

Deelname in Plaaslike Regering en Demokratiese Konsolidasie in Suid- Afrika – ’n Analise

PW Heydenrych



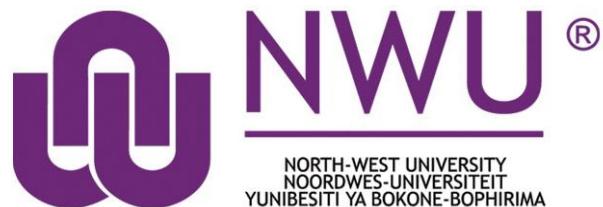
orcid.org/0000-0002-0216-9622

Proefskrif voorgelê ter nakoming vir die graad **Philosophiae
Doctor** in **Politieke Studies** aan die Noordwes-Universiteit

Promotor: **Prof SJ Zaaiman**

Gradeplegtigheid Mei 2018

Studentenommer: 10085203



UITTREKSEL

Suid-Afrika is 'n nuwe demokrasie en daarom is die fokus van hierdie studie gerig op die konsolidasie van demokrasie met spesifieke verwysing na die plaaslike regeringsfeer. In hierdie verband is die kernaspekte wat teoreties en in die toepassing in wisselwerkende verband geanaliseer word: demokrasie met 'n spesifieke fokus op deelnemende demokrasie, plaaslike regering en demokratiese konsolidasie. Hierdie aspekte word oorweeg met spesifieke verwysing na deelname in plaaslike regering en geanaliseer aan die hand van wykskomitees en plaaslike protes. Die vraag wat hierdie studie gevvolglik oorweeg is: Watter invloed in verbandhoudende konteks het wykskomitees en protes, as tipes van deelnemende demokrasie in hul bydrae tot die konsolidasie van demokrasie? Uiteindelik: Watter model vir gekonsolideerde demokrasie omvat deelname wat strek van wykskomitees tot protes?

Die studie oorweeg in die eerste plek die aard van demokrasie op teoretiese vlak en bespreek die ontwikkelingsgang van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie in die verband. Die gevolgtrekking is dat verteenwoordigende demokrasie te beperkend is en in wisselwerking met deelnemende demokrasie moet tree. Hierdie gevolgtrekking blyk duidelik uit die bespreking vanveral deelnemende demokrasie wat op die omvattendheid van die begrip van demokrasie dui en ook voorbrand maak vir 'n meer radikale en kontesterende interpretasie van demokrasie, maar hou ook verband met die Suid-Afrikaanse begrip van demokrasie, soos ook vergestalt in die Grondwet en die interpretasie daarvan.

Konsolidasie van demokrasie word geanaliseer aan die hand van die begrip van demokrasie wat in die studie toepassing vind. Dit blyk duidelik dat 'n meer substantiewe begrip van demokratiese konsolidasie geanker in populêre soewereiniteit belangrik is, wat ook deurentyd geskep moet word. Bepaalde aanduiders van konsolidasie blyk ook uit hierdie bespreking.

Die toepassing van hierdie begrippe vind plaas in die afweging van wykskomitees as geïnstitutionaliseerde vorme van deelname teenoor plaaslike protes as nie-geïnstitutionaliseerde vorme van deelname in die plaaslike regeringsfeer. Hier blyk

dit dat die uitdagings in beide vorme van deelname soortgelyk is en spreek tot die waardes van demokrasie en ook dienslewering, beide verbandhoudend met die tweekantigheid van plaaslike regering soos in hierdie studie verstaan. Beide wykskomitees en plaaslike protes dui ook op 'n kwaliteit van stryd tussen die owerheid en burgery ten einde die Idee en Praktyk van demokrasie bymekaar te bring. Dit word voorgestel dat demokrasie en uiteindelik demokratiese konsolidasie in 'n tussenruimte tussen die Idee en Praktyk deur hierdie rolspelers geskep en betekenis aan gegee moet word.

Die studie stel 'n model van hierdie skeppende en strydende demokrasie voor waarin wykskomitees en plaaslike protes in 'n wisselwerkende verhouding met plaaslike regering betekenis gee aan demokrasie en ook die aanduiders van wat konsolidasie sou behels, kan aktualiseer. Gebaseer op die aanduiders in hierdie tussenruimte in die Suid-Afrikaanse toepassing van wykskomitees en plaaslike protes is die vooruitsigte vir konsolidasie positief. Dit word dus voorgestel dat 'n omvattende begrip van demokrasie vereis word vir konsolidasie in plaaslike regering en Suid-Afrika in die algemeen. Die idee van skeppende strydende demokrasie wat in hierdie studie geartikuleer is, omvat 'n begrip van demokrasie wat verby die enkelsydigheid van bloot verteenwoordigende demokrasie of bloot deelnemende demokrasie kyk, ten einde die verwikkeldheid van wat demokrasie in werklikheid is, te artikuleer. Sodoende kan 'n tekortkomming in demokratiese teoretisering aangespreek word.

Sleutel terme: demokrasie, konsolidasie van demokrasie, verteenwoordigende demokrasie, deelnemende demokrasie, deelname, plaaslike regering, protes, diensleweringprotes, Suid-Afrikaanse politiek, Grondwet, wykskomitees

ABSTRACT

Participation in local government and democratic consolidation in South Africa: an analysis

In view of South Africa being regarded as a new democracy, the focus of this study is aimed at the consolidation of democracy with specific reference to the local government sphere. In this regard the core aspects that are analysed theoretically and in the application in interaction with one another are: democracy with a specific focus on participatory democracy, local government and democratic consolidation. These aspects are considered with specific regard to participation in local government and analysed with reference to ward committees and local protest. The question that this study considers is: What influence in relational context does ward committees and protest, as types of participatory democracy have in their contribution to the consolidation of democracy? Eventually: What model for consolidated democracy entails participation that reach from ward committees to protest.

In the first instance the study considers the nature of democracy on a theoretical level and discusses the course of development of representative and participatory democracy in this regard. The conclusion is that representative democracy is too restrictive and must interact with participatory democracy. This conclusion is clear from the discussion on especially participatory democracy that suggests the comprehensiveness of the concept of democracy and also prepares the way for a more radical and contesting interpretation of democracy. It also relates to the South African understanding of democracy, as reflected in the Constitution and the interpretation thereof.

Consolidation of democracy is analysed in the context of the understanding of democracy that applies in this study and it is apparent that a more substantial understanding of democratic consolidation anchored in popular sovereignty, and that must be continuously created, is of importance. Certain indicators of consolidation is also apparent from this discussion.

The application of these concepts are situated in the consideration of ward committees as institutionalised forms of participation in comparison to local protest as non-institutionalised form of participation in the local government sphere. It is apparent that the challenges for both forms of participation are similar and pertains to the values of democracy and service delivery, both related to the dual nature of local government as understood in this study. Both ward committees and local protest also reflect on a quality of struggle or contestation between government and citizens in order to bring the Idea and Practice of democracy together. It is suggested that democracy and eventually democratic consolidation is created and afforded meaning by these role players in a space between the Idea and Practice.

The study proposes a model of this creative and contested democracy where ward committees and local protest in an interactive relationship with local government afford meaning to democracy and can also actualise the indicators of what consolidation would be. Based on the indicators in this space between the Idea and Practice in the South African application of ward committees and local protest, the prospects for consolidation is positive. It is therefore proposed that a comprehensive understanding of democracy is required for consolidation in local government and South Africa in general. The idea of creative contesting democracy that is articulated in this study entails an understanding of democracy that proceeds beyond the one sidedness of representative democracy or participatory democracy, in order to articulate the intricacies of what democracy in reality is. In so doing a shortcoming in democratic theorising can be addressed.

Key words: democracy, consolidation of democracy, representative democracy, participatory democracy, participation, local government, protest, service delivery protest, South African politics, Constitution, ward committees

BEDANKINGS

Die voltooiing van hierdie studie het oor 'n aantal jare geskied en was nie gevrywaar van etlike uitdagings nie. Die tema en sleutelfokusse van die studie lê my egter na aan die hart en bou op meer as twintig jaar se betrokkenheid rondom plaaslike regering en demokrasie. Ek wil aan almal wat oor hierdie tydperk 'n rol gespeel het om my belangstelling in die onderwerp te stimuleer 'n besondere woord van dank rig.

In die voltooiing van hierdie studie het etlike persone deurentyd belangstelling getoon, verneem na die vordering van die studie en aanmoediging en ondersteuning gebied. Baie dankie hiervoor. Professor Johan Zaaiman het as promotor opgetree en het uiteraard 'n sentrale rol in die finalisering van hierdie studie gespeel. Johan, dankie vir jou idees, kommentaar, voorstelle en deurlopende ondersteuning.

INHOUDSOPGawe

UITTREKSEL.....	II
ABSTRACT.....	IV
BEDANKINGS	VI
LYS VAN FIGURE	X
LYS VAN TABELLE	X
HOOFTUK 1	1
INLEIDING	1
1. ORIËNTASIE EN PROBLEEMSTELLING	1
1.1 <i>Inleiding</i>	1
1.2 <i>Die grondwetlike konteks van demokrasie in Suid-Afrika</i>	2
1.3 <i>Plaaslike regering</i>	4
1.4 <i>Posisionering ten opsigte van demokrasie</i>	7
1.5 <i>Konsolidasie van demokrasie</i>	12
1.6 <i>Probleemstelling</i>	17
2. SENTRALE TEORETIESE STELLING	18
3. NAVORSINGSVRAE	19
4. DOELSTELLINGS.....	20
5. METODOLOGIE.....	20
5.1 <i>Literatuurstudie</i>	22
5.2 <i>Gebruikmaking van databasisse</i>	22
5.3 <i>Toepassingsveld</i>	23
6. BYDRAE VAN DIE STUDIE	23
7. HOOFTUKINDELING	24
HOOFTUK 2	25
TEORETIESE PERSPEKTIEWE: DEMOKRASIE EN PLAASLIKE REGERING	25
1. INLEIDING	25
2. 'N BREË BEGRIP VAN DEMOKRASIE	27
2.1 <i>Antieke en moderne interpretasies van demokrasie</i>	27
2.2 <i>Laat-moderne interpretasies van demokrasie</i>	38
2.3 <i>Gevolgtrekking</i>	46
3. PLAASLIKE REGERING	47
3.1 <i>'n Begrip van plaaslike regering</i>	47
3.2 <i>Beskouings op die ontwikkelingsgang van plaaslike regering</i>	51
3.3 <i>Plaaslike demokrasie</i>	54
3.4 <i>Demokrasie en plaaslike regering in internasionale konteks</i>	57
3.4.1 <i>Demokrasie en plaaslike regering in die VSA konteks</i>	58
3.4.2 <i>Demokrasie en plaaslike regering in die Europese konteks</i>	60
3.4.3 <i>Demokrasie en plaaslike regering in die Suid-Amerikaanse konteks</i>	61
3.5 <i>Suid-Afrikaanse plaaslike regering</i>	62
3.6 <i>Gevolgtrekking</i>	73
4. GEVOLGTREKKING	74
HOOFTUK 3	79
DEMOKRATIESE DEELNAME EN PLAASLIKE REGERING	79
1. INLEIDING	79
2. DEELNEMENDE DEMOKRASIE	80

3. GEVOLGTREKKING	93
HOOFTUK 4	96
DEMOKRATIESE KONSOLIDASIE EN PLAASLIKE REGERING	96
1. INLEIDING	96
2. KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE	96
3. DIE GEMEENSKAP EN KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE	108
4. GEVOLGTREKKING	110
HOOFTUK 5	114
WYKSKOMITEES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME.....	114
1. INLEIDING	114
2. TIPOLOGIE VAN DEELNAME	114
3. INSTITUTIONEEL MEER BEPERKTE VORME VAN DEELNAME	118
3.1 Wykskomitees	118
3.2 Ander geïnstitutionaliseerde vorme van openbare deelname.....	124
3.2.1 Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning	125
3.2.2 Prestasiebestuurstelsel	125
3.2.3 Kontraktering van dienslewering	126
3.2.4 Munisipale begroting	126
4. IMPLEMENTERING VAN DIE WYKSKOMITEESTELSEL	127
4.1 Implementering van wykskomitees: Gevolgtrekking gebaseer op gevallenstudies	131
4.2 Vooruitsig vir verandering	151
5. GEVOLGTREKKING	154
HOOFTUK 6	158
PLAASLIKE PROTES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME.....	158
1. INLEIDING	158
2. POLITIEKE GEWELD EN DIE VERBAND MET PROTES	159
3. PROTES IN DIE ALGEMEEN	164
4. DIE AARD VAN PLAASLIKE PROTES IN SUID-AFRIKA	171
4.1 Geselekteerde protesgevalle	181
4.1.1 Geografiese verspreiding van protesgevalle.....	188
4.1.2 Soorte protesmeganismes	189
4.1.3 Die redes vir protes	190
4.1.4 Opmerkings en indrukke van rolspelers rondom geselekteerde protesgevalle	191
5. GEVOLGTREKKING	192
HOOFTUK 7	197
WYKSKOMITEES EN PLAASLIKE PROTES GERIG OP DEELNAME EN DIE VOORUITSIGTE VIR KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE IN SUID-AFRIKA	197
1. INLEIDING	197
2. RAAKPUNTE TUSSEN WYKSKOMITEES EN PLAASLIKE PROTES.....	197
2.1 Wykskomitees en plaaslike protes in verwantskap binne 'n tipologie van deelname	197
2.2 Wykskomitees en protes se verwantskap met demokrasie en plaaslike regering.....	201
2.3 Wykskomitees en protes se verwantskap met konsolidasie	203
3. MODEL VIR KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE TEEN DIE AGTERGROND VAN DIE VERWANTSKAP TUSSEN WYKSKOMITEES EN PLAASLIKE PROTES	205
4. GEVOLGTREKKING	213
HOOFTUK 8	214

GEVOLGTREKKING EN AANBEVELINGS	214
1. INLEIDING	214
2. TEORETIESE ASPEKTE VAN PLAASLIKE REGERING, DEMOKRASIE EN DEMOKRATIESE KONSOLIDASIE	214
2.1 <i>Plaaslike regering</i>	214
2.2 <i>Demokrasie</i>	216
2.3 <i>Demokratiese konsolidasie</i>	218
3. WYSKOMITEES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME	220
4. PROTES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME	222
5. TEORETIESE MODEL.....	223
6. AANBEVELINGS	224
7. GEVOLGTREKKING	225
BRONNELYS.....	227

LYS VAN FIGURE

Figuur 1.1 Basiese regime tipes volgens Tilly (2007:19)	16
Figuur 2.1 Die Idee van demokrasie	76
Figuur 2.2 Die Praktyk van demokrasie	77
Figuur 2.3 Demokrasie: Idee en Praktyk	77
Figuur 3.1 Die Idee van demokrasie	93
Figuur 3.2 Die Praktyk van demokrasie	93
Figuur 3.3 Demokrasie: Skeppende Demokrasie	94
Figuur 4.1 Demokrasie: Strydende Demokrasie	111
Figuur 4.2 Plaaslike demokrasie: 'n Strydende proses	112
Figuur 5.1 Plaaslike demokrasie: Wykskomitees ten opsigte van Konsolidasie	156
Figuur 6.1 Gewelddadige protes	167
Figuur 6.2 Voorkoms van protes op plaaslikevlak (Januarie 2004-September 2015)	169
Figuur 6.3 Redes vir protes	176
Figuur 6.4 Plaaslike demokrasie: Protes ten opsigte van konsolidasie	194
Figuur 7.1 Die kompleks van openbare deelname in demokratiese Suid-Afrika	197
Figuur 7.2 Demokrasie: Idee en Praktyk	205
Figuur 7.3 Demokrasie: Skeppende Demokrasie	206
Figuur 7.4 Plaaslike demokrasie: 'n Strydende proses	207
Figuur 7.5 Plaaslike demokrasie: Wykskomitees ten opsigte van konsolidasie	208
Figuur 7.6 Plaaslike demokrasie: Protes ten opsigte van konsolidasie	209
Figuur 7.7 Konsolidasie van skeppende strydende demokrasie	210
Figuur 7.8 Vooruitsigte vir konsolidasie van skeppende strydende demokrasie	211

LYS VAN TABLELLÉ

Tabel 5.1 Tipologie van deelname	113
Tabel 7.1 'n Tipologie van openbare deelname in Suid-Afrika	197

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1. ORIËNTASIE EN PROBLEEMSTELLING

1.1 Inleiding

Die ietwat meer as twee dekades wat sedert die oorgang na demokrasie in Suid-Afrika verloop het, is in terme van konsolidasie van demokrasie 'n kort periode. Daarby is herstruktureerde plaaslike regeringsinstellings eers sedert 2001 (ná die Desember 2000 plaaslike verkiesings) in werking gestel. Suid-Afrika is dus nog 'n jong of nuwe demokrasie en daarom is die fokus van hierdie studie op die konsolidasie van demokrasie in die plaaslike regeringsfeer gerig.

Dit kan geargumenteer word dat die nodige strukturele mechanismes (of formele instellings) wat noodsaaklik is vir die funksionering van 'n demokratiese bedeling tot stand gebring is. Hier word byvoorbeeld gedink aan wetgewende liggeme, wat die Parlement, provinsiale wetgewers en munisipale rade insluit, gereelde verkiesings, 'n konstitusionele hof en 'n verskeidenheid grondwetlike liggame en mechanismes om grondwetlike demokrasie te bevorder en ondersteun.

Dit kan ook geargumenteer word dat in nuwe demokrasieë, soos in Suid-Afrika, veral ten einde konsolidasie te kan laat plaasvind, meer vereis word as die strukture en grondwetlike mechanismes hierbo genoem. Dwyer (2004:8) meen byvoorbeeld dat die African National Congress (ANC)-regering sedert 1994 demokrasie in institusionele terme herdefinieer en beperk het tot die politieke sfeer met die klem op formele prosesse en procedures vir die verkiesing van partye en leiers. Die implikasie vir demokratiese konsolidasie is dus dat demokrasie meer omvattend of ontperk moet wees, in die sin van groter diepgang en geworteldheid van die demokrasie in gemeenskappe en die samelewning in die breë en dus ook groter deelname in die demokrasie. (Vergelyk ook Habib, 2005.) Alvorens verder op hierdie punt ingegaan kan word, is dit nodig om die aard van die Suid-Afrikaanse regeringstelsel van nader te beskou.

1.2 Die grondwetlike konteks van demokrasie in Suid-Afrika

Die Grondwet, 1996 bepaal die raamwerk vir die aard en funksionering van die Suid-Afrikaanse staat. Die Grondwet beskryf dan ook hierdie raamwerk as demokraties. Die Aanhef tot die Grondwet stel hierdie konteks duidelik deur te verwys na “vryverkose verteenwoordigers”, “n samelewing gegrond op demokratiese waardes”, “Die grondslag te lê vir ’n demokratiese en oop samelewing waarin regering gegrondves is op die wil van die bevolking en elke burger gelyk deur die reg beskerm word” en “n verenigde en demokratiese Suid-Afrika te bou”. Artikel 1 as deel van die Grondliggende Bepalings van die Grondwet brei hierop uit. Artikel 1(d) stel dit pertinent dat van die waardes van die demokratiese Suid-Afrika die volgende is: “Algemene stemreg vir volwassenes, ’n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en ’n veelparty-stelsel van demokratiese regering, om verantwoordingspligtigheid, ’n responsiewe ingesteldheid en openheid te verseker”.

Artikel 7(1) van die Grondwet beskryf voorts die Handves van Regte as ’n hoeksteen van die demokrasie in Suid-Afrika en artikel 19 verwys na politieke regte waarby inbegrepe is party-politieke regte en veral die reg om aan verkiesings deel te neem. Met betrekking tot demokratiese instellings bepaal artikel 42(3) dat die Nasionale Vergadering verkies word om die mense te verteenwoordig en om regering deur die mense kragtens die Grondwet te verseker. Die bepalings wat oor provinsiale regering handel bevat nie so ’n pertinente verwysing na verteenwoordiging soos wat ten opsigte van die Nasionale Vergadering in artikel 42(3) bepaal word nie. Wanneer egter na plaaslike regering verwys word, bepaal die Grondwet in artikel 152 as oogmerke van plaaslike regering “om demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien” (artikel 152(1)(a)) en “om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig” (artikel 152(1)(e)). Hier word dus ’n bepaalde fokus op plaaslike regering en die rol daarvan in die demokrasie gesuggereer.

Van verdere belang is die fokus wat die Grondwet op demokratiese waardes en beginsels met betrekking tot openbare administrasie plaas. In hierdie verband kan veral verwys word na artikel 195(1)(d) wat bepaal dat: “Dienste moet onpartydig, regverdig, op billike grondslag en sonder vooroordeel gelewer word” asook artikel

195(1)(e) wat bepaal dat: "Aandag moet aan mense se behoeftes gegee word, en die publiek moet aangemoedig word om aan beleidsvorming deel te neem".

Bogenoemde verwysings na die Grondwet is dus aanduidend van ten minste minimum vereistes van die demokrasie as verteenwoordigende demokrasie (sien ook verder), maar beklemtoon ook openbare deelname, veral deur hierdie deelname progressief aan te moedig. Hierdie progressiewe aanmoediging skep dus ook moontlik die grondwetlike en politieke ruimte om die demokrasie soos in die Grondwet voorsien, progressief te verbreed.

Die Konstitusionele Hof het ook interpretasie aan die aard van demokrasie in Suid-Afrika verleen. In *Doctors for Life International* (CCT 12/05) spreek Ngcobo R in die konteks van openbare deelname aan wetgewende prosesse die aard van hierdie demokrasie aan:

"115 In the overall scheme of our Constitution, the representative and participatory elements of our democracy should not be seen as being in tension with each other. They must be seen as mutually supportive...The participation by the public on a continuous basis provides vitality to the functioning of representative democracy...It enhances the civic dignity of those who participate by enabling their voices to be heard and taken account of. It promotes a spirit of democratic and pluralistic accommodation calculated to produce laws that are likely to be widely accepted and effective in practice...Participatory democracy is of special importance to those who are relatively disempowered in a country like ours where great disparities of wealth and influence exist.

116 Therefore our democracy includes as one of its basic and fundamental principles, the principle of participatory democracy. The democratic government that is contemplated is partly representative and partly participatory, is accountable, responsive and transparent and makes provision for public participation in the law-making processes. Parliament must

therefore function in accordance with the principles of our participatory democracy".¹

Soos reeds vermeld, is Ngcobo R se uitspraak binne die konteks van openbare deelname aan die wetgewende proses gelewer en gevvolglik is die karakter van deelnemende demokrasie in hierdie uitspraak institusioneel van aard. Die uitspraak bied egter wel 'n antwoord op die vraag oor die aard van Suid-Afrika se demokrasie: 'n kombinasie van verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie wat ook wedersyds versterkend is. 'n Verdere afleiding wat uit hierdie punt gemaak kan word, is dat die onderskeid tussen verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie meerdere vorme van deelname impliseer met verkiesings as een so 'n vorm van deelname. Van verdere belang in hierdie begrip van Suid-Afrikaanse demokrasie is ook die klem op die lewenskragtigheid wat deelname aan die demokrasie verleen en ook die implikasies vir die menslikheid ("humanity") van so 'n demokrasie deur die burgerlike waardigheid wat daardeur bereik word. Voorts ook pluraliteit en akkommodasie en dan ook veral belangrik die erkenning wat so 'n demokrasie aan die ontmagtigdes moet gee. Hier is dus etlike sleutelaanwysers oor die diepere aard en betekenis van Suid-Afrikaanse demokrasie, met ook implikasies vir wat dit is en wat dit behoort te wees, in Ngcobo R se interpretasie te vind. Dit is belangrik met die oog op die verdere ontplooiing van die studie dat hierdie konteks in gedagte gehou word.

1.3 Plaaslike regering

In Suid-Afrika het plaaslike regering sigself tradisioneel-histories in 'n onbenydenswaardige posisie bevind en is politieke deelname in plaaslike regering negatief beoordeel. Du Pisani (1982:76-77) stel dit byvoorbeeld soos volg ten opsigte van die plaaslike regeringsbedeling tydens die apartheidstydperk:

¹ Sien ook die *Matatile* uitspraak (CCT 73/05). Ngcobo R verwys hier ook breedvoerig na die aard van die Suid-Afrikaanse demokrasie en van belang vir die bespreking van demokrasie in grondwetlike konteks hierbo meen die Konstitusionele Hof dat: " [57] Our constitutional democracy has essential elements which constitute its foundation; it is partly representative and partly participative. These two elements reflect the basic and fundamental objective of our constitutional democracy. The provisions of the Constitution must be construed in a manner that is compatible with these principles of our democracy".

“In Suid-Afrika word deelname aan die politiek van die stad verder ontmoedig vanweë twee redes. Eerstens, die relatiewe lae outonomie van plaaslike owerhede vanweë die uniale en gesentraliseerde aard van die Suid-Afrikaanse Staatsopset, en tweedens, vanweë die populêre misvatting dat politiek min of selfs niks met die stelsel van plaaslike owerhede te make het of behoort te hê nie. Laasgenoemde misvatting is versterk deur ’n afkeer (*sic*) in die rol en betrokkenheid van partypolitiek in die verkiesing van munisipale raadslede”.

Die debat strek natuurlik ook wyer dan Suid-Afrika. In hierdie verband, en in teenstelling met die verouderde begrip wat Du Pisani artikuleer, bespreek Hill die debat rondom demokratiese teorie en plaaslike self-regering in Brittanje. So word dit byvoorbeeld gestel dat: “In England local government has long been defended as a vital and integral part of democracy” (1974:20) terwyl Stewart (1996:39) aandui dat plaaslike owerhede ’n positiewe bydrae tot die gehalte van demokrasie kan maak indien plaaslike regering versterk word. Hy stel dit ook dat dit lank reeds erken word dat plaaslike owerhede dit vir veel meer mense moontlik maak om aan regering deel te neem. Sien ook Phillips (1996) en Stoker (1996) in hierdie verband.

Suid-Afrika het met die aanvaarding van die Grondwet, 1996 duidelik en ondubbelzinnig wegbeweg van die persepsie soos hierbo aangedui deur Du Pisani en plaaslike regering as ’n grondwetlik gereguleerde regeringsfeer (tesame met die nasionale en provinsiale sfere) erken, soortgelyk aan die grondwetlike erkenning van plaaslike regering in Europese state en in kontras met die verouderde beskouing van plaaslike regering as ’n wetskepping.

Die grondwetlike erkenning wat plaaslike regering in Suid-Afrika geniet, ontploo in die unieke strukturele en substantiewe aard van plaaslike regering. Die Grondwet, 1996 (Hoofstuk 7) maak vir drie kategorieë van plaaslike regering voorsiening, te wete kategorieë A, B en C. Kategorie A-munisipaliteite is metropolitaanse munisipaliteite, kategorie B-munisipaliteite is plaaslike munisipaliteite en kategorie C-munisipaliteite is distriksmunisipaliteite. Hierdie kategorieë van munisipaliteite staan ook binne ’n interowerheidsverhoudinge konteks binne die groter geheel van die staatsopset (sien Hoofstuk 3 van die Grondwet, 1996 en ook Heydenrych, 2008:720 en verder). Kategorie B- en C-munisipaliteite deel gesag binne ’n tweevlakstelsel

binne die plaaslike regeringsfeer, terwyl kategorie A-munisipaliteite alleen gesag binne hul onderskeieregsgebiede binne die sfeer uitoefen. Hoofstuk 7 van die Grondwet, 1996 maak voorts voorsiening vir 'n verskeidenheid van aspekte met betrekking tot plaaslike regering, insluitende bevoegdhede en funksies van munisipaliteite, sowel as die samestelling en verkiesing van munisipale rade.

In hierdie studie word veral gefokus op plaaslike regering in die konteks van metropolitaanse en plaaslike munisipaliteite teen die agtergrond van 'n fokus op wykskomitees en protes wat verderaan bespreek sal word. Hierdie munisipaliteite verteenwoordig die lokus van die uitvoering van munisipale bevoegdhede en funksies, asook van die demokratiese funksie in die munisipale sfeer. Distriksmunisipaliteite se funksies vertoon 'n koördineringskarakter en, wat diensverskaffing betref, 'n fokus op grootmaat dienste (vergelyk artikel 84 van die Wet op Plaaslike regering: Munisipale Strukture, 1998)(Wet No. 117 van 1998). Distriksmunisipaliteite se demokratiese funksie is oorwegend by wyse van indirekte verteenwoordiging (verkiesing van plaaslike raadslede tot die distriksraad) en sonder wyksindelings in 'n distriksmunisipaliteit is die ruimte vir deelnemende demokrasie in 'n formele sin beperk of nie-bestaaande. Distriksmunisipaliteite vorm gevvolglik nie 'n fokus van hierdie studie nie. Vir 'n algemene bespreking van die Suid-Afrikaanse plaaslike regeringstelsel, sien Craythorne (2006).

Die voortbestaan van die tweevlakbenadering in die munisipale sfeer is die afgelope jare aan debat onderhewig. So vermeld die Municipale Afbakeningsraad (2010:v) dat: "Studies...evaluating the two tier system of local government have found it to be (*an – sic*) ineffective and inefficient approach to local government. The promise of strong districts with redistributive potential has generally not come to pass. Confusion and a lack of clarity on powers and functions, severe competition for leadership and resources and inherent inefficiencies in duplicating governance and administrative expenditure have aggravated problems with the two tier system".

Rakende die substantiewe aard van plaaslike regering in Suid-Afrika en veral van belang in die konteks van hierdie studie, is artikel 152 van die Grondwet wat die oogmerke van plaaslike regering aandui:

- “152. (1) Die oogmerke van plaaslike regering is-
- (a) om demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien;
 - (b) om te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word;
 - (c) om maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling te bevorder;
 - (d) om 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder; en
 - (e) om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig”.

As uitvloeisel van die Grondwet maak die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000 (Wet No. 32 van 2000) ook pertinent voorsiening vir die aard van die demokrasie wat in die plaaslike regeringsfeer toepassing vind. Artikel 16(1) van genoemde wet stel dit soos volg:

“A municipality must develop a culture of municipal governance that complements formal representative government with a system of participatory governance...”.

Bogenoemde bepalings ten opsigte van die demokratiese aard van plaaslike regering sluit dus duidelik by Ngcobo R se uitspraak hierbo aan. In hierdie studie word plaaslike regering dus verstaan as 'n regeringsfeer waarbinne veelvoudige regeringsprosesse integreer (vergelyk die oogmerke van plaaslike regering) en waarbinne die pole van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie by uitstek in wisselwerking bymekaar uitkom. Ruimte bestaan dus binne hierdie sfeer om aspekte van die konsolidasie van demokrasie te meet.

1.4 Positionering ten opsigte van demokrasie

Die vroeëre verwysing na die institusionele vestiging van die demokrasie in Suid-Afrika en die stelling dat meer as instellings vereis word, bring die kwessie van wat met demokrasie in hierdie studie bedoel word na vore.

Lipset (1959:71) stel dit dat:

“...democracy (in a complex society) is defined as a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials. It is a social mechanism for the resolution of the problem of societal

decision-making among conflicting interest groups which permits the largest possible part of the population to influence these decisions through their ability to choose among alternative contenders for political office”.

Lipset (1959) dui voorts aan dat bogenoemde definisie vanuit die werk van Schumpeter en Weber geabstraheer is. Schumpeter (1954:269) beskou demokrasie as 'n metode gebaseer op:

“...institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”.

Wanneer hierdie twee definisies van nader beskou word, kan minstens die volgende kernpunte aangestip word:

- 'n Grondwetlike raamwerk van een of ander aard;
- Gereelde geleenthede om die regering binne grondwetlike konteks te verander (dus verkiesings);
- 'n Mechanisme (manier of metode) vir besluitneming tussen kompeteerende belangegroepe; en
- Die deelname van die grootste moontlike deel van die bevolking om besluite te beïnvloed deur die kies van alternatiewe kandidate vir politieke ampte.

Die klem in hierdie begrip van demokrasie fokus dus op instellings en verkiesings, en is meganisties en beperkend ten opsigte van deelname. Hierdie begrip van demokrasie kan as minimalisties en ook wesenlik as verteenwoordigende demokrasie beskryf word.²

O'Donnell en Schmitter (1986:7-8) omskryf demokrasie verder soos volg, met 'n beklemtoning van burgerskap en verantwoordbaarheid:

“Democracy's guiding principle is that of citizenship. This involves both the right to be treated by fellow human beings as equal with respect to the making of collective choices and the obligation of those implementing such choices to be equally accountable and accessible to all members of the polity. Inversely,

² Sien ook Sartori (soos aangehaal deur Hyden, 1999:187): “A democracy, then, is a political system in which people exercise power to the extent that they are able to change their governors, but not to the extent of governing themselves. The only way the sovereign people can maintain the degree of power they need and are capable of wielding is not to give their governors unlimited power”.

this principle imposes obligations on the ruled, that is, to respect the legitimacy of choices made by deliberation among equals, and rights on rulers, that is to act with authority (and to apply coercion when necessary) to promote the effectiveness of such choices, and to protect the polity from threats to its persistence".

Hirst en Khilnani (1996:1) is ook van mening dat Westerse ondersteuners van demokrasie veral in twee kampe verdeel kan word: enersyds liberale en konserwatiewe voorstanders van die positiewe van verteenwoordigende demokrasie en andersyds radikale kritici van verteenwoordigende demokrasie, soekend na direkte demokrasie in een of ander vorm. Dit word egter duidelik gestel dat verteenwoordigende demokrasie soos dit in Wes-Europa bestaan ernstige swakhede inhoud wat die verskering van verantwoordbaarheid en responsiwiteit van regering teenoor die bevolking betref. Hirst en Khilnani (1996:1) stel dit duidelik dat:

"Reinventing democracy requires the identification of new areas of public activity that need to be opened up to the democratic idea, as well as new ways of instituting this idea...".

Teenoor die reeds genoemde minimalistiese benadering stel Barber (2000:447) die (miskien ekstreme) teenpool:

"Strong democracy is defined by politics in the participatory mode: literally, it is self-government by citizens rather than representative government in the name of citizens. Active citizens govern themselves directly here, not necessarily at every level and in every instance, but frequently enough and in particular when basic policies are being decided and when significant power is being deployed".

Deelname en die burgerlike samelewing word verbind deur Clark en Da Silva (2009) waar dit ook duidelik gestel word dat daar 'n teoretiese herwaardering van die burgerlike samelewing se rol in die skepping en instandhouding van demokratiese regimes is. Van verdere belang vir hierdie studie is ook Clark en Da Silva se verwysing na 'n studie van Vetter (2007): "...linking in a theoretically distinctive way the national and the local. She found that citizens who participated more in local

organizational activities felt substantially more *legitimacy* (my beklemtoning) for the national political system" (2009:202).

Oppenheim (1971) bied ook verdere insigte oor wat demokrasie is en wat dit nie is nie. Modelle van demokrasie word ook deur Magstadt (2011) en Owen (2003) beskryf. Ander wat klem lê op deelnemende demokrasie is Parry, Moyser en Day (1992) asook Pateman (2000), laasgenoemde waarna verder in die studie verwys sal word. Voorts kan ook na klassieke werk waarin deelname van belang is, soos Verba en Nie (1972) asook Dahl (2000)³, verwys word.

Daar is reeds daarna verwys dat verkiesings ook 'n vorm van deelname verteenwoordig. Verder kan deelname 'n aantal vorme insluit wat verskynsels soos om te stem, partypolitieke veldtogte, kollektiewe optrede, skakeling met politici, direkte optrede (wat 'n aantal vorme van protes insluit, te wete die blokkeer van verkeer, protesoptogte, politieke stakings en politieke boikotte) en politieke geweld insluit (Parry, Moyser en Day, 1992: 50 en verder). Dit blyk egter dat politieke geweld 'n randverskynsel in demokratiese konteks is, aldus Parry, Moyser en Day (1992), wat in die Britse konteks aandui dat "it barely registers in a national survey". Sien ook byvoorbeeld Birch (2001:105) vir algemene vorme van deelname.

Bogenoemde opmerkings oor demokrasie verwoord duidelik die twee dominante teenpole in die begrip van demokrasie. In hierdie studie is die vertrekpunt egter dat demokrasie 'n wisselwerking tussen hierdie twee pole is. Hierdie vertrekpunt kan as belangrik beskou word indien aanvaar word dat verteenwoordigende demokrasie stabiliteit en kontinuïteit meebring terwyl deelnemende demokrasie 'n dinamika (of lewenskragtigheid) van verandering en ontwikkeling fasiliteer wat 'n stagnante stabiliteit teëwerk. Verder is hierdie vertrekpunt ook belangrik wanneer terugverwys word na die bespreking van die Suid-Afrikaanse Grondwet hierbo en die interpretasie daarvan dat die wisselwerking tussen hierdie twee pole 'n fokus moet wees in die verklaring van aspekte van demokrasie in Suid-Afrika, so ook demokratiese konsolidasie. Verteenwoordigende demokrasie verskaf dus 'n strukturele kwaliteit of raamwerk aan die demokrasie (veral deur verkiesings) terwyl deelnemende demokrasie 'n dinamiese en buigbare element aan die demokrasie

³ Sien ook Harbeson (1999:39-42) vir 'n breë bespreking van die begrip demokrasie, veral met verwysing na Dahl se interpretasie daarvan.

verskaf (verantwoordbaarheid en deelname deur die burgerlike samelewing). Hierdie twee pole het ook 'n konvergensiepunt waar geïnstitutionaliseerde deelname plaasvind. Geïnstitutionaliseerde deelname word hier verstaan as instellings, prosesse en meganismes wat op veral wetlike en gestruktureerde wyse deelname deur die burgery aan die politieke proses (en veral in wisselwerking met verkose instellings), fasiliteer. Sodanige instellings, prosesse en meganismes sou kon insluit: wykskomitees, wyksvergaderings, konsultasiemeganismes deur die verkose instelling geïnisieer, ens. In teenstelling hiermee word nie-geïnstitutionaliseerde deelname verstaan as deelname aan die politieke proses wat buite die wetlik (maar wat op sigself wettig of onwettig mag wees) bepaalde institutionele raamwerk staan en vanuit die burgery geïnisieer word. Protesoptrede sou as voorbeeld hiervan kan dien.

Dit is dus duidelik dat hier sprake is van 'n soort konvergensiepunt tussen die formaliteit van die demokrasie waardeur dit poog om, eerstens, aan die burgery of die mense se reg tot (self)regering gevolg te gee en, tweedens, die burgery of die mense se politieke wil en impuls om voortdurend in wisselwerking met hierdie formele konteks op 'n informele wyse hul demokraties-wees tot uitdrukking te bring en ook die grense van demokrasie voortdurend te verskuif of te verbreed. Miskien kan selfs oor 'n deurlopende skepping van demokratiese burgerskap op hierdie konvergensiepunt geargumenteer word.

Die keuse van wykskomitees as 'n fokuspunt in hierdie studie staan in die lig van die geïnstitutionaliseerde aard daarvan as 'n staatsgesanksioneerde megisme vir deelname en as formele konvergensiepunt tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie. Om hierdie rede behoort dit vrugbare terrein te wees om aspekte van konsolidasie te meet, ook teen die agtergrond van Dwyer (2004:8) se reeds vermelde opmerking dat die ANC-regering demokrasie geformaliseer het. Die keuse van protes as teenpool tot die geïnstitutionaliseerde wykskomitees in hierdie studie staan in die lig van die toename (en dus aktualiteit) in protestoptrede binne die plaaslike regeringsfeer as 'n nie-geïnstitutionaliseerde vorm van deelname en die noodsaak om dit te verklaar. Die vraag sou dus gevra kon word dat indien 'n kontinuum van deelname binne 'n demokrasie veronderstel word met geïnstitutionaliseerde deelname soos wykskomitees aan die een helfte van die spektrum: Verteenwoordig protest (en die ekstremiteit van politieke geweld) aan die

ander kant van die spektrum 'n aanduiding van konsolidasie van demokrasie of die afbreek daarvan? Hierdie studie wil op hierdie vraag inspeel. Daar kan ook in die algemeen met betrekking tot wykskomitees verwys word na Heydenrych (2008), Smith en De Visser (2009), COGTA (2009b) en Piper en Deacon (2009). Met betrekking tot protes in die algemeen, kan verwys word na Jain (2010), Alexander (2010) en South Africa (2009). Mathekga en Buccus (geen datum) bespreek ook die verband tussen dienslewering en deelname, en Booyens (2007) die verband tussen protes en stemgedrag.

In hierdie studie is die fokus dus op deelnemende demokrasie en die konsolidering daarvan. Met betrekking daartoe word veral op twee aspekte gefokus: Eerstens, die konvergensiepunt van geïnstitutionaliseerde deelname en, tweedens, nie-geïnstitutionaliseerde deelname in 'n beskouing van demokrasie wat 'n omvattendheid inhoud en verder strek as verteenwoordigende demokrasie om ook die burgery in deelnemende verband in die begrip, funksionering en versterking van demokrasie te betrek. In die volgende onderafdeling word die kwessie van konsolidasie behandel.

1.5 Konsolidasie van demokrasie

Konsolidasie as 'n proses binne demokratisering kan beskou word as 'n konsep wat volgens Schedler, soos aangehaal deur McLaren (2008:5), 'n "bewegende teiken" is en wat in die 1990's duideliker geword het met inbegrip van:

"such divergent items as popular legitimation, the diffusion of democratic values, the neutralisation of antisystem actors, civilian supremacy over the military, the elimination of authoritarian enclaves, party building, the organisation of functional interests, the stabilisation of electoral rules, the routinization of politics, the decentralisation of state power, the introduction of mechanisms of direct democracy, judicial reform, the alleviation of poverty, and economic stabilization".

Gill (2000:235-242) dui ook aan dat verskillende kriteria kan geld om tussen 'n gekonsolideerde en ongekonsolideerde regime te onderskei. Hierdie kriteria kan gekategoriseer word as synde procedureel of substantief. Gill (2000) verwys dan ook na Linz en Stepan (1996) wat die procedurele benadering as onbevredigend beskou:

“They define a consolidated democracy in terms of three elements:

1. Behaviourally, when no significant political groups seek to overthrow the democratic regime or secede from the state.
2. Attitudinally, when democratic procedures and institutions are viewed generally by the populace as the most appropriate means of governing collective life.
3. Constitutionally, when political forces ‘become subjected to and habituated to, the resolution of conflict within the specific laws, procedures, and institutions sanctioned by the new democratic process”.

Gill (2000) beklemtoon die voordeel van hierdie benadering teenoor ’n enger procedurele benadering as dat, terwyl dit die belang van procedurele elemente erken, hierdie benadering ook spesifiekerken dat die bevolking ’n rol het om in die demokratiese gemeenskap te speel. “Given that intrinsic to the notion of democracy is that of popular participation and control, any attempt to discuss the stability or future of a democratic regime that ignored the popular role must fail to see a crucial dynamic of the regime and its functioning. It is not just elite actors who can disrupt democratic processes, but mass actors also” (2000:238-239). Sien ook Schedler (2001) vir ’n bespreking van bogenoemde elemente van konsolidasie.

In die Afrika-konteks stel Olukoshi (1999:457-458) dit dat faktore wat moontlik of werklik die konsolidasie van demokrasie in Afrika inhieber deur kritici gelys word as lae geletterdheidsvlakke, lae vlakke van per capita inkomste en BBP, die probleem van ideologie, die teenwoordigheid van politieke en professionele elites van die *Ancien Régime* in die demokratiseringsproses, die ontwrigtende mag van kompetenterende etniese groepe, die sogenaamde afwesigheid van ’n kompetenterende kommersiële klas en die voortduur van neopatrimonialisme.

Voorts stel Olukoshi (1999:458) dit dat indien aanvaar word dat bogenoemde verduidelikings, op hul eie of in kombinasie, geldig is, die argument steeds gevoer kan word dat hierdie verduidelikings nie die belangrikste faktor in die debat oor die vooruitsigte vir demokratiese konsolidasie in Afrika aanspreek nie. Hierdie faktor wentel om die noodsaaklikheid om demokratiese grondwetlike en politieke ingenieurswese aan populêre soewereiniteit in die samelewing te anker, wat as vertrekpunt het dat demokrasie, selfs in die konvensionele grondwetlike sin, nie

volhoubaar is indien dit nie in populêre soewereiniteit geanker is nie. En verder: “To put it another way, the chief challenge of democratic consolidation in Africa today centers on the need to anchor representation (through electoral pluralism and universal adult suffrage), the rule of law, and the freedom of speech and association to popular participation and control in decisionmaking at all levels”.

Met bogenoemde enkele verduidelikings van konsolidasie kan tot die gevolgtrekking gekom word dat daar etlike faktore is wat as 'n standaard verduideliking en ook barometer van konsolidasie gebruik kan word. Wat egter by die aanvang van hierdie studie betekenisvol is, is Olukoshi se verwysing na populêre soewereiniteit wat dan op sy beurt na deelname in die demokrasie herlei word. Sien ook Bratton en Mattes (2000), Davids en Hadland (2008), en Linz en Stepan (1996) vir verdere bespreking van konsolidasie, volhoubaarheid van konsolidasie en die elemente daarvan. In aansluiting hierby koppel Habib (2005:689) die burgerlike samelewing aan deelname: “The plurality of civil society and the diverse sets of relations that it engenders with the state are thus the best guarantees for the consolidation of democracy in South Africa”.

Teen die agtergrond van bogenoemde fokus hierdie studie op 'n analise van konsolidasie van demokrasie binne die konteks van die plaaslike regeringsfeer met as fokus die voldoening aan *populêre soewereiniteit* deur middel van deelnemende demokrasie gemeet aan die elemente van gedrag, houding en grondwetlikheid hierbo genoem. Populêre soewereiniteit word hier verstaan as die basis of kern van die “klassieke” begrip van demokrasie wat gegrond is op die wil van die mense en dat regering slegs legitiem kan wees deur die wil van diegene wat regeer word. Harden (1996:133) stel dit byvoorbeeld dat “Democracy is founded on the idea of popular sovereignty, to which many written constitutions make explicit reference”. Vergelyk dan ook die Aanhef van die Grondwet, 1996 waar dit gestel word dat die aanname van die Grondwet dit ten doel het om “Die grondslag te lê vir 'n demokratiese en oop samelewing waarin regering gegrondves is op die wil van die bevolking en elke burger gelyk deur die reg beskerm word...”.

Die fokus van hierdie studie verg enersyds 'n analise van geïnstitutionaliseerde deelname in die plaaslike regeringsfeer. Die mees volledige verskynsel in hierdie verband is munisipale wykskomitees, ingestel in ooreenstemming met die bepalings

van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998 (Wet No. 117 van 1998). Andersyds verg dit 'n analise van deelname buite die institusionele raamwerk. In beide gevalle kan die elemente van gedrag, houding en grondwetlikheid toepassing vind. Die aspek van deelname buite die institusionele raamwerk word vervolgens hieronder aan die orde gestel.

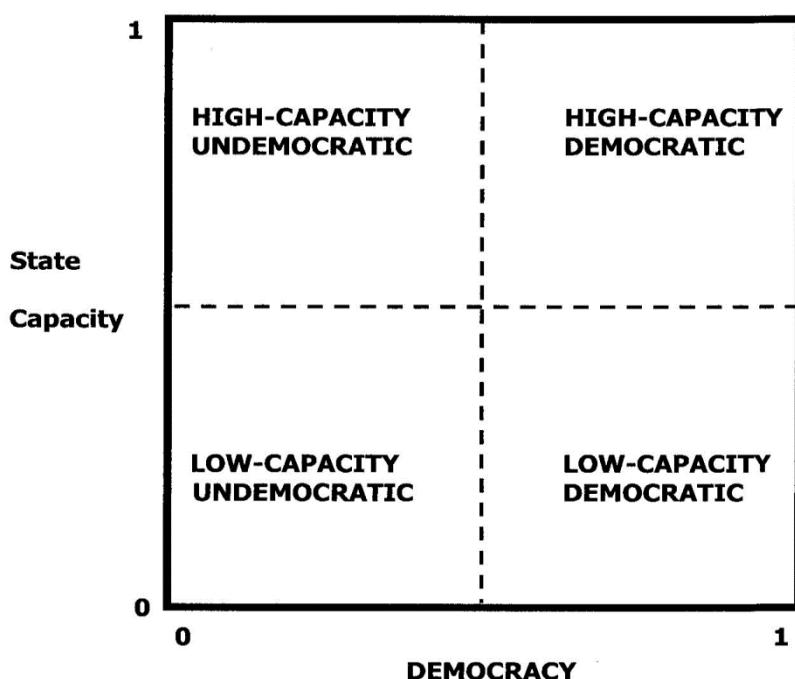
In die onlangse verlede het 'n toename in burgerlike onrus en protes⁴ in die plaaslike regeringsfeer veral die vraag te berde gebring of die ontplooiing van demokrasie in Suid-Afrika in gevaar of onder druk verkeer binne die konteks van onstabiliteit wat hiermee gepaard gaan; dit teen die agtergrond van die beskouing van genoemde protes as "diensleweringsprotes" as gevolg van gebrekkige dienslewering deur munisipaliteite (vergelyk die grondwetlike/demokratiese vereistes ten opsigte van openbare administrasie vroeër vermeld). Vergelyk in hierdie verband ook Atkinson (2007:75) waar sy dit stel dat: "In the wake of the various protests throughout the country, the fragility of the municipal system has been revealed. There is an incipient autocratic governmental style, at municipal and national level, which is unresponsive to the deep frustration and anger experienced by communities". Sien ook die korrelasie hiervan met Habib (2005) se uiteensetting van die Leninistiese voorhoede-party vir bevryding wat die gemeenskap agtergelaat het. Terselfdertyd stel die Regering by monde van die *Local Government Turnaround Strategy* (2009) dit egter ook dat die uitkomste van die bereiking van die doelwitte van 'n ideale munisipaliteit, soos daar verwoord, "...should create a healthy local environment in which vulnerable groups are supported and protected. It should also mitigate the growing social distance between government and communities" (COGTA, 2009a:6). Hierdie beskouing kan dan ook geïnterpreteer word as 'n erkenning van die noodsaak om deelname in die demokrasie te versterk wat by die benadering tot demokrasie in hierdie studie aansluit. Hierdie protes word gevolelik van nader bekhou teen die agtergrond van wat reeds oor die demokrasie en die konsolidasie daarvan gestel is.

Hierdie situasie met betrekking tot plaaslike regering in Suid-Afrika sluit aan by Kersting (2005:31) se interpretasie van Scharpf (1999) se demokratiese teorie wat twee perspektiewe verskaf om by demokratiese legitimiteit (en na mening ook konsolidasie) uit te kom. "On the one hand, democratic regimes gain acceptance by

⁴ In die algemeen maar spesifiek met betrekking tot plaaslike regering, soos verder in hierdie studie sal ontplooい.

responsiveness and by acting in accordance with the preferences of their citizens. This responsiveness can be attained in different ways (e.g. direct or representative democracy). It strengthens the input-legitimacy of the political system. On the other hand, legitimacy can be achieved by effectively delivering public services and promoting the common welfare, that is by increasing the output-legitimacy of the respective system. Although these two paths...are often considered as a contradiction...neither of them can be finally neglected in order to promote the stability and survival of a democratic system" (Kersting, 2005:31-32).

Andersyds stel Tilly (2007) 'n model voor wat 'n verhouding tussen die staat se kapasiteit en demokrasie aandui. Tilly (2007:15) stel dit dat "No democracy can work if the state lacks the capacity to supervise democratic decision making and put results into practice". Hy beskryf dan staatskapasiteit verder as: " State capacity means the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities and interpersonal connections as well as relations among those distributions". In hierdie model word 'n hoë-kapasiteit demokrasie voorgestel as 'n demokrasie waar daar hoë staatskapasiteit tesame met 'n hoë vlak van demokrasie voorkom.



Figuur 1.1: Basiese regime tippe volgens Tilly (2007:19)

In Figuur 1.1 dui Tilly aan dat 'n lae-kapasiteit demokratiese regime kan bestaan wat 'n hoë waarde op die demokrasie-as, maar lae waarde op die staatskapasiteit-as verteenwoordig. Hy omskryf lae-kapasiteit demokratiese regimes as:

"As in high-capacity democratic regimes, frequent social movements, interest group activity, and political party mobilizations plus formal consultations (including competitive elections) as high points of political activity, but less effective state monitoring, higher involvement of semi-legal and illegal actors in public politics, and substantially higher levels of lethal violence in public politics" (Tilly, 2007:20).

Tilly se interpretasie bied gevvolglik die geleentheid om kapasiteit (soos in dienslewering vergestalt kan word) in 'n sekere sin van demokrasie te skei (maar ook juis te verbind). Die implikasie hiervan is dat 'n verskynsel soos (dienslewering-) protes nie noodwendig in stryd met die demokrasie staan nie, maar in diens van die bevordering/verbreding daarvan staan. Op hierdie wyse kan Tilly ook verbind word met wat hierbo deur Kersting aangedui is, deur uitset-legitimiteit te verhoog. Dus kan diensleweringsprotes dan ook wanneer dit in die konteks van Tilly se model en die opmerkings van Kersting beskou word, aangewend word om oor die konsolidasie van demokrasie te besin. Diensleweringsprotes word dus nie tot 'n tegniese verskynsel gereduseer nie, maar as 'n verskynsel wat verband hou met deelnemende demokrasie (protes deur burgers) en uitset-legitimiteit (dienslewering) van die politieke stelsel.

Die teenpool tot hierdie beskouing sou wees dat hierdie protes 'n vorm van deelname is wat die konsolidasie van demokrasie moontlik mag ondermyn, byvoorbeeld wanneer Linz en Stepan se vereistes hierbo in ag geneem word. Dit is hierdie studie se oogmerk om hierdie dualiteit as verskynsel van nie-geïnstitutionaliseerde deelname teenoor wykskomitees as geïnstitutionaliseerde deelname te ondersoek.

1.6 Probleemstelling

Opsommend kan dit gestel word dat die sentrale probleem wat hierdie studie aanspreek die vraag is of deelnemende demokrasie in die plaaslike regeringsfeer kan bydra om die demokrasie in Suid-Afrika te konsolideer, veral as konsolidasie in die kontekstuele vereiste van populêre soewereiniteit geplaas word. Meer spesifiek kan op grond hiervan gevra word: Dra

geïnstitutionaliseerde vorme van deelname, soos wykskomitees, by tot die konsolidasie van demokrasie en is protes in die plaaslike regeringsfeer aanduidend van die ontwikkeling van 'n breër begrip van demokrasie wat konsolidasie kan aanhelp? Dus: Watter invloed in verbandhoudende konteks het wykskomitees en protes, as tipes van deelnemende demokrasie in hulle bydrae tot die konsolidasie van demokrasie? Uiteindelik: Watter model vir gekonsolideerde demokrasie omvat deelname wat van wykskomitees tot protes strek?

2. SENTRALE TEORETIESE STELLING

Die uitgangspunt van hierdie studie is dat die konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika afhanglik is van die voldoening aan die grondwetlike aard van demokrasie in Suid-Afrika, naamlik 'n wisselwerking tussen verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie om aan populêre soewereiniteit as die kern van demokrasie gegrond op die wil van die mense gevolg te gee. Die plaaslike staat- en regeringsfeer, wat in noue teenwoordigheid van die gemeenskap staan, vorm die ideale ruimte van samekoms tussen die gemeenskap en regering en aktiewe deelname om hierdie wisselwerking te bevorder. Deelname deur die burgery in die plaaslike regeringsfeer ontplooи in geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde vorme. Verteenwoordigende demokrasie verskaf 'n strukturele kwaliteit aan die demokrasie terwyl deelnemende demokrasie 'n dinamiese element aan die demokrasie verskaf. Hierdie twee pole het ook 'n konvergensiepunt waar geïnstitutionaliseerde deelname plaasvind. Geïnstitutionaliseerde deelname word hier verstaan as instellings, prosesse en meganismes wat op veral wetlike en gestruktureerde wyse deelname deur die burgery aan die politieke proses (en veral in wisselwerking met verkose instellings), faciliteer. In teenstelling hiermee word nie-geïnstitutionaliseerde deelname verstaan as deelname aan die politieke proses wat buite die wetlike bepaalde institutionele raamwerk staan en wat vanuit die burgery geïnisieer word. Die aard van hierdie vorme van deelname kan aanduidend wees daarvan of populêre soewereiniteit geld en die Suid-Afrikaanse demokrasie konsolideer.⁵ Die sentrale teoretiese stelling van hierdie studie is dus dat die

⁵ Sien die literatuur waarna ten opsigte van die fundering van die sentrale teoretiese stelling in die Oriëntasie en Probleemstelling verwys word.

konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika deur beide geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde deelname in plaaslike regering verklaar kan word. Hierdie stelling word indringend in hierdie studie ondersoek.

3. NAVORSINGSVRAE

Teen die agtergrond van die sentrale teoretiese stelling kan die volgende navorsingsvraag gestel word:

Hoe kan die konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika deur beide geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde deelname in plaaslike regering verklaar word?

Hierdie vraag word ondersoek aan die hand van die volgende navorsingsvrae:

- Wat behels die teoretiese begronding van deelnemende demokrasie en demokratiese konsolidasie wat gebruik kan word om vooruitsigte op die konsolidasie van demokrasie te verklaar?
- Wat is die aard en stand van demokrasie in die plaaslike regeringsfeer en spesifieker in metropolitaanse en plaaslike munisipaliteite in Suid-Afrika vanuit 'n perspektief van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie?
- Wat behels die vorme van plaaslike deelnameprosesse binne die konteks van demokrasie in die plaaslike regeringsfeer en vereistes van demokratiese konsolidasie?
- Wat is die aard van die instelling van wykskomitees en die verskynsel van plaaslike protes as toepassingsveld met inagneming van die burgerlike samelewing se rol teen die agtergrond van genoemde teoretiese doelstellings?
- Watter teoretiese model vir die konsolidasie van demokrasie in plaaslike regering wat geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde deelnemende elemente soos wykskomitees en protes insluit, kan vir die Suid-Afrikaanse konteks voorgestel word?

4. DOELSTELLINGS

Die doel van die hierdie studie is om die konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika deur beide geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde deelname in plaaslike regering te ontleed.

Die navorsingsdoelstellings is die volgende:

- Om 'n teoretiese begronding van deelnemende demokrasie en demokratiese konsolidasie aan te toon wat gebruik kan word om vooruitsigte op die konsolidasie van demokrasie te verklaar.
- Om die aard en stand van demokrasie in die plaaslike regeringsfeer en spesifiek in metropolitaanse en plaaslike munisipaliteite in Suid-Afrika vanuit 'n perspektief van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie te beskryf, analyseer en krities te evaluateer met verwysing na interpretasie van die demokrasie binne konstitusionele konteks, die konteks van die drie regeringsfere en ook die burgery/burgerlike samelewing.
- Om vorme van plaaslike deelnameprosesse te beskryf, analyseer en krities te evaluateer binne die konteks van demokrasie in die plaaslike regeringsfeer en vereistes van demokratiese konsolidasie.
- Om die instelling van wykskomitees en die verskynsel van plaaslike protes as toepassingsveld te beskryf, analyseer en krities te evaluateer met inagnome van die burgerlike samelewing se rol teen die agtergrond van genoemde teoretiese doelstellings.
- Om 'n teoretiese model vir die konsolidasie van demokrasie in plaaslike regering wat geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde deelnemende elemente soos wykskomitees en protes insluit, voor te stel.

5. METODOLOGIE

As metodologiese vertrekpunt is die ontologiese dimensie van hierdie studie belangrik. Mouton en Marais (1989:12) dui aan dat "Wanneer ons praat van die ontologiese dimensie van geesteswetenskaplike navorsing, het ons daarom die werklikheid wat deur die geesteswetenskappe bestudeer word, in gedagte". In die konteks van hierdie studie word na die sosio-politieke werklikheid met betrekking tot Suid-Afrika verwys. Spesifiek is die fokus op deelname in demokrasie soos

vergestalt in die geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde vorme daarvan. In samehangende verband hiermee is dit wat demokrasie wesenlik is, ook van belang. Dit wat dus as demokrasie beskou word, het 'n bepalende invloed op die aard van deelname.

Om hierdie werklikheid, so ver as moontlik, op 'n betroubare, geldige en objektiewe (Mouton en Marais, 1989:6) wyse te ken, is die epistemologiese vertrekpunt relevant. Mouton en Marais (1989:15) stel dit dat: "Die epistemiese ideaal moet dus wees om bevindinge te genereer wat so na as moontlik aan algehele sekerheid kom. Aangesien dit onmoontlik is om te weet wanneer volle epistemiese sekerheid verkry is, is die opgaaf om deurentyd te streef om die valshede, onakkuraathede en foute in navorsing uit te skakel". Aanduidend van kennis om hierdie epistemiese ideaal te bereik, het dus 'n in diepte literatuurondersoek behels wat krities hanteer is. Met hierdie kritiese hantering word bedoel dat voortdurend ingedadte gehou is dat literatuur eensydig kan wees, die tema ter sprake onderbeskryf kan wees en ideologiese oortuigings die waarhede oor die tema kan verdoesel. Ten einde hierdie hindernisse te hanteer, is die tegnieke van die logiese of sinvolheid van literatuur oorweeg en of dit sover moontlik objektief, geverifieer en oortuigend is. Dit is ook belangrik om in ag te neem dat bepaalde normatiewe posisies 'n rol in die ontplooiing van die studie speel.

Ten einde die probleemstelling aan te spreek en die navorsingsdoelstellings in die lig van die sentrale teoretiese stelling te realiseer, is die navorsing in hierdie studie deduktief (voorkoms van elemente van konsolidasie in deelname) en ook induktief (interpretasies van deelname se bydrae tot konsolidasie) van aard met bepaalde kwalitatiewe kenmerke. Mouton (2001:117) verwys na deduktiewe beredenering as: "Deductive inferences or deduction involves drawing conclusions from premises (other statements) that necessarily follow from such premises. The conclusions in a deductive argument are already contained (explicitly or implicitly) in the premises". Mouton (2001:117) verwys na induktiewe beredenering as: "Inductive generalisation (or simply 'generalisation') involves applying inferences from specific observations (such as a sample of cases) to a theoretical population".

Teorie is op 'n deduktiewe wyse vir verklaring aangewend en die toepassingsveld is induktief verduidelik en geïnterpreteer. Mouton en Marais (1989:116) verwys in hierdie verband na induksie en deduksie as komplimentêre modi van beredenering.

Die navorsing is kwalitatief gestructureer deur beskrywing, interpretasie en verifikasie.

Die navorsing is op die volgende wyses aangepak:

5.1 Literatuurstudie

Die teoretiese begronding van demokrasie is wyd ondersoek en beskryf en daar is gevoleklik omvattende materiaal beskikbaar wat die verskillende dimensies (soos hierbo en in die bibliografie aangedui) van demokrasie omvat. Hierdie materiaal is dus by wyse van boeke, proefskrifte, artikels en die elektroniese media in die ontwikkeling van die teoretiese benadering van hierdie studie gebruik. Veral in die laaste gedeelte van die twintigste eeu is heelwat materiaal ook daargestel wat die kwessie van konsolidasie van demokrasie asook die posisie van plaaslike regering binne die breër konteks van demokrasie plaas. Ten opsigte van die gemeenskap se rol is veral in die onlangse tye heelwat navorsing oor die burgerlike samelewing se rol in demokrasie, konsolidasie, deelname en plaaslike regering gedoen.

5.2 Gebruikmaking van databasisse

Databasisse wat gebruik is om die beskikbaarheid van relevante inligting vir die onderneming van die studie te bepaal, sluit in:

- Katalogus van Proefskrifte en Verhandelings van Suid-Afrikaanse universiteite
- Katalogus van Boeke: Ferdinand Postma-biblioteek, Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus)
- NRF: Nexus
- Index to South African Periodicals (ISAP)
- EBSCO Academic Search Elite
- Google Scholar
- Toepaslike webruimtes wat politieke en nuusmateriaal bevat.

Dit is vasgestel dat geen ander proefskrif met dieselfde titel of inhoud reeds onderneem is nie.

5.3 Toepassingsveld

In die konteks van hierdie studie verwys toepassingsveld na die toepassing van die teoretiese raamwerk op die plaaslike regeringsfeer as geheel (met 'n fokus op metropolitaanse en plaaslike munisipaliteite) en nie noodwendig na enige spesifieke plaaslike regering (munisipaliteit) nie. 'n Meta-perspektief ten opsigte van deelnemende demokrasie met betrekking tot wykskomitees en plaaslike regeringsprotes is in hierdie studie van belang. Die studie behels dus nie 'n munisipaliteit-vir-munisipaliteit ontleding van wykskomitees en plaaslike protes nie, maar eerder die identifisering van meta-neigings, -ooreenkomste en -verskille wat tot die verklaring van die probleemstelling kan bydra. 'n Kwalitatiewe analise met betrekking tot menings, perspektiewe en interpretasies van deelnemende demokrasie in die plaaslike regeringsfeer en spesifiek wykskomitees asook protes in die plaaslike sfeer is opgeweeg teenoor die teoretiese analise ten einde te bepaal of 'n bydrae tot demokratiese konsolidasie al dan nie gemaak is. Daar is veral gefokus op die blootlê van verbande, samehange en patroonmatighede in hierdie verband.

6. BYDRAE VAN DIE STUDIE

Deur die ontleding van geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde vorme van deelnemende demokrasie in die plaaslike regeringsfeer met spesifieke verwysing na wykskomitees en protes in die konteks van metropolitaanse en plaaslike munisipaliteite maak die studie 'n bydrae tot die verklaring van die aard van demokrasie en die konsolidasie daarvan in die plaaslike regeringsfeer in Suid-Afrika. Dit word bepaal deur die vraag te beantwoord of geïnstitutionaliseerde vorme van deelname, soos wykskomitees, tot die konsolidasie van demokrasie bydra en of protes in die plaaslike sfeer aanduidend is van die ontwikkeling van 'n breër begrip van demokrasie wat konsolidasie kan aanhelp. Dus: Watter invloed in verbandhoudende konteks het wykskomitees en protes, as tipes van deelnemende demokrasie in hulle bydrae tot die konsolidasie van demokrasie? Uiteindelik: Watter model vir gekonsolideerde demokrasie omvat deelname wat strek van wykskomitees tot protes?

7. HOOFTUKINDELING

Ten einde die doelwitte van die navorsing te bereik, sal die studie in die volgende hoofstukke uiteengesit word:

Hoofstuk 1: Inleiding. Hierdie hoofstuk behels 'n algemene inleiding, verduideliking en afbakening van die navorsingstema en die probleemstelling waarin die doelstellings en metodologie van die studie ook omskryf word.

Hoofstuk 2: Teoretiese perspektiewe: demokrasie en plaaslike regering. Hierdie hoofstuk verskaf die teoretiese basis van die studie deur 'n beskrywing en analise van teoretiese verklarings van demokrasie en plaaslike regering.

Hoofstuk 3: Demokratiese deelname en plaaslike regering. In hierdie hoofstuk word die teoretiese basis uitgebrei deur verskillende vorme van deelname aan die demokrasie in die plaaslike regeringsfeer te beskryf, analiseer en evalueer.

Hoofstuk 4: Demokratiese konsolidasie en plaaslike regering. In hierdie hoofstuk word die teoretiese basis afgerond deur demokratiese konsolidasie te beskryf, analiseer en evalueer.

Hoofstuk 5: Wykskomitees as vorm van demokratiese deelname. In hierdie hoofstuk word die instelling van wykskomitees teen die agtergrond van die voorafgaande geanaliseer met in ag name van die rolspelers, soos die burgerlike samelewing.

Hoofstuk 6: Plaaslike protes as vorm van demokratiese deelname. In hierdie hoofstuk word die verspreiding, aard en betekenis van protes in die plaaslike regeringsfeer teen die agtergrond van die voorafgaande geanaliseer met in ag name van die rolspelers, soos die burgerlike samelewing.

Hoofstuk 7: Wykskomitees en plaaslike protes gerig op deelname en die vooruitsigte vir konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika. Hierdie hoofstuk bring die teoretiese raamwerk uit by die bevindinge van die vorige hoofstukke in 'n verklaring ten opsigte van die vooruitsigte vir konsolidasie van demokrasie.

Hoofstuk 8: Gevolgtrekking en aanbevelings.

HOOFSTUK 2

TEORETIESE PERSPEKTIEWE: DEMOKRASIE EN PLAASLIKE REGERING

*“Here each individual is interested not only in his own affairs but in the affairs of the state as well: even those who are mostly occupied with their own business are extremely well-informed on general politics – this is a peculiarity of ours: we do not say that a man who takes no interest in politics is a man who minds his own business; we say that he has no business here at all. We Athenians, in our own persons, take our decisions on policy or submit them to proper discussions: for we do not think that there is an incompatibility between words and deeds; the worst thing is to rush into action before the consequences have been properly debated”. (Pericles’ Funeral Oration, in Thucydides, *The Peloponnesian War*, pp. 145, 147)(soos aangehaal deur Held, 2006:14)*

1. INLEIDING

Die eerste navorsingsdoelstelling van hierdie studie behels die bied van 'n teoretiese begronding van deelnemende demokrasie en demokratiese konsolidasie wat gebruik kan word om vooruitsigte op die konsolidasie van demokrasie, spesifiek binne die konteks van Suid-Afrikaanse plaaslike regering, te bepaal. Hierdie hoofstuk het ten doel om aan hierdie doelstelling te voldoen deur die teoretiese basis van die studie daar te stel, deur ten aanvang aan demokrasie en plaaslike regering aandag te skenk. Dit word gedoen deur beskrywing en analise van teoretiese verklarings van demokrasie aan te bied en die verwantskap daarvan met plaaslike regering aan te toon.

Die posisie wat in hierdie studie ten opsigte van demokrasie en plaaslike regering ingeneem word, is normatief van aard. Stoker (1996:1-2) omskryf wat hiermee bedoel word as politieke teoretisering wat geïnteresseerd is in dit wat “behoort te wees”. (Sien ook Buckler, 2010:156). Hy stel dit verder dat: “Normative political thought finds expression in a variety of activities: it can involve the clarification of the meaning of a concept, and it may involve identifying arguments as to why a particular concept – such as democracy – should be valued. Beyond the construction of guiding moral precepts it may move on to more substantive application in which theorists investigate ‘the implications of moral precepts for actual political practice’

(Glaser, 1995:21)". Hierdie studie se benadering is dus om die betekenis van die kernkonsepte ter sprake te verhelder en op die politieke praktyk in Suid-Afrika toe te pas. Daarby word die inhoudelike van wat "behoort te wees" ook ter sake gebring. Soos wat Stoker hierbo na demokrasie verwys, is die waardes en norme onderliggend daartoe van werklike belang. Dit is hierdie waardes en norme as sodanig wat belangrike implikasies vir die politieke praktyk inhou soos wat uit die ontplooiing van hierdie studie sal blyk.⁶

Wiechers (1993:250-251) meen dat gemeenskaps- of samelewingswaardes die spelreëls is waarvolgens almal aan regeringsprosesse kan deelneem, terwyl norme die bepaalde voorskrifte is wat deur daardie waardes gedra en gevoed word. Wiechers (1993:252) verwys dan voorts na Kinghorn (geen datum vermeld) wat "waardes vir 'n demokratiese gemeenskap as gelyke en regverdige geleenthede vir almal, vrye assosiasie en meningsuiting binne die grense van aanvaarde moraliteit, interafhanklike en interaktiewe politieke stelsel, besondere ondersteuning vir armes, werkloses en ander misdeeldes, regering in diens vir welsyn van almal, verantwoordelikheid van die regering teenoor volwasse burgers, erkenning van almal se menswaardigheid gewaarborg deur gelyke en regverdige regsprak, beslegting van geskille en landsbestuur deur middel van debat en aanwending van staatsgeweld slegs ter bekamping van morele kriminaliteit" beskou.

Indien die demokratiese waardes soos hierbo aangehaal vir die oomblik aanvaar word, is die benadering van hierdie studie om die neksus daarvan met deelnemende demokrasie en plaaslike regering, soos in die tema van hierdie studie afgebaken, te ondersoek. Interessant genoeg verwys Wiechers (1993:249) in die konteks van die vorige bedeling daarna dat:

⁶ Vergelyk ook Beetham (1996:28-29) se omskrywing van normatiewe teoretisering: "Normative theorising is a complex and many-sided activity that includes a number of distinct elements. There is, first, an analytical or conceptual component, addressing the question: What is the meaning of a given concept (democracy, freedom, justice and so on), and what are the criteria by which we can tell whether, or how far it has been attained in practice? Second there is a justificatory component answering the questions: Why should we value it? And why is it important to us? Third is a critical component, answering the questions: How far are the criteria or principles entailed by the concept realised in a given or set of institutions? And How far does practice measure up to a justifiable normative standard or ideal? Fourth is a practical aspect, addressing two rather different questions: What institutional arrangements are, or might be, most effective in realising the principles in question? And At what point does realising these principles bring us into conflict with other principles that we value? Finally there is the question of agency: Which social or political groups might plausibly act as the bearers, protagonists or beneficiaries of the values in question?" Hierdie uiteensetting van Beetham spreek in 'n groot mate tot die aard en ontplooiing van hierdie studie.

“In ’n baie onlangse verslag oor plaaslike bestuursaangeleenthede (Verslag van die Krugelkomissie van Ondersoek na die Stadsraad van Pretoria, 2e Finale Verslag, Pretoria, Augustus 1993 op viii) staan daar: ‘Die oorwig van opinie is dat die gebrek aan ’n algemeen etiese gedragskode in die Suid-Afrikaanse plaaslike besture as ’n ernstige leemte gesien moet word.... Dit is van uiterste belang dat die wordende plaaslike bestuursopset van die toekomstige Suid-Afrika vir sigself ’n waardesisteem sal moet kweek, waarvolgens gedrag gemeet kan word.’ Hierdie opmerking ten opsigte van ons plaaslike bestuurstelsels kan waarskynlik net so van toepassing op ons landsbestuur in die algemeen gemaak word, veral wanneer die grootskaalse korruksie en wanadministrasie van die afgelope paar jaar in ag geneem word”. Hierdie opmerking van Wiechers en die aangehaalde Krugelkomissie is eintlik selfs “profeties” met betrekking tot die demokratiese bedeling van plaaslike regering en die nodigheid van die begronding daarvan in ’n demokratiese waardesisteem.

Dit is dus belangrik dat die konteks waarbinne die onderhawige besprekings van demokrasie gesien moet word een is wat nie uiteindelik soveel belangstel in die fisiese instellings en strukture wat demokrasie versinnebeeld nie, maar eerder ’n basis wil voorsien van wat onderliggend hiertoe is, wat dit beteken en wat die waardes onderliggend aan hierdie instellings en strukture is. Wanneer hierdie vertrekpunt geneem word, is die koppeling aan plaaslike regering, wat verderaan in besonderhede bespreek word, ook duidelik, so ook in die lig van die opmerkings van Wiechers en die bronne deur hom aangehaal, wat daarop dui dat hierdie problematiek van demokratiese waardes in plaaslike regering nie ’n nuwigheid is nie, maar waarskynlik eerder in ’n ewigdurende wisselwerking tussen die waardes van demokrasie en die praktyk van demokrasie vertolk moet word.

2. ’N BREË BEGRIP VAN DEMOKRASIE

2.1 Antieke en moderne interpretasies van demokrasie

Dit word as belangrik beskou om eers aan die konsep van demokrasie as geheel aandag te skenk, alvorens na demokrasie in die konteks van plaaslike regering verwys word. Die motivering hiervoor is dat dit wat die konsep of idee wat demokrasie inhoud, ’n breër raamwerk skep wat moontlik onderbeklemtoon kan word

as plaaslike regering as vertrekpunt geneem word. Verder ook in die lig van wat met hierdie studie bereik wil word om demokrasie in die plaaslike sfeer se belang in die konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika as geheel – as staat – te beklemtoon, is dit nodig om demokrasie met betrekking tot die staat as geheel te verstaan.

Held (1987:2) keer terug na die basis van die begrip demokrasie wanneer hy die Griekse oorsprong van die woord ontleed en aandui dat die wortels van die woord in *demos* (mense) en *kratos* (heers) te vind is. Sien ook Birch (2001:73). In eenvoudige vorm dui die begrip demokrasie dus op 'n vorm van regering waar die mense heers of regeer. Hy meen voorts dat demokrasie 'n staat inhoud waar 'n vorm van politieke gelykheid tussen die mense bestaan. Ook reeds van belang in hierdie basiese vertrekpunt is die implikasie van populêre soewereiniteit: die mense heers; die legitieme mag (gesag) van die demokrasie lê dus by die mense en dit kan dus geargumenteer word dat die mense sentraal staan in die demokrasie. Maar ook is hier aanduidings van die fundamentele tweestryd in die demokrasie, naamlik tussen die mense (en hul wil) en die saak van regering; dus ook hoe die wil van die mense ten uitvoer gebring word en wat die aard van die verhouding tussen die mense en die regering is. Hierdie twee aspekte speel 'n belangrike rol in die toepassing van hierdie studie ten opsigte van wykskomitees en protes, soos verder in die studie duidelik sal word. Dié twee elemente van die konsep demokrasie lei ook tot heelwat onsekerheid en debat wat die omskrywing daarvan betref. Held (1987:2) som hierdie aspekte netjies op en dit word wenslik geag om dit hier aan te haal:

“To begin with ‘the people’:

- who are to be considered ‘the people’?
- what kind of participation is envisaged for them?
- what conditions are assumed to be conducive to participation? Can the disincentives and incentives, or costs and benefits, of participation be equal?

The idea of ‘rule’ evokes a plethora of issues:

- how broadly or narrowly is the scope of rule to be construed? Or, what is the appropriate field of democratic activity?

- if ‘rule’ is to cover ‘the political’ what is meant by this? Does it cover (a) law and order? (b) relations between states? (c) the economy? (d) the domestic or private sphere?

Does ‘rule by’ entail the obligation to obey?

- must the rules of ‘the people’ be obeyed? What is the place of obligation and dissent?
- What mechanisms are created for those who are avowedly and actively ‘non-participants’?
- Under what circumstances, if any, are democracies entitled to resort to coercion against some of their own people or against those outside the sphere of legitimate rule?”

In hierdie drie indelings soos geartikuleer deur Held (1987) word sleutelaspekte van demokrasie dan ook beklemtoon. Ten eerste, wie die mense (“people”) is en die verband met deelname. Dus kan geargumenteer word dat in watter vorm ook al, deelname ononderhandelbaar deel is van demokrasie. Tweedens, die aard van heerskappy of regering en wat ook hiermee verband hou wat die “politieke ruimte” behels. Hiermee word bedoel hoe omvattend hierdie wisselwerking tussen die mense en die regering – in die breedste sin – is. Derdens, in verband met die verhouding tussen die mense en regering, die aangeleentheid van onderdanigheid aan so ’n owerheid en ook die plek van nie-gehoorsaamheid aan ’n regering. Hierdie drie indelings is dan ook vir hierdie studie van kernbelang, synde die klem op deelname, die politieke ruimte breedweg, maar ook spesifiek in die plaaslike sfeer en dan ook die saak van nie-gehoorsaamheid deur middel van protes. Dit is belangrik om te begryp dat hierdie studie dus wesenlik omgaan moet met die konseptuele worsteling wat inherent aan demokrasie is.

Die debat rondom wat demokrasie beteken, wentel ook om ’n hele aantal onderskeidings. Hier kan gedink word aan die idealistiese begrip van demokrasie teenoor ’n empiriese begrip van demokrasie, die onderskeid tussen die individu en die gemeenskap en die onderskeid tussen demokrasie waar die klem op verteenwoordiging val teenoor populêre soewereiniteit.

Wanneer die onderskeid tussen 'n idealistiese begrip van demokrasie teenoor 'n empiriese begrip oorweeg word, kan aanvaar word dat 'n idealistiese begrip 'n oorweging van die waardes onderliggend tot demokrasie moet inhoud. Dit gaan hier dus oor wat 'n demokrasie behoort te wees, en wat die implikasies vir die praktyk sal wees. Aan die ander kant sal die empiriese benadering inhoud om in die lig van 'n onsekere betekenisinhoud van demokrasie eerder die roete te volg om instellings en prosesse te oorweeg wat demokrasie dan daar sou stel. Maar, as ons aanvaar dat soewereiniteit by die mense setel (en soos wat Birch (2001:73) meen dat dit onmoontlik is om 'n waarde-vrye definisie van "the people" daar te stel), is 'n waarde-gedreve analyse onontkombaar.

Ons verstaan demokrasie vandag heel anders (meesal onder die invloed van die verteenwoordigende demokrasie en liberale demokrasie) as die antieke Griekse wat aan ons die konsep nagelaat het. Die debat rondom demokrasie setel dus eintlik in die moderne tyd en hoe ons die onderskeidings hierbo hanteer en verstaan asook hoe ons die uiteenlopende aspekte van die konsep versoen. Tog is die antieke en moderne idee van demokrasie aan mekaar verbind.

Held (2006:15) meen dat een van die indrukwekkendste beskrywings van antieke demokrasie in Aristoteles se *The Politics* te vind is waar hy na die sleutelkenmerke van 'n aantal Griekse demokrasieë verwys. Aristoteles (soos aangehaal deur Held, 2006:15-16) stel dit dat:

"A basic principle of the democratic constitution is liberty. People constantly make this statement, implying that only in this constitution do men share in liberty; for every democracy, they say, has liberty for its aim. Ruling and being ruled in turn is one element in liberty, and the democratic idea of justice is in fact numerical equality, not equality based on merit; and when this idea of what is just prevails, the multitude must be sovereign, and whatever the majority decides is final and constitutes justice. For, they say, there must be equality for each of the citizens. The result is that in democracies the poor have more sovereign power than the rich; for they are more numerous, and the decisions of the majority are sovereign. So this is one mark of liberty, one which all democrats make a definitive principle of their constitution. Another is to live as you like. For this, they say, is a function of being free, since its

opposite, living not as you like, is the function of one enslaved. This is the second defining principle of democracy, and from it has come the idea of not being ruled, not by anyone at all if possible, or at least only in alternation. This [‘to be ruled by alternation’] is a contribution towards that liberty which is based on equality”.

Alhoewel die kernidee van die antieke demokrasie wat algemeen aanvaar en aangehaal word, en ook van belang vir hierdie studie met betrekking tot deelnemende demokrasie is, die idee van deelname as sodanig is, blyk dit dat Aristoteles die kern van demokrasie hierbo eintlik betekenisvol en ook in die antieke tyd reeds vasvang. Hiermee word die fundamentele aspekte van vryheid en gelykheid bedoel, wat in ‘n sin verby of dieper as die deelnemende aspek strek om ook in die konteks van die moderne tyd se verteenwoordigende demokrasie betekenis te besit. Meer as dit selfs is die betrekking van die idee van konstitutionalisme, meerderheid, populêre soewereiniteit, ‘n soort erkenning van die armes, die idee van rotasie in regering wat in sleutelverband staan met die verteenwoordigende demokrasie en ten minste sommige interpretasies van demokratiese konsolidasie. Ook laastens ‘n soort menslike vryheid om te leef soos jy wil, wat ook, myns insiens, ‘n ten minste gedeeltelike inhoud van weerstandigheid inhoud (Aristoteles noem dit in teenstelling met slawerny). Hierdie weerstandigheid vind ons dus in ‘n antieke en klassieke begrip van demokrasie – ‘n weerstandigheid in diens van die demokrasie.

Held (1993:16-18) verwys na die republikeinse element van die Atheense demokrasie en die belang wat aktiewe burgerskap in daardie konteks gespeel het. Die staat en samelewing word dus as’t ware een, synde die beskrywing van direkte demokrasie. Held (1993) meen ook dat dieselfde republikeinse waardes in Rome gegeld het, alhoewel Rome nie noodwendig ‘n demokrasie was nie, maar eerder ‘n oligargie. Held meen verder dat ‘n herlewing van die antieke Griekse en Romeinse idees in die tydperk van die Renaissance na vore tree. Hy stel dit dat:

“The core of the Renaissance republican case was that the freedom of a political community rested upon its accountability to no authority other than that of the community itself. Self government is the basis of liberty, together with the right of the citizens to participate – within a constitutional framework

which creates distinct roles for leading social forces – in the government of their own common business. As one commentator put it, ‘the community as a whole must retain the ultimate sovereign authority’, assigning its various rulers or chief magistrates ‘a status no higher than that of elected officials’. Such rulers must ensure the effective enforcement of the laws created by the community for the promotion of its own good; for they are not rulers in a traditional sense, but ‘agents or *ministri* of justice’ ” (1993:17).

Met betrekking tot die Renaissance kan ook na Machiavelli verwys word. Alhoewel Machiavelli bekend is vir ’n brutaliteit in sy begrip van die politiek is hy ook ’n rolspeler in die ontwikkeling van demokrasie. Machiavelli artikuleer republikeinse idees wat die sentraliteit van die mense beklemtoon. Dit gaan dus nie soseer oor die begrip demokrasie in daardie konteks nie, maar eerder oor ’n fundamentele waarde in die demokrasie, ’n soort burgerlike deugsaamheid (“civic virtue”).

Machiavelli in ’n vergelyking van heerskappy van ’n prins met heerskappy van die mense stel dit byvoorbeeld dat:

“And to state the sum of the whole matter shortly, I say that popular governments have endured for long periods in the same way as the governments of princes, and that both have need to be regulated by the laws; because the prince who can do what he pleases is a madman, and the people which can do as it pleases is never wise. If, then, we assume the case of a prince bound, and of a people chained down by the laws, greater virtue will appear in the people than in the prince; while if we assume the case of each of them freed from all control, it will be seen that the people commits fewer errors than the prince, and less serious errors, and such as admit of readier cure. For a turbulent and unruly people may be spoken to by a good man, and readily brought back to good ways; but none can speak to a wicked prince, nor any remedy be found against him but by the sword. And from this we may infer which of the two suffers from the worse disease; for if the disease of the people may be healed by words, while that of the prince must be dealt with by the sword, there is none but will judge that evil to be the greater which demands the more violent remedy” (Machiavelli, geen datum:98).

Hieruit blyk die vertroue in die kollektiwiteit van die mense of gemeenskap eerder as die alleenheerser, die nie-demokratiese regering. Demokrasie word nie by die naam genoem nie, maar die sentrale idee, wat reeds vroeër in hierdie hoofstuk geartikuleer is, kom na vore. Hier is verder ook die implikasie van 'n soort regulatoriese omgewing of wetsgebondenheid.

'n Voortsetting of herlewing van die antieke idees van demokrasie wat, myns insiens, breedweg in die arena van deelnemende demokrasie resorteer, is dus ná die Middeleeue merkbaar. Dit blyk in Held (1993) se analise dat hier ook verbande te trek is in die voorafgaande agteruitgaan van die idee van die aktiewe burger in die Westerse politieke begrip met betrekking tot die dominansie van die religie in die politieke gemeenskap. Dit sou verder geargumenteer kon word dat die Hervorming en die ontkoppeling van die religie met die alledaagse, dus die opkoms van die sekulêre wêreld, weer die klem op die burger as bron van soewereiniteit plaas, anders as in die bo-menslike. Hierdie skeiding berei noodwendig die ruimte van die politiek van die moderniteit voor.

Indien ons oorweging skenk aan die moderne tyd (hiermee word bedoel die tydperk sedert die Verligting) dan is die afweging tussen populêre soewereiniteit en parlementêre demokrasie duidelik.

Met betrekking tot die parlementêre begrip van demokrasie lê die klem waarskynlik meer op institusionele en prosEDURELE aspekte, in die sin van parlementêre regering met kompeterende verkiesings en algemene stemgeregtigheid. Die parlementêre demokrasie is nou verbind aan die Britse politieke ontwikkeling. In die opkoms hiervan kan veral aan John Locke gedink word. Alhoewel hy in *Two Treatises of Government* nie pertinent na demokrasie soos hier ter sprake is, verwys nie, is die aard van sy filosofie in die konteks van sosiale kontrakteorie grondliggend tot die idee van liberale demokrasie in verteenwoordigende konteks⁷. Vir Locke is die skeiding van magte sentraal in sy konstruksie van verteenwoordigende demokrasie. Soos bekend staan die reg op eiendom eerstens sentraal in sy begrip van die staatsverband en onderliggend tot die sosiale kontrak:

⁷ Thomas Hobbes het 'n belangrike bydrae tot die eksperiment van die sosiale kontrakteorie gelewer, maar dit is eerder Locke wat met die konteks van die liberale demokrasie geassosieer word. Hobbes argumenter dat soewereiniteit aan die absolute alleenheerser oorgegee moet word.

“124. The great and chief end, therefore, of men uniting into commonwealths, and putting themselves under government, is the preservation of their property; to which in the state of Nature there are many things wanting”.

Maar dit is in die wetgewer waarin Locke sy vertroue plaas:

“131. But though men when they enter into society give up the equality, liberty, and executive power they had in the state of Nature into the hands of the society, to be so far disposed of by the legislative as the good of the society shall require, yet it being only with an intention in every one the better to preserve himself, his liberty and property (for no rational creature can be supposed to change his condition with an intention to be worse), the power of the society or legislative constituted by them can never be supposed to extend farther than the common good, but is obliged to secure every one’s property by providing against those three defects above mentioned that made the state of Nature so unsafe and uneasy. And so, whoever has the legislative or supreme power of any commonwealth, is bound to govern by established standing laws, promulgated and known to the people, and not by extemporary decrees, by indifferent and upright judges, who are to decide controversies by those laws; and to employ the force of the community at home only in the execution of such laws, or abroad to prevent or redress foreign injuries and secure the community from inroads and invasion. And all this to be directed to no other end but the peace, safety, and public good of the people”.

Die wetgewer is dus vir Locke ‘n oppermagtige gesag, wat dus vandag steeds duidelik is wanneer aan die oppergesag van die Britse parlement in daardie staatsbestel gedink word. Wat vir die doeleindes van die demokrasie in hierdie studie van belang is, is die idee van die belang van die samelewing – die “common good” en dan ook die implikasies van ‘n soort grondwetlike demokrasie.

Verder stel Locke dit dat:

“141. Fourthly. The legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands, for it being but a delegated power from the people, they who

have it cannot pass it over to others. The people alone can appoint the form of the commonwealth, which is by constituting the legislative, and appointing in whose hands that shall be. And when the people have said, 'We will submit, and be governed by laws made by such men, and in such forms,' nobody else can say other men shall make laws for them; nor can they be bound by any laws but such as are enacted by those whom they have chosen and authorised to make laws for them".

Hieruit blyk 'n kritieke bydrae deur Locke. 'n Begrip van populêre soewereiniteit blyk hier duidelik deurdat die gesag tog uiteindelik by die mense berus, maar slegs aan die wetgewer gedelegeer word. Die implikasies hiervan is van groot belang vir ons begrip van demokrasie. Dit is egter ook merkbaar dat dit ook die spanning impliseer tussen die verteenwoordigende en deelnemende elemente van demokrasie wat blyk wesenlik tot die definisie van demokrasie is.

Wanneer verder byvoorbeeld aan die totstandkoming van Amerikaanse demokrasie gedink word, is dit duidelik dat die klem vir die Stigters van die Amerikaanse republiek op die beginsel van populêre soewereiniteit geval het. Birch (2001:75) haal byvoorbeeld vir James Wilson aan wat in 1787 verklaar het dat:

"In our governments, the supreme, absolute, and uncontrollable power remains in the people. As our constitutions are superior to our legislatures, so the people are superior to our constitutions...In giving a definition of what I meant by a democracy...I termed it, that government in which the people retain the supreme power".

Hierdie Stigters van die Amerikaanse republiek was egter skepties oor die antieke gedagte van direkte demokrasie en verkiesings is beskou as die wyse waarop die mense politici kon kontroleer. So het Jefferson gemeen dat, tensy politici en amptenare onder die toesig van hul kiesers gehou word, die gevolg een van korruksie, plundering en vermorsing sou wees (Birch, 2001:75). Hieruit blyk dit dus duidelik dat ons 'n begrip van demokrasie begin sien ontwikkel wat populêre soewereiniteit aan verkiesings koppel en 'n skeptisme ten opsigte van meer direkte vorme van demokrasie. Ons beweeg dus nou in die tydsgewrig in waar die verteenwoordigende demokrasie na vore tree. Tot dusver het ons eintlik nog nie demokrasie gesien nie, behalwe die antieke vorm wat ook sy beperkinge het. Wat ons wel gesien het, is die oorlewing van die idee van die burger in 'n demokrasie,

soos hierbo aangedui. Met die opkoms van die verteenwoordigende demokrasie moet mens tog wonder oor die absolute verbintenis tot die demokrasie wat verteenwoordiging inhoud.

Amerikaanse demokrasie kan ook verstaan word in die konteks van instellings en in terme van die pluralistiese dimensie met betrekking tot die kompetisie van belanggroeppe in die politieke proses. Wat laasgenoemde betref, is die gevaar egter die oorheersing van elite groepe in 'n pluralistiese konteks wat met die beginsel van populêre soewereiniteit in botsing kom.

In Europese konteks moet aan die idees van Jean-Jacques Rousseau aandag geskenk word. Rousseau het nie geglo aan verteenwoordigende regering nie aangesien hy nie gemeen het dat 'n mens se wil deur ander verteenwoordig kon word nie (Birch, 2001:79). Hy glo eerder dat 'n vorm van direkte regering in klein gemeenskappe gepas is. Hy meen voorts dat, in teenstelling met Amerikaanse en Britse teoretici se fokus op die beskerming en bevordering van individuele belange, in die ideale polis die individu se persoonlike belange tersyde geplaas moet word en dat hulle hulself tot die bevordering van gemeenskaplike welsyn moet verbind. Die "algemene wil" van die gemeenskap is 'n konsensus van die burgers se werklike wil en indien die wette van die staat hierop gebaseer sou wees sou vryheid nie ingeperk word nie.

Rousseau meen voorts dat:

"I hold then that sovereignty, being nothing less than the exercise of the general will, can never be alienated, and that the sovereign, which is nothing but a collective being, can't be represented except by itself: the power indeed may be transmitted, but not the will" (2008:31).

Met betrekking tot wat hierbo gesuggereer is in die konteks van die Anglo-Amerikaanse vertolking van verteenwoordigende demokrasie meen Rousseau dat:

"The people of England regards itself as free, but it is grossly mistaken; it is free only during the election of members of parliament. As soon as they are elected, slavery overtakes it, and it is nothing" (2008:95).

Hier vind ons dus 'n klem eerder in kollektiewe terme as individualistiese terme. In terme van die Franse geskiedenis in die konteks van die Franse Revolusie val die klem egter eerder op die Franse nasie teenoor die Amerikaanse begrip van populêre soewereiniteit, wat moontlik nie so nasionalisties is nie. Hierteenoor is die Britse konstitusionele doktrine dat soewereiniteit in die Parlement setel (soos hierbo aangedui). Suid-Afrikaners is goed bekend met hierdie beginsel in terme van ons koloniale geskiedenis.

Soos reeds genoem en in teenstelling met Rousseau se idees vind ons in die konteks van verteenwoordigende demokrasie die vestiging van liberale demokrasie wat veral in die Britse geskiedenis beslag vind. Met betrekking daartoe, en veral van belang vir hierdie studie, is dit nodig om aandag te skenk aan nog 'n Britse teoretikus. Cunningham (2002:27) verwys na J S Mill se werk en meen dat dit dikwels as die eerste sistematiese uiteensetting van liberale demokrasie beskou word. Dit het hier gegaan oor die beskerming teen die meerderheid en 'n regulering van vryheid ten einde die benadeling van ander te voorkom. Mill het die belangrikste vryhede gelys as die vryheid van oortuiging, denke en gevoel, die beskik oor en uitdruk van menings, die navolg van 'n persoon se eie lewensplan en om saam met ander vir enige doelwit saam te werk (Cunningham, 2002:28). Die klem val ook sterk daarop dat daar nie met die individu ingemeng moet word nie, ook nie deur die staat nie. Cunningham (2002:28) stel dit verder dat:

“...he favoured preservation of a distinction between private and public realms and the rule of law. Regarding democracy, direct citizen participation in the affairs of government is, in Mill's view, to be encouraged primarily for its functions of engendering confidence in people about their ability to govern themselves and of developing intellectual talents and communal, moral values. However, since direct participation is impossible in a large society, Mill thought that 'the ideal type of a perfect government must be a representative democracy'”.

Uit die bogenoemde aanhaling blyk 'n insiggewende variasie in die liberale demokrasie by wyse van Mill se positiewe oortuiging jeens 'n deelnemende komponent in demokrasie, alhoewel sy klem steeds, soos Locke, op verteenwoordigende demokrasie val. Cunningham (2002:29) dui aan dat hierdie

verskil teenoor diegene wat nie waarde heg aan 'n deelnemende komponent in die liberale demokrasie nie, eerder dui op 'n meningsverskil in liberaal-demokratiese teorie dan 'n skeidslyn daar tussen en alternatiewe. Nietemin skep dit reeds by hierdie klassieke teoretikus, invloedryk in die Britse politieke geskiedenis, 'n geleentheid vir 'n interaksie tussen verskillende begrippe van demokrasie. Daar sal in die volgende afdeling na Mill teruggekeer word.

Ter afsluiting van hierdie oorsig blyk dit duidelik dat alhoewel die klassieke Griekse idee van demokrasie min vir die proponente van die verteenwoordigende demokrasie inhou, die moderne worsteling wentel rondom die plek van die mense in die verhouding tot regering, soos vergestalt in die teoretiese gesprek rondom populêre soewereiniteit in verskillende kontekste synde 'n breë begrip van die mense (gekoppel met instellings en pluralisme), 'n kollektiwiteit as gemeenskap wat in die Franse geval met die Franse nasie verbind word en bes moontlik ook in die liberaal-demokratiese tradisie waar die klem meer op verteenwoordiging en die soewereiniteit van die verteenwoordigende liggaam is, maar tog in die lig van individuele regte 'n implikasie vir populêre soewereiniteit in terme van die beskerming daarvan teen 'n meerderheid en die staat inhou. Myns insiens, is hierdie aspekte van demokrasie dus nie noodwendig so strydig met mekaar nie, maar dui tog op die gemeenskaplike waardes onderliggend daartoe, ongeag waar die teoretiese klem in die demokratiese teorie geplaas word.

2.2 Laat-moderne interpretasies van demokrasie

Hierbo is die ontwikkelingsgang van demokrasie vanaf antieke tye tot die moderne era omlyn ten einde die konsep te omskryf en die tweeledigheid daarvan uit te lig. Benewens bogenoemde gedagtes oor demokrasie is dit egter so dat die konsep "demokrasie" in die laat-moderne era in so 'n mate aan debat en verskillende interpretasies onderworpe is dat Doorenspleet (2005:14) byvoorbeeld aandui dat Collier en Levitsky (1997 – soos deur Doorenspleet na verwys; sien ook Møller en Skaanig, 2010) meer as 550 subtipes van demokrasie in 150 onlangse studies geïdentifiseer het.

McLaren (2008:3-4) verwys veral na Dahl (1971) en Diamond (1999) in haar werk oor demokratiese konsolidasie om 'n definisie van demokrasie te bereik. Sy meen dat Dahl veral die idee (waarde) van politieke gelykheid as sentraal tot demokrasie

beskou, wat sou beteken dat elkeen dieselfde reg of geleenthed het om hul voorkeure tot regeringsbeleid omgeskakel te kry. Dit beteken ook dat alle lede van die polis gelyke en effektiewe geleenthede het om hul sieninge bekend te maak, alle stemme gelyk is, almal gelyke en effektiewe geleenthede het om inligting ten opsigte van alternatiewe beleide te bekom, ens. Demokrasie kan dus nie bestaan waar 'n klein groep of elite die agenda bepaal nie. Dahl (1971) stel dan 'n aantal kriteria om politieke gelykheid te bepaal, te wete: dat amptenare (politici) verkose is, verkiesings vry, billik en gereeld is, daar vryheid van spraak is, daar alternatiewe bronne van inligting is, daar vrye assosiasie en inklusieve burgerskap is. Bykomend hiertoe bied Diamond (1999) verdere aanduidings van wat teenwoordig moet wees vir 'n regime om as demokraties beskou te word. Ten eerste moet verkose politici die staat en sleutelbesluite beheer. Sleutelbesluite kan nie deur onverantwoordbare akteurs of buitelandse magte geneem word nie. Tweedens moet die uitvoerende gesag deur die mag van ander regeringsinstellings grondwetlik beperk word. Derdens mag geen groep wat aan die grondwetlike beginsels voldoen die reg ontsê word om 'n party te vorm en aan verkiesings deel te neem nie. Vierdens mag kulturele, etniese, godsdienstige en ander minderheidsgroepe nie verbied word om hulle belangte artikuleer nie. Vyfdens moet daar 'n onafhanklike instelling (die regsgesag) wees om individuele en groepsvryhede te beskerm. Laastens moet burgers teen onwettige aanhouding, ens, beskerm wees.

In haar werk "Democratic transitions" (2005) maak Doorenspleet gebruik van 'n enkele definisie van demokrasie wat sy meen in die Schumpeteriaanse tradisie inpas (sien dan ook die bespreking en kritiek met betrekking tot die Schumpeteriaanse benadering in Hoofstuk 1 van hierdie studie). Sy voer aan dat haar definisie op die idees van Robert Dahl staatmaak. Doorenspleet (2005:14) stel dit dat: "Dahl (1971) has developed widely accepted and used criteria for classifying a country as democratic. His procedural definition, based on Joseph Schumpeter (1976), has significantly affected the conceptualizations of democracy in the field of quantitative research on democracy".

Doorenspleet (2005:14) argumenteer verder dat Dahl 'n regering se responsiwiteit tot die voorkeure van sy burgers, beskou as politieke gelykes, as 'n sleutelkenmerk van demokrasie beskou het. Sodanige responsiwiteit vereis dat burgers geleenthede het om:

- (1) Hul voorkeure te formuleer;
- (2) Hul voorkeure aan medeburgers en die regering deur individuele en kollektiewe optrede aan te du; en
- (3) Hul voorkeure ewewigtig oorweeg te laat word in die optrede van die regering, sonder dat daar enige diskriminasie is met betrekking tot die inhoud of oorsprong van die voorkeur.

Hierdie drie geleenthede is dan op hul beurt weer afhanklik van die volgende institusionele waarborge:

- (1) Die vryheid om organisasies te vorm en daarby aan te sluit.
- (2) Die vryheid van uitdrukking.
- (3) Die reg om te stem.
- (4) Die reg om vir openbare ampte beskikbaar te wees.
- (5) Die reg van politieke leiers om vir steun en stemme te kompeteer.
- (6) Alternatiewe bronne van inligting.
- (7) Vrye en regverdige verkiesings.
- (8) Die afhanklikheid van beleidmakende instellings in die regering van stemme en ander uitdrukkings van voorkeure.⁸

Dahl (1971:4) argumenteer dat hierdie agt waarborge sinvol geïnterpreteer kan word omdat dit twee hoof teoretiese dimensies omvat, naamlik kompetisie en universele stemreg. Doorenspleet (2005:15) maak gevolglik van die volgende definisie van demokrasie gebruik:

*“Democracy is a type of political regime in which (1) there exist institutions and procedures through which citizens can express effective preferences about alternative policies at the national level, and there are institutionalized constraints on the exercise of power by the executive (*competition*); and (2) there exists inclusive suffrage or the right of participation in selecting national leaders and policies (*inclusiveness/participation*)”.*

⁸ Sien ook Merkel (2004) se verwysingsraamwerk ingebed in liberale demokrasie wat 'n gebonde geheel vorm wat vyf konstituerende gedeeltelike regimes behels en ook in dieselfde trant as hierdie definisie is (Møller en Skaaning, 2010:263). Hierdie vyf regimes is verkiesings, politieke vryhede, burgerregte, horizontale verantwoordbaarheid en effektiewe mag om te regeer. Hy meen ook die verkiesingskomponent is die kern van die gebonde geheel as uitdrukking van die soewereiniteit van die mense.

Let hier egter op die klem op die nasionale konteks in Doorenspleet se definisie. Dit beperk dus na my mening die begrip en omvattendheid van demokrasie, veral in die lig van hierdie studie se fokus op demokrasie in die plaaslike sfeer. Wat ook hier van belang is, is die institutionele aanslag van hierdie begrip van demokrasie, gekoppel aan die grondwetlike konteks (regte-gebaseerde begrip van demokrasie wat as nouverwant tot die liberale demokrasie beskou kan word). Hiermee is as sodanig nie fout te vind nie en met verwysing na die betoog in Hoofstuk 1 van hierdie studie kan Suid-Afrika in hierdie konteks as grondwetlike demokrasie beskou word.

Doorenspleet se begrip van demokrasie bied dus nog nie die antwoord van hoe demokrasie benader/verstaan behoort te word ten einde aan die tema van hierdie studie gevolg te gee nie. Ons sal nie 'n analise oor demokratiese konsolidasie vanuit die plaaslike regeringsfeer kan maak met 'n begrip van demokrasie wat nasionaal gesentreerd is en ook waar deelname sentreer rondom stemgeregtigheid en die verkiesing van nasionale leiers nie. Die liberaal demokratiese verteenwoordigende demokrasie beskik dus nie oor genoegsame diepgang om die ter sake antwoorde op die vraag van hierdie studie te bied nie.

Doorenspleet (2005:18) argumenteer wel verder dat liberale demokrasie tot 'n gevorderde soort/tipe demokrasie verdiep kan word. Sy stel dit dat:

"An advanced democracy is an expanded type of liberal democracy: this means further expansion of the three requirements of inclusiveness/participation, competition, and civil liberties. Participation occurs not only through periodic popular elections (Dahl 1971), but also by extensive and active engagement of citizens in the self-governing process (Pateman, 1970; Mouffe 1992); it means government not just for, but by and of the people. In an advanced democracy, people literally rule themselves, day in and day out, at school, the workplace, at home, and in all matters that affect them in their common lives. Participation in local community institutions and self-management of enterprises are an ideal. So participation not only concerns political institutions, it is extended additionally to social institutions and the economy. The requirements of competition and liberties are also extended in a more substantial manner and to the economic sphere. In an advanced democracy, citizens are assured of equal rights and the state

prevents extreme material poverty and socio-economic inequalities. When participation, competition, and liberties are substantially expanded, a liberal democracy has deepened into an advanced democracy" (Doorenspleet, 2005:18-19).

Alhoewel Doorenspleet (2005) dus demokrasie eerder in die minimalistiese raamwerk verstaan, laat sy tog ruimte vir die soort demokrasie wat in hierdie studie van belang is, en sy artikuleer wel baie goed wat hier met die deelnemende aard van demokrasie verstaan word. Sy vertolk dit idealisties in liberaal demokratiese konteks en as 'n uitbreiding van die tipe procedurele demokrasie. Die vraag is of haar institutionele (en ideologiese) vertrekpunt korrek is. Sy beskou dit as 'n "gevorderde demokrasie", maar dan ontstaan die vraag of hierdie demokrasie net uit 'n minimalistiese liberale demokrasie kan groei of is dit moontlik 'n alternatiewe of selfs radikale konseptualisering van demokrasie? Die vraag is egter waar die Suid-Afrikaanse demokrasie in die lig hiervan geposisioneer moet word, wat uit die verloop van hierdie studie duideliker sal blyk.

Dit is reeds duidelik dat demokrasie selfs binne die bogenoemde breë begripsraamwerk verskillend uitkristaliseer in terme van hoe dit manifesteer en tot wording kom. So verskil die interpretasie daarvan ook in verskillende wêrelddele en binne bepaalde ideëraamwerke, soos byvoorbeeld binne die breër dampkring van liberale demokrasie. Die "standaard" Westerse begrip van demokrasie, wat waarskynlik meesal deur die Anglo-Amerikaanse begrip daarvan vergestalt word en selfs 'n tipe fundamentalistiese begrip en/of bevordering daarvan afdwing⁹, bevind sigself tog in 'n ruimte waarin dit met pessimisme beleef word. Sien hieroor ook Blokker (2009). Jones (2008:x) verwys in hierdie verband na die feit dat: "Numerous studies have lamented an endemic distrust of politicians, low levels of electoral participation, the decline of political parties, and widespread political apathy or passivity". Ons is dus weer terug by die eintlike probleem met 'n Westerse minimalistiese begrip van demokrasie. Die siening van demokrasie wat inveral verkiesings en verteenwoordiging geanker is, is eintlik 'n uitgediende beschouwing aangesien dit in wese staties en stagnant is en nie werklik voldoen aan dit wat

⁹ Vergelyk die artikel "Universal Democracy?" van Diamond (2003) waarin, myns insiens, hierdie eensydigheid na vore tree. Diamond spekuleer in hierdie artikel oor die wêreldwyse haalbaarheid van demokrasie, maar kyk nie verby die Westerse (Amerikaanse) begrip van liberale demokrasie nie.

demokrasie moet bereik nie. Hoe sal so 'n demokrasie dan tot 'n gevorderde demokrasie kan ontwikkel indien dit in "basiese" vorm so gebrekkig is? Daarom dan ook die vraag hierbo of 'n gevorderde demokrasie, soos Doorenspleet dit noem, nie 'n alternatief (eerder as 'n gevorderde variant) tot liberale demokrasie moet wees nie? So 'n demokrasie moet dus uitdagend en krities wees.

In die lig van 'n uitdagende en kritiese benadering tot demokrasie meen Rosanallon (2008:3) dat *ware* demokrasieë nog altyd spanning en konflik ingehou het. Jones (2008:x) interpreer Rosanallon synde dat: "The problem with the conventional notion of democracy...is that it elides questions of legitimacy (abiding by the procedural rules of democratic representation) with questions of trust (the assumption that politicians will act for the common good). But according to Rosanallon, not only is any convergence between legitimacy and trust ever more than purely temporary, but durable forms of *distrust* have been an inherent component of all democracies, however legitimate". Die vraag kan gevra word of hierdie posisie wat Rosanallon inneem nie 'n herinnering aan Rousseau is met betrekking tot die Algemene Wil en populêre soewereiniteit nie? Verder ook of hierdie wantroue nie 'n bepaalde uitdrukking van populêre soewereiniteit verteenwoordig nie? En steeds verder of hierdie wantroue nie deel van die demokratiese verhouding tussen die mense en regering in die konteks van populêre soewereiniteit moet wees nie? Rosanallon glo dus dat konvensionele omskrywings van demokrasie te beperkend is en 'n meer voldoende benadering 'n verskeidenheid wyses waarmee die mense hul verteenwoordigers of regering kan kontroleer of tot verantwoording roep, sal insluit, ten spyte van die verkiesingsproses.

Rosanallon (2008:8) beskryf sy begrip van demokrasie as "counter-democracy" (*la contre-démocratie*) (hierna verwys as "teenvoeter-demokrasie"): "By "counter-democracy" I mean not the opposite of democracy but rather a form of democracy that reinforces the usual electoral democracy as a kind of buttress, a democracy of indirect powers disseminated throughout society – in other words, a durable democracy of distrust, which compliments the episodic democracy of the usual electoral-representative system". Weereens word mens aan Rousseau herinner deur sy 21ste eeuse landgenoot, Rosanallon, deurdat die episodiese demokrasie waarna laasgenoemde verwys, herinner aan Rousseau se opmerking dat die Britte net vry is tydens die verkiesing van lede van die Parlement.

Rosanvallon (2008:14) beskou 'n demokrasie van oorsig as een van die dimensies van teenvoeter-demokrasie. Hy meen dat die burgery mettertyd die "positiewe demokrasie" van verkiesings en wetlike instellings omring het met wat die "negatiewe soewereiniteit" van die burgerlike gemeenskap genoem kan word. Hy meen verder dat: "A new 'democracy of rejection' has thus superimposed itself on the original 'democracy of proposition'. The power of the people is a veto power. Democratic government is no longer defined solely as a procedure of authorization and legitimization. Its structure is essentially defined by permanent confrontation of various types of veto from different social groups and economic and political forces" (Rosanvallon, 2008:14-15).

Rosanvallon (2008:19) meen ook dat die idee van die passiewe burger eintlik nie water hou nie. Deelname kan verklaar word aan die hand van 'n diversifisering van soorte deelname en dat die aard van burgerskap verander het. Hy meen dat die idee van deelname kompleks is en dat dit drie dimensies van interaksie tussen die mense en die politieke sfeer behels, naamlik uitdrukking, betrokkenheid en intervensie:

"Democracy of expression means that society has a voice, that collective sentiments can be articulated, that judgments of the government and its actions can be formulated, and that demands can be issued. Democracy of involvement encompasses the whole range of means by which citizens can join together and concert their action to achieve a common world. Democracy of intervention refers to all forms of collective action by means of which a desired result can be obtained" (2008:20).

In verband met sosiale bewegings verwys Rosanvallon (2008:65-66) daarna dat:

"They see democracy not as a competition for government power but as a composite of two realms – a sphere of electoral representation and a constellation of counter democratic organizations – in constant tension with each other. The relation between the latter organisations and the political parties has changed considerably over the years. Until the 1970s, the issue of the 'political purpose' of social struggle remained paramount. A vertical, hierarchical vision of politics prevailed, and the social was merely a preface to the political. Even those who firmly rejected the radical Leninist version of this vision imagined power in fairly one-dimensional terms. This is no longer the

case. The authority of the political parties has diminished as a result, while the old notion of ‘alternation’ between two parties has lost some of its previous salience”.

Die demokratiese teoretisering van Rosanvallon (2008) kan ook nuttig aangewend word vir die konseptualisering van demokrasie in hierdie studie. Eerstens maak hy gebruik van die konsep “distrust” teenoor die veronderstelling dat demokrasie wentel om vertroue. Hierdie wantroue is ‘n positiewe wantroue (geanker in negatiewe soewereiniteit), aangesien dit nie blyk dat demokrasie wantrou word nie, maar eerder die akteurs en prosesse in die demokrasie. So ‘n wantroue kan dus gesond wees aangesien dit die brandstof kan verskaf vir ‘n dinamika wat die apatie en ontoereikendheid van verteenwoordigende demokrasie troef. Die soewereiniteit van die mense (populêre soewereiniteit) het dan ook ‘n negatiewe sy of dimensie wat in interaksie tree. Ons kan dus hier ook ‘n ander verskynsel, synde ‘n ons/hullebenadering, sien manifesteer. Later meer hieroor in die konteks van Mouffe (2013) se radikale demokrasie. Dit is voorts ook duidelik dat Rosanvallon se konseptualisering van drie dimensies van demokratiese interaksie die kompleksiteit van demokratiese deelname ondersteun en dat hierdie dimensies, soos byvoorbeeld die van demokrasie van intervensie waar hy verwys na “all forms of collective action”, die gedagte/moontlikheid van demokratiese protes ondersteun. Dit is ook belangrik om daarop te let dat hy teenvoeter-demokrasie as ‘n soort stut of steunpilaar vir gewone verkiesingsgebaseerde verteenwoordigende demokrasie optree. Hierdie standpunt ondersteun ook die posisie in hierdie studie van ‘n tweeledigheid van demokrasie in terme van verteenwoordiging en deelname. Dit is verder ook duidelik dat Rosanvallon die ewigdurende spanning en konflikterende aard van demokrasie erken, wat ewenwel vir hierdie studie van kritieke belang is.

Op hierdie stadium in die bespreking van demokrasie kan die deurlopende eggos van die begrip van demokrasie in die antieke demokrasie tot in die klassieke moderne era, soos voortgesit in die laat-moderne era duidelik bespeur word. Die mees uitstaande kenmerk bly steeds hierdie tweekantigheid tussen deelname en verteenwoordiging en die mense en die staat en regering. In die laat-moderne tyd, soos geartikuleer deur Doorenspleet en Rosanvallon, sien ons die pogings om hierdie tweekantigheid bymekaar te bring, veral omdat dit nou duidelik is dat die idee van verteenwoordigende demokrasie op sy eie uitgeput is.

In aansluiting by hierdie gedagtes verwys Blokker (2009:314) ook na 'n begrip van moderne demokrasie waar hy die mening ondersteun dat die wetlikheid van die grondwetlike staat nie genoegsaam is vir die totstandkoming van demokrasie nie. Hy meen dat demokrasie uitgebreide openbare deelname verg, die kommunikasie tussen wettigheid en diskouerse van buite-wetlike legitimering wat voortspruit uit die burgerlike samelewing en spesifiek deurlopende openbare ondersoek of kontrole, ten einde as 'n legitieme demokratiese regime te funksioneer. Die ervaring van afwyking ("dissidence") dui op die feit dat die oppergesag van die reg nooit genoegsaam en alleenstaande kan wees nie. Hy meen verder dat: "Modern democracy cannot be reduced to the rule of law, and legal systems needs a continuous correction by 'dissenting' citizens in order to prevent the rule of law from becoming a herbarium of 'ice flowers'" (Priban, 2002:143).

2.3 Gevolgtrekking

In die voorafgaande bespreking van demokrasie is 'n oorsig van die breë teoretiese ontwikkelingsgang van demokrasie aangebied. In die eerste plek is die belang van die mense in hul verhouding tot die regering in die term van demokrasie duidelik aangetoon wat verbind kan word aan populêre soewereiniteit. Tweedens is gewys op die kontestasie met betrekking tot hoe aan hierdie beginsel gevold kan word, wat veral in die moderne teoretici se werk geblyk het eintlik ook wesenlik gaan oor verteenwoordiging (as deelname) teenoor 'n wyer begrip van deelname. In die konteks hiervan blyk dit dat die idee van verteenwoordigende demokrasie as antwoord op die soeke na populêre soewereiniteit die dominante diskouers geword het wat in die liberale demokrasie vergestalt is.

Derdens, in die konteks van laat-moderne demokratiese teoretisering blyk dit dat die liberale demokrasie steeds dominant bly en teoretici poog om die konseptuele pakket hier rondom noukeuriger te omskryf (byvoorbeeld in die konteks van relevante instellings, prosesse en regte van burgers) en ook probeer om deelname meer gesofistikeerd hier in te pas. Hierdie poging begin grens aan die alternatiewe interpretasies wat deur meer radikale teoretici aan demokrasie verleent word, waarin die verteenwoordigende demokrasie herbedink, die apatie van burgers in hierdie konteks bevraagteken en waar die gedagte van wantroue, konflik, verskil en afwyking geartikuleer word; nie as gevaartekens vir die demokrasie nie, maar eintlik deel van die kern daarvan – naamlik dat dit nuwe betekenis aan die waarde van

populêre soewereiniteit gee. Dit behoort nou duidelik te blyk dat hierdie studie geïnteresseerd is in die moontlikhede wat hierdie begrip van demokrasie bied.

Vervolgens word aandag geskenk aan die tweede teoretiese bousteen van hierdie studie, naamlik plaaslike regering.

3. PLAASLIKE REGERING

3.1 'n Begrip van plaaslike regering

Sentraal tot die ontplooiing van hierdie studie staan die vraag oor wat verstaan word as plaaslike regering of dalk eerder wat die betekenis van plaaslike regering is.

In die eerste plek word plaaslike regering dikwels binne 'n hiërargiese konteks verstaan (sien byvoorbeeld Du Pisani (1982:1,7 en 9) en Cloete (1995:1)). So beskou word plaaslike owerhede dan 'n derde *vlak* van regering en administrasie. In hierdie sin word ook 'n bepaalde normatiewe begrip veronderstel. In 'n eenvoudige sin kan die konsep owerheid as die regering asook bestuur of gesagdraende liggaam verstaan word. Die klem is hier duidelik op die element van gesag wat ook die onderdanigheid daaraan impliseer. Die konsep van "derde vlak" impliseer op sy beurt ook 'n onderdanigheid of ondergeskiktheid aan 'n eerste en tweede regeringsvlak. En so ook kan regering as 'n oppergesag en bewind of landsbestuur verstaan word. Administrasie (in 'n eenvoudige sin) kan verstaan word as beheer en bestuur van die implementering van regeringsbeleid en die regulatoriese omgewing wat daarmee gepaard gaan. Dit sou dus as meer prosesgeoriënteerd getypeer kon word. Die breë begrip wat hierdie begrip van plaaslike regering dus impliseer, is een van bestuur binne 'n konteks van onderdanigheid wat beide regering en administrasie betref, of dit nou binne 'n hiërargiese staatsbestel of in die verhouding tussen owerheid en onderdaan (selfs in teenstelling met *burger* as 'n konsep wat regte en 'n verstandhouding van gelykheid inhoud), is. Daar kan dan ook verder geargumenteer word dat die gelykheidsbeginsel in hierdie konteks verwronge is. Hierdie begrip van plaaslike regering is veral een wat met unitêre state verbind word waar die politieke mag en gesag in die sentrum of te wel nasionaal gevestig is. Die aard van plaaslike regering in Suid-Afrika voor die demokratiese oorgang van 1994 sou ook in die algemeen as sodanig getypeer kon word. Vergelyk in hierdie verband die wyse waarop Du Pisani (1982) en Adlem (1982) die ondergeskiktheid van

plaaslike regering verwoord. Hierdie (tradisionele) begrip van plaaslike regering is dus gebed in die normatiewe konteks van heerster en onderdaan beide in die konfigurasie van die regeerder teenoor die publiek; en die owerheidsinstellings en die ondergeskiktheid van plaaslike regering aan die sentrale regering. Wanneer hierdie konteks egter teenoor die gedagte van populêre soewereiniteit wat in die voorafgaande bespreking oor demokrasie en in Hoofstuk 1 geartikuleer is, geplaa word, is dit duidelik dat iets haper. Myns insiens is hierdie begrip van plaaslike regering 'n omkering van die gesagsverhouding wat deur populêre soewereiniteit geïmpliseer word deurdat die gesag by die owerheid en nie die mense nie resorteer op die metaforiese skaal wat populêre soewereiniteit veronderstel. Dus is die tradisionele begrip van plaaslike regering in die konteks van hierdie studie ondemokraties.

Maar selfs teen bogenoemde agtergrond stel Du Pisani (1982:28) dit dat "Plaaslike owerhede bied aan die inwoners van plaaslike gebiede die geleentheid tot politieke deelname op die plaaslike vlak". Dit is egter so dat deelname as vorm of proses nie voldoende is om demokrasie te waarborg nie. Dus, al sou geargumenteer kon word dat die tradisionele plaaslike regering deelname op een of ander wyse gefasiliteer het, dit nie voldoende is indien 'n omvattende begrip van demokrasie nie bestaan nie. Dit is belangrik om hierdie punt in gedagte te hou.

Alhoewel die tradisionele posisionering van plaaslike regering hierbo geskets is, bly die vraag steeds staan: Wat is die wese (of doel) van plaaslike regering? Steeds in die tradisionele konteks stel Hill (1974:15) dit enersyds dat:

"The need for local government is not a theoretical one but is the need for an effective means of carrying out important public services which central government could not hope to provide itself".

Verder en in aansluiting by wat hierbo gesê is en binne die konteks van federalisme en unitarisme (in die algemeen) dui Heywood (1997:129-130) aan dat:

"...(local government) is a form of government that has no share in sovereignty, and is thus entirely sub-ordinate to central authority or, in a federal system, to state or regional authority...It would nevertheless be a mistake to assume that the constitutional subordination of local government

means that it is politically irrelevant. The very ubiquity of local government reflects the fact that it is both administratively necessary and, because it is ‘close’ to the people, easily intelligible. Moreover, elected local politicians have a measure of democratic legitimacy...”.

Gevollik kan daar op hierdie stadium van die bespreking opsommenderwys gesê word dat plaaslike regering tipies (tradisioneel) ’n (grondwetlik) ondergeskikte regeringsvorm is, ongeag of dit binne unitêre of federale konteks bestaan, wat veral administratief ’n behoefté vervul om belangrike openbare dienste te verskaf en wat ’n ruimte vir demokrasie bied, minstens in ’n verteenwoordigende sin. Hierdie begrip gaan tesame met ’n erkenning dat dit wel politiek relevant is omdat dit ’n ruimte vir politieke deelname verskaf en dat die nabyheid daarvan aan die mense erken word. ’n Tweeledigheid van betekenis of doel kan dus wel hiervan afgelei word, naamlik ’n diensverskaffingsrol (as funksie van die staat) en ’n politieke deelname-rol (sien ook byvoorbeeld Adlem, 1983:365-366; Hill, 1974:23 en 25; Wade & Phillips, 1977:350; Barnett, 2006:327). Uit bogenoemde blyk dit selfs dat hierdie twee rolle ter sprake is ongeag wat die aard van plaaslike regering binne die staatsbestel en die aard en diepgang van politieke deelname is, wat soortgelyk aan die diensleweringsrol ook aan die aard van die staatsbestel verwant is.

Met verwysing na die Verenigde Koninkryk¹⁰ word dit deur Heywood (1997:130) gestel dat: “The UK traditionally possessed a relatively decentralised local government system, with local authorities exercising significant discretion within a legal framework laid down by Parliament. Indeed, respect for local democracy was long seen as a feature of the UK’s unwritten constitution. Following J.S. Mill... constitutional authorities usually praised local government as both a check on central power and a means through which popular participation, and thus political education, could be broadened”.¹¹ Sien ook Hill (1974:23) en Stoker (1996:6-7). Barnett

¹⁰ Die Verenigde Koninkryk word as ’n belangrike verwysingspunt vir die bespreking van plaaslike regering in die algemeen en ook met verwysing na Suid-Afrika beskou weens minstens historiese toepaslikheid met betrekking tot die koloniale invloed op die aard en strukturering van Suid-Afrikaanse plaaslike regering, verder ook in verband met die koloniale invloed van die Britse politieke omgewing as tipies van die liberale verteenwoordigende demokrasie, maar ook weens die feit dat selfs die plaaslike regeringsbestel na 1994 deur die advies van onder andere Britse konsultante (DFID), maar ook die politiek van die Britse Arbeidersregering in die 1990’s beïnvloed is.

¹¹ Olowu (1999:286) stel dit in Afrika-konteks dat: “Local governments were regarded (*deur koloniale heersers*) as critical for training both citizens and the political leadership in democratic life. After all, Alexis de Tocqueville had argued, in agreement with the reasoning of John Stuart Mill, that local governments are to democracy what the primary school is to science. Local governments also

(2006:327) plaas ook die klem wat plaaslike regering in die Verenigde Koninkryk betref op dienslewering en meen dat plaaslike regering die individu se nouste kontak is met "... a democratic institution and enables individuals to play a role in the administration of their geographical area".

Gevollik kan die omskrywing van plaaslike regering hierbo in terme van politieke relevansie verbreed word deur die rol van plaaslike regering as 'n magskontrole in verhouding tot die sentrale regering, asook as 'n meganisme om openbare deelname en politieke opvoeding te verbreed, aan te stip –binne die konteks van plaaslike demokrasie. Sien ook Wilson en Game (2002:14-34), waar van hierdie sake in die konteks van die Verenigde Koninkryk bespreek word.

Wilson en Game (2002:33) omskryf dan ook Britse plaaslike regering as: "A form of geographical and political decentralisation in which directly elected councils created by and subordinate to Parliament have partial autonomy to provide a wide variety of services through various direct and indirect means funded in part by local taxation".

Ter afsluiting van hierdie gedeelte kan aangestip word dat tradisioneel/konvensioneel plaaslike regering 'n tweeledige karakter het tussen dienslewering en demokrasie, wat belangrik is om in die konteks van hierdie studie te onthou. Maar die posisionering van plaaslike regering in die konvensionele hiérargiese staatsordening vertroebel ook die beginsel van populêre soewereiniteit en daardeur ook demokrasie. Net soos wat die implikasie hierbo is dat daar nuut gedink moet word oor demokrasie, moet daar dus ook nuut gedink word oor plaaslike regering. Die tradisionele/konvensionele begrip van plaaslike regering is histories, maar ook kontemporêr, soos uit die verwysings na kontemporêre Britse

promote the accountability of the public administration system because their officials are closer to the public physically, socially and psychologically. Though few people still argue that local governments can protect a region or a locality from the whims of national government, some contend that they can enhance the legitimacy of the government by providing a range of services, as well as creating a sense of belonging for different social groups within the state". Interessant is hierdie idees met betrekking tot plaaslike regering oor 'n lang tyd ingebed en Olowu haal Lord Creech-Jones met betrekking tot die Britse beleid ten opsigte van dekolonisasie in 1947 aan:

"The key to resolving the problems of African administration lay in the development of an efficient and democratic system of local government. I wish to emphasize the words: efficient, democratic and local. Local because the system of government must be close to the common people and their problems, efficient because it must be capable of managing local services in a way which will help to raise the standard of living, and democratic because it must not only find a place for the growing class of educated men, but at the same time command the respect and support of the mass of the people".

plaaslike regering, blyk. Dit is egter nodig om die teoretiese ontwikkelingsgang hiertoe van nader te beskou.

3.2 Beskouings op die ontwikkelingsgang van plaaslike regering

In aansluiting by die voorafgaande bespreking kan na die ontwikkelingsgang van plaaslike regeringsteoretisering in die Verenigde Koninkryk verwys word. Ook in aansluiting by die bespreking hierbo, ten opsigte van demokrasie en die gaping wat J S Mill in die liberaal demokratiese denke geskep het, meen Stoker (1996:5) dat: “Mill’s position rested on two main arguments. First, that local political institutions would be an essential element in a system of democratic government, because they widen the opportunity to participate and provide the capacity to educate the citizen in the practice of politics and government. Second, that substantial scope for local public administration made practical sense because local interest, knowledge and capacity to oversee made the prospect of achieving efficient and effective service provision more likely”.

Uiteindelik word die belangrike punt bereik waar Stoker (1996:6-7) aanvoer dat: “The nineteenth- and early-twentieth century theorists established three core arguments for local government which have dominated the literature. First, local government provided an opportunity for political participation. Second, it helped to ensure efficient service delivery. Third, it expressed a tradition of opposition to an overly centralised government. The vision of local government they offered was of a relatively autonomous, multi-purpose institution providing a range of services, with a tax-raising capacity and controlled through the election of representatives to oversee the work of full-time officials”. Hierdie posisie word nog in die laat-20ste eeu bevestig waar Barnett (2006:327) die Widdicombe Komitee aanhaal:

“The value of local government stems from its three attributes of:

- (a) Pluralism, through which it contributes to the national political system;
- (b) Participation, through which it contributes to local democracy;
- (c) Responsiveness, through which it contributes to the provision of local needs through the delivery of services”.

Hierdie siening van plaaslike regering vestig dus die verband tussen die rolle van dienslewering, deelname en die balansering van magskonsentrasie in die

staatsbestel en daarmee ook demokrasie – ten minste op 'n basiese verteenwoordigende vlak en veral in unitêre staatsvorm-konteks en spesifieker binne die Verenigde Koninkryk.

Met bogenoemde in gedagte sou geargumenteer kan word dat die teoretiese begronding van plaaslike regering reeds duidelik in die 19de eeu beslag gevind het. Die ontwikkeling van die welsynstaat in die 20ste eeu (wat ook bepaalde relevansie vir Suid-Afrika in die laat-20ste en die 21ste eeu inhoud) bring egter mee dat in meer besonderhede met die betekenis van plaaslike regering omgegaan moet word. Sharpe, soos bespreek deur Stoker (1996:8) voeg waarde toe tot hierdie bespreking deur plaaslike regeringsteoretisering ietwat uit die ruimte van teenvoeter van sentrale tirannie te neem.¹² Stoker (1996:8) stel dit vervolgens dat: "He (Sharpe) has more time for another element of the traditional arguments, namely the opportunity for participation afforded by local government. He notes the limits to participation in practice but concludes: 'participation in its different forms emerges as an *undoubted value* (eie beklemtoning), if not in the full glory of some of its promoters at least as an important justification for local government in a democracy'".

Die aanhaling hierbo hou etlike betekenisvolle inhoudte vir 'n begrip van plaaslike regering in. Eerstens, die verstaan van *verskillende vorme* van deelname wat huis in die verdere ontplooiing van hierdie studie aandag sal geniet. Die voorlopige implikasie is dus ook een van variasie en moontlike komplementariteit wat verskillende vorme van deelname mag inhoud. Tweedens, die gedagte van deelname as 'n onbetwiste waarde. Hierdie gedagte is ook betekenisvol vir die ontplooiing van hierdie studie. Daar is reeds in Hoofstuk 1 na die grondwetlike konteks van Suid-Afrikaanse plaaslike regering verwys, maar op hierdie punt kan weer verwys word na

¹² Moontlik kan geargumenteer word dat 'n teoretiese plasing van plaaslike regering as teenvoeter vir sentrale tirannie plaaslike regering gevold kan word in terme van nasionale of sentrale regering definieer – dus is plaaslike regering se bestaansreg gekoppel aan die nasionale regering, en moontlik in 'n posisie van ewigdurende ondergeskiktheid, terwyl plaaslike regering in eie reg beskou moontlik groter demokratiese waarde en ook meer outonomie inhoud. Suid-Afrikaanse plaaslike regering sou moontlik 'n dichotomie in hierdie verband vertoon deurdat dit steeds relasioneel teenoor nasionale en provinsiale regering geplaas kan word, maar andersyds 'n sferiese kwaliteit aanneem wat groter outonomie impliseer.

die "samelewing gegrond op demokratiese waardes"¹³ waarna in die Aanhef tot die Grondwet, 1996 verwys word.

Hierbo is reeds 'n duidelike aanduiding verkry ten opsigte van die tradisionele begrip van plaaslike regering en dit is ook aangedui dat aspekte van hierdie begrip in alternatiewe begrippe van plaaslike regering neerslag vind. Vervolgens sal kortlik aan hierdie alternatiewe aandag geskenk word. Dit sal egter ook blyk dat daar 'n bepaalde ineenvloei van die tradisionele en alternatiewe begrippe is. Hilliard (1996:3-10) lys 'n aantal rolle wat aan plaaslike regering toegeskryf kan word. Hierdie rolle is: noodsaaklike diensverskaffer, bevrediger van gemeenskapsbehoeftes, voorsiener van unieke behoeftes, reguleerder van verstedeliking, ontwikkelaar van demokrasie, verbreder van responsiwiteit en toeganklikheid, kosteverhaler van die verbruiker, verbetering van beheer, opvoeder van inwoners en vermindering van vooroordeel. Lemon (2002:25) duï ook aan dat: "Local government restructuring is invariably justified or opposed in terms of arguments concerning administrative efficiency, economies and diseconomies of scale, equity, autonomy and democracy". Stoker (2002:32) argumenteer dat ten minste twee internasionale tendense in plaaslike regering geïdentifiseer kan word. Eerstens, 'n verandering vanaf 'n vernoude fokus op die direkte organisering van diensverskaffing na 'n ruimer fokus op gemeenskapsleierskap en burgerskap. Tweedens, 'n behoefte om verkiesings en verteenwoordigende politiek aan te vul met 'n groter spektrum van insette van die plaaslike demokratiese polis. Beide hierdie tendense is van kardinale belang in die begrip van die betekenis van plaaslike regering hier onder bespreking en ook vir hierdie studie in die algemeen. Hierdie belang staan in die lig van die ineenvloei van tradisionele en alternatiewe begrippe van plaaslike regering en ook in die lig van hierdie studie se fokus op deelnemende

¹³ Die Grondwet, 1996 verwys by name na die demokratiese waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid. Sien artikel 7(1) as deel van die Handves van Regte. Artikel 1 as deel van die Grondliggende Bepalings verwys na 'n aantal waardes wat ondersteunend tot die demokratiese staat is. Hilliard (1996:4) beskryf waardes as: "concepts, goals or activities defined as significant in a society – things worth being or doing or having (McGee 1972:208). Values are general standards about what is desirable (Society Today 1973:352)". Geldenhuys (1996:19) brei ook hierop uit en duï aan dat: "Where democracies are in place, typically they take on values and commitments of a humanistic nature. In the future of South Africa at the local level, this situation seems inevitable. This is because the ultimate power of towns and cities is in the hands of the inhabitants themselves. They are likely to use this advantage in people-oriented ways. In South Africa, and therefore in its towns and cities, the striving is for freedom of personal expression, respect for individual development and personal rights and, foremost, for tolerance of divergent opinions". Sien ook Wiechers (1993) vir 'n bespreking van waardes en norme as die grondslae van 'n stabiele staat.

demokrasie. Uit bogenoemde aanhalings is dit duidelik dat teenoor die tradisionele beskouing daar in die alternatiewe beskouings groter klem geplaas word op ontwikkeling van demokrasie, responsiwiteit en toeganklikheid, vermindering van vooroordeel, gelykheid, outonomie, gemeenskapsbehoeftes en veral die tendense deur Stoker geïdentifiseer wat 'n klem op burgerskap (vergelyk die vroeëre opmerking oor die hiérargiese opset en burgerskap) en die "aanvulling" van verteenwoordigende demokrasie plaas. Dit kan ook geargumenteer word dat wanneer hierdie studie se teoretiese grondslag in terme van demokratiese konsolidasie bespreek word, die saak van burgerskap ook meer prominent word.

3.3 Plaaslike demokrasie

Die bespreking vroeër het gepoog om vir die doel van hierdie studie plaaslike regering te definieer, ten minste in die konvensionele begrip daarvan. Daar is wesenlik tot die gevolgtrekking gekom dat plaaslike regering as tweekantig verstaan word. Enersyds is dit 'n meganisme van openbare dienslewering, maar andersyds is dit 'n platform of ruimte vir die demokrasie. Die vraag is nou hoe hierdie demokratiese sy van die begrip plaaslike regering verstaan kan word.

Nog steeds in die konteks van die vraagstuk of plaaslike demokrasie werklik 'n plek in plaaslike regering het, dui Geldenhuys (1996:17-18) aan dat daar drie weersprekende beskouinge ten opsigte van die verwantskap tussen plaaslike regering en demokrasie bestaan. In die eerste plek word na 'n beskouing van plaaslike regering as 'n beskermde en gewaardeerde ("cherished") tradisie verwys wat in algehele opposisie tot die beginsel van verteenwoordigende (verkiesingsgebaseerde) demokrasie kan wees. Duidelik is hierdie beskouing nie in die soort plaaslike regering toepaslik wat in die Suid-Afrikaanse staatsopset en grondwetlike konteks neerslag gevind het nie. Wat moontlik onder so 'n beskouing verstaan sou kon word sou bloot die meganistiese uitvoer van dienste en administrasie wees. So 'n siening sou inderwaarheid te simplisties vir die geïntegreerde verwikkeldhede van die moderne samelewing wees, waarmee byvoorbeeld die oorvleueling van die politiek, sosiale ruimte en ekonomiese ruimte, ook nog binne 'n globaliserende konteks, bedoel word.

Tweedens teen Geldenhuys (1996:18) 'n kritiese siening van hierdie verhouding hou voor dat "the principles of democracy cannot accommodate the traditional claims

of local government, which could be parochial, diverse, varied and potentially oligarchic and corrupt". Alhoewel hy nie hierop uitbrei nie kan so 'n kritiese beskouing geïnterpreteer word dat die waarskynlike veronderstelling is dat die aard van die politieke interaksie en akteurs in die plaaslike ruimte sigself in 'n moerasagtige omgewing bevind waarbinne demokrasie nie maklik paslik is nie. Hierdie siening verteenwoordig huis 'n uitdaging in die werklikheid van die magte wat die toepassing van demokrasie teëwerk en ook dus huis dié uitdaging vir plaaslike demokrasie.

Derdens vind Geldenhuys (1996:18) aansluiting by Hill (1974:23) en dui aan dat Hill demokrasie en plaaslike regering as noodsaklike wys verwant beskou:

"In this instance liberty is strongly defended, taxpayers must be allowed a voice in government and be informed and consulted, and people must also be free, in their cities and towns, to manage their own local interests. Local government may also be justified as a form of political education and as a unique setting for fraternity. Therefore it is as such the prime element in democracy. It has an intrinsic value regardless of the functions it may carry out" (Geldenhuys, 1996:18).

Binne die konteks van hierdie studie en die aanvaarding van die tweekantigheid van plaaslike regering blyk hierdie derde beskouing veel meer aanneemlik te wees, maar ook nie sonder tekortkominge nie, soos byvoorbeeld die verwysing na belastingbetalers (teenoor 'n begrip van gemeenskap) wat eerder uitsluitend in die moderne demokrasie is, as wat dit moontlik in die historiese tye insluitend in 'n bourgeois demokrasie was.

In hierdie laasgenoemde siening van die verwantskap van plaaslike regering en demokrasie kan 'n aantal belangrike merkers vir plaaslike demokrasie geïdentifiseer word.

Eerstens is hier 'n sterk klem op vryheid deurdat die plaaslike gemeenskap 'n stem ("voice") of artikulasie in die sake van regering gegee word en dat die gemeenskap ingelig en gekonsulteer moet word en daar ook 'n groter seggenskap en bewustheid van die plaaslike gemeenskap se reg met betrekking tot plaaslike sake en plaaslike belang moet wees. Hierdie eerste merker is belangrik aangesien dit spreek tot die

verhouding tussen die gemeenskap/die mense en regering soos vroeër geartikuleer, wat ook die verwantskap met populêre soewereiniteit uitwys. Dit staan ook kontrasterend met die konvensionele hierargiese begrip van plaaslike regering aangesien hier dus ten minste by implikasie sprake is van meer outonomie in die plaaslike omgewing. Die implikasie van konsultasie en groter seggenskap is ook een van deelnemende demokrasie, soos ook in die volgende hoofstuk verder bespreek sal word.

Tweedens sluit die gedagte rondom plaaslike regering as 'n vorm van politieke onderwys by Mill se gedagtes aan en die gedagte rondom broederskap ("fraternity") by van die vroeëre konseptualisering van demokrasie hierbo bespreek. Hierdie tweede merker van demokrasie is ewenwel belangrik aangesien die idee van politieke onderwys¹⁴, myns insiens, belangrik kan wees in die konteks van demokratiese konsolidasie. Die idee van broederskap is ook aanduidend van die gemeenskaplikheid of eenheid van die gemeenskap wat ook belangrik is vir die uitdrukingsvorme van politieke deelname wat verder in hierdie studie bespreek sal word.

Derdens is die gedagte met betrekking tot die intrinsieke waarde van demokrasie, ongeag watter funksies uitgevoer word, van belang. Hierdie derde merker is ook aanduidend ten opsigte van demokratiese konsolidasie sowel as die benadering dat die funksionele arm van plaaslike regering nie as voldoende regverdiging van plaaslike regering dien nie.

Uit die bovenoemde bespreking is dit dus duidelik dat so 'n vertolking van plaaslike demokrasie van besondere belang is en in die lig hiervan maak Geldenhuys met die hulp van Hill (1974:25) 'n kernpunt van belang vir hierdie studie. Dit word belangrik geag om Geldenhuys volledig in hierdie verband aan te haal:

"The above reasoning must not create the impression that there can be talk of local democracy and that it is unique and separate from national

¹⁴ Dit is belangrik om hier 'n aanduiding te gee dat daarteen gewaak moet word om politieke onderwys in 'n paternalistiese of bourgeois manier te verstaan, maar dat dit eerder verstaan moet word as 'n geleidelike progressie binne en deur die gemeenskap van die internalisering van demokratiese waardes binne die gemeenskap wat tot die volhoubaarheid van demokrasie in die konteks van demokratiese konsolidasie kan bydra. Myns insiens is dit eerder 'n self-onderwys deur deelname as wat dit 'n leermeester-leerder verhouding is. 'n Verbandhoudende interpretasie staan in die konteks van onderwys in deelname met die oog op ingeligte, betrokke en bemagtigde burgers wat uiteraard die deelnemende demokrasie sal ondersteun. (Sien ook Seale, 2012:4).

democracy. Democracy as a political term is being used to describe the national state as a whole. Local government is included in the national state and has a vital contribution to make; this means that it is a political institution by which people share in government and resolve their differences themselves. Local government may therefore be seen as an essential instrument to allow the individual to voice his or her needs. This kind of participation is important to democracy because it is in the community that people appreciate and tolerate each other's views and learn the art of practical politics. Furthermore, there can be no allusion to a democratic country where a substantial part of government (such as local affairs) is not run in a democratic fashion" (1996:18).

Hierdie belangrike gevolgtrekking waartoe Geldenhuys (1996) kom, word ook in hierdie studie aangevoer. Plaaslike demokrasie is dus verweefd met die demokrasie in die staat as geheel en 'n begrip van plaaslike demokrasie reflekteer op die demokrasie in die nasionale sfeer en ook omgekeerd, en gemeet aan die merkers hierbo geïdentifiseer, is dit 'n deelnemende demokrasie met die reg op deelname, 'n implikasie vir die verhouding tussen die regering en die mense en populêre soewereiniteit, en 'n progressie van internalisering van demokratiese waardes op die weg van demokratiese konsolidasie.

Hierdie studie fokus op Suid-Afrikaanse plaaslike regering, maar gegewe die posisie wat in die voorafgaande gestel is, word dit ter wille van internasionale kontekstualisering nuttig geag om 'n ietwat breër internasionale perspektief (buiten die aanduidings wat vroeër reeds oor die Verenigde Koninkryk gebied is) te verskaf, alvorens Suid-Afrikaanse plaaslike regering van nader beskou word.

3.4 Demokrasie en plaaslike regering in internasionale konteks

In hierdie afdeling sal oorsigtelik aan die manifestasie van demokrasie in plaaslike regering in verskillende staatlike kontekste aandag geskenk word. Dit is voor die handliggend dat demokrasie op verskillende wyses in verskillende wêrelddele sal manifesteer aangesien dit sekerlik aan spesifieke geskiedenissoos eiesoortige politieke kultuur verbind kan word. Wat hierdie afdeling betref, word gefokus op die VSA konteks (die VK is reeds hierbo na verwys), waarna opmerkings met betrekking tot plaaslike regering in Europa gemaak sal word. Hierdie groeperings

verteenwoordig dan die Noordelike of hoofstroom posisie. 'n Bespreking van Suid-Amerika bied dan die teenwig hiertoe met betrekking tot die artikulasie van 'n Suidelike of alternatiewe posisie. Die oogmerk in hierdie internasionale kontekstualisering is nie om plaaslike regering as stelsel in verskillende wêrelddele te bespreek nie, maar bloot om internasionale kontoere met betrekking tot demokrasie en plaaslike regering te trek.

3.4.1 Demokrasie en plaaslike regering in die VSA konteks

Wolman (1996:159) dui aan dat: "The bedrock of American local democratic theory is that the role of the local government is to reflect the will of the people, and that direct individual participation in local government is the best means of achieving this end". Hy dui verder daarop dat Thomas Jefferson se idee van die soewereiniteit van die individu die beweegkrag agter Amerikaanse munisipale regering is. Jefferson het inderdaad 'n wykstelsel gepropageer waarin wyke klein genoeg sou wees om elke burger in staat te stel om wyksvergaderings by te woon en persoonlik op te tree. Jefferson word deur Wolman (1996:159) aangehaal as dat: "These wards, called townships in New England, are the vital principles of their governments, and have proved themselves the wisest invention ever devised by the wit of man for the perfect exercise of self-government and for its preservation".

De Tocqueville (soos aangehaal deur Wolman, 1996:160), beskryf ook New England plaaslike regering soos volg:

"In the township, as well as everywhere else, the people are the source of power; but nowhere do they exercise their power more immediately. In America the people form a master who must be obeyed to the utmost limits of possibility...in the townships, where the legislative and administrative action of the government is nearer to the governed (than at state level), the system of representation is not adopted. There is no municipal council; but the body of voters, after having chosen its magistrates, directs them in everything that exceeds the simple and ordinary execution of the laws of the state".

Wolman (1996:160) meen verder dat die individuele deelname wat vir Jefferson en De Tocqueville so van belang was, geregtig word deur 'n fundamentele kenmerk van republikeinisme, te wete dat alle gesag by die mense resorteer: die mense moet

dus heers. In die konteks van hierdie studie sou dit aan die konsep van populêre soewereiniteit gelyk gestel kon word.

Hier teenoor staan die pluralistiese visie waarvolgens “local democracy consists of the expression of and conflict among diverse views and values held by contending groups attempting to shape local government decisions to meet their ends, with all-important groups having the ability to gain access to and exercise some degree of influence over decision-makers...In the context of representative rather than direct democracy, the relevant unit of participation shifted from the individual to the group and focussed concern on the representation of interests of various groups through local government” (Wolman, 1996:160-161). Wat hier egter duidelik blyk, is ’n klemverskil met die pluraliteit wat, myns insiens, byvoorbeeld in Suid-Afrika waarneembaar is. Die Amerikaanse pluraliteit verteenwoordig groepbelange wat waarskynlik eintlik elite-belange is, veral aangesien dit ’n element van beskikbaarheid van bronne vir groepmobilisering inhoud. Die pluraliteit in Suid-Afrikaanse konteks sou veel eerder ’n pluraliteit binne die gemeenskap inhoud, wat dan weer nader aan die republikeinse ideaal staan.

In die Amerikaanse konteks reken Wolman (1996:161) dat die idee van deelname deel bly van pluralisme, maar dat die klem vanaf individuele na groepsdeelname verskuif het, waarskynlik in die konteks van belangegroepe. Wat van belang is in hierdie opsig, is dat die Amerikaanse begrip van plaaslike regering dan ook hierdie tweekantigheid van demokrasie in plaaslike regering vertoon, wat ook die samekoms van hierdie twee idees van demokrasie in die “nuwe wêreld” aantoon. Die Amerikaanse plaaslike regering reflekter dan, myns insiens, die dualiteit tussen byvoorbeeld die demokrasie van Madison en Jefferson, net soos dit ook vandag in die nasionale Amerikaanse politieke stelsel gereflekter word. ’n Verdere gedagte met betrekking tot deelname wat oorweeg moet word, is dat deelname in die VSA in die lig van die republikeinse ideaal anders sal uitval as byvoorbeeld die idees van deelname in die konteks van iemand soos J.S.Mill. Mill staan in die konteks van ’n Britse verteenwoordigende politieke stelsel, terwyl die republikeinse idee eerder ’n Europese verbintenis het.

Benewens die demokratiese element van plaaslike regering is die diensleweringsaspek van plaaslike regering, net soos in Brittanje en Suid-Afrika, ook

pertinent deel van die Amerikaanse begrip van plaaslike regering. Dit blyk egter duidelik vanuit Wolman (1996) dat hierdie aspek van plaaslike regering 'n meer sakegedreve of tegnisistiese model volg as wat dit byvoorbeeld in Brittanje die geval sou wees.

3.4.2 Demokrasie en plaaslike regering in die Europese konteks

Vroeër in hierdie hoofstuk is verwys na die klassieke Europese begrip ten opsigte van demokrasie en plaaslike regering. Maar ook in Europa is die debat en kontestasie hieroor aktief en het etlike hervormings die afgelope dekades reeds plaasgevind ten einde die verhouding tussen plaaslike regering en demokrasie aan te spreek. Pilet, Steyvers, Delwit en Reynaert (2005:618) beklemtoon dat die bedoeling van plaaslike regeringhervorming in Europa 'n noue verband het met die normatiewe vraag van 'n verdiepte plaaslike demokrasie. Sedert die 1970's het druk op Westerse demokrasieë toegeneem vanweë 'n verskuiwing vanaf konvensionele vorme van deelname na onkonvensionele vorme van deelname, in die konteks van 'n groter aandrang op burgerlike deelname aan politieke besluitneming. Dit word duidelik deur Pilet et.al. (2005:618) gestel dat die "traditional representative scheme is no longer perceived as sufficient". (Vergelyk ook Rossanvallon hierbo).

Denters en Klok (2005:78-79) dui verder byvoorbeeld aan in die Nederlandse konteks het die New Public Management-doktrine ook sy weg gevind na plaaslike regering, met die implikasie dat – wat die diensleweringskomponent betref – 'n skeiding tussen die plaaslike regering en die diensverskaffer ontstaan het, sowel as 'n meer prestasiegebaseerde diensleweringsregime. Met betrekking tot die demokratiese element verwys Denters en Klok (2005:79-80) daarna dat:

"The introduction of 'interactive governance' in many municipalities has the potential for more fundamental changes in municipal democracy. The term interactive governance refers to modes of public decision-making in which governments to varying degrees allow for *direct participation* of interested citizens and other stakeholders (social organizations, business firms and public independent boards) in decision-making processes. In many municipalities these interactive schemes are combined with a neighbourhood approach, which in some cases also implies the delegation of power to decide over some neighbourhood facilities and a small budget to an association of

neighbourhood residents. The more radical experiments also allow for a substantial degree of citizen involvement in making decisions that have important implications for the neighbourhood”.

In 'n oorsig van neigings in plaaslike demokratiese regering dui Denters en Rose (2005:258-259) ook aan dat in die Europese state daar onder bespreking en in afweging van verteenwoordigende demokrasie en nuwe modelle van deelname, die plaaslike verteenwoordigende demokrasie wel 'n krisis beleef, byvoorbeeld in Frankryk 'n afname in kieseropkoms en swakker posisie van partye; in Italië 'n afname van kieseropkoms; so ook in Nederland met wat beskryf word as 'n krisis in plaaslike partye, ens. Wat die modelle van deelname betref, blyk die beskrywing in hierdie oorsig in die algemeen die instelling van konsultasie met die burgery, pogings om die burgery se betrokkenheid te verhoog en nuwe inisiatiewe te behels. Die opmerklike is dus die afname in die aanvaarding van die verteenwoordigende konteks, maar die tentatiewe aard van deelnemende aksies.

3.4.3 Demokrasie en plaaslike regering in die Suid-Amerikaanse konteks

Silva en Cleuren (2009:3) dui aan dat daar sedert die 1980's 'n beweging vanuit die geledere van die Latyns-Amerikaanse linksgesindes was om ontnugtering met verteenwoordigende demokrasie in meer deelnemende praktyke te kanaliseer, veral met betrekking tot plaaslike regering. Die ontwikkelinge in Latyns-Amerika moet ook gesien word in die konteks van kritiek teen die neo-liberalisme, die Noord-Suid debat en ook die soek na alternatiewe teen die agtergrond van 'n koloniale en/of ondemokratiese verlede.

Verskeie inisiatiewe het onstaan om die mense in deelnemende konteks te betrek. Brasilië bestaan ook vandag in 'n konteks waar 'n outhoritêre verlede opgevolg is deur demokratisering en 'n grondwet wat ruimte skep vir plaaslike regerings om nuwe benaderings aan te neem ten einde openbare deelname toe te laat. 'n Bekende voorbeeld in hierdie verband is die deelname in die munisipale begrotingsproses inveral Porto Alegre in Brasilië, en Wampler (2012a:1) meen selfs dat Brasiliaanse munisipaliteite die afgelope twee dekades aan die voorpunt van demokratiese innovering is. In verband met die deelnemende begrotingsproses word die argument gevoer dat dit tot 'n afname van patronaat en korruksie geleid het terwyl die herverdeling en verbetering van munisipale dienste ook plaasgevind het. Verder

word daar ook aangevoer dat daar 'n direkte skakel tussen deelnemende begroting en 'n afname in armoede in Brasilië bestaan (Seale, 2012:8). Sien ook Wampler 2012(b) en Anon (2012a) met betrekking tot verwysings na die Porto Alegre-gevallestudie.

Wampler (2012a en 2012b) dui aan dat die basiese beginsels van deelnemende begroting gefokus is op die beloning van burgerlike mobilisasie, bevordering van gesprekvoering, hervorming van administratiewe procedures, institusionalisering van deursigtigheid en as skakel tussen burgers en aktiviste en regeringsamptenare dien. Daar word na die voordele wat aangedui word in terme van deelnemende begroting verwys as 'n verdieping van beleids- en politieke legitimiteit en versterking van demokrasie, verbeterde fokus van projekte om die behoeftes van die burgery aan te spreek, die betrokkenheid en bemagtiging van burgers deur die deelnemende prosesse en ook verminderde korruksie in implementering en die skepping van ekonomiese geleenthede vir plaaslike sakebedrywighede. Hierdie beginsels skou duidelik terug op wat reeds vroeër oor demokrasie en plaaslike regering gesê is in terme van die verhouding tussen regering en die mense, ook in wese die waardes van demokrasie en die diensleweringsfunksie van plaaslike regering.

3.5 Suid-Afrikaanse plaaslike regering

Die geskiedenis van Suid-Afrikaanse plaaslike regering is goed bekend. Vergelyk in hierdie verband byvoorbeeld Adlem, 1983; Cloete, 1986; Venter, 1989; Swilling, 1990; De Beer en Lourens, 1995 en Craythorne, 1993 en 2006. As deel van die staatsopset in die algemeen en ook as 'nvlak van regering, het plaaslike regering in Suid-Afrika ook 'n geskiedenis gekenmerk deur rasseskeiding in die algemeen en apartheid in die besonder. Dit is hierbo aangedui dat plaaslike regering in die unitêre staatsopset wat Suid-Afrika sedert uniewording in 1910 gekenmerk het, 'n bestuurs- en administrasie karakter vertoon en nie oor die outonomiteit beskik het wat in die konteks van plaaslike demokrasie in die 21ste eeu daaraan gekoppel word nie. Hierdie ondergeskikte posisie het gedurende die bestaan van die apartheidsrepubliek (1961-1994) deurgaans voortgeduur, maar teen die einde van daardie tydperk was dit duidelik dat selfs die heersende bewind besef het dat dramatiese veranderinge in die Suid-Afrikaanse plaaslike regeringsbestel nodig was.

Cloete (1995:1) stel dit duidelik in dié verband dat: "It was at local government level that the apartheid value system manifested itself most forcefully. This was where laws separated racial communities in every sphere of life and where whites enjoyed privileges at the expense of other racial communities. It is hence not surprising that the first signs of apartheid being untenable as a political value system manifested at local government level¹⁵. During the early eighties, social and economic pressure resulted in the breakdown of spatial ordering of different racial groups". Die Witskrif op Plaaslike Regering (1998:1-3) bied self ook 'n kort historiese agtergrond ten opsigte van sommige aspekte van plaaslike regering tydens apartheid en verwys ook spesifiek na gemeenskapsgedreve protes. Swilling (1990:417 en verder) spreek laasgenoemde aspek pertinent aan en meen dat vanaf 1976 tot 1986 massa "township"-weerstand die mees effektiewe metode was om die doelwitte, betekenis en funksie van die stad te kontesteer en dat: "Township resistance developed from small-scale protests into deep ruptures between community and state". Hy meen voorts dat "township"-protes 'n bepaalde patroonmatigheid aangeneem het wat soos volg opgesom kan word:

- Uitdrukking van grieve;
- Amptelike teregwysing;
- Mobilisasie van teenpoolmag ("counter-power");
- Mobilisasie en organisasie;
- Demonstrasie van mag;
- Spiraal van onderdrukking en weerstand;
- Konstruksie van twee pole van mag; en
- Dooiepunt en onderhandelinge.

Teen hierdie agtergrond (en voor die politieke oorgangsproses) stel Swilling (1990:420) dit dan dat:

"The principles of participatory democracy, redistribution, non-racialism, negotiation and coalition are likely to form the policy options of the extra-parliamentary democratic movements. In the short term, any local government policy initiated by either government or the private sector that ignores these

¹⁵ Hierdie opmerking is ook van waarde met betrekking tot die studie in verband met die idee van 'n politieke waardestelsel. Indien demokrasie ook as so 'n waardestelsel beskou word, bied dit dus ook 'n koppelvlak met betrekking tot demokrasie en plaaslike regering.

principles must reckon on encountering another township challenge such as that of 1984-6. In the long term, realistic policy options that express the interests of the black majority will have to take seriously the logic and political culture of mass township resistance”.

Die voormalige bewind het teen hierdie agtergrond verskeie hervormings aan die politieke bestel op die plaaslike vlak probeer aanbring, net soos die politieke bestel in die algemeen ook 'n fase van hervorming beleef het, vergelyk byvoorbeeld die instelling van die driekamer-parlement ingevolge die nuwe grondwet van 1983. 'n Ondersoek na 'n nuwe stelsel van plaaslike regering is vanaf 1986/1987 geloods wat uitgeloop het op die sogenaamde Thornhillverslag en in 1990 is die Manifes vir Plaaslike Regering bekendgestel. De Beer en Lourens (1995:84-85) meen dat hierdie manifes gegrond is op die volgende beginsels wat ook in die Thornhillverslag vervat is (sien ook Anon, 1991b:34-44):

- “Plaaslike regering is 'n selfstandige vorm envlak van regering bestaande uit outonome, direk verkose plaaslike owerhede as volwaardige regeringsinstellings met wetgewende en uitvoerende bevoegdhede. Plaaslike regering behoort daarom as 'n basiese demokratiese instelling in enige nuwe grondwet beskerm te word.
- Enige nuwe stelsel van plaaslike regering moet voorsiening maak vir demokratiese politieke deelname, die uitskakeling en voorkoming van dominansie, effektiewe deelname deur minderhede, vrye en selfstandige gemeenskapslewe, die uitskakeling van diskriminasie, vryheid van assosiasie en 'n verbintenis tot onderhandeling as metode van verandering.
- Plaaslike owerhede moet beklee word met maksimale bevoegdhede en funksies, asook met voldoende bronne van inkomste. Devolusie van gesag moet daarom gepaard gaan met devolusie van finansiële bronne en finansiële verantwoordelikheid.
- Bestaande en nuwe bronne van inkomste van plaaslike regering, asook interowerheidsoordragte, moet benut word op 'n doeltreffende en nie-diskriminerende wyse ter bevordering van die gesonde ekonomiese ontwikkeling en finansiële selfstandigheid van 'n dorp of stad en om historiese agterstande dringend en planmatig uit te skakel.

- Die burgers van Suid-Afrika het die reg om op plaaslike vlak 'n belangrike rol te speel in die bepaling van die toekoms van hul dorpe en stede".

Bogenoemde beginsels is volledig aangehaal aangesien, soos dit later sal blyk, die ooreenstemming met die algemene trant van hoe plaaslike regering in die demokratiese bedeling daar sou uitsien, merkwaardig is.¹⁶ Dit is duidelik, soos ook uit hierdie beginsels blyk, dat selfs navorsing geïnisieer deur die apartheidsregering teen die laat 1980's 'n nuwe begrip van plaaslike regering wat fundamenteel sou verskil van die begrip van plaaslike regering sedert uniewording, veronderstel het. Hierdie idees word ook as deel van die breër onderhandelingsposisie van die vroeë negentigs geartikuleer. Die Nasionale Party publiseer in 1991 'n pamflet, oënskynlik bedoel vir Nasionale Party-ondersteuners, met die titel "Grondwetlike regering in 'n deelnemende demokrasie". Hierin word geargumenteer dat 'n nuwe grondwetlike bedeling op twee pilare moet staan. Enersyds 'n regstaat en andersyds 'n deelnemende demokrasie. Dit moet egter hier genoem word dat hierdie twee begrippe deur die Nasionale Party aangewend word op 'n wyse wat anders is as wat dit vandag in Suid-Afrika verstaan word. Eerstens blyk dit duidelik dat regstaat hier na Europese of kontinentale reg verwys, maar tog die bedoeling inhoud van konstitusionalisme (na mening vind dit vandag eerder in Suid-Afrika in die Engelse tradisie van "constitutionalism" toepassing). Tweedens impliseer die Nasionale Party met verwysing na deelnemende demokrasie eerder magsdeling tussen verskillende politieke partye, soos wat die party indertyd voorgestaan het. Deelnemende demokrasie soos in hierdie studie en ook in die politieke teorie in die algemeen verstaan, vind nie neerslag in die party se gebruik van die konsep nie. Dit is na mening ongelukkig dat die party hierdie teoretiese konsep op vreemde wyse 'n ander betekenis toedig. Oor die redes daarvoor kan mens net spekuleer.

¹⁶ Alhoewel hier verwys word na die ooreenkoms van dit wat uit die Thornhillverslag gespruit het en die latere demokratiese bedeling vir plaaslike regering, kan dit nie uit die oog verloor word nie dat die Thornhillverslag in die konteks van die apartheidsregering ontwikkel is en waarskynlik aan die ideologie van die heersende bewind onderhewig was. Plaaslike regeringsteoretisering in die tydperk voor die politieke oorgang kan weliswaar as ideologiesgedrewe beskou word. Sien ook Zaaiman (2001:63-66) in hierdie verband en spesifiek waar hy dit stel dat: "Dit is opvallend hoe die politieke klimaat van die dag die teoretisering oor die plaaslike politiek in Suid-Afrika bepaal het. Die meeste navorsing het in diens gestaan van 'n sekere politieke agenda. Die navorsing kon nie die hitte van die Suid-Afrikaanse plaaslike politiek ontsnap nie. Dit was veral in die 80's baie fel" (2001:64).

Met betrekking tot die onderwerp tans onder bespreking en van belang vir hierdie studie in soverre die fokus op onder andere wykskomitees, verwys die party na die gedagte van buurtrade:

“Die Nasionale Party erken die behoefte om binne die breë grense van 'n munisipale gebied voorsiening te maak vir 'n geografiese buurt wat op 'n nie-rassige basis 'n opsie uitoefen vir selfbeskikking oor gemeenskaplike belange. Hierdie konsep behels dat

- 'n aaneenliggende geografiese area binne 'n munisipale gebied op vrywillige basis kan besluit om 'n Buurtraad in te stel
- die Buurtraad deur die inwoners van die Buurt verkie字 word
- aan die Buurtraad outonome bevoegdheid verleen kan word vir sake van die Buurt soos
 - die regulering van norme en standaarde van die woonomgewing
 - reëlings rakende eiendomsgebruik
 - die voorsiening van gemeenskapsfasiliteite
 - sekuriteitsaangeleenthede en burgerlike beskerming
 - aangeleenthede wat kragtens ander wette aan 'n Buurtraad opgedra kan word, byvoorbeeld aspekte van onderwys en welsyn
- die Buurtraad die bevoegdheid kan hê om 'n addisionele heffing op sy inwoners te plaas ter bevordering van spesifieke projekte binne sy jurisdiksiebergebied.

By die totstandkoming van Buurtrade kan belastingbetalersverenigings en burgerlike verenigings 'n belangrike rol speel” (Anon, 1991a:17-18).

Dit is natuurlik duidelik dat 'n “versigtige” element aan die kant van die apartheidsregering en die Nasionale Party teenwoordig was, soos gemerk kan word in verwysings na effektiewe deelname deur minderhede, ens. Hierdie benadering het ook deurgaans die laaste stuiptrekkings van die apartheidsgedagte (moontlik in 'n tipe sonsondergangskonteks) verteenwoordig, ook in die nasionale politieke konteks.

Soos die geskiedenis egter sou leer, is die ruimte in Suid-Afrikaanse politiek vir minderheidsbelange baie beperk en blyk selfs die belangstelling onder minderhede om sodanige politiek te bedryf, gering te wees.

Bogenoemde verteenwoordig dan in die algemeen die posisie van die destydse regerende Nasionale Party – regering teen die einde van die apartheidstydperk. Hier teenoor moet aandag geskenk word aan die posisie van die dominante bevrydingsbeweging, die ANC, wat dan ook vanaf 1994 die regering sou vorm. In hierdie verband kan eerstens verwys word na die 1992-beleidsriglyne van die ANC vir 'n demokratiese Suid-Afrika. Die ANC maak in hierdie dokument die koppeling van demokrasie en deelnemende demokrasie in die besonder, duidelik in verband met plaaslike regering.

Die volgende aanhalings onderstreep hierdie interpretasie:

“Sovereignty vests in the people of South Africa” (1992:4).

“From now onwards government shall maximise popular participation and be accountable and responsible to the people” (1992:5).

“To promote a non-racial, non-sexist, participatory democracy that will cater for the diversity of our people, appropriate structures, and checks and balances must ensure the active participation of all in political life and prevent the abuse or oppression of anyone” (1992:5).

“Within this framework, local government will play a crucial role in building democracy in a future South Africa” (1992:15).

“Democratic local government means more than just having the right to vote in a local election. It also includes facilitating the creation of a strong, independent civil society, a high degree of accountability, transparency and the right to participate in decision making processes which affect communities between elections” (1992:17).

“In order to deepen democracy and ensure grassroots participation in the organs of government, the ANC believes that all organs of civil society... need to be given the scope to influence the process of government. This can be achieved firstly by creating advisory and consultative mechanisms such as: a) People's assemblies to debate issues of major significance to that town, city or rural area; b) Local

government sub-committees with outside representation to consult on specific policy areas..." (1992: 21).

Vervolgens kan stilgestaan word by die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (HOP) (*Reconstruction and Development Programme – RDP*), wat 'n koherente artikulasie van ANC-beleid op die vooraand van sy bewindsoorname in 1994 verteenwoordig.

Plaaslike regering word in die HOP aangespreek onder die opskrif van "Democratising the state and society". Die konteks wat in die betrokke afdeling geskep word dui op 'n burger-gefokusde demokrasie verbind met heropbou en ontwikkeling.

Die HOP stel dit as deel van die visie en oogmerke in dié verband dat:

"The People shall govern. The RDP vision is one of democratising power. Democracy is intimately linked to reconstruction and development. We will not be able to unleash the resources, neglected skills and stunted potential of our country and its people while minority domination of state and civil institutions persists. Without thoroughgoing democratisation, the whole effort to reconstruct and develop will lose momentum. Reconstruction and development require a population that is empowered through expanded rights, meaningful information and education, and an institutional network fostering representative, participatory and direct democracy." (RDP 1994:119-120).

Met betrekking tot plaaslike regering spel die HOP dit dan ook duidelik uit dat "It is the level of representative democracy closest to the people" (RDP 1994:129). (Let hier op 'n effense klemverskuiwing teenoor die 1992-posisie wat, myns insiens, sterker in deelnemende demokrasie gegrond is). Voorts met betrekking tot die gemeenskap: "Local authority administrations should be structured in such a way as to ensure maximum participation of civil society and communities in decision-making and developmental initiatives of local authorities" (RDP 1994:131).¹⁷

¹⁷ Op hierdie punt kan ook melding gemaak word van die Freedom Charter (Vryheidsmanifes) van 1955 as basisdokument vir die bevrydingsmagte. Spesifiek van belang vir die onderwerp ter sprake is die Vryheidsmanifes se beklemtoning van die "will of the people" in terme van sy begrip van demokrasie en ook in die konteks van plaaslike regering die gedagte van selfregering met verwysing na "democratic organs of self-government". Die ANC (2010:1 en 5) artikuleer steeds die belang van

Hierdie verwysings na aspekte van die ANC-beleidsriglyne van 1992 en die HOP is insiggewend vir hierdie studie. Etlike sleutelaspekte wat in hierdie studie onder die loep geneem word, word hier netjies uiteengesit in verband met plaaslike regering. Om na enkele aspekte te verwys: die visie van die demokratisering van mag hou betekenisvolle implikasies in vir die begrip van plaaslike regering asook deelname daarin; die konsep demokratisering met 'n duidelike verband tot konsolidasie van demokrasie; die erkenning van burgerlike instellings; die aansluiting by deelname deur die klem op bemagtiging deur die verbreding van regte, betekenisvolle inligting en onderwys. Die spesifieke verwysings na plaaslike regering in die HOP soos hierbo aangehaal, verstewig en bevestig die sake waarna in die visie verwys word ten opsigte van die demokratisering van staat en samelewing. Hier kan ook terugverwys word na die aansluiting by die begrip van plaaslike regering wat vroeër in hierdie hoofstuk bespreek is.

Wanneer die Manifes vir Plaaslike Regering uit statutêre geledere met die verwysings hierbo na die HOP vergelyk word, is die kontras waarskynlik te vind in die genuanseerde, neutrale aard van die statutêre posisie teenoor 'n bepaalde bevrydingskarakter van die HOP, terwyl die raakpunte tog daar is. Dit is te verstanne, aangesien geredeneer kan word dat die statutêre groepering waarskynlik nie meer ruimte gehad het om plaaslike regering op daardie stadium verder te kontesteer nie, terwyl die bevrydingsgeledere huis in die ruimte inbeweeg het om gestalte (en legitimiteit) aan sy ideologie te bied.

Die uiteinde van die onderhandelingsproses waartydens die aard van 'n post-apartheid plaaslike regeringstelsel onderhandel en omvattend voorsiening gemaak word vir plaaslike regering, is die interim grondwet van 1993.¹⁸ Hierdie bepalings word in die finale grondwet van 1996 verfyn. Sien ook byvoorbeeld Zaaiman (2001:36-37) wat verskille tussen die 1993 Grondwet en die 1996 Grondwet ten opsigte van plaaslike regering uitlig. 'n Verskil wat veral van belang is in die konteks van hierdie studie is die klemversterking in artikel 153 van die grondwet ten opsigte van die voldoening aan die basiese behoeftes van die mense deur munisipaliteite. Zaaiman (2001:37) stel dit dan dat: "Grondwet 1996 wil dus demokrasie en

die Vryheidsmanifes en ook spesifiek die uitdrukking: "The People Shall Govern" en stel dit dat die Witskrif op Plaaslike Regering van 1998 in hierdie beginsel van die Vryheidsmanifes ingebed is.

¹⁸ Sien Cloete (1995) vir besonderhede van die onderhandelingsproses ten opsigte van plaaslike regering. De Beer en Lourens (1995) bespreek ook die proses in besonderhede.

gelykberging baie sterk op die plaaslike vlak vestig". Hierdie aspek het besondere betekenis vir die begrip van plaaslike demokrasie in hierdie studie sowel as die doel van plaaslike regering.

Hoofstuk 7 van die Grondwet van 1996 maak omvattend voorsiening vir die plaaslike regeringsfeer. Hierdie omvattende voorsiening kontrasteer ook opvallend met die Grondwet van 1961 en die Grondwet van 1983 wat nie naastenby op dieselfde vlak aan plaaslike regering aandag geskenk het nie, en wat as verdere bewys van die aard en begrip van plaaslike regering binne die konteks van die apartheidrepubliek aangestip kan word.¹⁹

Die post-apartheid outonomie wat aan plaaslike regering deur die Grondwet verleen word, word duidelik onder die opskrif "Status van munisipaliteit" aangedui. Artikel 151(3) bepaal dat:

"n Munisipaliteit het die reg om op eie inisiatief die plaaslike regeringsaangeleenthede van sy gemeenskap te bestuur, behoudens nasionale en provinsiale wetgewing, soos in die Grondwet bepaal".

Voorts bepaal artikel 151(4) dat: "Die nasionale of provinsiale regering mag nie 'n munisipaliteit se vermoë of reg om sy bevoegdhede uit te oefen of sy funksies te verrig, kompromitteer of belemmer nie".

Maar die kern van die Grondwet, 1996 se vertolking van plaaslike regering kan sekerlik gevind word in artikel 152(1) van die Grondwet wat die oogmerke van plaaslike regering bepaal.

¹⁹ Die Grondwet, 1983 verwys slegs na plaaslike regering in item 6 van Bylae 1, waar plaaslike regering as 'n eie saak geïdentifiseer word. Die bewoording van item 6 is veelseggend:

"Plaaslike bestuur binne enige gebied wat by of kragtens 'n algemene wet as 'n plaaslike bestuursgebied vir die betrokke bevolkingsgroep verklaar is, maar onderworpe aan enige algemene wet met betrekking tot aangeleenthede wat op plaaslike bestuursvlak op 'n gemeenskaplike grondslag behartig moet word, en met uitsondering van –

(a) enige aangeleenthed aan plaaslike besture opgedra by of kragtens 'n algemene wet; en
(b) die uitoefening van leningsbevoegdheid deur 'n plaaslike bestuur anders as ooreenkomsdig algemene beleid bepaal deur die Staatspresident handelende volgens voorskrif van artikel 19(1)(b)".

Sien Basson en Viljoen (1987) vir die volledige teks van die Grondwet, 1983.

“Die oogmerke van plaaslike regering is –

- (a) om demokratiese en verantwoordingspligtige regering vir plaaslike gemeenskappe te voorsien;
- (b) om te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word;
- (c) om maatskaplike en ekonomiese ontwikkeling te bevorder;
- (d) om 'n veilige en gesonde omgewing te bevorder; en
- (e) om die betrokkenheid van gemeenskappe en gemeenskapsorganisasies in plaaslike regeringsaangeleenthede aan te moedig”.

Munisipaliteit se ontwikkelingspligte en posisie binne die konteks van regering van samewerking word onderskeidelik in artikels 153 en 154 bevestig. Die oorblywende bepalings van Hoofstuk 7 van die Grondwet maak voorsiening vir die instelling van munisipaliteit, verkiesings, interne procedures, ens. Dit dien egter vermeld te word dat 'n hiërargiese konteks wel in die bepalings van Hoofstuk 7 van die Grondwet duidelik is. Etlike keer word na 'n provinsiale en nasionale konteks verwys waarbinne gehandel kan word. So bepaal artikel 164 byvoorbeeld dat: “Enige aangeleentheid rakende plaaslike regering waarmee nie in die Grondwet gehandel word nie, kan deur nasionale wetgewing, of deur provinsiale wetgewing binne die raamwerk van nasionale wetgewing, voorgeskryf word”.

Met die basis van 'n plaaslike regeringstelsel vir die demokratiese republiek (vanaf 1994) gelê, volg 'n proses om meer substansie aan die stelsel te bied. Sekerlik die belangrikste ontwikkeling in hierdie verband is die Witskrif op Plaaslike Regering van 1998.

Reeds in die voorwoord tot die Witskrif op Plaaslike Regering duï die voormalige minister verantwoordelik vir plaaslike regering, M.V.Moosa, aan dat: “In terms of the new Constitution, local government is a sphere of government in its own right and no longer a function of national or provincial government. Local government has also been given a distinctive status and role in building democracy and promoting socio-economic development” (Witskrif op Plaaslike Regering, 1998:v).

In hierdie aanhaling blyk etlike kernsake wat sentraal tot die argument in hierdie studie staan. In die eerste plek word die aandag gevestig op die grondwetlik

bepaalde aard van Suid-Afrikaanse plaaslike regering as beduidend anders dan die begrip van plaaslike regering wat in die vorige bedeling gehandhaaf was, synde plaaslike regering beklee met 'n outonomiteit wat anders is as 'n funksie (of administratiewe arm) van die nasionale of plaaslike regering. Plaaslike regering word dus as 'n sentrale deel van die staatsbestel beskou. Die onderliggende implikasie is gevvolglik ook een van integrasie, koördinasie en samewerking. Hieruit kan verder aangelei word dat sou enige regeringsfeer "wankel" die ander sfere gevvolglik in gevaar gestel sal word. Op hierdie punt kan ook moontlik terugverwys word na Heywood (1997:129-130) waarna hierbo verwys is en waar hy meen dat: "...(local government) is a form of government that has no share in sovereignty". Dit kan aan die hand gedoen word dat die teenswoordige beskouing van plaaslike regering in Suid-Afrika tog plaaslike regering as inbegrepe in die begrip van soewereiniteit verstaan, in teenstelling met Heywood se tradisionele posisionering van plaaslike regering. Hiermee word nie afbreuk gedoen aan artikel 1 van die Grondwet, 1996 waar dit bepaal word dat: "Die Republiek van Suid-Afrika is een, soewereine, demokratiese staat...", nie. Die implikasie is eerder in die bykomende begrip van sferiese samewerkende regering dat die plaaslike sfeer dan 'n "gesig" van daardie soewereine eenheid of een-wees verteenwoordig. Hierdie interpretasie van die staatsbestel het ook ingrypende implikasies vir die begrip van plaaslike regering, plaaslike demokrasie en konsolidasie van demokrasie soos dit in hierdie studie toepassing vind.

Tweedens verwys bogenoemde aanhaling na die status en rol waaroer plaaslike regering in die bou van demokrasie en die bevordering van sosio-ekonomiese ontwikkeling beskik. Hierdeur word plaaslike regering onherroeplik verbind tot 'n regeringsfeer wat demokrasie moet mede-ontwikkel en word daardie been van die begrip van plaaslike regering bevestig. Gekoppel aan die geïntegreerde aard (in die staatsbestel) van plaaslike regering reeds na verwys, word die ontwikkeling van demokrasie in plaaslike konteks dus 'n verskynsel van nasionale belang. Verder word die begrip van plaaslike regering verbreed verby die diensleveringskomponent tot die bevordering van sosio-ekonomiese ontwikkeling, wat na mening ook 'n bepaalde begrip van demokrasie en demokratiese konsolidasie veronderstel.

Die voorwoord tot die Witskrif beaam voorts dat: "Local government is the sphere of government that interacts closest with communities, is responsible for the services

and infrastructure so essential to our people's well being, and is tasked with ensuring growth and development of communities in a manner that enhances community participation and accountability" (Witskrif op Plaaslike Regering, 1998:v).

Die wyse waarop die Witskrif aan hierdie verwoording van plaaslike regering gestalte gee, met die Grondwet as basis, is ontwikkelingsgerigte plaaslike regering, of te wel *developmental local government*. Die Witskrif op Plaaslike Regering omskryf ontwikkelingsgerigte plaaslike regering as "local government committed to working with citizens and groups within the community to find sustainable ways to meet their social, economic and material needs and improve the quality of their lives" (Witskrif op Plaaslike Regering, 1998:17). Parnell en Pieterse (2002:83) dui aan dat die kwessie van outonomie van die plaaslike staat een van vele aspekte is wat die Suid-Afrikaanse model van ontwikkelingsgerigte plaaslike regering kenmerk.

3.6 Gevolgtrekking

In hierdie afdeling wat een van die sleutelkonsepte in die teoretiese opset van hierdie studie aanspreek, naamlik plaaslike regering, is eerstens duidelikheid verkry ten opsigte van wat plaaslike regering behels. Hierin is tot die gevolgtrekking gekom dat plaaslike regering 'n ruimte is wat nie net konvensionele dienste moet lewer nie, maar ook 'n ruimte van demokrasie is/behoort te wees. Uit die bespreking hierbo is dit duidelik dat hierdie twee elemente histories integraal is tot wat plaaslike regering is. Die idee van dienslewering is kardinaal en staan, myns insiens, soms in diens daarvan om die demokratiese aspek te verdring. Miskien veral indien plaaslike regering histories beskou word, is die argument van dienslewering handig om teen groter demokratiese erkenning te argumenteer. Dit is egter so dat die demokratiese impuls ook krities is, hetsoos deur Mill verstaan in 'n breër verteenwoordigende konteks en as 'n instrument van (politieke) onderwys, of in die meer republikeinse sin van populêre soewereiniteit.

Plaaslike regering, selfs in 'n staatsbestel wat nie omvattende outonomie daaraan verleen nie, kan nie anders as om as 'n verwikkeld en geïntegreerde politieke sfeer as deel van die groter staatsopset gesien te word nie. Die implikasie is dus dat wat met demokrasie nasional of sentraal gebeur verwant is aan wat met demokrasie in die plaaslike ruimte gebeur. Veral ook wanneer met die konsep van plaaslike

regering as 'n ruimte waar die burgers (self) onderrig word in die demokrasie, omgegaan word, word hierdie verwikkeldheid en onlosmaaklikheid duidelik.

Met verwysing na internasionale voorbeelde het die tweekantigheid van plaaslike regering, wat in verband staan met die konsep van demokrasie soos in die eerste gedeelte van hierdie hoofstuk behandel en in die latere hoofstukke van hierdie studie sal reflekteer, ook duidelik geblyk. Hierdie verhouding is deurgedra tot in die bespreking van Suid-Afrikaanse plaaslike regering wat die worsteling tussen hierdie sake manifesteer. Die beskrywing van die aard van die Suid-Afrikaanse plaaslike regering het voorts die basis vir die komende hoofstukke gelê.

4. GEVOLGTREKKING

Hierdie hoofstuk verteenwoordig die eerste been van die teoretiese begronding van hierdie studie en gee aan die doelstellings in verband daarmee gevvolg. Die kern van hierdie studie is om die vraag aan te spreek of deelnemende demokrasie in die plaaslike regeringsfeer kan bydra om die demokrasie in Suid-Afrika te konsolideer.

Die twee sleutelaspekte op die weg om bogenoemde vraag te beantwoord wat in hierdie hoofstuk hanteer is, is demokrasie en plaaslike regering. Die hantering, omskrywing en interpretasie hiervan berei die basis voor vir die hantering van die fokus van deelnemende demokrasie en die plaaslike regeringskonteks in die volgende hoofstuk. Die bespreking in die hoofstuk hierbo is daarop gefokus om die idee van demokrasie te interpreteer, maar dan ook in samehang met die interpretasie van plaaslike regering. Demokrasie is by wyse van 'n skets van die onwikkeling daarvan ondersoek en dit het hieruit duidelik geblyk dat 'n deurlopende element in die begrip van demokrasie 'n klem op die mense, die burgery of die gemeenskap inhou. Hierdie idee is duidelik vanaf die Atheense demokrasie tot in die laat-moderne tyd te bespeur. Terselfdertyd het die ontwikkeling van die verteenwoordigende demokrasie in die moderne tyd na vore getree, waar hierdie wesenselement van die gemeenskaplikeheid van demokrasie ten minste beskou kan word as synde dit geïnstitutionaliseerd geraak het. Maar selfs in die moderne tyd tydens die opkoms van die verteenwoordigende demokrasie het laasgenoemde nie kritiekloos daarvan afgekom nie. Dit het dus duidelik geword dat 'n ewigdurende spanning tussen hierdie twee pole in die begrip van demokrasie bestaan. Dit is nie 'n

spanning in die konteks van die tydsgewrig nie, maar is inherent aan die konsep. Voorts het dit duidelik geblyk dat selfs uit die hoek van deelnemende demokrasie die tweekantigheid van demokrasie se komplimentariteit aanvaar word, maar dat die konvensionele begrip van demokrasie uitgedien is en dit heel moontlik die primêre uitdaging verteenwoordig in die konseptualisering van 'n demokrasie wat werklik deelname in verskillende vorme en die konsolidering van demokrasie, spesifiek dan in Suid-Afrika, kan verklaar.

Die uiteindelike interpretasie van demokrasie wat vir hierdie studie van belang is, is dus een van wedersydse waardering van hierdie twee pole van demokrasie: dit is die wortel van die stryd vir en om die demokrasie in die laat-moderne tyd. Dus die verwikkeldheid van populêre soewereiniteit, die mense, deelname en verteenwoordiging. Die geïntegreerde begrip van hierdie elemente verteenwoordig demokrasie.

Wat plaaslike regering betref, kan 'n ontwikkelings van plaaslike regering in tandem met demokrasie waargeneem word. Die voorafgaande bespreking oor plaaslike regering kom herhaaldelik terug na die elemente van demokrasie in die voorafgaande paragraaf genoem. Dit moet ook onthou word dat demokrasie in 'n sekere sin uit antieke tye ten nouste met plaaslike regering in die stadstaatkonteks verbind is. Die staat en politiek van vroeëre tye was beslis meer plaaslik as die moderne nasistaat. Myns insiens is hierdie historiese verband nie betekenisloos nie, maar aanduidend van hoe nouverwant plaaslike regering en demokrasie eintlik is en wat dit vir konsolidasie van demokrasie mag inhou. Voorts het dit geblyk dat plaaslike regering in die moderne era die tweekantigheid van demokrasie weerspieël deur die worsteling tussen 'n plaaslike verteenwoordiging en hoe die gemeenskap dan deur deelname daarvan met die plaaslike regering in verhouding kan tree. Die spanning is hier dus ook duidelik te bespeur. Dit speel dan ook af teen die agtergrond van wat plaaslike regering in die breër staatsopset is en moet wees. Plaaslike regering staan dan eintlik in 'n onlosmaaklike verwantskap met demokrasie.

Benewens die konseptuele duidelikheid wat hierdie hoofstuk in terme van die interpretasie van demokrasie en plaaslike regering bring, is daar ook as deel hiervan rigtingwysers na die opvolgende hoofstukke. Dit kan gesuggereer word dat die demokrasie nie konflik oplos of tot 'n konsensus lei nie, maar eerder vertolk moet

word as die aard van demokrasie om voortdurend met konflik te worstel en ook voortdurend geskep te moet word – veral dan deur verantwoordbaarheid.²⁰ Ook as deel hiervan kan dit nie anders vanweë die spanning tussen die mense of gemeenskap en regeerders nie. As so 'n verhouding demokraties is, moet dit dinamies en veranderlik wees en sal dit gevvolglik voortdurend geskep moet word. Uit hierdie hoofstuk het die aanduidings ook geblyk dat demokrasie nie skugter kan wees vir “ongehoorsaamheid” nie en gevvolglik kan protes moontlik die sirkel in die verantwoordbaarheidsketting voltooи. Voorts kan dit uit die bogenoemde samehang tussen demokrasie en plaaslike regering voorgestel word dat wesenlike elemente van konsolidasie met plaaslike regering in verband gebring kan word. Dan kan dit aanvaar word dat die hantering van hierdie elemente binne 'n geïntegreerde staatsbestel sal bydra tot konsolidasie of dan nie.

Opsommenderwys kan dit gestel word dat:

1. Demokrasie worstel met konflik wat eie is aan mense en gemeenskappe en leiers.
2. Demokrasie is 'n produk van menslike aktiwiteit wat voortdurend in stand gehou moet word.
3. Demokrasie word deur 'n geïntegreerde staatsbestel in stand gehou.

In hierdie hoofstuk is die teoretiese begronding van demokrasie weergegee. Daarin was dit duidelik dat daar teoreties 'n spanning bestaan binne die Idee van Demokrasie tussen die konsepte burgery en regering. Die teorieë gee uiteenlopende menings oor wat die spanning tussen burgery en regering vergestalt en hoe dit normatief oorkom kan word. Soos Figuur 2.1 aandui, word teoretisering oor die Idee van Demokrasie gekenmerk deur die debat oor wat die aard van die verhouding tussen burgery en regering moet wees. Soos uit die bespreking blyk, geld dit ook vir die plaaslike sfeer.

²⁰ Wanneer gedink word aan artikel 1(d) van die Grondwet, 1996 wat bepaal dat: “Algemene stemreg vir volwassenes, 'n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en 'n veelparty-stelsel van demokratiese regering, om verantwoordingspligtigheid, 'n responsiewe ingesteldheid, en openheid te verseker.” as grondliggende waardes moet die aspekte van verantwoordingspligtigheid en responsiwiteit waarskynlik dus eerder as 'n voortdurende skeppingsproses vertolk word.



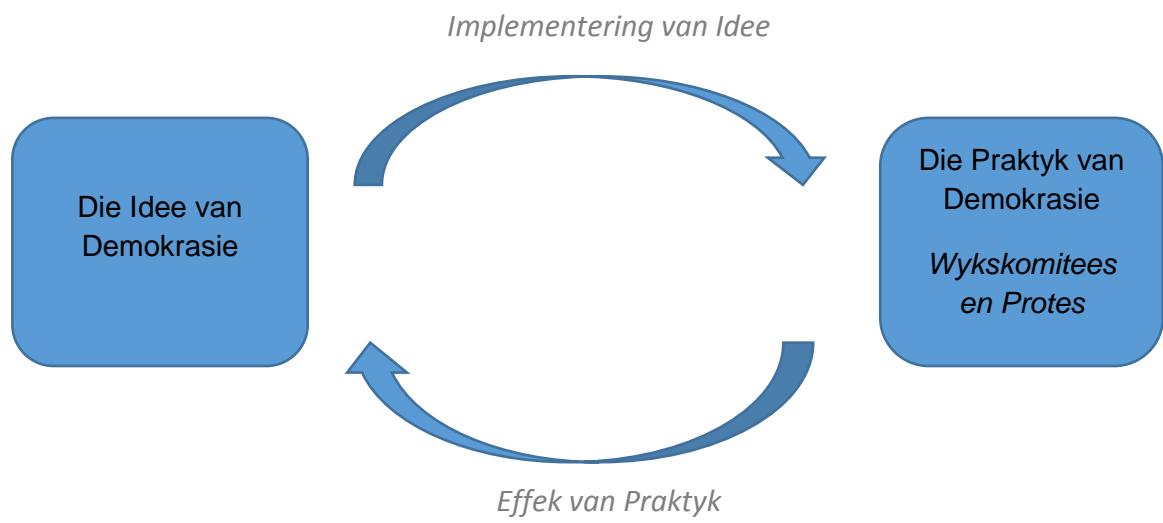
Figuur 2.1 Die Idee van Demokrasie

Hoewel die teorieë poog om normatief die spanning te oorbrug, wys die teorieë ook op die kloof (potensieel en werklik) tussen die Idee van Demokrasie en die Praktyk daarvan. Met die Praktyk van Demokrasie word die verhouding tussen burgery en regering op verskillende wyses ingeklee, wat tot 'n meerdere of mindere mate met die Idee van Demokrasie verband hou. Dit geld ook vir die plaaslike sfeer. Figuur 2.2 verwys na hierdie verhoudingsproblematiek in die praktyk.



Figuur 2.2 Die Praktyk van Demokrasie

Hierdie studie is normatief van aard en werk dus vanuit dié Idee van Demokrasie wat ook die noue band tussen burgery en regering in die plaaslike sfeer beklemtoon en dus deelname as sentraal in demokratiese funksionering stel. In Figuur 2.3 word aangetoon dat die Idee van Demokrasie van die Praktyk van Demokrasie kan verskil. Hierdie studie wil huis die implementering van die Idee van Demokrasie, soos pas gestel, vergelyk met die voorkoms daarvan en spesifiek met betrekking tot wykskomitees en protes. Vanuit hierdie Praktyk wil die studie dan weer gevolgtrekkings maak oor die Idee en by implikasie aandui wat die effek van die Praktyk vir die Idee van Demokrasie inhoud.



Figuur 2.3 Demokrasie: Idee en Praktyk

HOOFSTUK 3

DEMOKRATIESE DEELNAME EN PLAASLIKE REGERING

“The point is, however, that the theory of representative government is not the whole of democratic theory...” Carole Pateman, Participation and Democratic Theory, 1970:20.

1. INLEIDING

Die oogmerk van hierdie hoofstuk is om die teoretiese basis wat in die vorige hoofstuk oor demokrasie en plaaslike regering gelê is, tot deelnemende demokrasie te vernou. Hierdie bespreking sal dan die teoretiese konteks afrond ter voorbereiding van die bespreking van wykskomitees en protes as vorme van deelname in plaaslike regering in verdere hoofstukke. Dit word dus nie nodig geag om in hierdie hoofstuk omvattend verder op die ander teenpool van demokrasie, naamlik verteenwoordigende demokrasie, te fokus nie, aangesien dit reeds aandag geniet het in die bespreking van demokrasie, wat hierdie hoofstuk voorafgegaan het.

Hierdie hoofstuk se fokus is verder om die teorie van deelnemende demokrasie te vernou tot die 20ste en 21ste eeu in opvolg van die klassieke elemente daarvan wat in die vorige hoofstuk bespreek is. In hierdie verband sal veral aandag gegee word aan die teorie van deelnemende demokrasie soos deur Carole Pateman beredeneer en dit dan aan die gedagtes van Chantal Mouffe gekoppel word. Dit is belangrik vir hierdie studie om die idee van deelnemende demokrasie wat in die studie voorgestaan word hiermee toe te lig en te motiveer. In hierdie bespreking sal ook na ander kontemporêre en klassieke teoretici van deelnemende demokrasie verwys word om die bespreking af te rond. Die dieperliggende rede vir die fokus op genoemde teoretici staan in noue verband met die tema van hierdie studie. Binne die ruimte wat staan as teenpool tot verteenwoordigende demokrasie bestaan verskeie beskrywings en vertolkings van demokratiese teorie, soos byvoorbeeld deliberatiewe demokrasie (sien byvoorbeeld die bespreking deur Held, 2006), maar in die algemeen is die breër teorie van deelnemende demokrasie waar die fokus op deelname as sodanig val vir hierdie studie meer aanneemlik. Deliberatiewe demokrasie, byvoorbeeld, bevat 'n klem op rasionaliteit wat te kunsmatig voorkom vir

die werklikhede van die politiek.²¹ Dit hou 'n elitisme in wat afbreuk doen aan die idee van deelnemende demokrasie se insluitende karakter en die sentraliteit van die mense – die burgers. Dit is dan in hierdie konteks waar Pateman se beskouing van deelnemende demokrasie nuttig is. Pateman sluit aan by die kern van die demokratiese idees van klassieke teoretici soos Jean-Jacques Rousseau en John Stuart Mill. Dit is veral met betrekking tot hulle idees oor deelnemende demokrasie. Die onderstaande fokus op Pateman behandel dus hierdie gedagtegang soos geformuleer in die 20ste eeu en nou.

Hierdie studie se fokus op die kontesterende aard van demokrasie en die spesifieke bespreking van protes later, vind minder aansluiting by 'n eng liberale begrip van demokrasie (wat opgaan in verteenwoordigende demokrasie) en meer aansluiting by 'n meer geradikaliseerde beskouing wat ook deelname as van kernbelang in demokrasie beskou. Politiek en demokrasie staan hier in 'n strydige verhouding – daar bestaan konfrontasie. Om hierdie rede word Mouffe betrek, om deur middel van haar idees rondom agonisme – 'n konstruktiewe konfrontasie – 'n begrip van deelnemende demokrasie daar te stel wat in wisselwerking met die ander hooftemas van hierdie studie tree en dus die weg na die Suid-Afrikaanse toepassing baan.

2. DEELNEMENDE DEMOKRASIE

Die klassieke teoretici na wie in die vorige hoofstuk in die konteks van kritiek op die verteenwoordigende demokrasie en met belang tot plaaslike regering verwys is, veral Rousseau en Mill, lê die fondamente vir die ontplooiing van deelnemende demokrasie in die 20ste eeu. Michels (2006:325) stel dit byvoorbeeld van Rousseau dat: "...his view that the participation of each citizen in political decision making is vitally important to the functioning of the state laid the foundation for theories on the role of participation in modern democracies".

In aansluiting hierby in die konteks van en onderliggend tot die teorie van deelnemende demokrasie (en die bespreking wat volg) kan drie funksies van deelname onderskei word. Eerstens, soos verder ook gesien sal word, staan die opvoedkundige funksie sentraal. Deelname dra by tot persoonlike groei waardeur

²¹ Held (2006:237) verwys na: "Deliberative democracy, broadly defined, is 'any one of a family of views according to which the public deliberation of free and equal citizens is the core of legitimate political decision making and self-governance'..." .

burgers tot burgers van die publieke ruimte ontwikkel. Mill het dan ook in *Representative Government* (1861), soos Rousseau, die rol van deelname in die ontwikkeling van publiek-georiënteerde burgers beklemtoon. Mill het natuurlik gemeen dat deelname aan die plaaslike politiek die beste ruimte was om demokrasie te leer. Die opvoedkundige funksie word dus nie hier vertolk in 'n hiërargiese verhouding soos die van leermeester teenoor leerling, of in 'n neerbuigende sin nie, maar eerder die groei van elke burger in sy of haar publieke burgerskap. Dit beteken ook 'n algemeenheid en 'n organiese aard van deelname, wat miskien wyer is as die soort opvoeding wat Mill binne sy verwysingsraamwerk van 'n politieke bestel van verteenwoordigende regering ingedagte gehad het. Chandler (2010:6-7) stel dit dat: "Local participation had a further important role in educating, or, as it might be interpreted, socializing, future generations of social activists to value the political system and also served as a means of identifying the leaders with the potential to be national political actors". Deelname het dus die belangrike funksie van politieke sosialisering, myns insiens met besondere belang in die plaaslike ruimte, nie noodwendig (net) om leiers vir die nasionale ruimte te identifiseer nie, maar ook om die demokrasie plaaslik te kan help konsolideer.

'n Tweede funksie van deelnemende demokrasie is die integrasie-funksie. Deelname dra by tot mense se gevoel dat hulle tot hul gemeenskap behoort. Dit is dan ook in die plaaslike ruimte waar die gemeenskap sigbaar en aanvoelbaar is. Hierdie aspek herinner dus ook aan Rousseau se begrip van deelnemende demokrasie. Soos Pateman (1970:27) dit stel: "Rousseau also suggests that participation has a...integrative function; that it increases the feeling among individual citizens that they 'belong' in their community".

Derdens verseker deelnemende demokrasie goeie regering, veral deur die skepping en implementering van die regulerende omgewing (hier word die verskynsel van wette ("laws") breedweg verstaan) wat vir almal aanvaarbaar is, ook denkend aan Rousseau (Michels, 2006:326). Die konsep van goeie regering hier vermeld, kan ook beskou word as dat dit implikasies vir dienslewering het. Dit hou verband met die dienslewingsverantwoordelikheid van plaaslike regering soos in Hoofstuk 2 bespreek.

In die lig van en voortvloeiend uit bogenoemde val die klem vervolgens op perspektiewe met betrekking tot die teorie van deelnemende demokrasie.

Soos in Hoofstuk 1 aangedui, het die oorheersende raamwerk van ortodokse politieke wetenskap se begrip van demokrasie in die 20ste eeu 'n benouende uitwerking op die ontploeling van die begrip van demokrasie gehad. Schumpeter (1954) beskryf demokrasie as 'n politieke metode wat 'n bepaalde institusionele opset inhoud om politieke, synde wetgewende en administratiewe besluite, te bereik.²² Dit blyk dan uit hierdie definisie dat veral in die verteenwoordigende sy van demokrasie gedink word en dat verder in hierdie teoretiese ruimte van demokrasie ook 'n bekommernis oor die gevare van wye politieke deelname en waarskynlik onderliggend tot hierdie begrip van demokrasie 'n "beheptheid" met stelselstabiliteit bestaan.²³

Dit mag van verdere belang wees om hierdie middel-20ste eeuse ortodokse siening van demokrasie teen 'n breër agtergrond te verstaan. Pateman (1970:2) dui ook daarop dat hierdie interpretasie teen die agtergrond staan van die tydperk van massa mobilisasie van bevolkings deur die fascistiese regimes van die 1930's in Europa en dat die reaksie daarop een van minder deelname en groter stelselstabiliteit vir demokrasieë was. Dus 'n sterk teenreaksie op wat as 'n ernstige gevaar vir demokrasie vertolk is. Wat egter andersyds ook sekerlik nie vergeet kan word nie, is die prominensie en belang van elites in stelselstabiliteit in demokrasieë.

Ryan (2008:167) stel dit op moontlik radikale wyse soos volg:

"To describe contemporary western polities such as the United States and Great Britain as "liberal democracies" is inescapable because the linguistic habits of the day are not overturned in a moment. Nonetheless, it does no harm to remember that they are *not* democracies....What they are not, sensu stricto, is democratic. They are government by the rich, though the rich have to compete for the favor of the ordinary person to secure office".

²² Sien ook Pateman (1970:3-6) se kritiek op Schumpeter se teorie.

²³ Die bekommernis (of "vrees") vir wyer deelname bestaan heel moontlik in verband met die vrees vir populisme en die potensiële stelselonstabiliteit wat dit mag inhoud. Maar wanneer die sienings van teoretici met betrekking tot deelname in hierdie hoofstuk bespreek, ingedagte gehou word, is dit duidelik nie 'n propagering van populisme nie. Sien ook Pateman (1970:1) in hierdie verband.

Pateman (2008:232) sluit by Ryan aan en beskryf dit meer omvattend:

“In Britain and the United States, there has been a very marked strengthening of executive power, a steep decline in effective opposition, and an erosion of the rule of law and civil liberties as ‘the war on terror’ is prosecuted. A gulf has been opening up between citizens and official democracy. As many commentators have noted, in Western countries voters are disaffected and popular confidence in old-established political institutions is fading. Inequalities are growing, the political influence of the rich are increasing – indeed, Alan Ryan bluntly states that Britain and the United States are not democracies but are governed by the rich...”.

Hieruit is dit duidelik dat die ortodokse of hoofstroom beskouing van demokrasie, kernaspekte of -elemente daarvan ten minste onderspel met 'n klem op verteenwoordiging, die rol van elites wat hiermee verband hou en die stabiliteit wat verteenwoordiging en elites vereis. Die politieke werklikhede waarna Pateman hierbo verwys, duï op die tekortkominge van so 'n begrip van demokrasie, al is dit in “klassieke” voorbeeld van liberale demokrasie soos die VSA of die VK. Pateman het reeds in 1970 daarop gewys dat:

“No longer is democratic theory centred on the participation of ‘the people’, on the participation of the ordinary man, or the prime virtue of a democratic political system seen as the development of politically relevant and necessary qualities in the ordinary individual; in the contemporary theory of democracy it is the participation of the minority elite that is crucial and the non-participation of the apathetic, ordinary man lacking in the feeling of political efficacy, that is regarded as the main bulwark against instability” (Pateman, 1970:104).

Pateman se siening staan dus duidelik in kontras met die elite-gebaseerde verteenwoordigende demokrasie met 'n klem op stabiliteit.

Met betrekking tot die artikulasie van deelnemende demokrasie kan na Benjamin Barber (soos aangehaal deur Wolfe, 1986) verwys word. Hy stel 'n visie van deelnemende politiek as “strong democracy”, wat hy kontrasteer met die kontemporêre liberale demokrasie, of te wel verteenwoordigende demokrasie. Hy meen dat liberale politieke vorme van privaatheid, individualisme, regte en

verteenwoordiging; deelname en burgerskap ondermyn. Sterk demokrasie is hierteenoor 'n vorm van regering waarbinne al die mense in besluitneming en implementering deelneem (Wolfe, 1986:10). Wolfe (1986:10) stel dit verder dat Barber meen: "While recognizing that the complexity of modern society imposes limits on direct democracy, participation by all is imperative because it creates shared interests, a common will, and community action, all of which inevitably give legitimacy to politics". Ten spyte van sy kritiek op die liberale demokrasie, is die sterke demokrasie van Barber nie 'n verwerping van individuele regte en vryheid nie, maar eerder 'n radikalisering van individuele deelname, versterk deur die opvoedkundige funksie daarvan, wat dan populêre beheer meebring. Die belang en konteks van kontestasie blyk ook duidelik en deelname transformeer persone van selfbehepte, geïsoleerde individue tot burgers met 'n oriëntasie teenoor ander ("other-regarding") wat gemeenskaplike verantwoordelikhede deel. Barber argumenteer dat: "Community grows out of participation and at the same time makes participation possible; civic activity educates individuals how to think publicly as citizens even when citizenship informs civic activity with the required sense of publicness and justice" (Wolfe, 1986:14). Wolfe (1986:14) interpreteer Barber verder deur te meen dat die opvoedkundige funksie van deelname demokrasie versterk. Deelname fasiliteer, en dwing as't ware, die bereik van ooreenkoms tussen individue wat verskil in hul begrip van regte, belang en waardes. Die gevvolglike burgerlike opvoeding tree dan op om teen die subjektivisme en relativisme wat tot tirannie lei en politieke passiwiteit en apatie te waak.

Pateman (1970:42) het in haar baanbrekerswerk die teorie van deelnemende demokrasie beskryf.²⁴ en ²⁵ Sy is van mening dat die teorie van deelnemende

²⁴ Pateman (1970:14) posisioneer haarself teenoor wat sy as die kontemporêre teorie van demokrasie beskryf. Sy beskryf hierdie kontemporêre teorie van demokrasie soos volg: "In the theory, 'democracy' refers to a political method or set of institutional arrangements at institutional level. The characteristically democratic element in the method is the competition of leaders (elites) for the votes of the people at periodic, free elections. Elections are crucial to the democratic method for it is primarily through elections that the majority can exercise control over their leaders. Responsiveness of leaders to non-elite demands, or 'control' over leaders, is ensured primarily through the sanction of loss of office at elections; the decisions of leaders can also be influenced by active groups bringing pressure to bear during inter-election periods. 'Political equality' in the theory refers to universal suffrage and to the existence of equality of opportunity of access to channels of influence over leaders. Finally, 'participation', so far as the majority is concerned, is participation in the choice of decision makers. Therefore, the function of participation in the theory is a solely protective one; the protection of the individual from arbitrary decisions by elected leaders and the protection of private interests".

demokrasie ontwikkel is rondom die sentrale aanname dat individue en instellings nie in isolasie van mekaar beskou kan word nie. Sy meen dat die bestaan van verteenwoordigende instellings op die nasionale vlak nie voldoende vir demokrasie is nie. Ten einde maksimale deelname deur al die mense op daardie vlak te bewerkstellig, is sosialisering, of “sosiale opleiding” vir demokrasie in ander sfere nodig om die nodige individuele houdings en psigologiese kwaliteite te ontwikkel. Hierdie ontwikkeling vind deur die proses van deelname opsigself plaas. Deelname se hooffunksie in die teorie van deelnemende demokrasie is derhalwe ’n opvoedingstaak in die wydste sin ten einde die psigologiese aspek en die verkryging van geoefendheid in demokratiese vaardighede en procedures te bewerkstellig. Sy meen dus dat daar geen besondere uitdaging met betrekking tot die stabiliteit van die deelnemende stelsel bestaan nie, aangesien dit deur middel van die opvoedkundige impak van die proses van deelname selfonderhoudend is. Sy meen dat: “Participation develops and fosters the very qualities necessary for it; the more individuals participate the better able they become to do so. Subsidiary hypotheses about participation are that it has an integrative effect and that it aids the acceptance of collective decisions” (Pateman, 1970:42-43).

Die drie funksies van deelnemende demokrasie, wat hierbo bespreek is, blyk duidelik uit Pateman se begrip van deelnemende demokrasie, sowel as die wortels van haar argumentasie in die klassieke idees van deelnemende demokrasie. Die sterke klem op die opvoedingstaak van deelnemende demokrasie dui ook op ’n breër begrip van demokrasie in terme van insluiting – hier is sprake van wye politieke sosialisering en die proses van deelname word selfonderhoudend.

Pateman (1970) meen die bestaan van ’n demokratiese samelewing is noodsaaklik vir die bestaan van ’n demokratiese polis. Dit is ’n samelewing waar alle politieke stelsels gedemokratiseer is en sosialisering deur middel van deelname in alle areas kan plaasvind. Sy stel dit dat: “In the theories of J.S. Mill and Rousseau, for example, participation has far wider functions and is central to the establishment and maintenance of a democratic polity, the latter being regarded not just as a set of national representative institutions but what I shall call a participatory society...”

²⁵ Sien ook Schonfeld (1975) vir ’n oorsig met betrekking tot Pateman se Participation and Democratic Theory.

(Pateman, 1970:20).²⁶ Die posisie wat Pateman hier inneem, het belangrike implikasies vir demokratiese konsolidasie, wat in hierdie studie van belang is.

Dit is duidelik in die bespreking van Pateman se begrip van deelnemende demokrasie dat sy die tweekantigheid van demokrasie, wat vir hierdie studie van belang is, artikuleer. Sy kritiseer die verteenwoordigende demokrasie, maar dit is tog duidelik dat sy dit nie verwerp nie. Sy meen dat die bestaan van verteenwoordigende instellings op nasionale vlak nie *voldoende* vir demokrasie is nie. Daar moet dus iets meer omvattends wees. Daarom motiveer sy die idee van deelname op 'n wye front (sy argumenteer in haar 1970-werk juis rondom deelname in die nywerheidswêreld). Maar vir die doel van hierdie studie is die implikasie van haar argumentering vir konsolidasie van belang. Sy identifiseer in werklikheid drie vereistes vir 'n demokratiese polis (wat hier as 'n gekonsolideerde demokrasie verstaan word): Eerstens, die bestaan van 'n demokratiese samelewing, dus 'n wyer, miskien begripsmatig breër verskynsel as die tradisionele politiek, tweedens, dat elke ruimte wat polities relevant is, demokraties is, en dus derdens, dat sodanige ruimtes ook deelnemend is.²⁷

Die regverdiging van 'n demokratiese stelsel in die teorie van deelnemende demokrasie rus primêr op die menslike gevolge ("human results") wat vloeи uit die

²⁶ Met verwysing na Mill en die belang van deelname anders as net in nasionale instellings, stel Pateman dit dat: "In the *Political Economy* Mill declares that 'a democratic constitution not supported by democratic institutions in detail, but confined to the central government, not only is not political freedom, but often creates a spirit precisely the reverse'. In his review of Volume II of de Tocqueville's book Mill argues that it is no use having universal suffrage and participation in national government if the individual has not been prepared for this participation at local level; it is at this level that he learns how to govern himself. 'A political act, to be done only once in a few years, and for which nothing in the daily habits of the citizen has prepared him, leaves his intellect and his moral dispositions very much as it found them' (1963, p.229). In other words, if individuals in a large state are to be able to participate effectively in the government of the 'great society' then the necessary qualities underlying this participation have to be fostered and developed at the local level. Thus, for Mill, it is at local level where the real educative effect of participation occurs, where not only do the issues dealt with directly affect the individual and his everyday life but where he also stands a good chance of, himself, being elected to serve on a local body... It is by participating at the local level that the individual 'learns democracy'" (Pateman, 1970:30-31).

²⁷ Sien ook die opmerking: "Furthermore, the evidence indicates that experience of a participatory authority structure might also be effective in diminishing tendencies toward non-democratic attitudes in the individual" (Pateman, 1970:105). In hierdie verband word die implikasie vir konsolidasie ook oorweeg.

deelnemende proses. Pateman (1970:43) meen dat: "One might characterise the participatory model as one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual, so that there is 'feedback' from output to input". In effek is menswees en demokrasie dus een binne die polis. Die deelnemende proses se menslike gevolge wat hiermee geïmpliseer word, kan sekerlik insluit: verantwoordelikheid, selfontwikkeling, selfaktualisering, self-uitdrukking, kennisverkryging, materiële vooruitgang en selfs geluk, dus selfs die skep van verskillende vorme van kapitaal. Oorweging kan ook geskenk word aan die idee van die ontwikkeling van demokratiese "persoonlikheid" en in kollektiewe verband die verstewiging van gemeenskap, die openbare welsyn ("public good"), die sosiale gesindheid ("social spirit"), 'n aktiewe of nie-onderdanige ("non-servile") karakter en die skepping van mag.

Pateman (2008:237) stel dit ook later (en veral van belang in hierdie studie) dat deelnemende demokrasie: "is about changing the common sense meaning of "democracy" and the hegemony of the official view; in short, it is about democratization. Structural change, refashioning undemocratic institutions, and undermining subordination and domination are the heart of participatory democracy".

Wanneer weer teruggedink word aan Held (1987) se indeling van die mense en heerskappy as elemente van die konsep demokrasie in Hoofstuk 2 en die aspekte en vrae wat Held rondom verpligting en nie-gehoorsaamheid stel, kan Pateman (1985) ook hier van waarde wees:

"From a democratic perspective the formal characteristics of the disobedient action are not all-important, nor is disobedience uniquely in need of justification, setting it apart from other forms of political activity. All political actions of citizens must be evaluated to see whether they are compatible with the principles of political morality ordering the association, and whether they contribute to the democratic ideals and goals of the community. Political disobedience is merely one possible expression of the active citizenship on which a self-managing democracy is based. Within a self-managing democracy, political obligation is explicitly recognized to be a permanent problem: citizens have continually to create political obligation, and

sometimes it may be constituted only after politically disobedient, or other action, by a section of the citizenry" (Pateman, 1985:162).

Hier is dus sprake van 'n voortdurende politieke stryd ("struggle"). Die mense/burgers moet voortdurend hul politieke verpligting/verantwoordbaarheid nakom en dit kan selfs politieke ongehoorsaamheid insluit. Politieke verantwoordelikheid vereis dus aktiewe burgerskap. Die vraag is natuurlik hoe hierdie aktiwiteit (en ongehoorsaamheid²⁸) met die waardes van demokrasie verband hou. Dit is duidelik dat die aard van protes in hierdie konseptuele begrip van demokrasie van belang is.

Met betrekking tot politieke optrede meen Pateman (1985) verder dat:

"A great deal of thought needs to be given to the kinds of political action that will foster democratic political change. I have commented on the poverty of liberal theory which identifies 'democratic' activity with a narrow range of electoral and inter-electoral activities, to which civil disobedience is assimilated. No means are provided to discriminate between 'unorthodox' activities, so that completely different actions tend all to be lumped together and labelled as 'undemocratic' or '*violent*' (my beklemtoning). Unfortunately, the critics of liberal theory have not given much attention to this area: 'insights that illuminated the critiques of electoral-representative processes have been entirely overlooked in the few studies that have been done of the nature of protest itself'. The development of democratic criteria to evaluate different forms of political activity is an important aspect of the restructuring of liberal theory" (Pateman, 1985:177-178).

Die voorafgaande bespreking van deelnemende demokrasie soos deur Pateman geartikuleer, het verskeie implikasies vir hierdie studie.

Pateman raak 'n aantal aspekte aan wat beskou kan word as aansluitend by die idee van radikale demokrasie, soos die hegemonie van verteenwoordigende demokrasie en instellings, die tweekantigheid van die demokrasie en die rol van politieke ongehoorsaamheid. Gevolglik kan dit van nut wees om in die konteks van die laat-

²⁸ "Ongehoorsaamheid" is eintlik 'n ongelukkige term wat uit pas voorkom met die waardes van demokrasie (sien byvoorbeeld Hoofstuk 2: Inleiding). In die konteks van hierdie studie word politieke ongehoorsaamheid egter geassosieer met protes en verset wat tot die versterking van die demokratiese ideaal bydra.

20ste en die vroeg-21ste eeu ook na die werk van Chantal Mouffe te verwys. Mouffe kan as 'n radikale demokraat beskryf word en ontsluit haar begrip van die politiek met die begrip "agonisties". Sy beskryf 'n model van demokrasie as "agonistiese pluralisme". Dit gaan hier oor die verstaan van die politiek, dus selfs breër as die demokrasie. Sy konfronteer die liberale idee van 'n pluralistiese konsensuspolitiek, maar ook die idee van deliberatiewe politiek.²⁹ In haar begrip van die politiek is konflik en mag van belang. Sy oordeel dat hierdie erkenning van konflik hegemonie en uitsluiting kan teenwerk. Dit kan bevorderlik vir demokrasie wees. Sy stel dit dat:

"I asserted that when we acknowledge the dimension of 'the political', we begin to realize that one of the main challenges for pluralist liberal democratic politics consists in trying to defuse the potential antagonism that exists in human relations. In my view, the fundamental question is not how to arrive at a consensus reached without exclusion, because this would require the construction of an 'us' that would not have a corresponding 'them'. This is impossible because...the very condition for the constitution of an 'us' is the demarcation of a 'them'.

The crucial issue then is how to establish this us/them distinction, which is constitutive of politics, in a way that is compatible with the recognition of pluralism. Conflict in liberal democratic societies cannot and should not be eradicated, since the specificity of pluralist democracy is precisely the recognition and the legitimization of conflict...what is important is that conflict does not take the form of an 'antagonism' (struggle between enemies) but the form of an 'agonism' (struggle between adversaries)" (Mouffe, 2013:6-7).

Sy stel dit ook so dat die: "central task of democratic politics is to provide the institutions which will permit conflicts to take an 'agonistic' form, where the opponents are not enemies but adversaries among whom exists a conflictual consensus" (Mouffe, 2013:xii). Sy verwys verder na 'n pluralisering van hegemonieë en stel dit dat: "...I take issue with the total rejection of representative democracy by those who, instead of aiming at a transformation of the state through an agonistic

²⁹ Mouffe (2013:7) verwys daarna dat: "Too much emphasis on consensus, together with aversion towards confrontations, leads to apathy and to a disaffection with political participation". Dit is ook duidelik dat sy meen die rasionalistiese en individualistiese raamwerke wat die deliberatiewe politiek veronderstel nie genoegsaam op kollektiewe identiteit en affek ag slaan nie (2013:6).

hegemonic struggle, advocate a strategy of deserting political institutions" (Mouffe, 2013:xiii) en verder: "I advocate a strategy of 'engagement with'. Such a strategy includes a multiplicity of counter-hegemonic moves aiming at a profound transformation, not a desertion, of existing institutions" (Mouffe, 2013:xvi).

Mouffe is meer geïnteresseerd in die aard van die politiek, wat wyer geplaas kan word as die fokus in hierdie studie op deelnemende demokrasie. Wat egter van belang is in die oorwegings van Mouffe se idees, is die erkenning van die konfliksoortige aard van die politiek en die bevraagtekening van die liberale demokrasie wat sodanige konflik eintlik deur die soek na konsensus probeer oplos. Die aansluiting by demokrasie lê daarin dat haar siening die konfliksoortige aard van demokrasie erken en dit wil aanwend om konflik te gebruik ten einde die demokrasie te versterk. Hierdie idee is relevant tot die konfliksoortige aard wat in hierdie studie in die konteks van politieke deelname van belang is, ook tussen formele instellings en ook in die informele ruimte. In die konteks van hierdie studie word dan gedink aan die konflik tussen rolspelers in die plaaslike sfeer en die wisselwerking tussen verteenwoordigende instellings soos munisipale rade en verder ook wykskomitees en protes in die plaaslike ruimte. Die verhoudinge tussen rolspelers in die politieke ruimte staan sentraal in die idee van deelnemende demokrasie. Deur dus erkenning aan die konfliksoortige aard van die politiek en dan ook deelname te gee, bied dit 'n raamwerk vir die verklaring van die politiek en deelnemende demokrasie in die Suid-Afrikaanse politieke konteks en spesifieker plaaslike regering. Hieruit spruit dus die voorstel vir die aanvaarding van 'n konflikgedreve deelnemende demokrasie.

Dit is belangrik om Mouffe en haar demokratiese teoretisering te kontekstualiseer. Mouffe, as 'n Europese teoretikus, is geïnteresseerd in Europese politiek en staan steeds in die konteks van die hoogs geïnstitutionaliseerde aard daarvan waar die oorweging is om deelname in hierdie instellings te verdiep en die verteenwoordigende demokrasie te versterk. Dit is duidelik, soos uit die aanhalings hierbo blyk, dat sy haarself duidelik teen 'n verwering van verteenwoordigende demokrasie uitspreek. Haar gebruikmaking van die ons/hulle-konsep in haar agonistiese denke is maklik interpreteerbaar in die stryd tussen kompeteerende partye/belange in 'n verteenwoordigende demokrasie. Terselfdertyd blyk dit hierbo

dat Pateman ook nie die verteenwoordigende demokrasie verwerp nie³⁰ en dit is ook nie die posisie wat hierdie studie inneem nie (sien Hoofstuk 2). Mouffe spreek haar ook nie uit oor die aard van Suid-Afrikaanse demokrasie nie³¹. Dit is egter so dat, myns insiens, die breë denkraamwerk wat sy propageer ook hier ter plaatse nuttig aangewend kan word. Soos hierbo verwoord, kan dit binne die konteks van 'n tweekantige demokrasie, waar formele en informele instellings deur pro-demokratiese konflik gekenmerk word, in die onderlinge verhoudings tussen burgers en tussen burgers en instellings weerspieël word³²

Wat belangrik is, soos die benadering in hierdie studie ook aandui, is die uitgangspunt van die wisselwerking tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie. Mouffe word dus gelyk gegee dat die verteenwoordigende demokrasie nie verwerp moet word nie. Sy stel dit ook dat: "It is a 'war of position' whose objective is not the creation of a society beyond hegemony, but a process of radicalizing democracy – the construction of more democratic, more egalitarian institutions" (Mouffe, 2013:xiv). Deelnemende demokrasie, wat stryd verteenwoordig, kan dus demokrasie versterk.

Hierdie benadering maak stryd dus 'n wesenskenmerk van demokrasie. Magstryde word nie vermy nie om so politieke instellings, in die lig van 'n kernwaarde van demokrasie soos gelykheid, demokraties te verdiep. Ook van belang, stel sy dit dat: "Taking issue with the view that democratization requires Westernization, I defend the thesis that the democratic ideal can be inscribed differentially in a variety of

³⁰ Sien byvoorbeeld Pateman (1970: 110): "The argument of the participatory theory of democracy is that participation in the alternative areas would enable the individual better to appreciate the connection between the public and private spheres. The ordinary man might still be more interested in things nearer home, but the existence of a participatory society would mean that he was better able to assess the performance of representatives at the national level, better equipped to take decisions of national scope when the opportunity arose to do so, and better able to weigh up the impact of decisions taken by national representatives on his own life and immediate surroundings. In the context of a participatory society the significance of his vote to the individual would have changed; as well as being a private individual he would have multiple opportunities to become an educated, public citizen".

³¹ Barnett (2014:9) dui egter wel op die siening van publieke aksie as 'n goedgevestigde agonistiese praktyk in Suid-Afrika, met skakels tot die ouer tradisies van anti-apartheid aktivisme, maar wat in die post-apartheid era weer aangewend en herskep word.

³² Sien ook Barnett (2014:8) se opmerking met betrekking tot die publieke ruimte en "...the idea that public action revolves around a sense of sharing that folds together both the idea of inclusive participation, which underwrites the optimistic view of public life, and the idea of conflict, which underscores the importance of dissent and opposition in public life".

contexts" (Mouffe, 2013:xv). Alhoewel hierbo gestel is dat Mouffe in die Europese konteks teoretiseer, blyk dit dus wel dat hierdie agonistiese of radikale demokrasie seer sekerlik in nie-Westerse en nie-Europese kontekste toegepas kan word en dat die teoretikus hom- of haarself nie moet blindstaar teen die Westerse model nie, wat ook duidelik gebrekkig is en lei tot die herbesinning deur Mouffe en ook byvoorbeeld Rosanallon (in Hoofstuk 2) en Pateman hierbo.

Met betrekking tot veral Europese protespolitiek meld Mouffe (2013:xvii) dat: "...I examine recent protest movements in the light of the two modes of radical politics I mentioned earlier: post-operaist and agonistic. I argue that these movements should be seen as reactions to the lack of agonistic politics in liberal democracies, and that they call for a radicalization, not a rejection, of liberal democratic institutions".

Wanneer oorweging geskenk word aan die fokus van hierdie studie in terme van wykskomitees en protes as vorme van deelname, word Mouffe se benadering in die ontleding van Suid-Afrikaanse plaaslike demokrasie (die konstruksie van meer demokratiese en gelyke instellings en gemeenskappe) toegepas deurdat die protes in die plaaslike sfeer beskou word as 'n reaksie op die gebrek aan agonistiese politiek (in instellings veral), wat die radikalisering van die formele instellings van demokrasie, synde in die breë plaaslike rade as voorbeeld van verteenwoordigende instellings en meer spesifiek wykskomitees as voorbeeld van deelnemende instellings, vereis. Die ons/hulle-konsep moet, myns insiens, ook in die Suid-Afrikaanse konteks eerder verstaan word as uitdrukking van die stryd tussen die mense en hul verteenwoordigers (of die staat) as tussen byvoorbeeld politieke partye in die verteenwoordigende sin. So 'n begrip sal, myns insiens, eerder in die Suid-Afrikaanse politiek weerklank vind waar 'n soort wisselwerking tussen die mense en die regering plaasvind wat andersoortig is as die beperkte en uitgedienende konflik gesetel in die oënskynlike kompetisie van die verteenwoordigende demokrasie. Hierby kan die konsepte van soewereiniteit gesetel in die mense teenoor verantwoordbaarheid/aanspreeklikheid ook aangedui word.

3. GEVOLGTREKKING

Die oogmerk van hierdie hoofstuk was die voortsetting van die bespreking van demokrasie, met die fokus op die teorie van deelnemende demokrasie in die konteks van die laat-20ste eeu en die hede. Die bespreking volg op klassieke teoretici van deelnemende demokrasie, soos Rousseau en Mill, en sit die bespreking van die teenpool tot verteenwoordigende demokrasie voort met 'n fokus op deelnemende demokrasie en agonistiese demokrasie. Dit voltooi dus die verloop van die ontleding van die idees van kontra-demokrasie/deelnemende demokrasie/agonistiese demokrasie. Wat blyk uit hierdie drie strome van demokratiese teorie is nie die verwering van verteenwoordigende demokrasie nie, maar die gesprek met die hegemonie van die verteenwoordigende/liberale/kontemporêre demokrasie. Die tweekantigheid van demokrasie sowel as die strydpunte tussen hierdie twee kante, is dus blootgelê. Die ooreenkoms tussen die deelnemende interpretasies van demokrasie is ooglopend en aanduidend van die tekortkominge van die verteenwoordigende vorm. Wat veral duidelik is, is die erkenning van die tweeledigheid van demokrasie – hier is nie sprake van 'n idealistiese naïewe hunkering na antieke direkte demokrasie nie – maar eerder 'n soeke na 'n sinvolle begronding van demokrasie in 'n erkenning van deurlopende stryd, opponering en konflik wat inherent aan demokrasie is. 'n Idee van konsensus sonder konflik is 'n sinsbegogeling en wel eerder nie-demokrasie. Die demokrasie soos gesien deur bogenoemde teoretici is dus eerder een van voortdurende skepping van aanspreeklikheid – dit kan eintlik nie bloot aanvaar word nie. Hiervoor is dan selfs protes nodig om by 'n magsdeling van konflikterende hegemonieë uit te kom. Die stryd tussen die twee kante van demokrasie lê ook die grondslag vir die verdere ontplooiing van hierdie studie se tema deurdat dit dui op die stryd tussen instellings en die burgers, individualiteit en die gemeenskap, die waardegedrewenheid van deelname (inderdaad deelname self as 'n demokratiese waarde) en ook die aanvaarding van stryd, konflik en selfs protes in die verdiepingsgang van demokrasie. Daar is in die vorige hoofstuk die moontlikheid van 'n soort magsdeling tussen die mense en instellings/overheid gesuggereer. Na aanleiding van Pateman kan selfs verder geargumenteer word dat volle deelname gelyke mag impliseer. Ook in die agonistiese demokrasie wentel dit rondom posisies van mag en magstryd.

Die bespreking van deelnemende demokrasie in hierdie hoofstuk vereis dus die oorweging van demokrasie deur 'n alternatiewe lens wat meer konflik, maar ook meer vryheid en gelykheid inhoud. Dus 'n begrip van radikale deelnemende demokrasie.

Met betrekking tot die bespreking van die studie se derde hooftema, naamlik demokratiese konsolidasie, het dit ook uit hierdie hoofstuk duidelik gevly dat die teorie van deelnemende demokrasie hertoe opsigself, benewens die implikasies en gevolge daarvan, 'n bydrae tot die vereistes van konsolidasie van demokrasie maak.

In die opvolgende hoofstuk sal die teoretiese bespreking van demokratiese konsolidasie volg, wat by die bespreking van demokrasie en plaaslike regering in hierdie en die vorige hoofstuk aansluit.

Deur deelname verkry die burgery 'n rol in die verwesenliking van demokrasie. Dit kan ook beskou word dat daar 'n skeppingselement hier ter sprake is en in die konteks van hierdie studie kan die saak skematies soos volg voorgestel word:

Hoofstuk 2 het die partye in demokrasie onderskei: burgery en regering. Hoofstuk 3 toon dat die verhouding tussen hierdie partye aktief behoort te wees. Hierdie hoofstuk se fokus was dus op die wisselwerking tussen die partye soos aangedui in Figuur 3.1. Dit is dan veral hierdie aktiewe en strydende verhouding waarop die studie fokus wat as ideaal gestel word, maar ook in die praktyk uitspeel.



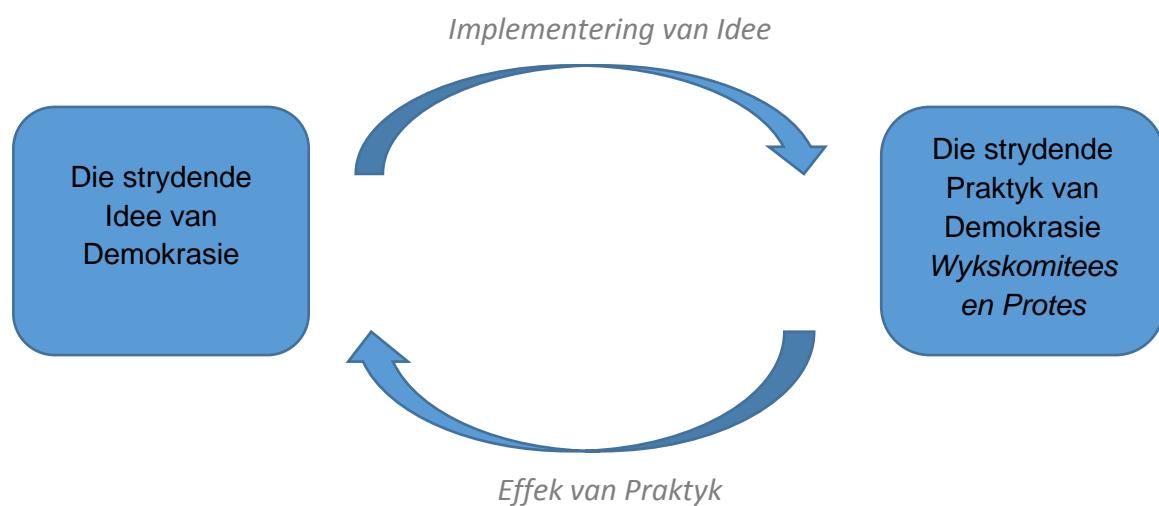
Figuur 3.1 Die Idee van Demokrasie

Die praktyk van hierdie stryd word in Figuur 3.2 beklemtoon.



Figuur 3.2 Die Praktyk van Demokrasie

Hierdie studie het 'n spesifieke normatiewe fokus. Dit wil die strydende Idee van Demokrasie, wat die spanningsverhouding tussen burgery en regering uitlig, beskryf. In Figuur 3.3 word aangetoon die studie fokus nie net op die strydende Idee van Demokrasie nie, maar ook die strydende Praktyk daarvan. Daarin fokus die studie spesifiek op wykskomitees en protes.



Figuur 3.3 Demokrasie: Skeppende Demokrasie

HOOFSTUK 4

DEMOKRATIESE KONSOLIDASIE EN PLAASLIKE REGERING

1. INLEIDING

In die voorafgaande hoofstukke is demokrasie soos dit in hierdie studie toepassing vind ontleed, die konteks van plaaslike regering is beredeneer en in Hoofstuk 3 is daar spesifiek aan demokratiese deelname aandag geskenk. In hierdie hoofstuk word die kernsaak van konsolidasie van demokrasie aangespreek. Aandag sal veral geskenk word aan die betekenisverheldering van demokratiese konsolidasie en die identifisering van kenmerke of eienskappe van konsolidasie wat met die begrip van demokrasie in hierdie studie en die omgewing van plaaslike regering in verband gebring kan word.

2. KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE

'n Kernaspek met betrekking tot die probleemstelling in hierdie studie is die konsolidasie van demokrasie. Alvorens in meer besonderhede op hierdie saak ingegaan kan word, is dit nodig om eers 'n begrip van konsolidasie te distilleer. Bratton en Van De Walle (1997:234) dui dan ook aan dat debatte met betrekking tot demokratiese konsolidasie in "lae-inkomste"-state (waarby Suid-Afrika volgens die Wêreldbank as 'n middelinkomste-staat as deel van 'n breër groep van middel- en lae-inkomste-state ingesluit word) inderdaad diskoorse aangaande die *betekenis* van konsolidasie opsigself is.

Die begrip konsolidasie van demokrasie is 'n gekontesteerde begrip wat nie maklik is om vas te pen nie. Daarby is die bestudering van konsolidasie ook 'n relatiewe nuwe veld in die politieke wetenskap (vergelyk byvoorbeeld die werk van Linz en Stepan (1996), Diamond (1999) en O'Donnell (1996)) wat stukrag verkry het sedert die 1980's met die verskynsel van die demokratisering van heelparty voorheen outokratiese regimes, soos byvoorbeeld in Suid-Amerika. Die bestudering van demokratisering het aanvanklik prominensie geniet soos wat teoretici die verskynsel en wat daarmee in verband staan, probeer verklaar het. Die besef het egter ook posgevat dat 'n oorgang na demokrasie, of dus demokratisering, eintlik min waarde het as so 'n demokrasie nie standhoudend of volhoubaar kan wees en ook nie

verdiep nie. Dit is verstaanbaar as in ag geneem word dat die onmiddellike voorgangers van hierdie demokrasieë outokratiese regimes was wat veral in die Westerse liberaal demokratiese perspektief as onaanvaarbaar gesien is. Die derde golf demokrasieë is in sommige gevalle ook nie geografies ver verwyderd van die Westerse liberale demokrasieë nie, soos byvoorbeeld in Suid-Europa (soos Spanje, Portugal en Griekeland). Hierdie feit kan in Europese verband as betekenisvol beskou word in die lig van die uitbreiding van die Europese Unie en die noodsaaklikheid dat lidstate volhoubare demokrasieë is in die konteks van die politieke en ekonomiese integrasie wat lidmaatskap van die Europese Unie meebring.

Die ontwikkeling van die begrip van konsolidasie toon ook 'n geleidelike verdieping. In die 1980's is 'n gebrek aan konsolidasie byvoorbeeld vertolk as 'n skielike ineenstorting van demokrasie, soos byvoorbeeld deur middel van 'n staatsgreep, terwyl teen die 1990's geleidelike transgressies wat 'n regime laat wegbeweeg van demokrasie eerder as 'n gebrek aan konsolidasie vertolk is (dus 'n vertolking wat meer inhoudelike kompleksiteit impliseer). Gevolglik is die betekenis daarvan ook minder duidelik en vloeibaar. Gill (2000:235) dui ook aan dat: "Although there have been differing conceptions of consolidation depending upon what analysts saw to be its specific purpose, to prevent the decay or erosion back to authoritarian rule or to build a qualitatively better democratic system, the basic understanding of what consolidation is about has been widely agreed. The notion of consolidation refers to the embedding of democratic procedures into the infrastructure as a whole so that the system is secure and is generally seen as the appropriate way of organizing political life". Hiermee word twee basiese elemente van die konsep duidelik, naamlik 'n inbed van demokratiese procedures, dus meer as net 'n oppervlakkige stiplys om na te kom, en ook die organisering van die politieke ruimte as 'n demokrasie. Dus sal daar in die begrip van konsolidasie 'n omvattendheid moet blyk.

Alvorens verder onderzoek ingestel word na die begrip van konsolidasie van demokrasie, is dit nodig om twee vertrekpunte in hierdie studie duidelik te stel. Daar is reeds vroeër in hierdie studie verwys na verskillende begrippe van demokrasie, veral die teenpole van 'n procedurele minimalistiese begrip van demokrasie teenoor 'n substantiewe of meer diepgaande begrip van demokrasie. Uit die bespreking wat volg sal dit in navolging van hierdie teenpole ook duidelik blyk dat die begrip van

konsolidasie samelopend is met die betekenis wat aan die demokrasie-begrip verleen word. Die minimalistiese begrip van konsolidasie kom voor, maar so ook die substantiewe vertolking. (Sien byvoorbeeld Faulenbach, 2007:5; Encarnación, 2000:486-487.³³) Dit sal egter blyk dat die substantiewe vertolking ook verskillende grade van kompleksiteit verteenwoordig ten einde die begrip af te baken. Dit moet ook bygevoeg word dat die begrip en omskrywing van demokratiese konsolidasie merendeels met die liberale demokrasie verbind word (sien Steyn-Kotzé, 2010) en dat die literatuur in verband daarmee 'n proses of eindpunt binne daardie kontekstualisering vooropstel. Eerstens is dit van belang vir hierdie studie om hiervan kennis te neem in die lig van 'n substantiewe begrip van demokrasie enersyds, maar ook veral in die lig van wat in Hoofstuk 3 met betrekking tot deelnemende demokrasie en byvoorbeeld van meer radikale en kontesterende begrippe van demokrasie geargumenteer is. Wanneer demokratiese konsolidasie as konsep dus met demokrasie as konsep in wisselwerking gebring word, word 'n veelkantigheid duidelik.

Tweedens, van belang vir hierdie studie is die makro-aard van teoretisering wat oor die algemeen met betrekking tot konsolidasie te vinde is. Hierdie studie se fokus is egter plaaslike demokrasie. Die werk van teoretici ten opsigte van konsolidasie lê egter in die algemeen op die makro staatlike vlak en bestudeer dikwels die breër konteks van faktore/kenmerke/eienskappe wat kan bydra tot of afbreek doen aan konsolidasie.³⁴ Een van hierdie studie se oogmerke is die verbinding van konsolidasie met plaaslike demokrasie, en waar die faktore/kenmerke/eienskappe dus in 'n mikrokonteks bestudeer word. Hierdie fokus is ook aanduidend waarom die minimalistiese begrip van konsolidasie nie in hierdie konteks kan slaag nie en binne die breër begrip van demokrasie waarskynlik ook waarom die minimalistiese begrip van demokrasie te kort skiet. Hiermee word bedoel dat 'n begrip van demokrasie wat

³³ Encarnación (2000:495) plaas ook klem op 'n gedisaggregeerde begrip van konsolidasie in ooreenstemming met die voorkoms van verskillende regimes en ook verskillende vertoltings van demokrasie. Hy stel dit dat "...disaggregate views of democracy tend to embody a substantive and maximalist conception of democracy that embraces demands for economic equality and social justice. Not surprisingly, many scholars working from this perspective contend that democracy entails not only contestation and participation but also the establishment of multiple venues for securing government accountability, popular expression, collective action, and a vast range of civil and political freedoms". Sien ook Scmitter (1992) met betrekking tot verskillende ("partial") regimes.

³⁴ Sien byvoorbeeld McLaren (2008) se studie ten opsigte van Suid-Europa en die identifisering van voorspellers ("predictors") van demokratiese konsolidasie op bl.256 aldaar vermeld. Sien ook byvoorbeeld in die algemeen Schedler (1998) en Diamond (1996).

verkiesingsgedreve is, tesame met 'n begrip van konsolidasie wat hiermee in verband staan, soos die voorkoming van 'n staatsgreep of die "two-turn-over"-toets (sien hieronder), in nasionale staatlike konteks nie voldoende vir hierdie studie is nie.³⁵

In die eerste plek kan in die bespreking van demokratiese konsolidasie van 'n procedurele en minimalistiese definisie gebruik gemaak word. In hierdie verband word dikwels na Samuel P. Huntington (1991:266-267) se "twee verkiesings" ("two-turn-over test") definisie verwys. Hierdie definisie behels dat 'n demokratiese regime gekonsolideer is wanneer die party wat die eerste verkiesing tydens 'n demokratiese oorgang wen in 'n opvolgende verkiesing die bewind aan 'n ander party afstaan en dat daardie party weer op sy beurt die bewind tydens 'n verdere verkiesing afstaan. Hierdie definisie verteenwoordig 'n eenvoudige en maklike maatstaf om konsolidasie te bepaal en meet. Die bruikbaarheid van so 'n definisie is egter betwyfelbaar omdat soveel veranderlikes in die politieke spel ter sprake kom, soos inderdaad blyk uit die meer substantiewe omskrywings van konsolidasie (sien ook Faulenbach, 2007:6). McLaren (2008:6) wys ook daarop dat baie teoretici hierdie definisie problematies vind³⁶ en dat selfs 'n staat soos Japan volgens hierdie definisie eers in die 1990's sou gekonsolideer het weens die dominansie van een party ná die Tweede Wêreldoorlog. In Suid-Afrika se geval kan mens net so wel verwys na die dominante partystelsel wat so kenmerkend in Suid-Afrika is (vergelyk die Nasionale Party-bewind van 1948-1994 en aaneenlopende oorwinnings in etlike verkiesings, weliswaar in die beperkte apartheidskonteks, en die ANC-bewind vanaf 1994 en aaneenlopende oorwinnings in al die (nasionale) verkiesings tot op hede binne 'n demokratiese konteks). In Suid-Afrika se geval mag dit dus etlike dekades neem om 'n uitspraak oor konsolidasie te maak indien hierdie definisie gebruik word. 'n Verdere punt van kritiek is die probleem om demokrasie tot die hou van verkiesings

³⁵ Vergelyk ook die opmerking van Hyden (1999:183) in die konteks van die bestudering van demokratiese oorgang en verkiesings: "Following in the footsteps of Joseph Schumpeter, many scholars belonging to this genre operate with a minimalist definition of democracy, in that it stresses the importance only of the institutional mechanisms for acquiring power in a democratic manner. It lacks recognition of such other important principles as the accountability of rulers and of other institutions that are critical to *sustaining* a democratic system" (my beklemtoning). Myns insiens kan hierdie punt in die lig van die verwysing na volhoubaarheid na demokratiese konsolidasie uitgebrei word.

³⁶ Vergelyk ook byvoorbeeld Van Beek (2006:25) wat aandui dat: "...consolidation is not a question of purely passing the test of time, or even Huntington's 'two-turnover test', but of an incremental deepening of democracy. And what promotes this is the entrenchment of democratic values and norms to guide everyday behaviour and attitudes". Sien ook Encarnación (2000) en Diamond (1996).

te reduseer. Laasgenoemde synde ook 'n instrument wat vatbaar vir manipulasie kan wees. In die lig van die Huntington-definisie se klem op verkiesings as maatstaf en die implikasie van politieke partye as meganismes van verteenwoordigende politiek in geïnstitutionaliseerde forums, is 'n verdere opmerking van McLaren (2008:264) van belang. Sy dui aan dat dit in die konteks van 'n vergelyking tussen Italië en Turkye in die 1960's en 1970's geblyk het dat selfs voldoende verteenwoordiging nie genoegsaam was om gekonsolideerde demokrasie mee te bring nie. Sy verwys hier na 'n vroeëre verval van demokrasie in Turkye as gevolg van georganiseerde geweld ten spyte van groepe se verteenwoordiging in die parlement. In die konteks van hierdie studie kan hierdie verskynsel ook aanduidend wees van die nie-toepaslikheid van die Huntington-definisie. Dit is dus duidelik dat 'n wyer reeks elemente ter sprake moet kom. Soos vroeër vermeld, kom verskillende grade van kompleksiteit ook aan die substantiewe kant van die begrip van konsolidasie voor. Hierdie grade sou voorts vertolk kon word as pogings om konsolidasie as 'n tipe eindpunt of verskynsel te verstaan. Schedler stel byvoorbeeld 'n eenvoudige definisie voor dat konsolidasie die vermyding van demokratiese ineenstorting of erosie is (McClaren, 2008:6). Met ander woorde, hierdie tipe begrip dui eintlik op wat dit nie is nie: in hierdie geval is konsolidasie *nie* demokratiese ineenstorting of erosie nie. So 'n definisie skiet ook tekort, aangesien dit geargumenteer kan word dat die kern van die konsep konsolidasie tog 'n positiviteit of progressie (verdieping) veronderstel. Daar is dus 'n behoefte aan 'n substantiewe inhoud om die konsep enigsins bruikbaar te maak. Vergelyk dan ook dit wat vooraf in hierdie hoofstuk oor die ontwikkeling van die begrip in die 1980's en 1990's gesê is.

Gill (2000:238) bespreek ook die verband tussen 'n procedurele begrip van demokratiese konsolidasie en instellings en bevestig hierdie begrip "clearly captures something" (2000:238) wat noodsaaklik is vir 'n demokratiese stelsel om te bestaan. Hy verwys ook na die elites wat in verband met politieke instellings gebring kan word. Verder verwys hy egter na die noodsaak om 'n wyer perspektief, wat ook die samelewing insluit, te verkry. Voorts verwys hy na Linz en Stepan se begrip van konsolidasie wat hieronder aandag sal geniet. Hy meen die voordeel van Linz en Stepan se benadering is dat: "...while acknowledging the importance of procedural elements, it also recognizes that the mass of the populace have a part to play in a democratic polity. Given that intrinsic to the notion of democracy is that of *popular*

participation and control (my beklemtoning), any attempt to discuss the stability or future of a democratic regime that ignored the popular role must fail to see a crucial dynamic of the regime and its functioning” (2000:238-239). Gunther, Diamandourus en Puhle (1995:2) verwys terselfdertyd na saakmakende groepe en argumenteer dat ‘n demokratiese regime gekonsolideer is wanneer: “...all politically significant groups regard its key political institutions as the only legitimate framework for political contestation, and adhere to democratic rules of the game”. Linz en Stepan (1996) (waaraan hieronder meer aandag geskenk sal word) en Merkel (1996) stel dan verder meer omvattende begrippe van konsolidasie voor.

In die konteks van die bestaande argumenteer Gill (2000:240-242) vir die belangrikheid van die burgerlike samelewing, maar weliswaar waarskynlik meer in terme van die hoofstroom begrip hiervan (verskillende organisasies in die burgerlike gemeenskap soos vakbonde, belanggroepes en selfs politieke partye), hierteenoor is daar, myns insiens, ruimte vir ‘n breër definisie (of nuwe definisie?) van die burgerlike samelewing. Dit sal later in hierdie hoofstuk bespreek word. Die punt hiervan is dat hy van mening is dat: “the prospects for democratic consolidation are strengthened by the growth and development of a powerful civil society, reflected in the presence of *vigorous organizational vehicles for popular participation, an established arena for the public discussion and contestation of issues* (my beklemtoning)³⁷, and firm linkages between these and leading political actors” (Gill, 2000:241). Dit dien ook vermeld te word dat Gill (2000) oënskynlik ‘n vertrekpunt in sy bespreking huldig met betrekking tot regime-prestasie, naamlik dat indien die politieke instellings nie effekief funksioneer nie, populêre ondersteuning vir die regime sal erodeer, wat konsolidasie in gevaar stel. Hierdie studie het ‘n aanknopingspunt hiermee, maar eerder vanuit ‘n ander invalshoek deur na die twee breë deelnemingsverskynsels hier ter sprake, naamlik wykskomitees en protes, te kyk ten einde ‘n begrip te vorm van wat wesenlik hierdie twee deelnemingsvorme se oordeel oor konsolidasie in ‘n meer kwalitatiewe sin is.

Dit wil dus uit die voorafgaande bespreking blyk dat die komplekser begrip van konsolidasie inhoudelik nader aan ‘n definisie van demokrasie staan, of minstens dit wat as demokraties beskou kan word, veral soos uit die bespreking in Hoofstuk 2 en

³⁷ Vergelyk ook die bespreking van demokrasie in Hoofstuk 3 binne ‘n kontekstualisering van kontestasie.

3 blyk. So 'n begrip sou sinvol wees in ag genome die term "demokratiese konsolidasie" opsigself. Net soos in die vorige hoofstukke oor demokrasie geargumenteer is, sal die begrip van demokratiese konsolidasie ook veelkantig moet wees. Dit sal op verkiesings en instellings (soos verteenwoordigende demokrasie) moet fokus, maar dit sal ook die kompleksiteit van demokrasie met betrekking tot volhoubaarheid, gedrag, verantwoordbaarheid en deelname deur die mense (soos deelnemende demokrasie), in ag moet neem.

Die verband tussen wat konsolidasie is en die begrip van wat demokrasie is, blyk ook uit die onderstaande omskrywings.

Schmitter (1992:424) definieer konsolidasie soos volg: "Consolidation could be defined as the process of transforming the accidental arrangements, prudential norms and contingent solutions that have emerged during the transition into relations of cooperation and competition that are reliably known, regularly practiced, and voluntarily accepted by those person or collectivities (i.e. politicians and citizens) that participate in democratic governance".

Diamond (1999:65) definieer konsolidasie soos volg: "...the process of achieving broad and *deep legitimization* (my beklemtoning), such that all significant political actors, at both elite and mass levels, believe that the democratic regime is the most right and appropriate for the society, better than any other realistic alternative they can imagine. Political competitors must come to regard democracy (and the laws, procedures, and institutions it specifies) as 'the only game in town,' the only viable framework for governing society and advancing their own interests".

Steyn-Kotze (2010:13) kontekstualiseer ook demokratiese konsolidasie in die liberaal-demokratiese perspektief deur dit soos volg te omskryf:

"It is accepted that when a state has consolidated its democracy, it has a *fully operational democracy* in the liberal tradition. One can conceptualise a working definition of liberal democratic consolidation as follows: Once a state has abandoned authoritarianism, and has reconstructed its political society to mirror the institutions and processes of liberal democracy, and has achieved institutional stability through processes and institutions such as elections, parliaments, and constitutions, and has adopted a commitment to values such

as individualism, human rights with a focus on freedom of the individual, and a commitment of individual and procedural justice and the rule of law; and, the democratic procedures and institutions, such a state is a *fully functioning democracy or a consolidated democracy*".

Steyn-Kotze argumenteer in 'n streng liberaal-demokratiese tradisie, maar Olukushi (1999:458) doen 'n dieper verbintenis aan die hand. Hy meen dat die belangrikste faktor wat in die debat oor demokratiese konsolidasie kortkom rondom die behoefte gaan om demokratiese, grondwetlike en politieke ingenieurswese te veranker aan populêre soewereiniteit in die samelewing en dat hierdie faktor sy oorsprong het in die aanname dat demokrasie, selfs in 'n gewone grondwetlike sin, nie volhoubaar is nie, tensy dit in populêre soewereiniteit gewortel is.³⁸

Olukushi (1999) brei hierop uit deur te beklemtoon dat die belangrikste uitdaging van demokratiese konsolidasie in Afrika daaruit bestaan om verteenwoordiging (deur pluraliteit in verkiesings en universele volwasse stemreg), die oppergesag van die reg en vryheid van spraak en assosiasie aan populêre deelname en beheer van besluitneming op alle vlakke te koppel.

Uit die bostaande is die kompleksiteit van demokratiese konsolidasie duidelik soos die elemente van demokrasie met mekaar in wisselwerking tree en dan veral die beklemtoning van populêre soewereiniteit. In die algemeen kom die wisselspel tussen demokratiese norme en waardes en instellings en prosesse ook duidelik na vore.

Schedler (1998) sluit hierby aan en meen dat konsolidasie die volgende insluit:

- populêre legitimiteit;
- verspreiding van demokratiese waardes;
- neutralisering van anti-stelsel akteurs;
- burgerlike beheer van die militêre magte;

³⁸ Clapper (1996:54) stel dit ook dat: "...the principle of popular sovereignty is the heart of democracy, and its intent is that the power to make popular and basic governmental decisions be in the hands of the public, and not controlled by any particular person or elite group". Verder beklemtoon Clapper (1996:56) dit ook dat: "It further leads to the conclusions that no government system can lay claim to the designation 'democracy' where citizen participation is non-existent and not positively encouraged (Verba & Nie 1972:1-5). Indeed, one of the most important reasons for citizen participation is to advance and strengthen the democratic system (Washnis 1975:2)".

- eliminering van outoritêre enklawes;
- die bou van politieke partye;
- organisasie van funksionele belang;
- stabilisering van verkiesingsreëls;
- roetinering van politiek;
- desentralisering van staatsmag;
- instelling van mekanismes van direkte demokrasie;
- geregtelike hervorming;
- verligting van armoede; en
- ekonomiese stabilisering.

Daar is reeds verwys na die makrokonteks ten opsigte van die bestudering van konsolidasie en daar kan uit die bogenoemde afgelei word dat heelparty van hierdie sake van meer belang is binne die makrokonteks van die staat en dus nie van direkte belang vir hierdie studie is nie.

Wat egter wel van belang is, is dat ten minste vyf van hierdie faktore 'n direkte verband met plaaslike regering en plaaslike demokrasie (soos wat dit in hierdie studie verstaan word) het en bied dus 'n aanduiding van die relevansie van konsolidasie in samehang met plaaslike demokrasie. Hierdie faktore is:

- populêre legitimiteit;
- verspreiding van demokratiese waardes;
- instellings van mekanismes van direkte demokrasie;
- verligting van armoede; en moontlik
- neutralisering van anti-stelsel akteurs.

Ter motivering van hierdie vyf faktore kan geargumenteer word synde dat populêre legitimiteit plaaslike demokrasie moet kenmerk, dat soos in hierdie studie aangevoer word demokratiese waardes sentraal staan tot die demokrasie en ook in die plaaslike konteks toepassing moet vind, instellings en mekanismes van direkte demokrasie huis op plaaslike vlak in 'n konteks van deelnemende demokrasie gestalte kan vind en die verligting van armoede 'n sentrale element in die Suid-

Afrikaanse konsep van plaaslike regering verteenwoordig. Die laasgenoemde faktor van neutralisering van anti-stelsel akteurs word ingesluit, aangesien die verskynsel van protes moontlik 'n ruimte skep waarin anti-stelsel akteurs kan funksioneer. Die finale insluiting van hierdie faktor sou egter afhang van hoe protes vertolk word en 'n gevolgtrekking in hierdie verband sal eers later in die studie gemaak kan word. Die bespreking van protes verder in hierdie studie dui egter, myns insiens, aan dat protes soos dit in die plaaslike sfeer in Suid-Afrika manifesteer eerder 'n wekroep en aandrang op groter deelname, erkenning en verantwoordbaarheid sowel as die lewering van fisiese goedere as element van die begrip van die instelling van plaaslike regering, soos vroeër beskryf, verteenwoordig. Dus nie 'n poging om die stelsel te ondermyn nie. Die vier faktore hierbo deur Schedler aangedui, word dus as van werklike belang beskou om in hierdie studie 'n uitspraak oor konsolidasie in die plaaslike sfeer te maak.

Przeworski (soos aangehaal in Mottiar, 2002:1) verwys na konsolidasie wanneer aanvaar word dat demokrasie die "only game in town" is (sien ook Denk en Silander, 2012:26, asook Bratton en Posner, 1999:378)³⁹, en Linz en Stepan (soos na verwys deur Mottiar, 2002:1) raak drie aspekte aan:

- dat daar geen saakmakende groepe is wat die regime wil omverwerp nie (vergelyk hierdie met die neutralisering van anti-stelsel akteurs);
- meeste glo dat politieke verandering binne raamwerke van demokratiese formules moet plaasvind; en
- politieke konflik volgens gevinstige norme opgelos sal word.

Mottiar (2002:1-2) en Harbeson (1999:42) dui aan dat Linz en Stepan vyf spesifieke voorwaardes aandui wat behoort voor te kom alvorens van 'n gekonsolideerde demokrasie gepraat kan word. Hierdie vyf voorwaardes is: eerstens, dat die omstandighede vir die ontwikkeling van 'n vrye en lewendige burgerlike gemeenskap moet heers. Burgerlike gemeenskap word gedefinieer as 'n arena van die polis waar self-organiserende en relatief outonome groepe, bewegings en individue poog om

³⁹ Bratton en Posner (1999:378) meen ook dat: "The consolidation of democracy involves the institutionalization of rules that fully guarantee political participation and political competition....It also builds on Philippe Schmitter's observation that democracy requires the permanent construction of an array of countervailing political institutions within both state and society".

waardes te artikuleer, assosiasies te skep en hul belang te bevorder. Tweedens moet 'n outonome politieke samelewing bestaan. Politieke samelewing verwys na die arena waarbinne politieke akteurs kompeteer vir die legitieme reg om beheer oor publieke mag en die staatsapparaat uit te oefen, die sleutelinstellings daarvan synde politieke partye, wetgewers, verkiesings, ens. Derdens moet alle saakmakende politieke akteurs onderworpe wees aan die beginsel van "rule of law" wat individuele vryhede beskerm. Onderliggend tot die "rule of law" is grondwetlikheid wat deursigtigheid en verantwoordbaarheid ondersteun. Vierdens word die bestaan van 'n staatsburokrasie vereis wat die regte van burgers beskerm en basiese dienste verskaf. Vyfdens word 'n geïnstitutionaliseerde ekonomiese samelewing vereis met instellings en dies meer wat 'n gemengde ekonomie ondersteun.

Wanneer hierdie siening van konsolidasie deur Linz en Stepan (soos aangehaal in Mottiar, 2002:1-2 en ook in Harbeson, 1999:42) oorweeg word, kan die makro (en institusionele) elemente herken word, maar dit wat relevant vir plaaslike regering en plaaslike demokrasie is, kan ook geïdentifiseer word. Weereens is daar die onderliggende demokratiese fondament van demokratiese waardes/norme/formules, algemene "inkoop" in die idee van demokrasie, die burgerlike gemeenskap wat waardes artikuleer, vryhede, grondwetlikheid, deursigtigheid, verantwoordbaarheid, beskerming van burgers en lewering van basiese dienste (dus 'n burger-gerigtheid) en dan ook 'n gemengde ekonomie wat by implikasie nouer verbind staan tot die aanspreek van ekonomiese ontwikkeling en aanspreek van armoede as wat die klassieke vryemark ekonomie sou wees. Die faktore geïdentifiseer deur Schedler en Linz en Stepan se voorwaardes toon duidelike verbintenisse en sou van duidelike nut wees om 'n uitspraak oor konsolidasie te maak tesame met die begrip van demokrasie wat in hierdie studie voorrang geniet.

Ten opsigte van die plaaslike regeringsomgewing blyk min in die literatuur spesifiek ten opsigte van konsolidasie gesê te word. Silva en Cleuren (2009:3) duï wel in die Suid-Amerikaanse konteks aan dat: "...the new democracies need above all to show their ability to give long-term solutions to the most urgent social and economic problems affecting the poor; otherwise the democratic system will hardly achieve sufficient *legitimacy* (eie beklemtoning en vergelyk die verwysings na legitimering vroeër in hierdie hoofstuk) to fully consolidate its existence". Hierdie opmerking word in die konteks van 'n studie van deelnemende plaaslike regering in Suid-Amerika

gemaak. Dit word dan ook vermeld dat: "Ever since the late 1980's some sectors of the democratic Latin American left began to channel their discontent with the formal character of representative democracy and to claim for an increased degree of citizen participation in the decision-taking process. This was particularly noticeable at the local government level, where criticism was aimed at the prevailing economic neoliberalism" (Silva en Cleuren, 2009:3).

Uit hierdie verwysing na Suid-Amerika kan ook 'n afleiding oor die verbintenis ten opsigte van konsolidasie en plaaslike regering gemaak word en spesifiek oor die aard van konsolidasie soos deur Silva en Cleuren verstaan. Daar is 'n klem op sosiale en ekonomiese probleme wat die armes raak en die oplossing daarvan sal bydra tot genoegsame legitimiteit om die demokrasie te konsolideer. Wanneer dus nou terugverwys word na die begrippe van konsolidasie wat hierbo bespreek is, is die raakpunte duidelik.

In die bespreking tot dusver in hierdie hoofstuk is konsolidasie van demokrasie ontleed by wyse van 'n opweeg van teoretici se omskrywing daarvan. Wat duidelik blyk, en soos verwag kon word, is daar geen presiese omskrywing daarvan nie. Wat egter ook duidelik is, is die begrip daarvan samelopend met wat demokrasie sou kon beteken. Dus is die spektrum van minimalisties tot omvattend in samehang met procedurele en substantiewe begrippe van demokrasie duidelik. Hierdie spektrum betrek dan ook die moontlike kriteria vir konsolidasie soos wat die begrip van demokrasie skuif. In die lig van die posisie wat in hierdie studie ten opsigte van demokrasie (en ook plaaslike regering) ingeneem is, volg dit dat die begrip van konsolidasie wat hier toepassing vind dus ook 'n breër begrip moet wees wat 'n kompleksiteit in die polis verteenwoordig en etlike kriteria sou omvat. Die voorafgaande bespreking het dan ook hierdie kriteria wat 'n kompleks van elemente wat tot die kern van demokrasie spreek sowel as die meer spesifieke kriteria soos deur Schedler aangedui en in samehang met Linz en Stepan se voorwaardes en Silva en Cleuren se opmerkings, wat vir hierdie studie van belang is, uitgelig.

3. DIE GEMEENSKAP EN KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE

Een van die faktore hierbo vermeld wat aanduidend is van konsolidasie, is populêre legitimiteit. Dit is dus belangrik om ag te slaan op wat die rol van die gemeenskap in konsolidasie is. Hierbo het die rol van die burgerlike gemeenskap ook dikwels in die begrip van konsolidasie ter sprake gekom. Hier kan gevvolglik verwys word na die gemeenskap, die mense, die burgery, die burgerlike gemeenskap, ens. Dit is op 'n sekere vlak nie beperkend hoe hierdie terme afgebaken word nie, aangesien daar 'n besliste oorvleueling is wat ons ook weer terugverwys na die bespreking van demokrasie in Hoofstuk 2 en 3.

Diamond (1994) bespreek die rol van die burgerlike samelewing met betrekking tot demokratiese konsolidasie uit 'n liberaal-demokratiese perspektief en gee in hierdie bespreking aan die burgerlike gemeenskap 'n organisatoriese karakter. Die bespreking vertoon egter wel 'n dualistiese karakter deurdat die burgerlike samelewing wel by implikasie aan "the people" en meer spontane opwellings van die demokratiese impuls gekoppel word. Maar dit is moontlik juis hierdie ongeorganiseerdheid van die breër burgerlike gemeenskap wat Diamond as 'n apologizeet van die liberale demokrasie genoop laat voel om orde en organisering aan die verskynsel te wil bied. Terselfdertyd is hierdie verskynsel aanduidend van die kontestasie wat op vele vlakke in die demokrasie na vore tree, ook intern binne die gemeenskap en tussen die gemeenskap, instellings en die owerheid.

Diamond (1994:5) meen dat die burgerlike gemeenskap van die samelewing in die algemeen onderskei kan word deurdat dit burgers betrek wat kollektief in die openbare ruimte optree om hul idees, passies en belangte uit te druk, idees uit te ruil, gedeelde doelwitte te bereik, eise teenoor die staat te stel en amptenare verantwoordbaar te hou. Schmitter (1992:426)⁴⁰ verwys daarna dat: "Citizenship...is not confined to voting periodically in elections. It also can be exercised by influencing the selection of candidates, joining associations or movements, petitioning authorities, engaging in 'unconventional' protests, and so forth". Die burgerlike gemeenskap is dus 'n tussenruimte tussen die staat en die private ruimte, wat individuele belang, sakebelange en ook politieke pogings om beheer oor die staat oor te neem, uitsluit. Die burgerlike samelewing beperk dus die mag van die staat, maar legitimeer ook staatsgesag wanneer laasgenoemde binne die oppergesag van

⁴⁰ Schmitter (1992) verwys ook na belang assosiasies.

die reg gesitueer is. In hierdie begrip van die burgerlike samelewing is 'n aantal sake vir hierdie studie van belang, soos die kollektiwiteit van optrede, die stel van eise en die verantwoordbaarheidswessie. Hierdie sake kan ook, myns insiens, verbind word met populêre soewereiniteit, die demokrasie soos in hierdie studie verstaan en soos, in die volgende hoofstukke sal blyk, die uitlewing hiervan binne wykskomitees en protes in die plaaslike regeringsfeer.

Verder kan die beperking van staatsgesag, myns insiens, ook met die bespreking van plaaslike regering in Hoofstuk 2 verbind word waar na plaaslike regering as 'n teenpool van mag teenoor sentrale regering verwys is. Dit kan gevvolglik geargumenteer word dat, behalwe die magsteenpool wat plaaslike regering as staatsorgaan in die demokrasie kan wees, die plaaslike wisselwerking met die burgerlike gemeenskap hierdie magsteenpool kan versterk en ook verdere bewys kan lewer van die nodigheid van die wisselwerking van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie.

Wat egter weer beklemtoon moet word, is dat Diamond (1994:5) en andere (sien byvoorbeeld Gill, 2000 hierbo) die burgerlike samelewing dikwels organisatories verstaan as verskillende organisasies en instellings wat agiteer vir menseregte, vryheid van spraak, ens. Die posisie wat in hierdie studie ingeneem word, is eerder breër van aard en om nie die burgerlike samelewing in te bind in organisatoriese vorm nie, maar eerder die moontlikheid voor te hou van 'n vaaghed op die grense van organisatoriese indelings en die breër gemeenskap. Dit sal duidelik blyk uit die bespreking van wykskomitees en protes dat aan die kenmerke hierbo genoem, voldoen word, maar dat in die konteks van dit wat in hierdie studie bestudeer word, die "klassieke" liberaal demokratiese begrip van die burgerlike samelewing nie so noupassend is nie.

Diamond (1994) bespreek 'n aantal demokratiese funksies van die burgerlike samelewing, soos die beperking van mag van demokratiese regerings en hy stel dit dat: "Indeed, a vibrant civil society is probably more essential for consolidating and maintaining democracy than for initiating it" (1994:7). Hy beklemtoon ook die belang vir deelname deur te verwys na: "...a rich associational life supplements the role of political parties in stimulating participation, increasing the political efficacy and skill of democratic citizens, and promoting an appreciation of the obligations as well as the

rights of democratic citizenship" (1994:7-8). 'n Verdere funksie wat aangetoon kan word, is die artikulasie van belang wat in die institusionele konteks uitgesluit word, soos ook die van vroue en minderhede, waarby, myns insiens, gevoeg kan word ekonomiese uitsluiting by wyse van armoede en werkloosheid. Dit geld ook in demokrasieë soos Suid-Afrika, waar bevryding 'n fokus op insluiting gehad het, maar waar die instellings van die staat en politieke partye oor tyd 'n neiging blyk te vertoon wat weer op uitsluiting en elitisme neerkom, terwyl die druk toenemend met betrekking tot ekonomiese insluiting en die aansprek van armoede toeneem. Diamond (1994:8) meen dat: "Only with sustained, organised pressure from below, civil society, can political and social equality be advanced, and the quality, responsiveness, and legitimacy of democracy thus be deepened". Hierby sou ekonomiese gelykheid ook gevoeg kon word.

Daar is vroeër genoem dat die fokus van studies met betrekking tot konsolidasie dikwels van makro-aard is, maar Diamond (1994:8-9) beklemtoon die belang van die plaaslike. Hy stel dit dat: "Civil society provides an especially strong foundation for democracy when it generates opportunities for participation and influence at all levels of governance, not least the local level. For it is at the local level that the historically marginalised are most likely to be able to affect public policy and to develop a sense of efficacy as well as actual political skills. The democratization (en ook, myns insiens, demokratiese konsolidasie) of local government thus goes hand in hand with the development of civil society as an important condition for the deepening of democracy...".

Die mense-gedreweheid, of die gesetelheid van konsolidasie in die burgery blyk dus duidelik uit hierdie klem op die burgerlike gemeenskap en in verband met die begrip van demokrasie wat in hierdie studie toepassing vind.

4. GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is die konsep van demokratiese konsolidasie bespreek ten einde 'n verwysingspunt te ontwikkel waaraan demokrasie geanker kan word. In 'n staat soos Suid-Afrika, as 'n nuwe demokrasie, is die volhoubaarheid van demokrasie nog nie 'n voldonge feit nie. Ook dan in die lig van die twee aspekte in die konteks van die plaaslike regeringsfeer, naamlik wykskomitees en protes, wat in hierdie studie

bespreek word, is dit nodig om dit aan 'n begrip van konsolidasie te meet ten einde die volhoubaarheid van demokrasie te bepaal.

Hierdie hoofstuk het 'n aanduiding gegee van die ontwikkeling van die konsep demokratiese konsolidasie waaruit dit geblyk het dat konsolidasie nie op 'n eenvoudige wyse, byvoorbeeld deur die "two-turn-over"-toets, bepaal kan word nie, maar dat dieperliggende kwessies ter sprake is, wat met die begrip van demokrasie en ook die wisselwerking daarvan met die gemeenskap verband hou. In wese is dit 'n gekontesteerde konsep. Wat ook onderliggend hiertoe is, is die wedersydse afhanklikheid van die institusionele konteks (soos vergestalt in die minimalistiese begrip van demokrasie en ook konsolidasie) en ook die substantiewe konteks (soos vergestalt in die betrokkenheid van die gemeenskap en die inbedding van demokratiese waardes ten einde konsolidasie moontlik te maak). In hierdie verband kan ook weer terugverwys word na die Figuur 2.3 aan die einde van Hoofstuk 2.

Daar is ook in hierdie hoofstuk aandag geskenk aan 'n breër begrip van die burgerlike gemeenskap ten einde die substantiewe aard van demokratiese konsolidasie asook die verbandhoudendheid daarvan in die konteks van plaaslike regering waar die wisselwerking met die gemeenskap veral na vore tree, te beklemtoon.

Met inagneming van bogenoemde het dit duidelik geblyk dat 'n aantal spesifieke aanduiders van demokratiese konsolidasie op plaaslike regering toegepas kan word. Veral ter sprake is:

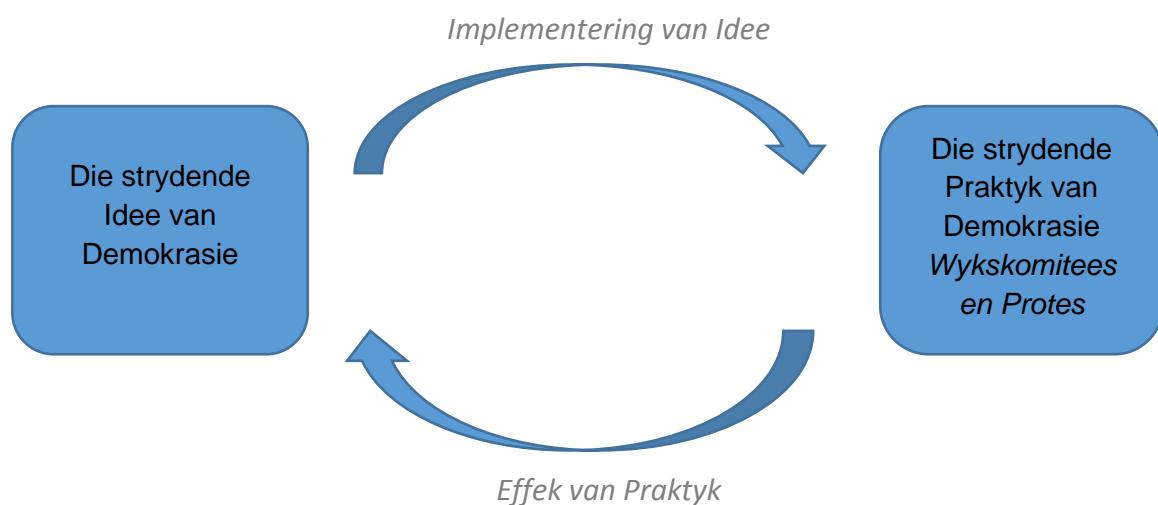
- populêre legitimiteit;
- verspreiding van demokratiese waardes;
- instellings van mekanismes van direkte demokrasie;
- verligting van armoede; en
- neutralisering van anti-stelsel akteurs.

In samehang met hierdie aanduiders is die voorwaardes wat Linz en Stepan formuleer en hierbo na verwys van belang. Daar bestaan dus 'n kompleks van aspekte wat oorweeg moet word wanneer 'n oordeel oor demokratiese konsolidasie

gemaak wil word. Verder van belang is die idee van 'n normatiewe gesag wat dit wat konsolidasie is of impliseer, aanneem. Die begrip (of betekenis) van konsolidasie word die leidmotief van die demokrasie, of wat dit behoort te wees. Hier is ook, gegewe die kompleksiteit van hierdie verskynsel, sprake van 'n geleidelike konsolidering. Encarnación (2000:495) verwys na Sklar wat meen dat die benadering moet wees: "that we abandon the concern with pinpointing the precise moment when democracy becomes consolidated and worry more about its progress...as a political system that emerges gradually in fragments or parts and that is capable of becoming more inclusive, responsive and accountable".

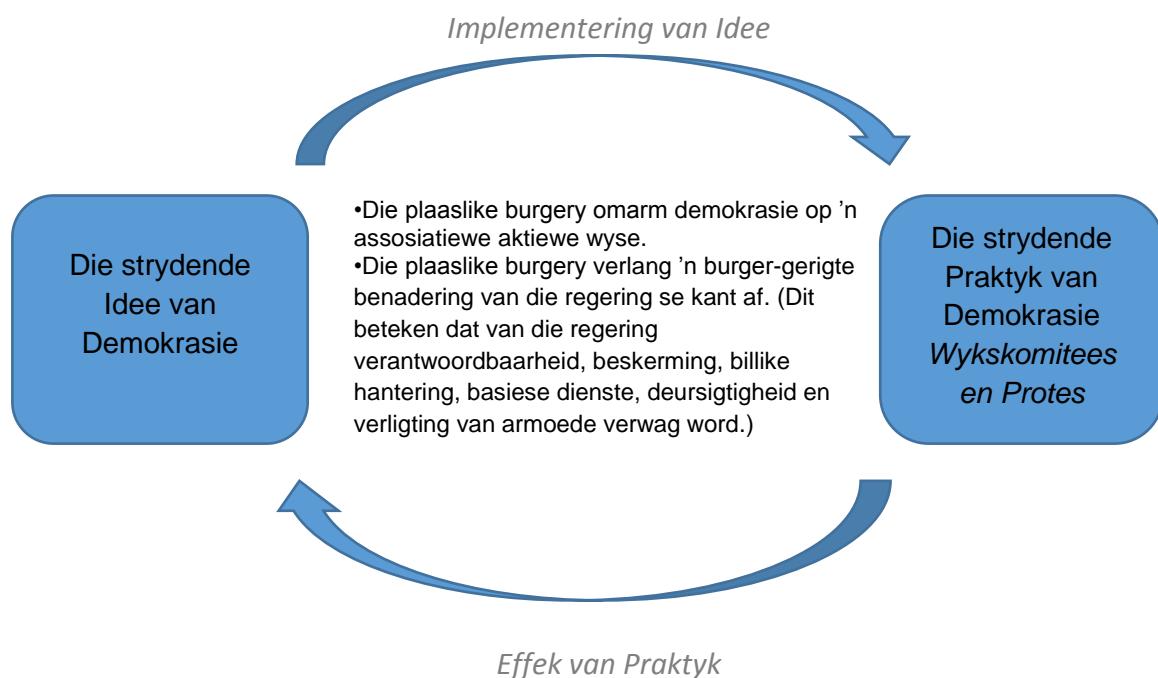
Hierdie kompleks van aspekte staan in 'n wedersydse verhouding tot mekaar en tot ondersteuning van populêre soewereiniteit, soos Olukushi hierbo na verwys. Deur oorweging te gee aan die aanduiders en voorwaardes waarna in hierdie hoofstuk verwys word, binne 'n konteks van 'n proses van konsolidasie en binne die groter begrip van die aard van demokrasie, soos veral teen die einde van die vorige hoofstuk geblyk het, en waarin die konvensionele verhouding van demokratiese konsolidasie met liberale demokrasie gekontesteer word, sal hierdie studie in die volgende hoofstukke met demokratiese konsolidasie in gesprek tree ten einde 'n posisie ten opsigte van konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika te artikuleer.

In Hoofstuk 3 is aangetoon dat die strydende Idee van Demokrasie met die strydende Praktyk daarvan verband hou. Dit word in Figuur 4.1 aangedui.



Figuur 4.1 Demokrasie: Strydende Demokrasie

In Figuur 4.2 word die analitiese raamwerk van hierdie studie, soos spruit uit hierdie hoofstuk, uiteengesit. Soos aangedui in Hoofstuk 3 is demokrasie as Idee en Praktyk 'n strydende proses en dit geld ook vir die plaaslike sfeer. Die afloop van hierdie stryd kan demokrasie konsolideer as die burgery in die Idee en Praktyk se stryd demokrasie op 'n assosiatiewe wyse omarm en 'n burger-gerigte benadering van die regering se kant af verlang. (Dit beteken dat van die regering verantwoordbaarheid, beskerming, billike hantering, basiese dienste, deursigtigheid en verligting van armoede verwag word.)



Figuur 4.2 Plaaslike demokrasie: 'n Strydende proses

HOOFSTUK 5

WYKSKOMITEES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME

1. INLEIDING

Die oogmerk van hierdie hoofstuk is om die geïnstitutionaliseerde plaaslike deelnameproses te analyseer. In hierdie hoofstuk word een vorm van deelname aan die demokrasie in die plaaslike regeringsfeer binne die konteks van vereistes van demokratiese konsolidasie beskryf, geanalyseer en geëvalueer. Die fokus van hierdie hoofstuk val dus op wykskomitees, wat een van die sentrale elemente van hierdie studie vorm, soos in die inleidende hoofstuk aangetoon. Daar is wel 'n aantal ander deelnameprosesse wat binne die institusionele betrekkringsruimte van belang is, soos die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses en munisipale prestasiebestuur. Ter wille van volledigheid en ter beklemtoning van die deelnemende aard van plaaslike regering sal daarvan ook kortliks aandag geskenk word. Hierdie bespreking word gekontekstualiseer deur 'n tipologie van deelname wat dit moontlik maak om die relatiewe impak en belangrikheid vanveral wykskomitees te oorweeg. Die fokus op wykskomitees word verdiep deur die gebruikmaking van etlike studies wat reeds onderneem en gepubliseer is en die instelling van wykskomitees ondersoek.

2. TIPOLOGIE VAN DEELNAME

Heydenrych (2008:707) verwys daarna dat dit moontlik is om verskillende tipes deelname wat die demokratiese proses kan verdiep, te isoleer. Hier kan verwys word na Nsingi en Kuye (2005) wat so 'n tipologie van die Wêreldbank (2003) rekonfigureer. Dit word in die onderstaande tabel weergegee.

Soort deelname	Aksie	Opmerking
Orreding	Gemeenskappe word ingelig en gemanipuleer, maar beskik oor geen ware insette of mag nie.	'n Plaaslike owerheid (agentskap) stel 'n idee of inisiatief aan mense voor ten einde steun te verkry. Mense word gelei om die werklikheid volgens die agentskap te verstaan. Hierdie is eenrigting-kommunikasie (verspreiding van inligting) waardeur die agentskap die ontwikkelings-

		proses bestuur of lei.
Mobilisering	Ander bepaal die agenda en die proses.	Die agentskap betrek mense ten einde die bydra van arbeid of fondse te bewerkstellig om agentskap-hulpbronne aan te vul en kostes laag te hou. Dit word ook gedoen ten einde mense se sin van eienaarskap en verantwoordelikheid van onderhoud/instandhouding te verhoog.
Konsultasie	Ander analyseer die inligting en besluit op 'n wyse van optrede.	Gemeenskappe word gekonsulteer ten einde beter inligting aan besluitnemers te verskaf. Die sieninge van gemeenskappe mag of mag nie oorweeg word nie. Dikwels verhoog konsultasie besluitnemingsinsette en lei dit tot besluite wat meer toepaslik is.
Deelname	Burgers beïnvloed besluite en deel verantwoordelikheid vir die uitkomste, maar die agenda word dikwels deur ander bepaal.	Gemeenskappe dra by tot besluitneming. Almal deel die verantwoordelikheid van besluitneming, maar raadslede en amptenare beskik dikwels oor meer invloed, veral waar kundigheid vir strategiese aangeleenthede benodig word.
Samewerking	Daar is vennootskap, gesamentlike optrede en mede-produksie (werk saam met ander om prioriteite daar te stel en deelname in implementering op 'n basis van gelykheid met ander belanghebbendes).	'n Plaaslike owerheid is deur wetgewing en politieke verbintenisse, gebonde om aan die sieninge van die burgers gewig te gee, alhoewel "vennootskappe" dikwels ongelyk is. Deelnemende gemeenskappe is in die uitkomstes geïmpliseer en deel die risiko dat dit anders mag wees as die bedoelde uitkomstes; hulle deel dus verantwoordbaarheid.
Kollektiewe optrede/Selfbestuur/Bemagtiging	Gemeenskappe is in beheer, met min of geen insette deur ander nie.	Gemeenskappe besluit vir hulself en dra volle verantwoordelikheid. Hulle is bemagtig en kan sonder insette van die plaaslike owerheid optree. Die gevær is dat arm gemeenskappe gebrek ly aan hulpbronne om hul probleme op te los sonder eksterne ondersteuning, wat hul gesag en outonomie kompromitteer.

Tabel 5.1 Tipologie van deelname

Dit is belangrik om dit duidelik te stel dat hierdie tipologie bloot 'n breë raamwerk bied en nie noodwendig die kompleksiteite van deelnemende demokrasie, soos in die voorafgaande hoofstukke aangedui is, weergee nie. Die tipologie word hier aangewend om die bespreking in die algemeen te struktureer. Wat ten eerste uit die bestaande tabel duidelik is, is 'n progressie in die aard en intensiteit van deelname wat gemeenskappe in verhouding tot die agentskap ter sprake ervaar – met betrekking tot hierdie studie sou dit op die plaaslike regering toegepas kan word. Die meer beperkte vlakke van deelname (aangedui aan die bokant van die tabel soos deur oorreding en mobilisering) plaas die plaaslike regering duidelik in 'n gesags- en magsposisie, waar die gemeenskap deur 'n van-bo-na-onder benadering geleei word. Dit is duidelik dat die staatsorgaan, soos die plaaslike regering, in so 'n magsverhouding die oorhand het. Die meer omvattende vlakke (aangedui aan die onderkant van die tabel soos deur samewerking en kollektiewe optrede en die implisering van gesag en outonomie by gemeenskappe) van deelname plaas meer klem op die gemeenskap se deelname in besluitneming en verteenwoordig dus 'n groter gelykmaking in die magsbalans (of magsdeling). Hierdie vlak van deelname, waar die gemeenskap sentraal staan, kan ook verbind word met die gedagte van populêre soewereiniteit as kernelement in konsolidasie, soos in die vorige hoofstuk na verwys. 'n Verdere afleiding wat gemaak kan word, is dat die meer beperkte vlakke (aan die bokant van die tabel) van deelname 'n groter klem op die staatkundige institusionele argitektuur sal veronderstel. Hier kan byvoorbeeld aan die inligtings- en kommunikasie-funksie van wykskomitees gedink word. Myns insiens, is hier sprake van die betrekingsruimte ("invited space") (sien Cornwall, 2002:17 hieronder) soos dit in Suid-Afrika toepassing vind. Die plaaslike regering sal dus noodwendig sy instellings (die raad, komitees, amptenare) gebruik om deelname te faciliteer en bestuur. Die magsverhouding is in so 'n geval dan ook ten gunste van die staat. Wanneer by die meer omvattende vlakke van deelname gekom word, is dit waarskynlik dat 'n meer informele en minder gestructureerde omgewing sal kan bestaan, aangesien die gemeenskap nie in alle gevalle oor die hoogs geformaliseerde institusionele argitektuur sal beskik om deelname te faciliteer nie. Dit sal waarskynlik ook nie in die aard van gemeenskappe wees om hoogs gestructureerde argitektuur te wil skep nie, maar terselfdertyd, al is hierdie 'n van-onder-na-bo omgewing, sluit dit nie vorme van organisasie uit nie.

Wat egter waar is, is dat daar 'n soort samekoms van hierdie soorte deelname moet wees, aangesien die twee pole nie wedersyds uitsluitend in die demokratiese staatkundige konteks kan bestaan nie.⁴¹ So 'n samekoms sluit ook aan by (en bied 'n verdere dimensie tot) die verwantskap tussen verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie wat reeds bespreek is en van verdere belang in hierdie hoofstuk is.

Kritiek teen die tipologie vervat in bostaande tabel is dat 'n eensydigheid daarin gereflekteer word deurdat dit nie vir alternatiewe vorme van deelname voorsiening maak nie en eintlik berusting by die institusionele raamwerk veronderstel. Selfs die meer omvattende vlak van deelname in die tipologie verwys minstens nie eksplisiet na deelname buite 'n institusionele raamwerk nie. Piper en Nadvi (2010:213) verwys na Cornwall (2002:17) wat betrekingsruimtes ("invited spaces") kontrasteer met organiese ruimtes ("organic spaces") wat van onder af deur diegene buite staatstrukture geskep word. Hierdie organiese ruimtes sluit ruimtes in wat deur onder andere populêre mobilisering geskep word. Piper en Nadvi (2010:214) verwys dan ook na 'n dialoog tussen betrekings- en organiese ruimtes, wat aansluit by wat hierbo gestel is dat die twee pole nie wedersyds uitsluitend kan bestaan nie. In hierdie verband is die gedagte van 'n sfeer van deelname sinvol. Binne hierdie sfeer vind die dialoog, oorvleueling en wisselwerking plaas. Maar ook belangrik om in die konteks van hierdie studie te onthou, is die sfeer van deelname ook in dialoog, oorvleueling en wisselwerking met die verteenwoordigende sfeer, soos reeds vroeër in hierdie studie blyk waar die (ten minste) tweekantigheid van plaaslike demokrasie beskryf is (Sien byvoorbeeld Hoofstuk 3).

Gaventa (2007) (soos aangehaal deur Piper en Nadvi, 2010:14) maak 'n verdere belangrike opmerking:

"...international experience shows that a functioning participatory sphere or meaningful public participation in local government requires three things: good institutional design, political will to make it happen and a strong civil society". Met

⁴¹ Vergelyk ook Brynard (1996:41) se siening van deelname: "Participation can broadly be divided into two main categories, namely the mere receiving of information by citizens from authorities about proposed actions, and the sharing of power with citizens to shape the final decisions. It is doubtful if the receiving of information can really be considered participation. Participation therefore appears to be an even broader concept than decision-making. It starts well before the decision in question is made and extends well beyond it. Acts of participation should also not be viewed in isolation, but rather seen within a stream of interconnected acts".

verwysing na wat reeds in hierdie studie oor demokratiese konsolidasie geartikuleer is, dui Gaventa se opmerking ook dan op 'n duidelike verband tussen deelname en konsolidasie. Die hoofstroom- of tradisionele begrip van konsolidasie word ondervang met verwysing na goeie institusionele ontwerp, maar ook die idee van politieke wil (hier kan moontlik selfs aan die verankering daarvan in die idee/oortuiging en ook wil van "democracy as the only game in town" gedink word) en die sentraliteit van die gemeenskap via die burgerlike samelewing.

Hieruit kan dus afgelei word dat 'n funksionerende deelnemende sfeer of sinvolle openbare deelname duidelik binne die geïnstitutionaliseerde ontwerp geanker moet wees, selfs al vorm dit nie die totale omvang van sinvolle deelname nie. Om hierdie rede is hierdie studie se fokus op formele instellings van deelname dan ook gepas. Die dryfkrag agter hierdie instellings is egter ook die politieke wil (vergelyk ook wat later met betrekking tot protes bespreek sal word) en dan die belangrikheid van 'n sterk burgerlike gemeenskap, wat hier verstaan word 'n soort energie/aktiwiteit/aktivisme insluit. Laasgenoemde, word dus ook voorgestel, moet binne institusionele én nie-institutionele vorme van deelname vergestalt word.

Vervolgens sal aandag geskenk word aan die relevante vorme of prosesse van deelname binne die konteks van hierdie studie in terme van institusionele arenas.

3. INSTITUTIONEEL MEER BEPERKTE VORME VAN DEELNAME

In hierdie afdeling word primêr gefokus op die aard en funksie van wykskomitees as 'n sentrale fokus van hierdie studie. Dit word aangevul deur kort besprekings van ander institusionele vorme van deelname in Suid-Afrika, wat in wisselwerking met wykskomitees in die Suid-Afrikaanse plaaslike regeringsbestel staan.

3.1 Wykskomitees

"That government is keen on ward committees is beyond doubt."

Piper en Deacon (2009:419)

Vervolgens sal wykskomitees van nader omskryf en die aard, rol en funksies daarvan bespreek word. Naidu (2012:280) stel dit dat: “In South Africa institutional design ensures that public participation is part of the structure of a democratic society. ...A structure that attempts to promote public participation at the local scale is the ward committee system. ...South Africa’s ward committee system strives to ensure that democracy not only is the preserve of national, provincial or local legislative institutions, but that citizens have a stake in governance at the local scale. Ward committees are therefore instruments through which parts of the Freedom Charter clause of ‘the people shall govern’ may be realised.⁴² The ward committee system may be termed an ‘invited space’ for public participation” (Piper & Nadvi, 2010). Hy is ook van mening dat dit ’n sosiaal gekonstrueerde ruimte is wat teoreties as die toppunt⁴³ van deelnemende regering moet dien. Piper en Nadvi (2010:217) meen dat “deelnemende regering” nie verteenwoordigende demokrasie (verstaan as die gereelde verkiesing van raadslede) is nie, maar verwys na die wyse waarop munisipaliteit tussen verkiesings regeer.

Die klem in hierdie studie val op die begrip van demokrasie met ten minste ‘n tweekantigheid van verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie (“participatory democracy”). Myns insiens is daar ’n diepteverskil met betrekking tot die konsep deelnemende regering (“participatory governance”) en deelnemende demokrasie (“participatory democracy”). Piper en Nadvi se aanwending van die konsep van deelnemende regering kan moontlik die gevolg trekking vir hierdie studie inhoud om huis die tekortkoming van geïnstitutionaliseerde vorme van deelname, soos wykskomitees, te belig deurdat so ‘n begrip nie die implikasie van gesamentlike regering en ’n magsdeling wat deelnemende demokrasie kan inhoud, genoegsaam

⁴² Piper en Deacon (2009:419) argumenteer ’n duidelike verband tussen die ANC se ideologiese konseptualisering van demokrasie en openbare deelname in plaaslike regering. Hulle dui aan dat as ’n nasionale bevrydingsbeweging het die ANC oor ’n lang tydperk demokratiese regering (“governance”) asook by tye deelnemende demokrasie en “people’s power” bevestig. As regering is openbare deelname as die verdieping van demokrasie bevestig, op ’n wyse wat as konsekwent met die ANC se ideologiese erfenis beskou kan word. “It is said that public participation gives expression to the slogan, ‘the people shall govern’, which is the primary tenet of the ANC’s most important ideological document, the Freedom Charter of 1955”. Hierdie interpretasie vind ook neerslag in die uitsprake van politici. Die Speaker van die Gautengse Wetgewer stel dit tydens die opening van ’n konferensie oor openbare deelname, waarvan die tema is “The people shall govern: public participation beyond slogans”, soos volg: “The conference theme is therefore inspired by the vision of creating a democratic order that is characterised by popular participation and collective self empowerment by all the people of South Africa” (Maseko, 2012:4). Die voormalige burgemeester van Johannesburg verwys ook by dieselfde konferensie na die verband met die HOP (Tau, 2012).

⁴³ Hierdie punt is moontlik aanvegbaar en sou afhang van hoe “deelnemende regering” gedefinieer word.

verreken nie. Deelnemende regering as konsep verleen dus nie die diepgang wat in hierdie studie van belang is nie. In so 'n geval lê die magsoorwig steeds by die verteenwoordigende demokrasie en verteenwoordig eerder 'n wyse van regeer deur die verteenwoordigers as 'n diepgaande andersydse of alternatiewe begrip van demokrasie.

Piper en Nadvi (2010) verwys na Barichiev et al., (2005) wat meen dat daar drie substantiewe aspekte tot die verskynsel "deelnemende regering" is, naamlik, eerstens, die herdefiniëring van die munisipaliteit, tweedens, vereistes vir openbare deelname en, derdens, wykskomitees. Soos bepaal in artikel 2(b) van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, word die plaaslike gemeenskap saam met raadslede en amptenary in die regsdefinisié van 'n munisipaliteit ingesluit. Hierdie bepaling kan as van besondere simboliese belang beskou word⁴⁴.

Piper en Nadvi (2010:217) verwys vervolgens na die vereistes vir openbare deelname in verskeie besluitnemingsprosesse. Veral van belang is die openbare oorlegpleging ten opsigte van die munisipale begroting, die geïntegreerde ontwikkelingsprogram hersieningsproses, die prestasie bestuurstelsel, diensleverings kontraktering en alle munisipale verordeninge. Hulle meen dat hierdie prosesse gemeenskapsdeelname tot by die grondliggende aktiwiteite van plaaslike regering bring.

Daar kan egter steeds krities teenoor hierdie posisie van geïnstitutionaliseerde deelname, met spesifieke klem op wykskomitees, soos geartikuleer deur Piper en Nadvi (2010), gestaan word, weens die feit dat dit moontlik eerder 'n regeerkundige ("governance") inslag verteenwoordig waar die gemeenskap se demokratiese impuls eintlik van staatsgedreve instellings afhanklik is. Wanneer die begrip van demokrasie en die idee van demokratiese konsolidasie in hierdie studie in ag geneem word, verteenwoordig dit 'n besliste tekortkoming.

Die Witskrif op Plaaslike Regering, 1998 fokus op openbare deelname as 'n sentrale tema. Die term wykskomitees word spesifiek in die konteks van metropolitaanse regeringstelsels (1998:64-65) gebruik. Die argumentasie in die verband suggereer

⁴⁴ Hierdie simboliek lê daarin dat dit die basis kan lê vir die verankering van die gemeenskap as vennote in plaaslike deelnemende demokrasie anders as bloot die ontvangers (of selfs kliënte) van dienste.

waarskynlik dat wykskomitees as 'n meganisme beskou is om groter interaksie met die metropolitaanse munisipaliteit deur gemeenskappe binne die konteks van 'n enkelvlak metropolitaanse plaaslike regeringstelsel te bewerkstellig.⁴⁵ Die beleid ten opsigte van wykskomitees wat in die Witskif aangedui word, korrespondeer met die bepalings ten opsigte van wykskomitees wat in die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 117 van 1998 te vinde is. Hierdie wet maak voorsiening vir die instelling van wykskomitees in elke wyk van 'n kategorie A- of kategorie B-munisipaliteit, met ander woorde metropolitaanse gebiede, waarvan daar tans agt bestaan, asook alleenstaande dorpe en stede, anders as metropolitaanse gebiede. Dus is hier sprake van 'n landswye toepassing van die wykskomiteestelsel, met uitsondering van distrikmunisipaliteite, wat nie oor wyke beskik nie (kategorie C-munisipaliteite). Die wyksraadslid tree as voorsitter van die wykskomitee op en die komitee bestaan uit tien persone wat 'n verskeidenheid belang behoort te verteenwoordig. Met betrekking tot die rol van wykskomitees word dit in die Witskif gestel dat die sentrale rol van wykskomitees die fasilitering van gemeenskapsdeelname in besluite wat die gemeenskap raak, die artikulasie van die plaaslike gemeenskap se belang en die verteenwoordiging van daardie belang binne die regeringstelsel insluit. Wykskomitees verskaf dus 'n gestruktureerde kommunikasiekanaal tussen geografiese gemeenskappe en hul politieke verteenwoordigers. Voorts behoort goed-funksionerende wykskomitees elke inwoner 'n plaaslike punt van toegang tot munisipale regering te bied en die verantwoordbaarheid van wyksraadslede teenoor plaaslike inwoners versterk.⁴⁶ ⁴⁷

Die bepalings van die Wet op Munisipale Strukture verskaf die regsbasis vir wykskomitees. Artikel 72(3) bied 'n mate van leiding ten opsigte van wat die oogmerk of doel van wykskomitees is: "The object of a ward committee is to enhance

⁴⁵ Die voormalige adjunkdirekteur-generaal in die Departement van Provinciale en Plaaslike Regering, verantwoordelik vir plaaslike regering, dr. Crispian Olver, het die belang van plaaslike demokrasie in die Witskif op Plaaslike Regering op gepaste wyse verwoord: "Apartheid and the absence of democracy broke the crucial link that makes residents feel part of local governance and, on the whole, we have not been able to repair it. That is why one of the central themes of the white paper is the rebuilding of local democracy" (1998). Olver se opmerking met die klem op plaaslike demokrasie neem ons ook verder as die konseptualisering van wykskomitees in 'n regeerkundige ("governance") konteks.

⁴⁶ Die rol van wykskomitees hier weergegee, verteenwoordig, myns insiens, 'n regeerkundige funksie, wat geïnterpreteer kan word as die wyse waarop die verteenwoordigende politieke struktuur (munisipale raad) regeer.

⁴⁷ Sien ook Reddy (2010:72) vir algemene opmerkings oor die aard van wykskomitees, sowel as tekortkominge en die bydrae wat wykskomitees kan maak.

participatory democracy in local government”^{48 49}. Met betrekking tot die funksies en bevoegdhede van wykskomitees bepaal artikel 74 dat ‘n wykskomitee aanbevelings mag doen ten opsigte van enige aangeleentheid wat die wyk raak. Bykomend hier toe, beskik ‘n wykskomitee oor die verpligtinge en bevoegdhede soos wat die betrokke munisipale raad mag deleger.

Ná die aanvang van die instelling van wykskomitees in 2001 is konsepriglyne vir die instelling en funksionering van munisipale wykskomitees in 2003 aan die *National Conference on Ward Committees* voorgehou en daarna gepubliseer. Hierdie konsepriglyne is in 2005 as finale riglyne, sonder enige substantiewe veranderings, gepromulgeer. ‘n Omvattende bepaling in die konsepriglyne hanteer die funksies en bevoegdhede van wykskomitees en ‘n aantal verpligtinge en bevoegdhede wat aan wykskomitees gedelegeer mag word, word voorgestel. Die mees relevante funksies is:

- a) Om as ‘n amptelike gespesialiseerde deelnemende struktuur in die munisipaliteit te dien;
- b) Om formele onpartydige kommunikasiekanale sowel as samewerkende vennootskappe tussen die gemeenskap en die raad te skep. Dit kan soos volg bewerkstellig word:
 - i) Adviseer en maak aanbevelings aan die wyksraadslid ten opsigte van aangeleenthede en beleid wat die wyk raak.
 - ii) Staan die wyksraadslid by in die identifikasie van omstandighede, uitdagings en behoeftes van inwoners.
 - iii) Versprei inligting in die wyk met betrekking tot munisipale aangeleenthede soos die begroting, geïntegreerde

⁴⁸ Gegewe die bogenoemde beskrywing van die rol van wykskomitee teenoor die gestelde oogmerk van wykskomitees om deelnemende demokrasie te verdiep, bestaan hier ‘n wanbalans en tekortkomming deurdat dit voorkom of daar ‘n gebrek aan konseptuele onderskeid tussen regering (“governance”) en demokrasie ontstaan.

⁴⁹ Sien ook Piper en Deacon (2009:416) waar hulle argumenteer dat: “The reasons for the innovation of ‘participatory governance’ are many and include redressing the remoteness of national and provincial governments, improving the responsiveness of local government, especially as regards service delivery and local economic development, as well as expressed ideological commitment to deepening democracy” (my beklemtoning).

- ontwikkelingsbeplanning, diensleweringsopsies en munisipale eiendomme.
- iv) Ontvang van navrae en klagtes van inwoners met betrekking tot munisipale dienslewering, die kommunikasie daarvan met die raad en die verskaffing van terugvoer aan die gemeenskap ten opsigte van die raad se respons.
 - v) Verseker konstruktiewe en harmonieuse interaksie tussen die munisipaliteit en gemeenskap deur die gebruik en koördinasie van wykinwoners en ander gemeenskapsontwikkelingsforums.
 - vi) Skakel met ander forums en organisasies met betrekking tot sake wat die wyk raak.
- c) Om te dien as 'n agent ter mobilisering van gemeenskapsoptrede. Dit mag soos volg bewerkstellig word:
- i) Toesien tot alle sake wat die gemeenskap raak en tot voordeel strek.
 - ii) Om in die beste belang van die gemeenskap op te tree.
 - iii) Aktiewe deelname van die gemeenskap verseker in:
 - aa) Veldtogte vir die betaling van dienste;
 - bb) Die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses;
 - cc) Die munisipaliteit se begrotingsproses;
 - dd) Besluite ten opsigte van munisipale dienste; en
 - ee) Besluite ten opsigte van munisipale verordeninge.
 - iv) Die afbaken en voorsit van sone-vergaderings

(Heydenrych, 2008:712-713).

Dit blyk dus duidelik vanuit die bogenoemde dat die rol en funksies van wykskomitees afhanklik is en verband hou met die element van deelname deur die gemeenskap en nie die toegewysde rol van verkose verteenwoordigers of

munisipale amptenare verplaas nie. Daar is ook inderdaad klem daarop geplaas dat wykskomitees nie ge-oorinstitusionaliseer en tot administratiewe vertakkinge van die munisipaliteit verhef moet word nie (Reddy, 2010:72). Die rol van wykskomitees moet dus gevvolglik binne 'n gekonstitusionaliseerde en geïnstitusionaliseerde raamwerk van plaaslike regering en (veronderstelde) plaaslike demokrasie verstaan word. Buccus (2012:247) stel dit ook dat: "Ward committees are conceptualised to enable municipalities' compliance with the constitutional and legislative requirements that enhance participatory democracy in local government". Verder beklemtoon Buccus (2012:248) ook dat: "Hence there is a co-existence of the 'collective will' (ward committee/community) and the councillor that oblige both to represent the interest of the community honestly". (Sien ook Smith en De Visser, 2009:2, vir kontekstualisering van wykskomitees en 2009:6-13 vir die wetgewende en beleidsraamwerk).

Uit die oorsig hierbo is dit reeds duidelik dat wykskomitees binne die konteks van meer beperkte vlakke van deelname gekontekstualiseer kan word. Enersyds word daarna verwys dat wykskomitees 'n verskynsel is wat nakoming van grondwetlike en wetlike voorskrifte betref. Die beskrywing van nakoming ("compliance"), deur Buccus hierbo, word egter in hierdie studie as beperkend beskou. Hier word nie teen nakoming van wetlike voorskrifte geargumenteer nie, want Suid-Afrika is weliswaar 'n konstitutionele staat, maar die benadering om instrumente wat demokrasie moet bevorder te relegeer tot nakoming, ontneem reeds die gemeenskap van 'n potensiële maglsruimte. Voorts is die beperkte bevoegdhede van hierdie komitees aanduidend van die beperkte orde deelname wat dit veronderstel en gevvolglik sou dit maklik wees om in te sien hoe wykskomitees "rubberstempels" of oneffektief kan word.

3.2 Ander geïnstitusionaliseerde vorme van openbare deelname

Alhoewel die fokus van hierdie studie op wykskomitees val, word dit belangrik geag om kortliks aandag te gee aan ander geïnstitusionaliseerde vorme van openbare deelname in plaaslike regering, waarna ook hierbo verwys is. Dit veral teen die agtergrond van artikel 16 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000 waar dit in subartikel 1 gestel word dat:

"A municipality must develop a culture of municipal governance that complements formal representative government with a system of participatory governance...".

In die konteks van hierdie subartikel word verder spesifiek verwys na die prosesse wat vervolgens bespreek sal word en as komplimentêr tot wykskomitees beskou kan word.

3.2.1 Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning

Mathekga (2006:98) verwys daarna dat: "Theoretically, the importance of community incorporation is well captured in the legislative framework, hence the government's idea of 'integrated development planning' which states that 'local government must be committed to work with citizens and groups within the community to find ways to meet their social, economic and material needs and improve the quality of their lives".

Reddy (2010:71) beklemtoon ook die Geïntegreerde ontwikkelingsbeplanning (GOP)-proses en meld dat die GOP plaaslike prioriteite belig en verseker dat beskikbare hulpbronne effekief in dienslewering aangewend word. Ingevolge die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000 moet 'n prosesplan vir die opstel, aanvaarding en hersiening van die GOP opgestel en die plaaslike gemeenskap gekonsulteer word alvorens dit aanvaar word. Die GOP verteenwoordig dus geïnstitutionaliseerde deelname met gestruktureerde skakeling en 'n openbare forum vir die bespreking van veral diensleweringskwessies.

3.2.2 Prestasiebestuurstelsel

Samelopend met die geïntegreerde ontwikkelingsbeplanningsproses is die munisipale prestasiebestuurstelsel. Daar word van elke munisipaliteit verwag om 'n plaaslike stelsel in ooreenstemming met sy bronne en omstandighede te ontwikkel, aan prioriteite, oogmerke, indikatore en teikens wat in die GOP vervat is, gehoor te gee en, ook belangrik, om 'n kultuur van prestasiebestuur binne sy strukture te bevorder met die beklemtoning van "efficiency, effectiveness and accountability". Daar word ook voorsiening gemaak vir gemeenskapsbetrokkenheid en interne belanghebber-betrokkenheid by die daarstel van sleutel prestasie-aanwysers (KPI's – key performance indicators) (Reddy, 2010:73). Van belang in die konteks van hierdie studie is die beginsel van verantwoordbaarheid, deurdat die gemeenskap en by implikasie populêre soewereiniteit daardeur erken word. In hierdie sin dra dit dus by tot die onderskraging van deelnemende demokrasie.

3.2.3 Kontraktering van dienslewering

Dienslewering hoef nie alleen deur staatsinstellings behartig te word nie. Ander partye kan hierby betrek word. Hierdie terrein bly 'n onontgind moontlikheid om (plaaslike) demokrasie te verdiep en moontlike oplossings te bied vir die geweldige probleme wat deur Suid-Afrika met betrekking tot dienslewering, werkloosheid, armoede en selfs die ontwikkeling van 'n kollektiewe bewussyn as gemeenskap ervaar word. Reddy (2010:74) verwys daarna dat: "Local direct involvement can be positive and beneficial, in rural and low-income communities in particular".

Die munisipaliteit bly in beheer van dienslewering as diensleweringsgesag, maar 'n afsonderlike diensverskaffer kan aangestel word. Hierdie benadering kan bydra tot die handhawing van standaarde, billikheid van tariewe, ens. Terwyl dit die druk van die municipale owerheid verlig ten opsigte van die lewering van dienste waarvoor kundigheid in die openbare sektor moontlik te kort skiet. Verder is dit uiteraard 'n ruimte waar die gemeenskap betrek kan word en wat tot (minstens) beter begrip in die arena van dienslewering kan lei.

Maar dit is inderdaad die probleme wat munisipaliteite self in die gesig staar, soos gebrek aan kapasiteit, kundigheid, ens., wat ook deur ander potensiële diensverskaffers ervaar word, ook die wat gemeenskapsgebaseerd is. Bykomend hiertoe kan die sake wat reeds algemene woordeskat geword het in die bestuurskonteks, soos die nodigheid om geïntegreerd te werk, leierskap, ens. bydra tot die verdieping van elemente van demokrasie indien in "collaborative capacity" (Reddy, 2010:74) geskep word.

3.2.4 Munisipale begroting

Munisipale begroting vereis ook 'n deelnemende proses en wetgewing in hierdie verband vereis dat met die gemeenskap gekonsulteer word. In hierdie proses is daar dus ruimte vir samewerking ten einde die behoeftes van die gemeenskap te identifiseer en prioritiseer. Die begrotingsproses bied ook 'n ruimte vir die onderrigfunksie van plaaslike demokrasie, indien weer op Mill, waarna in vorige hoofstukke verwys is, ag geslaan word. Inderdaad dui Reddy (2010:82) ook aan dat hy "civic education" as 'n uitdaging vir plaaslike regering sien en stel dit dat: "...local communities are not *au fait* with their civic obligations. Local democracy is a new concept. Proportional representation voting has had a negative effect on the system, as councillors are accountable only to their political parties".

Ter afsluiting van hierdie bespreking kan dit gestel word dat dit ten doel was om die instelling van wykskomitees kortliks as 'n institusionele vorm van deelname met bepaalde funksies te bespreek en kontekstualiseer. Teen die agtergrond van die tipologie van deelname vroeër in hierdie hoofstuk kan ook aangevoer word dat wykskomitees 'n posisie op die rangleer van deelname beklee wat in reikwydte tog beperk en afgebaken is. Dit is duidelik dat daar 'n verbintenis tot openbare deelname is, maar dat die omarming van 'n vennootskap of verbond met die gemeenskap beperk word deur die wipplank ry tussen plaaslike regeerkundigheid ("governance") en plaaslike demokrasie, enersyds, en verder met betrekking tot die funksies van wykskomitees wat nie as sover tot 'n soort magsdeling strek nie.

Die geïntegreerdheid van deelname in plaaslike regering word deur ander prosesse soos die GOP en die municipale begroting ondersteun en om hierdie rede is kortliks hierna verwys. Die funksies van wykskomitees, soos hierbo na verwys, het dan ook op hierdie komplimentêre prosesse betrekking.

Wykskomitees as instelling vertoon dus 'n onvervuldheid in terme van die belofte van deelname deurdat dit institusioneel en funksioneel beperkend is as 'n betrekingsruimte tot die eenkantigheid van verteenwoordigende demokrasie.

4. IMPLEMENTERING VAN DIE WYKSKOMITEESTELSEL

Heydenrych (2008:713) dui aan dat die implementering van die wykskomiteestelsel 'n ongelyke proses was deurdat dit nie in alle opsigte en in alle munisipaliteite dieselfde vlak van implementering bereik nie. Die destydse Departement van Provinciale en Plaaslike Regering het in 2004 'n ongepubliseerde opname onderneem om die stand van die implementering van die wykskomiteestelsel te bepaal. Vraelyste is aan munisipaliteite gestuur om 'n aantal aspekte met betrekking tot wykskomitees te probeer bepaal. Sommige munisipaliteite het struikelblokke met betrekking tot hul vermoë insake die effektiewe funksionering van wykskomitees gerapporteer. Baie munisipaliteite word deur begrotings en finansiële tekortkominge in die gesig gestaar. In sommige gevalle is egter 'n gebrekkige verbintenis tot hierdie vorm van deelnemende demokrasie aangedui, byvoorbeeld sommige van die opmerkings deur munisipaliteite gemaak, was soos volg: "Some meetings not held as there is a lack of buy-in from communities to attend as well as members" en "Two

councillors are never available or never call a meeting and one councillor cannot get people to attend a meeting" (Departement van Provinciale en Plaaslike Regering, 2004, soos aangehaal deur Heydenrych, 2008). In aansluiting hierby huldig Piper en Deacon (2009:416) 'n pessimistiese siening en meen dat hul navorsing daarop duï dat die wykskomiteestelsel swak is en swak ontwikkel is en nie oor die vermoë beskik om 'n impak op raadsprosesse te hê nie. Hul bevindings duï daarop dat die funksionering van wykskomitees uitermate afhanklik is van die prestasie van wyksraadslede, die politieke wil van die plaaslike party en die ondersteuning van die munisipaliteit. Gevolglik meen hulle dat wykskomitees nie openbare deelname ten opsigte van plaaslike regering kan onderskryf nie.⁵⁰

Dit was gevvolglik duidelik dat die rol wat wykskomitees moet vervul, nie in alle gevalle vervul is nie. Heydenrych (2008:715) argumenteer dat daar in sommige gevalle sekerlik 'n gebrek aan die begrip van die rol van wykskomitees is, in ander is daar apatie, beide van die gemeenskap en raadslede, en in sommige gevalle is daar 'n gebrekkige verbintenis van munisipaliteite se kant. Een munisipaliteit het, soos aangehaal in die bogenoemde verslag, verklaar dat: "Availability of time, unemployment and poverty are concerns which have a higher priority, than attending a meeting that from their (the community) point of view has nothing to offer".

Die *Centre for Public Participation* het in 'n navorsingsverslag van 2007 ook 'n aantal sake uitgelig. Dit sluit in gebrek aan responsiwiteit van plaaslike regering, gebrek aan duidelikheid of die verbintenis tot openbare deelname 'n ware passie is, konsensus dat meganismes gebrekkig funksioneer, finansiële ondersteuning en opleiding (Buccus et al., 2007:23). Die verslag het bevind dat wykskomitees oneweredig versprei is, oor die algemeen 'n beperkte impak het en oneffektief is in die versekering van effektiewe dienslewering. Die verslag vind verder dat openbare deelname min aandag geniet ten opsigte van besluitneming, dat openbare deelname meestal hoër besluite legitimeer en die burgerlike gemeenskap swak is in terme van gesag en mag. Die gevolgtrekking word bereik dat openbare deelname nie 'n uitdaging van politieke wil is nie, maar eerder 'n uitdaging van praktiese

⁵⁰ Die problematiek en tekortkominge rondom wykskomitees is omvattend en benewens die verwysings hierbo ook in verdere verslae goed gedokumenteer. Die "Ward Committee Status Quo Report" van Oktober 2004, voorberei deur die Departement van Provinciale en Plaaslike Regering met die samewerking van GTZ en Idasa en Afesis-corplan, duï 'n wye reeks uitdagings aan in terme van byvoorbeeld die funksionaliteit en geloofwaardigheid van wykskomitees. Die State of Local Governance publikasie van 2012 wys ook deurgaans op hierdie problematiek.

implementering, met ander woorde dit is 'n uitdaging vir diegene wat wil deelneem maar nie kan nie.⁵¹ Die verslag stel voor dat: "with better policy, organisation and resources we can meet this challenge, and develop real public participation which improves delivery, builds local governance and deepens democracy" (Buccus et al., 2007:26). In hierdie verband word dus 'n samekoms van elemente gesuggereer met betrekking tot deelname: 'n soekende na "ware" deelname, aanduidend van die tekortkoming van wykskomitees as instrumente van deelname, die verband met dienslewering (en die tweekantigheid van wat plaaslike regering is, soos wat in Hoofstuk 2 van hierdie studie bespreek is) en die wisselwerking van regeerkundigheid en verdieping van demokrasie wat in verband staan met demokratiese konsolidasie.

Piper en Nadvi (2010:212) meen ook dat hierdie instellings swak ontwerp is, daar 'n gebrek aan 'n ooprechte wil by die elites bestaan en dat die relatiewe mag van sosiale akteurs beteken hierdie instellings is betekenislose prosesse of word eenvoudig deur politieke partye gekoöpteer. Hulle meen voorts die gevolg is 'n onttrekking vanuit hierdie instellings en die aanwending van alternatiewe, soos vorme van populêre protes om deur plaaslike regering gehoor te word, veral deur sosiale bewegings. Hulle meen dat hierdie situasie sal voortduur totdat 'n magsbalans ("balance of forces") met herlewing van die burgerlike samelewing verkry word. Dit is egter duidelik dat hier sprake is van 'n herskikking van magsverhoudinge tussen gemeenskappe en die staat (as verteenwoordiger van die mense) en dus van die demokrasie self. Hierdie herskikking staan duidelik in verband met die benadering in hierdie studie wat op die verdieping van die demokrasie kan dui.

Piper en Nadvi (2010:214) maak die belangrike opmerking dat:

"...the last ten years have witnessed a process of institutional reform of local governance in the name of greater public participation on issues related to the delivery of key social goods. Hence there are very specific and identifiable 'invited spaces' that have the potential, in theory, to both engender more constructive and democratic state-society relations and enhance the delivery of social goods. At the same time, there is a particular history of social

⁵¹ Myns insiens 'n belangrike opmerking met betrekking tot die tekortkominge van die formele aard van instellings soos wykskomitees teenoor alternatiewe vorme van deelname en dus ook die nodigheid om deelname met die oog op demokratiese konsolidasie wyer te verstaan.

mobilization in South Africa around the liberation struggle which has empowered political parties at the expense of civil society and especially social movements”.

Hierdie insig dra by tot die bevestiging van die vertrekpunt in hierdie studie waar 'n wisselwerking van verskillende vorme van deelname tot die verwesenliking van demokratiese konsolidasie bydra.

Dit blyk dus uit hierdie oorsigtelike opmerkings dat 'n aantal breë temas met betrekking tot die implementering van wykskomitees na vore tree. Hierdie temas sluit in die algemene funksionering van wykskomitees en hoe om dit te verbeter, uitdagings met betrekking tot hulpbronne en die verbintenis tot die instelling vanaf munisipaliteit, raadslede en gemeenskappe se kant. Hierdie aspek neem ook verskillende permutasies aan en is nie noodwendig orals dieselfde nie, soms is raadslede meer verbind tot die komitees en in ander gevalle is die gemeenskap meer verbind daar toe. In hierdie aspek lê 'n belangrike element in terme van die koppeling van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie en die verhoudinge tussen die gemeenskap en raadslede. Die opmerking deur 'n munisipaliteit, waarna hierbo verwys word, dat gemeenskappe groter bekommernisse, soos armoede en werkloosheid, het as om vergaderings by te woon, is ook veelseggend. Enersyds kan daar 'n element van waarheid daarin wees dat substantiewe sake nie ten koste van procedurele of burokratiese nakoming uitgerangeer kan word nie, maar andersyds dui dit ook daarop dat die waarde wat wykskomitees kan toevoeg om hierdie sake ten minste op 'n vlak te hanteer, nie benut (of selfs erken) word nie. Onderrig in die demokratiese politiek kan hier van waarde wees, soos reeds in hierdie studie by wyse van die bespreking van J S Mill gesuggereer is. Verder is die beperkte impak op raadsbesluite ook van insiggewende betekenis, beide in terme van die laer orde wat wykskomitees in die tipologie van deelname geniet, maar ook aansluitend by die raadslid/wykskomitee-verhouding in terme van die raakvlak tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie en die gedagte van 'n magsdeling tussen die gemeenskap/mense en die regering/overheidsliggaam.

Ook van belang, wat reeds hierbo blyk, is 'n disfunksionele verband tussen dienslewering en wykskomitees (wat ook later sal blyk) en die gevaar wat dit in terme van geloofwaardigheid van wykskomitees inhou.

4.1 Implementering van wykskomitees: Gevolgtrekkings gebaseer op gevallestudies

Etlike gevallestudies is reeds uitgevoer waarin die instelling van wykskomitees ondersoek is. In hierdie afdeling word van hierdie gevallestudies bestudeer ten einde patroonmatighede te identifiseer wat aanduidend kan wees tot die betekenis van die problematiek rondom wykskomitees. Ten einde 'n beeld te konstrueer ten opsigte van wykskomitees as instelling met betrekking tot gevallestudies sal veral, ook in die konteks wat reeds hierbo geskets is, aan drie studies aandag geskenk word. Eerstens, gevallestudies ten opsigte van enkele munisipaliteite nagevors deur Piper en Deacon (2009), tweedens, 'n studie van ses wykskomitees in drie uiteenlopende munisipaliteite deur Smith en De Visser (2009) en derdens, 'n meer omvattende studie oor wykskomitees onder leiding van die Europese Unie (2012) in die konteks van die Plaaslike Regering Omkeerstrategie. Die gevallestudies verteenwoordig dus ook navorsing vanuit 'n akademiese vertrekpunt, 'n nie-regeringsektor-perspektief en ook 'n institutionele en staatlike perspektief.

Piper en Deacon (2009:420 en verder) het gevallestudies in etlike munisipaliteite met betrekking tot wykskomitees uitgevoer. In die geval van Msunduzi munisipaliteit (KwaZulu-Natal) is ondersoek ingestel na die instelling, samestelling, rol en werking van wykskomitees, met spesifieke verwysing daarna of die komitees demokratiese gespreksvoering (“deliberation”) verdiel. Dus veral van belang vir hierdie studie in soverre die kernelement van deelnemende demokrasie aangeraak word.

Ten spyte van Piper en Deacon se pessimisme hierbo na verwys, stel hulle dit tog dat: “It was found that, leaving aside the fact that they lack decision-making powers, ward committees can indeed deepen local deliberation (and therefore democracy) if they (1) have competent ward councillors, (2) are not undermined by party political agendas and (3) are materially and institutionally supported by council” (2009: 420). Alhoewel die data wat Piper en Deacon in hul analise verskaf nie so negatief daar uitsien as wat dit deur hulle geïnterpreteer word nie, blyk dit tog dat die geval etlike tekortkominge uitwys (sien hieronder). Wat wel belangrik is, is dat klem op die sentrale rol van die wyksraadslid geplaas word. Die komitee is dus 'n institutionele skakeling tussen die verkose, verteenwoordigende segment van demokrasie en die

burgery of die mense. Dit vorm dus wel 'n vergelykbare fenomeen met die protesverskynsel wat 'n interaksie tussen dieselfde segmente verteenwoordig.

Piper en Deacon (2009) beklemtoon die institusionele tekortkominge wat betref die instelling van wyskomitees in hul Msunduzi-gevallestudie. Dit sluit byvoorbeeld die losse benadering met betrekking tot die verkiesing van wykskomiteelede, die koöptering van lede (terwyl hulle aandui dat nasionale riglyne hierteen waarsku) en die prominensie van wyksraadslede in hierdie proses in, wat in werklikheid die komitee se funksionering en effektiwiteit van een persoon afhanklik stel. Wat ook duidelik blyk uit die verwysing na 'n spesifieke wyk as voorbeeld in verband met die uitoefening van die keuses en invloed van die wyksraadslid was die keuse van lede wat meestal wit sakepersone was en tot gevolg gehad het dat die wykskomitee eerder soos 'n sakekamer daar uitsien, terwyl die bevolking in die betrokke wyk eerder swart en met 'n middel tot lae inkomste daar uitsien.

Hierdie geval demonstreer bepaalde tekortkominge duidelik. Die komitee verkry hierdeur 'n elitistiese en uitsluitende karakter, wat om die persoon van die wyksraadslid wentel. Hierdeur kan die filosofie van deelnemende demokrasie soos in hierdie studie verstaan word, nie gedien word nie.

In terme van operasionalisering/werksaamhede was 'n wesenlike tekortcoming die frekwensie van vergaderings, wat ook aanduidend kan wees van kwessies rondom verantwoordbaarheid.

'n Verdere belangrike punt staan in verband met die sake wat tydens wykskomiteevergaderings bespreek word. Piper en Deacon (2009:423-424) noem die volgende sake in volgorde van voorkoms wat in Msunduzi-wykskomitees bespreek is:

- sanitasie en gesondheid
- water en dreinering
- behuising
- vervoer en paaie
- ontwikkeling
- misdaad
- onderwys, veral skoolfooie

- dienslewering
- eiendomsbelasting en huur
- werkloosheid
- onwettige storting en tuinvullis
- grassny
- MIV/Vigs
- begrafnisse
- welsyn
- pensioene
- ontspanningsgeriewe vir die jeug
- elektrisiteit
- stadsverbeteringsdistrik
- toerisme

Die belang van hierdie lys van besprekingspunte sal ook verder in die volgende hoofstuk met betrekking tot protes duideliker blyk. Maar wat ook van belang is, is die mening dat daar 'n verskil bestaan met betrekking tot wat in verskillende wyke as belangrik geag word. In meer welgestelde wyke is die sake van belang kwessies soos misdaad, beligting en verkeerskalmering, terwyl die armer wyke kwessies soos ontwikkeling in die breër sin, behuising, sanitasie en dienslewering as van belang beskou.

'n Verdere punt van belang uit Piper en Deacon (2009:424-425) se navorsing blyk die verpolitisering van wykskomitees te wees, ten spyte daarvan dat 'n wykskomitee nie partypolities behoort te wees nie. Piper en Deacon (2009) wys op drie soorte party-invloed op die wykskomitees, naamlik. tussen-party kompetisie, intra-party kompetisie en beleidskompetisie. Met betrekking tot die Msunduzi-geval word daarna verwys dat die verpolitisering van wykskomitees veral in swart areas is en die voorkoms van intra-party faksionalisme veral in die ANC 'n probleem. Andersins het dit geblyk dat die DA in gevalle nie "inkoop" in die munisipaliteit se inisiatiewe wat die wykskomitees betref nie, en eerder komitees op hul eie manier bedryf.

Piper en Deacon (2009:425-426) kom tot die belangrike gevolgtrekking dat:

“The implications of partisan ward committees extend beyond just undermining their independent role, but also directly impact on the health of civil society, undermining its ability to engage the local council...Thus, to the extent that ward committees supplant other civil society formations in more advantaged areas, and these same ward committees remain colonised by party agendas, we see the effective extension of party authority over local areas. For champions of an independent civil society, it is fortunate – in an ironic sense – that many ward committees are simply not functioning, and thus cannot play this role. Nevertheless, the special status that ward committees enjoy as official structures of public participation, and the clear evidence of party dominance of ward committees, are not good news for state-society relations”.

Vergelyk ook hiermee die opmerkings van Mukwedeya (2013:33) ten opsigte van partydigtheid in wykskomitees in die Buffalo City metropolitaanse munisipaliteit en wat op dieselfde patroonmatigheid dui. In die algemeen wys Reddy (2010:72) ook daarop dat politieke partye onder die dekmantel van burgerlike organisasies verteenwoordiging op wykskomitees bekom het en dat wykskomitees “has also fallen victim to locally dominant parties, which see it as an alternate site of power and control over communities” (Brown en Mde (2006), soos aangehaal deur Reddy (2010:72)). Soos wat ook verder hieronder sal blyk, sien Reddy (2010:72) ook wykskomitees as dat dit ‘n belangrike en effektiewe voertuig kan word om (soos hy dit stel) gedesentraliseerde deelname te verbeter.

Piper en Deacon (2009:429) kom tot die gevolgtrekking dat, ten spyte van die tekortkominge hierbo bespreek, wykskomitees as ‘n positiewe verwikkeling beskou kan word. Hulle stel dit ook dat: “In theory, properly constituted, independent and well-functioning ward committees can improve the information exchange and deliberative aspects of key council processes and, in that sense at least, deepen local democracy in South Africa”.

Piper en Deacon (2009) se studie is dus nie soveel van belang wat effektiwiteit in terme van bepaalde funksies of dienste betref nie, maar eerder in die politieke dinamika en demokratiese betekenis met betrekking tot hierdie komitees. Sake van

belang is dus ver(party)politisering van die komitee en nie net vanuit ANC-geledere nie en in samehang hiermee die vertroebeling van die raakvlak met die verteenwoordigende demokrasie in terme van politieke party en raadslid.

Die gevallenstudie dui dus op 'n belangrike aspek vir die argument in hierdie studie, synde die wisselwerking van die verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, maar ook die sensitiwiteit daarvan in terme van die kwesbaarheid wat wykskomitees uit hoofde van hul aard in hierdie verband inhou en dat dit nie as 'n betrekingsruimte genoegsaam weerstand teen die geïnstitutionaliseerde en partygebaseerde aard van verteenwoordigende demokrasie sal kan bied nie. Om hierdie rede sal wykskomitees in die sfeer van deelname deur alternatiewe vorme van deelname en ook kontestasie versterk moet word om tot die konsolidasie van demokrasie by te dra. Dit is moontlik dat wykskomitees op die ou end in werklikheid deel van die institutionele argitektuur van demokrasie word, sonder aktivistiese deelname en dan sodoende slegs gedeeltelik tot konsolidasie bydra en nie genoegsaam tot die veelfassetigheid van konsolidasie verbind is nie. In hierdie verband is Piper en Deacon se opmerking hierbo aangehaal dat swak funksionerende wykskomitees eintlik die burgerlike samelewing ten bate kan wees, besonder betekenisvol, ook met betrekking tot die element van protes wat in die volgende hoofstuk bespreek word.

'n Verdere punt van belang is die aanduiding van die rasseskeidslyn in die wykskomitee-instelling as sodanig, soos blyk uit verskillende interpretasies of begrip van wat 'n wykskomitee moet wees tussen wyke wat oorwegend swart en wyke wat oorwegend wit is.⁵² Myns insiens is hier belangrike implikasies te bespeur vir die breër betekenis van populêre soewereiniteit, die begrip van die mense, die gemeenskap en ook demokratiese konsolidasie. Die opmerking van Piper en Deacon (2009) dat die verpolitisering van wykskomitees die burgerlike samelewing tot nadeel kan strek, is ook van kritieke belang, aangesien so 'n verwikkeling die doel van wykskomitees en ook die deelnemende demokrasie tot nadeel sal strek. Die

⁵² Vergelyk die siening van die wykskomitee wat soos 'n sakekamer funksioneer met die siening verderaan in die studie van Smith en De Visser (2009) gereflekteer waar na die funksionering van 'n wykskomitee eerder as 'n belastingbetalersvereniging verwys word. Wat eintlik, myns insiens, hier van belang is, is die implikasie van uitsluiting by wyse van minstens die persepsie van die elite-oorwig wat sakepersone (kapitalisties, eie belang, winsbejag, implikasies vir ontwikkeling, sonering, ens.) en eiendomsbesitters (belastingbetalers in munisipale konteks as eiendomsbelasting) (ryk teenoor arm, eensydige perspektief op ontwikkeling, sonering, ens.) meebring en nie met die Suid-Afrikaanse begrip van plaaslike en deelnemende demokrasie strook nie.

implikasie vir die noodsaak van die verbreding van deelnemende demokrasie buite die institusionele ruimte is gevolglik van kernbelang.

Smith en De Visser (2009:16) het ook 'n studie oor wykskomitees onderneem waarin navorsing ten opsigte van ses wykskomitees in drie munisipaliteite gedoen is. Hulle verwys na Oldfield (2008) wat van mening is dat wykskomitees drie kritiese beperkings in die gesig staar. Hierdie beperkings is die politiek van verteenwoordiging, strukturele beperkings tot mag en die problematiek van raadslid en partypolitiek.

Wat die politiek van verteenwoordiging betref, beaam Smith en De Visser (2009:16) die probleem rondom wie op wykskomitees verteenwoordig word en die voorkeure van raadslede wat deurslag vind. Die klem word verder op belanggroepverteenwoordiging sowel as geografiese verteenwoordiging geplaas, en dit word gestel dat: "The challenge is further to ensure that, through their consultation processes, ward committees are fully embedded within the multiple interest groups and sectors in their communities" (Smith en De Visser, 2009:17). Hierdie opmerking is eintlik baie belangrik en dit is op hierdie punt dat, in die konteks van hierdie studie, kritiek teen die samestelling van wykskomitees uitgespreek kan word. Die teenpool van die verkiesing van wykskomiteelede wat as *lede van die gemeenskap* (en, toegegee, ruimte skep vir manipulasie en ook gebrek aan "ware" verteenwoordiging) tot die komitee toetree, is die gestructureerde benadering van verteenwoordiging van belanggroepe. Hier is die probleem egter weer een van uitsluiting indien *nie tot die groep behoort word nie*, en 'n verheffing van struktuur bo selfs populêre soewereiniteit. Verteenwoordiging in wykskomitees is dus op 'n bepaaldevlak 'n fundamentele probleem in soverre dit deelnemende demokrasie en insluiting aangaan (met 'n klem op deelname deur die mense of burgers eerder as groepe), en binne die konteks van hierdie studie konsolidasie.

Wat die magte van wykskomitees betref, bevestig Smith en De Visser (2009:18) dat munisipaliteite nie op enige betekenisvolle wyse magte en bevoegdhede aan wykskomitees gedelegeer het nie. Voorts is die rol van wykskomitees in die monitering van die prestasie van wyksraadslede 'n kontensieuse saak en hier is duidelik sprake van 'n politieke magspel wat die raadslede as verkose

verteenwoordigers en die wykskomitee as instellings van deelnemende demokrasie betref.

Probleme met betrekking tot die vaardighede, befondsing en hulpbronne word ook as hindernisse tot die sukses van wykskomitees gelys.

Ten opsigte van funksionaliteit dui Smith en De Visser (2009:19-20) die volgende tipiese uitdagings aan:

- Probleme met die volhoubaarheid van komiteelede se deelname en belangstelling. In sommige gevalle word vergaderings nie gehou nie of is daar te min lede teenwoordig om 'n kworum te vorm.
- 'n Hoë omset van lede soos wat hulle belangstelling verloor of weens werksgeleenthede verhuis.
- Die voorsitters (wyksraadslede) is nie beskikbaar om vergaderings by te woon of belê nie vergaderings nie.
- Geen duidelike verwysingsraamwerk vir komitees nie, wat lei tot ad hoc-benaderings tot sake wat in die komitees na vore kom.
- Swak werksverhouding tussen wyksraadslede en die komitees, terwyl wyksraadslede ook soms deur die komitees bedreig voel.
- Verwante persepsies dat sommige komiteelede ambisies het om wyksraadslede te word en gevolglik in kompetisie kom met die voorsitter van die komitee en selfs die komitee ondermyn.
- Onvoldoende hulpbronne.
- Notules van komiteevergaderings word nie geneem nie.
- Die fisiese grootte en afstande in wyke kan tot praktiese probleme met betrekking tot vergaderings lei.
- Die ampstermyn van komitees kan tot kapasiteitsverlies in komitees lei wanneer lede vervang word.

Toegang tot inligting van die munisipaliteit is ook dikwels beperk, wat daartoe lei dat wykskomitees nie hul funksie as 'n kommunikasiekanaal effekief tot uitvoer kan bring nie.

'n Belangrike saak is die invloed waарoor wykskomitees op die besluitneming wat in die munisipale raad geneem word, beskik. Smith en De Visser (2009:20) dui aan dat:

“...available research suggests that ward committees are in general not having a significant influence on the decisions made by council and how resources are allocated at ward level”.

Wykskomitees staan ook in 'n kompeterende verhouding tot ander moontlike kanale of ruimtes van deelname deur die gemeenskap en die vrees word deur waarnemers uitgespreek dat wykskomitees selfs hierdie ruimtes ondermyn of vervang het. (Smith en De Visser, 2009:21) (sien ook hierbo waar Piper en Deacon dieselfde punt aanraak). Die mening word ook uitgespreek dat in plaas daarvan dat op 'n ryk deelnemende kultuur staatgemaak word, munisipaliteit selfs algeheel op wykskomitees as die enigste legitieme kanaal staatmaak om met lede van die gemeenskap in interaksie te tree. Smith en De Visser (2009:22) verwys ook na Oldfield (2008) dat:

“...the introduction of ward committees is part of a process over the past decade in which processes and spaces for participation have been formalised, with the result that ‘the nature of engagement between communities and local government has become increasingly procedural and technical.’ The danger herein is the possibility that the formally created, government sanctioned ‘invited’ spaces such as ward committees crowd out other spaces through which citizens prefer to participate on their own terms. *Indeed, one explanation for the spate of community protests that have been experienced throughout the country in recent years lies in the fact that citizens feel alienated from and ignored by the formal spaces for participation...*” (my beklemtoning).⁵³

Smith en De Visser (2009) bespreek vervolgens die gevallestudies wat hulle onderneem het. Die betrokke munisipaliteit word nie in die studie by name geïdentifiseer nie.

Met verwysing na gevallestudie 1 blyk dit dat die betrokke munisipaliteit 'n gemiddelde kategorie B-(plaaslike) munisipaliteit is waar 'n beleid ten opsigte van wykskomitees deur die munisipale raad aanvaar is, opleiding aan wykskomiteelede

⁵³ Hierdie punt het betrekking op die bespreking van wykskomitees in hierdie hoofstuk, maar is ook verbandhoudend met die bespreking van protes in die volgende hoofstuk en die verband tussen hierdie vorme van deelname wat in hierdie studie geargumenteer word.

verskaf en beperkte hulpbronne beskikbaar is om wykskomitees te ondersteun. Die funksionaliteit van wykskomitees word ook as gemeng beskryf en waar wykskomitees die behoeftes van die gemeenskap aan die raad gekommunikeer het, min deur die munisipaliteit gedoen kan word om hierdie behoeftes aan te spreek. Ten opsigte van kommunikasie is 'n belangrike punt deur een respondent geopper dat: "...there is not enough follow up from councillors with the Speaker about issues that are raised by the ward committees" (Smith en De Visser, 2009:25). Met betrekking tot die verhouding tussen wykskomiteelede en die wyksraadslid word ten opsigte van wyk A aangedui dat: "The ward committee members interviewed were very disparaging about the role of the ward councillor. They claimed that he is not involved and does not convene ward committee meetings or engage with the community. They have apparently complained about his performance to the Speaker and to the Chief Whip but have received no response" (Smith en De Visser, 2009:26). Die raadslid het egter beweer dat vergaderings gereeld gehou word (2009:27). In wyk B is die verhouding tussen die wyksraadslid en wykskomitee weer as goed beskryf, terwyl dit gestel word dat: "Generally the committee was reported to have a good relationship with the community, although it was noted that the community's support is diminishing because of non-delivery of services in the ward" (2009:34).

Die tipiese sake wat normaalweg deur hierdie wyk bespreek word, het te maken met diensleweringskwessies in die dorpies ("villages") wat in die wyk bestaan. Sodanige sake is water, elektrisiteit, toegangspaaie, behuising, skole, sale, stadions, omheining van begraafplase, ens. Ten opsigte van die verhouding tussen die wykskomitee en die wyksraadslid word dit gestel dat: "The ward committee members expressed concern that the community is losing confidence in the committee because the ward councillor and PR councillor are not responsive" (2009:29).

Met betrekking tot wyk B in dieselfde munisipaliteit blyk dit ook dat van die uitdagings wat Piper en Deacon (2009) in Mzunduzi munisipaliteit geïdentifiseer het, ook hier ter sprake is, naamlik 'n rol wat deur partypolitiek in die komitee gespeel word, uitdagings vanuit dieselfde party as die wyksraadslid deurdat sommige wykskomiteelede self ambisies het om raadslede te word, asook konflik met opposisiepartye (2009:31-32). Dit blyk ook duidelik dat invloed in raadsbesluite

beperk is en dat daar 'n duidelike erkenning deur die wykskomitee is dat die raadslid nie die mag het om oor dienslewering met betrekking tot die wyk te besluit nie⁵⁴.

Dit blyk dat die wykskomitee van wyk B in hierdie munisipaliteit as funksioneel beskou word en gereelde wyksvergaderings ook gehou word. Die raadslid duï egter aan dat die bywoning van die publiek by hierdie vergaderings nie bevredigend is nie en dat die publiek slegs geïnteresseerd is wanneer water en elektrisiteit by hierdie vergaderings bespreek word.

Die gevallenstudie Munisipaliteit 2 word as 'n landelike munisipaliteit met heelwat armoede en werkloosheid binne sy grense beskryf. Interessant genoeg, was die munisipaliteit ten tyde van die studie van Smith en De Visser (2009) besig om 'n openbare deelname-beleid op te stel, terwyl daar reeds 'n 2004 munisipale verordening ten opsigte van wykskomitees bestaan het, maar dat onsekerheid ten opsigte van die status van hierdie verordening bestaan. Die funksionaliteit van die wykskomitees word as gemiddeld beskryf.

Wyk C in gevallenstudie Munisipaliteit 2 is 'n komitee wat binne die grootste *township* in die munisipaliteit gesitueer is. Dit blyk dat daar 'n tevredenheid is ten opsigte van die wyksraadslid se rol as komiteevoorsitter en dat die raadslid volgens 'n komiteelid aan verwagtinge voldoen. Verder blyk dit dat die komitee sigself effektiief gestructureer het om portefeuilles en areas binne die wyk te verteenwoordig. Daar bestaan ook nege areakomitees binne die wyk wat komiteelede bystaan ten einde van aangeleenthede in hierdie areas op hoogte te bly.

Dit word aangedui dat komiteelede egter nie altyd terugvoering aan gemeenskappe gee nie, maar die raadslid hou dikwels gemeenskapsvergaderings. Vergaderings word in die gemeenskapsaal, wat sentraal geleë is, gehou. Interessant genoeg word dit gestel dat: "The ward committee member interviewed shared the view that the committee is working well, but added that the problem was that the municipality was insufficient to address all the needs in the ward, which has resulted in the community

⁵⁴ Die probleem vertoon ook 'n tweesydigheid. Eendersyds is die mag wat wyksraadslede het om die munisipale raad te beïnvloed beperk wanneer aanvaar word dat die raad se uitvoerende komitee of burgemeesterskomitee die fokus van mag in die raad is. Andersyds het opposisie-wyksraadslede die bykomende hindernis dat hulle partypolities buite die breër magskring van die meerderheidsparty in die raad staan, wat ook 'n verdere dimensie aan die problematiek van die verteenwoordigende demokrasie verleen.

starting to point a finger at the ward councillor for non-delivery" (Smith en De Visser, 2009:38).

In hierdie betrokke wykskomitee is ook positiewe gevalle gerapporteer waar die betrokkenheid van die raadslid en wykskomitee diensleweringshindernisse help aanspreek het. Hierdie betrokkenheid staan veral in die konteks van 'n tussenganger en kommunikasierol, wat dus inderdaad 'n skakel tussen die gemeenskap en die owerhede bevestig.

Wat betref gemeenskapslede waarmee onderhoude ten opsigte van die betrokke wyk gevoer is, is die indruk dat die gevoelens teenoor die komitee positief is en dit duidelik blyk dat die komitee inisiatiewe neem om die gemeenskap tot diens te wees. Dit is egter so dat daar tog 'n beduidende aantal gemeenskapslede was wat kritiek teen die komitee uitgespreek het.

Die wykskomitee D in dieselfde gevallestudie Munisipaliteit 2 blyk ook positief te funksioneer en die raadslid meen die komitee funksioneer baie goed en glo dat: "the strength of the committee is that it is always in touch with the community" (2009:42). Dit blyk verder dat in die geval van hierdie komitee daar ook 'n duidelike verbintenis bestaan tot die geïnstitutionaliseerde en gestruktureerde funksionering van die komitee met betrekking tot vergaderings, verslagdoening, ens. Maar ook dat hier bepaald aanduidings is van meelewing met die gemeenskap in terme van die sake wat die komitee hanteer. Wat ook hier aangelei kan word, is 'n soort gesagsposisie (of erkenning of respek) waaraan die komitee vanuit die gemeenskap beskik. Dit tesame met 'n definitiewe aktivistiese oriëntasie of ingesteldheid. So stel die raadslid dit ten opsigte van opleiding dat hy meen die komitee benodig verdere opleiding "for them to have guts" (Smith en De Visser, 2009:43).

In hierdie betrokke gevallestudie blyk, myns insiens, 'n aantal aspekte wat by hierdie studie van belang is. Hierdie aspekte staan in verband met die demokratiese uitlewing van populêre soewereiniteit in verhouding tot instellings en prosesse wat tot demokratiese konsolidasie bydra. Wanneer 'n positiewe interaksie tussen die mense en die ruimtes van regering waargeneem word, is 'n manifestasie van populêre soewereiniteit waarneembaar en ook waarna dit streef of neig: 'n deelname deur die mense asook 'n erkenning van hierdie populêre soewereiniteit. Dit word

voorgestel dat so 'n manifestasie van populêre soewereiniteit legitimering in die hand werk, wat bydraend tot konsolidasie sal wees.

Smith en De Visser (2009:45) maak verder ook belangrike opmerkings met betrekking tot die gemeenskap se persepsies ten opsigte van wykskomitees. In die eerste plek is dit duidelik dat daar soms 'n vervlegdheid bestaan met betrekking tot die begrip van die onderskeid tussen die munisipaliteit en die wykskomitees sodat wykskomitees as 'n vertakking van die munisipaliteit gesien word en wykskomitees dan vir gebreke van die munisipaliteit verantwoordelik gehou word. Hier is dan 'n aanduiding van 'n tekortkoming van die betrekingsruimte in terme van deelname, maar ook andersyds dat wykskomitees nie noodwendig van belang in die spektrum van deelname is nie, maar die formele regeringstruktuur, die munisipaliteit, se moontlike gebrokenheid eintlik ondermynend tot die uitlewing van populêre soewereiniteit kan wees. 'n Tweede aspek van belang is die bestaan van 'n behoefte aan groter interaksie tussen die gemeenskap en die wyksraadslid (en ook die wykskomitee). So word verwys na die behoefte dat die raadslid 'n kantoor in die wyk moet hê om nader aan die gemeenskap te wees asook die gedagte dat die raadslid 'n huis-tot-huis veldtog moet voer om uit te vind wat die behoeftes van die gemeenskap is.

Die gevallestudie Munisipaliteit 3, alhoewel ook nie geïdentifiseer nie, is duidelik 'n metropolitaanse gebied te oordeel aan die bevolkingsgrootte, begroting en aantal raadslede, soos deur Smith en De Visser (2009:45) aangedui word. In hierdie groter konteks blyk dit dat die tekortkominge wat wykskomitees in die gesig kan staar moontlik meer opmerklik kan wees, soos dat politieke partye ondersteuners gemobiliseer het in die wykskomitee-verkiesingsproses en dat funksionaliteit gemiddeld is.

Wyk E in gevallestudie Munisipaliteit 3 is 'n wyk in 'n gegoede area. Met die instelling van die komitee en die verkiesing van die komiteelede het die Demokratiese Alliansie (DA) uit vrees dat die ANC ondersteuners vir die verkiesing sal aanry 'n veldtog geloods om hul ondersteuners te mobiliseer (hulle wou verseker dat "the committee was politically representative of residents") met die gevolg dat byna almal by die instellingsvergadering wit DA-ondersteuners was en gevvolglik is die verkose komitee nie rasgewys verteenwoordigend van die bevolking van die wyk nie. Hierdie

geval demonstreer die gevaar dat die wykskomitee vanaf sy instelling nie aan die filosofie van wykskomitees voldoen nie deurdat dit 'n partypolitieke instrument kan word. Dit is dan ook duidelik dat hierdie modus operandi nie aan net sekere politieke partye toegedig kan word nie.

Wat vergaderings betref, blameer die raadslid 'n gebrek aan opleiding daarvoor dat hy en die komiteelede oënskynlik nie weet wat hulle moet doen nie en verduidelik dat 'n tipiese vergadering eerder "more like a ratepayers' meeting" funksioneer (Smith en De Visser, 2009: 48).

Met betrekking tot die aktiwiteit van die wykskomitee word die volgende woordeliks aangehaal ten einde die belangrikheid daarvan te onderskryf:

"The committee has met regularly on a monthly basis except for a three month gap in 2008, apparently because the councillor failed to call meetings due to 'other commitments'. No minutes or reports on activities have been submitted to the Speaker because, as the councillor put it, 'no-one asked'. No public constituency meetings have been called since the committee was formed. As the councillor jokingly admitted, he's afraid to call a community meeting because the committee has not done anything to report" (Smith en De Visser, 2009: 49).

Met betrekking tot hierdie wykskomitee word die "wollerige" aard van die problematiek van wykskomitees goed geïllustreer. Dit is duidelik dat hierdie wykskomitee deel uitmaak van 'n metropolitaanse gebied met tipies heelwat hulpbronne, hoë vlakke van kundigheid, ens. Nietemin in 'n wyk waar die stereotipe beeld van 'n gegoede omgewing met wit Suid-Afrikaners en gevorderde kwalifikasies bestaan, is daar tekens van politieke manipulasie van die samestelling van die komitee, sowel as 'n soort moedswilligheid om nie die filosofie van wykskomitees te ondersteun nie.

In teenstelling met bogenoemde wyk, bevind wyk F sigself ook in gevallestudie Munisipaliteit 3, maar is van 'n meer landelike en armoedige aard. In hierdie geval blyk dit dat die raadslid en komitee 'n duidelike begrip het van wat die komitee se funksie is en sien hul rol as "looking after the community" (Smith en De Visser, 2009:50). Hulle besoek ook lede van die gemeenskap om uit te vind wat hul

probleme is en die raadslid verstaan sy en die komitee se rol as die fasilitering van kommunikasie tussen inwoners en regering – ook provinsiaal en nasional. Hierdie posisie is, myns insiens, aanduidend van die groter begrip van die kollektiwiteit van die mense in die konteks van populêre soewereiniteit in verhouding tot die regering. In hierdie opsig kan die wyk en wykskomitee 'n voertuig word tot die verdieping van hierdie populêre soewereiniteit en konsolidasie van demokrasie deurdat die implikasie is dat die belang van wykskomitees en deelnemende regering vir die nasionale politiek en demokrasie ingesien en verstaan word.

In die geval van hierdie wyk blyk effektiewe organisering van die komitee en die regulatoriese aard van gereelde vergaderings ook tot die effektiwiteit van die komitee by te dra. Eenvoudige procedures, soos wanneer die raadslid nie beskikbaar was om as voorsitter by vergaderings op te tree nie 'n ander lid van die komitee as voorsitter waargeneem het, blyk hiertoe by te dra. Gereelde verslae word aan die Speaker se kantoor deurgegee.

In hierdie komitee word ook die kern van aktivisme gevind deurdat die komiteelede 'n behoefte of gewilligheid demonstreer om 'n kollektiwiteit met die gemeenskap te vorm. Dit word geïllustreer deur die uitspraak van 'n behoefte daaraan om opleiding te ontvang oor hoe om hul gemeenskappe van hulp te wees, ook dat dit nuttig kan wees om uit te vind hoe ander komitees funksioneer en belangrik: "to set up some kind of peer exchange programme for ward committees" (Smith en De Visser, 2009:51). Hierdie aktivisme is van kernbelang in die begrip van plaaslike demokrasie en die potensiële voordele wat dit vir die demokrasie in geheel inhou. Dit kan ook verbind word deur 'n verbreding van die begrip na die funksie van onderrig wat plaaslike regering/plaaslike demokrasie vir Mill ingehou het.

Smith en De Visser (2009:54-58) se bevindings ten opsigte van wykskomitees reflektereer breedweg op wat reeds hierbo aangedui is. Van die belangrikste bevindinge kan vir die doeleindes van hierdie studie soos volg gekategoriseer word:

- Rolle en verwagtinge: Smith en De Visser (2009:55) meen dat met betrekking tot die wyke wat deel uitgemaak het van hul gevalliestudie daar in teenstelling met die algemene persepsie wel 'n redelike duidelike begrip van die rol van wykskomitees is. Dit is die verwagtinge van die gemeenskap wat problematies is, aangesien baie lede van die gemeenskap die wykskomitee

as 'n verlengstuk van die munisipaliteit sien wat ten minste van die verantwoordelikheid vir dienslewering moet neem. Dit kan gevaarlik wees, aangesien dit wykskomitees vir teleurstelling opstel en die geloofwaardigheid van die komitees in gedrang bring. Hier is egter, myns insiens, 'n element van waarheid in deurdat die wykskomitee wel 'n komitee is wat in die konteks van die munisipale raad en munisipaliteit funksioneer en dit besig hou met munisipale sake wat ook met dienslewering verband hou. Dit gaan dus waarskynlik oor 'n balans tussen hierdie sake asook die feit dat hierdie kwessie aandui dat daar aan die rol van wykskomitees soos wat dit deur wetgewing en munisipaliteite gedefinieer word aandag gegee moet word. Dit staan verder in verband met die beperkte magte van raadslede en die verwagting van hulle as agente van lewering, wat dan ook hul geloofwaardigheid kan kompromitteer deurdat hulle die sondebokke vir gebrek aan dienslewering kan word.

- Verteenwoordiging: Smith en De Visser (2009:56) is bekommerd oor tekortkominge met betrekking tot sektor en geografiese verteenwoordiging in wykskomitees en dat verteenwoordiging in wykskomitees dus struktureel tekort skiet. Hierdie saak kan gedebatteer word, aangesien veral sektor-verteenwoordiging moontlik ruimte skep vir die vestiging en versterking van bepaalde belangegroepe wat in stryd kan staan met die gedagte van populêre soewereiniteit en dat daar meer demokratiese waarde in 'n oper deelname proses aan die komitee kan wees, dus met minder klem op sektorale verteenwoordiging. Die vasvang van die komitee in veral sektorale verteenwoordiging kan moontlik eerder lei tot uitsluiting en eksklusiwiteit wat die ideale van demokratiese deelname kan ondermyn. Daar kan dus van Smith en De Visser (2009:61) verskil word wanneer dit gestel word dat: "...there is a need for caution about thinking that ward committees are representative of communities – they represent certain interests, but can never be truly representative of everyone". Andersyds is dit ook waar dat: "Ward committees should be seen as only one of a number of mechanisms and channels for public participation in local governance. Councillors and officials in particular should be cautioned against seeing ward committees as the only representative structure of communities" (Smith en De Visser, 2009:62).

- Funksionering: Dit blyk wel dat hier tekortkominge is en 'n toestand van optimale funksionering nog nie bereik is nie. Die indruk is wel so dat eenvoudige procedures en prosesse tot beter funksionering bydra.
- Invloed ten opsigte van raadsbesluite: Smith en De Visser (2009:56) duif op die wesenlike tekortkomming dat daar weinig direkte invloed vanaf wykskomitees is ten opsigte van die besluitneming van die raad. Hierdie kwessie is 'n deurlopende tekortkomming sedert die instelling van wykskomitees en Heydenrych (2008) verwys ook na 'n studie/ondersoek wat deur die destydse Departement van Provinciale en Plaaslike Regering (2004) onderneem is waarin ook gepeil is of wykskomitee-sake raadsbesluite beïnvloed het en waarvan die aanduiding was dat daar wesenlik geen sodanige gevalle was nie. Na mening vind ons hier die sameloop van etlike van die uitdagings wat wykskomitees ervaar. Hier kan gedink word aan die beperkte rol wat aan wykskomitees toegeken is en gevolglik onmiddellik hierdie komitees tot 'n posisie rangeer waar hulle nie ernstig genoeg opgeneem word nie, procedurele en tegniese onsekerhede oor die hantering van sake uit wykskomitees deur die raad en munisipaliteit, en dan ook die eintlike magteloosheid van 'n wyksraadslid wat ook verband hou met politieke dinamika tussen raadslede en partye, waar meer senior partylede eerder in proporsionele posisies verkies word, na alle waarskynlikheid om hulle verkiesing te verseker en nie die risiko van 'n nederlaag by die wykstembus te loop nie, waardeur die party-ideologie (en mag) dan bevorder word. 'n Verdere saak van belang in hierdie konteks is dan ook hierdie laasgenoemde raakpunt tussen die verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie waar dit duidelik blyk dat die deelnemende demokrasie hier eintlik 'n ondergesikte posisie teenoor die verteenwoordigende demokrasie neem, beide in terme van die politiek-ideologiese kwessie van die potensiële dominansie van proporsioneel verkose raadslede teenoor wyksraadslede, maar ook in terme van die wykskomiteelede se relatiewe posisie teenoor die wyksraadslid as verkose verteenwoordiger.
- Samelopend met bogenoemde is die rol van wyksraadslede: Dit blyk duidelik dat die effektiwiteit van wykskomitees ten nouste aan die toewyding van die wyksraadslid gekoppel is. Hier is sprake van 'n strukturele tekortkomming van

wykskomitees deurdat die verpligte voorsitterskap van die wyksraadslid bepalend is ten opsigte van die sukses van die wykskomitee. 'n Verdere tekortkoming in hierdie verband is die moontlikheid dat die wyksraadslid ook die komitee kan ver(party)politiseer deurdat die komitee vir die raadslid se eie politieke agenda en die uitbreiding van sy of haar invloedsfeer aangewend kan word.

Kritiek teen Smith en De Visser (2009:60) se aanbevelings na aanleiding van hul studie is dat hulle die moontlike aktivistiese waarde (wat spektrumgewys in verhouding tot protes kan staan) van wykskomitees ontken deurdat hulle duidelike klem plaas op die wykskomitee se rol as kommunikasiekanaal en dit nie blyk dat hulle 'n werklik meer substansiële rol voorsien nie. Wanneer weer terugverwys word na die vlakke van deelname wat vroeër in hierdie hoofstuk aangetoon is, blyk hierdie benadering steeds aan die onderste spore van die deelname-spektrum gekoppel te wees. Maar wat wel belangrik is, en wat na mening dikwels nie genoeg klem ontvang nie, is die kommunikasie vanaf die munisipale raad en munisipaliteit na die wykskomitees, veral in die lig van die verwysing hierbo na die risiko wat die koppeling van wykskomitees aan dienslewering in die oë van die gemeenskap inhou. Die tekortkoming kan dus weliswaar nie by wykskomitees as instelling lê nie, maar by die munisipale raad en munisipaliteite as instellings van verteenwoordigende demokrasie en regering self, veral in die konteks van 'n moontlike gebrekkige "kultuur van deelname".

Die Europese Unie het 'n meer breedvoerige verslag met betrekking tot die funksionering en effektiwiteit van wykskomitees in Suid-Afrika opgestel. Dit word in die verslag gestel dat die studie binne die konteks van betekenisvolle uitdagings in plaaslike regering plaasvind, soos blyk uit hoe vlakke van populêre protes en pogings van die regering om hierdie uitdagings aan te spreek, insluitende die plaaslike regering-omkeerstrategie. Die verslag verstaan funksionaliteit in terme van nakoming van wetlike en beleidsvoorskrifte met betrekking tot wykskomitees en effektiwiteit met betrekking tot die bereiking van demokratiese uitkomste (European Union, 2010:1).

Wat vroeg reeds uit die verslag blyk en met die bespreking hierbo korreleer, is 'n duidelike variasie in terme van hoe verskillende rolspelers die rol van wykskomitees

vertolk. Dit blyk dat munisipale amptenare wykskomitees eerder as adviserend en 'n kommunikasiekanaal beskou. Wykskomiteelede sien 'n ontwikkelings- en kommunikasierol vir hulself en die gemeenskap sien die rol van wykskomitees as een van verteenwoordiging en ontwikkeling, veral met betrekking tot dienslewering. Die verslag stel dit dat: "Simply put, the public expects ward committees to play a role in improving their quality of life, whereas officials see ward committees as more about *representing* (my beklemtoning) the public, with ward committee members falling somewhere in between" (European Union, 2010:23).

In die algemeen is die bevindings van die verslag gebalanseerd deurdat op die tekortkominge met betrekking tot wykskomitees gewys word, maar ook omdat die positiewe uitgewys word. Die verslag wys byvoorbeeld daarop dat meeste mense van wykskomitees en ander formele strukture gebruik wil maak en nie noodwendig tot protes wil oorgaan nie, maar dat hervorming noodsaaklik is (European Union, 2010:74).

Van die verdere positiewe aspekte is die landwye bekendheid van wykskomitees onder gemeenskappe (en die gevoleerde waarde wat dit vir die verdieping van 'n deelnemende demokratiese politiek inhoud), die landwye instelling van wykskomitees en die bestaan van beleid om die instelling van wykskomitees te begelei sowel as redelike vlakke van wetlike nakoming (European Union, 2010:74).

Aan die negatiewe kant van die spektrum spreek die verslag ook kommer uit oor 'n lae persentasie van belanggroep-verteenwoordiging (sien egter die kritiek hierteenoor hierbo bespreek), sowel as partydigtheid, wat aan hierdie punt verbind word.⁵⁵ In terme van die belangrikheid van die wyksraadslid soos wykskomitees tans saamgestel is, wys die verslag daarop dat: "...while a good ward councillor is necessary for a functional and effective ward committee, the research also shows that in a substantial number of cases such leaders are missing" (European Union, 2010:75). Hierdie punt is van belang wanneer in ag geneem word dat die konsolidasie van demokrasie wat in hierdie studie veronderstel word 'n wisselwerking van verteenwoordigende en deelnemende demokrasie inhoud. Hierdie mening van

⁵⁵ 'n Afleiding kan moontlik hier gemaak word in verband met 'n belanggroep begrip van pluraliteit as teenvoeter vir partydigheid en party-oorheersing in wykskomitees. Die begrip van verteenwoordiging in wykskomitees dui op 'n fundamentele verskil tussen gemeenskapsgedrewe demokrasie ("people-driven democracy") en belanggroep-gedrewe demokrasie, wat belangrik is om in die konteks van hierdie studie in gedagte te hou.

die Europese Unie dui gevölglik op die gevaar wanneer die wykskomitee as instelling van deelnemende demokrasie in hierdie konteks aan die definiërende element van verteenwoordigende demokrasie (die verteenwoordiger) geanker word. Om positiewe gevölge te hê, sal die wisselwerking van die twee vorme van demokrasie op die weg van konsolidasie dus anders daar moet uitsien.

Die verslag verwys voorts na aspekte wat ook uit die gevalle hierbo bespreek is of daarvan afgelei kan word, rondom sake soos tekortkominge in prosesse en procedures met betrekking tot vergaderings en ook kommunikasie en ondersteuning vanaf die munisipaliteit.

Veral van belang vir hierdie studie en die neksus tussen regering en die mense is die EU-verslag se bevinding dat ten spyte van die hoë vlakke van bewustheid van wykskomitees daar lae vlakke van skakeling deur die publiek met die wykskomiteestelsel is en gemeenskappe lae-vlak persepsies van die komitees het en na hulself keer om oplossings vir probleme te vind. Dit is 'n ernstige risiko met betrekking tot die toekoms van die stelsel (Europese Unie, 2010:76). Wat ook korreleer met die begrip van die "mense" wat elders in hierdie studie bespreek word, en die bevindings van ander studies oor wykskomitees hierbo bespreek, is die blyke dat wykskomitees 'n groter mate van effektiwiteit, inkoop en legitimiteit in die swart gemeenskappe en ook landelike gemeenskappe geniet. Hier is gevölglik ook moontlik sprake van twee sake (maar wat ook nie noodwendig geskei van mekaar staan nie), naamlik 'n begrip van Suid-Afrikaanse gemeenskap en demokrasie wat anders is as die liberale demokrasie in Westerse idioom en ook die verwante sake wat in die Inleiding en Hoofstuk 2 bespreek is. Tweedens, ook die belangrike rol wat hierdie begrip in landelike gebiede wat eerder ly onder armoede, gebrek aan kundigheid, ens. kan speel om die demokrasie te veranker, veral ook met 'n besef in gedagte dat verstedeliking in die verlede, nou en in die toekoms die onvermydelike gang van die mensdom is en hierdie demokratiese waardes na die stedelike konteks oorgedra kan word.

Die verslag (2010:76) dui op die laer vlakke van instelling en beleidsnakoming in metropolitaanse konteks en die moontlikheid dat beleid van toepassing op wykskomitees moontlik nie in hierdie konteks toepaslik is nie. Myns insiens is dit

gevolglik belangrik om van die moontlike betekenisvolle verskille tussen landelike en stedelike betekenis en waarde van wykskomitees kennis te neem.

Moontlik die belangrikste aspek wat uit die EU-verslag blyk wat vir hierdie studie van belang is, en ten spyte van aanbevelings rondom tegniese hervormings wat aan die wykskomiteestelsel aangebring kan word, is die verslag se besef van die demokratiese agentskapsrol wat wykskomitees speel en dat 'n transformasie in hierdie verband nodig is om hierdie demokratiese agentskap te bevestig. Ondersteunend hiertoe word dan ook heelwat klem gelê op verhoogde verantwoordbaarheid in die munisipale konteks en samehangend hiermee die losmaking van wykskomitees van die risiko van die wyksraadslid se leierskap, maar dat die wyksraadslid steeds 'n lid van die wykskomitee moet wees (Europese Unie, 2010:85) (sien ook hierbo). Spesifiek in verband met die transformasie hierbo na verwys, stel die EU-verslag (2010:86), dit dat: "Hence, the key to transforming a system that is up and running into one that is effective is to empower ward committees to be able to partner with communities and officials to secure both material outcomes that communities want and to affirm the democratic agency of communities".

Hieruit blyk 'n aantal aspekte te skakel met wat reeds in hierdie studie aangevoer is. Eerstens is in die bespreking van plaaslike regering in hierdie studie verwys na die tweeledigheid van plaaslike regering in terme van 'n demokratiese funksie en dienslewering. Hierdie getransformeerde wykskomitees wat die EU-verslag voorsien, voldoen gevolglik aan hierdie siening van plaaslike regering deur die verwysing na die materiële uitkomste en demokratiese agentskap. Tweedens dui die verwysing na 'n venootskap op 'n verdieping van deelname wanneer die progressie in vorme van deelname aan die begin van hierdie hoofstuk na verwys in gedagte gehou word. Derdens is hierdie posisie aanduidend van die idee van 'n magsdeling tussen die gemeenskap en owerheid waarna in hierdie studie verwys is.

Ter afsluiting van hierdie bespreking blyk dit uit die bespreking van gevallestudies ten einde insig in die implementering van wykskomitees te verkry dat daar besliste ooreenkomste in die bevindinge van 'n verskeidenheid studies in verskillende lokaliteite en ook oor tyd bestaan. Hierdie bevindinge dui duidelik op die demokratiese tekortkominge van wykskomitees op verskillende vlakke, sowel as op

die tegniese, beleids- en prosedurele tekortkominge wat wykskomitees ondervind. In al hierdie gevallenstudies is daar egter positiewe elemente wat ook in verband met hierdie twee breë stelle tekortkominge staan. Die afleiding wat gevvolglik hier gemaak kan word, is dat wykskomitees wel 'n belangrike ruimte vir deelname is of kan word.

4.2 Vooruitsigte vir verandering

Die insigte wat in die voorafgaande bespreking van wykskomitees na vore getree het, gaan nie ongesiens in die regerende party (die ANC) en in regeringsgeledere verby nie.

In die ANC se 2010 "Provincial and Local Government Review Discussion Paper" word die mensgedrewenheid ("people driven") van die demokratiese staat en regering beklemtoon en ook dat die wykskomiteestelsel daarop gemik is om aan 'n mensgesentreerde regering en die verdieping van gemeenskaps- en openbare deelname op plaaslike vlak uitdrukking te gee (ANC, 2010:17). Die ANC stel dit dat die hoofprobleme met die huidige wykskomiteestelsel die volgende insluit: "...its voluntary nature in law, their poor functionality and accountability to communities, the limited allocation of resources for their establishment and operations, poor coordination of ward committees with other local structures...and conflicting roles with Community Development Workers in some instances" (ANC, 2010:17).

Dit word dan ook uitdruklik gestel dat: "Finally, ward committees have the opportunity to become the single and most elementary point of community and cooperative governance. The ANC and the Alliance must play a stronger role in supporting and building functional Ward Committees as key instruments of local democracy and community participation" (ANC, 2010:17).

Die voormalige adjunkminister van Samewerkende Regering en Tradisionele Sake, Yunus Carrim, het in 'n toespraak gelewer in 2011 hierdie insigte beaam.

Ook van belang vir hierdie studie is dat Carrim sy opmerkings oor gemeenskapsdeelname binne die raamwerk van die stryd ("struggle") kontekstualiseer. Hy stel dit dat: "And it is mass struggles *both in cooperation and in conflict with the state* (my beklemtoning) that will ultimately shape the content of our post-apartheid South Africa. The state must engage creatively with these struggles. But mass struggles must also creatively engage and transform the state, not see it

as a permanent obstacle. The state and the people, in short need each other – and they most certainly need to strengthen their relationship" (Carrim, 2011). Carrim se interpretasie in hierdie verband spreek tot die soort demokrasie wat in hierdie studie verstaan word om te konsolideer: 'n samewerkende konflik en kontestasie tussen die geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde ruimtes. Hierdie erkenning word as belangrik vir die verbintenis tot demokrasie beskou.

Carrim (2011) het voortgegaan en die problematiek van gemeenskapsdeelname opgesom deur daarna te verwys dat nie genoeg gedoen is om 'n kultuur van gemeenskapsbetrokkenheid tussen raadslede, en veral administrateurs, te vestig nie. Daar bestaan ook befondsing- en kapasiteitsuitdagings, asook geografiese en administratiewe tekortkominge. Wykskomitees word dikwels oorheers deur partypolitieke aktiviste wat wykskomitees in ruimtes van kontestasie tussen politieke faksies verander in plaas daarvan om 'n diversiteit in die belang van die burgerlike samelewing te verteenwoordig. Maar gemeenskappe moet ook deel van die verantwoordelikheid dra en die ruimte vir gemeenskapsdeelname effektief benut. Terselfdertyd moet ook daarteen gewaak word om die idee van gemeenskapsdeelname te verromantiseer, aangesien gemeenskappe nie noodwendig monolities is nie, heelwat kontestasie voorkom en gemeenskappe, ook in informele nedersettings, gefrakteer is.

Carrim (2011) het gevvolglik 'n aantal voorstelle gemaak van hoe gemeenskapsdeelname verbeter kan word. Hy fokus ten aanvang daarop dat munisipaliteite dit wat in terme van beleid en wetgewing bestaan meer gefokus moet implementeer. Hy meen dat dit van kritiese belang is dat raadslede en administrateurs die waarde van gemeenskapsdeelname moet internaliseer en 'n kultuur van betrokkenheid met gemeenskappe gekoester moet word. Ook belangrik stel hy dit dat:

"Municipalities have to understand that if their aim is to basically get communities to endorse decisions already taken, community participation will not work. It must be directed at ensuring communities have an effective say on decisions affecting them and the space to play a role in implementing them, even if the council is ultimately responsible for governing the municipality. Community participation must serve to strengthen and empower

communities. For community participation to work, communities have to see the value of participating through at least some of their reasonable demands being met over time". (Carrim, 2011).

Wanneer daar teruggekyk word na die tipologie van deelname aan die begin van hierdie hoofstuk, blyk hier dus ook 'n verbintenis tot hoër vlakke van deelname, wat nader is aan die idee van 'n magsdeling wat in hierdie studie aangevoer word.

Hy beklemtoon voorts dat teen 'n burokratiese "een grootte pas almal"-benadering gewaak moet word.

Ten einde 'n ruimte vir meer effektiewe gemeenskapsdeelname te skep, beskou Carrim wykskomitees as van sleutelbelang en beklemtoon, veral ook van belang in hierdie studie, dat:

"It is only in the local sphere that we have directly elected representatives, and it is through ward committees that they can best be held to account and act on the needs and interests of those who voted (for) them, making democracy more than just about voting or being elected once every five years" (Carrim, 2011). Die punt wat reeds telkemale in hierdie studie ten opsigte van die wisselwerking en raakvlakke tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie aangevoer is, word hiermee ook duidelik geartikuleer en verteenwoordig ook 'n soort samekoms van die Idee en Praktyk van demokrasie.

Die voormalige adjunkminister stel vervolgens 'n aantal spesifieke voorstelle ten einde 'n verdieping in demokrasie deur middel van wykskomitees teeweeg te bring:

- Ten eerste word veranderinge ten opsigte van samestelling voorgestel. Hier is veral 'n aantal sake van belang wat herlei kan word tot die tekortkominge wat vooraf in hierdie hoofstuk aangespreek is. Klem word daarop geplaas om wykskomitees uit die greep van partypolitiek los te maak en dat wykskomitees 'n reeks belange vanuit die burgerlike samelewing verteenwoordig. Die gedagte is ook om die ledetal van wykskomitees vanaf die huidige tien lede na dertig te verhoog met strukture vir spesifieke areas, veral in geografies groot wyke. Ook van belang is 'n voorstel dat wykskomitees ondervoorsitters moet hê wat die burgerlike samelewing verteenwoordig en verantwoordelikheid vir die wykskomitee kan neem wanneer die raadslid nie

beskikbaar is nie. Oorweging behoort ook geskenk te word aan die dien van proporsioneel verkose raadslede, op 'n ampshalwe basis, op wykskomitees.

- Die rol van wykskomitees kan ook binne 'n duidelike raamwerk op 'n inkrementele en eksperimentele basis verbreed word.
- Munisipaliteit behoort verplig te word om die voorstelle van wykskomitees te oorweeg.
- Frekwensie van wykskomiteevergaderings behoort na maandeliks verhoog te word en met raadsvergaderings en die munisipale beplanningsiklus gekoördineer te word.
- Versterking van verantwoordbaarheid van wykskomitees aan die gemeenskap.
- 'n Gedragskode vir wykskomiteelede.
- Jaarverslae deur wykskomitees.
- Die bywoning van wykskomiteevergaderings deur 'n munisipale amptenaar wat die kommunikasiekanaal en die vloei van kommunikasie kan versterk.
- Die toewysing van 'n gemeenskapsontwikkelingswerker (CDW) aan elke wykskomitee wat die gemeenskap ook 'n skakel tot die regering kan bied ten einde dienslewering en ontwikkeling te verbeter.
- Tegniese ondersteuning en munisipale oorsig. (Sien ook Anon, 2011:33-34).

Hierdie oorsigtelike bespreking van 'n begrip van die problematiek van wykskomitees vanuit die regerende party en die perspektief van die regering artikuleer dus die aanvaarding van die uitdagings wat hierdie instelling beleef (en wat ook blyk uit die gevallestudies wat hierbo bespreek is), maar, selfs belangriker, ook die begripsverbintenis tot dit wat wykskomitees as ruimtes van deelnemende demokrasie kan en moet betekenis. Hierdeur word die belang van wykskomitees in die Suid-Afrikaanse demokrasie beklemtoon.

5. GEVOLGTREKKING

Aan die einde van hierdie hoofstuk blyk dit dat etlike sake van belang met betrekking tot die wykskomiteestelsel as 'n vorm van geïnstitutionaliseerde deelname duidelik is. Eerstens blyk dit dat die algemene vestiging van wykskomitees binne die breër filosofie daarvan ten einde deelnemende demokrasie te verdiep, plaasgevind het en

dat daar na mening genoegsame ondersteuning vir hierdie instelling is om op voort te bou in die konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika. Dit wil dus nie voorkom of wykskomitees 'n instelling is wat noodwendig heroorweeg moet word nie. Met verwysing na die doel van wykskomitees, dit wat daardeur bereik moet word, sowel as die gevallestudies hierbo na verwys, blyk dit nie dat dit bevraagteken word nie. Indien enigiets is die subteks een van hoe word dit wat verkeerd is reggemaak.

Tweedens blyk dit, ook in samehang met wat in die vorige paragraaf gestel is, dat daar etlike positiewe aspekte te vermeld is sover dit wykskomitees aangaan en dit ook dikwels te bespeur is in daardie faktore wat as tekortkominge geïdentifiseer word. Maar, ook belangrik, is dat studies wat ten opsigte van die wykskomiteestelsel in die algemeen onderneem is dit eens is wat die tekortkominge is en ook dat 'n bewustheid hiervan in regeringskringe bestaan. Die artikulasie hiervan deur die regerende party en by monde van Yunus Carrim hierbo, beklemtoon weereens die beginselverbintenis tot die demokratiese betekenis van wykskomitees. In terme van die tekortkominge is die tegniese en prosesmatige komponente daarvan duidelik en behoort dit waarskynlik nie die onderwerp van teenspraak te wees nie. Meer belangrik vir hierdie studie is die tekortkominge wat met die verdieping van deelnemende demokrasie verband hou (en weliswaar ten minste gedeeltelik met tegniese hervorming aangespreek kan word). Hier van belang is sake soos verantwoordbaarheid, 'n groter en meer veelseggende rol vir die gemeenskap as deel van wykskomitees en die rol van die wykskomitees in die uitlewing van demokratiese waardes deur die gemeenskap. Hierdie beperkings is ook die politiek van verteenwoordiging, strukturele beperkings tot mag en die problematiek van raadslid en partypolitiek.

Dit is hierdie tekortkominge van demokrasie wat met demokratiese konsolidasie verband hou. In Hoofstuk 4 is konsolidasie bespreek en verskillende elemente is geartikuleer wat van belang is om demokratiese konsolidasie in die konteks van plaaslike regering te bewerkstellig, by name:

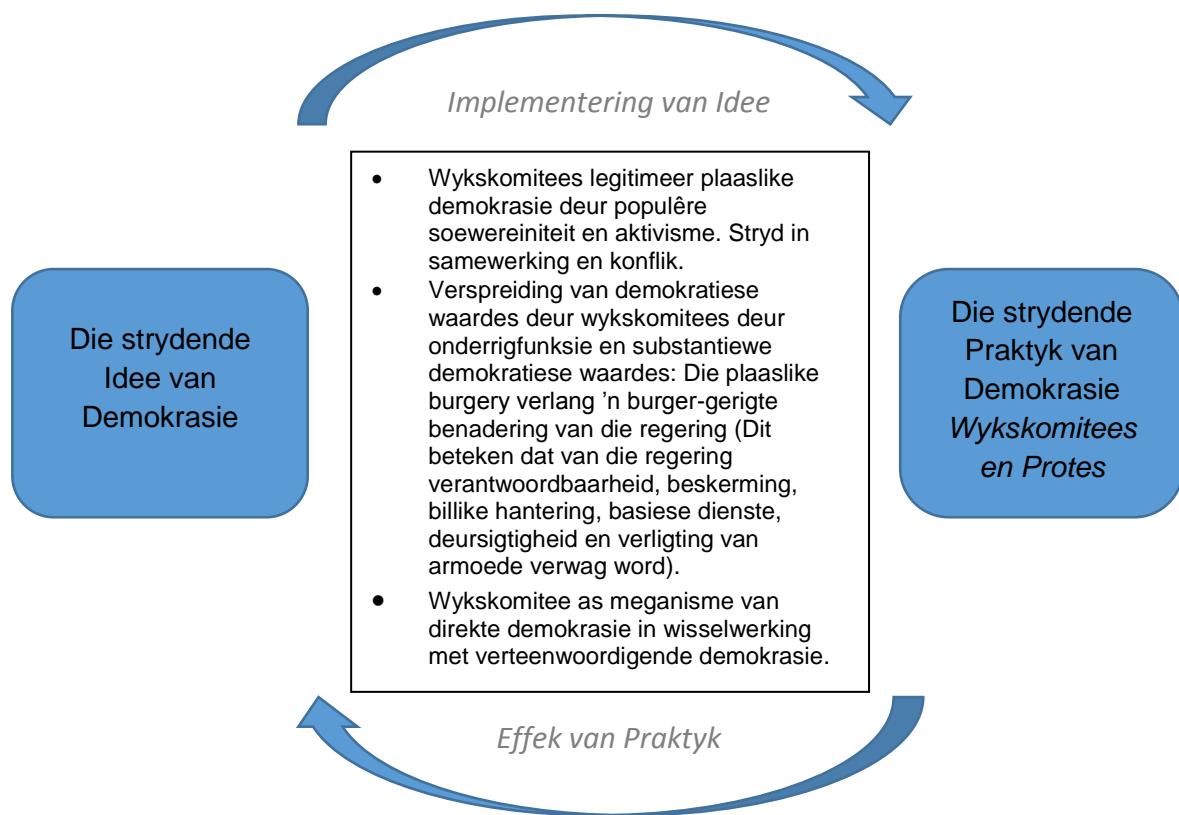
- populêre legitimiteit;
- verspreiding van demokratiese waardes;
- instellings van mekanismes van direkte demokrasie;
- verligting van armoede en

- neutralisering van anti-stelsel akteurs.

Wanneer wat in hierdie hoofstuk met betrekking tot wykskomitees geargumenteer is, in ag geneem word, kan op vier van hierdie elemente geantwoord word. Populêre legitimiteit blyk verband te hou met wykskomitees, soos dit uit die bespreking in hierdie hoofstuk geblyk het in verband met die groter soeke van deelname deur die gemeenskap aan wykskomitees en die tekortkoming wat geïdentifiseer is wanneer dit nie die geval is nie. Hiermee saam ook die klem op 'n mensgesentreerde demokrasie. Die positiewe element van meer aktivistiese deelname staan ook in verband hiermee. Tweedens blyk dit dat wykskomitees tot die verspreiding van demokratiese waardes in samehang met populêre soewereiniteit kan bydra. Wykskomitees het 'n onderrigfunksie en die substantiewe demokratiese waardes, wat tot gelykheid, ook materieel, in samehang met van die ander ruimtes van deelname in hierdie hoofstuk (soos die GOP) verwys, kan bydra, is noodsaakklik vir konsolidasie. Derdens is wykskomitees 'n institusionele meganisme van direkte demokrasie wat duidelik in die betrekingsruimte oor potensiaal beskik. Samehangend is daar 'n breë politieke wil en verbintenis tot hierdie vorm van deelname. Vierdens is die fokus op die verligting van armoede duidelik uit die funksies van wykskomitees sowel as die oënskynlike suksesverhale met betrekking tot wykskomitees in armer (en ook landelike) gemeenskappe. Insake die vyfde element, synde neutralisering van anti-stelsel akteurs, sal in die komende hoofstuk besin word. Alhoewel dit sekerlik geargumenteer kan word dat die breë verbintenis tot wykskomitees die ruimte vir akteurs wat kontra die demokratiese politieke stelsel opereer sal inperk. Hier kan dus 'n gevolgtrekking gemaak word dat wykskomitees as betrekingsruimte vir demokratiese deelname ten opsigte van die sfeer van deelname en demokratiese konsolidasie positief geïnterpreteer kan word.

Derdens, wat van belang uit die bespreking in hierdie hoofstuk geblyk het, is die raakpunte tussen die verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie, soos uit talle van die kwessies met betrekking tot wykskomitees duidelik was, soos met betrekking tot die rol van die wyksraadslid en die gemeenskap se soeke na groter bemagtiging. Wykskomitees verteenwoordig 'n goeie voorbeeld van die huidige tekortkominge in die wisselwerking tussen hierdie twee manifestasies van demokrasie, wat in die konsolidasie van demokrasie aangespreek moet word.

Die onderstaande figuur reflekteer wykskomitees se belang in demokratiese konsolidasie.



Figuur 5.1 Plaaslike demokrasie: Wykskomitees ten opsigte van konsolidasie

HOOFSTUK 6

PLAASLIKE PROTES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME

1. INLEIDING

In die voorafgaande hoofstuk is wykskomitees bespreek as 'n wyse waarop aan demokratiese prosesse deelgeneem en waardeur bygedra kan word om die demokrasie in Suid-Afrika te konsolideer. In hierdie hoofstuk, in opweging teenoor wykskomitees as formele instellings van deelnemende demokrasie, word nie-institutionele meer omvattende vorme van deelname en spesifiek plaaslike protes bespreek. Soos aangedui in die bespreking van demokratiese deelname in vorige hoofstukke is protes 'n aanvaarde uitingsvorm van deelname (sien ook Boysen (2009:8) se tipologie van deelname waarvan protes deel vorm) en daarom is dit noodsaaklik om protes in die konteks van plaaslike regering op te weeg teenoor die aandag wat aan wykskomitees geskenk is. Boysen (2009:2) artikuleer die jukstaposisie van hierdie twee deelnemingsvorme paslik:

“The challenge climaxed approximately ten years into the democratic era, when protest participation signalled substantial popular rejection of *participation as ritualistic action* in favour of the instrumental notion of participation as *measure for response and delivery*”.⁵⁶

Hierdie mening van Boysen is dus insiggewend met betrekking tot die skakel tussen verskillende vorme van deelname, maar dalk meer so met betrekking tot wat dit vir demokrasie inhoud. In die eerste plek, indien deelname as ritualisties in die konteks van betrekkings- en staatsgesanksioneerde ruimtes beskou word, dui dit op die oog af op die tekortkominge ten opsigte van hierdie demokratiese ruimte, met ander woorde demokrasie is en funksioneer nie optimaal nie. Maar, dit herinner ook aan die tekortkominge van verteenwoordigende demokrasie in die sin van die mense se apatie daarteenoor, soos in 'n vroeëre hoofstuk bespreek. Ons sien dus weereens 'n problematiek in die bondeling van demokrasie in die kring van formaliteit.

⁵⁶ In aansluiting hierby omskryf Hemson en Owusu-Ampomah (2004) (soos aangehaal deur Twala, 2014:160-161), diensleweringsprotes as synde dat: “In South Africa the definition certainly is more encompassing and includes not only the ability to provide users with services needed or demanded, but also a sense of redress; that the services should raise the standard of living of the majority and confirm their citizenship in the new South Africa. In a society of growing inequality and uneven advances in education and training, service delivery is seen at times, as an instrument for leaping over the contradictions and ensuring a ‘social contract’ with the people”.

Hierteenoor, indien deelname soos hierbo deur Boysen (2009) verwoord as 'n maatreël vir verantwoording en lewering gestel word, dan staan dit ook volmondig binne 'n belangrike begrip van demokrasie waarin die soewereiniteit van die mense sentraal moet staan deurdat die regering as agente aan die mense moet verantwoording doen.⁵⁷ Die leweringsaspek hiervan staan dan, myns insiens, miskien breedweg as die lewering van demokratiese goedere, maar dan spesifiek ook die fisiese lewering van dienste, wat ons weer ooglopend by die gedagte van diensleweringsprotes bring. Miskien kan ons hierdie bondeling van demokrasie wat minder formeel, minder tasbaar en meer bewegend is as 'n positiewe interaksie met waardes onderliggend aan verantwoordbaarheid en lewering beskou.

Verder sou ons kon argumenteer dat hierdie twee demokratiese bondelings 'n interaktiwiteit in terme van die betekenis van Suid-Afrikaanse demokrasie en die konsolidasie daarvan demonstreer.

In hierdie hoofstuk sal dus gepoog word om tot 'n meer diepliggende begrip van protes te kom, ten einde hierdie vraagstuk aan te spreek.

2. POLITIEKE GEWELD EN DIE VERBAND MET PROTES

Die fokus van hierdie studie lê nie by politieke geweld nie, maar by protes as 'n nie-institutionele vorm van deelname. Indien geweld egter as die een kant van die deelnamespektrum (sien ook in die verband verskillende vorme van protes hieronder en die soort deelname in Hoofstuk 5 bespreek) gesien word, is dit tog belangrik om daarvan kennis te neem, asook weens die feit dat politieke protes as sodanig in etlike gevalle gewelddadige tendense vertoon en die beeld wat geweld oproep een van wetteloosheid, wanorde en sinloosheid is, wat weer 'n beeld suggereer wat nie-demokraties is. Dit word dus belangrik geag om hierdie aspek te bespreek en kontekstualiseer ten einde 'n persepsie wat mag bestaan dat protes bloot gewelddadige wetteloosheid is, aan te spreek. Dit volg dus dat hierdie saak in die konteks van die studie van belang is, alvorens in meer besonderhede na protes spesifiek gekyk sal word. Na mening kan hierdie sake nie maklik

⁵⁷ Hierdie aspekte van lewering en verantwoordbaarheid kan ook in verband gebring word met die begrip van plaaslike regering, soos vroeër in Hoofstuk 2 vermeld.

gekompartementaliseer⁵⁸ word nie en verder kan die implikasies vir demokratiese konsolidasie insiggewend wees.

Brewer (1990:432) stel dit dat morele konvensies bepaal dat geweld boos en 'n bedreiging vir 'n beskaafde⁵⁹ samelewing is. Terselfdertyd maak alle regerings gebruik van die idee van geregtigheid oorlog ("just war"), in die konteks van internasionale verhoudinge. Die staat beskik oor 'n effektiewe monopolie ten opsigte van geweldsmiddele en word ook erken as die voog⁶⁰ van die openbare belang en veiligheid, beide faktore wat dan ook die staat se gebruik van geweld teenoor sy eie burgers legitimeer. Andersyds word geweld deur burgers teen die regering nie so geradelik gesanksioneer nie.

Brewer (1990:432-433) meen egter dat hedendaagse gebeure dit laat blyk dat lede van baie gemeenskappe vanoor die wêreld dit as aanvaarbaar beskou om met geweld teenoor hul politieke heersers op te tree. Hy meen voorts dat:

"The roots of violence are found in *divisions* (my beklemtoning) which strain relationships and *destroy a sense of community* (my beklemtoning). Wherever disease, poverty, destitution, unemployment or discrimination serve to deepen division, they also cause violence".

In die konteks van hierdie studie is dit belangrik om op hierdie redes vir geweld en gemeenskapsprotes wat soms geweldadig is, in Suid-Afrikaanse konteks en spesifiek met betrekking tot plaaslike regering, te let. Verdeeldhede lê oënskynlik in hierdie verduideliking na aan die kern wat samelopend is met 'n vernietiging van die gevoel of begrip van gemeenskap. Myns insiens is hierdie verklaring veral van belang vir demokrasie, waar 'n vernietiging van gemeenskap nie bevorderlik vir die demokrasie kan wees nie. Voorts wanneer op bogenoemde faktore wat verdeeldhede verdiep ag geslaan word, kan veral klem op armoede en werkloosheid geplaas word. Daar sal ook in die nadere bespreking van protes gesien word dat van hierdie sake wat as oorsake van geweld aangedui word ook as oorsake van protes

⁵⁸ Booyen (2009:3) beklemtoon ook 'n "kompleks" van deelname wat gelaagd is en voortdurend uitbrei. Dit is dus duidelik dat verskillende vorme van deelname interaktief met mekaar optree en ook veelfasettig is.

⁵⁹ Alhoewel die term "beskaafde" hier gebruik word, word erken dat dit moontlik 'n soort begrip van die rol van die staat en die verhouding met die samelewing voorveronderstel, wat nie noodwendig in ooreenstemming is met die begrip van demokrasie in hierdie studie nie.

⁶⁰ Dieselfde argument geld as by die vorige voetnota.

beskou kan word. Daar bestaan dus 'n duidelike verband en verhouding tussen die twee verskynsels.

Die verduideliking van die redes vir geweld is egter nie dieselfde as die regverdiging daarvan nie. Brewer (1990:433) dui egter 'n aantal regverdigings vir geweld aan:

- wanneer die staat 'n algemene reël instel wat wyd erken word as dit tot nadeel van die meerderheid burgers sou wees;
- wanneer die staat in verset teenoor wyd aanvaarde reëls optree, met geen herkenbare voordeel vir die meerderheid burgers nie;
- wanneer daar geen morele kode bestaan waarvan gebruik gemaak kan word om druk en sanksie op die staat toe te pas nie;
- wanneer geweld die laaste politieke uitweg is en daar geen ander opsies vir die magteloses is nie;
- wanneer geweld gebruik word om staatsgeweld te onderdruk of daarop te reageer;
- wanneer die sosiale en morele doel wat deur geweld gedien word oor 'n groter prioriteit en aanvaarbaarheid beskik as die morele waarde wat aan vrede en stabiliteit geheg word; en
- wanneer menslike lyding, en die sosiale en morele koste van geweld, minder is as wat 'n gebrek aan geweldadige optrede sou inhoud.

Clutterbuck (1973:6) meen ook dat:

"Protest is obviously morally justified when a majority of the people want something which is being improperly denied them by their government and when there is no fair or legal means of changing that government within a reasonable time – but governments which are not subject to democratic election are those that normally deny the right to protest...And when is violence justified? How many times can people be expected to protest in vain?...If there are no fair and legal means available for a majority to bring about change, or for a minority to win equal treatment, or if such means are

frustrated, there is at least a *prima facie* claim for moral justification for violence and disruption".⁶¹

Wanneer hierdie regverdiging van geweld oorweeg word, word die aanvaarbaarheid van geweld duideliker. Dit blyk duidelik dat die outeurs hierbo aangehaal hulle nie ten volle van gewelddadige optrede kan distansieer nie, veral wanneer gewelddadige optrede 'n verband met onderliggende demokratiese waardes toon. Indien terugverwys word na die aanvanklike opmerking hierbo, naamlik dat morele konvensies bepaal dat geweld boos en 'n bedreiging vir 'n beskaafde samelewning is, kan dit aan die hand gedoen word dat geweld in 'n politieke sin 'n erkenbare vorm van deelname is wat nie noodwendig redeloos is nie. Dit mag 'n waarde verkry wanneer dit in diens van demokrasie is, wat dan ook uit sommige van die regverdigings hierbo gelys, afgelei kan word. Dit is dus noodsaaklik dat hierdie perspektief op geweld in die konteks van hierdie studie verstaan word. Die punt wat hier van belang is, is dat protes met geweld as verskynsel nie noodwendig goedgepraat of verheerlik word nie, maar dat dit bloot erken word as 'n vorm van politieke deelname wat wel geregtig kan word. In breër verband sou demokrasie soos ons dit vandag ken – internasionaal en plaaslik – nie moontlik gewees het as dit nie vir geweld was nie. Dink maar in hierdie verband aan historiese revolusies soos die Franse en Amerikaanse gevalle en plaaslik die geweld teen die Apartheidsregime.

Maar die teenvraag is die regverdiging al dan nie van geweld binne 'n regime wat as demokraties beskou word. Dit is hierin wat 'n kernaspek van hierdie studie lê deurdat protes (wat ook geweldadig kan wees) soos dit in Suid-Afrika manifesteer dikwels moeilik verstaan word wanneer die kontekstualisering in terme van wat demokrasie in Suid-Afrika behoort te wees, nie voldoende is nie. Dit is ook strydig met 'n tradisionele siening van demokrasie⁶². Feit is egter dat dit geargumenteer kan word dat sosiale mobilisering en protes toenemend deel van die politieke landskap van

⁶¹ Sien ook Stankiewicz (1980:31) se opmerkings met betrekking tot die ongemaklike verhouding tussen geweld en demokratiese teorie en die regverdiging van geweld: "When judging the decision of anyone who claims that 'circumstances' warranted violence, society accepts but one plea – that violence was not justifiable in itself but was dictated by normative considerations".

⁶² Von Holdt (2013:590) duï byvoorbeeld aan dat: "Democracy is usually considered to be the antitheses of violent contestation...". Maar dan meen hy verder (2013:590) dat: "Rather than democracy and violence being mutually exclusive, democracy may configure power relations in such a way that violent practices are integral to them – producing a social system we may call *violent democracy*".

verskeie state geword het en nie volhoubaar as 'n afwyking van die norm van demokratiese praktyk gesien kan word nie. Belangrik ook het dit 'n verskynsel geword wat naas formele institusionele kanale bestaan en selfs in sommige gevalle hierdie kanale vervang het met betrekking tot wisselwerking met die staat (Thompson en Tapscott, 2010:21)⁶³.

Beinart (2010:21-22) verwys na geweld in die konteks van protes in post-apartheid Suid-Afrika en meen dat:

"Although violence ebbed quickly as a feature of popular politics after 1994, political tensions were still played out on the streets of South Africa. Direct action – rooted in the strategy and style of the 1980s insurrection – has been evident in the early twenty-first century... South African radical political traditions have embraced direct action, with a veiled threat of violence, and post-1994 policing has been erratic. The government had legitimacy on its side and allowed relative freedom of protest. But it was difficult for the ANC to defend itself against the visual images created of police action, or the fact that protestors were clearly poor and black. Violence has an emotional impact and, as in the anti-apartheid struggle, evoked moral debates over governance. South African popular struggles have drawn on strategies of direct action that still contain a potential for violence. Direct action of this kind starkly reveals social problems and has helped to create a new sense of political urgency".⁶⁴

Indien Beinart (2010) se mening in ag geneem word, is dit duidelik dat 'n aantal kontekstualiserende aspekte rondom die aard van protes in Suid-Afrika na vore tree. Dit kan stiptsgewys beklemtoon word:

- Direkte optrede het historiese begronding in terme van die anti-apartheidstryd van die 1980's en die spesifieke karakter hiervan is dus heel moontlik in die Suid-Afrikaanse politieke dinamika en politieke kultuur ingebed.

⁶³ Von Holdt (2013:598) verwys ook na protes en meen dat: "At one level, these protests are a manifestation of citizens confronting authorities, and constitute a widening of the space of democracy and participation".

⁶⁴ Alexander (2010:25) meen ook dat: "There are grounds for tracing service delivery protests back to the apartheid era...". Twala (2014:161) stel dit dat: "It is generally argued that the service delivery protests as experienced in South Africa under the ANC rule resembles the protest riots during the apartheid era".

- Suid-Afrikaanse radikale politieke tradisie omhels direkte optrede – dit kan dus nie as 'n “vreemde” verskynsel vertolk word nie – en die dreigement van geweld is hieraan verbonde.
- Die Suid-Afrikaanse staat/regering se toelating/duld van protes is opsigself aanduidend van 'n demokratiese karakter. Vergelyk ook Clutterbuck (1973) se opmerking hierbo dat dit gewoonlik ondemokratiese regerings is wat die reg tot protes ontneem.
- Protesteerders is duidelik arm en swart, wat weer met opmerkings hierbo oor armoede en sosiale problematiek verbind kan word.
- Politieke geweld lok morele debat oor regeerkundigheid (“governance”) uit.
- Hierdie soort direkte optrede duif die sosiale problematiek duidelik aan en is bydraend tot politieke energie.

Hierdie aspekte omkring dus as't ware die saak van politieke protes in Suid-Afrika deurdat dit klem plaas op 'n politieke kultuur wat protes as vorm van deelname erken, elemente van radikale politiek (en na my mening radikale demokrasie soos in Hoofstuk 3 verwoord) bevat, die reg op protes erken en ook die verdeeldhede wat die sin van gemeenskap vernietig, probeer aanspreek.

Hiermee is die verskynsel van politieke geweld en die verwantskap daarvan met protes, veral soos in die Suid-Afrikaanse opset, gekontekstualiseer en is daar gepoog om 'n verduideliking vir hierdie verwantskap te bied.

3. PROTES IN DIE ALGEMEEN

In die lig van bogenoemde opmerkings kan die saak van protes in meer besonderhede aangeraak word.

Die fokus van hierdie studie staan in verband met die verhouding tussen protes en demokrasie en uiteindelik ook die konsolidasie van demokrasie. In hierdie studie word hierdie verhouding ook gejukstapositioneer teenoor wykskomitees as institusionele vorm van deelname. Die samehang hier ter sprake is die interaksie tussen die mense en die staat/overheid. Wykskomitees is gerig op 'n formele interaksie tussen die mense en munisipale raadslede, die munisipale raad en die plaaslike regering in die algemeen. Dit word aangevoer dat die protes wat hier in

vergelykende samehang van belang is dus daardie protes is wat op munisipale raadslede, die munisipale raad en die plaaslike regering in die algemeen gerig is.⁶⁵ Onderliggend hiertoe is dan ook die kwelvraag of protes ondermynend tot die demokrasie is, veral in die lig van die ortodokse begrip van demokrasie wat ook 'n element van stabilitet inhoud. Daar is egter ook die teenpool in hierdie debat. Soos Thompson en Tapscott (2010:21) dit stel:

“...far from being a deviation from the norm of democratic practice, social mobilization and protest have increasingly become an integral part of the political landscape in the South and coexist with, and in some instances supplant, formal institutional channels for engagement with the state. In such contexts...social movements have become the conventional vehicle for the attainment of democratic rights for ever-increasing numbers of citizens, and particularly for the poor”.

Sien ook Booysen (2009) se opmerkings oor deelname in Suid-Afrika as binnewestelsel en samewerkend teenoor buite-stelsel en konfronterend.

Politieke protes kan verskillende vorme aanneem. In “Political participation and democracy in Britain” lys Parry, Moyser en Day (1992:44) 'n aantal protesaksies onder die indeling “protesteer” as vorm van politieke deelname (wat ook 'n spektrum en progressie verteenwoordig), te wete:

- bywoning van 'n protesvergadering;
- organisering van 'n petisie;
- ondertekening van 'n petisie;
- blokkeer van verkeer;
- protesoptog;
- politieke staking;
- politieke boikot; en

⁶⁵ Protes kan ook wyer voorkom en gerig wees op staatsinstellings in die groter konteks of in verband met ander redes wat deur die gemeenskap geartikuleer word, maar val buiten die fokus van hierdie studie. Hier kan ook verwys word na Alexander (2010:26) waar hy dit stel dat: “It appears that what we are attempting to grapple with is locally-organised protests that place demands on people who hold or benefit from political power (which includes, but is not limited to, local politicians). These have emanated from poorer neighbourhoods (shack settlements and townships rather than suburbs). Perhaps this is best captured by defining the phenomenon as one of *local political protests* or *local protests* for short”.

- fisiese geweld (“force”).

In die Suid-Afrikaanse konteks verwys Mazembo (datum onbekend:⁶⁹) na etlike vorme van protes wat in die konteks van die Khutsong oorgrensproblematiek plaasgevind het.⁶⁶⁶⁷ Hy verwys daarna dat 'n vergadering met die minister van provinsiale en plaaslike regering voorafgegaan is deur:

“...three days of intense community mobilisation, disruptive demonstrations and violence targeted at local public representatives. This initial violent campaign left a municipal building burnt, councillors' houses petrol bombed, the mayor's house stoned, five councillors driven out of the township, telephone booths ripped out and thrown into the streets, many shops looted and 82 people arrested.

A series of less disruptive public rallies and handing of petitions followed including massive participation to the public hearing...where residents unequivocally voiced the majority preference to remain in Gauteng and legislators promised to support the majority view”.

Mazembo (datum onbekend:¹⁰) verwys verder na opvolgende protes waartydens waardevolle openbare en private eiendom vernietig is, skole gevandaliseer is, die burgemeester se huis aan die brand gesteek is, 'n fisiese aanval op 'n raadslid plaasgevind het, vyf polisielede beseer is in 'n konfrontasie met inwoners wat klippe gegooi het, verbranding van T-hemde met Mbeki se gesig daarop en verbranding van ANC lidmaatskapskaarte plaasgevind het en ook die lewering van 'n memorandum aan die President.⁶⁸

⁶⁶ Die Khutsong-geval word hier as voorbeeld gebruik om die repertorium van protesoptrede te demonstreer, alhoewel die Khutsong-geval binne die konteks van die problematiek van oorgrensmunisipaliteite (“cross-boundary municipalities”), wat oor twee provinsies gestrek het (en sedertdien afgeskaf is), ressorteer. In die breë verteenwoordig die geval egter ook die problematiek rakende deelhemende demokrasie en verantwoordbaarheid, sowel as die aspek rondom sosio-ekonomiese regte, synde dat inwoners van mening was dat hierdie regte in 'n mindere mate realiseerbaar sou wees indien hulle by die Noordwes-provinsie eerder as die Gauteng-provinsie, ingesluit sou word.

⁶⁷ Sien ook Matebesi en Botes (2011) vir 'n bespreking van die Khutsong-gevallestudie.

⁶⁸ Mazembo (datum onbekend:³³) verskaf spesifieke besonderhede van die verloop van die Khutsong-protes in twee eindnotas. Myns insiens verskaf dit 'n uitstekende beeld en oorsig van die protes repertorium sodat dit hier ten volle aangehaal word:

“(18) On 2 November 2005, violent protest broke up (sic) in Khutsong with these happenings: residents barricaded roads with burning tyres, car wrecks, large rocks and branches of trees; rocks were thrown at vehicles wanting to leave the suburb; some people wanting to go to work were

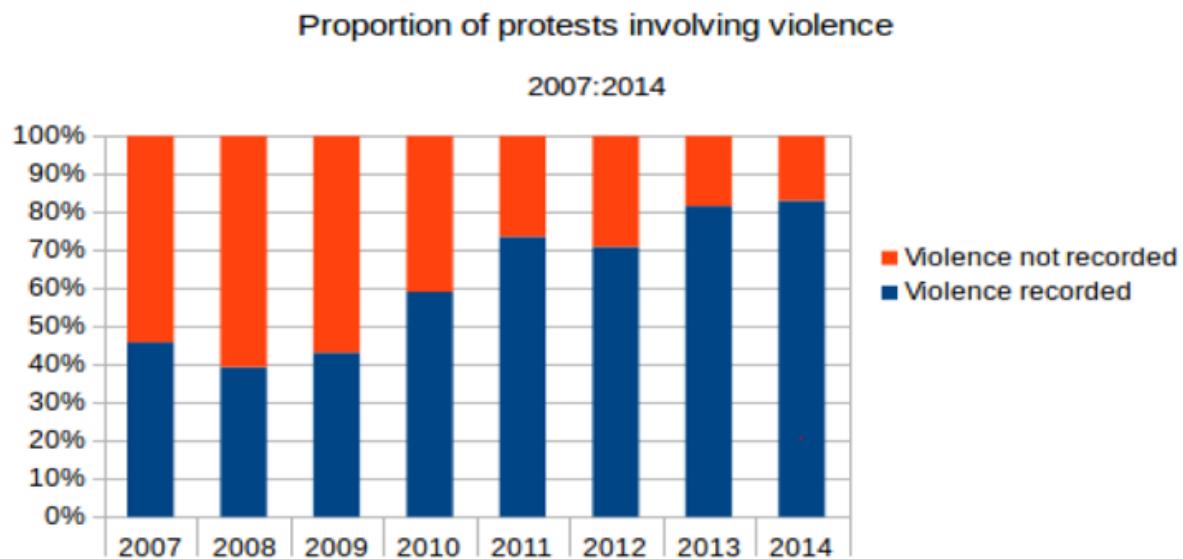
Die protesaksies hierbo genoem deur Parry, Moyser en Day (1992) kan dus as vergelykbaar met die manifestasie van protes in Suid-Afrika gesien word. Sien ook die verdere seleksie van protesgevalle wat in die media gerapporteer is hieronder. Wat wel waar is, is dat die meer gewelddadige vorme van protes pertinent in die voorbeeld wat in hierdie studie genoem word, voorkom.

Dit is dus duidelik dat politieke protes 'n omvattende begrip is wat verskillende soorte optrede kan insluit en ook 'n progressie kan toon wat vanaf die onskadelike artikulasie van ongelukkighede deur byvoorbeeld die bywoon van 'n vergadering kan manifesteer tot die punt waar geweld 'n duideliker element van protes word, dus politieke geweld. Protes kan dus nie-geweldadig of geweldadig wees. Dit sou ook geargumenteer kan word dat protesgeweld dus met die redes vir die protes verband moet hou en nie van 'n kriminele aard is nie, alhoewel die voorkoms van kriminele geweld insidenteel tot die protes nie noodwendig onafwendbaar is nie. Figuur 6.1

intimidated, groceries bought in town were damaged, matric exams were stopped and learners were forced to leave school; twenty seven youth were arrested for looting shops. On 3 and 4 November 2005, well attended rallies took place in Khutsong stadium with respectively 3000 and 6000 attendees. On 5 November 2005, a march was organised and a delegation met with the minister of provincial and local government, but no solution to residents' concerns was provided except a promise to forward residents' grievances to parliament which was considering the legislation. These three days were marked by these disruptive events: angry residents set the municipal building on fire, looted shops, streets were barricaded with burning tyres, rocks, branches of trees and car wrecks, telephone booths were ripped out and thrown into the streets; on 4 November 2005 police reinforcements were called when 6000 residents, after a rally, started looting businesses; the homes of Mr Des Van Rooyen (mayor) and other councillors were bombarded with stones and a crowd petrol bombed councillors' houses causing five of them to flee; on 5 November 2005: marchers arrived at the extension four traffic lights and youth set rubber tyres alight; police used rubber bullets to disperse angry crowds; 43 people were arrested for looting.

(19) On 11 November 2005, a march was organised to submit a memorandum to the police station. On 23 November 2005, residents attend the public hearing in Carletonville which was jointly organised by the Gauteng and North West provincial legislatures. On 7 December 2005, disruptive protest takes place in Khutsong and seven protestors are arrested by the police. On 12 December 2005, a march goes to submit a memorandum to chief magistrate Howard Raath. The 14 December 2005 experiences the highest level of public violence and vandalism: Khutsong residents burnt T-shirts with President Mbeki printed on them; residents burnt ANC membership cards; a municipal truck was set alight; smoke from burning tyres engulfed the township and the streets were barricaded with boulders and old car wrecks; schools were vandalised; the library was destroyed and electronic equipment stolen, those cost being estimated to be R8 million; a R350 000 council building used by the Southern African National Cancer Association was destroyed; Khutsong's stadium, swimming pool, roads and infrastructure were badly damaged; the police shot at protestors as their armoured vehicles came under fire from protestors throwing stones and bottles; residents used dustbin lids to shield themselves from rubber bullets, birdshot and stun grenades; the residents divided into smaller groups and destroyed 10 houses, and also torched Mayor Des Van Rooyen's house, Councillor Elias "Rachpark" Legoete's minibus, car and house were set on fire; he was injured in the attack and had to be hospitalised; five policemen were injured; fifty seven people were arrested; five houses were burnt down".

hieronder dui op die voorkoms van geweld by protes en toon ook die algemene toename in die verband aan.



Figuur 6.1: Geweldadige protes

Bron: SALGA, 2015.

Die afgelope aantal jaar het 'n toename en intensifisering in die voorkoms van protes deur gemeenskappe in munisipaliteite getoon.⁶⁹ Vervolgens word 'n aanduiding van die toename in protes gegee. Let egter daarop dat verskille in die kategorisering en rapportering van protes tot uiteenlopende statistiek aanleiding gee, wat ook selfs kontrasterend is. Dit is ook uit die onderhawige syfers duidelik dat daar 'n verskil is tussen veral die veiligheidsektor se bepaling van protes, veral in terme van wetlike vereistes en aspekte, teenoor daardie protes wat veral met plaaslike regering in verband gebring word. Alexander (2010:26-28) dui ook op die problematiek om plaaslike protes te kwantificeer. So byvoorbeeld dui 'n verslag van die Navorsingseenheid van die Parlement (2009) aan dat 'n totaal van 26 proteste in die periode Januarie tot Junie 2009 aangeteken is, in teenstelling met 27 vir 2008 as geheel. Protes geniet ook 'n betekenisvolle hoeveelheid dekking in die media en

⁶⁹ Booyen (2009:17) dui aan dat: "In the early post-liberation period protest inclinations were eclipsed by sentiments of hope and trust in the ability of the democratically elected government to deliver. Gulls of protest, running into several thousand per year, however, enveloped South Africa in the period between 2004 and 2006..."

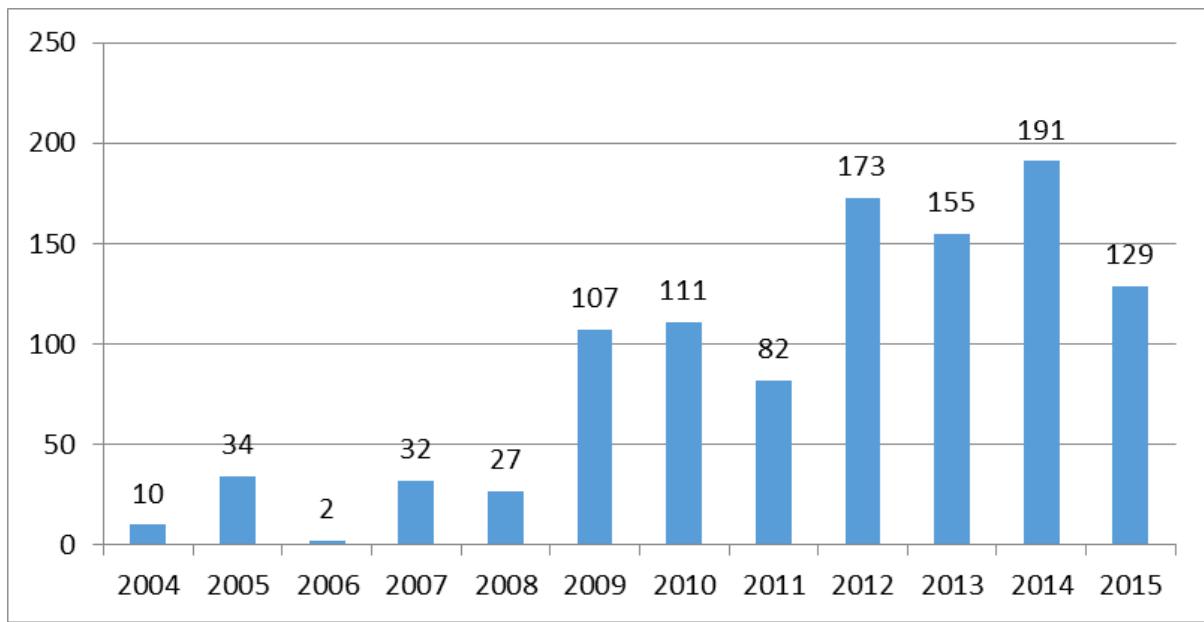
word tipies beskryf as “diensleweringsprotes” (vergelyk egter met wat reeds hierbo gesê is asook die verdere bespreking van die redes vir protes hieronder). Atkinson (2007:54-58) bied ook 'n oorsig van protes wat vanaf 2004-2006 voorgekom het, sowel as die redes wat vir hierdie protes aangedui word. Ten opsigte van die omvang van protes stel Atkinson (2007:58) dit dat: “According to the (then) Minister for Provincial and Local Government, Sydney Mufamadi, in 2005 protests were recorded in 90 per cent of the 136 municipalities identified as needing urgent assistance. The estimate by (then) Minister for Safety and Security Charles Nqakula, was higher: in the 2004/05 financial year, there had reportedly been 5085 legal protests and 881 illegal protests...”. Gedetaileerde navorsing van Boysen (2011:133) dui die getal proteste vanaf 2004 tot Julie 2011 aan as 499 en die Suid-Afrikaanse Instituut van Rasseverhoudinge (2012:9) dui die getal groter diensleweringsproteste aan as 402 gedurende die periode 2004-2011. Volgens Municipal IQ (soos aangehaal deur Van Rooyen en Swanepoel, 2014:6) was daar vanaf 2011 tot einde 2013, 410 protesoptogte wat met dienslewering verband hou waarvan die meeste (173) in 2012 plaasgevind het. (Sien ook Figuur 6.2 hieronder).

Lancaster en Mtshali (2014:1) van die Instituut vir Sekerheidstudies⁷⁰ dui aan dat:

“According to the SAPS Incident Registration Information System (IRIS), police officers were deployed to monitor a total of 12339 crowd-related events...between April 2012 and March 2013. Most of these were public gatherings that had been given permission in terms of the Regulation of Gatherings Act 205 of 1993. However, as many as 1882 (15%) of these gatherings turned violent, resulting in 3680 arrests”.⁷¹

⁷⁰ Dit is insiggewend dat Lancaster en Mtshali aandui dat daar verskillende privaat en openbare instansies is wat protes moniteer, almal met verskillende metodologieë en oogmerke, wat natuurlik tot geen definitiewe statistiek bydra nie. Verder meld hulle dat die bronre van hierdie inligting meesal mediaberigte en netwerke wat akademici insluit, behels. Dit sou dus waarskynlik onmoontlik wees om definitiewe syfers vas te stel.

⁷¹ Die New Age (14/10/2014) rapporteer ook dat 1907 gewelddadige gevalle van protes in die 2013/2014 finansiële jaar gerapporteer is (teenoor 1887 in 2012/2013) en dat die minister verantwoordelik vir polisie in die Parlement verslag gedoen het dat 13575 gevalle van protes in 2014 voorgekom het. Die getal protesteerders wat tussen 2004 en 2014 in protesgevalle dood is, word aangedui as 43 (Molefe, 2014:5).



Figuur 6.2: Voorkoms van protes op plaaslike vlak (Januarie 2004-September 2015)

Bron: *Municipal IQ* (2015), soos aangehaal deur SALGA (2015)

Dit moet egter ook beklemtoon word dat die bepaling van presiese statistiek ten opsigte van die voorkoms van protes nie vir hierdie studie van uiterste belang is nie. Die indruk wat ook met verwysing na bogenoemde verkry word, is dat dit eintlik onmoontlik is. Die punt hier van belang is eerder dat die afleiding gemaak kan word dat protes tydens die Mbeki-bewind 'n prominente verskynsel in die demokratiese politiek van Suid-Afrika geword het. Tweedens, dat protes redelik wydverspreid voorkom en dit nie afgebaken kan word tot 'n sekere provinsie of area nie en, derdens, dat die tendens een van toenemende getalle protesaksies is wat ten tyde van die finalisering van hierdie studie steeds prominent figureer.

Met verwysing na die bogenoemde is dit duidelik dat protes binne plaaslike gemeenskappe 'n opmerklike kenmerk van die verhoudinge tussen plaaslike regering en gemeenskappe geword het. Protes kom reeds etlike jare voortdurend in groot getalle voor, as die syfers hierbo genoem aanvaar word (selfs as verskille in die omskrywing van wat protes daarstel aanvaar word, wat verskillende getalle tot gevolg sal hê). Mediaverslae duï ook die voortgesette voorkoms van sodanige protes aan. Hierdie situasie is opsigself van belang deurdat dit aanduidend is van 'n inherente problematiek in die dinamika van Suid-Afrikaanse demokrasie wat aangespreek moet word. Die vertrekpunt van hierdie studie is reeds duidelik in

hierdie verband, maar dit sluit ook aan by Mazembo (datum onbekend:28) se opmerkings met betrekking tot die Khutsong geval. Hy verwys daarna dat:

“On the other hand, protesting residents claim that the will of the people should prevail. ‘People shall govern’, ‘Batho Pele’, ‘The people must tell you’ are common slogans that run in these protestations. Memoranda are full of statements that appeal to the notion of direct democracy...Reference to the democratic vision enshrined in the Freedom Charter is recurrent in resident’s utterances. ‘The YCLSA Khutsong Branch is not in any way prepared to accept any deviations from the WILL of the masses of Merafong. Our guiding revolutionary documents are very clear that ‘THE PEOPLE SHALL GOVERN’ not that the masses shall be guided to govern”.

Mazembo (datum onbekend) se argument is dan uiteindelik dat die konflikte in gebiede soos Khutsong en, myns insiens, protes in die Suid-Afrikaanse konteks in verband gebring kan word met ’n konseptuele strydigheid met betrekking tot demokrasie en ook openbare deelname en die harmonisering hiervan nodig is en dat: “It follows that democratic consolidation in South Africa is dependant upon the harmonization between the conception of democracy contained in the Freedom Charter and the one enshrined in the Constitution” (Mazembo, datum onbekend: 1). Soos reeds uit Hoofstuk 4 en 5 geblyk het, staan hierdie vraagstukke sentraal tot hierdie studie.

4. DIE AARD VAN PLAASLIKE PROTES IN SUID-AFRIKA

Teen die agtergrond van die bespreking van protes in die algemeen as vorm van deelname, stel Alexander (2010:37) dit dat:

“Since 2004, South-Africa has experienced a massive movement of militant local political protests. In some cases these have reached insurrectionary proportions with people momentarily taking control of their townships, and it is reasonable to describe the phenomenon as a *rebellion of the poor*. There are strong similarities linking the Mbeki-era and Zuma-era protests, notably in relation to issues raised, which are principally about inadequate service delivery and lack of accountability by local councillors. A significant difference

is that the new government has greater legitimacy. Ironically, perhaps, this may have encouraged a heightened level of protest, with people believing that Zuma is more likely to address their demands".⁷²

Booysen (2009:17) som die saak ten opsigte van, soos sy dit stel "nie-konvensionele" vorme van openbare deelname, op as daarop gemik om twee hoofdoelwitte te bereik: "...to pressure public representatives to improve representation of citizen interests, and for citizens to focus government's attention on continuous deprivation, despite progress in delivery".

Van belang in hierdie opmerkings van Alexander en Booysen is die identifisering van twee belangrike sake. Eerstens, die redes vir protes. Hier is sprake van 'n tweeledigheid. Aan die een kant gebrekkige dienslewering, dus 'n fisiese en waarneembare gebrek ten opsigte van die dienstekomponent van dit wat plaaslike regering is. Aan die ander kant die gebrek aan verantwoordbaarheid van plaaslike raadslede (en munisipaliteite). Dus die aspek van plaaslike regering wat dui op die demokratiese aard van plaaslike regering.

Hierdie verklaring van die redes vir protes staan dus in noue verband met hoe plaaslike regering in hierdie studie vertolk word. Aanknopingspunte met die regverdiging van geweld (in die sin van tekortkominge of onvolledigheid van die demokrasie) waarna vroeër verwys is, sou ook gemaak kan word. Samelopend hiermee, en die sentrale vraag in hierdie studie, is, tweedens, die opmerking van verhoogde legitimiteit van die huidige regering. Na mening is dit ook hierdie wisselwerking met legitimiteit (en wat ook breër beskou moet word as die Mbeki/Zuma-onderskeid wat Alexander (2010) maak⁷³) wat sentraal tot die saak van demokratiese konsolidasie staan. In aansluiting hierby vra Fakir (2014:2-3):

⁷² Mazembo (datum onbekend: 14) stel dit ook dat: "...the new ANC leadership that had emerged from Polokwane in December 2007 with Jacob Zuma as the president sought to distance itself from the contested policies of the Mbeki administration and to cast an image of a caring and people-driven government". Dit is egter sedertdien duidelik dat hierdie vertroue in Zuma waarskynlik te optimisties was, aangesien dieselfde probleem met lewering en verantwoordbaarheid voortduur. Dit sou egter moontlik wees om te spekuleer dat die huidige ANC-leierskap wel nader staan aan die ideologie van 'n meer mensgedreve ("people driven") demokrasie.

⁷³ Hiermee word verwys na die Zuma-regering wat oënskynlik meer mensgedreve sou wees as die Mbeki-regering en ook die saak van legitimiteit en selfs populêre soewereiniteit wat gevvolglik meer prominent is. Die saak is dus nie beperk tot die leierskap van die twee presidente nie.

“What do such protests tell us about our democracy and our system of democratic government? Are the democratic institutions and frameworks created for voice, participation and inclusion failing? Is there a radical realignment underway in South African politics which is insurrectionary and counter hegemonic, that may result in an African Spring? Do protests imply a rejection of the ANC in Government in favour of another party? Or are they simply a demand for an alternative set of policies to the perceived neo-liberal bent of the ANC in government?”

Mathekga (2006:93 en verder) maak ook 'n aantal insiggewende opmerkings ten opsigte van protes met pertinente belang vir hierdie studie. Hy dui aan dat in die aanloop tot die 2006 plaaslike verkiesings Suid-Afrika 'n golf van massaprotes oor townships en informele nedersettings heen beleef het en dat hierdie protes in die algemeen na verwys is as “diensleweringsprotes”.⁷⁴ Hy bevestig ook 'n tweeledigheid in die protes en meen dat die protes disfunksionele verhoudings tussen burgers en regering weerspieël. Hy meen dat:

“Both the government and citizens have a blame to bear. On one hand the government has not done enough to educate citizens about participatory government vis-a-vis corresponding structures that are in place to facilitate the process. Ward committees, erected to ensure that citizens participate in local government processes, have not been fully put in use. On the other hand, citizens have adopted a ‘wait and see’ attitude, expecting government to simply provide basic services. The government would argue that citizens usually do not attend Ward meetings and other forums through which government programmes are communicated. Clearly, the situation highlights the complexities around the relationship between the government and citizens and, most importantly, the failure to satisfy some of the obligations that flows from such. The protests also brought to light the general disgruntlement with (the) local government system in South Africa”.

⁷⁴ Booyen (2007, 2009 en 2011) argumeent ook rondom die voorkoms van protes in die tydperke veral voor verkiesings en dat protes plaasvind, maar daar steeds vir die regerende party gestem word. Hier kan moontlik 'n afleiding gemaak word oor 'n wisselwerking tussen verteenwoordigende demokrasie en protes as 'n uitdrukking van deelnemende demokrasie en dat die tydperk rondom verkiesings 'n platform skep wat protes 'n groter impak bied, deur 'n verwagting dat politici en regering meer ontvanklik vir die eise en behoeftes van die mense sal wees wanneer verkiesings as meganisme van verteenwoordigende demokrasie ter sprake is.

Fakir (2014:16) poog ook om protes te verklaar en verwys ook na die populêre siening van protes as die eis van dienslewering. Hy verwys ook na Friedman (geen datum) wat effe meer genuanseerd die diensleweringsetiket bevraagteken deur te meen dat: "People are demanding public service, not service delivery". Fakir (2014:6) meen dat hierdie verduidelikings aanduidend is van 'n swak plaaslike staat, ongelyke en ontoereikende dienslewering aan die mees behoeftiges in die samelewing, of plaaslike staatsmislukking wat gekenmerk word deur swak politieke oorsig oor amptenare en 'n gebrek aan responsiwiteit en verantwoordbaarheid deur politieke verteenwoordigers teenoor gemeenskappe. Hy meen dat hierdie verklarings meriete inhoud, maar dat dit steeds ontoereikend is om die protes te verklaar. Hy stel dit dat:

"Another view suggests that protests are expressions of dissatisfaction with the limited opportunities for influencing decision making and resource allocation that meets people's needs, suggesting both a crisis of political representation, as well as deficiencies in participatory decision making. This argument extends the political representation function to one that cultivates support through a patronage network of nepotism and active acts of corruption. There is some merit in this view too". (Fakir, 2014:16-17).

Fakir (2014:17-18) bespreek ook die argument rondom die gevolge van neo-liberale ideologie, maar bykomend tot ekonomiese eise wat in protes ingebed is, stel hy ook'n politieke eis vir erkenning voor:

"In communities such as Bekkersdal there is a demand for recognition as citizens. Recognition is the first step to being heard as a popular sovereign, a citizen imbued with rights – not merely the subject of the state or the object of its service delivery. Violent forms of protest action appear to be the only way in which people feel they are both recognised and heard" (Fakir, 2014:19).

Belangrik in die konteks van hierdie studie stel Fakir (2014:20) dit ook dat: "There is little evidence in the Bekkersdal case study that the protests are a counter hegemonic insurrection. If anything, the protests are a demand for a better quality democracy with more robust representation and responsiveness, as well as, ethical government". Hy meen voorts dat die legitimiteit van die regering nie bevraagteken word nie en dat: "Protests are best understood as a way of resolving the

contradiction in instances where democracy works to facilitate citizen agency for voice and choice, but does not work in terms of the form of a democratic government adequately addressing the concerns of the poor, black and marginalised communities”.

In die bespreking in die voorafgaande paragrawe word verduidelikings aangebied ten einde protes te verklaar wat op 'n dieper vlak met die verskynsel omgaan as om dit bloot met dienslewering in verband te bring. Wanneer weer teruggedink word aan die vroeëre bespreking van plaaslike regering in terme van 'n demokratiese en 'n diensleweringsruimte, dan ressorteer hierdie verklarings binne die demokratiese ruimte. Hier is sprake van 'n kontestasie oor wat demokrasie is en hoe dit verstaan word, soos Mazembo (datum onbekend) hierbo geïmpliseer het – mensgedreve of konstitusioneel met 'n implikasie vir demokratiese konsolidasie. Hier is ook sprake van 'n wisselwerking tussen deelnemende demokrasie en verteenwoordigende demokrasie. Asook van 'n breër insluitende begrip van demokrasie – aan die ander kant van die horison van eerste generasie demokratiese regte, om ook sosio-ekonomiese regte/demokrasie in te sluit. Verder is hier ook sprake van 'n meer substantiewe oproep om erkenning van populêre soewereiniteit, wat reeds in die bespreking van demokratiese konsolidasie as sentraal daartoe geplaas is.

Hierdie analyse verskaf dus 'n verklaring vir protes binne die normatiewe demokratiese ruimte. Om hierdie verduideliking te balanseer kan vervolgens aandag geskenk word aan verklarings vir protes wat oënskynlik met dienslewering, die tweede been van plaaslike regering, verbind kan word.

Volgens die parlementêre verslag hierbo na verwys, sluit die redes vir protes die volgende in (wat ooreenstem met die redes aangehaal deur Atkinson (2007)):

- gebrek aan/swak dienslewering (water, sanitasie, elektrisiteit, vullisverwydering);
- gebrek aan/onvoldoende behuising;
- uitsettings;
- hoë vlakke van werkloosheid;
- gebrek aan kommunikasie met gemeenskappe;
- gebrek aan leierskap in die munisipaliteit;

- korruksie;
- nepotisme;
- wanadministrasie; en
- finansiële wanbestuur.

Die parlementêre verslag bespreek die beperkinge en uitdagings wat deur munisipaliteite in die gesig gestaar word. Wesenlik kan hierdie beperkinge en uitdagings geïdentifiseer word as 'n gebrek aan kapasiteit, gebrek aan verantwoordbaarheid met aspekte van politieke faksievorming en 'n konteks van armoede en werkloosheid. Indien hierdie begrip as korrek aanvaar word, kan die voorkoms van plaaslike protes binne die breër sosiale konteks van wat armoede en werkloosheid sosiaal en ekonomies inhoud, tesame met die werklikheid van munisipaliteite wat nie optimaal funksioneer nie en ook beïnvloed word deur 'n demokrasie wat te kort skiet (gebrek aan verantwoordbaarheid) en institutionele magstryde (politieke verdeeldhede) geplaas word.

Hierdie interpretasie is in ooreenstemming met Boysen (2011:135) se analise van wat sy as die drie hoofasse van protes en gemeenskappe in verhouding tot plaaslike regering verstaan.

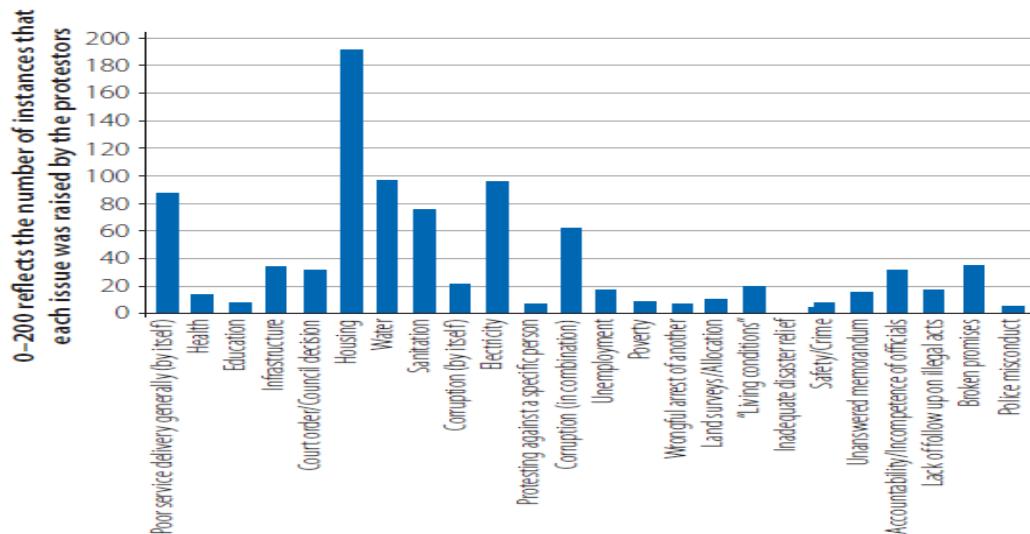
Die eerste as is lewering en transformasie. In hierdie verband protesteer gemeenskappe oor die gebrek aan, en ongelyke toegang tot, dienste (plaaslik) en ontoereikende lewering ten opsigte van provinsiale en nasionale beleidskwessies, in alle gevalle met 'n implikasie ten opsigte van die realisering van sosio-ekonomiese regte. Die tweede hoofas het betrekking op verteenwoordiging. Gemeenskappe protesteer dat plaaslike regering-raadslede en -amptenare nie luister nie, of luister en nie optree ten opsigte van bekende behoeftes van burgers nie, of dat hulle uit voeling met gemeenskappe is. Die derde as het betrekking op regeerkundigheid ("governance"). Gemeenskappe protesteer teen die toe-eiening of uitbuiting van openbare goedere vir persoonlike gewin deur raadslede en amptenare.

Myns insiens is hierdie asse ook geïntegreerd en kan nie noodwendig gekompartimentaliseer word nie. Die eerste as ten opsigte van lewering kan vertolk word as 'n manifestasie van dit wat ter sake is met betrekking tot die tweede en

derde asse. Daar is dus moontlik 'n argument uit te maak dat die sake van verteenwoordiging en regeerkundigheid onderliggend kan wees tot die saak van lewering, maar terselfdertyd staan sosio-ekonomiese regte ook sentraal tot die demokrasie. Dit kan ook geargumenteer word in vergelyking met wykskomitees dat dieselfde asse in daardie konteks ter sprake is.

In 'n 2012-verslag van die Raad op Geesteswetenskaplike Navorsing ("HSRC") (sien Figuur 6.3) word die bekommernisse (redes) van protesteerders beklemtoon. Wat afgelei kan word vanuit die geïdentifiseerde redes (behalwe die ooreenstemming met redes deur ander geïdentifiseer) is die diversiteit van ontevredenheid. Slegs die bekommernis ten opsigte van behuising, volgens die verslag, is pertinent in meeste gevalle. Dit terwyl behuising nie 'n plaaslike regeringsfunksie is nie – plaaslike regerings tree wesenlik op as agente vir die nasionale en provinsiale departemente met betrekking tot hierdie lynfunksie (sien ook die ooreenkoms met Booysen (2011) se begrip van die eerste as waarom protes wentel). Wat ook duidelik is, is dat die sake wat die meeste voorkom met tegniese en tasbare aspekte van dienslewering in verband staan.

Figure 1: Concerns of South African protesters 2007–2010



Source: Local Government Working Paper Series No. 1

Figuur 6.3 Redes vir protes

Bron: HSRC, 2012

Atkinson (2007:53) is ook in ooreenstemming met die navorsing waarna hierbo verwys is wanneer sy die oorsake van hierdie protes oorweeg, en stel dit dat: "there are three main causes for the mass protests of the last two years: municipal ineffectiveness in service delivery, the poor responsiveness of municipalities to citizens' grievances, and the conspicuous consumption entailed by a culture of self-enrichment on the part of municipal councillors and staff". Sy argumenteer dat die ANC-regering 'n aansienlike hoeveelheid aandag aan die oorsake van die protes spandeer, maar dat 'n fundamentele tweekantigheid in die ANC se begrip van plaaslike verantwoordbaarheid bly voortbestaan; enersyds probeer dit verantwoordbaarheid deur middel van wykskomitees bevorder, maar andersyds raak dit betrokke by praktyke wat verantwoordbaarheid ondermyn. Sy stel dit ook verder dat: "Critics have argued that the lack of delivery and the rise of corruption at council level, ostensibly the cause of the public protests, are in fact merely the symptoms of a general lack of accountability to the voting public" (Atkinson, 2007:64). Vergelyk ook hierdie studie se interpretasie van die verwikkeldheid van die drie asse, soos hierbo bespreek.

Indien Atkinson se analise tesame met die algemene indruk van protes as aanduidend van die verhouding tussen plaaslike regering en die mense, oorweeg word, dan blyk dit dat ten minste twee kritiese faktore in 'n botsende verhouding teenoormekaar staan. Eerstens is dit duidelik dat mislukking van dienslewering of gebrek daaraan, 'n bydraende faktor is in die gespanne verhouding tussen die mense en plaaslike regering – die diensleweringsoogmerk van plaaslike regering is gevvolglik gekompromiteer op 'n funksionele en tegniese basis (vergelyk die ontwikkelingstaat benadering vroeër na verwys en die behoefté aan 'n "people's contract"). Atkinson (2007:72) argumenteer inderdaad in die verband dat: "The state has simply not comprehended the scale of the task of transforming municipalities into developmental institutions...". Tweedens, wat ook duidelik is vanuit die redes wat vir protes aangebied word, is 'n gekompromiteerde demokratiese interaksie tussen regering en die mense – die gebrek aan die verantwoordbaarheidsaspek van die grondwetlike oogmerke van plaaslike regering, soos vervat in artikel 152 van die Grondwet. Dit kan aanvaar word dat hierdie twee faktore die spanning in die verhouding tussen die mense en hul agente/verteenvoordigers vererger of

vermenigvuldig.⁷⁵ Dit mag dan wel waar wees, soos Atkinson (2007:76) dit stel, dat: “The pressure of the populace will have to be felt at the barricades, not at the ballot box”.

Met betrekking tot die verhouding tussen plaaslike regering en die mense met verwysing na protesoptrede maak Booyen (2011:130) van 'n paslike aanhaling van 'n protesganger in Julie 2011 by Enzenzeleni (Warden, Vrystaat provinsie), gebruik. Die protesganger het dit gestel dat: “Protest is not about party politics, about dropping the ANC... Protest is part of the struggle to realise people's rights”. Vergelyk ook Booyen (2010) se opmerkings ten opsigte van “the existence of a powerful parallel non-electoral world of democracy and opposition in South Africa – worlds in which opposition politics is enacted within the ANC Tripartite Alliance, and between the ANC and citizens in the between-election periods” (2010:1). Verder ook haar verwysing na 'n magtige “ANC-citizenry dynamic” (p 2) en ook “The two-worlds phenomenon was a major between-election obstacle to opposition advances. This is the world in which popular opposition to the ANC is vibrant, but then recedes as national elections approach, with the broad base of ANC supporters fighting in unison against some or another party political enemy (Booyen 2009a, 2009b). The *parallel democracy* trend in South African politics equally undermined opposition initiatives. Here, reference is to continuous and vibrant intra-Tripartite Alliance contestation, which often substituted for inter-party contestation. Non-electoral, intra-alliance exchanges fulfilled an opposition role of contesting ideas and policies. The citizenry in the between-election periods regularly exercised opposition through protest against the ANC government, yet would return the ANC to the polls come election times (2010:3)”. Sy verwys ook na bogenoemde wat 'n “protective cordon” om die ANC vorm ten opsigte van verkiesingsaanslae deur opposisiepartye (2010:21).⁷⁶ Die verhouding tussen plaaslike regering en die mense kan hierdeur opgesom word. Die mense as demokrate erken die legitimiteit van regering, maar

⁷⁵ Van Rooyen en Swanepoel (2014:6) haal ook vir Heese van Municipal IQ aan wat dit stel dat die voorkoms van gewelddadige betogings dui op 'n “algemene ontevredenheid met dienslewering en 'n afbreek van die verhouding tussen gemeenskappe en owerhede... . Voorheen het mense betoog omdat hulle nie water of krag of huise het nie, maar by die onlangse betogings was daar 'n gevoel van algehele ontevredenheid met dienslewering in die algemeen”.

⁷⁶ Dit is belangrik om te beklemtoon dat die opkoms en groei van die opposisiepolitiek in die verteenwoordigende demokrasie konteks nie hierdeur ontken word nie, byvoorbeeld deur die opkoms van die EFF en groei van steun vir die DA veral in plaaslike regering. Die argument van Booyen bly egter steeds van verklarende belang in die begrip van demokrasie in hierdie studie.

hulle behou ook hul posisie as bron van politieke mag, terhalwe vind hulle interaksie deur deelname (ook in die vorm van protes) plaas in die bevestiging van hierdie mag in verhouding tot hul agente. Die netto gevolg is 'n voortdurende magstryd ten einde 'n wedersyds- vestigende demokrasie te verseker. Hierdie stryd kan as betekenisvol vir demokratiese konsolidasie beskou word.

Die bespreking van protes hierbo staan duidelik nie in 'n vakuum nie, maar teen die agtergrond van wat in die begin van hierdie hoofstuk oor protes gesê is, is dit nodig om protes verder te kontekstualiseer. Mathekga (2006:99) verwys daarna dat die gemeenskapsoriëntasies wat uit die konteks van protes blyk, verband hou met 'n ryk kultuur van deelname wat altyd dormant was binne gemeenskappe in Suid-Afrika. Hy verwys veral na die burgerlike organisasies ("civics") wat baie aktief was in die stryd teen Apartheid en haal ook vir Seekings (2000:121) aan dat "protest were largely driven by discontent over local issues such as rent or bus fare increase or shack demolition". Hy meen verder dat die burgerlike organisasies as sodanig nie hier van belang is nie, maar die deelnemende kultuur wat vanuit hulle ontwikkel en deur hulle uitdrukking gevind het veral van belang is: "This is to say that the success of the new institutions would be determined by the extent to which they incorporated such participatory culture. *Participation is therefore a necessary facet of South Africa's political culture*" (eie beklemtoning).

Hierdie soort politieke kultuur is wesentlik nie 'n van bo-na-onder benadering nie en vereis dat die leierskap as't ware van agter af lei (wat interessante implikasies vir die interaksie tussen 'n voorhoede party en die mense het)⁷⁷. Die protesoptrede wat in die hedendaagse tydsgewrig waargeneem word, staan dus nie patroonmatig vreemd teenoor die anti-apartheidstryd nie, weliswaar soos ook hierbo geblyk het sonder 'n oogmerk van bewindsoornname. Mathekga (2006:100) meen dan ook tereg dat die: "...top-down approach in terms of implementation of (the) local government system, falls short of meeting the yearning for participation and has cast a dark shadow on the new system".

Met betrekking tot 'n verklaring van "diensleweringsprotes" is Mathekga (2006:104) ook insiggewend vir die doeleindes van hierdie studie. Hy stel dit dat: "...too much emphasis on delivery has shifted focus from substantive democracy. The only pillar

⁷⁷ Sien Hoofstuk 1 en die verwysing na Habib (2005).

of justification for the new system seems to be service delivery. When the system fails in this respect, there remains no reason for communities to be patient hence protests and outrage". Die implikasie van hierdie posisie is verreikend aangesien dit verbind kan word met hoe plaaslike regering in hierdie studie omskryf is, synde as 'n arena van demokrasie en ook as diensleweraar. Die reaksie van die gemeenskap bevestig hierdie omskrywing op twee fronte. Ten eerste, in terme van Mathekga se opmerking dui dit daarop dat 'n slegs-dienslewering begrip van plaaslike regering wesenlik onhoudbaar is, aangesien plaaslike regering tot niks kom indien dienslewering faal nie; maar ook dat die tot niks kom huis is as gevolg van die demokratiese impuls van die gemeenskap wat verantwoordbaarheid eis. Tweedens dui die kreet van groter demokratiese verantwoordbaarheid wat as rede vir protes aangevoer word huis op die korrektheid van die aanname in hierdie studie ten opsigte van die demokratiese aard waaroer plaaslike regering behoort te beskik.

Ondersteunend hiertoe kan ook aangevoer word dat die goed gedokumenteerde gebreke van die wykskomiteestelsel, soos in die vorige hoofstuk bespreek, vanuit 'n institusionele hoek dieselfde bewys lewer – naamlik dat indien die demokrasie waarvoor in instellings voorsiening gemaak word nie beantwoord aan een van die kernwaardes van demokrasie nie, naamlik deelname aan besluitneming en dus 'n soort magsdeling, dan sal daardie instellings gebrekkig bly, inderdaad soos Mathekga (2006:104) meen dat: "Participatory democracy is not about being at the receiving end of democracy, but being an active participant in the process".

4.1 Geselekteerde protesgevalle

Die protesgevalle wat hieronder aangedui word, is uit mediaberigte geneem ter aanduiding of illustrasie van die aard van plaaslike protes en ter ondersteuning van die bespreking van protes hierbo. Die berigte is gedurende die tydperk 2012-2014 uit die New Age-dagblad geneem ter illustrasie van bogenoemde en omrede hierdie dagblad gereeld oor protes verslag gedoen het in verskillende provinsies (dus landwyd) binne die blad se formaat om beriggewing in spesifieke provinsies saam te groepeer, eerder as dagblaaie wat op bepaalde provinsies fokus. Die tydperk 2012-2014 is ook in Figuur 6.2 hierbo aangedui as daardie periode waarin die meeste protesgevalle wat met plaaslike regering verband hou, voorgekom het. Soos reeds

vroeër vermeld, het daar oor die afgelope jare inderwaarheid duisende protesgevalle voorgekom. Dit is nie die doel van hierdie studie om 'n mikro-analise van protesgevalle te maak nie, maar eerder om aanduidings van die algemene aard daarvan te verkry. Die protesgevalle wat hieronder geselekteer is, is ook aanduidend van die drie asse waarom protes wentel, indien Booysen se verklaring as vertrekpunt geneem word. Dit gaan dan om protesgevalle wat spreek tot die begrip van plaaslike regering in hierdie studie geïnterpreteer as eendersyds 'n ruimte van demokrasie en andersyds 'n ruimte van dienslewering, die interaksie van hierdie ruimtes en ook of enige afleidings oor die konsolidasie van demokrasie hieruit gemaak kan word. In die lig hiervan, die seleksie hieronder. 'n Breë analise volg na die getabuleerde voorbeeld van protes hieronder.

OORSIG VAN GESELEKTEERDE GERAPPORTEERDE PROTESGEVALLE (2012-2014)

Datum van berig	Aard van protes	Rede vir protes en plek	Opmerkings	Bron
06/03/2012	Brand van bande en strooi van vullis oor pad, beskadiging van eiendom	Eis bedanking van raadslid Gebrek aan behuising, elektrisiteit en water (Philippi, WK)	“...accusing him of never responding to their grievances and always being too busy to engage with the community about their interests”. “Our rights to shelter and access to water are being violated” (inwoner).	Phaliso, S. 2012. Councillor sparks rioting, The New Age 06/03/12, p.8.
19/03/2012	Optog	Dienslewering, verskeie kwessies (Joe Slovo Park, WK)		Philander, R. 2012. Joe Slovo Park residents protest, The New Age 19/03/12, p.7.
20/03/2012	Optogte	Verskaffing van dienste aan informele nedersetting (Villiersdorp, WK) Ook gehalte van dienste in Khayelitsha		Mkhwanazi, S. 2012. Cape of stormy protests, The New Age 20/03/12, p.2.
22/03/2012	Versper paaie, brand van buitebande, klipgooiery, verhoed mense om werk toe te gaan, dreigemente teen buitelanders	Gebrek aan dienslewering, eis behuising, skoon water, geteerde strate, sanitasie en behoorlike brug (Kya Sands, Gauteng)	Protes hou etlike dae aan	Mhlana, Z. 2012. Residents promise Friday road protest, The New Age 22/03/12, p.2.
22/03/2012	Klipgooiery, skietery, beskadiging van eiendom, brandstigting, buitery, aanranding	Brandstigting van burgemeester se woning (Heidelberg, Gauteng)	Lesedi burgemeester: “This is not about service delivery. If you look at Ratanda, there are tarred roads, waste removal, electricity supply and clean water”. Inwoner beskuldig plaaslike leierskap van gebrek aan kommunikasie. Minister veroordeel brandstigting, ens.	Mashego, A, Mafisa, I en Ford-Kritzinger, N. 2012. Violence marks holiday, The New Age, 22/03/12, p.1. Mashego, A. 2012. Ratanda rioters in court, The New Age, 23/03/12, p.6.

Datum van berig	Aard van protes	Rede vir protes en plek	Opmerkings	Bron
17/04/2012		OK LUR vir plaaslike regering meen tradisionele leiers het belangrike rol te speel om gemeenskappe van demokrasie te leer. “Traditional leaders could help to prevent community protests which sometimes arose from a lack of understanding of government processes and other factors. Some of these are not service delivery protests but violent conduct aimed at derailing the work of municipalities”.		Velaphi, S. 2012. MEC condemns violence, The New Age 17.04/2012, p.25.
17/04/2012	Brandstigting	Swak dienslewering, verwydering van raadslid, behuising (Graskop, Mpumalanga)	“Our councillor and all the politicians in this area want you to be a member of the ANC or be a friend of the councillor in order to get an RDP house or a job at the municipal offices” (community member) “How can they demand things by burning other people’s belongings? This is not what their constitutional right of demonstrating says”. (ANC provincial secretary)	Khoza, M en Mashele, E. 2012. Three houses torched, The New Age 17/04/2012, p.24.
10/05/2012	Gewelddadige protes, brandstigting en klipgooiery	Eis water, behoorlike paaie, huise en herafbakening (Reddersburg, Vrystaat)		Makhafola, G. 2012. Residents unhappy with mayor’s response, The New Age 10/05/12

Datum van berig	Aard van protes	Rede vir protes en plek	Opmerkings	Bron
10/05/2012	Gewelddadige protes, blokkeer paaie, brand van buitebande	Dienslewering en verwydering van raadslede (Vryburg, Noordwes)	"A pregnant woman died in Southeys on Tuesday when an ambulance was blocked by protestors from entering the village".	Anon. 2012. 15 arrested in violent protest, woman dies, The New Age 10/05/12
11/05/2012	Gewelddadige protes, afbrand van klaskamers, drankwinkel, blokkeer van pad	Swak paaie, dienslewering (Ganyesa, Vryburg; Mafikeng, Rustenburg, Noordwes)		Torerai, E. 2012. Two classrooms go up in smoke, The New Age 11/05/12
30/05/2012	Optog en memorandum	Eis elektrisiteit, geteerde paaie, toilette, park, beligting en gemeenskapsaal, behuising (Worcester, WK)		Philander, R. 2012. Services anger, The New Age 30/05/12
30/05/2012	Beskadiging van eiendom, brandstigting, strate geblokkeer met klappe en brandende bande	Hoë koste van dienste, herafbakening (Ekangala, Bronkhorstspruit, Gauteng)		Nyaka, F. 2012. Residents miss rural times, go on rampage, The New Age 30/05/12, p.24.
28/02/2013	Regskwessie na vroeëre protes waarin munisipale geboue aan die brand gesteek is (Julie 2012)	Zastron (Vrystaat)	"The community felt they were being barred from expressing their grievances and dissatisfaction with the general administration and governance of the municipality and its failure to deliver effective and efficient basic service to the community".	Seekoei, K. 2013. The people shall protest, The New Age 28/02/13, p.10.
18/03/2013	Brandstigting van munisipale eiendom	Dienslewering, prestasie van raadslid, nepotisme, gebrek aan gesondheidsfasiliteite en HOP-huise (Albert Luthuli munisipaliteit, Mpumalanga)		Nyaka, F. 2013. Ward councillor fired, The New Age 18/03/13

Datum van berig	Aard van protes	Rede vir protes en plek	Opmerkings	Bron
26/03/2013	Brandstigting	Bou van paaie en nood/rampbehuising (Taung, Noordwes)		Torerai, E. 2013. Residents 'fed up', The New Age 26/03/13, p.12.
11/04/2013	Beskadiging van winkel, optog	Eis verwydering van burgemeester weens beweerde korupsie (Zamdela, Sasolburg, Vrystaat)	(Verbandhoudende protes vroeër weens voorgestelde herafbakening en samesmelting van munisipaliteite)	Van Wyk, M. 2014. Zamdela in new anti-merger riot, The New Age 11/04/13, p.10.
16/04/2013	Gooi van menslike uitskot, klippe en vullis in strate, verhoed mense om werk toe te gaan, ens.	Gebrek aan elektrisiteit, water en behoorlike sanitasie (Thembisa, Gauteng)		Nkgadima, R. 2013. Protesters throw faeces, The New Age 16/04/13, p.7.
10/05/2013	Brandstigting van munisipale gebou, versper van paaie met klippe, persoon aan die brand gesteek	Gebrek aan dienslewering (Dundee, KZN)	"We believe that we should address the issues together with the council and the community so that we can maintain stability and service delivery in the municipality" (LUR). "...violence was the direct result of an internal party power struggle". (DA woordvoerder)	Mdletshe, C. 2013. Probe into eNdumeni protest, The New Age 10/05/13

Datum van berig	Aard van protes	Rede vir protes en plek	Opmerkings	Bron
19/11/2013	Brandstigting van munisipale gemeenskapsaal, kliniek en huis van raadslid	Behuising (Uitenhage, OK)	<p>“The ANC has always remained a mass-based movement of the people. We are always in touch with our people on the ground and are always willing to, and do, engage with our communities. We are therefore surprised when it is claimed that there is little or no communication between us as an organisation and our various constituencies” (ANC regional secretary).</p> <p>“The slow pace of housing delivery, high levels of unemployment and political infighting are the main causes of the violence that is tearing Uitenhage apart at present” (DA).</p>	Velaphi, S. 2013. Council tries to quell Uitenhage unrest, The New Age 19/11/13 p.25.
14/12/2013	Blokkeer van paaie, klipgooiery. Protes ook in Oktober 2012 en Februarie 2013.	Herafbakening (Sterkspruit, OK)	“Our Constitution provides for peaceful protests and we call on the community to abide by the law, or risk being arrested” (polisie brigadier).	Anon. 2013. Sterkspruit protesters due to appear in court, The New Age 14/12/13, p.6.
06/02/2014	Klipgooiery, afbrand van kliniek, saal en huis, blokkeer strate en brand van bande	Hoë koste van elektrisiteit en water, behuisingskwessie (Bronkhortspruit, Sebokeng, Gauteng)	“...residents' right to demonstrate but it was against the law to demolish government-owned properties” (councillor)	Masilela, S. 2014. Protestors resort to arson, The New Age 06/02/14, p.6.

Datum van berig	Aard van protes	Rede vir protes en plek	Opmerkings	Bron
18/02/2014	Wettige staking (2013) Oorhandiging van griefskrif (2013) Geweld, sterfgevalle (2014)	Watertekorte (Madibeng, NW)	"I love the ANC but I won't vote this year, because I don't see the point". "North-West province lacks good leadership". Service delivery problems in the area attributed to corruption by resident	Molopyane, O. 2014. 'Government responds to tragedies', The New Age 18/02/14, p.21.
28/02/2014	Blokkeer van pad, beskadiging van eiendom	Beweerde korruksie met munisipale tenders (Bosbokrand, Mpumalanga)	"We condemn the protest which end up undermining other people's rights. Violent protests are against the country's Constitution" (ANC woordvoerder)	Nyaka, F. 2014. Protest slammed, The New Age 28/02/14, p.13.
04/03/2014	Beskadiging van infrastruktuur	Watervoorsiening opgeskort, munisipaliteit deur gemeenskap beskuldig van korruksie met water tender (Madibeng, Noordwes)	Vier persone doodgeskiet deur polisie. Baba moontlik dood na inaseming van traangas.	Mkhwanazi, S. 2014. Security beefed up in Mothutlung, The New Age 04/03/14, p.4.
26/09/2014	Byeenkoms, Beskadiging van infrastruktuur, brandstigting van munisipale kantore	Gebrek aan geteerde paaie, onbetroubare watervoorsiening en aantuigings van bedrog teen Sondagsrivier Munisipaliteit (Kirkwood, OK)	"We call on our communities and leadership in particular to use negotiations and constructive engagement to resolve issues" (LUR, OK).	Velaphi, S. 2014. Kirkwood now has to be rebuild, The New Age 26/09/14, p.27.

4.1.1 Geografiese verspreiding van protesgevalle

Dit blyk duidelik dat protes nie tot 'n bepaalde gebied of provinsie gelokaliseer kan word nie. Protesgevalle word oor alle provinsies landwyd gerapporteer. Dit kom ook binne stedelike/metropolitaanse konteks sowel as landelike konteks voor. Verder kan die voorkoms van protes ook nie aan die regering van enige spesifieke party in 'n spesifieke gebied verbind word nie. Protes kom voor in ANC-beheerde munisipaliteite en provinsies, maar so ook in DA-beheerde munisipaliteite asook die Wes-Kaap provinsie as die enigste provinsie onder DA beheer. In terme van die stedelike/landelike verdeling sou mens verwag dat – as 'n algemene vertrekpunt

geneem word dat stedelike gebiede beter/meer toegang tot dienste het – minder protes sou plaasvind, indien die dinamika suiwer diensgedrewe sou wees. Andersyds is stedelike gebiede histories in die konteks van die bevrydingstryd tog 'n teelaarde vir politieke aktivisme. Hieruit kan dus afgelei word dat plaaslike protes nie partypolities verbind kan word nie en ook 'n landswye dinamika en aard het. Hierdie afleiding korreleer met die benadering in hierdie studie met betrekking tot plaaslike protes as 'n vorm van deelname wat eerder wyer strek as deel van die demokratiese proses en implikasies vir die nasionale konsolidasie van demokrasie inhoud.

4.1.2 Soorte protesmeganismes

Die protesmeganismes, met ander woorde op watter wyses geprotesteerd word, verteenwoordig ook die hele spektrum van protesmeganismes. Uit die gevallen hierbo aangeteken, wissel dit vanaf die oorhandiging van 'n memorandum as 'n vorm wat bloot griewe artikuleer, tot die opstel van barrikades by wyse van brandende buitebande, klippe, ens., tot by klipgooiery, brandstigting en die vernietiging van eiendom. In sommige gevallen kom lewensverlies selfs voor. Dit blyk egter meestal dat hierdie gevallen van lewensverlies nie die karakter vertoon dat protesgangers self persone se lewe neem nie, maar eerder dat lewensverlies in die chaos van 'n gewelddadige protes voorkom.

Dit is egter wel so dat die tipiese protesgeval soos hierbo aangehaal definitief geweldskenmerke vertoon en in die algemeen meer intens is as die tipiese protesgeval bekend in liberale demokrasieë.

Voorts is die beschadiging van eiendom wat in hierdie protesgevalle voorkom in die algemeen duidelik op 'n politieke oogmerk gebaseer. Die teikens van hierdie optrede is dikwels munisipale eiendom, soos munisipale geboue en klinieke of dan ook die wonings van byvoorbeeld raadslede. Hierdie is 'n belangrike aspek wat die aard van die protes as polities beklemtoon en ook van gewone wetteloosheid onderskei. Hierdie teikens van eiendomsbeschadiging kan geïnterpreteer word in die konteks van die politieke stryd wat in verband met demokratiese konsolidasie tussen die mense en die staat/regering staan, aangesien die eiendom ter sprake dikwels fisiese simbole van staats- en regeringsinstellings verteenwoordig en met die dieperliggende redes tot protes rondom die demokrasie in verband gebring kan word.

4.1.3 Die redes vir protes

In die algemeen korreleer die redes soos in die geselekteerde gevalle geïdentifiseer met die analise van protes soos vroeër in hierdie hoofstuk bespreek. Hierdie redes ressorteer ook wesenlik in twee kategorieë. Eerstens, fisiese dienslewering waar gemeenskappe nie toegang het tot byvoorbeeld elektrisiteit, water, goeie paaie, ens. nie. Tweedens verteenwoordig protes ook die verantwoordbaarheid / aanspreeklikheid-sy van die saak. Hier is gebrekkige regering (“governance”) ter sprake waar die aksie dikwels ook teen ’n spesifieke raadslid gemik en sake van korruksie, nepotisme, ens. ter sprake is. Daar is natuurlik ook ’n oorvleueling tussen hierdie twee asse, soos byvoorbeeld waar nepotisme tot gebrekkige fisiese dienslewering kan lei.

Wat ook met betrekking tot hierdie rede vir protes uitstaan, is wat ook geblyk het uit ander navorsing hierbo na verwys, te wete protes aangaande sake/funksies wat nie binne die bevoegdheid van munisipaliteite ressorteer nie, soos byvoorbeeld behuising en onderwys. ’n Ander rede wat ook dikwels geïdentifiseer word, is afbakeningskwessies. Al is hierdie sake nie noodwendig of streng gespouse deel van die bevoegdheid van munisipaliteite nie, is munisipaliteite wel rolspelers daarin, wat tot die oorvleueling daarvan kan bydra. Andersyds kan dit ook beskou word as aanduidend van die breër politieke betekenis van die protesgevalle wat tot die demokratiese deelname element spreek.⁷⁸ Die mense/burgers tree as ’n kollektief op in interaksie met die staat/regering, ongeag die gesig wat die regering met betrekking tot ’n bepaalde bevoegdheid, saak of lokaliteit vertoon. In hierdie sin is plaaslike protes nie bloot plaaslike protes nie, maar protes wat die aard van die Suid-Afrikaanse demokrasie help bepaal en omskryf. Andersyds blyk dit nie of die groter legitimiteit van die staat/regering bevraagteken word deurdat breër sake van nasionale belang en eenheid geopper word nie.

⁷⁸ Protes met betrekking tot afbakeningskwessies is egter wel belangrik, soos blyk uit die Khutsong-en ander gevalle aangesien dit eendersyds ’n wye kompleksiteit aanneem wat meer omvattend as ’n enkele incident word en eintlik ook oor ’n lang tyd voortduur met ’n hoër vlak van ingryping deur die regering. Andersyds is afbakeningsprotes ook indikatief ten opsigte van die soewereiniteit van die mense in die konteks van hul fisiese plasing in die geografies-staatkundige opset en die gevoel dat hulle die demokratiese reg het om te besluit waar hulle gesitueer moet wees en wie en hoe oor hulle regeer moet word.

4.1.4 Opmerkings en indrukke van rolspelers rondom geselekteerde protesgevalle

Die kommentaar van rolspelers rondom/ten tyde van bepaalde protesgevalle kan as nuttig beskou word om die “atmosfeer” en die gevoelens met betrekking tot protes te bepaal. Dit is duidelik dat die regeringsrespons tot hierdie gevalle (juis) ’n institusioneel gestruktureerde aard verkry. Dit word telkemale deur ministers, LUR’e en ander ampsbekleërs beklemtoon hoe die grondwetlike konteks die ruimte vir protes skep, maar dat protesteerders hulle van onwettige optrede, soos die beskadiging van eiendom, moet weerhou. Die soort respons kan natuurlik van enige regering in so ’n konteks verwag word, maar dit getuig van ’n gebrek aan erkenning van die wisselwerking wat nodig is tussen die staat/regering en die mense, asook die digotomie tussen ’n konstitusionele demokrasie en ’n mensgedrewe demokrasie, soos waarna vroeër in die hoofstuk verwys is.

Die menings van protesgangers is andersyds ook soms van groot waarde om op ’n nie-gestileerde wyse ten minste die tersaaklike problematiek soos dit deur die gemeenskap gesien word, te kan identifiseer. So byvoorbeeld spreek die volgende aanhalings boekdele:

“I love the ANC but I won’t vote this year, because I don’t see the point” (aangehaal deur Molopyane, 2014:21).

“North-West province lacks good leadership” (aangehaal deur Molopyane, 2014:21).

“Our councillor and all the politicians in this area want you to be a member of the ANC or be a friend of the councillor in order to get an RDP house or a job at the municipal offices” (aangehaal deur Khoza en Mashale, 2012:24).

Hierdie aanhalings kan beskou word as insiggewende aanduidings met betrekking tot die dinamika tussen die gemeenskap en die staat/regering en die onderliggende bewegredes tot plaaslike protes, soos in hierdie hoofstuk aangedui is.

Die verwysing na geselekteerde protesgevalle hierbo en die bespreking daarvan in terme van die voorafgaande onderafdelings bevestig die uiteensetting en interpretasie van protes in terme van die aard en redes, sowel as die wisselwerking daarvan in terme van die drie asse wat hierbo bespreek is.

Samevattend kan dus ten opsigte van die aard van protes in Suid-Afrika, in die konteks van hierdie studie, geargumenteer word dat die kongruensie daarvan met die omskrywing van plaaslike regering van toepassing in hierdie studie duidelik is en dit tot die demokratiese ruimte sowel as die diensleweringskomponent spreek. Wat egter duidelik is uit bostaande bespreking is dat die debat rondom die oorsaak van protes harder gehoor word in terme van die demokratiese tekortkominge (“deficit”) in die plaaslike regeringsomgewing. Die verklaring van dienslewersingsprobleme word erken, maar moontlik eerder as 'n simptoom van dieperliggende tekortkominge of as artikuleerbare instrument van die mense of gemeenskappe se demokratiese impuls, of minstens grieve. Miskien is Mathekga (2006) in die kol in terme van die implikasie dat indien die stelsel rondom dienslewering wentel, en indien dienslewering dan faal, daar eintlik niks is nie. Dit is nie wat plaaslike regering is en behoort te wees nie. Plaaslike protes is bewys hiervan.

5. GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is plaaslike protes as vorm van demokratiese deelname bespreek. Die vertrekpunt wat uit die titel van die hoofstuk blyk, is dat protes nie noodwendig in teenstryd met die demokrasie staan nie, maar deel daarvan kan wees.

Daar is gepoog om, eerstens, 'n kontekstualisering van protes te bied deur die verskynsel los te maak van 'n moontlik stereotiepe siening wat protes as 'n gevaar vir demokrasie en 'n bedreiging vir stabiliteit vertolk. Protes is 'n erkende vorm van deelname aan demokrasie, soos ook in Westerse liberaal-demokratiese state blyk, hetsy in die 20ste eeu en selfs (veral) in die huidige eeu waar dit ook nie ongewoon in Europese en Noord-Amerikaanse state is nie, en waarvan 'n vinnige oorsig van die nuusmedia bevestiging sal bied. Erkende vorme van protes is ook aangedui.

Wat protes as vorm van demokratiese deelname egter op die agtervoet plaas, is die moontlikheid van geweld, wat in die hoofstroom begrip van demokrasie dikwels onversoenbaar is. Daar is egter, histories en ook teenswoordig, aangetoon dat geweld nie altyd vermybaar en ook nie onversoenbaar is met die demokratiese strewe nie. Teen die agtergrond hiervan tree Suid-Afrika na vore waar plaaslike protes dikwels ook gewelddadige kenmerke vertoon, maar dit word ook aangetoon

dat hier sprake is van 'n bepaalde historiese dimensie aan die uitlewing van die politieke kultuur van demokratiese strewe teen die agtergrond van die bevrydingstryd met sy klem op die verkryging van demokrasie. Dit kan waarskynlik aangevoer word dat die tydperk van stryd wat tot die geboorte van demokrasie aanleiding gegee het binne 'n konteks van wedersydse gebruikmaking van geweld en protes (tussen die Apartheidsregime en die bevrydingsmagte) 'n diepgaande implikasie vir die aard van demokrasie in Suid-Afrika inhoud.

Die hoofstuk het voorts aangedui dat die vorme van plaaslike protes wat in Suid-Afrika voorkom tipies is van die vorme van protes wat selfs in Westerse demokrasieë erken word. Vervolgens is ondersoek ingestel na die oorsake of redes vir plaaslike protes. Dit blyk dat die oorsake van protes beskou kan word as synde te korreleer met die vertrekpunt van wat plaaslike regering is, in hierdie studie sowel as demokrasie as sodanig. Hierdie mening word gehuldig in die lig van die tweeledigheid van plaaslike regering as demokratiese ruimte en leweraar van dienste. Die demokratiese ruimte word ook vertolk binne die begrip van demokrasie wat in hierdie studie toepassing vind.

In terme van die korrelasie hierbo genoem, is die gevolgtrekking hier dat plaaslike protes 'n luider aanspraak op die demokratiese tekortkominge van plaaslike regering maak en verder dat dit nie hier om suiwer diensleweringsfrustrasies gaan nie.

Die hoofstuk het voorts gebruik gemaak van 'n groepering van voorbeeld van gerapporteerde plaaslike protes, ten einde hierdie gevolgtrekking te bevestig, ook met die implikasie dat plaaslike protes in terme van die konsolidasie van demokrasie eintlik van nasionale belang is.

Die ooreenkoms tussen die verskynsel van plaaslike protes en die institutionele vorm van deelname, by name wykskomitees, wat in die vorige hoofstuk bespreek is, blyk ook duidelik uit hierdie hoofstuk. Die tekortkominge van wykskomitees, soos vergestalt in die gebrekbaarheid daarvan in die verdieping van demokrasie en spesifieke deelnemende demokrasie en die sake van verteenwoordiging, funksies en strydpunte rondom sake van belang vir wykskomitees wat in wese verband hou met die diensleweringskomponent, toon sterk ooreenkoms met dit wat in hierdie

hoofstuk rondom die aard en redes vir protes beskryf is.⁷⁹ Dit is ook in hierdie verband wat die belang vir konsolidasie duidelik is, aangesien wykskomitees en protes op dieselfde problematiek van demokrasie in Suid-Afrika dui.

In Hoofstuk 4 is konsolidasie bespreek en verskillende elemente geartikuleer wat van belang is om demokratiese konsolidasie in die konteks van plaaslike regering te bewerkstellig, by name:

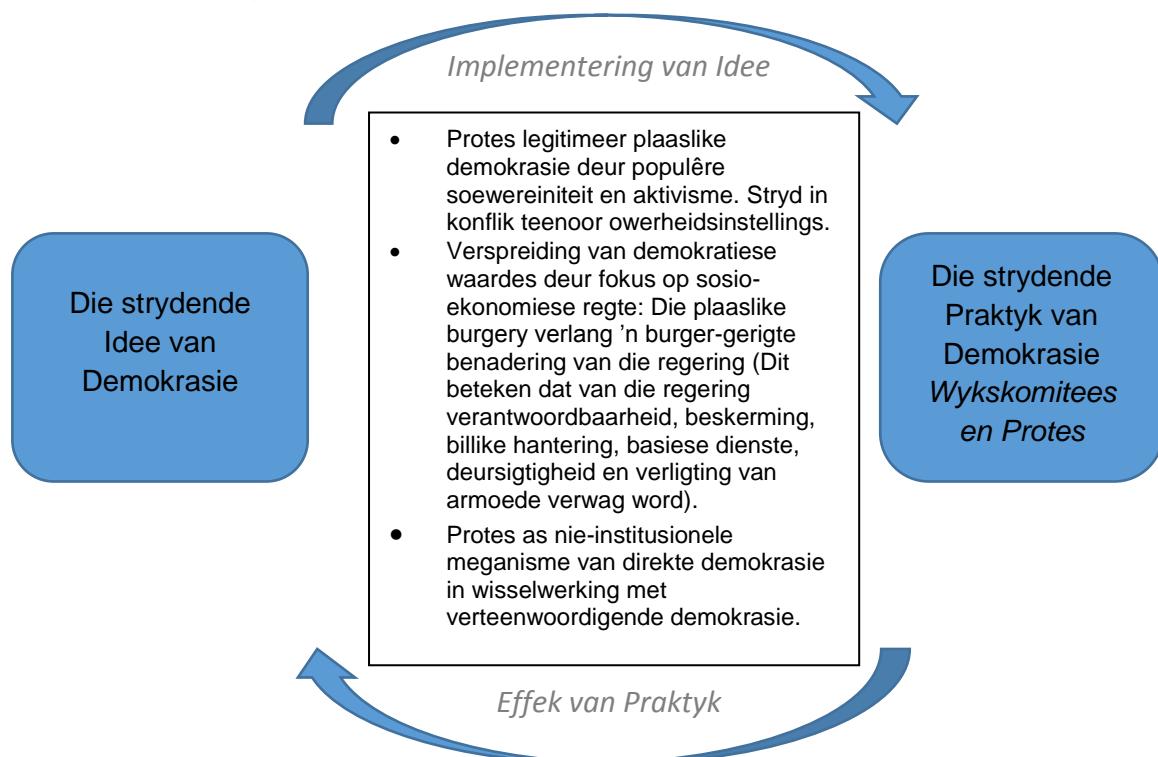
- populêre legitimiteit;
- verspreiding van demokratiese waardes;
- instellings van meganismes van direkte demokrasie;
- verligting van armoede; en
- neutralisering van anti-stelsel akteurs.

Wanneer dit wat in hierdie hoofstuk met betrekking tot protes geargumenteer is, in ag geneem word, kan op hierdie elemente geantwoord word. Populêre legitimiteit blyk met plaaslike protes verband te hou. Hiermee saam ook die klem op 'n mensgesentreerde demokrasie, soos hierbo na verwys, en ook die wisselwerking tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie. Die positiewe element van meer aktivistiese deelname staan ook hiermee in verband. Tweedens kan in die verduideliking van redes vir protes ook die verspreiding van demokratiese waardes in samehang met populêre soewereiniteit waargeneem word. Selfs wanneer aan 'n konstitutionele of regtegebaseerde demokrasie gedink word, kan die aandrang op sosio-ekonomiese regte soos geverbaliseer deur protesteerders sowel as die redes vir protes en ook selfs die teikens van gewelddadige elemente van protes, in hierdie verband vertolk word. Derdens is protes 'n nie-institutionele megisme van direkte demokrasie, wat ook, soos uit die bespreking aan die begin van hierdie hoofstuk blyk, binne gevestigde demokrasieë erken word. As 'n megisme van die demokrasie kan dit dus nie bevraagteken word nie. Vierdens is die fokus op die verligting van armoede duidelik uit die aard en redes van protes. In Hoofstuk 4 is die element van neutralisering van anti-stelsel akteurs vir hierdie hoofstuk gelaat, aangesien dit duidelik is dat waar protes en geweld ter sprake is, anti-stelsel akteurs

⁷⁹ Sien ook Habib (2013:157) waar hy dit stel dat: "Perhaps these social protests can be explained as sporadic localised rebellions of the poor, driven by concerns around corruption, service delivery and accountability".

werksaam mag wees wanneer demokratiese konsolidasie en die volhoubaarheid van die demokrasie ter sprake is. Uit die bespreking hierbo het dit egter etlike kere duidelik geblyk dat daar nie aanduidings binne die konteks van hierdie studie is dat protes revolusionêr is of regime- verandering beoog nie. Inteendeel, soos hierbo na verwys, gaan dit eerder rondom die verdieping van die huidige demokratiese regime: verantwoordbaarheid en voldoening aan die fundamentele regte van die mense, ens. Sodanige faktore is in terme van hierdie studie sterk aanduiders van demokratiese konsolidasie.

Die onderstaande figuur reflekteer protes se belang in demokratiese konsolidasie. Figuur 6.4 moet ook in verhouding met Figuur 5.1 aan die einde van Hoofstuk 5 beskou word, waar dit betrekking het op wykskomitees en 'n soortgelyke beeld binne institutionele konteks weergegee word. In Figuur 6.4 word die fokus in die konteks van hierdie studie en soos vanuit die bespreking in hierdie hoofstuk afgelei kan word op drie aspekte geplaas. Hierdie aspekte dui op die verhouding van protes tot plaaslike demokrasie in terme van populêre soewereiniteit en aktivisme. Dit verteenwoordig ook 'n demokrasie waarin sosio-ekonomiese regte pertinent in verhouding tot die plaaslike owerheid figureer en laastens is dit illustratief van 'n nie-institutionele meganisme van direkte demokrasie.



Figuur 6.4 Plaaslike demokrasie: Protes ten opsigte van konsolidasie

In die volgende hoofstuk sal die analyses en gevolgtrekkings met betrekking tot wykskomitees en plaaslike protes verder teenoor mekaar opgeweeg en in verband met mekaar gebring word, ten einde nader te beweeg aan die beantwoording van die navorsingsvrae ter sprake in hierdie studie.

HOOFSTUK 7

WYKSKOMITEES EN PLAASLIKE PROTES GERIG OP DEELNAME EN DIE VOORUITSIGTE VIR KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE IN SUID-AFRIKA

1. INLEIDING

Hierdie hoofstuk bring die teoretiese raamwerk van hierdie studie in verband met die gevolgtrekkings van die vorige hoofstukke in 'n vergelykende analyse wat betref wykskomitees en plaaslike protes en die betekenis daarvan vir plaaslike demokrasie met die oog op die vooruitsigte vir konsolidasie van demokrasie. Hierdie hoofstuk is dus afgestem daarop om die kernvraag van die studie te ondervang, naamlik watter model vir gekonsolideerde demokrasie omvat deelname wat strek van wykskomitees tot protes. Hierdie hoofstuk stel gevolglik 'n model voor vir die konsolidasie van demokrasie in plaaslike regering wat geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde vorme van deelname, soos wykskomitees en protes, insluit. Die vooruitsigte vir konsolidasie word in die konteks van hierdie model afgelei.

2. RAAKPUNTE TUSSEN WYKSKOMITEES EN PLAASLIKE PROTES

In die voorafgaande analyse van wykskomitees en plaaslike protes het dit duidelik geblyk dat daar binne die konteks van hierdie studie etlike raakpunte tussen wykskomitees en plaaslike protes bestaan. Hierdie raakpunte is belangrik, aangesien dit die teoretiese elemente van hierdie studie met mekaar verbind en dus vir die doeleindes van hierdie hoofstuk 'n basis lê. Vervolgens sal aandag geskenk word aan hierdie raakpunte wat dan met die vooruitsigte vir konsolidasie van demokrasie verbind sal word.

2.1 Wykskomitees en plaaslike protes in verwantskap binne 'n tipologie van deelname

Wykskomitees en plaaslike protes vorm twee vorme van deelname binne 'n groter kompleks van openbare deelname in Suid-Afrika. Booysen (2009:8) duif hierdie kompleks aan deur gebruik te maak van die onderstaande figuur wat daarna ook in tabelvorm toegelig word.



Figuur 7.1 Die kompleks van openbare deelname in demokratiese Suid-Afrika (aangepas uit Booysen, 2009:8).

Wyse van deelname		Verduideliking: optrede, instellings, organisasies
1	Deelname deur verteenwoordigende demokrasie en verwante instellings	Deelname in verkiesings; verteenwoordiging deur verkose openbare verteenwoordigers, aanvaarding van uitkomste van verkiesings
2	Deelname in die sleutelinstellings van demokrasie, insluitend Hoofstuk 9 instellings	Suid-Afrikaanse Grondwet se vereiste van geleenthede vir openbare deelname; grondwetlik ingestelde instellings wat deelname faciliteer deur, byvoorbeeld, openbare voorleggings en verhore, uitreikprogramme (soos "Taking Parliament to the People") van al drie sfere van regering
3	Gekoöpteerde betrekking deur die sentrum gelei	Presidensie en Kabinetsgroeperinge vir regeringsbestuur; direkte geleenthede vir konsultasie en openbare betrokkenheid in regeringsprosesse; sentrumbehoefte bepaalde konsultasie met burgerlike samelewing enklawes
4	Burgerlike samelewing optrede in die bevordering van 'n saak en uitdaging	Anti-Privatisation Forum, Treatment Action Campaign, stakings, burgerlike samelewing petisies en veldtogte
5	Uitgebreide betrokkenheid, toegang en deelname	Wykskomitees, Izimbizo, Ontwikkelingswerkers, Projek Gemeenskap Konsolideer,

		Thusong dienssentrum en e-Regering
6	Direkte optrede en protes-deelname	Protes teen 'n gebrek aan "dienstlewering" en regeringsprestasie in areas soos behuising en dienste
7	Kommunikatiewe deelname	Verspreiding van inligting deur die regering; dekking van beleid en regering deur elektroniese en gedrukte massamedia; vorming en uitdrukking van openbare mening, met implikasies vir ander wyses van deelname

Tabel 7.1 'n Tipologie van openbare deelname in Suid-Afrika (aangepas uit Booysen, 2009:9).

Bogenoemde verteenwoordig die soorte openbare deelname wat in die algemeen waarneembaar is, maar kan ook saamgelees word met die tipologie van deelname waarna in Hoofstuk 5 met betrekking tot wykskomitees verwys is en die vlakke (of diepgang) van deelname aandui. Wat hieruit duidelik is, is dat die twee fokusse van deelname wat in hierdie studie onder die loep geneem is op verskillende vlakke deel vorm van 'n groter kompleksiteit en dus in daardie sin 'n verwantskap toon. Dit is dus nie wedersyds uitsluitende verskynsels nie, maar sou bes moontlik mekaar kan komplimenteer. Indien die geïnstitutionaliseerde deelname deur middel van wykskomitees en die nie-geïnstitutionaliseerde deelname deur middel van protes dus binne hierdie groter kompleks van deelname en ook deelnemende demokrasie beskou word, kan ook aangevoer word dat die verwantskap tot konsolidasie kan spreek.

Die verwantskap wat hierbo genoem is, word beklemtoon deur die beperkte sukses van geformaliseerde meganismes vir demokratiese deelname, soos bepaal deur die regulatoriese raamwerk vir plaaslike regering. Buccus en Hicks (2008:525) beklemtoon hierdie punt, ook met verwysing na Manor (2004), en stel dit dat: "Participation mechanisms that are established to channel citizen input are not accessible to the majority population in societies characterised by inequality, particularly marginalised communities and sectors, and typically do not 'automatically benefit poor people and groups that have long faced social exclusion'". Ook van belang is die argument dat deelname in wykskomitees op 'n formeel wetlike begrip

van deelname gebaseer is, wat diegene wat deelneem as begunstigdes of kliënte van die regering se ontwikkelingsinisiatiewe beskou. Dit is gebaseer op 'n tegniese benadering tot deelname wat nie daarin slaag om genoegsaam met sake van mag en politiek in interaksie te tree nie – mense is nie deel van die daadwerklike besluitnemingsproses nie, aangesien die besluitnemingsmag elders te vind is. Boysen (2009:4) beklemtoon ook by implikasie hierdie punt deur te verwys na Hobsbawm (2007) se erkenning van “built-in defects of liberal representative democracy” waarvan een hiervan die probleem van 'n verwyderde (“distanced”) magselite is. Buccus en Hicks (2008:529) meen dat: “Attempts to facilitate community input are largely superficial, and do not tap into the *real* power base where decisions are made”. Selfs wanneer die ANC-gespreksdokument getiteld “Legislature and Governance” (2012) wat vir die doel van die ANC se 2012 Beleidskonferensie opgestel is, oorweeg word, blyk dit dat hierdie probleem sal voortduur. So word dit byvoorbeeld aanbeveel dat “Within a clear framework and in an incremental manner, municipalities should consider delegating some limited powers to ward committees” (2012:24). Die magverhoudinge bly in so 'n konteks dus staties en eensydig.

Dit is egter ook so dat, ten spyte van die negatiewe indruk wat uit die voorafgaande paragraaf mag blyk, wykskomitees 'n positiewe oogmerk het en soos Piper en Deacon (2009), waarna in Hoofstuk 5 verwys is, dit stel: “In theory, properly constituted, independent and well-functioning ward committees can improve the information exchange and deliberative aspects of key council processes and, in that sense at least, deepen local democracy in South Africa”. Carrim (2011) het dit ook gestel dat: “It is only in the local sphere that we have directly elected representatives, and it is through ward committees that they can best be held to account and act on the needs and interests of those who voted (for) them, making democracy more than just about voting or being elected once every five years”.

Desnieteenstaande mag die deelname-proses beoog om die onderliggende sosiale en magsverhoudinge te transformeer, soos Gaventa (2003), aangehaal deur Buccus en Hicks (2008:527) argumenteer en mag dus, myns insiens, momentum verskaf vir die verwerkliking van sosio-ekonomiese regte wat die Vryheidsmannesfes onderlê en mag van die mense (“people's power”) waarvoor moontlik nie voldoende voorsiening gemaak is binne die grondwetlike raamwerk (of interpretasies daarvan) waaraan die

ANC as regering gebonde is nie. Deelname kan dus die sleutel wees om die digotomie tussen regeringsmag en die mag van die mense in 'n vorm van demokratiese magsdeling (en ook konsolidasie) te ontsluit. Soos Pieterse en Van Donk (2008:52) dit stel:

"In our reading, the upsurge in popular protests and non-violent direct action is an integral part of participatory local democracy and fully in line with the scope for democratic expression envisaged in the Municipal Systems Act 32 of 2000. However, we do think that these protests reveal that the efforts and achievements of most municipalities have fallen short of critical development ideals such as poverty reduction, environmental integrity, cosmopolitanism, economic inclusion and cultural fulfilment (/pleasure): ideals that depend on the realisation of rights embedded in the Constitution".

Dit is dus duidelik dat wykskomitees en protes in verwantskap as vorme van deelname staan en protes ook, net soos wykskomitees, 'n integrale deel van deelnemende plaaslike demokrasie is. Dit is ook 'n verwantskap wat 'n wisselwerking verteenwoordig en ook dinamies is, wat spreek tot magsbalanse. Wykskomitees en plaaslike protes komplimenteer mekaar dus as deelnemende demokrasie. In hierdie opsig is dit dus 'n kritieke verwantskap wat spreek tot die dieperliggende vraagstukke van plaaslike regering, demokrasie en gevvolglik voortvloeiend uit die betekenis wat aan hierdie konsepte in hierdie studie gegee word, tot konsolidasie.

2.2 Wykskomitees en protes se verwantskap met demokrasie en plaaslike regering

Die ooglopende, soos hierbo ook blyk, is dat beide hierdie verskynsels met openbare deelname te make het. Hierdie openbare deelname staan in die lig van demokrasie en plaaslike regering, soos ook uit die argumentering in Hoofstuk 2 en 3 geblyk het, en die klem wat deurlopend daar op deelname geplaas is. Wykskomitees is 'n geïnstitutionaliseerde meganisme wat 'n vorm van deelnemende demokrasie is, maar in verhouding met die plaaslike regering verteenwoordigende demokrasie aanvul. Dit is dus nie 'n bloot administratiewe meganisme nie. In die vorm van wykskomitees het ons hier te make met 'n interaksie tussen die gemeenskap en die verkose plaaslike verteenwoordigers. Dit ressorteer binne 'n basiese en kernaspek van demokrasie, synde hoe regering en bevolking/burgers/mense in die politieke

bestel in interaksie tree. Die verwantskap met demokrasie is dus duidelik, soos in hierdie studie geargumenteer.

Plaaslike protes is 'n dinamiese verskynsel wat polities is, maar nie op 'n geïnstitutionaliseerde manier gerig word nie. Dit is nietemin 'n verskynsel wat met instellings in wisselwerking tree. Hierin lê 'n belangrike ooreenkoms en koppeling met wykskomitees, aangesien plaaslike protes gedreve is tot interaksie met die plaaslike regering, net soos wykskomitees, op 'n geformaliseerde vlak. Uit die bespreking van protes en wykskomitees in die voorafgaande hoofstukke het dit dan ook duidelik geblyk dat die redes vir protes en die sake van belang vir wykskomitees soortgelyk is, synde in wese verantwoordbaarheid en dienste. Hierdie twee aspekte hou dan ook duidelik verband met dit wat in hierdie studie met plaaslike regering en ook met demokrasie bedoel word. Hierdie interaksie dui weer op die verhouding tussen die mense en die regering wat sentraal staan tot die kern van die demokrasie, soos ook die geval met wykskomitees. Gegewe die bespreking van demokrasie en ook die bespreking van protes in Hoofstuk 6, hou protes, in die konteks van hierdie studie, duidelik verband met demokrasie as 'n vorm van demokratiese deelname, met betrekking tot die oogmerke van die plaaslike protes in hierdie studie bespreek sowel as met betrekking tot die betrokke akteurs, synde die mense of burgery en die plaaslike regering.

In beide die geval van wykskomitees en protes is die beginsel van populêre soewereiniteit en regering as agente van die mense van sentrale belang – want die regering kan nooit in die diepste wese van die demokrasie en die waardes wat dit omhels aan homself 'n soewereiniteit toëëien nie; dit is net eenvoudig onlosmaaklik deel van die mense: daarom dat *verteenwoordigers* verkies word, wat weer *verantwoordbaar* is. Bloot hierdie woorde dui reeds op 'n ander sentrum van gesag, naamlik die mense. Wykskomitees en protes spreek tot hierdie element van (plaaslike) demokrasie en ook tot die begrip van demokratiese konsolidasie in Hoofstuk 4.

Wykskomitees en protes as vorme van deelname moet dus geïntegreerd beskou word met demokrasie en plaaslike regering (dus ook plaaslike demokrasie), mede-bepaal mekaar in die Suid-Afrikaanse konteks, en is aanduidend van die

wisselwerking tussen verteenwoordigende demokrasie en deelnemende demokrasie soos dit in Suid-Afrika gestalte vind.

2.3 Wykskomitees en protes se verwantskap met konsolidasie

Die konsep van konsolidasie wat sentraal staan in hierdie studie kan duidelik verbind word met wykskomitees en protes, soos bespreek in hierdie studie. Dit kan huis gargumenteer word dat die interpretasie van wat konsolidasie is, verband hou met hoe demokrasie verstaan of geïnterpreteer word. Die soort demokrasie wat in hierdie studie vooropgestel word, is 'n demokrasie waarin populêre soewereiniteit sentraal staan. Wanneer demokrasie gekonsolideer word en is, sal dit dus aan hierdie vereiste moet voldoen. Die besprekings van wykskomitees en protes wat hierdie interpretasie van konsolidasie ondersteun, verwys na 'n aantal verdere aanduiders.

In Hoofstuk 4 is die teoretiese grondslag van demokratiese konsolidasie gelê. In daardie hoofstuk het dit duidelik geblyk dat demokratiese konsolidasie omvattend, diepgaande en substantief beskou moet word en nie op 'n minimalistiese wyse hanteer kan word nie. Sodanige konsolidasie sal ook ag slaan op die uitdagings van ekonomiese gelykheid en sosiale geregtigheid en die feit dat dit kontestasie en deelname inhoud, sowel as 'n veelheid van ruimtes om die verantwoordbaarheid van die regering, populêre uitdrukking, kollektiewe optrede en politieke vryhede in te hou.

Die implikasie hiervan is dat die instellings enersyds van die demokrasie, soos wetgewers en partypolitiek, nie die vraag voldoende kan beantwoord of 'n demokrasie kan konsolideer nie. Die teenpool hiervan is die breër konteks van deelnemende demokrasie en ook die gemeenskap se plek in die breë konteks van demokrasie. In hierdie verband is die verskynsels van wykskomitees en protes ondersoek. Hierdie verskynsels lê eintlik ook oor twee velde: wykskomitees as vorm van deelname, maar ook as verteenwoordigend van 'n institusionele argitektuur. Andersyds lê protes in die ruimte van die gemeenskap en ongeorganiseerde, nie-institutionele deelname.

Met betrekking tot konsolidasie bied hierdie twee verskynsels dus ook 'n brug tussen verskillende teoretiese begrippe van konsolidasie, wat tipies wentel rondom minimalistiese versus maksimalistiese interpretasies.

In Hoofstuk 4 is aangedui dat die volgende aanduiders met betrekking tot konsolidasie oorweeg sal word:

- populêre legitimiteit; wat verband hou met wykskomitees en die soeke na meer omvattende deelname deur die gemeenskap aan wykskomitees en die tekortkominge wat geïdentifiseer is wanneer dit nie die geval is nie. Hiermee saam ook die klem op 'n mensgesentreerde demokrasie en die positiewe element van meer aktivistiese deelname. Populêre legitimiteit blyk ook verband te hou met plaaslike protes, ook met betrekking tot die klem op 'n mensgesentreerde demokrasie. Die positiewe element van meer aktivistiese deelname en die soeke na verantwoordbaarheid staan ook hiermee in verband.
- verspreiding van demokratiese waardes; waartoe wykskomitees in samehang met populêre soewereiniteit kan bydra. Wykskomitees het 'n onderrigfunksie en die substantiewe demokratiese waardes, wat tot gelykheid, ook materieel, in samehang met van die ander ruimtes van deelname (soos die GOP), kan bydra, is noodsaaklik vir konsolidasie. Ook in die verduideliking van redes vir protes kan die verspreiding van demokratiese waardes in samehang met populêre soewereiniteit waargeneem word. Selfs wanneer aan 'n konstitusionele of regtegebaseerde demokrasie gedink word, kan die aandrang op sosio-ekonomiese regte soos geverbaliseer deur protesteerders, sowel as die redes vir protes en ook selfs die teikens van gewelddadige elemente van protes, in hierdie verband vertolk word.
- instellings van mechanismes van direkte demokrasie; wykskomitees synde 'n institusionele mechanisme van direkte demokrasie wat duidelik in die betrekingsruimte oor potensiaal beskik, ook samehangend met 'n breë politieke wil en verbintenis tot hierdie vorm van deelname. Protes is 'n nie-institutionele mechanisme van direkte demokrasie, wat ook binne gevestigde demokrasieë erken word. As 'n mechanisme van die demokrasie kan dit dus nie bevraagteken word nie.
- verligting van armoede; waarvan die fokus op die verligting van armoede duidelik blyk uit die funksies van wykskomitees, sowel as die oënskynlike suksesverhale met betrekking tot wykskomitees in armer (en ook landelike) gemeenskappe. Die fokus op die verligting van armoede is veral duidelik uit

die aard en redes van protes en die noodkrete van protesgangers in die verband.

- neutralisering van anti-stelsel akteurs; met betrekking waartoe dit sekerlik geargumenteer kan word dat die breë verbintenis tot wykskomitees die ruimte vir akteurs wat kontra die demokratiese politieke stelsel opereer, sal inperk. In soverre dit protes aangaan, kan dit moontlik wees dat waar protes en geweld ter sprake is, anti-stelsel akteurs werksaam mag wees wanneer demokratiese konsolidasie en die volhoubaarheid van die demokrasie ter sprake is. Dit het egter geblyk dat daar nie aanduidings binne die konteks van hierdie studie is dat protes revolusionêr is of regime-verandering beoog nie. Inteendeel, dit blyk eerder rondom die verdieping van die huidige demokratiese regime, verantwoordbaarheid en voldoening aan die fundamentele regte van die mense te gaan.

Uit hierdie afdeling het die omvattendheid van konsolidasie geblyk, sowel as hoe dit, binne 'n begrip van hoe demokrasie verstaan word, met wykskomitees en plaaslike protes in verband gebring kan word.

Uit die bespreking van wykskomitees en protes in die voorafgaande hoofstukke en die verwantskappe wat hierbo beklemtoon is, kan nou bepaalde afleidings oor konsolidasie in verband met hierdie aanduiders gemaak word, soos blyk uit die onderhawige voorgestelde model.

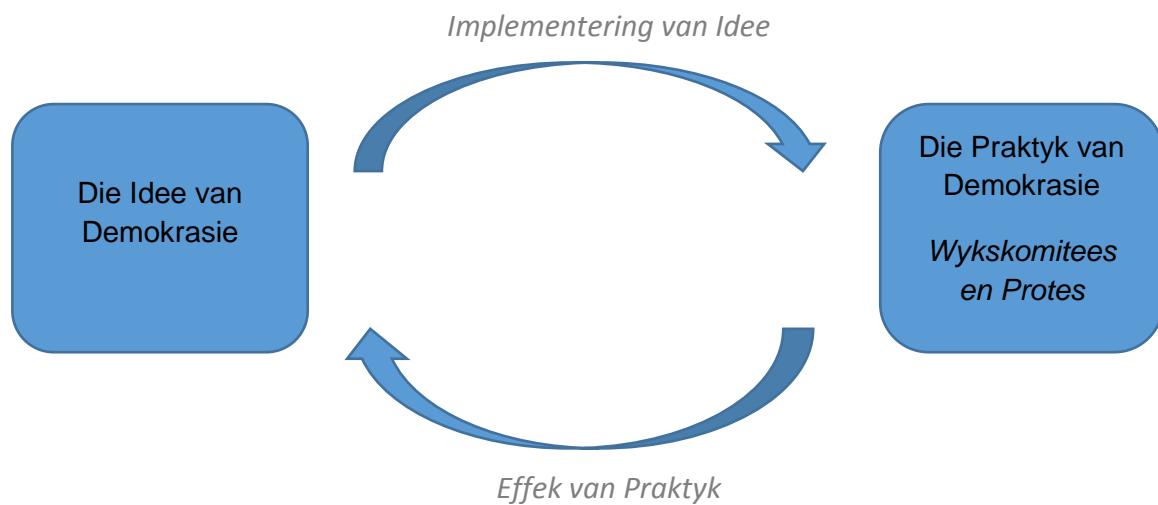
3. MODEL VIR KONSOLIDASIE VAN DEMOKRASIE TEEN DIE AGTERGROND VAN DIE VERWANTSKAP TUSSEN WYKSKOMITEES EN PLAASLIKE PROTES

Gegewe die onderlinge verwantskappe tussen wykskomitees, protes, deelname, plaaslike regering, demokrasie en konsolidasie wat hierbo bespreek is, kan weer verwys word na die figure wat in hierdie studie gebruik is om die argumentasielyn te illustreer en ook ten einde die voorgestelde model te konstrueer.⁸⁰

Figuur 7.2 illustreer in wese 'n sirkelgang en wedersydse beïnvloeding en verhouding tussen dit wat verstaan word as demokrasie: die idee van demokrasie, synde die

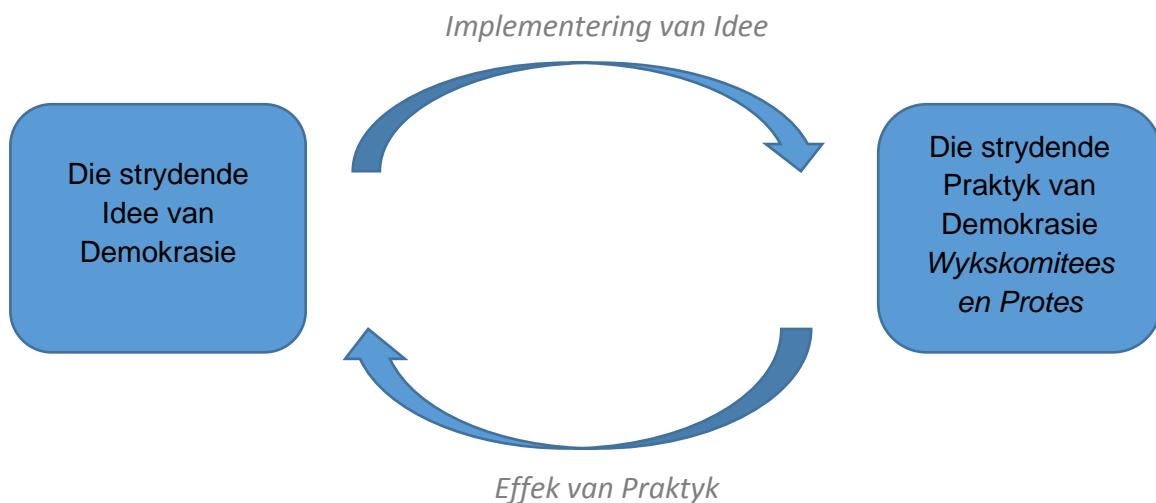
⁸⁰ Sien die gebruik van die konsep "model" deur Held (1987:6-7) en die wyse waarop hy die konsep aanwend, wat ook 'n verwantskap het met hoe die konsep in hierdie studie aangewend word.

ideaal en teoretiese begrip daarvan en dit wat in die praktyk in verband met die realisering van die idee van demokrasie manifesteer. Dit is dus wedersyds bepalend deurdat die idee op waardegedreve en normatiewe wyse die praktyk bepaal, maar die praktyk ook die idee deur die effek daarvan informeer en dus nie staties is nie, maar wel dinamies. In hierdie studie is die praktyk deur middel van wykskomitees en protes geïllustreer. Hierdie posisie sou as 'n basiese vertrekpunt geneem kon word.



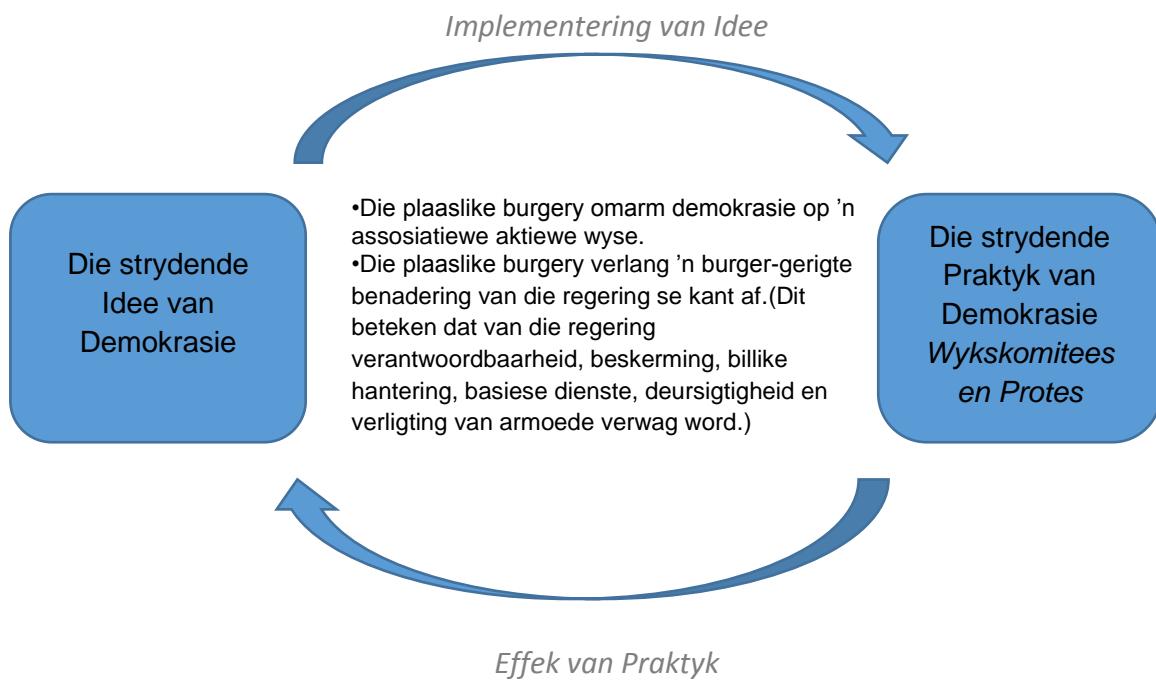
Figuur 7.2 Demokrasie: Idee en Praktyk

Figuur 7.3 illustreer die toevoeging van 'n strydende element soos in die begrip van die idee van demokrasie en ook spesifiekeel deelnemende demokrasie (Hoofstuk 3) duidelik word en in verband staan met die verhoudings en dinamiese element van demokrasie. In hierdie verband kan weer terugverwys word na die bespreking van Pateman en Mouffe in Hoofstuk 3, waar die element van kontestasie in die begrip van demokrasie duidelik is. Die strydende praktyk van demokrasie staan ook in verband met kontestasie waar wykskomitees nie noodwendig sonder konflik is nie en protes uiteraard kontesterend is. Dit is ook aanduidend van 'n skeppende aard van demokrasie. Omrede demokrasie verstaan word as dinamies en bewegend in terme van verhoudinge (ook in terme van mag) tussen regering en die burgery, sal dit noodwendig op elke moment van die verhouding "geskep" word.



Figuur 7.3 Demokrasie: Skeppende Demokrasie

Figuur 7.4 dui op die elemente van konsolidasie wat in hierdie vertolking van 'n skeppende en strydende demokrasie ter sprake is. In hierdie konteks word konsolidasie betrek as 'n aktiewe omarming van demokrasie deur die burgery, aanduidend van populêre soewereiniteit wat weer in verhouding 'n burgergerigte benadering van regeringskant verwag, selfs vereis. Die elemente in so 'n verwagting spreek tot die interpretasie van aanduiders van demokratiese konsolidasie wat in hierdie studie belang is. Wat hier betoog word, is dat demokrasie nie vasgepen kan word tot die idee of die kliniese praktyk daarvan nie. Die burgery pleeg demokrasie vanuit 'n idee van demokrasie in die praktyk. Hierdie pleeg impliseer die stryd om 'n spesifieke idee van demokrasie te bewerkstellig en die praktyk werkbare demokrasie te maak. In hierdie aktiewe betekenisgewing en gepaardgaande handelinge waarin die burgery demokrasie uitleef, is die dinamika van wees en skep van werklikheid prominent. Hierdie tussenruimte tussen idee en praktyk is waar konsolidasie plaasvind. Konsolidasie is om idee en praktyk van demokrasie aan mekaar te knoop in 'n gegewe konteks, wat 'n stryd is. In hierdie geval is die konteks die plaaslike opset.

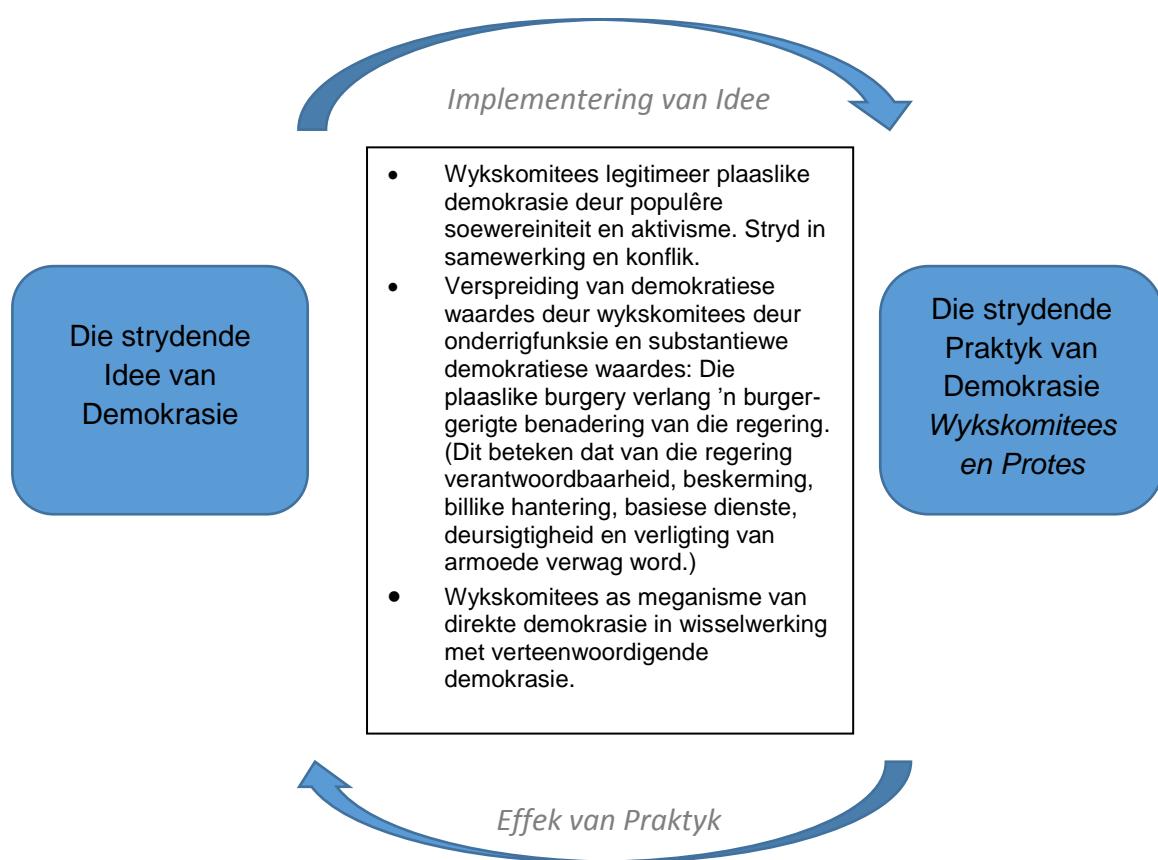


Figuur 7.4 Plaaslike demokrasie: 'n Strydende proses

Figuur 7.5 pas hierdie begrip van demokrasie en konsolidasie, soos blyk uit die bestaande figure, op wykskomitees toe. Wykskomitees is instellings wat tot die praktyk van demokrasie behoort. Wanneer die burgery aan wykskomitees deelneem, vul die burgery se betekenisgewing en handelinge 'n ruimte tussen die idee van wykskomitees as demokratiese instelling en die praktyk daarvan. Die dinamika van wykskomitees kan dan konsoliderend wees as dit die idee en praktyk positief bind soos uiteengesit in die drie punte in die figuur. Maar let op die woord "kan" in die vorige sin – daarin lê die vooruitsigte van konsolidasie. Wanneer sal wykskomitees nie konsoliderend wees nie – as dit net 'n ideaal is of/en as dit net 'n praktykhandeling is. Dit sal konsoliderend wees as mense aktief en strydend die ideaal van demokrasie in die deelname in wykskomitees tot praktyk bring. Die gevolgtrekking met betrekking tot wykskomitees se verwantskap met konsolidasie blyk uit die volgende:

- Wykskomitees legitimeer plaaslike demokrasie deur populêre soewereiniteit, aktivisme en die soeke na diepgang in deelname en verdieping van demokrasie. Stryd in samewerking en konflik in die wisselwerking tussen die plaaslike regering (verteenwoordigende demokrasie) en wykskomitees (deelnemende demokrasie).

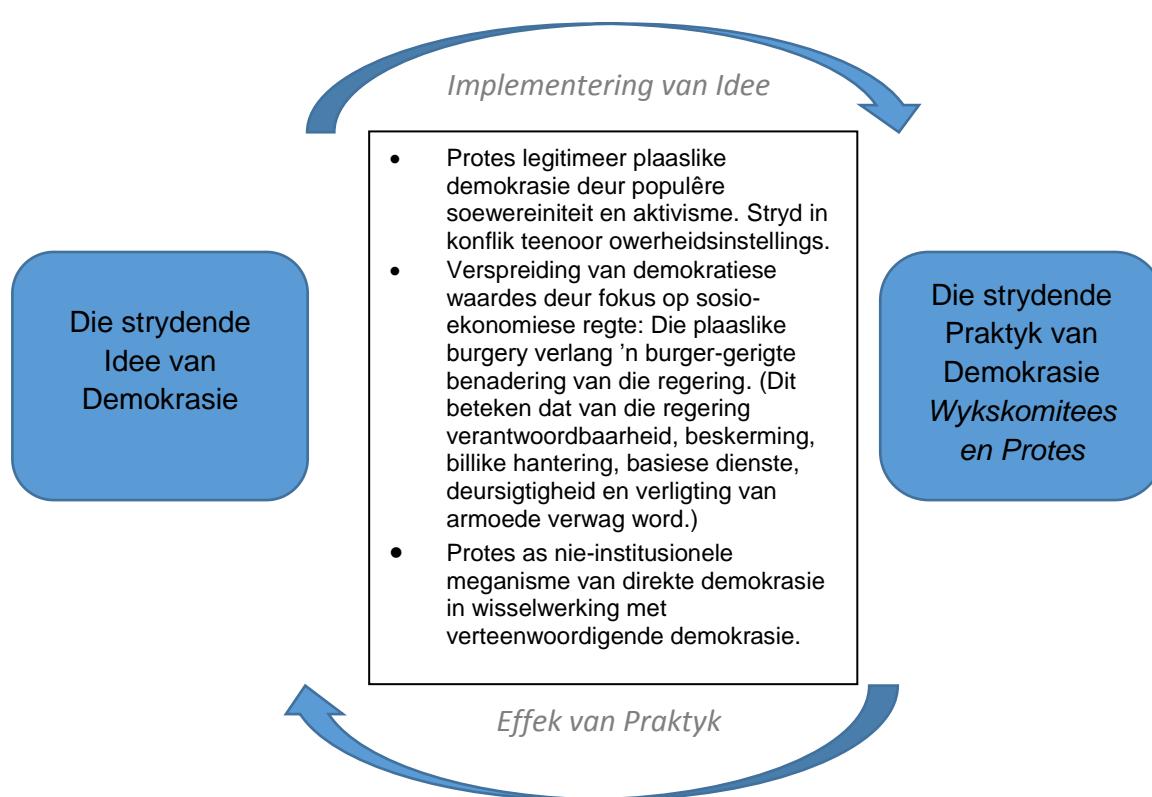
- Verspreiding van demokratiese waardes deur wykskomitees deur onderrigfunksie (met verwysing byvoorbeeld na die rol van wykskomitees in die gemeenskap) en substantiewe demokratiese waardes: Die plaaslike burgery verlang 'n burger-gerigte benadering van die regering. (Dit beteken dat van die regering verantwoordbaarheid, beskerming, billike hantering, basiese dienste, deursigtigheid en verligting van armoede verwag word).
- Wykskomitees as meganisme van direkte demokrasie/deelnemende demokrasie in wisselwerking met verteenwoordigende demokrasie. Wykskomitees is as geïnstitutionaliseerde statutêr omskreve meganismes van deelnemende demokrasie ingestel.



Figuur 7.5 Plaaslike demokrasie: Wykskomitees ten opsigte van konsolidasie

Figuur 7.6 pas hierdie begrip van demokrasie en konsolidasie soos blyk uit die bestaande figure toe op protes waarin die gevolgtrekking met betrekking tot protes se verwantskap met konsolidasie uit die volgende blyk:

- Protes legitimeer plaaslike demokrasie deur populêre soewereiniteit en aktivisme. Stryd in konflik teenoor owerheidsinstellings wat wentel rondom kernelemente van demokrasie en plaaslike regering, soos verantwoordbaarheid en dienslewering.
- Verspreiding van substantiewe demokratiese waardes deur fokus op sosio-ekonomiese regte: Die plaaslike burgery verlang 'n burger-gerigte benadering van die regering (dit beteken dat van die regering verantwoordbaarheid, beskerming, billike hantering, basiese dienste, deursigtigheid en verligting van armoede verwag word).
- Protes as nie-institutionele meganisme van direkte demokrasie/deelnemende demokrasie in wisselwerking met verteenwoordigende demokrasie. Die teiken van plaaslike protes (plaaslike regering) staan in hierdie verband, terwyl protes as sodanig ook in gevestigde demokrasieë erken word.

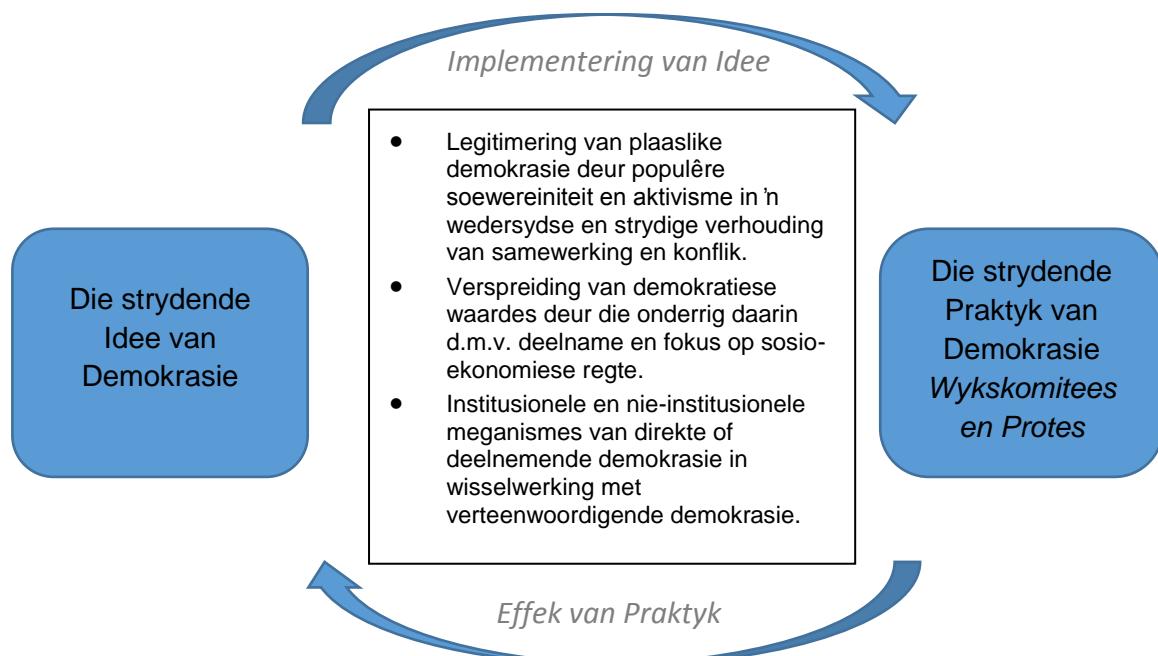


Figuur 7.6 Plaaslike demokrasie: Protes ten opsigte van konsolidasie

Hierdie ontwikkelingsgang word in die onderhawige Figuur 7.7 byeengebring ten einde 'n model vir demokratiese konsolidasie te verteenwoordig. Die kernaspek van

hierdie figuur spreek tot die begrip van konsolidasie in hierdie studie sowel as die bogenoemde aanduiders daarvan. Dit spreek in die eerste plek tot die sentraliteit van populêre soewereiniteit in 'n soort demokrasie wat 'n element van stryd bevat en waarin samewerking en konflik in wisselwerking staan en sprake kan wees van 'n konstruktiewe kontestasie ten einde konsolidasie uiteindelik te laat plaasvind. Tweedens behels die model die verspreiding van demokratiese waardes en 'n element van onderrig daarin, terwyl die waardes ter sprake verby die politieke waardes beweeg om ook 'n sosio-ekonomiese fokus te omsluit. So 'n konsoliderende demokrasie sal dus voortdurend geskep moet word deur deurlopende (self)onderrig daarin. Derdens dui die model op 'n wisselwerking tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie, wat dan tot die tweekantigheid van demokrasie spreek.

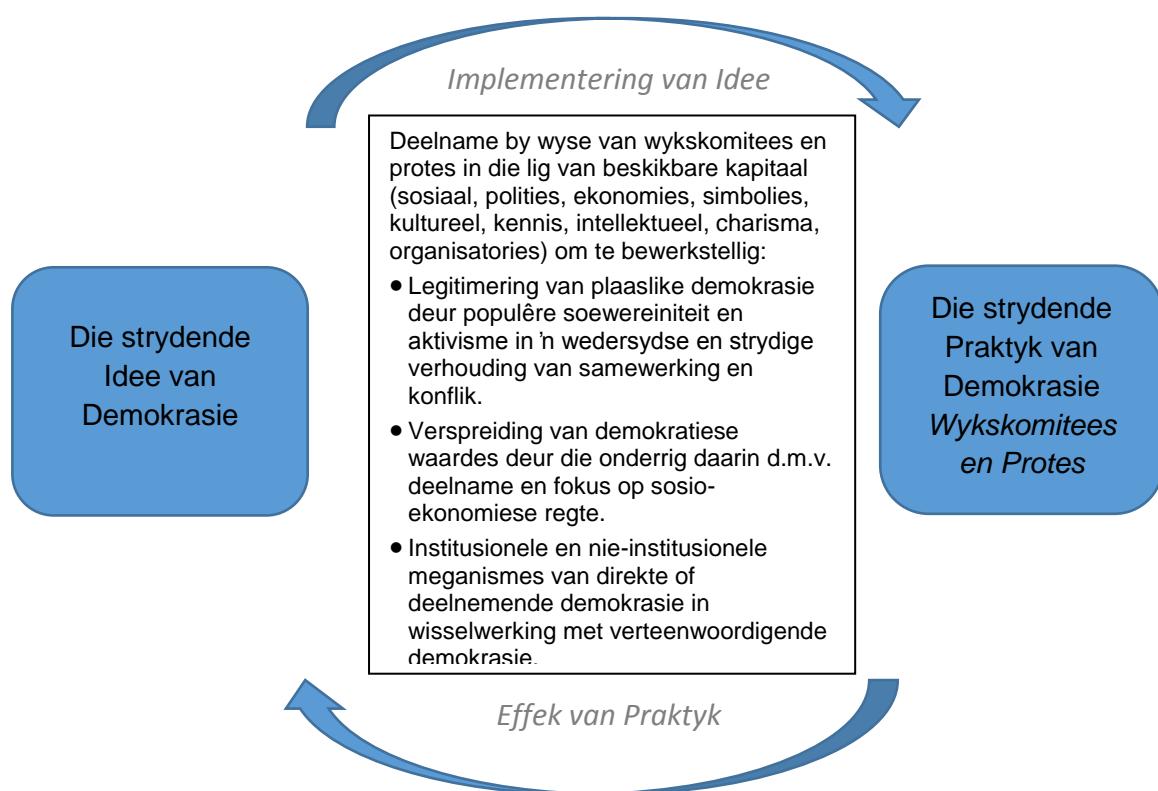
Hierdie model spreek tot die plaaslike regering, maar dit is duidelik uit hierdie studie dat, met betrekking tot die geïntegreerdheid van die idee van demokrasie en ook die staatsmodel, wat hier voorgestel word ook spreek tot die nasionale konteks, ook in die lig daarvan dat die elemente van konsolidasie hier vervat, dieselfde is as wat in die nasionale konteks van toepassing sal wees. Hierdie punt is ook duidelik in Hoofstuk 2 gestel dat daar nie 'n plaaslike demokrasie in isolasie van die nasionale demokrasie kan wees nie. Vanaf Hoofstuk 1 van hierdie studie is die betrokke elemente duidelik op die agenda geplaas in die konteks van selfs die grondwetlike erkenning in Suid-Afrika van die tweekantigheid van die demokrasie.



Figuur 7.7 Konsolidasie van skeppende strydende demokrasie

Soos in Hoofstuk 1 daarna verwys is, is hier eerstens dus 'n konvergensiepunt tussen die formaliteit van die demokrasie waardeur dit poog om aan die burgery of die mense se reg tot (self)regering gevolg te gee en, tweedens, die burgery of die mense se politieke wil en impuls om voortdurend in wisselwerking met hierdie formele konteks op 'n informele wyse hul demokraties-wees tot uitdrukking te bring en ook die grense van demokrasie voortdurend te verskuif en verbreed. Daar kan selfs geargumenteer word oor 'n deurlopende skepping van demokratiese burgerskap op hierdie konvergensiepunt. Dit is hierdie konvergensiepunt wat demokratiese konsolidasie verteenwoordig.

Wat is dan die vooruitsigte vir die konsolidasie van plaaslike demokrasie in Suid-Afrika? Hierbo is dit duidelik uiteengesit dat konsolidasie 'n baie aktiewe proses is waarin deelname 'n blywende worstelstryd is en tot demokratiese funksionering van die plaaslike opset kan bydra. In konsolidasie word die plaaslike demokrasie gelegitimeer, demokratiese waardes versprei en deelnemende institutionele en nie-institutionele meganisme in wisselwerking met verteenwoordigende demokrasie ontgin.



Figuur 7.8 Vooruitsigte vir konsolidasie van skeppende strydende demokrasie

4. GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is gevolg gegee aan 'n sentrale aspek van hierdie studie, na afloop van die ontplooiing van die hooftemas van die studie, synde 'n model vir die konsolidasie van demokrasie in die plaaslike konteks in Suid-Afrika. In die proses is die verwantskap tussen die hooftemas beklemtoon, wat die onderbou tot hierdie model bied en is die elemente wat die vooruitsigte vir konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika aandui, bepaal.

Die verwantskappe tussen demokrasie, plaaslike regering, deelname, konsolidasie, wykskomitees en protes is op 'n geïntegreerde wyse aangebied en dit is duidelik in die konteks van hierdie studie dat dit 'n onlosmaaklike kompleks vorm, wanneer die vraag oor konsolidasie in Suid-Afrika oorweeg word.

Hierdie verwantskappe is uiteindelik aanduidend van 'n ruimte van demokratiese konsolidasie tussen die idee en praktyk van demokrasie waar stryd nie verhoed kan word nie, maar eerder noodsaaklik is in die skepping van demokrasie en demokratiese burgerskap. Hierdie begrip van konsolidasie strook met die worstelstryd van wat demokrasie is en die bewegende aard van wat die begrip konsolidasie inhoud.

Die voorgestelde model vir konsolidasie, soos hierbo gedemonstreer, bied in wese die raamwerk vir die beantwoording van die vraag oor die konsolidasie van plaaslike demokrasie in Suid-Afrika. Die model suggereer dat indien die elemente daarin vervat voorkom, die vooruitsigte op demokratiese konsolidasie positief is. Terugskouend op die analyse in hierdie studie is die aanduiding positief, synde dat elemente waarneembaar is binne die kompleks wat in hierdie studie behandel is, wat konsolidasie moontlik kan maak. Maar in ooreenstemming met die begrip van hierdie kompleks in hierdie studie en dat demokrasie en konsolidasie 'n voortdurende skeppingsproses is, sal dit in stryd met hierdie begrip daarvan wees om 'n beslissende uitspraak oor die vooruitsigte van konsolidasie te maak. Konsolidasie sal op strydende wyse deur 'n deelnemende demokratiese proses, bestaan en betekenisgewing geskep moet word.

In die laaste hoofstuk van hierdie studie sal tot finale gevolgtrekkings gekom word met betrekking tot die doelstellings van die studie.

HOOFSTUK 8

GEVOLGTREKKING EN AANBEVELINGS

1. INLEIDING

In die Inleiding tot hierdie studie (Hoofstuk 1) is dit gestel dat die sentrale probleem wat hierdie studie sal aanspreek die vraag is of deelnemende demokrasie in die plaaslike regeringsfeer kan bydra om die demokrasie in Suid-Afrika te konsolideer, veral as konsolidasie in die kontekstuele vereiste van populêre soewereiniteit geplaas word. Meer spesifiek kan op grond hiervan gevra word: Dra geïnstitutionaliseerde vorme van deelname, soos wykskomitees, by tot die konsolidasie van demokrasie en is protes in verbandhoudende vergelyking tot wykskomitees in die plaaslike regeringsfeer aanduidend van die ontwikkeling van 'n breër begrip van demokrasie wat konsolidasie kan aanhelp? Dus: Watter rol speel wykskomitees en protes as vorme van deelnemende demokrasie in hul bydrae tot die konsolidasie van demokrasie? Voorts is dit gestel dat die konsolidasie van demokrasie in Suid-Afrika deur beide geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde deelname in plaaslike regering verklaar kan word. In hierdie slothoofstuk sal nou tot 'n finale gevolgtrekking gekom word met betrekking tot hierdie vraag en die gepaardgaande navorsingsvrae en doelstellings van hierdie studie.

2. TEORETIESE ASPEKTE VAN PLAASLIKE REGERING, DEMOKRASIE EN DEMOKRATIESE KONSOLIDASIE

Die teoretiese begronding van hierdie studie wentel rondom die teoretiese kontekstualisering en begrip van drie konsepte, naamlik plaaslike regering, demokrasie en demokratiese konsolidasie. Vervolgens sal finale opmerkings in die verband gemaak word.

2.1 Plaaslike regering

Plaaslike regering is in hierdie studie geanaliseer teen die agtergrond van die ambivalente posisie waарoor plaaslike regering histories beskik. Daar is aangetoon dat teen die agtergrond van die ontwikkelingsgang van plaaslike regering, veral in die konteks van die Verenigde Koninkryk (wat belangrik geag word teen die agtergrond van Suid-Afrika se koloniale verbintenis met hierdie staat) en die

ontwikkeling van die teoretiese posisie ten opsigte van plaaslike regering, soos in Hoofstuk 2 aangetoon, dat hierdie ruimte van regering gebuk gegaan het onder die vertwyfeling wat die betekenis en rol van plaaslike regering aanbetrif. In hierdie verband is die dualiteit van 'n diensleweringsarm van regering teenoor 'n ruimte vir demokrasie ter sprake. Ook in die Suid-Afrikaanse konteks het hierdie vertwyfeling voortgeduur en in die vorige bedeling is selfs gemeen dat politiek uit plaaslike regering geweer moet word. Bloot hierdie idee wys op 'n beperkte begrip van politiek en demokrasie in die algemeen, maar ook van die mens as burger in sy of haar wedersydse verhouding tot die gemeenskap, die demokrasie en plaaslike regering.

Hierdie studie het egter aangetoon dat die nuwe Suid-Afrikaanse politieke bedeling hierdie idee verwerp waar plaaslike regering in terme van die begrip van die samelewning, die heersende ideologiese oriëntasie en ook die wetlike raamwerk die gedagte van 'n veelfasettige plaaslike regering omarm wat ruimte laat vir die diensleweringsaspek en die demokratiese ruimte. Hierdie begrip van plaaslike regering berus ook op 'n gesonder of noukeuriger teoretiese basis, soos aangedui is in die hoofstukke wat oor plaaslike regering en demokrasie handel.

Hierdie begrip van plaaslike regering is bevorderlik vir die ontwikkeling van die demokrasie omdat dit die dinamika tussen die mense en regering (dan ook in die plaaslike sfeer) fasiliteer en deurlopende interaksie moontlik maak. In die Suid-Afrikaanse konteks sal demokrasie nie volledig kan wees sonder hierdie ruimte nie.

Hierdie studie het getoon dat plaaslike regering by uitstek 'n politieke ruimte is wat nie bloot deur wetgewing daargestel word nie, maar integraal deel vorm van die staat. Die politiek wat dus deel is van plaaslike regering reflekter en is geïntegreerd in die breër politiek van die (nasionale) staat. Die implikasie is dus dat plaaslike regering gebruik kan word om tendense met betrekking tot demokratiese konsolidasie te identifiseer en analyseer.

Die slotsom met betrekking tot plaaslike regering as teoretiese begrip en ook in Suid-Afrika, is dat dit nie tot enkelvlakkige interpretasies, soos byvoorbeeld met 'n fokus op dienslewering, verskraal moet word nie, maar juis veelvlakkig (soos die werklikheid en die verklaring daarvan) geïnterpreteer moet word, wat ook verband hou met hoe demokrasie geïnterpreteer moet word.

2.2 Demokrasie

Die soort demokrasie waarvan in hierdie plaaslike regeringskonteks ter sprake is, moet 'n soort demokrasie wees wat die deurlopende interaksie tussen die mense en regering fasiliteer. Om hierdie rede skiet 'n klem op (klassieke) verteenwoordigende demokrasie te kort. Die tekortkominge van verteenwoordigende demokrasie is in Hoofstuk 2 en 3 van hierdie studie in die konteks van die liberale demokrasie aangetoon. Wanneer die vertrekpunt een is van populêre soewereiniteit en 'n deurlopende interaksie tussen die mense en regering blyk dit dat deelnemende demokrasie van kardinale belang is. Indien die twee klassieke pole van verteenwoordigende demokrasie teenoor deelnemende demokrasie teenoor mekaar gestel word, kan dit geargumenteer word dat die een sonder die ander onvolledig sal wees en nie die werklikheid van politiek reflekteer nie. Eenvoudig gestel, indien daar bloot verkiesings gehou word, hoe legitiem, gereeld en regverdig ook al, bly daar 'n ruimte waar die eintlike gesaghebbers (die mense) uitgesluit bly en kan so 'n "demokrasie" eintlik outokrasie verdoesel en mens selfs herinner aan die vorige bedeling of aan die krisis van verteenwoordiging wat vandag selfs in liberale demokrasie ervaar word (en die noodsaak vir 'n alternatiewe demokrasie), of soos wat Pateman (2008:232) eintlik selfs bevraagteken of state soos die Verenigde Koninkryk en die Verenigde State van Amerika werklik demokrasieë is. Die keersy hiervan sou die situasie kon wees waar verkiesings nie van belang is nie. In so 'n geval sou deelnemende demokrasie deur verskillende mechanismes van deelname bevorder word. Maar hier is ook ruimte vir outokrasie en selfs wetteloosheid en anargie onder die dekmantel van demokrasie wat op die mees positiewe na 'n moderne weergawe van die klassieke demokrasie sou kon lyk.

Maar die samekoms van hierdie twee pole komplimenteer mekaar, veral in die moderne samelewing, waar verkiesings 'n kontroleerbare regering daarstel wat op 'n massabasis ruimte tot deelname, weliswaar gereduseer tot getalle en persentasies, bied, wat dan tussen hierdie gestructureerde deelnemingsgeleenthede die ruimte tot interaksie bied, wat mekaar ook beïnvloed. Die posisie hier is dus dat hierdie twee breë begrippe van demokrasie albei noodsaaklik en wedersyds ondersteunend is. Die model wat deur die ontwikkelingsgang van hierdie studie ontwikkel en in Hoofstuk 7 bespreek is, verteenwoordig hierdie tweekantigheid van demokrasie en

die meegaande wisselwerking. Hierdie studie kom dus tot die gevolgtrekking dat 'n enkelvoudige begrip van demokrasie (sien ook weer die bespreking in Hoofstuk 1) nie as 'n volhoubare interpretasie van demokrasie aanvaar kan word nie, maar dat dit meer aanneemlik sal wees om verteenwoordigende en deelnemende demokrasie as twee funderende dimensies van demokrasie te vertolk. Dit is ook hoe die Suid-Afrikaanse demokrasie, hetsy in terme van formele bepalings (die Grondwet, grondwetlike interpretasie, plaaslike regeringswetgewing en inisiatiewe) en ook optrede deur die burgery (byvoorbeeld om aan verkiesings en wykskomitees deel te neem, of te protesteer), vertoon.

Hierdie studie negeer dus nie verteenwoordigende demokrasie nie, maar omdat die uitdagings, soos wat dit in hierdie studie geblyk het, vir 'n staat soos Suid-Afrika, waарoor die finale antwoord nog nie ten opsigte van demokratiese konsolidasie bepaal is nie, by die versterking van deelname lê, val die klem daar.

In hierdie studie is van teoretisering ten opsigte van deelnemende demokrasie gebruik gemaak, veral van Pateman (1970), Rosanallon (2008) en Mouffe (2013). Dit het duidelik uit hierdie studie geblyk dat die demokrasie in die liberale idioom in 'n krisisomgewing beland het en huis daarom, myns insiens, is die vrees by die apologete van liberale demokrasie so groot vir die volhoubaarheid van demokrasie wanneer teenstand of protes voorkom. Om hierdie rede is dit nodig geag om die moderne "klassieke" werk van Pateman (1970) te oorweeg wanneer oor die teorie van deelnemende demokrasie besin word. Rosanallon (2008) komplimenteer hierdie analise deur teoretisering wat die krisis van verteenwoordiging probeer aanspreek en Mouffe (2013) tree na vore met 'n alternatief in 'n radikale sin, want dit is duidelik dat die hoofstroom begrip van demokrasie moet radikaliseer om relevant te bly. Die hoofstroom begrip streef na 'n soort konsensuspolitiek in 'n liberaal-pluralistiese sin. Mouffe se radikaliserende begrip se belang lê in die erkenning van konflik en 'n gekontesteerde verhouding vir demokrasie, moontlik 'n soort konflikterende konsensus. Die gevolgtrekking van hierdie studie bou voort op hierdie insig. Die status quo is ontoereikend en 'n reaksionêre begrip ondenkbaar en selfs in wese ondemokraties omdat die populêre soewereiniteit onderliggend tot demokrasie eintlik reeds die aanwyser tot 'n meer radikale begrip is. In kort kan dit gestel word dat demokrasie gedemokratiseer moet word, dus moet die idee en praktyk van demokrasie populêre soewereiniteit as basis hê.

2.3 Demokratiese konsolidasie

Demokratiese konsolidasie, soos vroeër in die studie aangetoon, is in 'n mate 'n bewegende teiken en heelwat teoretici gebruik die term redelik abstrak. Konsolidasie is veral van belang vir 'n konteks waar state beweeg het van 'n ouoritêre regime na 'n demokratiese regime en dus 'n oorgang of transisie ondergaan het. Die konsep wentel gevvolglik om die volhoubaarheid van so 'n jong demokrasie en die voorkoming van 'n verval tot dit wat die demokrasie voorafgegaan het. In Suid-Afrika is die saak van konsolidasie dus van besondere belang en sluit aan by die bespreking hierbo oor die begrip van plaaslike regering en demokrasie in terme van hoe hierdie konsepte in hierdie studie geïnterpreteer en geargumenteer word.

Die enkelvlakkige begrip van demokrasie as verteenwoordigende demokrasie en plaaslike regering as 'n diensleweringsarm sou 'n analise van demokratiese konsolidasie in verband met plaaslike regering kompliseer, aangesien die vraag gevra sou word dat as plaaslike regering slegs 'n implementeringsarm van dienste op 'n plaaslike vlak is, wat daaruit oor demokratiese konsolidasie geleer sou kon word, teen die agtergrond daarvan dat demokratiese konsolidasie merendeels binne die groter staatsgeheel of op nasionale vlak bespreek word. Die begrip van plaaslike regering staan dus sentraal tot die haalbaarheid van hierdie studie, aangesien die begrip wat hier geargumenteer word een is wat die geïntegreerdheid van die staatsbestel erken wat samelopend is met 'n voller begrip van demokrasie as wat tradisioneel binne die verteenwoordigingsparadigma verstaan word. Hierdie begrip maak dit moontlik om elemente van demokratiese konsolidasie binne die plaaslike regeringskonteks en die deelnemende demokrasie konteks na te speur/te bespreek. Die oorweging van konsolidasie met die fokuspunt op die plaaslike regeringsfeer kan dan ook as 'n bepaalde bydrae van hierdie studie beskou word.

Hoe word demokratiese konsolidasie hier verstaan? Soos hierbo genoem, staan die begrip van konsolidasie in verband met die begrippe van plaaslike regering en demokrasie. Wat demokrasie self betref, is die begrip van konsolidasie vir sy bestaansreg juis afhanklik van die demokrasie self. Voorts is konsolidasie hier verstaan as geanker in populêre soewereiniteit en 'n aantal aanduiders is gebruik om oorweging aan die konsep te skenk. Veral van belang is egter, soos uit Hoofstuk 7 geblyk het, dat daar 'n tussenruimte tussen die idee en praktyk van demokrasie bestaan, waar demokratiese konsolidasie in wisselwerkende konteks geskep word.

Demokratiese konsolidasie word dus in hierdie studie verstaan as 'n skeppende, strydende en voortdurende proses binne hierdie tussenruimte. Die betekenis van demokrasie is vloeibaar – dit het nie 'n vaste betekenis nie. Daarom is die idee/ideaal van demokrasie voortdurend aan betekenisgewing-prosesse blootgestel. Dit beteken dat die idee van demokrasie voortdurend aan stryd uitgelewer is. Dit bring mee dat die praktyk van demokrasie ook nie finaal is nie en uitgelewer is aan 'n debat/stryd oor wat dit ten beste moet wees. Die gevolg is dat die tussenruimte tussen die idee van demokrasie en die praktyk daarvan belangrik vir konsolidasie van demokrasie is, want ewewig tussen die idee en die praktyk is nodig vir konsolidasie. Wykskomitees en protes kan bydra om die idee en praktyk deur hul effekte nader aan mekaar te bring.

Hiermee kom dan die vraag watter ruimtes van plaaslike regering kan ondersoek word om konsolidasie te analiseer. Wykskomitees en plaaslike protes is hier ondersoek, aangesien dit ook aanduidend is van die interaksie tussen die mense en die regering en dan ook as goeie voorbeeld beskou kan word om die dinamika van deelnemende demokrasie te bespreek, en huis in die voorstelling in hierdie studie met plaaslike regering en konsolidasie in wisselwerking tree.

In wese blyk dit uit hierdie studie dat wykskomitees en plaaslike protes baie vrugtvolle ruimtes is om sake rondom die demokrasie aan te spreek deurdat, eerstens, hierdie ruimtes se bestaan op die basiese verbintenis tot deelnemende demokrasie dui. Wykskomitees, soos uit die studie geblyk het, is nie noodwendig ideale ruimtes nie en kritiek is volop, terwyl lofprysinge skaars is. Maar hierdie kritiek bied aan ons aanwysers van waar die gapings en tekortkominge met betrekking tot deelnemende demokrasie en demokratiese konsolidasie lê en gevolelik ook wat die moontlike vooruitsigte is. Dus is wykskomitees beslis van waarde, en hulle gedeeltelike sukses kan bydra tot demokratiese konsolidasie, soos ook uit die bespreking in Hoofstuk 5 en 7 geblyk het. Hierdie stelling word egter gemaak teen die agtergrond dat 'n geformaliseerde ruimte wat selfs ritualisties is, die demokratiese ruimte kan verdoof en selfs kan bydra tot die ondermyning van demokrasie deur koöptering en die versteuring van die balans van demokrasie ten gunste van verteenwoordigende demokrasie, wat selfs outoritêre tendense kan verdoesel. Maar in wisselwerking met protes word hierdie verdowing teengewerk.

Plaaslike protes is 'n ambivalente verskynsel, aangesien die tradisionele refleksreaksie een is wat aanduidend is dat die gevaarligte vir demokrasie flits wanneer protes 'n beduidende faktor is. Hierdie studie het egter bevind dat die voorkoms van plaaslike protes positief vertolk kan word deurdat dit net soos wykskomitees gapings en tekortkominge met betrekking tot die demokrasie en demokratiese konsolidasie uitwys.

3. WYKSKOMITEES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME

Alhoewel daar etlike verskillende vorme van demokratiese deelname aan plaaslike regering bestaan, is die fokus hier op die geïnstitutionaliseerde vorm van wykskomitees. Die klem is op wykskomitees geplaas vanweë die noue verband daarvan met plaaslike regering in die post-apartheid Suid-Afrikaanse bedeling as primêre voertuig om demokratiese deelname in plaaslike regering te faciliteer. Die fokus op wykskomitees blyk reeds in die ontwikkelingstadium van die nuwe plaaslike regeringsbedeling en die fokus word steeds gehandhaaf deur die regering en regerende party in die volgehoue pogings om die demokrasie in die plaaslike sfeer te verdiep. Dit alles teen die agtergrond van gemeenskapsgebaseerde straat en wyksorganisering in townships gedurende die bevrydingstryd, die klem op die gemeenskap en die mense in leidende beleidsartikulasies soos die Heropbou en Ontwikkelingsprogram en die interpretasie van die post-apartheid Suid-Afrikaanse demokrasie binne die konteks van deelnemende demokrasie. Hierdie posisie word ook deurlopend weergegee in akademiese navorsing wat met hierdie tema gemoeid is.

Die belang van wykskomitees in die Suid-Afrikaanse plaaslike demokrasie is dus as't ware onaanvegbaar. Gevolglik behoort dit wat wykskomitees is en verteenwoordig, die komitees se ontwikkelingsgang, dit waarmee wykskomitees hulle besig hou en ook die tekortkominge daarvan, sowel as die persepsies/indrukke van rolspelers 'n aanduiding te gee van die betekenis van wykskomitees in die konteks van deelnemende demokrasie in Suid-Afrika.

Hierdie studie het bevind dat die instelling van wykskomitees 'n beperkte demokratiese forum daarstel. Die aard van wykskomitees as wetlik ingestelde komitees wat primêr as 'n kommunikasiekanaal daargestel is en duidelik as 'n

meganisme van demokrasie so opgestel is dat dit nie die gesag van verkose raadslede in die gedrang kan bring nie, is aanduidend van 'n baie versigtige omgang in die Suid-Afrikaanse politieke bestel met die wisselwerking tussen verteenwoordigende en deelnemende demokrasie. Miskien sou selfs gesê kon word dat wykskomitees eintlik op die grens mag val van 'n moontlik breër begrip van instellings van verteenwoordigende demokrasie, in die lig van die noue koppeling met die municipale raad en raadslede. Die indruk wat verkry word, is een van eintlik 'n toetslopie in die baie versigtige spel tussen die mense en hul verteenwoordigers. Andersyds en ook samelopend hiermee is dit ook aanduidend van die versigtige spel tussen die Grondwet/grondwetlike bedeling en die politieke gemeenskap van Suid-Afrika. Op 'n verdere vlak is dit ook aanduidend van die onsekerheid van die begrip van demokrasie en die inperking wat 'n versigtige interpretasie van demokrasie, veral rondom verteenwoordiging, teweeg bring. Wykskomitees teen hierdie agtergrond verteenwoordig dan 'n positiewe en negatiewe uitkoms. In 'n positiewe sin verteenwoordig dit 'n verlenging van die demokratiese proses en 'n poging tot groter insluiting. Suksesvolle wykskomitees dra by tot die erkenning van populêre soewereiniteit en die wisselwerking met plaaslike regering, wat positief is ten opsigte van konsolidasie. In die negatiewe sin beperk tekortkominge en beperkinge die ontwikkeling van meer volhoubare en verdiepende interpretasies en toepassings van demokrasie.

In die analyse van gevallestudies van wykskomitees is insiggewende bevindings gemaak met betrekking tot die kenmerke van die dinamika van wykskomitees. In die breë is daar twee sake van belang wat kenmerkend is, naamlik die verhouding tussen wykskomiteelede en die wyksraadslid, wat bepaald polities is en, tweedens, die problematiek rondom dienslewering. Hierdie sake spreek dan ook tot die tweekantige aard van plaaslike regering hierbo aangedui. Wat ook van belang vir demokratiese konsolidasie is, is dat die gevolgtrekking dat die tussenruimte tussen die idee van demokrasie en die praktyk van wykskomitees positiewe aanduiders ten opsigte van konsolidasie bevat. Wykskomitees kan in die tussenruimte tussen die idee van demokrasie en die praktyk daarvan die twee pole nader aan mekaar bring en sodoende bydra tot konsolidasie. Dit geskied wanneer:

- Wykskomitees plaaslike demokrasie legitimeer deur populêre soewereiniteit en aktivisme te vergestalt.

- Wykskomitees demokratiese waardes versprei deur 'n onderrigfunksie te vervul en substantiewe demokratiese waardes te bevorder. Dit behels die aanmoediging van 'n burger-gerigte benadering deur die regering. (Dit beteken dat van die regering verantwoordbaarheid, beskerming, billike hantering, basiese dienste, deursigtigheid en verligting van armoede verwag word).
- Wykskomitees funksioneer as meganisme van direkte demokrasie in wisselwerking met verteenwoordigende demokrasie.

4. PROTES AS VORM VAN DEMOKRATIESE DEELNAME

Protes as vorm van deelname aan die politieke proses kan nie ontken word nie, maar daar bestaan soms onsekerheid oor hoe verbandhoudend protes met demokratiese deelname is. In hierdie studie is aangetoon dat protes in die plaaslike politieke ruimte 'n belangrike vorm van deelname aan die demokrasie is.

In die lig van bogenoemde is die bespreking oor protes aangevoer. Dit het duidelik gevlyk dat protes nie 'n vreemde verskynsel in die Suid-Afrikaanse politieke kultuur is nie en dat dit in wese histories in diens van die totstandkoming van Suid-Afrikaanse demokrasie gestaan het. So is protes ook geneig tot gewelddadigheid, wat ook nie noodwendig die demokrasie bedreig nie. Maar wat belangrik is ten opsigte van protes en demokrasie is dat dit dui op kontestasie en hoe demokrasie verstaan moet word. Dit sluit dan ook weer aan by die teoretiese konteks wat in hierdie studie geskets is in terme van 'n tweeledigheid wat ook in 'n wisselwerking tussen 'n mensgedreve demokrasie of 'n konstitusionele demokrasie te bespeur is. Dit bring ons weer uit by die tussenruimte hierbo genoem.

Protes met betrekking tot die aard daarvan en die blik op aansprek van in wese burgerskap en sosio-ekonomiese regte ondersteun ook weereens hierdie wisselwerking. Die gevolgtrekking in soverre dit protes aangaan, soos in hierdie studie bespreek, is ook aanduidend dat dieselfde demokratiese vraagstukke en plaaslike regeringsvraagstukke as wat by wykskomitees op die spel is, ook hier waarneembaar is. Hierdie vraagstukke sluit die kwessie van verantwoordbaarheid, politieke verdeeldhede en dienslewering binne 'n breër sosiale konteks van armoede, in. Daar is dus, myns insiens, nie sprake van 'n bevraagtekening van demokrasie nie

(wat ook 'n positiewe aanduiding van konsolidasie is), maar eerder, die strewe na bereiking van meer diepgaande en omvattende demokrasie, waaraan legitimiteit deur die mense/burgery verleen word, dus eerder konsolidasie. Sodoende vertoon institusionele en nie-institutionele vorme van deelname ook 'n tweekantigheid wat in wisselwerking tree. Die gevolgtrekking in hierdie studie is dan ook dat die tussenruimte tussen die idee van demokrasie en die praktyk van plaaslike protes positiewe aanduiders ten opsigte van konsolidasie bevat. Protes in die tussenruimte tussen die idee van demokrasie en die praktyk daarvan bring die twee pole nader aan mekaar en dra sodoende by tot konsolidasie. Dit geskied wanneer:

- Protes plaaslike demokrasie legitimeer deur populêre soewereiniteit en aktivisme te bevorder.
- Protes demokratiese waardes versprei deur fokus op sosio-ekonomiese regte te plaas. Dit behels dat die plaaslike burger 'n burger-gerigte benadering van die regering verlang. (Dit beteken dat van die regering verantwoordbaarheid, beskerming, billike hantering, basiese dienste, deursigtigheid en verligting van armoede verwag word).
- Protes as nie-institutionele meganisme bydra tot die wisselwerking tussen direkte demokrasie en verteenwoordigende demokrasie.

5. TEORETIESE MODEL

In Hoofstuk 7 is die bespreking van al hierdie sake saamgetrek deur aan te toon dat wat hier geargumenteer is in 'n model vergestalt kan word wat aanduidings oor die vooruitsigte van konsolidasie van demokrasie bied.

In kort is die betekenis van demokrasie vloeibaar – dit het nie 'n vaste betekenis nie. Daarom is die idee/ideaal van demokrasie voortdurend blootgestel aan betekenisgewing-prosesse. Dit beteken dat die idee van demokrasie voortdurend aan stryd uitgelewer is. Dit bring mee dat die praktyk van demokrasie ook nie finaal is nie en uitgelewer is aan 'n debat/stryd oor wat dit ten beste moet wees. Die gevolg is dat die tussenruimte tussen die idee van demokrasie en die praktyk daarvan belangrik vir konsolidasie van demokrasie is, want ewewig tussen die idee en die

praktyk is nodig vir konsolidasie. Wykskomitees en protes kan bydra om die idee en praktyk deur hul effekte nader aan mekaar te bring.

Dus: Wykskomitees en protes kan daartoe bydra dat konsolidasie geskied in die lig van beskikbare kapitaal (sosiaal, polities, ekonomies, simbolies, kultureel, kennis, intellektueel, charisma, organisatories) wanneer:

- Wykskomitees en protes die plaaslike demokrasie legitimeer deur populêre soewereiniteit en aktivisme te handhaaf in 'n wedersydse en strydige verhouding van samewerking en ook konflik.
- Wykskomitees en protes die verspreiding van demokratiese waardes deur die onderrig daarin bevorder deur middel van politieke deelname en fokus op sosio-ekonomiese regte.
- Wykskomitees institusionele en protes nie-institutionele mechanismes van direkte of deelnemende demokrasie in wisselwerking met verteenwoordigende demokrasie bevorder.

6. AANBEVELINGS

Hierdie studie was 'n teoretiese besinning oor die verhouding van wykskomitees en protes tot demokratiese konsolidasie. Empiriese studies wat verband hou met die teoretiese uitgangspunte van hierdie studie sou verdere lig kon werp op die verband tussen wykskomitees en protes en demokratiese konsolidasie.

In hierdie opsig sou spesifiek ondersoek ingestel kan word na:

- Wykskomitees en protes se legitimering van die plaaslike demokrasie deur populêre soewereiniteit en aktivisme te handhaaf in 'n wedersydse en strydige verhouding van samewerking en ook konflik.
- Wykskomitees en protes se verspreiding van demokratiese waardes deur die onderrig daarin te bevorder deur middel van politieke deelname en fokus op sosio-ekonomiese regte.

- Wykskomitees as institutionele en protes as nie-institutionele meganismes van direkte of deelnemende demokrasie se wisselwerking met verteenwoordigende demokrasie en die bevordering daarvan.

In hierdie studie word voorwaardes gesuggereer vir die sukses van wykskomitees en protes om konsolidasie te bewerkstellig. Die voorwaardes was, onder ander, sosiaal, polities, ekonomies, simbolies, kultureel, kennis, intellektueel, charisma en organisatoriese kapitaal. Verdere studie sou die betekenisvolheid van hierdie voorwaardes kon ondersoek.

Die finale aanbeveling sou wees dat alle rolspelers in die Suid-Afrikaanse demokrasie 'n omvattende begrip van demokrasie ter harte neem wat dan tot die konsolidasie van demokrasie sou bydra, terwyl 'n besef posvat dat demokrasie strydend is en ook deurlopend geskep moet word.

7. GEVOLGTREKKING

Die navorsingsvrae en doelstellings (vergelyk Hoofstuk 1 in hierdie verband) vir hierdie studie het beoog om die teoretiese begronding van veral deelnemende demokrasie en demokratiese konsolidasie daar te stel, die aard van demokrasie in die plaaslike regeringsfeer aan te spreek, vorme van deelname en spesifieke wykskomitees en protes in die konteks van konsolidasie te hanteer en 'n teoretiese model vir die konsolidasie van demokrasie in plaaslike regering wat geïnstitutionaliseerde en nie-geïnstitutionaliseerde elemente insluit, voor te stel. Hieraan is gevolg gegee en is beklemtoon deur die samevattende bespreking in hierdie hoofstuk.

Ten slotte kan hier tot die gevolgtrekking gekom word dat die idee en praktyk van demokrasie in 'n omvattende begrip van demokrasie wat dinamies en ook strydend is, op vele vlakke in wisselwerking kom. Dit skep 'n tussenruimte waarin die aanduiders van demokratiese konsolidasie positief vertoon. Gebaseer op die aanduiders in hierdie tussenruimte in die Suid-Afrikaanse toepassing van wykskomitees en plaaslike protes is die vooruitsigte vir konsolidasie positief. Dit word dus voorgestel dat 'n omvattende begrip van demokrasie vereis word vir konsolidasie in plaaslike regering en Suid-Afrika in die algemeen.

Die studie maak dus 'n bydrae tot die verklaring van die aard van demokrasie en die konsolidasie daarvan in die plaaslike regeringsfeer in Suid-Afrika. Binne die konteks van die teoretiese model is 'n verdere bydrae van hierdie studie ten opsigte van die teoretisering van demokrasie duidelik. Demokratiese Teorie as 'n subveld binne Politieke Teorie word hierdeur verbreed deur die teoretiese begrip van demokrasie te verruim. Die idee van skeppende strydende demokrasie wat in hierdie studie geartikuleer is, omvat 'n begrip van demokrasie wat verby die enkelsydigheid van blote verteenwoordigende demokrasie of blote deelnemende demokrasie kyk, ten einde die verwikkeldheid van wat demokrasie in werklikheid is, te artikuleer. Sodoende kan 'n tekortkomming in demokratiese teoretisering aangespreek word.

BRONNELYS

Adlem, W.L.J. 1982. Munisipale owerheidsverhoudinge. (*In* Adlem, W.L.J. & Du Pisani, A. Stedelike politiek en administrasie: 'n inleiding. Pretoria: HAUM. p. 33-64).

Adlem, W.L.J. 1983. Local authorities and constitutional renewal. (*In* Van Vuuren, D.J. & Kriek, D.J., eds. Political alternatives for Southern Africa. Principles and perspectives. Durban: Butterworth. p. 356-383).

Alexander, P. 2010. Rebellion of the poor: South Africa's service delivery protests – a preliminary analysis. *Review of African political economy*, 37(123):25-40.

ANC (African National Congress). 1955 The freedom charter.

<http://www.anc.org.za/content/freedom-charter> Date of access: 20 May 2014.

ANC (African National Congress). 1992. ANC policy guidelines for a democratic South Africa. As adopted at national conference 28-31 May 1992.

ANC (African National Congress). 1994. The reconstruction and development programme. Johannesburg: Umayano Publications.

ANC (African National Congress). 2010. Provincial and local government review discussion paper. Presented to the summit on provincial and local government. 2-4 December 2010.

Anon. 1991a. Grondwetlike regering in 'n deelnemende demokrasie. Pretoria: Nasionale Party.

Anon. 1991b. Polemiek oor plaaslike bestuur. *RSA-Beleidsoorsig*, 4(3):34-44.

Anon. 2011. Debating changes to ward committee system. *SA Delivery*, June-August: 33-34.

Anon. 2012a. The people's budget process – exploring how the Peoples Budget Coalition (PBC) has utilized the civil space provided or claimed to emerge with people-centred budget proposals. Paper presented at the public participation conference/indaba: "The people shall govern: public participation beyond slogans", Johannesburg, 29 February-2 March.

Anon. 2012b. 15 arrested in violent protest, woman dies. *The New Age*: 10 May

Anon. 2013. Sterkspruit protesters due to appear in court. *The New Age*: 6, 14 Dec.

Atkinson, D. 2007. Taking to the streets: has developmental local government failed in South Africa? (*In* Buhlungu,S., Daniel, J., Southall, R. & Lutchman, J. eds. State of the Nation South Africa. Cape Town: HSRC Press. p. 53-77).

Barber, B.R. 2000. Strong democracy. (*In* Blaug, R. & Schwarzmantel, J., eds. Democracy. A reader. Edinburgh: Edinburgh University Press. p. 447-451).

Barnett, C. 2014. Theorising emergent public spheres: negotiating democracy, development and dissent. *Acta academica*, 46(1):1-21.

Barnett, H. 2006. Constitutional and administrative law. Abingdon: Routledge Cavendish.

Basson, D. & Viljoen, H. 1987. Suid-Afrikaanse staatsreg. Kenwyn: Juta.

Beetham, D. 1996. Theorising democracy and local government. (*In* King, D. & Stoker, G., eds. Rethinking local democracy. Basingstoke: Macmillan. p. 28-49).

Beinart, W. 2010. Popular politics and resistance movements in South Africa, 1970-2008. (*In* Beinart, W. & Dawson, M.C., eds. Popular politics and resistance movements in South Africa. Johannesburg: Wits University Press. p. 1-30).

Birch, A.H. 2001. Concepts and theories of modern democracy. London: Routledge.

Blokker, P. 2009. Introduction. 1989, Democracy and social theory: a return to normality? *European journal of social theory*, 12(3):307-320.

Booysen, S. 2007. With the ballot and the brick: the politics of attaining service delivery. *Progress in development studies*, 7(1):21-32.

Booysen, S. 2009. Public participation in democratic South Africa: from popular mobilisation to structured co-optation and protest. *Politeia*, 28(1):1-27.

Booysen, S. 2010. Party opposition perpetually on the verge of promise – South Africa’s election 2009. Paper presented at the Biannual Conference of the South African Political Science Association (SAAPS), Stellenbosch, September.

Booysen, S. 2011. The African National Congress and the regeneration of political power. Johannesburg: Wits University Press.

Bratton, M. & Mattes, R. 2000. Support for democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental? Afrobarometer paper no.1 MSU working papers on political reform in Africa.

Bratton, M. & Posner, D.N. 1999. A first look at second elections in Africa, with illustrations from Zambia (*In* Joseph, R. ed. State, conflict and democracy in Africa. Boulder, CO.: Lynne Rienner. p. 377-407).

Bratton, M. & Van De Walle, N. 1997. Democratic experiments in Africa. Cambridge: Cambridge University Press.

Brewer, J.D. 1990. Black strategies for change in a constrained society. (*In* Schrire, R., ed. Critical choices for South Africa. An agenda for the 1990s. Cape Town: Oxford. p. 428-444).

Brynard, P.A. 1996. Realities of citizen participation. (*In* Bekker, K., ed. Citizen participation in local government. Pretoria: Van Schaik. p. 39-50).

Buccus, I. 2012. Community life and securing participation beyond elections. (*In* Booysen, S. ed. Local elections in South Africa. Parties, people, politics. Bloemfontein: Sun Media. p. 245-260).

Buccus, I., Hemson, D., Hicks, J. & Piper, L. 2007. Public participation and local governance. Research report by Centre for Public Participation in association with Human Sciences Research Council and School of Politics, University of KwaZulu-Natal, Jun. <http://www.cpp.org.za/docs/reports/2007/lg-report0507.pdf> Date of access: 26 Mar. 2011.

Buccus, I. & Hicks, J. 2008. Democratisation with inclusion: revisiting the role of ward committees. (*In* Van Donk, M., Swilling, M., Pieterse, E. & Parnell, S. eds. Consolidating developmental local government. Lessons from the South African experience. Cape Town: UCT Press. p. 525-538).

Buckler, S. 2010. Normative theory. (*In* Marsh, D. & Stoker, G. eds. Theory and methods in political science. London: Palgrave Macmillan. p. 156-177).

Carrim, Y. 2011 . Address by the deputy minister of Cooperative Governance and Traditional Affairs, on strengthening community participation in local government, Johannesburg, 5 May. <http://www.polity.org.za/article/sa-carrim-address-by-the-deputy-minister> Date of access: 6 May 2011.

Chandler, J. 2010. A rationale for local government. *Local Government Studies*, 36(1): 5-20

Clapper, V.A. 1996. Positioning citizen participation in democratic local government (*In* Bekker, K., ed. Citizen participation in local government. Pretoria: Van Schaik. p. 51-68).

Clark, T.N. & Da Silva, F.C. 2009. Was Tocqueville wrong? *Sociology: History, theory & practices*, 10: 182-214.

Cloete, F. 1995. Local government transformation in South Africa. Pretoria: Van Schaik.

Cloete, J.J.N. 1986. Sentrale, regionale en plaaslike owerheidsinstellings van Suid-Afrika. Pretoria: Van Schaik.

Clutterbuck, R. 1973. Protest and the urban guerrilla. London: Cassell.

COGTA **kyk** South Africa. Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs.

Craythorne, D.L. 1993. Municipal administration. A handbook. Kenwyn: Juta.

Craythorne, D.L. 2006. Municipal administration. The handbook. Cape Town: Juta.

Cunningham, F. 2002. Theories of democracy. A critical introduction. Abingdon: Routledge.

Dahl, R.A. 1971. Polyarchy: participation and opposition. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R.A. 2000. Polyarchy, participation and opposition. (*In* Blaug, R. en Schwarzmantel, J., eds. Democracy. A reader. Edinburgh: Edinburgh University Press. p. 199-203).

Davids, Y.D. & Hadland, A. 2008. Satisfaction with the way democracy is working in post-apartheid South Africa. *Politikon*, 35(3):277-291.

De Beer, J. & Lourens, L. 1995. Plaaslike regering. Die pad na demokrasie. Midrand: Educum.

Denk, T. & Silander, D. 2012. Problems in paradise? Challenges to future democratization in democratic states. *International political science review*, 33(1):25-40.

Diamond, L. 1994. Rethinking civil society. Toward democratic consolidation. *Journal of democracy*, 5(3):4-17.

Diamond, L. 1996. Development, democracy and civil society. Madrid: Institute Juan March.

Diamond, L. 1999. Developing democracy: toward consolidation. Baltimore, MD.: Johns Hopkins press.

Diamond, L. 2003. Universal democracy? *Policy review*, no.119 (June):3-25.

Doorenspleet, R. 2005. Democratic transitions. Exploring the structural sources of the fourth wave. Boulder, CO.: Lynne Rienner.

Du Pisani, A. 1982. Die Suid-Afrikaanse owerheidshierargie. (*In* Adlem, W.L.J. & Du Pisani, A. Stedelike politiek en administrasie: 'n inleiding. Pretoria: HAUM. p. 1-32).

Du Pisani, A. 1982. Stedelike Politiek. (*In* Adlem, W.L.J. & Du Pisani, A. Stedelike politiek en administrasie: 'n inleiding. Pretoria: HAUM. p. 65-85).

Dwyer, P. 2004. The contentious politics of the Concerned Citizens Forum (CCF). Part of a research project *Globalisation, marginalisation and new social movements in post-apartheid South Africa*. Durban: Centre for Civil Society and School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal.

Encarnación, O.G. 2000. Beyond transitions: The politics of democratic consolidation. *Comparative Politics*, 32(4):479-498.

European Union, 2010. The functioning and effectiveness of ward committees in South Africa. Research report. The European Union's CBP programme for "South Africa".

Fakir, E. 2014. Circling the square of protests: democracy, delivery and discontent in Bekkersdal. (Unpublished).

Faulenbach, C.B. 2007. The concept of democratic consolidation. Twente: University of Twente.

Geldenhuys, A.J. 1996. Analysing democracy for local government. (*In* Bekker, K., ed. Citizen participation in local government. Pretoria: Van Schaik. p. 11-27).

Gill, G. 2000. The dynamics of democratization. Hampshire: Macmillan.

Grondwet **kyk** Suid-Afrika.

Gunther, R.; Diamandrou, P.N. & Puhle H.J. 1995. The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press.

Habib, A. 2005. State-civil society relations in post-apartheid South Africa. *Social research*, 72(3):671-692.

Habib, A. 2013. South Africa's suspended revolution. Hopes and prospects. Johannesburg: Wits University Press.

Harbeson, J.W. 1999. Rethinking democratic transitions: lessons from Eastern and Southern Africa (*In* Joseph, R. ed. State, conflict and democracy in Africa. Boulder, CO.: Lynne Rienner. p. 39-55).

Harden, I. 1996. Democracy in the European Union. (*In* Hirst, P. & Khilnani, S. eds. Reinventing democracy. Cambridge, MA.: Blackwell. p. 132-143).

Held, D. 1987. Models of democracy. Cambridge: Polity Press.

Held, D. 1993. Democracy: From city-states to a cosmopolitan order? (*In* Held, D., ed. Prospects for democracy. London: Polity. p. 13-52).

Held D. 2006. Models of democracy. Cambridge: Polity Press.

Heydenrych, P.W. 2008. Deepening democracy and enhancing multi-level governance: deficiencies of and prospects for local government ward committees in South Africa. *Koers*, 73(4):701-728.

- Heywood, A. 1997. Politics. Hampshire: Macmillan.
- Hill, D.M. 1974. Democratic theory and local government. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Hilliard, V.G. 1996. Understanding contemporary local government. (*In* Bekker, K., ed. Citizen participation in local government. Pretoria: Van Schaik. p. 1-10).
- Hirst, P. & Khilnani, S. 1996. Introduction. (*In* Hirst, P. & Khilnani, S. eds. Reinventing democracy. Cambridge, MA.: Blackwell. p. 1-6).
- Hofsake **kyk** South Africa.
- Huntington, S.P. 1991. The third wave. Norman: University of Oklahoma Press.
- Hyden, G. 1999. Governance and the reconstitution of political order. (*In* Joseph, R. ed. State, conflict and democracy in Africa. Boulder, CO.: Lynne Rienner. p. 179-195).
- Jain, H. 2010. Community protests in South Africa: Trends, analysis and explanations. Local government working paper series No. 1. Bellville: Community Law Centre, UWC. 34 p.
- Jones, G.S. 2008. Foreword. (*In* Rosanvallon, P. 2008. Counter-democracy. Politics in an age of distrust. New York: Cambridge University Press. p. ix-xii).
- Kersting, N. 2005. Reforming local electoral systems in Europe. (*In* Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P. & Pilet, J., eds. Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe. Brugge: Vanden Broele. p. 31-47).
- Khoza, M & Mashale, E. 2012. Three houses torched. *The New Age*: 24, 17 Apr.
- Kotze, H. & Du Toit, P. 2006. Civil society and democracy. (*In* Van Beek, U.J., ed. Democracy under construction. Patterns from four continents. Pretoria: Van Schaik. p. 244-258).

Lancaster, L. & Mtshali, M. 2014. Getting to the bottom of what really drives public violence in South Africa. Institute for Security Studies. www.polity.org.za Date of access: 19 Febr. 2014.

Lemon, A. 2002. The role of local government. (*In* Parnell, S., Pieterse, E., Swilling, M. & Wooldridge, D. eds. *Democratising local government. The South African experiment*. Kenilworth: Isandla. p. 18-30).

Linz, J.J. & Stepan, A. 1996. Toward consolidated democracies. *Journal of democracy*, 7(2):14-33.

Lipset, S.M. 1959. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American political science review*, 53(1):69-105.

Locke, J. 1823. Two treatises of government.

<http://www.yorku.ca/comninel/courses/3025pdf/Locke.pdf> Date of access: 10 June 2016.

Machiavelli, N. Geen datum. Discourses on Livy. The federalist papers project. www.thefederalistpapers.org Date of access: 2 Mar. 2017.

Magstadt, T.M. 2011. Understanding politics. Ideas, institutions and issues. Boston, MA.: Wadsworth.

Makhafola, G. 2012. Residents unhappy with mayor's response. *The New Age*: 10 May.

Maseko, L. 2012. Speech by Hon. Lindiwe Maseko, Speaker of the Gauteng Provincial Legislature on the occasion of the opening of the PPP Indaba. 29 February, Johannesburg.

Mashego, A. 2012. Ratanda rioters in court. *The New Age*: 6, 23 Mar.

Mashego, A, Mafisa, I & Ford-Kritzinger, N. 2012. Violence marks holiday. *The New Age*: 1, 22 Mar.

Masilela, S. 2014. Protestors resort to arson. *The New Age*: 6, 6 Feb.

Matebesi, S. & Botes, L. 2011. Khutsong cross-boundary protests: the triumph and failure of participatory governance? *Politeia*, 30(1):4-21.

Mathekga, R. 2006. Participatory government and the challenge of inclusion: The case of local government structures in post apartheid South Africa. *Colombia Internacional*, 63:88-107.

Mathekga, R. & Buccus, I. (Geen datum) The challenge of local government structures in South Africa: securing community participation. *Critical dialogue – public participation in review*, 11-17.

Mazembo, M.E. (Geen datum) People's democracy versus government's democracy: lessons from post apartheid provincial boundary disputes in South Africa. (Unpublished).

McLaren, L.M. 2008. Constructing Democracy in Southern Europe. A comparative analysis of Italy, Spain, and Turkey. London: Routledge.

Mdletshe, C. 2013. Probe into eNdumeni protest. *The New Age*: 10 May.

Merkel, W. 1996. Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften. (*In* Offe, C. & von Beyme, K. eds. Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen: Westdeutscher Verlag. p. 30-58).

Mhlana, Z. 2012. Residents promise Friday road protest. *The New Age*: 2, 22 Mar.

Michels, A.M.B. 2006. Citizen Participation and Democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13(2):323-339.

Mkhwanazi, S. 2012. Cape of stormy protests. *The New Age*: 2, 20 Mar.

Mkhwanazi, S. 2014. Security beefed up in Mothutlung. *The New Age*: 4, 4 Mar.

- Molefe, R. 2014. 'The protest capital of the world'. *The New Age*: 5, 14 Oct.
- Molopyane, O. 2014. 'Government responds to tragedies'. *The New Age*: 21, 18 Feb.
- Mottiar, S. 2002. Democratic consolidation in South Africa. EISA, January.
- Møller, J. & Skaanig, S-E. 2010. Beyond the radial delusion: conceptualising and measuring democracy and non-democracy. *International political science review*, 31(3):261-283.
- Mouffe, C. 2013. Agonistics. London: Verso.
- Mouton, J. & Marais, H.C. 1989. Metodologie van die geesteswetenskappe: Basiese begrippe. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.
- Mouton, J. 2001. How to succeed in your master's and doctoral studies. A South African guide and resource book. Pretoria: Van Schaik.
- Mukwedeya, T.G. 2013. Revisiting the dominant party debate: Implications for local governance in a South African city. *Africa peace and conflict journal*, 6(3):25-36.
- Naidu, R. 2012. Subduing local voice – public participation and ward committees. (*In* Boysen, S. ed. Local elections in South Africa. Parties, people, politics. Bloemfontein: Sun Media. p. 279-293).
- Nkgadima, R. 2013. Protesters throw faeces. *The New Age*: 7, 16 Apr.
- Nyaka, F. 2012. Residents miss rural times, go on rampage. *The New Age*: 24, 30 May.
- Nyaka, F. 2013. Ward councillor fired. *The New Age*: 18 Mar.
- Nyaka, F. 2014. Protest slammed. *The New Age*: 13, 28 Feb.

O'Donnell, G. & Schmitter, P.C. 1986. Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Olowu, D. 1999. Local governance, democracy, and development. (*In* Joseph, R. ed. State, conflict and democracy in Africa. Boulder, CO.: Lynne Rienner. p. 285-296).

Olver, C. 1998. Tough measures are needed for councils and ratepayers. *Business Day*, 13 Mar.

<http://www.thedplg.gov.za/subwebsites/wpaper/resourswhitepaper/publishdoc.htm>
Date of access: 1 Oct. 2012.

Olukoshi, A. 1999. State, conflict and democracy in Africa: the complex process of renewal. (*In* Joseph, R. ed. State, conflict and democracy in Africa. Boulder, CO.: Lynne Rienner. p. 451-465).

Oppenheim, F.E. 1971. Democracy – characteristics included and excluded. *The Monist*, 55:29-55.

Owen, D. 2003. Democracy. (*In* Bellamy, R. & Mason, A., eds. Political concepts. Manchester: Manchester University Press. p. 105-117).

Parnell, S. & Pieterse, E. 2002. Developmental local government. (*In* Parnell, S., Pieterse, E., Swilling, M. & Wooldridge, D. eds. Democratising local government. The South African experiment. Kenilworth: Isandla. p. 79-91).

Parry, G., Moyser, G. & Day, N. 1992. Political participation and democracy in Britain. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, C. 1970. Participation and democratic theory. London: Cambridge University Press.

Pateman, C. 1985. The problem of political obligation. A critique of liberal theory. Cambridge: Polity Press.

Pateman, C. 2000. Participation and democratic theory. (*In* Blaug, R. & Schwarzmantel, J., eds. Democracy. A reader. Edinburgh: Edinburgh University Press. p. 469-474).

Pateman, C. 2008. Afterword by Carole Pateman. (*In* O'Neill, D.I., Shanley, M.L. & Young, I.M., eds. Illusion of consent. Engaging with Carole Pateman. University Park, PA: Pennsylvania State University Press. p. 231-243).

Phaliso, S. 2012. Councillor sparks rioting. *The New Age*: 8, 6 Mar.

Philander, R. 2012. Joe Slovo Park residents protest. *The New Age*: 7, 19 Mar.

Philander, R. 2012. Services anger. *The New Age*: 30 May.

Phillips, A. 1996. Why does local democracy matter? (*In* Pratchett, L. & Wilson, D., eds. Local democracy and local government. Hampshire: Macmillan. p. 20-37).

Pilet, J-B.; Steyvers, K.; Delwit, P. & Reynaert, H. 2005. Conclusion. Assessing local government reforms: revolution or renovation? (*In* Reynaert, H.; Steyvers, K.; Delwit, P. & Pilet, J-B., eds. Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe. Brugge: Vanden Broele. p. 615-639).

Piper, L. & Deacon, R. 2009. Too dependent to participate: ward committees and local democratisation in South Africa. *Local government studies*, 35(4):415-433.

Piper, L. & Nadvi, L. 2010. Popular mobilization, party dominance and participatory governance in South Africa. (*In* Thompson, L. & Tapscott, C., eds. Citizenship and social movements: perspectives from the global South. London: Zed Books. p. 212-232).

Reddy, P.S. 2010. Democratic decentralisation and local democracy in South Africa re-examined: quo vadis? *Politeia*, 29(3):66-87.

Rosanvallon, P. 2008. Counter-democracy. Politics in an age of distrust. New York: Cambridge University Press.

- Rousseau, J.J. 2008. The social contract. New York: Cosimo.
- Ryan, A. 2008. Participation revisited: Carole Pateman vs. Joseph Schumpeter. (*In* O'Neill, D.I., Shanley, M.L. & Young, I.M., eds. Illusion of consent. Engaging with Carole Pateman. University Park, PA: Pennsylvania State University Press. p. 165-184).
- SALGA (South African Local Government Association) 2015. Community protest: local government perceptions. Pretoria: SALGA.
- Schedler, A. 2001. Measuring democratic consolidation. *Studies in comparative international development*, 36(1):66-92.
- Schmitter, P.C. 1992. The consolidation of democracy and representation of social groups. *American behavioral scientist*, 35(4/5):422-449.
- Schonfeld, W.R. 1975. The meaning of democratic participation. *World politics*, 28(1):134-158.
- Schumpeter, J.A. 1954. Capitalism, Socialism and Democracy. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Seale, W. 2012. A calabash of Indian and Brazilian public participatory processes: proposing a (new) brew for South Africa in the light of Vision 2030. Paper presented at the public participation conference/indaba: “The people shall govern: public participation beyond slogans”, Johannesburg, 29 February-2 March.
- Seekoei, K. 2013. The people shall protest. *The New Age*: 10, 28 Feb.
- Silva, P. & Cleuren, H. 2009. Assessing participatory democracy in Brazil and Chile: An introduction. (*In* Silva, P. & Cleuren, H., eds. Widening democracy. Citizens and participatory schemes in Brazil and Chile. Leiden: Brill. p. 1-23).
- Smith, T. & De Visser, J. 2009. Are ward committees working? Insights from six case studies. Bellville: Community Law Centre, UWC.

South Africa. 1998. White paper on local government.

South Africa. 2006. Doctors for Life International v The Speaker of the National Assembly and others 2006 CCT 12/05.

South Africa. 2006. Matatiele Municipality and others v The President of the Republic of South Africa and others 2006 CCT 73/05.

South Africa. Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA). 2009a. Local government turnaround strategy.

South Africa. Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA). 2009b. State of local government in South Africa. Overview report. State of local government assessments.

South Africa. Municipal Demarcation Board. 2010. Review of the MDB's capacity assessment model. Final report. <http://www.demarcation.org.za> Date of access: 23 Feb. 2011.

South Africa. Parliament. 2009. A report on the current 'service delivery protests' in South Africa. <http://www.pmg.org.za/node/18556> Date of access: 23 Feb. 2011.

South African Institute of Race Relations. 2012. *Fast Facts*, July.

Stewart, J. 1996. Democracy and local government. (*In* Hirst, P. & Khilnani, S. eds. Reinventing democracy. Cambridge, MA.: Blackwell. p. 39-56).

Stankiewicz, W.J. 1980. Approaches to democracy. London: Edward Arnold.

Steyn-Kotze, J. 2010. Theory building and democracy: an appraisal and analysis of the consolidation of democracy theory. Pretoria: UNISA. (Proefschrift – D.Litt et. Phil.).

Stoker, G. 1996. Redefining local democracy. (*In* Pratchett, L. & Wilson, D.,eds. Local democracy and local government. Hampshire: Macmillan. p. 188-209).

Stoker, G. 1996. Introduction: Normative theories of local government and local democracy. (*In* King, D. & Stoker, G., eds. Rethinking local democracy. Basingstoke: Macmillan. p. 1-27).

Stoker, G. 2002. International trends in local government transformation. (*In* Parnell, S., Pieterse, E., Swilling, M. & Wooldridge, D. eds. Democratising local government. The South African experiment. Kenilworth: Isandla. p. 31-39).

Suid-Afrika. 1996. Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 1996.

Suid-Afrika. 1998. Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture 117 van 1998.

Suid-Afrika. 2000. Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels 32 van 2000.

Swilling, M. 1990. City politics comes of age: strategic responses to local government restructuring. (*In* Schrire, R., ed. Critical choices for South Africa. An agenda for the 1990s. Cape Town: Oxford. p. 411-427).

Tau, P. 2012. Reflecting on the City of Johannesburg participatory planning: formulation of the GDS and IDP. Paper presented at the Gauteng Legislature public participation conference, Johannesburg, 29 February – 2 March.

Thompson, L. & Tapscott, C. 2010. Introduction: mobilization and social movements in the South – the challenges of inclusive governance. (*In* Thompson, L. & Tapscott, C., eds. Citizenship and social movements: perspectives from the global South. London: Zed Books. p. 1-32).

Tilly, C. 2007. Democracy. New York: Cambridge University Press.

Torera, E. 2012. Two classrooms go up in smoke. *The New Age*: 11 May.

Torera, E. 2013. Residents ‘fed up’. *The New Age*: 12, 26 Mar.

- Twala, C. 2014. The causes and socio-political impact of the service delivery protests to the South African citizenry: a real public discourse. *Journal of social sciences*, 39(2):159-167.
- Van Beek, U.J. 2006. Editor's introduction. (*In* Van Beek, U.J., ed. Democracy under construction. Patterns from four continents. Pretoria: Van Schaik. p. 21-38).
- Van Rooyen, F. & Swanepoel, E. 2014. Groot geweld kom dalk. *Beeld*: 6, 31 Jan.
- Van Wyk, M. 2013. Zamdela in new anti-merger riot. *The New Age*: 10, 11 Apr.
- Velaphi, S. 2012. MEC condemns violence. *The New Age*: 25, 17 Apr.
- Velaphi, S. 2013. Council tries to quell Uitenhage unrest. *The New Age*: 25, 19 Nov.
- Velaphi, S. 2014. Kirkwood now has to be rebuild. *The New Age*: 27, 26 Sep.
- Venter, A. 1989. Subordinate government authorities. (*In* Venter, A., ed. South African government and politics. An introduction to its institutions, processes and policies. Johannesburg: Southern. p. 99-121).
- Verba, S. & Nie, N.H. 1972. Participation in America. New York: Harper & Row.
- Von Holdt, K. 2013. South Africa: the transition to violent democracy. *Review of African political economy*, 40(138):589-604.
- Wade, E.C.S. & Phillips, G.G. 1977. Constitutional and administrative law. London: Longman.
- Wampler, B. 2012a. Citizen participation and participatory institutions in Brazil. Paper presented at the public participation conference/indaba: "The people shall govern: public participation beyond slogans", Johannesburg, 29 February-2 March.

Wampler, B. 2012b. Untitled. Presented at the public participation conference/indaba: “The people shall govern: public participation beyond slogans”, Johannesburg, 29 February-2 March. [PowerPoint presentation].

Wette **kyk** Suid-Afrika

Wiechers, M. 1993. Waardes, norme en standaarde: die grondslae van 'n stabiele staat. *SAIPA Tydskrif vir publieke administrasie*, 28(4):247-256.

Wilson, D. & Game, C. 2002. Local government in the United Kingdom. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Wolfe, J.D. 1986. Varieties of participatory democracy and democratic theory. *The political science reviewer*, 16(1): 1-38.

Wolman, H. 1996. Theories of local democracy in the United States. (*In* King, D. & Stoker, G., eds. Rethinking local democracy. Basingstoke: Macmillan. p. 158-173).

Zaaiman, S.J. 2001. Plaaslike magsopset teoretisering: 'n sintetiese bydrae as gids vir die ontleding van Suid-Afrikaanse plaaslike magsopsette. Stellenbosch: US. (Proefskrif – D.Phil).