbestaan as daar genoeg mededinging is nie.

Die gebrek aan die mededingingsfaktor kan tot gevolg hê dat baie talente van amptenare verborge bly. Mededinging haal die beste uit enige bestuurder uit en so 'n persoon het 'n ander ingesteldheid tot probleme wat hom mag konfronteer. Mededinging dwing behoorlike weldeurdagte beplanning af gevolg deur 'n besonder skerp waarneming en streng dag tot dag beheer veral met die oog op aanpassing van strategie en taktiek. Dit is tipies die bedryfsekonoom se ingesteldheid. Daarteenoor is die plaaslike owerheid verseker van sy voortbestaan. Dieselfde eise van dringendheid en spoedige optrede is nie in dieselfde mate aanwesig by die openbare administrateur as by die private ondernemer nie.

Dit moet dan noodwendig so wees dat die openbare administrateur uit die bedryfsekonoom se anderste benadering kan baat vind. Die bedryfsekonoom moet egter baie versigtig wees en nie verwag dat te veel van dit wat op die oog af toepasbaar op

plaaslike owerhede lyk wel toepasbaar is nie. Skrywer hiervan moet na 'n dekade van noue kontak met openbare administrateurs erken dat sy insig in die taak en onderliggende filosofie vir dinge doen in die plaaslike owerheid nog ver van volmaak is. Van die openbare administrateur is ook veel geleer oor veral die prysenswaardige geneentheid tot openbare welsynsdienste, 'n eienskap wat in die private onderneming gevaar staan om geen of weinig plek te hê vanweë die sentrale plek wat die winsmotief inneem.

Aanbevelings wat gemaak word, word in beskeidenheid aangebied, nie as volmaak en absoluut nie, maar meer as 'n beginpunt van wat 'n sinvolle gesprek tussen bedryfsekonoom en openbare administrateur behoort te wees oor die ontwerp van 'n beter metode om sekere aangeleenthede te bestuur. Waarna gekyk moet word is die beginsels wat telkens ter sprake is en nie soseer die detail nie. Byvoorbeeld as die gewig wat in 'n voorbeeld vir 'n element toegeken is vir die openbare administrateur onrealisties voorkom, verander dit nog niks aan die beginsel nie. As hy die beginsel gaan toepas, kan hy self die onrealistiese syfers met 'n meer realistiese syfer vervang.

- (ii) Die algemene welsyn is 'n ontasbare maatstaf waaroor daar groot meningsverskil kan bestaan. Elke plaaslike owerheid behoort egter vir homself uit te maak wat die algemene welsyn vir sy besondere inwoners sal wees. Die raadslid as waardebepler daarvan sal duidelik moet uitspel wat die algemene welsyn verteenwoordig. Omdat dit uit die aard van die saak onmoontlik sal wees om in al die dienste wat die openbare welsyn sal dien ten volle te voorsien sal prioriteite duidelik bepaal moet word. Die plaaslike owerheid sal hom dan ten doel stel om die dienste waarop besluit is, te lewer.

Die volgende stap sal nou wees om die kwaliteit van die dienste waarop besluit is te omskryf. Daar het geblyk 'n groot leemte te wees sover dit die definiëring van 'n kwaliteitstandaard betref en die proefskrif het op die gebied 'n bydrae probeer lewer. Die kwaliteit diens wat nagestreef word, sal die doelstelling verteenwoordig waarna gestrewe word.

Die studie het aangetoon dat die plaaslike owerheid nie nodig het om sonder effektiwiteitsmaatstawwe te wees nie ten spyte van die afwesigheid van 'n eksakte maatstaf, soos wins in die

geval van 'n private onderneming, om die effektiwiteit waarmee doelstellings bereik word te meet.

As die raad een van sy basiese verantwoordelikhede naamlik die formulering van behoorlike doelstellings nagekom het, kan dit die basis vorm vir die ontwerp van effektiwiteitsmaatstawwe. Sodra 'n doelstelling vir 'n spesifieke funksie geformuleer is en dit voldoen aan al die vereistes van 'n goeie doelstelling behoort meeste van die subjektiwiteit eie aan die term "openbare welsyn" ook uit die weg geruim te wees.

Dit moet toegegee word dat die gewone leke-raadslid dit moeilik kan vind om die doelstellings soos dit in die proefskrif geformuleer is saam te kon gestel het en dat die skuld vir die huidige afwesigheid daarvan nie geheel en al op hulle skouers gepak kan word nie. Die Bedryfs-ekoonoom het tot nog toe nie die nodige leiding op dié gebied gegee waartoe dit in staat is nie en moet dus deels verantwoordelik gehou word vir die toedrag van sake. Die werk wat deur die proefskrif geïnisieer is, sal voortgesit moet word en die Publieke Administrasie en die Bedryfsekonomie sal moet uitsorteer hoe dit gedoen gaan word.

Wanneer die nodige leiding deur die verskillende vakdissiplines daargestel is, sal die raadslid en amptenaar ten volle verantwoordelik gehou moet word indien hulle onkundig daarvoor is. Daar rus nou die verantwoordelikheid op die raadslede en amptenare in veral Pietersburg om die kennis wat tot hulle beskikking gekom het aan te wend, te verwerk of te verwerp. Dit is baie belangrik dat die raad en personeel verteenwoordig deur die stadsklerk, die doelstellings waarna gestrewe word gesamentlik bepaal omdat dit die grootste motiveringswaarde sal hê.

Die daarstelling van doelstellings en effektiwiteitsmaatstawwe van die verskillende funksies wat verrig word sal die basis vorm vir die volgende stap in die evaluering van bestuursprestasie naamlik doeltreffendheidsmeting. Nadat die plaaslike owerheid sy kwaliteitstandaarde vir die belangrikste funksies gedefinieer het, kan aanvaar word dat die uitset waarna gestrewe word behoorlik omskryf is en sal die volgende logiese stap wees om doeltreffendheid te bevorder. Dit behoort 'n belangrike deel van die beoogde afdeling bestuursdienste se werksaamhede uit te maak.

- (iii) Dit is moeilik om te sien hoe raadslede behoorlik kan beplan en beheer uitoeven met die jaarlikse belastings- en-algemenedienstebegroting as belangrikste bestuursinstrument. Die belastings- en-algemenedienstebegroting is 'n uitstekende kontrole-instrument om toe te sien dat bedrae wat ten opsigte van funksies toegeken word nie sonder goeie motivering en goedkeuring oorskry word nie. Daar word egter na skrywer se mening 'n oordrewe waarde aan die rol van dié begroting geheg.

Behoorlike standarde ten opsigte van die kwaliteit diens wat gelewer word, sal 'n baie beter bestuursinstrument voorsien en sal dit vir die raadslid moontlik maak om aan die einde van 'n finansiële jaar nie alleen 'n vergelyking tussen begrote en werklike koste te tref nie maar ook die kwaliteit diens te vergelyk met 'n standaardkwaliteit waarna in die begrotingsrede volledig verwys behoort te word. Amptenare sal dan breedvoerig van afwykings verslag moet doen. Daar is ondersoek of die doelwitbegrotingstelsel nie dalk 'n alternatief vir die belastings- en-algemenedienstebegroting het nie.

Daar is baie meriete in die doelwitbegrotingstelsel.

Daar word egter ook baie probleme met die stelsel ondervind. Uit die bespreking van die stelsel het dit duidelik geblyk dat dit nie in Pietersburg in die onmiddellike toekoms toegepas sal kan word nie en dat die meeste voordele wat die stelsel bied in elk geval ook verkry kan word indien daar behoorlike doelstellings ten opsigte van die lynitembegroting se poste geformuleer word en gebruik gemaak word van die finansiële plan soos deur Cowden (1969, p. 296) voorgestel. Die kapitaalprogram wat tans saam met die belastings- en-algemenedienstebegroting gebruik word, is heeltemal ontoereikend en behoort met die voorgestelde finansiële plan geïntegreer te word.

Die finansiële plan behoort te sorg vir 'n gesonde verhouding tussen produktiewe en nie-produktiewe uitgawes. Daar is in die teks genoem dat dit interessant sal wees indien die owerheidsektor 'n studie sal onderneem oor wat 'n gesonde verhouding tussen produktiewe en nie-produktiewe uitgawes behoort te wees. Indien 'n sekere verhouding voorgeskryf word, mag dit verhinder dat plaaslike owerhede in oorambiëuse projekte betrokke raak tot nadeel van die

belastingbetaler. Die verhouding interne tot eksterne finansiering is ook 'n terrein waarop die plaaslike owerheid met groot vrug 'n ondersoek kan loods. Riglyne wat in die verband voorgeskryf word, kan ook die voordeel hê dat plaaslike owerhede daardeur verhinder mag word om oorambisieuse projekte in verhouding tot hulle reserwes aan te pak. Dit sal die opbou van 'n sterk kapitaalontwikkelingsfonds aanmoedig en finansiële onafhanklikheid bevorder. Daar behoort jaarliks breedvoerig verslag gedoen te word oor die stand van die kapitaalontwikkelingsfonds en die raad behoort elke jaar opnuut sy beleid ten opsigte daarvan breedvoerig uit te spel.

- (iv) Daar is gevind dat die jaarverslag van die verskillende departemente nie die waarde het wat dit behoort te hê nie. Daar word te veel klem op 'n beskrywing van wat gedoen is gelê, in plaas van hoe dit wat gedoen is aan die doelstellings daarvan voldoen het. Dié metode van verslag doen sal slegs verander kan word as doelstellings behoorlik geformuleer is.

Dit mag wees dat van die inligting, wat soos aanbeveel verskaf behoort te word, wel beskikbaar is. Waarvoor hier gepleit word, is dat dit onder die maatemmer uitgehaal moet word en gebruik moet

word in 'n sinvolle beplannings- en beheerproses. Beskikbare inligting wat nie optimaal gebruik word nie is nie veel werd nie. As die raadslid moet waak oor wat die openbare welsyn moet wees, moet sy definiering daarvan op behoorlike gronde berus. 'n Sinvolle omskrywing sal kwalik sonder die samewerking van die amptenaar wat die nodige inligting moet voorsien kan geskied.

- (v) Daar moet rekening gehou word met die rol wat politiek speel en dat dit die wyse waarop 'n plaaslike owerheid bestuur word aansienlik beïnvloed. Dit strek nie altyd tot 'n dorp se voordeel nie. Die voer van 'n verkiesing is 'n saak waarvoor baie bekwame persone in 'n gemeenskap nie kans sien nie. As gevolg daarvan moet die inwoners die voordele wat so 'n persoon se kundigheid kan bring, ontbeer. Dit behoort 'n groot voorwaartse stap te wees indien die Administrateur, op aanbeveling van die stadsklerk (amptenaar), lede mag aanwys, mits dit nie meer as 25 persent van die verkose lede is nie.

Dit wil voorkom asof dit ook 'n beter reëling sal wees indien raadslede op 'n rotasiebasis verkies word. Dit sal die moontlikheid tot groeppvorming verminder terwyl nuwe bloed in 'n komitee vernuwing van denke en optrede mag bring. Onder sekere omstandighede behoort die publiek ook geleentheid gebied te word om aan besprekings gedurende raadsvergaderings deel te neem. Dit mag raadslede en amptenare tot nog beter prestasie aanspoor.

- (vi) Die stadsklerk van Pietersburg bestee heeltemal te veel tyd aan administratiewe sake terwyl hy feitlik geen tyd vind vir sy bestuursfunksie nie. Dit is 'n toestand wat ontstaan het ten spyte van die feit dat daar twee hoofbeamptes sowel as 'n assistent tot die stadsklerk se beskikking is om sy administratiewe las te verlig. Daar sal ernstige aandag aan die oplossing van hierdie probleem geskenk moet word. Die stadsklerk se tyd kan met veel groter vrug aan byvoorbeeld die ontwerp van doelstellings vir die plaaslike owerheid bestee word. Uit 'n bedryfsekonomiese oogpunt gesien lyk dit asof die minder belangrike werk voorkeur bo die belangriker werk geniet.
- (vii) Wanneer die doelwit vir die belangrikste funksies en/of element daarvan gekwantifiseer of duidelik omskryf is, kan 'n stelsel van doelwitbestuur baie makliker ingestel word, omdat elke bestuurder 'n beter begrip sal hê van waarheen die plaaslike owerheid mik en hoe sy eie taak in verhouding met die doelstelling staan. Die wyse waarop 'n bestuurder in staat is om sy eie doelwitte te beskryf en die mate waarin hy daarin slaag om dit te bereik kan 'n groot hulpmiddel wees om sy insig en vermoëns te beoordeel met die oog op latere bevordering.
- (viii) Die verskillende institute kan op hulle gereelde

jaarlikse of tweejaarlikse vergaderings met groot vrug as standaardonderwerp van bespreking die formulering van doelstellings en effektiwiteitsmaatstawwe hê. Dit sal 'n groot voorwaartse stap wees om eenvormigheid te verkry sodat vergelykings tussen plaaslike owerhede se resultate, wat op die huidige stadium beswaarlik gemaak kan word, vergemaklik kan word.

- (ix) Die gebrek aan 'n beleid oor die verhouding waarin die verskillende handelsdienste en eiendomsbelasting tot die netto behoefte aan fondse bydra, behoort reggestel te word.
- (x) Die hoë persentasie van die fondse wat deur die parke- en landgoeddepartement verbruik word, is te hoog as in ag geneem word dat die uitgawes hoofsaaklik nie-produktief is en daar nie behoorlik geformuleerde doelstellings in die departement bestaan nie. Tot tyd en wyl die departement se doelstellings behoorlik geformuleer is behoort geen uitbreidings in die departement se dienste aangeaan te word nie.
- (xi) Daar behoort meer dringende aandag geskenk te word aan die moontlikhede wat bestaan om die spitsvraag na elektrisiteit af te plat. Daar bestaan geen morele regverdiging om elektrisiteitstariewe te verhoog solank alles in dié verband nog nie gedoen is nie. Die departementshoof behoort ook jaarliks van die rand, sent gevolg van distribusieverliese verslag te doen.

- (xii) Die raad sal duidelike uitspraak moet lewer oor sy beleid ten opsigte van veral die koste wat hy bereid is om vir water te betaal en die versekering van genoegsame water vir die toekoms. Dit is 'n aspek wat te dringend van aard is om aan die stadstesourier en stadsingenieur oorgelaat te word, veral ook omdat die twee amptenare die waterdiens uit verskillende oogpunte benader.
- (xiii) Indien die plaaslike owerheid aan die aspekte hierbo genoem, dringende aandag skenk, en veral doelwitte sover moontlik bepaal en meet of dit bereik word soos in die proefskrif voorgestel word, sal daar groot vordering gemaak word na die effektiewe bestuur van die Pietersburgse munisipaliteit.

BIBLIOGRAFIE

- ADMINISTRATEURSKENNISGEWING 599 VAN 11/6/69. Munisipaliteit Pietersburg - aanname van Standaard - Finansiële Verordeninge. Pretoria, Staatsdrukker. T.A.L.G. 5/173/24.
- ADMINISTRATEURSKENNISGEWING 1049 VAN 16/10/68. Standaard Reglement van Orde. Pretoria, Staatsdrukker. T.A.L.G. 5/86.
- ADMINISTRATEURSKENNISGEWING 927 van 1/11/67. Standaard - Finansiële Verordeninge. Pretoria, Staatsdrukker. T.A.L.G. 5/173.
- AGENDAS EN NOTULES VAN RAADS- EN BESTUURSKOMITEEVERGADERINGS, STADSRAAD VAN PIETERSBURG. Geraadpleeg : Januarie 1964 - Oktober 1978
Aangehaal : 31/3/64, 27/8/74, 25/8/75, 12/10/76, 3/2/77, 8/2/77, 29/3/77, 25/7/77, 26/7/77, 12/8/77, 29/8/77, 12/9/77, 20/2/78, 10/4/78, 31/7/78, 16/10/78.
- ALBERS, H.H. 1969. Principles of management; a modern approach, 3rd. ed. Lincoln, Wiley.
- ALBERS, H.H. 1972. Management : the basic concepts. New York, Wiley.
- ALBRECHT, K. 1978. Successful management by objectives; an action manual. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- ALLEN, L.A. 1958. Management and organization. Palo Alto, McGraw-Hill.

- AMERICAN INSTITUTE OF MANAGEMENT. 1951. The corporate director. Special issue no. 15, December.
- ANDERSON, D.R. & SCHMIDT, L.A. 1961. Practical controller-ship. Homewood, Irwin.
- ANON. n.d. Management by objectives. NOBS¹⁾-inligtingsbulletin PM & BA481. Braamfontein.
- ARGYRIS, C. n.d. How tomorrow's executives will make decisions. NOBS-inligtingsbulletin D.D.40. Braamfontein.
- ARGYRIS, C. 1953. Human problems with budgets. *HBB*, January /February.
- ASHLEY, P.W.L. 1969. Local and central government; a comparative study of England, France, Prussia and the United States. Maryland, McGrath.
- BATTY, J. 1963. Management accountancy. London, Macdonald & Evans.
- BEGROTINGS. Stadsraad van Pietersburg. 1967/68 - 1978/79.
- BENNET, C.L. 1958. Defining the manager's job; the AMA manual of position descriptions. New York, American Management Association.
- BLAIR, L.H. & SCHWARTZ, A.I. 1972. How clean is our city; a guide for measuring the effectiveness of solid waste collection activities. Washington, The Urban Institute.

1) Nasionale Ontwikkeling- en Bestuurstigting van S.A.

- BLAIR, L.H. & SCHWARTZ, A.I. 1973. Measuring effectiveness of refuse collection; an Urban Institute reprint of APWA Reporter, April. p. 22-23. Washington.
- BOSCH, J.K. 1978. Die Bedryfsekonomie - sy studieveld : vernuwing, verruiming of status quo? *Bedryfsleiding*, 9(2): 17-25.
- BOTES, J. 1967. Die raadslid in plaaslike bestuur; 'n verhandeling rakende die pligte en verantwoordelikhede van die raadslid in plaaslike bestuur vir die leiding van raadslede en aspirant raadslede. Pietersburg, Stadsraad van Pietersburg.
- BOTES, J. 1965. Die uitdaging aan die stadsklerk ('n Referaat wat in besonder op die stadsklerke van kleiner dorpe gerig is.) Verslag van die verrigtinge van die agtiende jaarkongres en van die agtiende algemene jaarvergadering van die Instituut van Stadsklerke van Suidelike Afrika. p. 389-460.
- BOTES, J. 1978. Het die bestuurskomiteestelsel in Transvaal aan sy doel beantwoord? (*In Cloete, red. Provinsiale en munisipale regering en administrasie; uitgesoekte leesstukke. Pretoria, Van Schaik. p. 171-189*).
- BOTHA, J. 1961. Die elektrisiteitsafdeling van die Munisipaliteit Roodepoort - Maraisburg; 'n gevallestudie. (Ongepubliseerde M. Com. verhandeling - P.U. vir C.H.O.).

- BRIEWE : 6/10/76 aan Sekretaris van Waterwese.
 16/11/76 aan Sekretaris van Waterwese.
 26/7/77 vanaf Sekretaris van Waterwese.
 2/2/78 vanaf stadsekretaris aan stadsklerk
 en hoofde en adjunk-hoofde van departemente.
 11/4/78 vanaf stadsingenieur aan stadsklerk.
- BRITISH INSTITUTE OF MANAGEMENT. 1976. What is produc-
 tivity? British Institute of Management infor-
 mation sheet no. 54. NOBS - inligtingsbulletin
 PM & BA930. Braamfontein.
- BUCKNER, H. n.d. Formulas for forecasting. NOBS-inligtings-
 bulletin DD31. Braamfontein.
- BURGEMEESTERSVERSLAE. Stadsraad van Pietersburg. 1975/76 -
 1977/78.
- BURGER, A. 1978. The functional relationship between
 councillors and officials. (*In Cloete, red.*
 Provinsiale en munisipale regering en administra-
 sie; uitgesoekte leesstukke. Pretoria, Van
 Schaik. p. 158-165).
- CAMPBELL, D.S. n.d. Planning programming and budgeting
 in the Ontario government. NOBS-inligtings-
 bulletin AST241. Braamfontein.
- CASTELLO, A.P. 1973. The model cities program : an
 application of PPBS. *Management accounting*,
 54(4): 29-37, January.
- CILLIERS, J.A. 1976. Inleiding tot ontleding en ver-
 tolking van finansiële state; 2de uitgawe.
 Pretoria, Van Schaik.

- CLOETE, J.J.N. 1964. Sentrale, provinsiale en munisipale instellings van Suid-Afrika. Pretoria, Van Schaik.
- CLOETE, J.J.N. 1967. Inleiding tot die publieke administrasie. Pretoria, Van Schaik.
- CLOETE, J.J.N. 1971. Munisipale regering en administrasie in Suid-Afrika. Pretoria, Van Schaik.
- CLOETE, J.J.N. 1978a. Funksies van die munisipale raadslid. (*In Cloete, red. Provinsiale en munisipale regering en administrasie. Pretoria, Van Schaik. p. 131-7).*
- CLOETE, J.J.N. 1978b. The town clerk as chief administrative officer. (*In Cloete, red. Provinsiale en munisipale regering en administrasie; uitgesoekte leesstukke. Pretoria, Van Schaik. p. 223-232).*
- CLOETE, J.J.N., *red.* 1978c. Councillors, councils, mayors and committees; [South Africa : Province of Transvaal : Report of the Local Government Commission (1921) (Chairman : C.F. Stallard) (Pretoria : Government Printing and Stationary Office, T.P. 1-1922), p. 22-8] (*In Cloete, red. Provinsiale en munisipale regering en administrasie; uitgesoekte leesstukke. Pretoria, Van Schaik. p. 126-130).*
- CLUVER, E.H. 1960. Medical and health legislation in the Union of South Africa; 2nd. ed. C.N.A.
- COOPER, H.T. 1974. Expert knowledge required. *Noordelike Review*, 88(28) : 1, 19 Julie.

- COWDEN, J.W. 1969. Holme's local government finance in South Africa; 2nd. ed. Durban, Butterworths.
- COWDEN, J.W. 1970. Presidentsrede. Verslag van die verrigtinge; 41ste algemene jaarvergadering en jaarkonferensie te Windhoek, S.W.A., April. Die Instituut van Munisipale Tesouriers en Rekenmeesters, S.A. (p. 38-57).
- COWDEN, J.W. 1973. Programme budgeting for South African local authorities. (Proefskrif - Universiteit Witwatersrand).
- DALE, E. 1965. Readings in management : Landmarks and new frontiers. McGraw-Hill.
- DANIEL, W.W. & TERRELL, J.C. 1975. Business statistics; basic concepts and methodology. Boston, Houghton Mifflin.
- DAUTEN, P.M. Jr., ed. 1962. Current issues and emerging concepts in management; readings from the academy of management. Boston, Houghton Mifflin.
- DE KLERK, D.J. 1961. Administrasie en rekenings van plaaslike owerhede. Kaapstad, Nasionale Boekhandel.
- DESSLER, G. 1977. Management fundamentals; a framework. Reston, Reston Publishing Co.
- DE WET, T. 1968. Evander dorpsgebied; 'n evaluering van die regering en administrasie van 'n gebiedskomitee in Transvaal. (Ongepubliseerde verhandeling (M.Admin.) - Universiteit van Pretoria.)

- DIMOCK, M.E. 1956. Public administration. New York, Rinehart.
- DRUCKER, P. n.d. The new managers. NOBS-inligtingsbulletin DD36. Braamfontein.
- DU RAND, A. 1974. Raadslede stad se trustees. *Noordelike Review*, 88(28) : 5,19 Julie.
- ETTELSTEIN, M.S. n.d. Integrating the manpower factor into the planning, programming, and budgeting process. NOBS-inligtingsbulletin PA438. Braamfontein.
- EVKOM maandelikse rekenings aan stadsraad van Pietersburg. Julie 1977 - Junie 1978.
- FAYOL, H. 1949. General and industrial management. London, Pitmans.
- FILLEY, A.C. 1974. Committee management : guidelines from social science research. (*In Connor, red. Dimensions in modern management. Boston, Houghton Mifflin. p. 236-249*).
- FINANSIËLE STATE. Stadsraad van Pietersburg. 1967/68 - 1977/78.
- FLAX, M.J. 1972. A study in comparative urban indicators : Conditions in 18 large metropolitan areas. Washington, D.C., The Urban Institute.
- GEORGE, C.S., Jr. 1968. The history of management thought. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- GLADDEN, E.N. 1949. An introduction to public administration. London, New York. Staples.

- GLADDEN, E.N. 1970. Approach to public administration. London, Staples.
- GLUECK, W.F. 1972. Business policy : strategy formation and management action. McGraw-Hill.
- GOETZ, B.E. 1949. Management, planning and control. New York, McGraw-Hill.
- GROENEVELD, K.J. 1955. Algemene bedrijfseconomie; deel 1. Leiden, Stenfert Kroese N.V.
- HACKNEY, N. n.d. How vital are statistics to the manager? NOBS-inligtingsbulletin PA510. Braamfontein.
- HAMPTON, D.R. 1977. Contemporary management. McGraw-Hill.
- HATRY, H.P. & DUNN, DIANA R. 1971. Measuring the effectiveness of local government services; recreation. Washington, The Urban Institute.
- HATRY, H.P. & FISK, D.M. 1971. Improving productivity and productivity measurement in local governments. Washington, National centre for productivity and quality of working life.
- HATRY, H.P. 1973a. Issues in productivity measurement for local governments; an Urban Institute reprint of Public Administration Review. November/December 1972. Washington, The Urban Institute.
- HATRY, H.P. 1973b. Application of productivity measurement in local government. *Governmental Finance*, November.

- HATTINGH, J.J. 1973. An evaluation of the applicability of the planning-programming-budgeting system to local government with particular reference to Sandton. (Proefskrif - Universiteit van Suid-Afrika). 2dle.
- HATTINGH, J.J. 1974. PPBS for local government. *The Chartered Secretary*. 21(8) : 3-9, Augustus.
- HUMES, S. e.a. 1961. The structure of local governments throughout the world. The Hague Netherlands.
- HUMPHREYS, G. & MAY, A. n.d. It may be efficient - but is it effective? NOBS-inligtingsbulletin DD665. Braamfontein.
- HUSSEY, D. 1974. Corporate planning. Pergamon Press.
- HUTCHINSON, J.G. 1971. Management strategy and tactics. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- INGRAM, J.A. 1978. Ondersoek na munisipale begrotingsdoelwitte, -metodes, -prosedures en -tegnieke met spesifieke verwysing na Suid-Afrikaanse munisipaliteite. (Proefskrif - Unisa).
- INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION. 1976. Guide to productivity improvement projects; 3rd. ed. Washington, National Center for Productivity and Quality of Working Life.
- IRVINE, E.R. 1978. Councillors and their relationship with officials. (*In Cloete, red. Provinsiale en munisipale regering en administrasie; uitgesoekte leesstukke. Pretoria, Van Schaik. p. 150-7).*

- KAPITAALPROGRAM. Stadsraad van Pietersburg. 1/7/77 - 30/6/82.
- KAST, F.E. & ROSENZWEIG, J.E. 1974. Organization and management; a systems approach; 2nd. ed. Tokyo, McGraw-Hill.
- KEMPNER, T., HAKINS, K.H. & MACMILLAN, K. n.d. Business policy; a problem of leadership. NOBS-inligtingsbulletin DD254. Braamfontein.
- KIMMEL, W.A., DOUGAN, W.R. & HALL, J.R. 1974. Municipal management and budget methods; an evaluation of policy related research; final report; volume 1 : summary and synthesis. Washington, The Urban Institute.
- KOONTZ, H. & O'DONNELL, C. 1964. Principles of management; 3rd. ed. Tokyo, McGraw-Hill.
- KOONTZ, H. & O'DONNELL, C. 1974. Essentials of management. McGraw-Hill.
- KOSHAL, R.K. 1976. Deaths from road accidents in the United States. *Journal of transport economics and policy*, p. 219-226, September.
- MACLEOD, R.K. 1971. Program budgeting works in non profit institutions. *Harvard business review*, 49(5):p. 46-56, Sept. - Oct.
- MAKOWER, M.S. & WILLIAMSON, E. 1967. Operational research. London, The English University Press.
- MARAISKOMMISSIE, 1953. Tweede tussentydse verslag van die kommissie van ondersoek na die stelsel van plaaslike bestuur in Transvaal oor die struktuur van die stelsel in die provinsie. Pretoria, Staatsdrukker.

- MARTIN, H.R. 1965. Presidentsrede. Verslag van die verrigtinge van die ses-en-dertigste algemene jaarvergadering. Instituut van munisipale tesouriers en rekenmeesters, S.A. p. 55-71.
- MASSIE, J.L. & DOUGLAS, J. 1977. Managing; a contemporary introduction; 2nd. ed. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- MATSON, M.C. 1975a. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); background for PPBS (General). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975b. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); overview of PPBS (module element 1). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975c. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); budgeting - theory and practice (module element 2). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975d. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); evaluation, goals, and objectives (module element 3). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975e. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); developing the programme structure (module element 4). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975f. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); analytical techniques (module element 5). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.

- MATSON, M.C. 1975g. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); cost effectiveness analysis (module element 6). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975h. Planning, programming, budgeting systems (PPBS); implementation of PPBS (module element 7). Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika.
- MATSON, M.C. 1975i. The concept and principles of PPBS. Verslag van die verrigtinge van 'n konferensie oor Beplanning Programmering Begroting Stelsels (PPBS) gehou op 6 Maart. p. 13-29. Pretoria, NOBS.
- MC CULLOUGH, S.G. 1978. Electricity supply tariffs; with special reference to Johannesburg *Munisipale administrasie en ingenieurswese*, 43(511) : 43-54, Maart.
- MCPHERSON, I.T. 1978. Looking back after nearly 48 years local government service. (*In Cloete, red. Provinsiale en munisipale regering en administrasie; uitgesoekte leesstukke. Pretoria, Van Schaik. p. 89-93*).
- MERRILL, H.F., ed. 1970. Classics in management; revised ed. American management association, Inc.
- MOCKLER, R.J. n.d. Developing the science of management control. NOBS-inligtingsbulletin DD45. Braamfontein.

MORONEY, M.J. 1962. Facts from figures. London, Penguin Books.

MUNISIPALE ADMINISTRASIE EN INGENIEURSWESE. 1969. The Hopewell report; an account of the report of the committee appointed by the Administrator of Natal, Mr. Theo Gerdener, to enquire into the system of management committees for Natal. 34(103) : 9-15. Maart.

DIE NASIONALE ONTWIKKELING- EN BESTUURSTIGTING VAN SUID-AFRIKA. 1975. Bepanning programmering begroting stelsels (PPBS). *Program konferensie 6/3/75.*

DIE NASIONALE ONTWIKKELING- EN BESTUURSTIGTING VAN SUID-AFRIKA, 1975. Planning programming budgeting systems.

NATIONAL COMMISSION ON PRODUCTIVITY IN COOPERATION WITH THE JOHNSTONE FOUNDATION. 1973. The Wingspread Conference; productivity in state and local government. July.

NATIONAL COMMISSION ON PRODUCTIVITY AND WORK QUALITY. 1973. Opportunities for improving productivity in solid waste collection. Washington.

NATIONAL COMMISSION ON PRODUCTIVITY AND WORK QUALITY IN COOPERATION WITH THE FORD FOUNDATION. 1974. So, Mr. Mayor, you want to improve productivity Washington.

NATIONAL COMMISSION ON PRODUCTIVITY AND WORK QUALITY. 1975a. Improving productivity in solid waste collection; a brief for elected officials. Washington.

NATIONAL COMMISSION ON PRODUCTIVITY AND WORK QUALITY. 1975b. Employee incentives to improve state and local government productivity. Washington.

- NEUMANN, R.W. 1971. Introducing program budgeting in Norway. *International review of administrative sciences*, 37(4) : 403 - 9.
- NEUNER, J.W. 1962. Cost accountancy. Principles and practice; 6th. ed. New York, Irwin.
- NOORDELIKE REVIEW. 1978. Inwoners geskok; munisipale rekeninge hemelhoog, 92(30) : 1, 28 Julie.
- NOORDELIKE REVIEW. 1978. Electricity bills : "pay-up" says council, 92(31) : 1, 4 Augustus.
- O'DONNELL, M.E. 1966. Readings in public administration. Houghton Mifflin.
- OLIVER, S. n.d. Management techniques in local government. NOBS-inligtingsbulletin PA492. Braamfontein.
- ORDONNANSIE Nr. 17 van 1939 van Transvaal.
- ORDONNANSIE. Transvaalse Ordonnansie op Plaaslike Besture. (Administrasie van Verkiesings.) Nr. 40 van 1960.
- ORDONNANSIE. Local Authorities Ordinance No. 25/1974. Natal.
- OSMOND, N. 1973. Top management : its tasks, roles and skills. (In Taylor & MacMillan. Top Management. Longman. p. 69-98).
- PADGETT, E.R. 1971. Programming-planning-budgeting : some reflections upon the American experience. *International review of administrative sciences*, 37(4) : 353-362.

- PETERS, F.W. 1971. Die uiteenlopende wyse waarop stadsklerke funksioneer (ondanks eenvormige wetgewing) dui op 'n behoefte aan die standaardisasie van personeel-organisasie-strukture en- beleid om uniformiteit te verkry. Verslag van die verrigtinge van die 21ste kongres en 24ste algemene jaarvergadering van die Instituut van stadsklerke van Suidelike-Afrika. p. 344-372.
- PETERSON, A.W. 1972. Planning, programming and budgeting in the GLC : What and why. *Public administration*, 50 (summer) : 119-126.
- PIETERSBURG DISTRIKONTWIKKELINGSVERENIGING. 1978. Spitsberaad Pietersburg 78. Agenda 24/8/1978.
- RÄDEL, F.E. & REYNDERS, H.J.J. *red.* 1967. Inleiding tot die bedryfseconomie. Pretoria, Van Schaik.
- REYNDERS, H.J.J. 1963. Die taak van die bedryfsleier. Pretoria, Van Schaik.
- RIDGE, W.J. n.d. VAMP Value analysis of management practices. NOBS-inligtingsbulletin PA628. Braamfontein.
- SANDTON (STADSRAAD). Die begroting 1977-1978.
- SAY, M.G. 1973. Electrical engineer's reference book; 13de uitgawe. London, Butterworths.
- SCHICK, A. 1971. Budget innovation in the States. Washington, The Brookings Institution.
- SCOTT, CLAUDIA D. 1972. Forecasting local government spending. Washington. The Urban Institute.

- SEASHORE, S.E. & MCNEILL, R.J. ed. 1971. Management of the urban crisis; government and the behavioral sciences. New York, The Free Press
- SEGSWORTH, R.V. 1972. PPBS and policy analysis : the Canadian experience. *International review of administrative sciences*, 38(4) : 419-425.
- SMAL, J.G.C. 1970. Bedryfsleiding en die ontwikkeling van die Bantoetuislande. (Ongepubliseerde proefskrif - P.U. vir C.H.O.)
- SMEED, R.J. 1968. Variations in the pattern of accident rates in different countries and their causes. *Traffic engineering and control*, p. 364-371, November.
- SMEED, R.J. & JEFFCOATE, G.O. 1970. Effects of changes in motorisation in various countries on the number of road fatalities. *Traffic engineering and control*, 12(3) : 150-1.
- SMITH, V. n.d. Planning and objectives. NOBS-inligtingsbulletin DD333. Braamfontein.
- STADSRAAD VAN PIETERSBURG. s.j. Concise statistics of Pietersburg, Inligtingstuk versprei deur die plaaslike owerheid se inligtingsburo.
- STARR, M.K. 1971. Management : A modern approach. Harcourt Brace Jovanovich.
- STARR, M.K. 1972. Production management; systems and synthesis; 2nd. ed. Englewood, Prentice-Hall.
- STEINER, G.A. 1969. Top management planning. London, MacMillans.

- SUID-AFRIKA (REPUBLIEK). Tweede aanvullende verslag oor die voorgestelde Pietersburg-staatstreek-watervoorsieningskema. 1971-1972. Pretoria, Staatsdrukker. (W.P. 1-'71.)
- TERRY, G.R. 1977. Principles of management; 7th. ed. Homewood, Irwin.
- TESOURIE. 1976. Inleiding tot die doelwitbegrotingstelsel. Pretoria, Staatsdrukker.
- THOMPSON, S. 1974. What planning involves. (*In* Connor, *red.* Dimensions in modern management. Boston, Houghton Mifflin. p. 83-96).
- TITMAN, L. n.d. "PPBS : A tool for managers in the public sector". NOBS-inligtingsbulletin PA419. Braamfontein.
- TOMESKI, E.A. 1970. The computer revolution; the executive and the new information technology. London, MacMillans.
- TOSI, H.L., RIZZO, J.R. & CARROLL, J. 1974. Setting goals in management by objectives. (*In* Connor, *red.* Dimensions in modern management. Boston, Houghton Mifflin. p. 48-62).
- THE URBAN INSTITUTE AND INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION. 1974. Measuring the effectiveness of basic municipal services; initial report, February. Washington.
- VAN DER SCHROEFF, H.J. 1968. Leiding en organisatie van het bedrijf; 4de uitg. Kosmos-Amsterdam. N.V. Uitgewers.

- VAN DER SPUY, J.J.S. 1965. Standaard finansiële verordeninge vir Transvaalse plaaslike besture. Verslag van die ses-en-dertigste algemene jaarvergadering van die Instituut van munisipale tesouriers en rekenmeesters, S.A. p. 142-181.
- VAN NIEKERK, J.C.M. 1966. Die koste van die elektrisiteitsafdeling vir die munisipaliteit van Rustenburg ; 'n gevallestudie (Ongepubliseerde skripsie (M.Com.) - P.U. vir C.H.O.)
- WADE, S.W. n.d. The unique job of management. part 1. NOBS-inligtingsbulletin DD25. Braamfontein.
- WADE, W. 1968. MBO : The only way to manage. NOBS-inligtingsbulletin PM & BA288. Braamfontein.
- WALKER, E.W. & BAUGHN, W.H. 1961. Financial planning and policy. New York, Harpers.
- WARD, R.A. 1964. Operational research in local government. London, Allen & Unwin.
- WARNER, R. 1947. The principles of public administration; A study in the mechanics of social action. London, Pitmans.
- WARREN, J.H. 1948. Municipal administration. London, Pitmans.
- WEBB, K. & HATRY, H.P. 1973. Obtaining citizen feedback : The application of citizen surveys to local governments. Washington, The Urban Institute.

- WEBSTER, D.H. 1958. Urban planning and municipal public policy. New York, Harpers.
- WEISS, CAROL H. & HATRY, H.P. 1971. An introduction to sample surveys for government managers. Washington, The Urban Institute.
- WELSH, W.L. 1972. PPBS and proposal formulation. *Management accounting*, 53(11) : 31-6, May.
- YOUNG, D. 1972. How shall we collect the garbage? Washington, D.C., The Urban Institute.