

Capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika

Een onderzoek naar factoren die het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika verklaren



Martine Westervelt

Studentnummer: 0639389

Masterscriptie Bestuurskunde

Faculteit der Management Wetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Dhr. Prof. Dr. M.S. de Vries

Februari 2013, Nijmegen

Voorwoord

Voor u ligt de door mij geschreven masterscriptie voor de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In deze scriptie heb ik onderzoek gedaan naar de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika.

Veel voorkomende valkuilen bij het schrijven van een scriptie ben ik ingetrapt: een te breed onderwerp, door teveel informatie niet weten waar te beginnen en te perfectionistisch willen zijn waardoor geen vooruitgang. Dit heeft er toe geleid dat het scriptieproces niet één van de leukste delen van mijn gehele studietijd is geworden. Het zinnetje “Ooit zal het af komen” heeft mij er doorheen geholpen. En zie en lees hier nu het resultaat!

Naast dat het schrijven van deze scriptie een behoorlijke klus voor mij was, heeft het ook heel wat moois gebracht. Mede door deze scriptie heb ik twee stages gedaan. De eerst bij VNG International in Den Haag, waar mijn interesse gewekt is voor het begrip capaciteit en de overtuiging dat gemeenten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een land. En een tweede stage in het geweldige land Zuid-Afrika! De stage bij de vereniging voor Zuid-Afrikaanse gemeenten (SALGA) heeft ervoor gezorgd dat ik mijn scriptieonderwerp in de praktijk kon ervaren. Dit alles heeft zeker bijgedragen aan een leuker scriptieproces.

Graag wil ik iedereen bedanken die op wat voor een manier dan ook heeft bijgedragen aan deze scriptie!

Martine Westervelt

Nijmegen, 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Theoretische en methodologische voorbeschouwing	8
1.4 Relevantie	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Lokaal bestuur in Zuid-Afrika	11
2.1 De opbouw van gemeenten	14
2.2 Structuur binnen gemeenten	17
2.3 Capaciteitsopbouw van gemeenten	19
2.4 Samenvatting	20
3. Theorie: Capaciteit	21
3.1 Definiëring van capaciteit	21
3.2 Dimensies van capaciteit	23
3.2.1 Het individuele niveau	23
3.2.2 Het organisatie niveau	23
3.2.3 Het institutionele niveau	23
3.3 Het functioneren van publieke organisaties	23
3.3.1 De klassieke benadering	24
3.3.2 De human relations benadering	26
3.3.3 De open systeembenadering	27
3.4 Factoren die van invloed zijn op capaciteit	28
3.4.1 Factoren op individueel niveau	28
3.4.2 Factoren op organisatie niveau	29
3.4.3 Factoren op institutioneel niveau	30
3.5 Conceptueel model	30
3.6 Samenvatting	31
4. Methodologisch kader	32
4.1 Onderzoeksopzet	32
4.1.1 Onderzoeksvorm	33
4.1.2 Onderzoeksstrategie	33

4.2 Dataverzameling en -analyse	34
4.2.1 Inhoudsanalyse.....	34
4.2.2 Verwerking van documenten	35
4.2.3 Kwalitatieve interviews met experts	35
4.2.4 Analyse van kwalitatieve interviews met experts	36
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit.....	37
4.3.1 Betrouwbaarheid van het onderzoek.....	37
4.3.2 Validiteit van het onderzoek	38
4.4. Operationalisatie van factoren.....	38
4.4.1 Factoren, definities en indicatoren	39
4.5 Samenvatting.....	44
5. Resultaten.....	45
5.1 Factoren op het individuele niveau.....	45
5.1.1 Kwaliteit van ambtenaren	46
5.1.2 Kwaliteit van bestuurders	49
5.1.3 Effectief leiderschap	52
5.2 Factoren op het organisatie niveau.....	53
5.2.1 Aanwezigheid van personeel.....	53
5.2.3 Samenwerking tussen personeel	57
5.2.3 Financiële situatie.....	58
5.2.4 Politieke inmenging	60
5.3 Factoren op institutioneel niveau	62
5.3.1 Relatie met samenleving	62
5.3.2 Relatie met andere bestuurslagen	65
5.3.3 Unfunded mandates.....	66
5.3.4 De structuur van gemeenten	67
5.4 Samenvatting.....	69
6. Conclusie	72
6.1 Beantwoording van de deelvragen	72
6.1.1 Antwoord op deelvraag 1	72
6.1.2 Antwoord op deelvraag 2	73
6.1.3 Antwoord op deelvraag 3	73
6.1.3 Antwoord op deelvraag 4	74
6.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling.....	75

6.2	Discussie	78
6.3.1	Tekortkomingen onderzoek	78
6.3.2	Rivaliserende verklaringen	78
6.4	Aanbevelingen.....	79
Bijlage 1:	Literatuurlijst	80
Bijlage 2:	Lijst van respondenten kwalitatieve interviews	86
Bijlage 3:	Topic lijst gebruikt voor kwalitatieve interviews	87
Bijlage 4:	Topic lijst gebruikt voor de inhoudsanalyse	89

1. Inleiding

“Zuid-Afrikanen hebben genoeg van gemeentebesturen die niet goed functioneren”

(NRC, 2011)

“A state of deep crisis in South Africa’s local government”

(McKinley, 2011)

“ South African citizens show growing dissatisfaction with local government performance”

(Idasa, 2011)

“Verzet tegen de lokale politici smeult in alle uithoeken”

(Vermaas, 2011)

“Many of our municipalities are in a state of paralysis and dysfunction”

(Shiceka, 2009)

1.1 Aanleiding

Sinds de afschaffing van de apartheid is de rol en positie van lokale overheden in Zuid-Afrika drastisch veranderd. De verandering van racistische en gefragmenteerde gemeenten gedurende de apartheid naar een in de grondwet erkende autonome overheidslaag, is door velen beschreven als fenomenaal en groots (Christmas en Visser, 2009, p. 109). Een greep uit zowel Zuid-Afrikaanse als Nederlandse media in aanloop naar de lokale verkiezingen in het voorjaar van 2011, zoals hierboven weergegeven, geeft echter een beeld van disfunctionerende gemeenten en ontevreden burgers. Ruim tien jaar na de eerste volledige democratische lokale verkiezingen is slechts één op de tien inwoners tevreden over de kwaliteit van dienstverlening van hun gemeente (Idasa, 2011).

Onderzoek van de nationale overheid naar het functioneren van de lokale overheid concludeert dat “much of local government” is in “distress” (COGTA, 2009). Een achterliggende reden voor het slechte functioneren van gemeenten is het feit dat gemeenten worden geconfronteerd met een gebrek aan capaciteit (Wit, 2000). Onder capaciteit wordt het vermogen van de lokale overheid om

hun taken en functies uit te voeren verstaan. Voldoende capaciteit is de basisvoorwaarde voor de goede uitvoering van gemeentelijke taken (Koster, Wever en Glim, 2009). Een gebrek aan capaciteit bij gemeenten heeft grote gevolgen: het belemmert de economische ontwikkeling, het leidt tot sociale ongelijkheid en het zorgt voor een laag vertrouwen onder de bevolking in die gemeente. Ook kunnen door een gebrek aan gemeentelijke capaciteit burgers niet worden voorzien in publieke diensten en basisvoorzieningen. Uiteindelijk kan decentralisatie alleen maar effectief zijn als de lokale overheid de capaciteit bezit om haar functies uit te oefenen (Cheema & Rondinelli, 1983, p.299).

Onder de Zuid-Afrikaanse bevolking heerst grote frustratie vanwege het slechte functioneren van de lokale overheid. De lokale overheid, de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat, heeft grote invloed op het welzijn van Zuid-Afrikaanse burgers en de sociale en economische mogelijkheden voor hen. De vele burgerprotesten en opstanden van de afgelopen jaren weerspiegelen deze frustraties. In Diepsloot zijn 3000 inwoners de straat op gegaan voor het eisen van betere publieke voorzieningen. 5000 Inwoners van informele nederzettingen protesteerden door de straten van Durban met het verzoek tot huisvesting en voorzieningen. In Mitchells Plain werd als protest afval gedumpt op straat. Een tyfusuitbraak in Delmas, heeft geleid tot de eis van bewoners voor het opstappen van de gemeentesecretaris (Stanton, 2009, p. 14). Dit is slechts een greep van de meer dan 2 miljoen mensen die per jaar de straat op gaan voor protesten (FAnews, 2012).

De afgelopen jaren is er veel geld gestoken in het opbouwen van de capaciteiten van Zuid-Afrikaanse gemeenten. Dit heeft echter tot teleurstellende resultaten geleid. Gemeenten hebben vandaag de dag nog steeds te maken met veel uitdagingen (COGTA, 2009, p. 5).

1.2 Probleemstelling

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken staat het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika ter discussie. Om het gemeentelijk functioneren te verbeteren, is het van essentieel belang om inzicht te krijgen in de achterliggende factoren die de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika kunnen verklaren. Dit onderzoek sluit hier op aan. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Doelstelling:

Inzicht krijgen in factoren die van invloed zijn op gemeentelijke capaciteit, teneinde het functioneren van Zuid-Afrikaanse gemeenten te kunnen verklaren.

Deze doelstelling leidt tot de volgende vraagstelling van het onderzoek:

Vraagstelling:

Welke factoren dragen bij aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten?

Om de bovengenoemde centrale vraagstelling van het onderzoek te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd:

Deelvragen:

1. Hoe is het lokaal bestuur in Zuid-Afrika vormgegeven?
2. Welke factoren verklaren de capaciteit van gemeenten volgens de theorie?
3. Hebben de factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?
4. Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?

De deelvragen zullen een leidraad zijn voor het onderzoek. Wanneer op alle deelvragen een antwoord is gegeven, kan de centrale vraagstelling van dit onderzoek worden beantwoord. Dit antwoord zal bestaan uit een lijst met factoren die bij kunnen dragen aan de gebrekkige capaciteit en daarmee het functioneren van gemeenten. Dit onderzoek is verklarend van aard aangezien er naar een verklaring wordt gezocht voor het functioneren van gemeenten. Dit zal gebeuren door factoren te achterhalen, voortkomend uit zowel de theorie als de empirie, die van invloed zijn op de capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten. Onder capaciteit wordt in dit onderzoek verstaan het vermogen van gemeenten om haar functies uit te voeren

1.3 Theoretische en methodologische voorbeschouwing

In het theoretisch kader worden de belangrijkste begrippen van dit onderzoek behandeld. Daarnaast zal worden ingegaan op theorieën omtrent het functioneren van organisaties. De factoren die volgens de theorie de capaciteit van organisaties beïnvloeden staan centraal in het theoretisch kader. Het theoretisch kader zal worden afgesloten met een conceptueel model. Voor het empirische gedeelte van dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Aan de hand van inhoudsanalyse en kwalitatieve interviews zal worden gekeken of de factoren voortkomend uit de theorie ook van invloed zijn op de gemeentelijke capaciteit in Zuid-Afrika. Daarnaast zal gezocht

worden naar factoren die niet in de theorie naar voren komen, maar wel van invloed zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Uiteindelijk wordt een lijst met factoren opgesteld, die het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika verklaren.

1.4 Relevantie

Dit onderzoek is om meerdere redenen wetenschappelijk relevant. Hoewel er meerdere onderzoeken zijn verricht naar de capaciteit van een staat, is onderzoek naar de capaciteit van lokale overheden schaars te noemen (Castenmiller, Meesters & Pluut, 2006). Met dit onderzoek worden theorie en praktijk met elkaar vergeleken, waardoor de theorie over het functioneren van organisaties, en in het bijzonder van gemeenten, verder uitgebreid kan worden. Theorie omtrent het functioneren van organisaties is voornamelijk gebaseerd op Westerse waarden. Doordat in dit onderzoek ook gekeken wordt naar factoren die in de empirie genoemd worden, wordt getracht de theorie uit te breiden. Bovendien is er slechts beperkt onderzoek gedaan naar gemeenten in Zuid-Afrika in de periode na de apartheid (Stanton, 2009, p. 24). Daarnaast is dit onderzoek relevant omdat het onduidelijk is welke factoren leiden tot het beter functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika (MDB, 2012, p.151). Naast de wetenschappelijke relevantie, is dit onderzoek ook maatschappelijk relevant. Om gemeenten in de toekomst beter te kunnen laten functioneren, is het van belang om te weten welke factoren bijdragen het gebrekkige functioneren van gemeenten. Dit zorgt uiteindelijk voor betere dienstverlening van gemeenten, tevreden burgers en een effectievere lokale overheid.

1.5 Leeswijzer

In dit onderzoek is ervoor gekozen om het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika te verklaren. Deze doelstelling wordt gerealiseerd door antwoord te geven op alle vier de deelvragen en vervolgens op de centrale vraagstelling. Allereerst zal in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek de vormgeving van gemeenten in Zuid-Afrika worden beschreven, waarmee antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek. Voor het lezen van dit onderzoek is het van belang om enige achtergrond informatie te hebben over de werking van gemeenten in Zuid-Afrika. In hoofdstuk twee zal ook worden ingegaan op de doelstellingen en taken voor gemeenten, de wettelijke basis voor gemeenten, de opbouw van gemeenten en het feitelijk functioneren van gemeenten. In het derde hoofdstuk, het theoretisch kader, zal antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: “Welke factoren verklaren de capaciteit van gemeenten volgens de theorie?”. Gekeken zal worden naar wat er in de theorie al geschreven is over capaciteit en het functioneren van organisaties. Er zullen drie theorieën omtrent het functioneren van organisaties worden besproken. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model, waarbij factoren die volgens de

theorie de capaciteit van gemeenten verklaren centraal staan. In het vierde hoofdstuk, het methodologisch kader, zal uiteen worden gezet hoe dit onderzoek is uitgevoerd. De keuzes voor het type onderzoek, de onderzoeksstrategie en de manier van dataverzameling en -analyse zullen in dit hoofdstuk worden beargumenteerd. De resultaten van dit onderzoek zullen in hoofdstuk vijf aan bod komen. Deelvraag drie: “Hebben de factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?” en deelvraag vier: “Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?” zullen in dit hoofdstuk beantwoord worden. Wanneer antwoord is gegeven op alle deelvragen, kan de centrale vraagstelling van dit onderzoek worden beantwoord. Het antwoord op deze vraagstelling zal in hoofdstuk zes, de conclusie, worden gegeven.

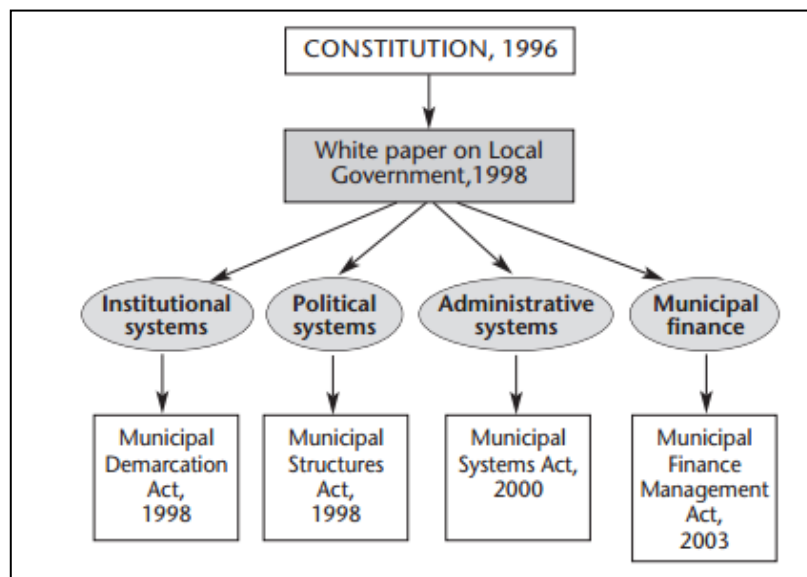
2. Lokaal bestuur in Zuid-Afrika

Decentralisatie gedurende de apartheid was erop gericht om zoveel mogelijk centrale controle te behouden. De taken en functies van gemeenten ten tijde van de apartheid waren gering. Door middel van decentralisatie werd getracht om de oppositie te versnipperen, nationalisme te belemmeren en lokale ongelijkheid te creëren (Nyalunga, 2006, p. 15). Dit om opstanden vóór de lokale democratie te voorkomen. Het primaire doel van de decentrale overheden was om controle over de bevolking te kunnen handhaven (Bardhan en Mookherjee, 2006, p. 334). Er bestonden in die tijd aparte lokale overheidsstructuren en -besturen voor iedere afzonderlijke bevolkingsgroep, zoals voor de blanke bevolking, zwarte bevolking en kleurlingen (Geyer, 2007, p. 2). Met uitzondering van de blanke lokale autoriteiten, waren lokale overheden zwak te noemen met weinig macht en middelen en slecht dienstverlening naar de burgers toe (Bahl en Smoke, 2003, p. 4).

Sinds de afschaffing van de apartheid en na de eerste nationale democratische verkiezingen in april 1994 is er een start gemaakt met het democratiseren en decentraliseren van de overheid. Vanwege de complexiteit van de lokale overheidsinstituties ten tijde van de apartheid werd vastgelegd dat de overgang naar de democratische lokale overheid in drie fasen moest gebeuren (Geyer, 2007, p. 3). In de *'Local Government Transition Act'* uit 1993 staan deze drie fasen van herstructurering van gemeenten vastgelegd. De eerste fase (pre-interim phase) begon met de oprichting van lokale forums om te onderhandelen over de aanstelling van tijdelijke gemeenteraden die zouden gaan besturen tot aan de eerste lokale verkiezingen. De tweede fase (interim phase) startte met de eerste lokale verkiezingen, nog niet geheel democratisch, voor de interim gemeenteraden in 1995/1996 en eindigde met het definiëren van het nieuwe lokale bestuurssysteem (Bahl en Smoke, 2003, p. 5). Tijdens de derde en laatste fase werden nieuwe gemeentegrenzen bepaald, waarbij het aantal gemeenten terug gebracht werd van 843 naar 284 gemeenten. Tevens werden de eerste volledig democratische gemeenteraadsverkiezingen gehouden op 5 december 2000. Tijdens deze verkiezingen zijn de huidige gemeenten van Zuid-Afrika opgericht (SALGA, 2013).

De werking van de lokale overheid is vastgelegd in verschillende wetten. De afbeelding hieronder geeft deze verschillende wetten schematisch weer:

Figuur 2.1: Wetten aangaande werking van lokaal bestuur



Bron: Greyer (2007, p.22)

Zoals in de figuur hierboven weergeeft vormt de grondwet de belangrijkste basis voor lokaal bestuur in Zuid-Afrika. Na de totstandkoming van de Grondwet in 1996, kwam een alomvattend beleid tot stand om de nieuwe visie voor de lokale overheid uit te voeren. Hiervoor werd in 1998 de *'White Paper On Local Government'* ingevoerd. De *'White Paper'* bevat een duidelijk framework voor hoe de lokale overheid moet worden veranderd (SALGA, 2013). De *'Municipal Demarcation Act'* uit 1998 geeft de criteria en procedures weer voor het bepalen van de gemeentegrenzen. De *Municipal Demarcation Board* (MDB) is een onafhankelijk orgaan dat verantwoordelijk is gesteld voor het meten van de gemeentelijke capaciteit in Zuid-Afrika om daarmee de gemeentegrenzen te kunnen afbakenen en taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten opnieuw te kunnen alloceren indien noodzakelijk (SALGA, 2011, p. 33). In de *'Municipal Structures Act'* staat de procedure voor de oprichting van gemeenten beschreven en tevens de vereisten en criteria met betrekking tot de verschillende categorieën gemeenten. Het bepaalt verder de verdeling van taken en functies tussen de district en lokale gemeenten en regelt de bestuursstructuren en kiessystemen voor nieuwe gemeenten (SALGA, 2011, p. 33). In de *'Municipal Systems Act'* is onder andere de gemeentelijke organisatie, planning, participatie en dienstverleningssystemen vastgelegd (The Municipal Systems Act, 2000). Tenslotte staan het financieel management en de financiële standaarden voor de lokale overheid vastgelegd in de *'Municipal Finance Management Act'* (SALGA, 2011, p. 34).

Sinds de aanstelling van deze grondwet is de lokale overheid een op zichzelf staande autonome vorm van bestuur. Hoewel de nationale overheid en de provincies toezicht moeten houden op het functioneren van de lokale overheid, moet dit gebeuren zonder inbreuk te maken op de

institutionele integriteit van de lokale overheid. De Grondwet van 1996 vormt ook nu nog de belangrijkste basis voor de lokale overheid. In hoofdstuk 7 van de Zuid-Afrikaanse Grondwet zijn lokale overheden verankerd. De doelen van lokale overheden, zoals vastgelegd in de Grondwet zijn:

Figuur 2.2: Doelen van de lokale overheid zoals verankerd in Grondwet

152. Objects of local government.—(1) The objects of local government are— (a) to provide democratic and accountable government for local communities; (b) to ensure the provision of services to communities in a sustainable manner; (c) to promote social and economic development; (d) to promote a safe and healthy environment; and (e) to encourage the involvement of communities and community organisations in the matters of local government. (2) A municipality must strive, within its financial and administrative capacity, to achieve the objects set out in subsection (1).
--

Bron: Constitution of the Republic of South Africa (1996)

Ook zijn in de grondwet de volgende specifieke taken beschreven die vallen onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid:

Figuur 2.3: Taken van de lokale overheid zoals verankerd in de Grondwet

Schedule 4 Part B	Schedule 5 Part B
• Air pollution • Building regulations • Child care facilities • Electricity and gas reticulation • Firefighting services • Local tourism • Municipal airports • Municipal planning • Municipal health services • Municipal public transport • Municipal public works • Pontoons, ferries, jetties, piers and harbours • Storm water management systems in built-up areas • Trading regulations • Water and sanitation services	• Beaches and amusement facilities • Billboards and the display of advertisements in public places • Cemeteries, funeral parlours and crematoria • Cleansing • Control of public nuisances • Control of undertakings that sell liquor to the public • Facilities for the accommodation, care and burial of animals • Fencing and fences • Licensing of dogs • Licensing and control of undertakings that sell food to the public • Local amenities • Local sport facilities • Markets • Municipal abattoirs • Municipal parks and recreation • Municipal roads • Noise pollution • Pounds • Public places • Refuse removal, refuse dumps and solid waste disposal • Street trading

Alle taken zoals hierboven omschreven zijn *concurrent* taken volgens de grondwet. Dit betekent dat zowel de nationale overheid als de provinciale overheid kan bepalen hoe gemeenten hun uitvoerende macht moeten uitoefenen met betrekking tot deze taken. De nationale dan wel provinciale overheden bepalen het beleid omtrent deze taken (National Treasury, 2011, p. 31). Ook hebben de nationale en provinciale overheid de mogelijkheid om meer taken en verantwoordelijkheden over te hevelen naar gemeenten (ETU, 2012).

2.1 De opbouw van gemeenten

Zuid-Afrika telt op dit moment 278 gemeenten, bestaande uit 8 metropolen, 44 districten en 226 lokale gemeenten (South African Government Information, 2012). Zoals vastgelegd in de grondwet zijn de gemeenten onderverdeeld in drie categorieën: 'metropolitan municipalities', 'district municipalities' en 'local municipalities'.

- Categorie A: 'metropolitan municipalities'. Een voorwaarde voor een gemeente om onder deze categorie te vallen is dat de gemeente in een stedelijk gebied moet liggen. 'Metropolitan municipalities' zijn opgericht met het idee dat stedelijke gebieden met andere uitdagingen te maken hebben dan gemeenten in landelijke gebieden. In totaal zijn er acht grootsstedelijke gemeenten in Zuid-Afrika: Buffalo City (East London), City of Cape Town, Ekurhuleni Metropolitan Municipality (East Rand), City of eThekweni (Durban), City of Johannesburg, Mangaung Municipality (Bloemfontein), Nelson Mandela Metropolitan Municipality (Port Elizabeth) en City of Tshwane (Pretoria) (South African Government Information, 2012). Meer dan 1/3 van de gehele Zuid-Afrikaanse bevolking woont in deze grootstedelijke gemeenten. Ze vormen samen de grote economische kernen van Zuid-Afrika (Christmas en Visser, 2009, p. 109). Zoals staat beschreven in de grondwet, hebben gemeenten in deze categorie de taak alle 38 functies en taken voor gemeenten uit te voeren (CLGF, 2011).

De gemeenteraad van metropolen bestaat voor de helft uit raadsleden afkomstig van partij lijsten en voor de andere helft uit wijk raadsleden. Iedere burger woonachtig in een grootstedelijke gemeente stemt tijdens gemeenteraadsverkiezingen tweemaal. Eén stem moet uitgaan naar een politieke partij, waarbij voor de verdeling van de gemeenteraadszetels gewerkt wordt met evenredige vertegenwoordiging. De andere stem is voor wijk kandidaten. Iedere grootstedelijke gemeente is onderverdeeld in verschillende

districten. Inwoners kiezen kandidaat wijkraadsleden die hun district zullen gaan vertegenwoordigen in de gemeenteraad (UCLG, 2008).

- Categorie B: 'local municipalities'. Lokale gemeenten vormen gezamenlijk de categorie B gemeenten. Een gemeente deelt in deze categorie haar gemeentelijke uitvoerende en wetgevende macht met de district gemeente (categorie C) waarbinnen zij valt. Hoewel grootstedelijke gemeenten verantwoordelijk zijn voor alle gemeentelijke diensten en taken, delen lokale gemeenten hun verantwoordelijkheden met district gemeenten (ETU, 2012a). De hoeveelheid functies die lokale overheden uitvoeren is afhankelijk van het type waarbinnen de lokale overheid valt. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen vier verschillende typen: B1, B2, B3 en B4 gemeenten. Type B4 bevat grote stedelijke gebieden en deze gemeenten voeren gemiddeld 24 functies uit. Type B3 bestaat uit kleine steden, die gemiddeld 20 functies uitvoeren. Type B2 bestaat uit landelijke gebieden met kleine steden en zij voeren gemiddeld 18 functies uit. En tot slot vallen landelijke gebieden zonder steden onder type B1 en deze zijn gemiddeld verantwoordelijk voor 11 functies (CLGF, 2011).

In een lokale gemeente stemt iedere kiezer tijdens gemeenteraadsverkiezingen tweemaal. Eén stem gaat uit naar een politieke partij, waarbij zetels verdeeld zullen worden op basis van evenredige vertegenwoordiging. In totaal worden hiermee 50% van de gemeenteraad zetels verdeeld. Daarnaast ontvangen kiezers een stembiljet om te kiezen op een kandidaat wijkraadslid binnen hun district. Iedere lokale gemeente is onderverdeeld in verschillende districten. De inwoners van elke district worden vertegenwoordigd door een wijkraadslid. Deze wijkraadsleden vormen de andere helft van de gemeenteraad (ETU, 2012). Bovendien mogen inwoners van lokale gemeenten stemmen voor de districten gemeenteraad, waar de lokale gemeente deel van uit maakt. 40% van de leden van de district gemeenteraden worden op deze manier gekozen.

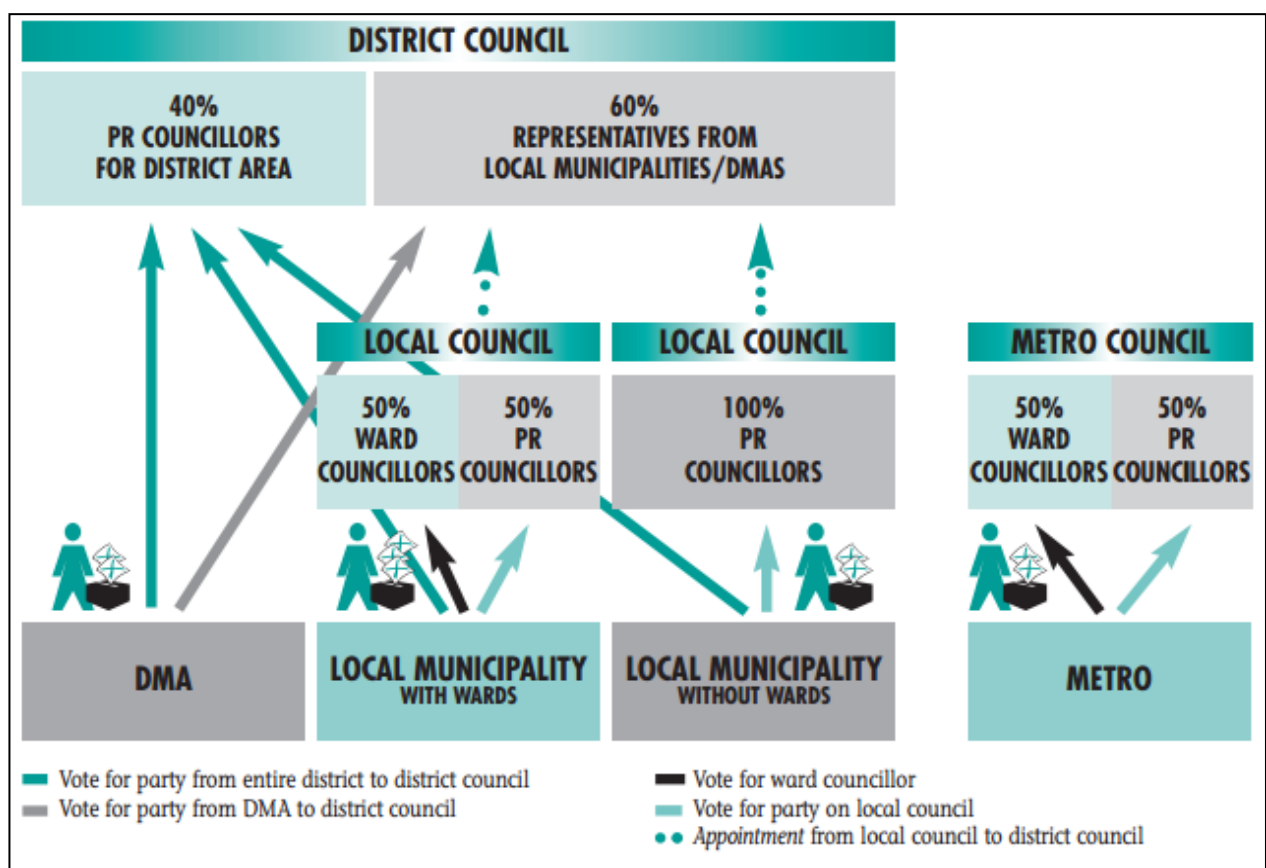
- Categorie C: 'district municipalities'. Een district gemeente betreft een gebied dat bestaat uit meer dan één gemeente. Binnen district gemeenten vallen meerdere lokale gemeenten (Bratton en Sibanyoni, 2006). Meestal bestaat een district gemeente uit vier tot zes lokale gemeenten. Sommige district gemeenten bevatten ook gebieden waar slechts een klein aantal mensen leven (bijvoorbeeld natuur reservaten), deze worden district management gebieden genoemd. Deze gebieden vallen direct onder district gemeenten en hebben geen lokale gemeenteraad (UCLG, 2008). District gemeenten spelen voornamelijk een

coördinerende en overkoepelende rol ten aanzien van lokale gemeenten. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor belangrijke diensten binnen het district, zoals water, sanitair en elektriciteit. Zij hebben echter de mogelijkheid deze verantwoordelijkheden over te hevelen naar lokale gemeenten. District gemeenten delen functies met lokale overheden. Vooral in landelijke gebieden zal de rol voor district gemeenten groter zijn (National Planning Commission, 2011).

Gemeenteraden van district gemeenten bestaan voor 40% uit gekozen raadsleden door inwoners van het gebied en voor 60% uit raadsleden gestuurd door de lokale gemeenteraden. Iedere kiezer stemt naast op de eigen lokale gemeenteraad ook voor de district gemeenteraad. Op basis van evenredige vertegenwoordiging wordt zo 40% van de zetels van de district gemeenteraad verdeeld. Voor de overige 60% zijn de lokalen gemeenteraden verantwoordelijk. Zij sturen raadsleden die de lokale gemeente moeten vertegenwoordigen (ETU, 2012a).

In the 'Municipal Structures Act' uit 1998 staat beschreven hoe moet worden bepaald onder welke categorie een gemeente valt. De figuur hieronder geeft een schematisch overzicht weer van de stemmen die burgers mogen uitbrengen in district management gebieden, lokale gemeenten met wijkraden, lokale gemeenten zonder wijkraden en metropolen.

Figuur 2.4: Kiesstelsel lokale overheden



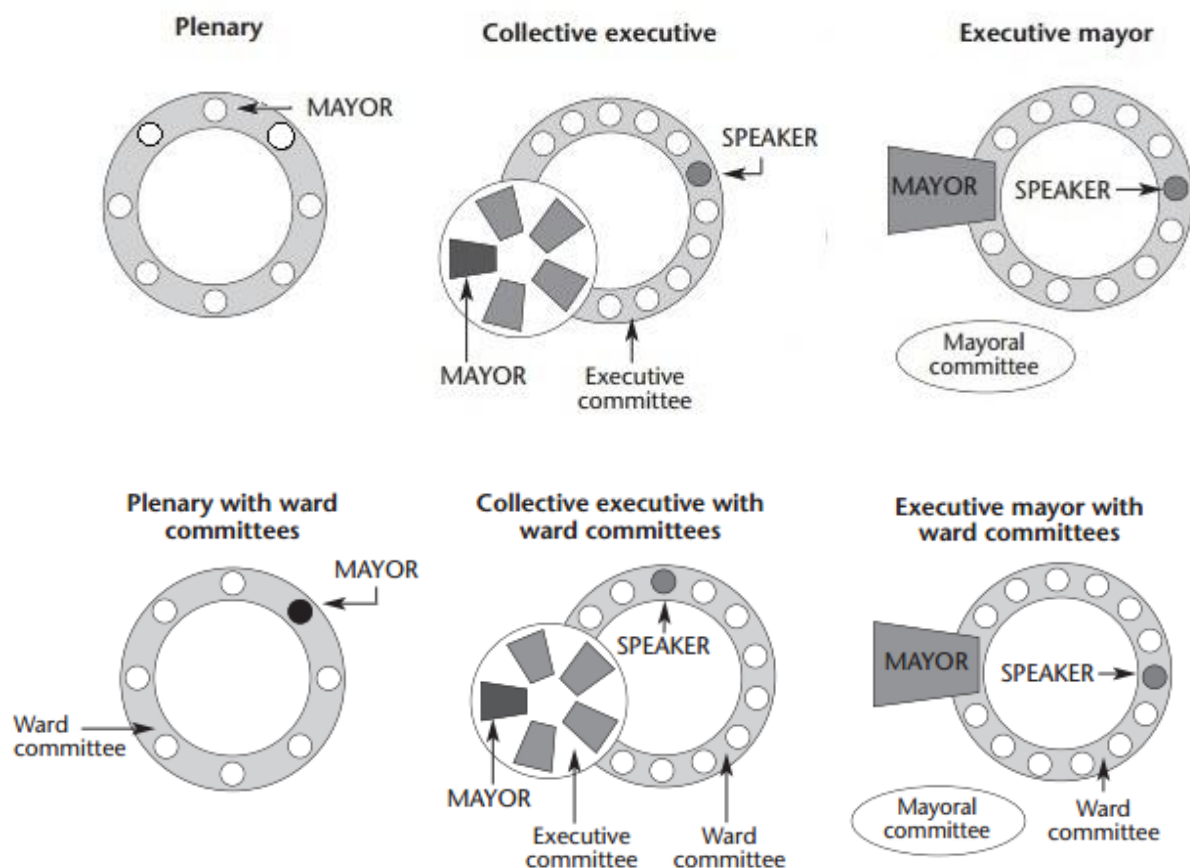
2.2 Structuur binnen gemeenten

Gemeenten zijn vrij om hun eigen personeelsstructuur te bepalen. In de wet is echter wel vastgelegd dat gemeenten enkele functies verplicht moeten hebben, namelijk de gemeentesecretaris, de chieft accounting officer en de chieft financial officer. Het meest voorkomende model dat gemeenten gebruiken bestaat uit een gemeentesecretaris aan de top, gevolgd door de hoofden van de verschillende afdelingen, ondersteund door verschillende toezichthouders (Kunnat, 2009, p.6). Het ambtelijk apparaat is verantwoordelijk voor het uitvoeren van alle door de raad goedgekeurde programma's (ETU, 2012a). Het politieke systeem neemt alle besluiten. De structuur van het politieke systeem verschilt per gemeente. Dit is afhankelijk van de grootte van de gemeente en de categorie waaronder een gemeente valt. Er bestaan drie verschillende structuren voor het bestuurlijk systeem van gemeenten (Greyer, 2007, p. 16):

- Het *mayoral executive* systeem: In dit systeem is de burgemeester gekozen door de gehele gemeenteraad. De gemeenteraad kan taken delegeren naar deze uitvoerende burgemeester. Wanneer een gemeenteraad bestaat uit meer dan negen raadsleden, wordt de uitvoerende burgemeester bijgestaan door een burgemeester commissie. Deze commissie bestaat uit raadsleden, aangesteld door de uitvoerende burgemeester. Deze commissie helpt mee bij het nemen van besluiten en het maken van voorstellen en plannen die door de gemeenteraad goedgekeurd moeten worden. De uitvoerende burgemeester blijft echter verantwoordelijk (Greyer, 2007, p. 10).
- Het *collective executive* systeem: Het collectief uitvoerend systeem is alleen mogelijk in gemeenten met meer dan 9 gemeenteraadsleden. De gemeenteraad kiest een uitvoerende commissie, waarvan de leden afkomstig zijn van verschillende partijen. Gewoonlijk krijgen de partijen evenveel zetels in de uitvoerende commissie als dat ze in de gemeenteraad hebben. De uitvoerende commissie krijgt bevoegdheden toegewezen van de gemeenteraad en zijn gespecialiseerd in specifieke gebieden. Zij kunnen bepaalde besluiten nemen aangaande deze gebieden, dat ten goede komt aan de efficiëntie van de besluitvorming (SALGA, 2011, p. 41). Een uitvoerende commissie kan bestaan uit tussen de drie en tien leden, afhankelijk van de grootte van de gemeenteraad. De burgemeester, gekozen door de gehele gemeenteraad, is de voorzitter van deze uitvoerende commissie. In een collectief uitvoerend systeem is de voorzitter gekozen door de gemeenteraad (Greyer, 2007, p. 10).

- Het plenary systeem: Een plenair systeem dient alleen toegepast te worden in kleine gemeenten met minder dan negen gemeenteraadsleden. De uitoefening van de uitvoerende macht wordt gedaan door de volledige gemeenteraad: ofwel de gemeenteraad als geheel maakt alle besluiten en plannen. De gemeenteraad kiest een burgemeester, die tevens de voorzitter is van de gemeenteraad. Deze burgemeester moet het werk van de gemeenteraad coördineren en is het politieke hoofd van de gemeenteraad. Ook voert zij alle ceremoniële taken en functies uit (SALGA, 2011, p. 40).

Figuur 2.5: Bestuurlijke systemen van gemeenten



Bron: Greyer (2007, p.11)

Het provinciebestuur bepaalt welk type structuur gebruikt wordt voor de verschillende gemeenteraden (CLGF, 2011). Zoals in de bovenstaande figuur te zien maken wijk commissies soms deel uit van de structuur. In gemeenten waar gekozen wordt voor wijkraadsleden, wordt vaak gewerkt met wijk commissies. Een wijk commissie bestaat uit het wijkraadslid dat de wijk vertegenwoordigt en maximaal tien personen woonachtig in de wijk. Wijk commissies hebben voornamelijk een adviserende rol en geven dus advies aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan besluiten meer taken en bevoegdheden bij de wijk commissies neer te leggen (Geyer, 2007, p. 19).

De voornaamste taak van het bestuurlijke deel van de lokale overheid is om strategische richting en sturing te geven aan de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks werk in gemeenten. Deze gekozen bestuurders zijn verantwoording schuldig aan de samenleving en worden geacht te luisteren naar de behoeften en wensen van de samenleving die zij vertegenwoordigen (Greyer, 2007, p. 9). In de meeste gemeenten zijn het burgemeesterschap en de voorzitter van de gemeenteraadsvergaderingen fulltime functies, overige raadsleden zijn voornamelijk parttime raadsleden (Kunnet, 2009, p. 6).

De vier grootste inkomstenbronnen voor gemeenten zijn gebruikersrechten (water, elektriciteit, afvalverwijdering en sanitaire voorzieningen), eigendomsbelasting, heffingen en intergouvernementele subsidies (UCLG, 2008). Gemeenten in Zuid-Afrika zijn voor een groot deel zelf verantwoordelijk voor de financiering. Dit leidt tot grote verschillen in het vermogen van de rijkere en de armere gemeenten om inkomsten te genereren. Inkomsten worden gegenereerd uit belastingen en service kosten. Naast dat gemeenten zelf inkomsten genereren, ontvangen gemeenten in Zuid-Afrika ook inkomsten van de nationale overheid. Deze betalingen gaan direct naar de gemeenten in plaats van via provinciale structuren (Kunnet, 2009).

2.3 Capaciteitsopbouw van gemeenten

In 2009 is er door de nationale overheid een rapport uitgebracht over de staat van de lokale overheid in Zuid-Afrika: *“State of Local Government in South Africa”*. Het rapport geeft een analyse van het functioneren van de lokale overheid weer. De grootste uitdagingen voor gemeenten zijn volgens dit rapport:

- Grote dienstverlening uitdagingen, zoals huisvesting, water en sanitaire voorzieningen;
- Slechte communicatie en verantwoording naar de samenleving;
- Corruptie en fraude;
- Zwak financieel management, zoals afgekeurde accountantsverklaringen;
- Zwakke burgermaatschappijen;
- Politieke partij problemen leiden tot een negatief effect op het besturen en dienstverlening;
- Groot aantal (gewelddadige) dienstverlening protesten;
- Zwakke vaardigheden binnen gemeenten.

De nationale overheid is daarom tot de conclusie gekomen dat de overheid moet beginnen met dingen anders aanpakken (COGTA, 2009, p. 5). Als reactie op de uitkomsten van dit rapport heeft de centrale overheid de *Local Government Turnaround Strategy* (LGTAS) ingevoerd in 2009. Het doel

hiervan is om het vertrouwen van de meerderheid van de bevolking in de gemeenten te herstellen (Mgwebi, 2010).

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de vormgeving van gemeenten in Zuid-Afrika beschreven, waarmee antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: 'Hoe is het lokaal bestuur in Zuid-Afrika vormgegeven?'. De lokale overheid is in Zuid-Afrika verankerd in de grondwet van 1996. In deze grondwet staan de doelen en taken van gemeenten vastgelegd. Zuid-Afrika telt vandaag de dag 278 gemeenten die onderverdeeld zijn in drie verschillende categorieën: metropolen (8), lokale gemeenten (226) en district gemeenten (44). De structuur, de opbouw en de financiële standaarden van gemeenten staan vastgelegd in verschillende wetten voor gemeenten. Uit een rapport van de nationale overheid over het functioneren van gemeenten blijkt dat gemeenten voor veel uitdagingen staan. Als reactie op de uitkomsten van dit rapport geeft de nationale overheid aan dat verandering moet komen in het functioneren van gemeenten. In het volgende hoofdstuk worden drie verschillende theorieën omtrent het functioneren van organisaties behandeld, waarna een lijst met factoren wordt opgesteld die volgens de theorie de capaciteit van gemeenten verklaren.

3. Theorie: Capaciteit

In hoofdstuk één, de inleiding, is duidelijk geworden dat Zuid-Afrikaanse gemeenten slecht functioneren. In hoofdstuk twee is uiteengezet hoe gemeenten in Zuid-Afrika zijn vormgegeven en dat veel van deze gemeenten worden geconfronteerd met een gebrek aan capaciteit. Om het functioneren van Zuid-Afrikaanse gemeenten te kunnen verklaren, is het van belang dieper in te gaan op de theorie omtrent capaciteit en het functioneren van publieke organisaties. In dit theoretisch hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag: ‘Welke factoren verklaren de capaciteit van gemeenten volgens de theorie?’ In dit hoofdstuk wordt allereerst het begrip capaciteit gedefinieerd. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de drie verschillende dimensies van capaciteit. Vervolgens worden verschillende theorieën besproken die ingaan op het functioneren van publieke organisaties. In paragraaf vier worden factoren, voortkomend uit die theorieën, besproken die van invloed kunnen zijn op de capaciteit. Tot slot worden aan het einde van dit hoofdstuk de hypothesen en het conceptueel model van dit onderzoek gepresenteerd.

3.1 Definiëring van capaciteit

Aangezien het begrip capaciteit centraal staat in dit onderzoek, is het van uiterst belang om het begrip capaciteit te definiëren. Hierdoor zal duidelijk worden wat er in dit onderzoek onder capaciteit wordt verstaan. In de literatuur komen veel verschillende definities van capaciteit naar voren. De veelvuldigheid en verscheidenheid aan definities geeft aan dat er geen eenduidigheid over het begrip capaciteit bestaat. Morgan (1998) zegt zelfs het volgende over capaciteit: “a concept of enormous generality and vagueness.” Het is niet waarschijnlijk dat er ooit consensus over de definitie van capaciteit zal worden bereikt (Honadle, 1981, p. 575). Wanneer in de literatuur wordt gezocht naar definities van capaciteit, valt het op dat veel begrippen nauw gerelateerd zijn aan capaciteit. Zo wordt capaciteit vaak geassocieerd met bestuurskracht, het functioneren van publieke organisaties, kwaliteit van het bestuur en het bestuurlijk vermogen. Gedurende dit onderzoek zullen deze begrippen dan ook veelvuldig voorbij komen. Om tot een passende definitie van capaciteit te komen voor dit onderzoek is het van belang allereerst verschillende definities van capaciteit te behandelen. Morgan (1998) definieert capaciteit als volgt: “The organisational and technical abilities, relationships and values that enable countries, organisations, groups and individuals at any level of society to carry out functions and achieve their development objectives over time.” Lenz omschrijft capaciteit als: “The capability of an enterprise to successfully undertake action that is intended to affect its long-term growth and development.” (Honadle, 1981). Hall (2002) hanteert de volgende definitie van capaciteit: “Capacity implies that the entities in question can act in certain ways and have the assets and/or powers to accomplish objectives”. De United Nations Development Programme (UNDP)

definieert capaciteit als: "...the ability of individuals, institutions and societies to perform functions, solve problems, and set and achieve objectives in a sustainable manner".

Een tekortkoming in al deze definities voor dit onderzoek is dat deze definities slaan op organisaties in het algemeen. Dit onderzoek zal zich richten op publieke organisaties. Een groot verschil tussen organisaties in het algemeen en publieke organisaties is dat publieke organisaties naast overleven ook een publieke functie moet vervullen (Honadle, 1981). Het is daarom van belang om definities gerelateerd aan de capaciteit van overheden te bestuderen. Een meest eenvoudige definitie van staatscapaciteit is: *"Government's ability to marshal, develop, direct and control its financial, human, physical and information resources."* (Ingraham, Joyce, Donahue, 2003, p. 15). Kjaer, Hansen en Thomsen (2002) definiëren de capaciteit van een staat als: *"The ability of the state to formulate and implement strategies to achieve economic and social goals in society"*. Polidano (2000) geeft de volgende definitie aan capaciteit: *"The ability of the permanent administrative machinery of government to implement policies, deliver services, and provide policy advice to decisionmakers."* Crone (1988, p. 358) omschrijft staatscapaciteit als: *"The ability to formulate and implement policy along predict-able lines."*

Er kan nog een stap verder worden gegaan om tot een goede definitie te komen van capaciteit voor dit onderzoek. Hoewel verschillende definities van capaciteit zijn behandeld aangaande de capaciteit van een overheid, zal er in dit onderzoek specifiek gekeken worden naar de capaciteit van gemeenten. Derksen, Drift, Giebels en Terbrack (1987) verstaan onder gemeentelijke capaciteit het volgende: *"...een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, die derhalve in staat is de wettelijke taken uit te voeren en die optimaal in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien."*

Gesteld kan worden dat geen eenduidige en algemeen geaccepteerde definitie van capaciteit bestaat. Een passende definitie van gemeentelijke capaciteit voor dit onderzoek is: *"The ability of local government to perform their functions."* In dit onderzoek wordt onder capaciteit verstaan het vermogen van gemeenten om haar functies uit te voeren. Later in dit hoofdstuk zal op deze definitie verder in worden gegaan.

3.2 Dimensies van capaciteit

In de literatuur rondom capaciteit worden vaak drie niveaus van capaciteit onderscheiden. Capaciteit van de lokale overheid heeft betrekking op meerdere niveaus: het individuele niveau, het organisatie niveau en het institutionele niveau (Morgan, 1998). Deze drie verschillende niveaus worden in deze paragraaf besproken.

3.2.1 Het individuele niveau

Hierbij gaat het om de individuen binnen publieke organisaties. Individen moeten vaardigheden, ervaring, kennis en inzicht bezitten. Elke persoon heeft een mix van deze capaciteiten nodig om goed te kunnen functioneren. Sommige van deze capaciteiten kunnen worden aangeleerd, andere worden verkregen door ervaring (UNDP, 2008). Op gemeentelijk niveau gaat het hier om de bestuurders en ambtenaren van een gemeente.

3.2.2 Het organisatie niveau

Het tweede niveau is op organisatie niveau. Hierbij gaat het onder andere om de werkprocessen, structuren en interne procedures van een organisatie. Een organisatie moet kunnen uitvoeren en leveren waar zij verantwoordelijk voor zijn. De organisatie moet een goede werkomgeving zijn met tevreden en goed functionerende werknemers (Bijnens, 2009).

3.2.3 Het institutionele niveau

Op het institutionele niveau gaat het om de relaties met de buitenwereld. Individen en organisaties zijn altijd onderdeel van een groter geheel. Hierbij gaat het om de onderlinge relaties met andere overheden en de relatie met de samenleving (UNDP, 2008).

In het verleden richtten capaciteitsopbouw programma's van donoren zich alleen op het individuele niveau door middel van het trainen van menselijke vaardigheden. De laatste jaren wordt erkend dat een capaciteitsprogramma alleen succesvol kan zijn wanneer er aandacht is voor alle drie de niveaus. Factoren van capaciteitsversterking moeten dan ook gedefinieerd worden voor alle drie de niveaus (Mizrahi, 2003). Dit zal, zoals later in dit hoofdstuk blijkt, gedaan worden voor dit onderzoek.

3.3 Het functioneren van publieke organisaties

Aan het begin van dit hoofdstuk is capaciteit gedefinieerd als *“The ability of local government to perform their functions”*. Deze definitie impliceert dat wanneer een gemeente een gebrek aan capaciteit heeft zij niet voldoende in staat is om haar functies uit te voeren. Dit roept de vraag op wanneer publieke organisaties in staat zijn om goed te functioneren. Ofwel: wat is belangrijk bij het inrichten van organisaties? Het denken over de inrichting van organisaties is al zo oud als de

mensheid zelf. De oude Grieken zoals Socrates en Plato schreven hier al over. Plato schreef over de ideale staat waarin arbeidsverdeling en specialisatie een belangrijke rol innamen (Desmidt en Heene, 2005, p. 33). Veel later kwam ook de Italiaan Machiavelli met richtlijnen voor vorsten, voornamelijk gericht op behoud van macht en de uitbreiding ervan (Marcus en Dam, 2012, p. 12). Pas aan het eind van de negentiende eeuw/begin twintigste eeuw kwamen voor het eerst systematische en samenhangende benaderingen tot stand over het functioneren van organisaties (Marcus en Dam, 2012, p. 13). In de jaren daarna zijn vele inzichten ontstaan over wat van invloed is op het functioneren van organisaties. In deze paragraaf worden drie benaderingen besproken. Deze drie benaderingen zijn zorgvuldig voor dit onderzoek gekozen. De benaderingen vullen elkaar namelijk aan en sluiten goed aan op de drie niveaus van capaciteit zoals besproken in de vorige paragraaf.

3.3.1 De klassieke benadering

Aan het eind van de negentiende eeuw/begin van de twintigste eeuw wordt er voor het eerst op een wetenschappelijke manier gekeken naar hoe organisaties het beste ingericht kunnen worden (Tiggelaar, 2011). Organisaties worden in deze tijd gezien als machines, als rationele instrumenten om collectieve doelen mee te bereiken (Tompkins, 2005, p. 68). Net als van machines, wordt van organisaties verwacht dat zij betrouwbaar, voorspelbaar en efficiënt functioneren (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 86). De Amerikaan Frederik Taylor heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan deze klassieke benadering. Taylor geeft als eerste in die tijd een wetenschappelijke benadering voor de wijze waarop de productie van een organisatie georganiseerd zou moeten worden (Marcus en Dam, 2012, p. 13). Hij staat bekend om zijn ideeën van wetenschappelijke bedrijfsvoering, ofwel scientific management. Taylor is in zijn leven voortdurend bezig geweest met de vraag hoe het productieproces van organisaties efficiënter gemaakt kan worden. Taylor had de overtuiging dat een organisatie moet functioneren op basis van standaardisatie (helder omschreven en van tevoren vastgelegde taken) en organisatie van arbeid. Werkzaamheden moeten duidelijk afgebakend zijn en een organisatie moet herkenbare hiërarchische structuren hebben (Wint, 2012). De vijf basis principes die volgens Taylor ten grondslag liggen aan een efficiënte organisatie zijn: arbeidsdeling, specialisatie van arbeiders, eenheid van bevelvoering, spanwijdte van de leiding en opdeling van een organisatie in kleinere eenheden bij groei (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 92). Taylor beschouwt de arbeider als een 'economic animal' dat alleen uit is op eigen voordeel en op zoek is naar evenwicht tussen betaling en arbeidsprestatie. Volgens hem zijn arbeiders van nature inefficiënt en niet bereid zichzelf in te spannen. Zolang arbeiders zelf controle hebben op de feitelijke arbeidsprocessen, zullen zij effectief in staat zijn om te voorkomen dat hun arbeidskracht volledig wordt benut. Daarom is het volgens Taylor nodig om iedere stap in het arbeidsproces te controleren (Benschop, 1996).

Waar Taylors principes werden toegepast schoot de productiviteit omhoog. Dit leidde er toe dat zijn ideeën veelvuldig werden toegepast (Marcus en Dam, 2012, p. 14). Taylor heeft zijn ideeën voornamelijk toepast op private organisaties, maar hij geeft aan dat zijn principes van wetenschappelijke bedrijfsvoering ook toepasbaar zijn voor publieke organisaties (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 93). Zijn ideeën zijn dan ook van invloed geweest in de bestuurskunde bij het denken over publieke organisaties (Korsten, n.d.). Max Weber heeft zich in tegenstelling tot Taylor voornamelijk beziggehouden met het functioneren van publieke organisaties (Marcus en Dam, 2012, p. 16). Weber levert met zijn beschouwingen over de bureaucratie een belangrijke bijdrage aan de bestuurskunde. Weber staat bekend om zijn beschrijving van een ideale bureaucratie. Volgens Weber is een bureaucratie de meest doelmatige organisatievorm (Marcus en Dam, 2012, p. 16). Een bureaucratie heeft te maken met standaardisatie, formalisering, centralisatie, depersonalisatie en specialisatie (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 76). De individuele werknemer speelt ook bij Weber een belangrijke rol bij het functioneren van organisaties. In de beschrijving van de ideale bureaucratie speelt het ambtelijk personeel een voorname rol. Het ambtelijk apparaat moet bureaucratisch georganiseerd zijn en bestaan uit individuele ambtenaren die voldoen aan verschillende criteria en door middel van selectie zijn aangesteld. Volgens Weber handelen werknemers in een bureaucratie rationeel (Marcus en Dam, 2012, p. 16).

In de klassieke benadering worden organisaties gezien als machines en als een gesloten systeem. Publieke organisaties functioneren slechts goed wanneer ze worden geleid door een effectief en verantwoordelijke persoon. Daarnaast nemen zowel bij Taylor als bij Weber individuele werknemers een centrale positie in. De werknemer wordt gezien als een onderdeel van een machine gericht op verhoging van de productiviteit (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 129). Werkzaamheden moeten worden verricht door gekwalificeerd personeel. Dit personeel moet worden aangestuurd door een verantwoordelijke persoon (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 101). Leiderschap en gekwalificeerd personeel zijn de sleutelwoorden voor een succesvol functionerende publieke organisatie volgens de klassieke benadering. Ook de klassieker Wilson bepleit dit. Volgens hem is de kwaliteit van ambtenaren noodzakelijk en dit ziet hij als één van de belangrijkste punten voor het effectief management van publieke organisaties (Korsten, n.d.). De klassieke benadering heeft een rationele kijk op de manier van werken in organisaties (Marcus en Dam, 2012, p. 18). Tot op de dag van vandaag zijn de opvattingen van de klassieke benadering in sterke mate bepalend voor het functioneren van organisatie (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 85).

Wanneer men volgens de klassieke benadering het functioneren van organisatie wil bepalen, is het van belang de twee factoren zoals opgesomd in de onderstaande tabel mee te nemen. Beide

factoren spelen zich af op het individuele niveau. De individuen binnen de publieke organisatie staan immers centraal.

Factoren volgens de klassieke benadering
• Kwaliteit van personeel • Effectief leiderschap

3.3.2 De human relations benadering

In de loop van de twintigste eeuw komt steeds meer kritiek op de denkwijze van de klassieke benadering. Er is voornamelijk kritiek op de sterk gerationaliseerde manier van werken in organisaties en hoe naar de individuele werknemer gekeken wordt. De werknemer wordt hier gezien als onderdeel van een machine, waarbij de menselijke kant van werknemers achterwege werd gelaten (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 129). Er zou teveel nadruk liggen op de verhoging van de productie ten koste van de menselijke waardigheid (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 130). Aan het begin van de twintigste eeuw ontdekken onderzoekers de relatie tussen aandacht voor werknemers aan de ene kant en het functioneren van organisaties aan de andere kant. Het functioneren van organisaties zou verbeterd worden wanneer meer aandacht komt voor werknemers (Tompkins, 2005, p. 6). Sindsdien worden in steeds meer studies gewezen op het belang van de menselijke factor en komt er aandacht voor allerlei menselijke aspecten binnen de organisatie als menselijke behoeften, informele menselijke contacten, arbeidsmotivatie, stijl van leidinggeven en groei van de menselijke persoonlijkheid (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 133).

Elton Mayo kan gezien worden als de grondlegger van de human relations benadering. Hij heeft een grote invloed gehad op de kijk naar het functioneren van organisaties. Mayo bewees dat naast objectieve factoren ook subjectieve factoren bepalend zijn voor hoe werknemers functioneren in een organisatie. Hij heeft zich voornamelijk bezig gehouden met de houding, het gedrag en het welzijn van de individuele werknemer. Hij benadrukte hierbij het belang van het gevoel om ergens bij te horen. Werknemers moeten volgens hem deel uit maken van een groep en daarbij is samenwerking tussen werknemers in een organisatie van wezenlijk belang (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 132).

Met de human relations benadering wordt afstand genomen van de klassieke benadering welke rationeel was en zich slechts richtte op de individuele werknemer. De human relations benadering gaat er van uit dat werknemers niet rationele individuen beschouwd moeten worden, maar moeten worden gezien als onderdeel van een groep. Deze benadering benadrukt het belang van menselijke factoren voor de effectiviteit (Marcus en Dam, 2012, p. 18). Tevreden werknemers zullen over het

algemeen een betere arbeidsprestatie leveren. Belangrijk is daarom dat er goede intermenselijke verhoudingen zijn en aandacht wordt besteed aan de groepen en individuen. Samenwerking en de verhoudingen tussen mensen staan in deze benadering centraal (Marcus en Dam, 2012, p. 18). Bij de human relations benadering gaat het om het functioneren van de groep en van de organisatie als geheel (Nelissen, Goede en Twist, 2004, p. 133). Aangezien de focus is verlegd van individuen naar groepen en de organisatie als geheel, wordt bij het functioneren van organisaties sindsdien meer aandacht besteed aan factoren die van invloed zijn op het functioneren van de organisatie als geheel. De structuur van organisaties, dan wel de organisatie als zodanig, staat in deze benadering centraal (Aken, 1994, p. 46). Vraagstukken van de interne bestuurbaarheid van de organisatie komen sindsdien aan bod (Aken, 1994, p. 44). Hierbij moet gedacht worden aan de financiële situatie van de organisatie en de aanwezigheid van het personeel.

Factoren volgens de human resource benadering
• Aanwezigheid van personeel • Samenwerking tussen personeel • Financiële situatie

3.3.3 De open systeembenadering

Bij zowel de klassieke benadering als de human resource benadering wordt een organisatie gezien als een gesloten systeem. Hierbij wordt er van uitgegaan dat een organisatie niet afhankelijk is van zijn omgeving. Bij het kijken naar het functioneren van organisaties wordt er gekeken naar de interne systemen van een organisatie en niet naar zijn omgeving (Desmidt en Heene, 2005, p. 24). Aan het begin van de jaren zestig komt echter verandering in deze visie. Vanaf die tijd wordt een organisatie steeds meer gezien als een open systeem. Er wordt geconstateerd dat om te kunnen functioneren de publieke organisatie afhankelijk is van de buitenwereld (Korsten en Hoppe, 2006). Eén van de belangrijkste bijdragen aan deze benadering is de contingentie theorie. Waren de benaderingen voorheen nog vaak op zoek naar principes met universele geldigheden, het basisprincipe van de contingentie benadering luidt: “There is no one best way to organise”. Hiermee wordt afstand genomen van de eerdere benaderingen, waarbij gesproken wordt over een ideale inrichting van organisaties. De beste wijze van organiseren hangt volgens de contingentie theorie af van de omgeving van de betrokken organisatie (Aken, 1994, p. 47). Alle keuzes voor het inrichten van organisaties hangen af van de omstandigheden waarin een organisatie zich bevindt (Marcus en Dam, 2012, p. 21). Sinds deze visie neemt de relatie tussen de interne organisatie en de omgeving een belangrijke plaats in. De relatie tussen een organisatie en zijn omgeving wordt vanaf dan als erg belangrijk gezien voor het goed functioneren van die organisatie (Crozier en Thoenig, 1976).

Wederzijdse afhankelijkheid wordt gezien als verklaring voor de relaties van een organisatie met zijn omgeving. Voor de realisatie van doelstellingen zijn organisaties afhankelijk van hun omgeving (Teisman, 2005). Daarnaast moeten publieke organisaties een goede verstandhouding hebben met personen en groepen buiten hun organisatie (Nelissen, Goede en Twist, 2004). Een organisatie wordt binnen deze benadering gezien als een open systeem waarbij de relatie met de omgeving van cruciaal belang is (Katz & Kahn, 1966).

Factoren volgens de open systeem benadering
• Relatie met omgeving

3.4 Factoren die van invloed zijn op capaciteit

In het voorgaande zijn drie verschillende benaderingen besproken ten aanzien van het functioneren van organisaties. Alle benaderingen hebben ieder een eigen opvatting over de wijze waarop een organisatie het beste zou functioneren en waaraan aandacht besteed zou moeten worden. Er is veel geschreven over hoe organisaties er uit zouden moeten zien en wat nodig zou moeten zijn om als organisatie zo goed mogelijk te kunnen functioneren. Veel auteurs hebben zich in dit onderwerp verdiept en eigen inzichten gegeven. Hoewel ze allemaal eigen inzichten en ideeën hebben, zijn ze het over één punt eens: Er is niet één beste manier van organiseren. Hierdoor bestaat er niet zoiets als één alomvattende organisatietheorie (Kapteyn, 2001). Wat in de ene organisatie tot een succes zal leiden, zal in de andere organisatie falen (Marcus en Dam, 2012, p. 21). Daarom is het van belang om alle factoren zoals die naar voren zijn gekomen in de drie verschillende benaderingen mee te nemen in dit onderzoek. De factoren die voortkomen uit de drie verschillende benaderingen kunnen ieder gekoppeld worden aan één van de drie niveaus van capaciteit. Zo zijn de factoren voortkomend uit de klassieke benadering allen op individueel niveau. De factoren voortkomend uit de human relations benadering op organisatie niveau. En tot slot spelen de factoren zoals genoemd in de open systeembenadering zich af op het institutionele niveau. De factoren zoals genoemd in de benaderingen hebben betrekking op organisaties in het algemeen. In deze paragraaf een overzicht van alle factoren onderverdeeld in de drie niveaus van capaciteit, waarbij de factoren toegepast zullen worden op de gemeente als organisatie.

3.4.1 Factoren op individueel niveau

- Kwaliteit van personeel
Hierbij gaat het om opleidingsniveau, ervaring en de vaardigheden van zowel ambtenaren aan de ene kant als bestuurders (burgemeester en raadsleden) aan de andere kant (Wit, 2000, p.10). Een probleem is dat in ontwikkelingslanden het algemene opleidingsniveau vaak

laag is, waaronder die van ambtenaren en politici. De nationale overheid heeft moeite om genoeg mensen van voldoende kwaliteit te rekruteren, voor lagere overheden is dat nog moeilijker (Junne, 2009, p.4).

- Effectief leiderschap

Organisaties kunnen niet goed functioneren zonder sturing van leidinggevend. Daarnaast zijn leidinggevend in gemeenten vaak het visitekaartje van de gemeente. Zij moeten de gemeente naar buiten presenteren. Doordat de gemeente in contact is met de samenleving is het van belang dat leiders beschikken over goede communicatieve vaardigheden (Christensen en Gazley, 2008, p. 267).

3.4.2 Factoren op organisatie niveau

- Aanwezigheid van personeel

Om de taken en bevoegdheden uit te kunnen voeren is het belangrijk dat voldoende personeel beschikbaar is (Wit, 2000, p.10). Gemeenten moeten in staat zijn om voldoende personeel aan te trekken en daarnaast in staat zijn om personeel te behouden.

- Samenwerking tussen personeel

Het is binnen een gemeente belangrijk dat bestuurders aan de ene kant, goed samenwerken met ambtenaren aan de andere kant. Voor het goed kunnen functioneren van de gemeentelijke organisatie is het van belang dat de ambtelijke en bestuurlijke organisatie elkaar niet tegen werken, maar juist samenwerken in de uitvoering van de taken en bevoegdheden.

- Financiële situatie

Een gemeente moet over voldoende financiële middelen beschikken om haar taken uit te voeren. Wanneer er te weinig financiële middelen zijn kan het voorkomen dat de taak dan niet of niet goed uitgevoerd wordt (Boogers, Schaap, Munckhof, en Karsten, 2008). Lokale overheden zijn vaak deels zelf verantwoordelijk voor het innen van financiële middelen door middel van het heffen van belasting. Wanneer een gemeente hier toe niet in staat is, vormt dit een groot probleem (Wit, 2000, p.10). Daarnaast is een gemeente voor het genereren van middelen vaak afhankelijk van andere overheden (Boogers, Schaap, Munckhof, en Karsten, 2008). Goed financieel management is belangrijk voor het functioneren van gemeenten.

3.4.3 Factoren op institutioneel niveau

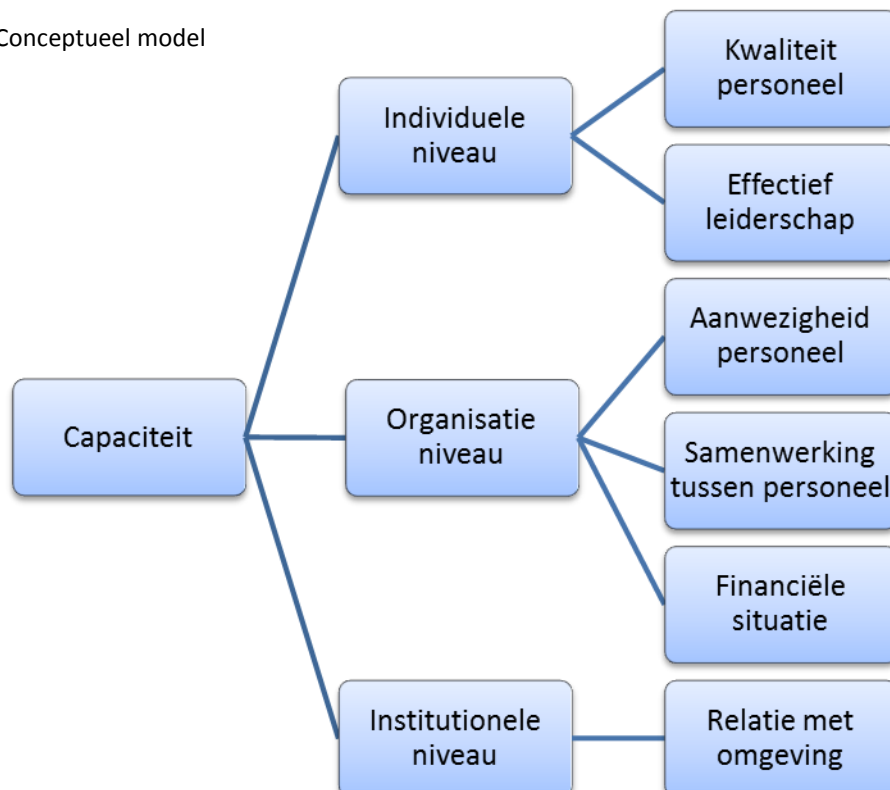
- Relatie met omgeving

De gemeente moet een zekere relatie hebben met de samenleving. De burgers moeten vertrouwen hebben in hun eigen gemeentebestuur (Christensen en Gazley, 2008, p. 267). Voor het democratisch functioneren van het gemeentebestuur is het belangrijk dat burgers betrokken zijn bij het beleid en besluitvorming van de gemeente. Een zeker niveau van burgerparticipatie moet aanwezig zijn. Daarnaast moeten bewoners de mogelijkheid krijgen om eventueel negatief functioneren van de gemeente aan te kunnen geven. De gemeente moet daaropvolgend reageren. Bovendien is de gemeente voor haar functioneren afhankelijk van andere bestuurslagen. Een goede relatie met deze bestuurslagen is hierbij belangrijk.

3.5 Conceptueel model

Zoals uit de voorgaande paragrafen is gebleken zijn verschillende factoren, onderverdeeld in drie niveaus, volgens de theorie van invloed op de capaciteit van gemeenten. Dit ziet er in een conceptueel model als volgt uit:

Figuur 3.1: Conceptueel model



Aan de hand van dit conceptueel model worden de volgende drie hypothesen opgesteld voor dit onderzoek:

1. Factoren op individueel niveau zijn van invloed op capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika
2. Factoren op organisatie niveau zijn van invloed op capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika
3. Factoren op institutioneel niveau zijn van invloed op capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika

Deze hypothesen zullen verderop in dit onderzoek getoetst worden. De hypothesen sluiten elkaar niet uit, zowel hypothese 1 als 2 als 3 kunnen worden bevestigd dan wel verworpen worden.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is capaciteit gedefinieerd als het vermogen van gemeenten om haar functies uit te voeren. Drie niveaus van capaciteit kunnen onderscheiden worden: het individuele niveau, het organisatie niveau en institutionele niveau. De factoren die volgens de theorie capaciteit verklaren worden onderverdeeld in deze drie niveaus. De klassieke benadering geeft factoren op het individuele niveau weer: de kwaliteit van personeel en effectief leiderschap. De human relations benadering geeft factoren op het organisatie niveau weer: de aanwezigheid van personeel, de samenwerking tussen personeel en de financiële situatie. En tot slot geeft de open systeem benadering de factor op institutioneel niveau weer: de relatie met omgeving. Al deze factoren samen verklaren volgens de theorie de capaciteit van gemeenten. In het vervolg van dit onderzoek wordt gekeken of deze factoren ook van invloed zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Tevens wordt onderzoek gedaan naar welke factoren in de theorie ontbreken voor het verklaren van de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Hoe dit precies uitgevoerd wordt staat centraal in het volgende hoofdstuk: het methodologisch kader. Hierin wordt zowel uitleg gegeven als verantwoording worden afgelegd over de uitvoering van dit onderzoek.

4. Methodologisch kader

Zoals in de inleiding behandeld, is het doel van dit onderzoek om inzicht te krijgen in factoren die van invloed zijn op gemeentelijke capaciteit, teneinde het functioneren van Zuid-Afrikaanse gemeenten te kunnen verklaren. Verschillende deelvragen zijn geformuleerd om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling. De eerste deelvraag, “Hoe is het lokaal bestuur in Zuid-Afrika vormgegeven?” is reeds beantwoord in het tweede hoofdstuk. De tweede deelvraag, “Welke factoren verklaren de capaciteit van gemeenten volgens de theorie?”, is behandeld in het theoretisch kader. Aan het eind van dit theoretisch kader zijn verschillende factoren weergegeven die het functioneren, en daarmee de capaciteit van gemeenten, kunnen beïnvloeden. Deze factoren vormen een belangrijke basis voor het empirische gedeelte van dit onderzoek. Het methodologisch kader fungeert als een verbinding tussen de theorie en de empirie van dit onderzoek. In dit methodologisch hoofdstuk wordt zowel uitleg gegeven als verantwoording afgelegd over de uitvoering dit onderzoek. In paragraaf 4.1 zal de opzet van het onderzoek worden besproken, waarin wordt ingegaan op zowel de gekozen onderzoeksvorm als de gekozen onderzoeksstrategie. Vervolgens komt in paragraaf 4.2 de dataverzameling en -analyse aan bod. In paragraaf 4.3 zal aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Tot slot zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de operationalisatie van factoren plaatsvinden.

4.1 Onderzoeksopzet

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: “Welke factoren dragen bij aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten?”. De deelvragen die zijn geformuleerd om antwoord te kunnen geven op deze centrale vraagstelling vallen uiteen in theoretische en empirische deelvragen. De theoretische deelvragen zijn reeds beantwoord in hoofdstuk twee en drie van dit onderzoek. De empirische deelvragen luiden:

1. Hebben de factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?
en
2. Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?

Het beantwoorden van deze twee deelvragen zal in hoofdstuk vijf, resultaten, aan bod komen. De gekozen werkwijze om tot het beantwoorden van deze deelvragen te kunnen komen, wordt in dit hoofdstuk beschreven en verantwoord.

Aan het einde van het theoretisch gedeelte is een lijst met factoren opgesteld die de capaciteit van gemeenten kunnen beïnvloeden. Aan de hand van zowel inhoudsanalyse als kwalitatieve interviews wordt vastgesteld of die betreffende factor van invloed is op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. De resultaten hiervan zorgen ervoor dat een antwoord kan worden gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek. Om de vierde en tevens laatste deelvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zal eveneens aan de hand van zowel kwalitatieve interviews met experts als inhoudsanalyse factoren worden behandeld die niet in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag. De beantwoording van alle vier de deelvragen resulteert in een lijst met factoren die bijdraagt aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. In deze paragraaf zal verder uiteengezet worden voor welke onderzoeksvorm en -strategie in dit onderzoek gekozen is.

4.1.1 Onderzoeksvorm

Onderzoek kan onderverdeeld worden in twee vormen: kwalitatief en kwantitatief onderzoek. In vergelijking met kwantitatief onderzoek is bij kwalitatief onderzoek het aantal onderzoekseenheden kleiner en de manier van dataverzameling intensiever. Dit onderzoek is kwalitatief van aard, waarbij kwalitatieve methoden gebruikt worden. Door middel van kwalitatieve interviews en de bestudering van documenten probeert de onderzoeker diepgaande informatie te verkrijgen. Deze manier van dataverzameling zal later in deze paragraaf uitgebreid worden behandeld. De nadruk ligt niet op de hoeveelheid, maar op kwaliteit, inhoud en diepgang. Kwalitatief onderzoek is een goede methode om inzicht te verkrijgen in de mening en visies van respondenten. Aangezien in dit onderzoek de mening en visie van experts op het gebied van gemeenten in Zuid-Afrika een centrale positie inneemt, is kwalitatief onderzoek een passende onderzoeksvorm.

4.1.2 Onderzoeksstrategie

Voordat zal worden ingegaan op de gekozen onderzoeksstrategie, is het van belang eerst in te gaan op het type vraagstelling. Het type vraagstelling van een onderzoek is namelijk bepalend voor hoe een onderzoek wordt opgezet (Vennix, 2007). De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: Welke factoren dragen bij aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten? Met de beantwoording van deze vraagstelling wordt getracht om te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de capaciteit van Zuid-Afrikaanse gemeenten. Er wordt naar een verklaring gezocht voor de afhankelijke variabele, capaciteit, aan de hand van verschillende onafhankelijke variabelen, de factoren. Het achterhalen van deze verschillende factoren, voortkomend uit zowel theorie als empirie, maakt dit onderzoek verklarend van aard.

Bij een kwalitatief onderzoek passen meerdere onderzoeksstrategieën. Onder een onderzoeksstrategie wordt een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd verstaan (Verschuren en Doorewaard, 2002). Elk onderzoek is uniek, waardoor er veel verschillende onderzoeksstrategieën mogelijk zijn. Veel voorkomende onderzoeksstrategieën zijn survey, de casestudy, de etnografische studie en de gefundeerde theoriebenadering. Bij dit onderzoek past het kwalitatieve survey als onderzoeksstrategie. Bij een kwalitatieve survey wordt een beperkte groep van mensen met open interviews benaderd (Vennix, 2007, p. 141). Experts op het gebied van gemeenten in Zuid-Afrika zullen ondervraagd worden. Later in dit hoofdstuk zal in worden gegaan op de methoden passend bij deze strategie. In de volgende paragraaf worden de verschillende methoden van dataverzameling en de bijbehorende analysemethoden beschreven die nodig zijn om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

4.2 Dataverzameling en -analyse

De data die zijn gebruikt voor dit onderzoek, zijn aan de hand van twee verschillende methoden verzameld om vervolgens te kunnen analyseren. In deze paragraaf zal elke stap van dataverzameling en -analyse uitgebreid worden beschreven. Er is zowel bestaand materiaal (documenten) als nieuwe materiaal (interviews) gebruikt. Dit zorgt ervoor dat deze twee bronnen met elkaar vergeleken kunnen worden. De onderzoeker heeft naast de twee manieren van dataverzameling ook veel informatie verzameld gedurende haar vijf maanden stage in Zuid-Afrika. De onderzoeker heeft vijf maanden stage gelopen bij the South African Local Government Association (SALGA). De onderzoeker heeft hierdoor veel open gesprekken gehad op stage en heeft een conferentie bijgewoond over de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika, waarmee veel kennis en opvattingen met betrekking tot het onderwerp zijn opgedaan.

4.2.1 Inhoudsanalyse

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van. Door middel van inhoudsanalyse probeert de onderzoeker van bestaand materiaal een antwoord te geven op de vraagstelling van dit onderzoek (Vennix, 2007, p. 224). Met behulp van theorie is getracht om een zo compleet mogelijke lijst met factoren te verkrijgen, die de capaciteit van gemeenten kunnen beïnvloeden. Om de centrale vraagstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zijn twee punten van belang: of de factoren volgens de theorie van invloed zijn op gemeenten in Zuid-Afrika én of er mogelijk factoren zijn die de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika beïnvloeden, die in de theorie niet naar voren zijn gekomen. Deze twee punten worden behandeld in respectievelijk deelvraag drie en vier van dit onderzoek. Het bestuderen van documenten zal een bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze twee empirische deelvragen. Door middel van de bestudering van documenten zal gezocht worden naar

informatie over iedere factor. Documenten afkomstig van de nationale overheid van Zuid-Afrika spelen hierin een centrale rol. Door de nationale overheid zijn verschillende rapporten uitgebracht over het functioneren van gemeente in Zuid-Afrika. Deze rapporten worden uitvoerig bestudeerd. Daarnaast is er veel onderzoek gedaan naar en geschreven over het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika door verschillende wetenschappers. Ook deze documenten zullen worden bestudeerd. Alle documenten zijn zorgvuldig uitgekozen. Gedurende de stageperiode van de onderzoeker is het haar duidelijk geworden dat dit de meest waardevolle en betrouwbare documenten zijn om te bestuderen met betrekking tot haar onderzoek. De topiclijst gebruikt voor de inhoudsanalyse is te vinden in bijlage 4 van dit onderzoek.

4.2.2 Verwerking van documenten

De documenten zijn grondig bestudeerd, waarna vervolgens gecodeerd aan de hand van de factoren en indicatoren, zoals voortgekomen uit de theorie en de operationalisatie verderop in dit hoofdstuk. Vervolgens is per indicator bekeken of hierover wat in de documenten beschreven staat. Alle relevante informatie is overgenomen. Daarnaast is bij de bestudering van de documenten ook gelet op factoren die niet in de theorie naar voren zijn gekomen, maar wel interessant zijn voor het doen van uitspraken over de beïnvloeding van de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika.

4.2.3 Kwalitatieve interviews met experts

Kwalitatieve interviews met experts op het gebied van gemeenten in Zuid-Afrika vormen de belangrijkste methode van dataverzameling voor dit onderzoek. De interviews worden enerzijds gebruikt om te kijken of de factoren voortkomend uit de theorie ook van invloed zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. De factoren voortkomend uit de theorie worden voorgelegd aan de experts. Zij zullen hierbij aangeven of zij denken dat deze factoren een invloed hebben op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Dit draagt bij aan de beantwoording van deelvraag 3. Anderzijds wordt door middel van kwalitatieve interviews gevraagd naar factoren die niet voortkomen uit de theorie, maar wel van invloed kunnen zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Aan de experts wordt gevraagd of zij factoren missen. Dit draagt bij aan de beantwoording van deelvraag vier.

De interviews zijn gehouden met negen experts. Aangezien de onderzoeker voor een stage een geruime tijd in Zuid-Afrika heeft gezeten, heeft zij veel contacten gelegd. Door gebruik te maken van het netwerk van de onderzoeker, is zorgvuldig gezocht naar geschikte respondenten. Alle respondenten hebben jarenlang werkervaring met gemeenten in Zuid-Afrika. In Nederland zijn er twee interviews gehouden met experts op het gebied van lokale overheid in Zuid-Afrika, werkzaam bij VNG International, de organisatie voor internationale samenwerking van de Vereniging van

Nederlandse Gemeenten. Deze personen zijn al jarenlang betrokken bij gemeenten in Zuid-Afrika. Verschillende capaciteitsprogramma's worden door hen gemanaged in Zuid-Afrika op het gebied van capaciteitsopbouw van gemeenten. In Zuid-Afrika zelf zijn verreweg de meeste interviews gehouden. Vijf interviews zijn gehouden met werknemers van the South African Local Government Association (SALGA). Dit is het overkoepelende orgaan voor alle gemeenten in Zuid-Afrika. Zij houden zich al jarenlang bezig met de capaciteitsopbouw van gemeenten. De respondenten zijn nauwkeurig uitgekozen, aangezien niet iedere werknemer de kennis bezit die nodig is voor het kunnen beantwoorden van de interviewvragen. De respondenten zijn werknemers die de hogere posities binnen SALGA bekleden. Er zijn drie interviews gehouden met directeuren van verschillende afdelingen, één interview met een specialist en één met de Chief of Operations. Daarnaast heeft de onderzoeker twee personen geïnterviewd werkzaam bij een Zuid-Afrikaanse organisatie, the Centre for Municipal Research and Advice. Aangezien de onderzoeker hier veel voor haar stage heeft gezeten, was zij in de mogelijkheid om de meest geschikte personen te interviewen. Een lijst met respondenten is te vinden in bijlage 2 van dit onderzoek.

Alle kwalitatieve interviews zijn face-to-face interviews. Dit heeft het voordeel dat, mocht dat nodig zijn, uitleg gegeven kan worden bij de vragen. De interviews waren vrij open van vorm. Dit om zoveel mogelijk informatie te krijgen over gemeenten in Zuid-Afrika. Open interviews maken het makkelijker om, wanneer gewenst, door te vragen. Daarnaast is er ruimte voor nieuwe onderwerpen en vragen die tijdens het interview kunnen ontstaan. Bovendien kunnen de respondenten zelf nog informatie toevoegen. De verschillende factoren die worden behandeld staan vast. Voorafgaand aan het interviews is een topiclijst gemaakt met de factoren die behandeld zullen worden. De formulering en beschrijving van zowel het begrip capaciteit als de factoren is eveneens vooraf bepaald, dit komt ten goede aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Aan de hand van de operationalisering, dat in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt besproken, wordt elke factor op dezelfde wijze uitgelegd aan iedere respondent. De antwoordformuleringen zijn echter volledig open. De volgorde van de vragen hangt af van de interviewsituatie. De topiclijst gebruikt voor de interviews is te vinden in de bijlage 3 van dit onderzoek.

4.2.4 Analyse van kwalitatieve interviews met experts

Indien toestemming gegeven zijn de interviews opgenomen met een recorder. Het opnemen met een recorder heeft het voordeel dat de onderzoeker zich volledig kan richten op wat er gezegd wordt en niet wordt afgeleid door het maken van aantekeningen. Dit komt de kwaliteit van de gegevens ten goede (Boeije, 2005, p. 60). Ook kan er zo gelet worden op de lichaamstaal en houding van de respondenten. Een ander groot voordeel is dat wanneer de gesprekken zijn opgenomen, de gesprekken zo vaak kunnen worden terug geluisterd als gewenst. Voor de analyse van de interviews,

zijn de opgenomen interviews allereerst volledig uitgetypt. Vervolgens zijn transcripties van de interviews gemaakt. Tijdens de transcriptie blijkt dat bepaalde informatie dat tijdens de interviews is gezegd niet relevant is voor dit onderzoek. Deze informatie is vervolgens verwijderd, waardoor er alleen informatie overblijft dat relevant is voor dit onderzoek (Vennix, 2007, p. 270). Deze informatie is vervolgens gestructureerd aan de hand van codes, gebaseerd op de lijst met factoren. Per indicator zullen de gegevens geordend worden. Dit maakt het mogelijk om uiteindelijk de verschillende interviews met elkaar te vergelijken. In het geval dat geen toestemming voor het opnemen van het interview is gegeven, heeft de onderzoeker gedurende het interview eigen aantekeningen gemaakt. Een nadeel hierbij is dat de onderzoeker non-verbale uitingen mist die van belang kunnen zijn om het gesprek goed te kunnen voeren. Aan de andere kant is het opnemen van interviews erg tijdrovend. Het maken van aantekeningen gedurende het interview werkt versnellend, want de informatie wordt al tijdens het interactieproces geselecteerd (Vennix, 2007, p. 265).

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke indicatoren voor de kwaliteit van een onderzoek (Boeijs, 2005). Elke keuze die in een onderzoek gemaakt wordt, zal invloed hebben op de betrouwbaarheid en de validiteit van een onderzoek. Hieronder wordt besproken wat de gekozen methoden van dit onderzoek voor gevolgen zal hebben op achtereenvolgens de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.3.1 Betrouwbaarheid van het onderzoek

In hoeverre een herhaling van de waarnemingen tot een gelijke uitkomst leidt, geeft de betrouwbaarheid van een onderzoek aan. Wanneer een herhaling van de waarnemingen tot een gelijke uitkomst leidt, is de betrouwbaarheid van het onderzoek groot. De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft dus betrekking op beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten (Vennix, 2007). Kwalitatieve interviews laten veel ruimte over aan de onderzoeker, waardoor eigen interpretatie van de antwoorden aanwezig is (Vennix, 2007, p. 273). Dit heeft een negatieve invloed op de betrouwbaarheid van het onderzoek. In dit onderzoek wordt dit versterkt doordat de meerderheid van de interviews afgenomen zijn in het Engels, waarna vervolgens voor de verwerking ervan een vertaling naar het Nederlands noodzakelijk was. De kwalitatieve interviews zijn echter uitgevoerd en geanalyseerd door slechts één interviewer. Dit zorgt er voor dat de interpretatie en vertaling van de gegevens elke keer op dezelfde manier gebeurt. Daarnaast is bij ieder interview dezelfde uitleg aan de indicatoren gegeven doordat iedere factor is geoperationaliseerd. Dit vermijdt dat respondenten de factoren verschillend interpreteren. Doordat de meeste interviews zijn opgenomen met een recorder mist de onderzoeker geen informatie en kan de onderzoeker de informatie niet vervormen door haar wijze van noteren (Boeijs, 2005, p. 60). Dit

vergroot tevens de betrouwbaarheid van het onderzoek. Doordat de interviews open van vorm zijn, heeft de onderzoeker de mogelijkheid om bij de ene respondent wel door te vragen en bij de andere respondent niet (Boeijs, 2005, p. 146). Hoewel dit ten goede komt aan de validiteit van dit onderzoek, komt de betrouwbaarheid hiermee in het geding. De documenten zijn zorgvuldig bestudeerd aan de hand van de indicatoren. Dit draagt in positieve zin bij aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Het interpretatieaspect blijft bij inhoudsanalyse echter groot. Bij een interview kan door worden gevraagd wanneer iets onduidelijk is, maar bij documenten is dit uitgesloten (Vennix, 2007, p. 225). Objectief lezen door de onderzoeker is erg belangrijk.

4.3.2 Validiteit van het onderzoek

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op of de onderzoeker meet of verklaart wat hij daadwerkelijk wil meten of verklaren (Boeijs, 2005). Externe validiteit geeft aan of de resultaten van de meting generaliseerbaar zijn. Het gegeven dat in dit onderzoek meerdere methoden van dataverzameling zijn gebruikt, draagt in positieve zin bij aan de interne validiteit van dit onderzoek. De interne validiteit is zo groot mogelijk gemaakt door de lijst met factoren op te stellen aan de hand van zowel theorie als interviews met experts en de bestudering van documenten. Daarnaast is de interne validiteit groot doordat de respondenten bewust zijn gekozen door de onderzoeker. De onderzoeker heeft door haar ervaring en netwerk in Zuid-Afrika de meest geschikte interview kandidaten uitgekozen. Doordat face-to-face interviews zijn gehouden is de betrokkenheid met de respondenten groot. Dit draagt er aan bij dat de onderzoeker kan doorvragen en datgene kan achterhalen wat zij precies wil weten. De gevoeligheid van de informatie kan invloed hebben gehad op de interne validiteit van dit onderzoek. Het functioneren van gemeenten, en in het bijzonder bepaalde indicatoren als politieke inmenging, is zijn gevoelige onderwerpen. Wanneer de onderzoeker merkte aan de respondent dat hij wat terughoudend was in het geven van antwoord, trachtte de onderzoeker de respondent op zijn gemak te stellen. Met name door te benadrukken dat niets met de uitkomsten gedaan zal worden, zorgde ervoor dat de respondent open en eerlijker werd. De externe validiteit is met het aantal respondenten dat geïnterviewd wordt klein. Er moet voorzichtig gedaan worden met het doen van uitspraken. Dit heeft tot gevolg dat de generaliseerbaarheid in het gedrang komt. Meer respondenten zal bijdragen aan het verbeteren van de externe validiteit.

4.4. Operationalisatie van factoren

In het theoretisch hoofdstuk zijn factoren naar voren gekomen die de capaciteit van gemeenten kunnen beïnvloeden. Zoals hierboven besproken zullen aan de hand van kwalitatieve interviews en inhoudsanalyse deze factoren worden behandeld voor gemeenten in Zuid-Afrika. Alvorens dit te doen is het noodzakelijk de factoren te operationaliseren. Een operationele definitie van de factoren

is nodig om eenduidig vast te stellen wat in de empirie onder een factor valt en wat wel en niet tot het domein van het onderzoek behoort (Vennix, 2007, p. 191). Door de operationalisatie van de factoren zal geen ruimte zijn voor interpretatie en wordt duidelijk wat precies onder de verschillende factoren wordt verstaan.

4.4.1 Factoren, definities en indicatoren

Aan het eind van het theoretisch hoofdstuk is een conceptueel model opgesteld waarbij verschillende factoren, onderverdeeld in drie niveaus, volgens de theorie van invloed zijn op de capaciteit van gemeenten. Om te kunnen beoordelen of deze factoren van invloed zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika is het van belang deze factoren meetbaar te maken. Allereerst wordt voor iedere factor een definitie gegeven. Deze definitie is belangrijk om precies helder te hebben wat onder de factor verstaan wordt. Vooral bij het afnemen van de kwalitatieve interviews is het belangrijk dat iedere respondent precies dezelfde omschrijving per factor krijgt, waardoor de factoren op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd door iedere respondent. Vervolgens wordt per factor indicatoren opgesteld. Deze indicatoren zijn ontstaan uit zowel de theorie als de definities van de factoren. Aan de hand van de factoren en bijbehorende indicatoren worden analysekaders voor de documenten opgesteld. Bij de bestudering van documenten wordt gekeken naar wat er wordt vermeld over de factoren, waarbij specifiek zal worden gelet op de indicatoren. De topiclijst voor de inhoudsanalyse, te vinden in bijlage 4 van dit onderzoek, biedt hierbij ondersteuning. Voor de kwalitatieve interviews wordt aan de hand van de factoren een topiclijst opgesteld. Deze topiclijst is te vinden in bijlage 3 van dit onderzoek. In de tabel hieronder is voor iedere factor een definitie gegeven met de daarbij behorende indicatoren.

Tabel 4.1: Factoren, definities en indicatoren

Factoren op individueel niveau		
Factor	Definitie	Indicatoren
Kwaliteit personeel: kwaliteit van ambtenaren	In hoeverre ambtenaren gekwalificeerd personeel zijn.	• Opleidingsniveau • Vaardigheden • Relevante werkervaring
Kwaliteit personeel: kwaliteit van bestuurders	In hoeverre bestuurders gekwalificeerd personeel zijn.	• Opleidingsniveau • Vaardigheden • Relevante werkervaring
Effectief leiderschap	De houding van gemeentebestuurders.	• Gedrag van bestuurders • Communicatie naar samenleving

Factoren op organisatie niveau		
Factor	Definitie	Indicatoren
Aanwezigheid van personeel	Voldoende personeel beschikbaar en aanwezig om als gemeente te kunnen functioneren.	• Aantrekken van personeel • Behouden van personeel
Samenwerking tussen personeel	Het verloop van de samenwerking tussen ambtenaren en politici in een gemeente.	• Relatie tussen ambtenaren en bestuurders
Financiële situatie	De aanwezigheid van financiële middelen, het in staat zijn om zelf inkomsten te genereren, het ontvangen van inkomsten van andere overheden en in hoeverre goed gebruik wordt gemaakt van de financiële middelen.	• Genereren van inkomsten • Financiële vaardigheden • Accountantsverklaring

Factoren op institutioneel niveau		
Factor	Definitie	Indicatoren
Relatie met omgeving: relatie met samenleving	De verhouding die een gemeente heeft met de samenleving.	• Burgerparticipatie • Opkomst verkiezingen • Vertrouwen van samenleving in gemeente
Relatie met omgeving: relatie met andere bestuurslagen	De verhouding die een gemeente heeft met de andere bestuurslagen.	• Relatie met centrale overheid • Relatie met provinciale overheid

Hieronder wordt voor iedere factor kort uitgelegd hoe deze factor wordt gemeten in dit onderzoek.

- **Kwaliteit van ambtenaren:** De kwaliteit van ambtenaren wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren: opleidingsniveau, vaardigheden en relevante werkervaring. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat aan de hand van deze indicatoren uitspraken gedaan kunnen worden over de kwaliteit van ambtenaren. Aan de hand van de te bestuderen documenten zullen gegevens/cijfers naar voren komen over het opleidingsniveau en de relevante werkervaring van ambtenaren. Daarnaast zal tijdens de kwalitatieve interviews

met experts gevraagd worden naar hoe zij denken dat het gesteld is met het opleidingsniveau, vaardigheden en relevante werkervaring van ambtenaren.

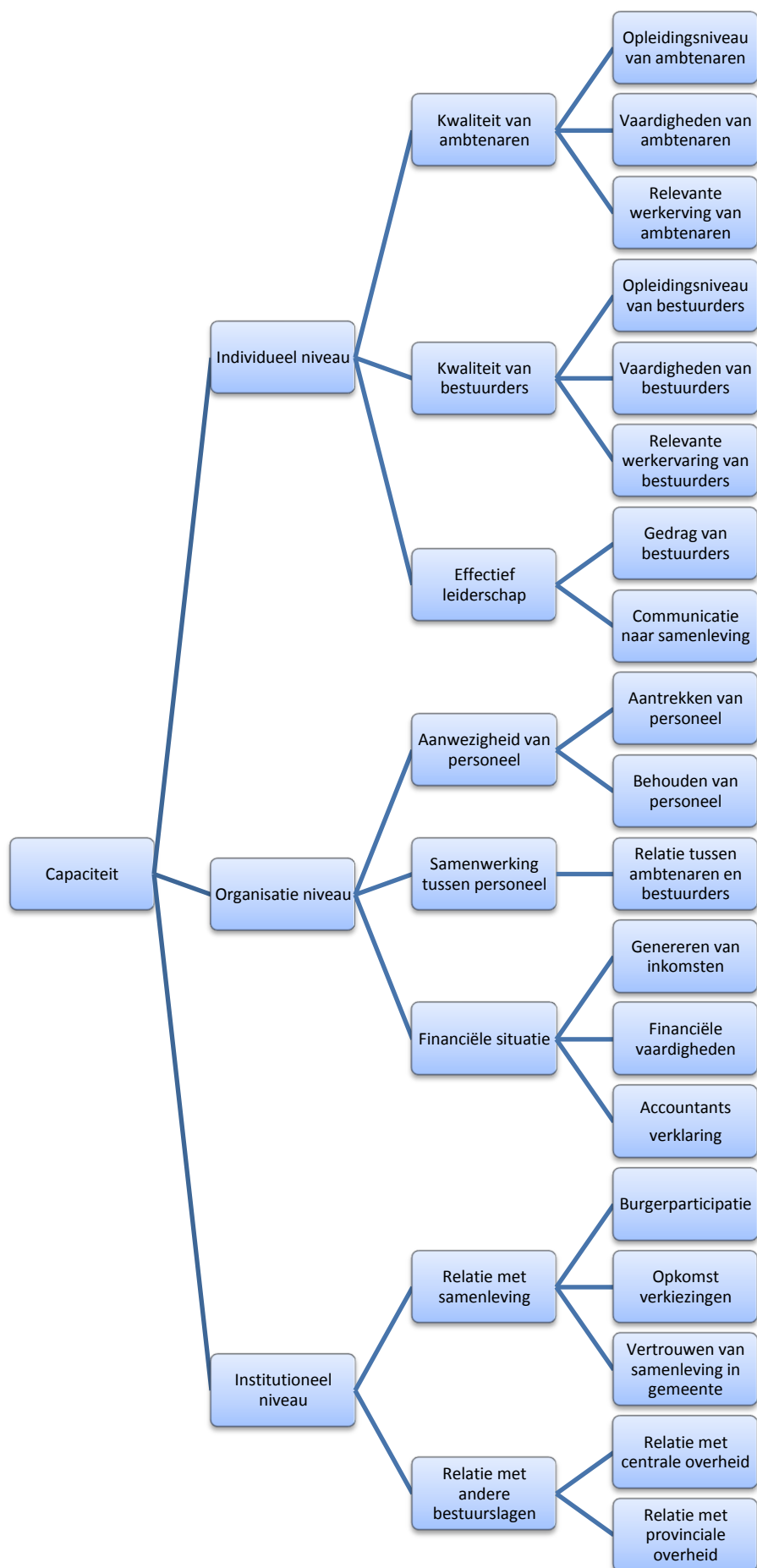
- **Kwaliteit van bestuurders:** Even als bij de kwaliteit van ambtenaren, wordt de kwaliteit van bestuurders in dit onderzoek gemeten aan de hand van drie factoren: opleidingsniveau, vaardigheden en relevante werkervaring. Om de kwaliteit van bestuurders te meten wordt gekeken naar wat in documenten geschreven wordt over het opleidingsniveau, de vaardigheden en de relevante werkervaring. Dit zal worden aangevuld met de uitspraken van experts over de kwaliteit van bestuurders.
- **Effectief leiderschap:** In dit onderzoek wordt effectief leiderschap gemeten aan de hand van het gedrag van bestuurders en de communicatie van bestuurders naar de samenleving toe. Hoewel deze factor moeilijk te meten is aan de hand van concrete cijfers en resultaten zal gezocht worden naar wat in documenten gezegd wordt over de twee indicatoren. Bovendien wordt hier naar gevraagd in de kwalitatieve interviews met experts.
- **Aanwezigheid van personeel:** Het aantrekken van personeel en het behouden van personeel zijn de twee indicatoren waarmee de aanwezigheid van personeel wordt gemeten. Het aantrekken van personeel kan afgelezen worden aan de hand van het aantal openstaande vacatures en de personeelsbezetting van gemeenten. Cijfers hierover zullen gezocht worden in documenten. Het behouden van personeel wordt afgelezen aan de hand van personeelsverloop cijfers. Deze cijfers zullen tevens verkregen worden aan de hand van de inhoudsanalyse. De resultaten uit de kwalitatieve interviews zullen verdere resultaten opleveren over de aanwezigheid van personeel.
- **Samenwerking tussen personeel:** Om deze factor te meten wordt gekeken naar wat gezegd kan worden over de relatie tussen ambtenaren aan de ene kant en bestuurders aan de andere kant. In documenten wordt gekeken naar wat geschreven wordt over deze relatie en aan experts wordt gevraagd naar de relatie tussen ambtenaren en bestuurders in gemeenten.
- **Financiële situatie:** De mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren wordt als één van de indicatoren gebruikt om uitspraken te kunnen doen over de financiële situatie van gemeenten. Cijfers hierover worden gezocht in documenten. De uitkomsten van accountantsverklaringen wordt als tweede indicator gebruikt. Ook dit is terug te vinden in documenten. Tot slot zal in documenten gezocht worden naar wat geschreven is over de

financiële vaardigheden van personeel in gemeenten. Alle drie de indicatoren zullen ook aan bod komen bij de kwalitatieve interviews met experts.

- Relatie met samenleving: Voor het meten van situatie van de relatie van de gemeente met de samenleving in Zuid-Afrikaanse gemeenten wordt gebruik gemaakt van drie indicatoren: burgerparticipatie, opkomst bij verkiezingen en het vertrouwen van de samenleving in de gemeente. Voor het doen van uitspraken over de burgerparticipatie wordt in documenten gezocht naar de werking van burgerparticipatie mechanismen. Tevens zal gekeken worden naar de mening van burgers ten opzicht van burgerparticipatie. Cijfers over de opkomst bij lokale verkiezingen zullen tevens gezocht worden in documenten. Dit geldt ook voor cijfers over het vertrouwen van de samenleving in gemeenten. Al deze drie de indicatoren zullen ook worden aangehaald in kwalitatieve interviews, zodat uiteindelijk uitspraak gedaan kan worden over de invloed van de relatie tussen de gemeenten en de samenleving op gemeentelijke capaciteit.
- Relatie met andere bestuurslagen: Om uitspraken te kunnen doen over de relatie van de gemeente met andere bestuurslagen wordt gekeken naar de relatie van die de gemeente heeft met de provincie en de centrale overheid. Zowel aan de hand van documenten als aan de hand van de kwalitatieve interviews met experts wordt gekeken naar de verhouding die gemeenten hebben met de andere twee bestuurslagen.

Een schematische weergave van iedere factor plus de bijbehorende indicatoren is te vinden in de figuur op de volgende bladzijde.

Figuur 4.1: Schematische weergave factoren + indicatoren



4.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk fungeert als een verbinding tussen de theorie en de empirie van dit onderzoek. In dit hoofdstuk is beschreven hoe dit onderzoek wordt uitgevoerd en tevens is verantwoording afgelegd voor alle keuzes aangaande de uitvoering van dit onderzoek. Het onderzoek is kwalitatief van aard, waarbij voor de dataverzameling gebruik wordt gemaakt van zowel kwalitatieve interviews als de bestudering van documenten. Aan de hand van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek is een indicatie gegeven over de kwaliteit van het onderzoek. Tot slot zijn de factoren voortkomend vanuit de theorie meetbaar gemaakt door de factoren te definiëren en indicatoren op te stellen voor iedere factor. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Voor iedere factor voortkomend uit de theorie wordt bepaald of die factor van invloed is op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Daarnaast worden uitspraken gedaan over factoren die volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika beïnvloeden.

5. Resultaten

De resultaten van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. De twee empirische deelvragen van dit onderzoek worden beantwoord: ‘Hebben de factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?’ en ‘Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?’. In hoofdstuk drie van dit onderzoek is theorie omtrent het functioneren van organisaties behandeld. Vanuit drie verschillende theoretische benaderingen is gekeken naar welke factoren van invloed kunnen zijn op het functioneren van organisaties. In dit hoofdstuk wordt voor iedere factor afzonderlijk, voortkomend uit die theorie, aan de hand van de vergaarde data vastgesteld of die factor van invloed is op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. De data die hiervoor gebruikt wordt is afkomstig van zowel de afgenomen kwalitatieve interviews met experts als de gedane inhoudsanalyse. Voor een overzichtelijke weergave worden de factoren onderverdeeld in de drie verschillende niveaus van capaciteit, zoals tevens weergegeven in het conceptueel model. Voor het beantwoorden van de tweede empirische deelvraag worden factoren behandeld die niet in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. De factoren voortkomend uit de theorie zijn voornamelijk gebaseerd op Westerse ideeën. Het is daarom belangrijk om verder te kijken dan de theoretische factoren om uitspraken te kunnen doen over welke factoren bijdragen aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten. Bij de afname van de kwalitatieve interviews is aan iedere respondent gevraagd naar missende factoren die van invloed kunnen zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Tijdens de dataverzameling komen drie factoren naar voren, die niet in het theoretisch hoofdstuk zijn behandeld: unfunded mandates (niet-gefinancierde taken), de structuur van gemeenten en politieke inmenging. Onderbouwing hiervan zal verder gebeuren aan de hand van inhoudsanalyse. De factoren voortkomend uit deze interviews worden besproken bij ieder bijbehorend capaciteit niveau. De factor politieke inmenging valt onder het organisatie niveau, unfunded mandates en de structuur van gemeenten onder het institutionele niveau. De laatste paragraaf geeft tot slot de conclusie van dit hoofdstuk weer.

5.1 Factoren op het individuele niveau

Vanuit de klassieke benadering worden gemeenten gezien als een gesloten systeem. Voor het goed kunnen functioneren van gemeenten zijn volgens de klassieke benadering drie factoren belangrijk: de kwaliteit van ambtenaren, de kwaliteit van bestuurders en effectief leiderschap. Deze drie factoren spelen zich ieder op het individuele niveau af. In deze paragraaf worden deze drie factoren toegepast op Zuid-Afrikaanse gemeenten. De situatie per factor in Zuid-Afrikaanse gemeenten zal hier uiteen

worden gezet, zodat uitspraken gedaan kunnen worden over de invloed van die factor op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika.

5.1.1 Kwaliteit van ambtenaren

De kwaliteit van ambtenaren is één van de factoren die volgens de theorie van invloed is op het functioneren van gemeenten. Hierbij gaat het om de kwalificatie van het personeel, waarbij onder andere gelet moet worden op het opleidingsniveau en relevante werkervaring van de betreffende personeelsleden. Het professionaliseren van gemeentelijke (top) ambtenaren is één van de voornaamste onderwerpen in discussies rondom de effectiviteit van de lokale overheid in Zuid-Afrika. Een gebrek aan gekwalificeerd personeel wordt gezien als belemmerende factor voor het functioneren van gemeenten (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 50).

Richtlijnen voor de opbouw van het gemeentelijk ambtelijk apparaat staan vastgelegd in de *'Municipal Systems Act'*. In deze wet staat beschreven wat het personeel van een gemeente omvat: *"staff, in relation to a municipality, means the employees of the municipality, including the municipal manager"* (The Municipal Systems Act, p. 8). Onder het personeel van een gemeente worden de werknemers van een gemeente, inclusief de gemeentesecretaris, verstaan. Gemeenten zijn vrij om hun eigen personeelsstructuur te bepalen. Bij wet is echter vastgelegd dat gemeenten verplicht zijn drie ambtenaren in dienst te hebben namelijk de gemeentesecretaris, chief accounting officer (voor de interne controle) en chief financial officer (financieel verantwoordelijk). Het algemene model, toegepast door de meerderheid van de gemeenten, bestaat uit de gemeentesecretaris aan top met daaronder de hoofden van de verschillende departementen, ondersteund door ambtenaren (Kunnat, 2009, p. 6). Aan het hoofd van ieder gemeentelijk apparaat staat de gemeentesecretaris. In de *'Municipal Systems Act'* staan de rollen en verantwoordelijkheden voor de gemeentesecretaris beschreven. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het gehele ambtelijk apparaat en als *accounting officer* tevens voor de boekhouding van de gemeente. De gemeentesecretaris vormt de belangrijkste verbinding tussen de politieke organisatie aan de ene kant en de ambtelijke organisatie aan de andere kant. De gemeentesecretaris wordt aangesteld door de gemeenteraad. Onder de gemeentesecretaris staan de hoofden van de verschillende departementen, ook wel top ambtenaren genoemd. Zij moeten directe verantwoording afleggen aan de gemeentesecretaris. De gemeenteraad stelt in overleg met de gemeentesecretaris deze hoofden aan. Deze topambtenaren zijn verantwoordelijk voor de taken ten aanzien van het specifieke departement (Venter, Walt, Phutiagae, Nealer, Niekerk, Khalo en Waldt, 2007, p. 76).

Hoewel gemeenten vaak vrijwel dezelfde departementen hebben, zijn gemeenten vrij in de keuze van departementen (Greyer, 2007, p. 14). Veel voorkomende departementen zijn: Finance, Economic Development, Housing, Public Safety, Community Services, Infrastructure en Corporate Services. De

hoofden van de departementen hebben ambtenaren onder zich die voor hun werken. Iedere gemeente heeft de taak haar eigen personeel aan te nemen en heeft ook de macht om haar personeel te ontslaan (CLGF, 2011, p. 196).

Het ministerie verantwoordelijk voor de lokale overheid ziet de gemeentesecretaris en de topambtenaren, die directe verantwoording afleggen aan de gemeentesecretaris, als cruciaal voor het functioneren van een gemeente en als belangrijke spelers bij het verwezenlijken van de lokale doelstellingen (Carrim, 2011). De kwaliteit van gemeentesecretarissen is van belang aangezien gemeentesecretarissen één van de belangrijkste ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie zijn. Uit onderzoek blijkt dat het opleidingsniveau van gemeentesecretarissen de afgelopen jaren sterk is gestegen. In 2008 had slechts 35% van de gemeentesecretarissen een bachelordiploma of hoger. In 2011 is het percentage gemeentesecretarissen met een bachelordiploma of hoger gestegen naar 85%. Hiermee zijn gemeenteraadsleden de hoogst gekwalificeerde topambtenaren van gemeenten. Ondanks dat het grootste deel van de gemeentesecretarissen goed is opgeleid, heeft 10% van alle gemeentesecretarissen slechts een middelbaar school diploma als hoogst behaalde diploma. Het opleidingsniveau van technical services managers is het meest zorgelijk, waarbij slechts 37% een bachelor diploma of hoger heeft behaald. Dit is zorgelijk aangezien technical service managers belangrijk zijn in het zorgen voor publieke diensten. Er is met name een tekort aan technische en specialistische kennis en vaardigheden binnen gemeenten (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 150). Daarnaast is de verdeling van hoog opgeleiden oneerlijk verdeeld over het land. De hoogste verzameling van hoogopgeleiden is in metropolen en secundaire steden (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 150). Dit suggereert dat er een verband bestaat tussen de context van een gemeente en het opleidingsniveau van ambtenaren. Metropolen zijn in staat om beter gekwalificeerde ambtenaren aan te trekken dan gemeenten in landelijke gebieden (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 32). Het aantal jaren relevante werkervaring is daarnaast een indicator voor de kwaliteit van ambtenaren. Het nationaal gemiddelde van relevante werkervaring van gemeenteraadsleden ligt op 10,6 jaar en is daarmee niet zorgelijk te noemen (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 26).

Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van topambtenaren de afgelopen jaren significant is toegenomen. Hoewel de kwaliteit van technical service managers, waarbij slechts 37% een bachelor diploma of hoger heeft behaald, nog steeds zorgelijk is, is ook dit de afgelopen jaren verbeterd (Municipal Demarcation Board, 2012). Wanneer de resultaten uit onderzoek vergeleken wordt met de resultaten uit de afgenomen interviews, blijkt dat de experts de kwaliteit van ambtenaren als zorgelijke factor zien. Eén van de respondenten laat weten: "I would not be surprised that the half of all officials in local governments are not qualified" (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei,

2012). Respondenten geven aan dat voor het goed kunnen functioneren als gemeente goed personeel van essentieel belang is (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Individuen spelen volgens de respondenten een grote rol in het functioneren van gemeenten (M. Essink, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2012). Het is met name belangrijk om een gekwalificeerde en ervaren gemeentesecretaris te hebben met een goed management team om zich heen (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Respondenten laten weten dat er tot voor kort geen criteria bestonden om te kunnen solliciteren bij de gemeente. Hierdoor werken veel ambtenaren bij gemeenten die daar niet gekwalificeerd voor zijn (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Om het ambtelijk apparaat van gemeenten professioneler te maken en de kwaliteit van ambtenaren te waarborgen is er in 2011 een wijziging op *“the Municipal System Act”* doorgevoerd (Hollands, 2011). Eén van de doelen van deze wetswijziging is: *‘professionalise local government by ensuring that the administrative apparatus of municipalities is staffed by appropriately qualified and competent persons to improve service delivery’* (Government Communication and Information Systems, 2012, p. 260). Door deze wetswijziging worden er minimale eisen gesteld aan de vaardigheden, expertise, competenties en kwalificaties voor het aanstellen van gemeentesecretarissen en top ambtenaren binnen een gemeente (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 23). Gemeenteraadsleden zullen hiermee niet meer in staat zijn ambtenaren aan te stellen die niet aan deze criteria voldoen. Wanneer een ambtenaar wordt aangesteld die niet aan de wettelijke eisen voldoet is het de taak van de provincie of de minister om in te grijpen (Carrim, 2011). Met deze nieuwe wetgeving zal Zuid-Afrika langzaam voortbewegen naar gemeenten met goed gekwalificeerde gemeenteambtenaren (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Pas over twee of drie jaar zal duidelijk worden of deze wetgeving ook daadwerkelijk de kwaliteit van ambtenaren heeft verbeterd (L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012).

Samenvatting: Zowel uit onderzoeken als uit de interviews met experts bleek dat gemeenten te maken hebben met uitdagingen op het gebied van de kwaliteit van ambtenaren. De experts geven echter een zorgelijker beeld dan de resultaten uit onderzoek weergeven. De gemeentesecretaris speelt samen met topambtenaren een belangrijke rol in het functioneren van de gemeente. Tot voor kort bestonden er nog geen criteria aangaande kwalificaties voor (top)ambtenaren. Dit heeft er toe geleid dat ambtenaren op posities zitten waar ze niet behoren te zitten. Om hier iets aan te doen heeft de nationale overheid onlangs wetgeving aangepast, waarmee minimale eisen aan functies worden gesteld. Desalniettemin blijven gemeenten te maken hebben met een gebrek aan gekwalificeerde ambtenaren.

5.1.2 Kwaliteit van bestuurders

Naast de kwaliteit van ambtenaren is de kwaliteit van bestuurders een andere factor die volgens de theorie van invloed is op de gemeentelijke capaciteit. Raadsleden vormen samen met de burgemeester, de bestuurders van de gemeente. De belangrijkste taken van gemeentebestuurders zijn het nemen van besluiten, het behandelen van de jaarlijkse gemeente begroting, het goedkeuren van beleid en gemeentelijke wetten en richting en sturing geven aan het ambtelijk apparaat (ETU, 2012a). Daarnaast moeten bestuurders verantwoording afleggen aan de samenleving (Greyer, 2007, p. 9). Door de belangrijke taak van gemeentebestuurders is het van belang dat de individuele bestuurder goede gekwalificeerd is, zodat hij in staat is om wel overwogen en goed geïnformeerde besluiten te nemen (Guwa, 2008).

Om iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van bestuurders is het allereerst van belang te kijken naar welke kwalificaties nodig zijn om een gemeentelijke bestuurder te kunnen worden. Zoals al eerder in dit onderzoek (in hoofdstuk twee) aan de orde is gekomen, bestaan gemeenteraden voor 50% uit raadsleden afkomstig van politieke partijen, gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging en voor de andere 50% uit wijkraadsleden, direct gekozen op basis van kiesdistricten (ETU, 2012b). In de grondwet van Zuid-Afrika staat het volgende vastgelegd over personen die zich verkiesbaar willen stellen voor gemeenteraadsverkiezingen:

- Kandidaten moeten woonachtig zijn in het gemeentelijk gebied waarvoor zij zich verkiesbaar stellen en het recht hebben om te stemmen in het gebied (18 jaar of ouder);
- Kandidaten mogen niet failliet zijn verklaard door een rechtbank of ontoerekeningsvatbaar zijn;
- Kandidaten mogen niet werken voor de gemeente of in dienst zijn bij een ander overheidsorgaan en daarvoor een vergoeding ontvangen;
- Gekozen vertegenwoordigers dienstbaar bij een andere gemeente of andere overheidslaag mogen zich niet verkiesbaar stellen (bijv. parlementsleden en raadsleden in andere gemeenten);
- Iedereen die veroordeeld is tot meer dan 12 maanden gevangenis na het einde van 1996 mag zich niet verkiesbaar stellen.

Daarnaast moeten partij kandidaten worden voorgedragen door een geregistreerde partij. Kandidaat wijkraadsleden kunnen worden voorgedragen door een geregistreerde partij of door 50 geregistreerde kiezers woonachtig in het district. In dit geval stelt een wijkraadslid zich onafhankelijk kiesbaar. Om deel te nemen aan de verkiezingen moet een borg betaald worden door partijen dan

wel de onafhankelijke kandidaat wijkraadslid. Deze borg gaat verloren wanneer zij niet in staat zijn geweest om een bepaald percentage van de stemmen krijgen (ETU, 2012b).

Uit deze opsomming blijkt dat er geen eisen wat betreft opleidingsniveau, werkervaring en vaardigheden worden gesteld aan kandidaat-raadsleden. Partijkandidaten moeten door een geregistreerde partij worden voorgedragen, waardoor partijen invloed hebben op wie er zich kandidaat stelt voor de gemeenteraad. Kandidaat-wijkraadsliden kunnen echter worden voorgedragen door 50 geregistreerde kiezers, waaraan geen voorwaarden en eisen aan de persoon worden gesteld.

Uit onderzoek blijkt dat raadsleden vaak een gebrek aan basis (taal en reken) vaardigheden hebben, waardoor zij hun functies niet effectief kunnen uitvoeren. Hierdoor zijn veel raadsleden niet in staat om de raadsdocumenten, beleidsstukken en voorstellen te lezen ter voorbereiding op de raadsvergaderingen. Sommige zijn hierbij geheel afhankelijk van de assistentie van ambtenaren (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 90). Als aanbeveling wordt gegeven dat de selectie criteria voor de aanstelling van raadsleden moeten worden herzien en aangescherpt, waardoor de kwaliteit van raadsleden verbeterd zou worden. Het minimale opleidingsniveau zou een middelbare school diploma moeten zijn en raadsleden zouden moeten komen met een lijst van relevante werkzaamheden die zij gedaan hebben binnen hun district (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 91). Daar komt bij dat voor werklozen met weinig vaardigheden, de functie als raadslid één van de meest 'voordelige' banen is die ze kunnen krijgen. Het is een gewilde positie en trekt niet altijd personen met goede vaardigheden aan. Gezien het feit dat de meerderheid van de raadsleden geen ander werk heeft, gaan zij werken alsof zij fulltime raadslid zijn. Hierdoor is het lastig geworden voor opgeleide mensen met een baan om raadslid te worden (Visser, Steytler en May, 2009, p. 23).

Naast dat er raadsleden zijn die een gebrek aan opleidingsniveau en vaardigheden hebben, speelt de ervaring van raadsleden ook een rol in de kwaliteit van raadsleden. Om de vijf jaar vinden er gemeenteraadsverkiezingen plaats. Dit heeft als gevolg dat iedere vijf jaar weer nieuwe, onervaren, gemeenteraadsleden in functie treden. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2011, begon omtrent tweederde van alle raadsleden aan hun eerste termijn (SALGA, 2011, p. 4). Om de kwaliteit van deze nieuwe raadsleden te waarborgen en te verbeteren is er door SALGA een handleiding ontwikkeld voor bestuurders van de gemeente. Daarnaast worden er diverse trainingen geïntroduceerd die ervoor zorgen dat raadsleden in staat zijn om de uitgadingen aan te gaan aangaande de verantwoordelijkheden (SALGA, 2011, p. 4).

Hoewel er weinig concrete onderzoeken zijn uitgevoerd naar de kwaliteit van bestuurders, kan uit de genomen maatregelen en verontrustende geluiden afgeleid worden dat de kwaliteit van bestuurders een uitdaging vormen voor gemeenten. Experts bevestigen dit beeld. Eén van de respondenten geeft verontrustend aan: “Skills of councilors are a big problem. I do not know how we are going to solve that” (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Over het algemeen zijn raadsleden vaak niet opgeleid of slechts deels geschoold. In Zuid-Afrika is het de realiteit dat er raadsleden zijn die geen enkele formele kwalificatie bezitten (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Vanwege de geringe selectie eisen kan iedereen in principe raadslid worden, legt één van de respondenten uit: “You can take anyone from the street to become a councilor. And therefore, as a consequence, anyone can become a mayor” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Daarnaast zijn er raadsleden die niet geïnteresseerd zijn in de lokale overheid (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). De grote werkloosheid die er heerst in Zuid-Afrika is hiervan de grootste oorzaak. Het voornaamste doel is om werk te hebben. Wanneer iemand een baan krijgt als raadslid is het voornamelijk van belang voor om die baan te behouden. Dit geldt met name voor de full time raadsleden. Wijkraadsleden zijn doorgaans meer gepassioneerd in hun werk (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Om de gebrekkige kwaliteit van gemeenteraadsleden aan te pakken zijn volgens de respondenten twee punten van belang. Een eerste stap is het creëren van bewustzijn bij de bevolking. Met name voor aanvang van de lokale verkiezingen is het van belang om kiezers bewust te maken voor wie ze kiezen en of deze personen over de juiste kwaliteiten beschikken. Kiezers moeten bewust op iemand stemmen. Een tweede punt dat belangrijk is, moet gezocht worden aan de kant van de raadsleden. Raadsleden moeten geschoold worden. SALGA (South African Local Government Association) heeft verschillende trainingsprogramma’s speciaal voor gemeenteraadsleden ontwikkeld. Na lokale verkiezingen wordt training gegeven aan alle nieuwe gemeenteraadsleden. Bij deze training wordt uitleg gegeven over het werk van een gemeenteraadslid en wordt bewust gemaakt wat het inhoudt om de functie van een raadslid te vervullen (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012 en L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). Daarnaast is, zoals hierboven ook vermeld, door SALGA een speciaal handboek voor raadsleden ontwikkeld (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012).

Samenvatting: De gebrekkige kwaliteit van bestuurders vormt een probleem voor het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika. Hoewel er weinig concreet onderzoek naar de kwaliteit van bestuurders is gedaan, is er bezorgdheid over de kwaliteit van bestuurders in het land. De resultaten uit de interviews bevestigen dit probleem. Gezien het feit dat bijna iedereen zich verkiesbaar kan stellen, zijn er veel raadsleden zonder vaardigheden werkzaam bij de gemeente. Op verschillende

manieren wordt er vanuit de nationale overheid getracht hier wat aan te doen. De experts geven aan dat ook aan de kant van de samenleving naar een oplossing gezocht moet worden. Er moet bewust zijn onder de burgers gecreëerd worden.

5.1.3 Effectief leiderschap

Effectief leiderschap is de derde factor die volgens de theorie invloed heeft op de capaciteit van gemeenten op het individuele niveau. De factor hangt nauw samen met de factor 'kwaliteit bestuurders', aangezien de bestuurders van de gemeente tevens de leiders van de gemeente zijn. Ging het bij de kwaliteit van bestuurders voornamelijk om het opleidingsniveau, de vaardigheden en ervaring van bestuurders, effectief leiderschap heeft voornamelijk te maken met het gedrag van bestuurders (Municipal Demarcation Board, 2012, p. i).

Effectief leiderschap is moeilijk te meten en er is weinig concreet onderzoek gedaan naar effectief leiderschap in Zuid-Afrikaanse gemeenten. Dit ondanks het groeiende besef dat leiderschap een belangrijke rol speelt in de capaciteit van gemeenten om goed te functioneren (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 1). In sommige gemeenten blijken de factoren niet aanwezig om goed te kunnen functioneren, maar is de gemeenten toch in staat goed te kunnen functioneren dankzij goed leiderschap. Vaker nog is echter het omgekeerde het geval: gemeenten functioneren gebrekkig door zwak leiderschap, ondanks dat de nodige factoren aanwezig zijn (Municipal Demarcation Board, 2010, p. 7).

Effectief leiderschap heeft voor een deel te maken met de communicatie van bestuurders richting de samenleving. Belangrijk hierbij is dat bestuurders waarmaken wat ze beloven. Het komt voor dat lokale bestuurders niet realistische beloftes doen aan de samenleving. Dit leidt er toe dat de samenleving hoge verwachtingen heeft, die vervolgens niet waar gemaakt kunnen worden (COGTA, 2009, p. 35). Dit heeft een negatieve invloed op het effectief leiderschap van de bestuurders.

Daarnaast is het gedrag van bestuurders van belang. Dat in de praktijk bestuurders betrokken zijn bij corruptie heeft een negatieve invloed op effectief leiderschap.

Ondanks dat leiderschap een belangrijke factor is voor een effectieve lokale overheid, wordt weinig aandacht besteed aan het verbeteren van lokaal leiderschap in Zuid-Afrika. Een reden voor deze geringe aandacht heeft mogelijk te maken met het politiek gevoelige karakter ervan. Het politieke klimaat dat ontstaan is in de afgelopen jaren staat een open en eerlijke discussie over de kwaliteit van leiderschap in de weg (GGLN, 2010, p. 8). Meer onderzoek naar deze factor is nodig om lokaal leiderschap te verbeteren en daarmee het functioneren van de gemeente (GGLN, 2010, p. 19 en Municipal Demarcation Board, 2012, p. 152).

Experts geven gedurende de interviews aan dat goed leiderschap binnen een gemeente belangrijk is. En dat dit tevens een probleem vormt in Zuid-Afrika (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Desondanks geven respondenten hier geen duidelijke uitleg aan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat respondenten geen duidelijk idee hebben van wat effectief leiderschap inhoudt. Daarnaast wordt effectief leiderschap in Zuid-Afrikaanse gemeenten mogelijk beïnvloed door corruptie, waarmee het een gevoelig onderwerp is om over te praten.

Samenvatting: Er heerst een groeiend besef in Zuid-Afrika lokaal leiderschap een belangrijke rol speelt in de capaciteit van gemeenten om goed te functioneren (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 1). Dat lokaal leiderschap een probleem vormt in Zuid-Afrikaanse gemeenten komt ook in verschillende rapporten naar voren. Desondanks is er weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van lokaal leiderschap en geven experts in interviews geen onderbouwing aan voor dit probleem.

5.2 Factoren op het organisatie niveau

Bij het organisatie niveau past de human relations benadering, aangezien deze benadering de organisatie als geheel centraal stelt (Marcus en Dam, 2012, p.8). Bij het functioneren van gemeenten moet gelet worden op factoren die van invloed zijn op de organisatie als geheel. De aanwezigheid van personeel, de samenwerking tussen personeel en de financiële situatie van gemeenten zijn de factoren die in deze paragraaf besproken worden en toegepast worden op de situatie van gemeenten in Zuid-Afrika. Daarnaast wordt tijdens de interviews een factor genoemd die niet in de theorie naar voren is gekomen: politieke inmenging. Aangezien deze factor zich afspeelt op organisatie niveau, wordt deze factor in deze paragraaf besproken.

5.2.1 Aanwezigheid van personeel

Op organisatie niveau is volgens de theorie de aanwezigheid van personeel één van de factoren die van invloed is op de capaciteit van een organisatie. Er moet voldoende (gekwalificeerd) personeel aanwezig zijn voor gemeenten om te kunnen functioneren. Twee punten zijn bij deze factor van belang. Allereerst is het voor gemeenten belangrijk dat zij in staat zijn om voldoende personeel aan te trekken. Hierbij gaat het om de vraag of er voldoende personeel beschikbaar is. Ten tweede is het kunnen behouden van personeel minstens zo belangrijk. Is de gemeente in staat om haar personeel te behouden? Op deze twee punten wordt hieronder ingegaan voor de situatie in Zuid-Afrikaanse gemeenten.

Het aantal openstaande vacatures geeft een indicatie over de aanwezigheid van personeel binnen de gemeente, ofwel de personeelsbezetting. De personeelsbezetting van gemeenten heeft invloed op het functioneren van gemeenten. Het gemiddelde percentage van bezette functies binnen

gemeenten ligt in 2011 op 72%. Hieruit kan worden afgeleid dat in Zuid-Afrika gemiddeld maar liefst één op de vier banen vacant is in gemeenten (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 13). Door gemeenten zelf wordt soms een gebrek aan financiële middelen genoemd als reden voor het hoge aantal openstaande vacatures. Gemeenten zouden niet de financiële middelen hebben om personeel aan te kunnen trekken. Dit beeld klopt echter niet helemaal, aangezien gemeenten ook moeite blijken te hebben met het vullen van functies waarvoor gemeenten wel over de financiële middelen beschikken om personeel aan te trekken (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 14). Gemiddeld is 32% van de banen, waarvoor de financiële middelen aanwezig zijn, in gemeenten onbezet. Dit laat zien dat zelfs wanneer gemeenten de financiële middelen bezitten om deze banen te vullen, ze moeite hebben met het aantrekken van geschikt personeel (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 15). Met name in landelijke gebieden is het percentage openstaande vacatures, waarvoor financiële middelen aanwezig zijn, hoog, met name in de provincies Limpopo (47%) en Kwazulu Natal (40%). Dit impliceert dat de sociaaleconomische en geografische omstandigheden waarin deze gemeenten verkeren, een belemmering voor deze gemeenten vormen om personeel aan te trekken (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 15). Gezien de werkloosheid in Zuid-Afrika wordt verwacht dat gemeenten geen moeite moeten hebben met het aantrekken van personeel. Echter, gemeenten ondervinden problemen met het vinden van ambtenaren met de juiste kwalificaties en aantal jaren werkervaring (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 44). Er is voornamelijk een gebrek aan gekwalificeerd personeel, zoals al eerder aan bod gekomen bij de factor 'kwaliteit van personeel'.

Naast de personeelsbezetting geeft het personeelverloop een indicatie over de aanwezigheid van personeel. Hierbij wordt gekeken naar hoe lang de ambtenaren in dienst blijven en naar ambtenaren die de gemeente als werkgever verlaten (Planting, 2012). Hoge personeelsverloop cijfers hebben een negatieve invloed op de stabiliteit, het vasthouden van kennis en ervaring en de kwaliteit van dienstverlening van gemeenten (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 17). In 2011 was er bij Zuid-Afrikaanse gemeenten sprake van een gemiddelde uitstroom van 7%. Dit percentage is niet bijzonder hoog te noemen, in acht genomen dat alle organisaties te maken hebben met de uitstroom van personeel. De reden van uitstroom is echter wel opmerkelijk. Een analyse laat zien dat 40% van alle uitstroom van ambtenaren in het jaar 2011 te wijten is aan ambtenaren die zelf ontslag nemen (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 21). Met name in landelijke gebieden is het percentage ambtenaren dat ontslag neemt hoog: 47% in Limpopo en 46% in de Oost Kaap. Dit is te verklaren doordat in gemeenten in landelijke gebieden vaak geen groot sociaal leven mogelijk is en er niet de mogelijkheden tot voorzieningen zijn zoals in grotere gemeenten het geval is (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 46). Daarnaast speelt salaris een grote rol, aangezien metropolen een hoger salaris kunnen aanbieden (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 46).

Vergeleken met de 7% van een gemiddelde uitstroom van ambtenaren bij gemeenten, is de 16% van de uitstroom van topambtenaren hoog te noemen (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 46). Het ministerie verantwoordelijk voor de lokale overheid heeft onlangs aangegeven dat het personeelsverloop van topambtenaren te hoog is. Het is belangrijk dat topambtenaren voor een redelijk termijn op hun positie in de gemeente blijven zitten. Over het algemeen heeft een topambtenaar minimaal vijf jaar nodig om zijn functie effectief in de gemeente uit te kunnen voeren (Carrim, 2011). Topambtenaren zijn over het algemeen voor een korte periode werkzaam in die functie bij een bepaalde gemeente. Vaak zijn zij slechts voor maximaal drie jaar in dienst bij die gemeente (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 42). Dit heeft een negatieve uitwerking op de mogelijkheid van ambtenaren om effectief te zijn en het heeft een blijvend negatief effect op het functioneren van de gemeente (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 28). Ook hier is de hoogste uitstroom in landelijke gebieden. Dit suggereert dat er een relatie bestaat tussen de omstandigheden en de mogelijkheid van gemeenten om personeel aan te trekken en te behouden. Dit heeft te maken met de verhoogde mogelijkheden in stedelijke gebieden ten opzichte van landelijke gebieden (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 50). Het probleem is dat ambtenaren voortdurend op zijn naar betere opties. Daarnaast speelt het 5-jaren contract dat topambtenaren krijgen een rol. Dit zorgt ervoor dat deze ambtenaren zich onzeker en kwetsbaar voelen en bang zijn ontslagen te worden, waardoor zij eerder op zoek zullen gaan naar een andere baan (Carrim, 2011). Om hier iets aan te doen is onlangs een wijziging op de Municipal Systems Act in werking getreden op. Met deze wijziging moeten topambtenaren worden aangesteld op permanente basis in plaats van de 5-jaren contracten (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 28).

Dat de aanwezigheid van personeel belangrijk is voor het functioneren van gemeenten beaamen ook de respondenten. Eén van de respondenten verwoordt het als volgt: “You can have all the wrong factors, but only if you have the right people then it will work” (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). De experts bevestigen gedurende de afgenomen interviews de uitdagingen die gemeenten hebben met het aantrekken van personeel. Juist de overheidssector is de sector die moeite heeft in Zuid-Afrika om gekwalificeerd personeel aan te trekken (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Volgens één van de respondenten ligt het probleem bij de interesse om voor de publieke sector te werken: “We have sufficiently qualified people to meet the requirements. The question is whether they are interested” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). De vraag is of mensen geïnteresseerd zijn in de publieke sector. “There is no such of thing like a career in public government in South Africa, even not in local government”, geeft één van de respondenten aan (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Dit maakt het extra moeilijk voor gemeenten om personeel aan te trekken: “Unfortunately, the difficulty would be

attracting people” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Met name in landelijke gebieden is het een groot probleem voor gemeenten om mensen te vinden die bereid zijn voor de gemeente te werken (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012 en L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). De metropolen in Zuid-Afrika zijn immers meer aantrekkelijk voor gekwalificeerde mensen om te gaan werken (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012).

De uitstroom van ambtenaren is volgens sommige experts één van de grootste uitdagingen voor gemeenten: “I think that is probably our biggest problem: the retention of staff” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). En: “It is a big problem in terms of staff retainer ship” (G. Booyesen, persoonlijke communicatie, 15 mei, 2012). Eén van de respondenten legt uit dat het verloop van personeel in Zuid-Afrika verschilt met dat van eerste wereld landen. In eerste wereld landen is het heel ongebruikelijk om niet langer dan vijf jaar in functie te blijven. Uit onderzoeken van SALGA blijkt dat een gemeentesecretaris gemiddeld slechts een korte periode in zijn positie blijft zitten. Het is daarmee onmogelijk om enige vooruitgang te boeken met dit soort personeelsverloop cijfers. Als iemand in Zuid-Afrika vijf jaar bij dezelfde gemeenten blijft werken is het lang. Er moet een cultuurverandering komen waarbij zeven of tien jaar de standaard wordt (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Mensen gebruiken gemeenten vaak als een opstapje en een middel om zichzelf verder te ontwikkelen (L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). Vervolgens stappen ze over naar een volgende, betere gemeente met hogere posities en hogere salarissen (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Dit ‘jobhoppen’ is in Zuid-Afrika een veelvoorkomend verschijnsel (H. Buis, persoonlijke communicatie, 16 december, 2011). Het snel wisselen van personeel binnen gemeenten is een groot probleem (A. Tosserams, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011).

Samenvatting: De mogelijkheid van gemeenten om personeel aan te trekken en te behouden is een grote uitdaging voor veel gemeenten. Dit heeft een grote invloed op de capaciteit van gemeente (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Met name in landelijke gebieden is het aantrekken en behouden van personeel een uitdaging voor gemeenten. De experts geven tijdens de interviews aan dat dit probleem vooral zit in het feit dat de publieke sector geen interessante werkgever is voor veel mensen. Uit onderzoek blijkt dat de gemiddelde uitstroom van ambtenaren bij gemeenten is met 7% in 2011 niet bijzonder hoog is, maar de reden van uitstroom (zelf ontslag nemen) is wel opmerkelijk. De experts geven tijdens interviews echter aan dat de uitstroom van personeel één van de grootste problemen is voor Zuid-Afrikaanse gemeenten. Veel ambtenaren nemen zelf ontslag op zoek naar betere mogelijkheden. Dit ‘jobhoppen’ is een veelvoorkomend probleem in Zuid-Afrikaanse gemeenten. Volgens de respondenten moet er een cultuurverandering komen waarbij het aantal jaren werkzaam in dezelfde functies omhoog moet.

5.2.3 Samenwerking tussen personeel

De samenwerking tussen personeel wordt als een tweede factor van invloed op de capaciteit van gemeenten op organisatie niveau gezien. Binnen gemeenten gaat het hierbij om het verloop van de samenwerking tussen ambtenaren en bestuurders binnen gemeenten.

Een goede werkrelatie tussen politici en ambtenaren met duidelijke omschrijvingen van ieders rollen heeft een positief effect op het functioneren van gemeenten (National Planning Commission, 2011b, p. 25). Hoewel de taken en verantwoordelijkheden voor bestuurders (verantwoordelijk voor beleid en besluiten) en ambtenaren (uitvoering van besluiten) wettelijk is vastgelegd, blijkt in de praktijk dat de samenwerking ingewikkeld en complex is (GGLN, 2010, p. 11). Uit onderzoek blijkt dat de relatie tussen politici en ambtenaren vaak gekenmerkt wordt door conflicten en wantrouwen. En hebben gemeenten moeite om een effectieve manier van samenwerking tussen de ambtenaren en bestuurders te vinden (GGLN, 2010, p. 11). Deze gebrekkige samenwerking heeft verschillende oorzaken.

Eén van de mogelijke oorzaken voor een zwakke relatie tussen politici en ambtenaren is dat er een kloof bestaat tussen de vaardigheden en opleiding van raadsleden aan de ene kant en ambtenaren aan de andere kant. Deze kloof leidt tot extra belemmering van de samenwerking. Uit onderzoek blijkt dat wanneer ambtenaren beter geschoold zijn en betere vaardigheden hebben, dit de mogelijkheid voor de raadsleden belemmert om hun toezichhoudende rol op de ambtenaren uit te oefenen (Community Law Centre, 2008, p. 38). Ambtenaren zullen meer invloed uitoefenen op politici en de gemeenteraad makkelijker kunnen manipuleren. Raadsleden hebben door een gebrek aan capaciteit niet de mogelijkheid om te discussiëren en kritisch naar rapporten van ambtenaren te kijken (Guwa, 2008). Aan de andere kant is het ook in de praktijk soms het geval dat raadsleden geen advies van de gemeentesecretaris en daarmee van het ambtelijk apparaat wil aannemen (Visser, Steytler en May, 2009, p. 24). Verschillende persoonlijke opvattingen dragen verder bij aan een zwakke werkrelatie tussen raadsleden en ambtenaren (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 43).

Om de samenwerking te verbeteren is het nodig dat de gemeente goede communicatie systemen op gang zet tussen de raadsleden en ambtenaren (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 46).

Een analyse van de interviews met respondenten laat zien dat volgens experts grootste probleem in Zuid-Afrikaanse gemeenten bij het verloop van de samenwerking tussen ambtenaren en politici, het gebrek aan een duidelijke taakverdeling is. Zoals één van de respondenten verwoord: "There is no understanding of roles and responsibilities" (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). In een ideale situatie kennen zowel de ambtenaren als politici hun rollen precies. Zo lang dit het geval

is, zal sprake zijn van een goede werkrelatie tussen ambtenaren en politici. In de meeste gemeenten in Zuid-Afrika is er echter geen gezamenlijk begrip van de rollen en verantwoordelijkheden. Dit leidt er toe dat ambtenaren en politici elkaars taken overnemen, waardoor verwarring en spanning over en weer ontstaat (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012 en L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). In de meeste gevallen bemoeien politici zich teveel met het werk van ambtenaren (L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). Raadsleden nemen vaak een verkeerde rol aan (H. Buis, persoonlijke communicatie, 16 december, 2011). Raadsleden willen betrokken worden bij het werk van de ambtenaren (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Het probleem ontstaat dan dat raadsleden beloftes maken die ambtenaren niet kunnen waarmaken (A. Tosserams, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011). Maar ook ambtenaren gaan soms op de stoel van politici zitten. “I get the sense that some of the larger municipalities where you have skillful administration and officials, they do not want any political interfering” (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Er is sprake van wantrouwen over en weer tussen raadsleden en ambtenaren. Ze vertrouwen elkaar niet, waardoor de samenwerking wordt belemmerd (H. Buis, persoonlijke communicatie, 16 december, 2011).

Samenvatting: Aangezien er veel onduidelijkheid bestaat over de rollen en verantwoordelijkheden van zowel politici als ambtenaren, verloopt de samenwerking tussen het personeel binnen veel gemeenten niet goed. In de praktijk blijkt vaak dat de samenwerking ingewikkeld en complex is, dat een negatief effect heeft op de capaciteit van gemeenten.

5.2.3 Financiële situatie

Volgens de theorie is de financiële situatie van een gemeente van invloed op het functioneren van die gemeente. Gemeenten in Zuid-Afrika hebben twee hoofd inkomstenbronnen: de verwerving van eigen inkomsten en intergouvernementele transacties. Eigen inkomsten komen voornamelijk uit belastinggeld en gebruikers heffingen. Intergouvernementele geldstromen bestaan uit de verdeling van nationaal verworven inkomsten en specifieke uitkeringen aan gemeenten (idasa, 2004). De hoogte van deze uitkeringen is afhankelijk van de functies die gemeenten uitvoeren.

De grootste uitdagingen voor gemeenten zijn het verwerven van eigen inkomsten, het aantrekken en behouden van goed gekwalificeerd personeel en goed werkende financiële management systemen (National Planning Commission, 2012). Metropolen hebben over het algemeen een betere financiële positie ten opzichte van de rest van de lokale overheid. Dit komt door hun vermogen om eigen inkomsten te genereren, geld te lenen op de kapitaal markt en het aannemen en behouden van personeel met goede financiële management vaardigheden (National Planning Commission, 2012).

Gemiddeld genereren gemeenten ongeveer 77% van de totale inkomsten zelf. De afgelopen jaren is het aandeel van eigen verworven inkomsten van gemeenten echter gedaald, dit terwijl de totale uitgaven van gemeenten zijn gestegen. Dit leidt er toe dat steeds meer geld van de nationale overheid naar gemeenten gaat (Financial and Fiscal Commission, 2010).

Daarnaast geven accountantsverklaringen een beeld van de kwaliteit en transparantie van de financiële situatie van gemeenten weer. Gemeenten behoren hun financieel verslag jaarlijks in te dienen bij de Audit-General (AG), die vervolgens de uitkomsten rapporteert. Gemeenten moeten streven naar goedgekeurde accountantsverklaringen (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 67). Vaak negeren gemeenten de uitkomsten van deze rapporten of slagen er niet in om informatie aan te leveren (GGLN, 2010, p. 44). In 2012 heeft slechts 5% van alle gemeenten een goedgekeurde accountantsverklaring ontvangen (Auditor General South Africa, 2012).

Uit onderzoek blijkt tevens dat er een gebrek aan financiële vaardigheden binnen de lokale overheid is (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 58). Binnen gemeenten is een gebrek aan gespecialiseerd personeel op het gebied van financiën. Er zijn enkele kleinere gemeenten waarbij van de financiële ambtenaar zelfs verwacht wordt meer taken op zich te nemen dan alleen financiële bezigheden. Daarnaast is het financieel management van veel gemeenten reden tot zorg. Door jarenlang slecht financieel beheer hebben veel gemeenten te kampen met slechte financiële statussen. Om hier iets aan te doen heeft de Nationale regering 'Operation Clean Audit' gestart, waarbij gestreefd wordt naar goedgekeurde accountantsverklaringen voor alle gemeenten in 2014 (Deloitte, 2012, p. 1).

De respondenten bevestigen de zorgelijke financiële situatie van gemeenten. Metropolen hebben over het algemeen een gezonde financiële situatie (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Van metropolen wordt verwacht in hoge mate zelfvoorzienend te zijn. De metropolen hebben een substantieel budget, dat soms zelfs nog groter is dan het budget van de provinciale overheden (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Maar met name in de wat kleinere gemeenten is er een link te zien tussen de financiële situatie van de gemeente aan de ene kant en de capaciteit van die gemeente aan de andere kant (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Het grootste probleem bij veel van deze gemeenten is de moeite die gemeenten hebben om eigen inkomsten te genereren (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Van gemeenten wordt verwacht dat ze een groot deel van hun eigen inkomsten kunnen genereren. Dit model stamt echter nog uit de tijd van de apartheid, waarbij gemeenten nog kleiner waren, een kleinere dienstverleningsrol hadden en het grootste gedeelte van de bevolking uitgesloten werd. Het financiële model past niet meer bij de huidige gemeenten die groter zijn, een groter aantal inwoners

hebben en meerdere en omvangrijkere rollen moeten vervullen (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Veel respondenten geven aan dat in dat geval meer geld van de nationale overheid naar lokale overheid moet gaan. “I think that a bigger position of the national fiscus needs to go to local government” (L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). Respondenten geven echter ook aan dat over het algemeen genoeg geld beschikbaar bij gemeenten, maar dit deze financiële middelen niet goed worden ingezet (A. Tosserams, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011). “I think there are a lot of reports suggesting that municipalities are not spending their funds sufficiently. There are huge challenges” (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012).

Samenvatting: Zowel uit onderzoek als uit de interviews met experts blijkt dat de financiële situatie van Zuid-Afrikaanse gemeenten zorgelijk is. De hoofdoorzaken hiervan zijn dat gemeenten moeite hebben met het werven van eigen inkomsten en dat er een gebrek aan personeel met financiële vaardigheden aanwezig is binnen gemeenten.

5.2.4 Politieke inmenging

Tijdens de behandeling van factoren gedurende de kwalitatieve interviews is het woord corruptie meerdere keren genoemd. Dit in verband met meerdere vormen van politieke inmenging. Onderzoek wijst uit dat er een verband bestaat tussen corruptie aan de ene kant en het negatieve functioneren van gemeenten aan de andere kant (COGTA, 2009, p. 10). De impact van corruptie is groot heeft ernstige gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast is het een inbreuk op de democratie en zorgt het voor een inefficiënte lokale overheid (GGLN, 2010, p. 46).

Eén van de punten die naar voren komt tijdens de interviews is de aanstelling van ambtelijk personeel. Een vaak gehoorde zorg is dat de aanstelling van gemeentelijk personeel gebaseerd is op politieke redenen en niet op basis van vaardigheden en expertise van de persoon (Christmas en Visser, 2009, p. 109). Zoals één van de respondenten verduidelijkt: “There is often a problem of politicians appointing officials. They are politically nominated. I suppose in any political organisation you will find that politicians want to be comfortable with the one they appointed. The challenge is to make sure that you appoint someone who is equitable and performs the duties. That is not what always happens” (J.D. Patrick, persoonlijke communicatie, 13 juni, 2012). Onderzoek bevestigt dat politieke interventie van raadsleden vaak een rol speelt bij de aanstelling van personeel (COGTA, 2009, p. 64). Het komt in de Zuid-Afrikaanse praktijk ook voor dat ambtenaren ontslagen worden door bestuurders, wanneer zij niet met elkaar overweg kunnen om politieke redenen. Een tweede punt van corruptie heeft betrekking op belangenverstrengeling van de lokale bestuurder/ambtenaar. Een veel voortkomend voorbeeld uit de Zuid-Afrikaanse praktijk is het toekennen van

aanbestedingen door gemeenten aan bekenden van de bestuurder/ambtenaar (GGLN, 2010, p. 45). Ook het verkeerd uitgeven van overheidsgeld is een voorkomende vorm van corruptie in Zuid-Afrika (G. Booysen, persoonlijke communicatie, 15 mei, 2012). Door een gebrek aan waarden, principes en ethiek zijn er ambtenaren en politici die er niet zitten voor de publieke zaak, maar waar zelfverrijking hun eerste prioriteit is (A. Tosserams, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011 en H. Buis, persoonlijke communicatie, 16 december, 2011).

Dat ook de Zuid-Afrikaanse bevolking corruptie als een probleem ziet blijkt uit onderzoek van de Afrobarometer. De Afrobarometer is een onafhankelijk onderzoeksproject dat de publieke houding ten opzichte van onder andere corruptie heeft gemeten sinds het jaar 2000. De meest recente resultaten komen uit het jaar 2011. Eén van de meest opmerkelijke resultaten is dat Zuid-Afrikanen voor het eerst corruptie zien als één van de vijf grootste problemen in Zuid-Afrika. Een meerderheid van de inwoners, 51%, ziet gemeenteraadsleden als corrupt (Idasa en Afrobarometer, 2012). Bijna tweederde van de bevolking denkt dat sommige of de meeste raadsleden betrokken zijn bij corruptie (62%) en 10% denkt dat alle raadsleden betrokken zijn bij corruptie (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 18). Burgers beschuldigen lokale leiders van nepotisme en discriminatie in de aanstelling van ambtenaren (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 19)

Sterke overheidsstructuren moeten ervoor zorgen ervoor dat corruptie geminimaliseerd wordt. Immers, vaag beleid, onduidelijke regels en frameworks zijn een goede basis voor corruptie (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Gemeenten met zwakke systemen en met een gebrek aan gekwalificeerd personeel, zijn het meest gevoelig voor corruptie (National Planning Commission, 2011b, p. 25). Het beste om te doen is de mogelijkheden tot corruptie zo klein mogelijk te maken (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Onlangs heeft de verantwoordelijke minister van Zuid-Afrika nog uitgesproken te willen vechten tegen corruptie in gemeenten. Het ministerie wil samenwerken met de samenleving om corruptie in gemeenten te herkennen en aan te pakken (Baloyi, 2012). Echter, de grootste verantwoordelijkheid ligt bij de ambtenaren/politici zelf om corruptie tegen te gaan (GGLN, 2010, p. 47). Zoals één van de respondenten laat weten: “You deliver for everyone in the municipality. Not just for the ones belong to a political party” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012).

Samenvatting: Experts geven tijdens interviews politieke inmenging in de vorm van corruptie aan als missende factor. Onderzoek wijst ook uit dat er een verband bestaat tussen corruptie aan de ene kant en het negatieve functioneren van gemeenten aan de andere kant (COGTA, 2009, p. 10). In de

praktijk gaat het om corruptie met betrekking tot de aanstelling van personeel en belangenverstrengeling. Een groot deel van de Zuid-Afrikaanse bevolking ziet de lokale overheid als corrupt. De nationale overheid geeft aan te willen vechten tegen corruptie.

5.3 Factoren op institutioneel niveau

Zoals in het theoretisch hoofdstuk besproken, is de relatie die de gemeente met haar omgeving heeft van invloed op het functioneren van die betreffende gemeente. De open systeem benadering ziet een gemeente als een open systeem, waarbij de relatie met de omgeving belangrijk is voor het goed kunnen functioneren van die gemeente. Zuid-Afrikaanse gemeenten kennen twee belangrijke actoren in haar omgeving: de samenleving en hogere bestuurslagen. De relatie die de gemeente heeft met haar omgeving is volgens de theorie van invloed op de capaciteit van gemeenten. De relatie tussen de gemeente en haar omgeving, uitgesplitst in de relatie met samenleving en relatie met andere bestuurslagen (nationale en provinciale overheden), wordt in deze paragraaf toegepast op Zuid-Afrika. De experts gaven tijdens de afname van interviews factoren aan die ze missen. Twee van deze factoren spelen zich af op dit institutionele niveau, aangezien deze factoren vanuit de omgeving van de gemeente komen: unfunded mandates en de structuur van gemeenten.

5.3.1 Relatie met samenleving

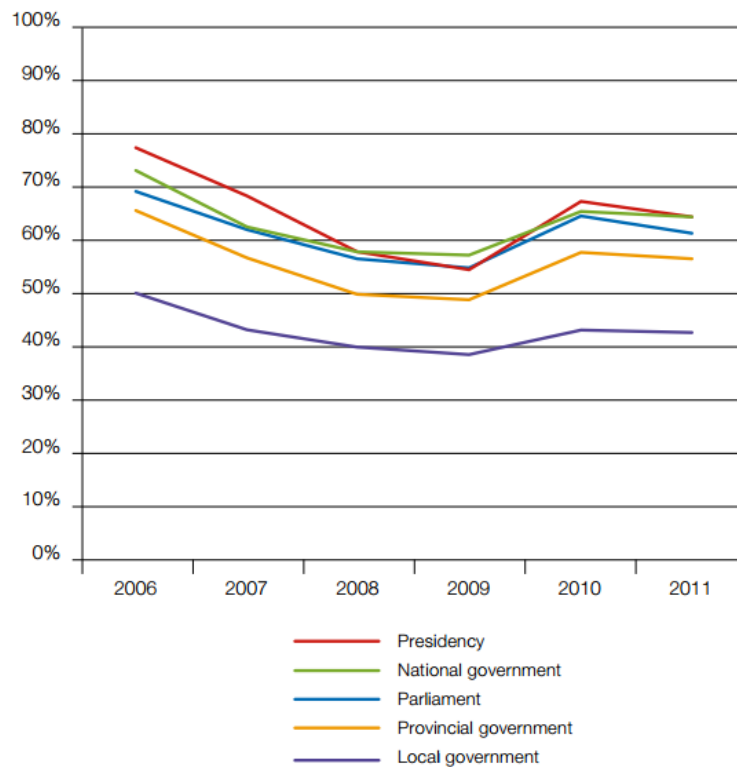
In hoofdstuk zeven, artikel 152, van de Zuid-Afrikaanse grondwet staat één van de doelen van gemeenten als volgt beschreven: “Encourage the involvement of communities and community organizations in the matters of local government” (grondwet, 1996). De lokale overheid heeft de taak om burgerparticipatie zoveel mogelijk aan te moedigen. In ‘The White Paper of Local Government’ is vastgelegd dat de lokale overheid verplicht is om samen te werken met de samenleving: met burgers en groepen binnen de samenleving (COGTA, 2009, p. 12). Tevens bestaat er nationale wetgeving omtrent burgerparticipatie, zoals het instellen van wijkraden en verschillende maatregelen om de gemeente meer open en transparant te maken naar de samenleving toe. Uit onderzoek blijkt dat in gemeenten waar sprake is van een goed functionerend participatie systeem waar burgers hun wensen kunnen uiten en wanneer hier ook iets mee gedaan wordt, burgers ook meer vertrouwen hebben in het vermogen van de lokale overheid om deze behoeften aan te pakken. Burgers zullen hierdoor minder gefrustreerd zijn bij bijvoorbeeld tekortkomingen in de dienstverlening (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 89).

Het meest gebruikte participatie mechanisme in Zuid-Afrika is de wijk commissie. Wijkcommissies vormen de basis van een democratische lokale overheid in Zuid-Afrika. In gemeenten waar burgers tijdens verkiezingen stemmen op wijkraadsleden wordt gewerkt met wijk commissies. Dit is in hoofdstuk twee van dit hoofdstuk al kort behandeld. Wijk commissies bestaan uit een wijkraadslid als

voorzitter van de commissie en maximaal tien personen afkomstig uit de betreffende wijk. Het wijkcommissie systeem versterkt de participatieve democratie in de lokale overheid. De commissie maakt het mogelijk voor burgers om te participeren in het besluitvormingsproces en dat kwesties vanuit de samenleving goed vertegenwoordigd worden in de gemeenteraden. Tevens zorgen de commissies voor een betere communicatie tussen de gemeenteraad en de burgers (Geyer, 2007, p. 19). In de praktijk blijkt dat deze wijkraden hun doelen niet bereiken. Zoals in de *State of Local Government in South Africa* (2009) staat beschreven: "...the functionality and effectiveness of the ward committees is a matter of serious concern." Ondanks handboeken, richtlijnen en trainingsprogramma's blijft de functionaliteit van wijkraden een uitdaging (COGTA, 2009, p. 13). Slechts 7% van de bevolking vindt dat zij heel goed in de mogelijkheid waren door gemeenteraden om te participeren in raadsbesluiten. 64% van de burgers geeft redelijk tot heel slecht aan. 64% van de bevolking denkt raadsleden nooit, of alleen af en toe, luistert naar wat de burger heeft te zeggen (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 18). Vaak komt het neer op informeren over de al genomen besluiten. De inbreng van burgers is daarnaast vaak niet terug te zien in de uiteindelijke plannen en eveneens wordt er over de reden hiervoor niet gecommuniceerd naar de burger toe (COGTA, 2009, p. 8).

De opkomst bij lokale verkiezingen kan gezien worden als een andere indicator voor de relatie tussen de gemeente en haar samenleving. De opkomst bij de afgelopen drie lokale verkiezingen is met een gemiddelde van 51,4% laag te noemen (57,6% in 2011, 48,4% in 2006 en 48,1% in 2000) (Independent Electoral Commission of South Africa, 2011). Daarnaast is de opkomst van de lokale verkiezingen in vergelijking met nationale en provinciale verkiezingen het laagst. De reden voor deze lage opkomst is het gebrek aan interesse en vertrouwen van de samenleving in de lokale overheid (Visser, 2009, p. 12). Dit gebrek aan vertrouwen en geloof van de bevolking in de lokale overheid uit zich ook in de golf van protesten vanuit de samenleving. Dit kan gezien worden als een symptoom van de vervreemding tussen de burger en de gemeente (COGTA, 2009, p. 11). Zuid-Afrikaanse burgers lijken de afgelopen jaren steeds minder vertrouwen te hebben in het functioneren van hun gemeente (Bratton & Sibanyoni, 2006, p. 7). De Afrobarometer, een onafhankelijk onderzoeksproject, meet de sociale, politieke en economische houding van de bevolking. Een meting uit 2008 laat zien dat 49% van de Zuid-Afrikaanse bevolking geen of heel weinig vertrouwen heeft in de lokale overheid (Paradza, Mokwena en Richards, 2010, p. 18). In 2011 heeft slecht 43% van de Zuid-Afrikaanse bevolking vertrouwen in de lokale overheid (Lefko-Everett, Nyoka en Tiscornia, 2011, p. 14). Zoals het figuur hieronder weergeeft is het vertrouwen in de lokale overheid onder de bevolking verreweg het laagst onder alle overheidsinstituties:

Figuur 5.1: Vertrouwen in overheidsinstellingen 2006-2011



Bron: Lefko-Everett, Nyoka en Tiscornia (2011, p.14)

Het probleem omtrent burgerparticipatie in veel gemeenten moet ook gezocht worden aan de kant van de samenleving. De bevolking weet vaak niet hoe de lokale overheid werkt (COGTA, 2009, p. 8). Hierdoor hebben zij vaak ook geen interesse in de lokale overheid en weten vaak niet wat de rol is van de lokale overheid en wat zij van de lokale overheid kunnen verwachten. Als burgers namelijk denken dat de lokale overheid er voor verantwoordelijk is, zal dit ook gevolgen hebben op de perceptie van de burgers ten opzichte van de lokale overheid (Bratton & Sibanyoni, 2006, p. 4).

Respondenten bevestigen het beeld dat uit onderzoeken naar voren komt. De relatie tussen de lokale overheden en de samenleving kan verbeterd worden. Burgers worden vaak pas aan het einde van het besluitvormingsproces erbij betrokken (A. Tosserams, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011). De meeste experts geven aan dat het probleem van de gebrekkige relatie zit in de informatie die de samenleving ontvangt dan wel op zoekt. Zo geeft één van de respondenten aan: “Many of the protests we have in the country could have been avoided if people were given information. The more a municipality interacts with its community, the relationship between the community and municipality will be improved” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Daarnaast zijn burgers niet altijd op de hoogte wat zij van hun gemeente kunnen verwachten. Wat regelmatig te zien is, is dat burgers protesteren over bepaalde zaken die niet tot de taken van gemeenten behoren. “Sometimes I think communities do not understand exactly what the responsibilities of the municipality are” (L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). Vaak

zijn dit taken van de provinciale overheid of de nationale overheid (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012).

Samenvatting: De relatie tussen de gemeente en de samenleving wordt als een beïnvloedende factor voor de capaciteit van de gemeente gezien. Uit onderzoek blijkt dat de wijkraden hun doelen vaak niet bereiken. Daarnaast hebben burgers weinig vertrouwen in de lokale overheid.

5.3.2 Relatie met andere bestuurslagen

Zuid-Afrika kent een intergouvernementeel systeem dat gebaseerd is op het principe van samenwerking tussen de drie lagen van bestuur: lokaal, provinciaal en nationaal. Hoofdstuk drie van de grondwet beschrijft de drie lagen van bestuur als: ‘distinctive, interdependent en interrelated’ (National Treasury, 2011b). In artikel 154 en 155 van de Zuid-Afrikaanse grondwet staat dat zowel de nationale overheid als de provinciale overheid de taak heeft om toe te zien op gemeenten en gemeenten te ondersteunen waar nodig (COGTA, 2009, p. 17). Daarnaast mag de provinciale overheid ingrijpen wanneer een gemeente niet aan de verplichtingen zoals vastgelegd in de grondwet kan voldoen (South African Government Information, 2012): “When a municipality cannot or does not fulfil an executive obligation in terms of the Constitution or legislation, the relevant provincial executive may intervene by taking any appropriate steps to ensure fulfilment of that obligation” (South African Government Information, 2012).

Het gebrek aan een goede relatie tussen het lokaal bestuur aan de ene kant en de nationale en provinciale overheid aan de andere kant wordt gezien als belemmering voor het functioneren van gemeenten. Uit onderzoeken komen twee oorzaken naar voren: onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de lokale overheid en andere overheden en het gebrek aan nationale en provinciale toezicht op gemeenten.

De onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden wordt vaak als mogelijke oorzaak voor het gebrek aan een goede relatie tussen de lokale overheid en de andere overheden gezien. Hoewel sommige functies zijn toegewezen aan een specifieke laag van overheid, zijn veel andere functies verdeeld over de drie lagen van bestuur. In de grondwet staat beschreven dat wanneer gemeenten de nodige capaciteit hebben ontwikkeld, veel van de functies die nu nog onder de verantwoordelijkheid van de nationale en provinciale overheden vallen, zullen worden toegewezen aan gemeenten. Aanvullende functies en taken kunnen door de nationale en provinciale overheden overgebracht worden naar lokale overheden of een specifieke gemeente (Visser, 2009, p. 12). Deze slecht gedefinieerde functies en taken zijn sinds het bestaan van de nieuwe lokale overheden een grote zorg en leidt tot verwarring (Christmas en Visser, 2009, p. 110).

Een tweede oorzaak heeft te maken met het toezicht en monitoren van nationale en provinciale overheid op de lokale overheid. In de Grondwet is vast gelegd dat dit een taak van de nationale overheid en de provincies is. In de praktijk blijkt dat zowel de nationale overheid als de provincies de afgelopen jaren steken laten vallen in het monitoren en ondersteunen van gemeenten. Veel district gemeenten en lokale gemeente klagen over zwakke of slechte ondersteuning van provincies (National Planning Commission, 2012). Aangezien de nationale overheid en de provinciale overheden hierin zijn tekort geschoten, heeft dit ook zo zijn effect gehad op de capaciteit van gemeenten (Carrim, 2011a).

De experts bevestigen tijdens de interviews het beeld over de verstoorde relatie tussen de lokale overheid en de andere twee overheidslagen: “You do find in certain instances there are relationship issues between municipalities and provincial government. And even national government” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). De relaties tussen de drie overheidslagen verwoordt één van de experts als volgt: “If you look at our system of national, provincial and local government: It looks like an excellent system on paper. But it is a difficult one in practice” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Het functioneren van lokale overheden is voor een deel afhankelijk van het functioneren van provinciale overheden en de nationale overheid (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Een goede relatie met de provinciale overheid is daarom belangrijk voor gemeenten (A. Tosserams, persoonlijke communicatie, 12 december, 2011). Provincies hebben een ondersteunende en controleren taak ten opzichte van gemeenten. Sommige provincies functioneren echter slecht (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012), en zijn niet in staat om lokale overheden te ondersteunen en dit is terug te zien in het functioneren van deze lokale overheden (L. Tredoux, persoonlijke communicatie, 16 mei, 2012). Veel gemeenten ontvangen deze ondersteuning niet. In sommige provincies is het zelfs zo dat gemeenten beter functioneren dan provincies zelf (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012).

Samenvatting: De gebrekkige relatie tussen het lokaal bestuur aan de ene kant en de nationale en provinciale overheid aan de andere kant wordt gezien als belemmering voor het functioneren van gemeenten. Uit onderzoeken komen twee oorzaken naar voren: onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de lokale overheid en andere overheden en het gebrek aan nationale en provinciale toezicht op gemeenten. Experts bevestigen dit beeld gedurende de interviews.

5.3.3 Unfunded mandates

Eén van de factoren die door meerdere experts als missende factor wordt genoemd is: ‘unfunded mandates’. Wanneer gemeenten verantwoordelijkheid krijgen voor bepaalde taken zodat dat budget wordt toegewezen voor de uitvoering hiervan, worden ‘unfunded mandates’ genoemd (ETU, 2012).

Volgens de experts hebben deze ‘unfunded mandates’ een negatieve invloed op de capaciteit van gemeenten. Zoals één van de experts aangeeft: “Unfunded mandates are a main problem” (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012). Gemeenten krijgen geen geld om taken uit te voeren, terwijl de samenleving wel verwacht dat de lokale overheid deze diensten uitvoert. De samenleving denkt dan dat het de taken van gemeenten zijn. De oplossing voor dit probleem is volgens de experts wanneer deze functies toe worden gewezen aan gemeenten, daarbij ook de benodigde financiële middelen over moeten worden dragen (L. Joel, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2012).

Ook in documenten komen deze ‘unfunded mandates’ aan de orde. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten regelmatig klagen over diensten die zij leveren, maar waarvoor zij geen budget ontvangen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de (kwaliteit van) dienstverlening (National Planning Commission, 2011b, p. 21). Door een gebrek aan duidelijkheid omtrent taken leidt in veel gevallen dat gemeente belast zijn met taken waarvoor zij geen budget ontvangen (National Planning Commission, 2012). Onderzoek heeft aangetoond dat gemeenten de volgende taken namens provincies uitvoeren, zonder daarvoor budget te ontvangen: huisvesting, gezondheidszorg, wegen, bibliotheken en musea (Financial and fiscal commission, 2011, p. 2). Dit zijn typische provinciale taken, die veelal worden uitgevoerd door gemeenten. Gemeenten zien deze diensten als een deel van hun sociale en maatschappelijke verantwoordelijkheden en blijven daarom deze diensten leveren zonder daar financiering voor te ontvangen (Municipal Demarcation Board, 2012, p. 104). Lokale overheden vervullen deze taken van provincies of district gemeenten. “There are many functions performed by local government on behalf of provincial government” (R. Baatjies, persoonlijke communicatie, 10 mei, 2012). Daarnaast komt het ook in veel voor dat district gemeenten het geld ontvangen voor de toegewezen taken, maar deze gemeenten dit geld niet doorgeven aan de lokale overheden die de taken daadwerkelijk uitvoeren (National Treasury, 2011, p. 34).

Samenvatting: Experts geven tijdens interviews de ‘unfunded mandates’ aan als een missende factor die van invloed is op de capaciteit van gemeenten. Door een gebrek aan duidelijkheid omtrent taken en verantwoordelijkheden, voeren lokale gemeenten vaak taken uit waarvoor zij geen budget ontvangen.

5.3.4 De structuur van gemeenten

Zoals naar voren is gekomen bij de factor ‘relatie met andere bestuurslagen’, zijn de verantwoordelijkheden en taken tussen de drie bestuurslagen onduidelijk. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende categorieën gemeenten: de districten en lokale gemeenten. In verschillende interviews met experts wordt dit “two-tier” systeem als

ineffectief gezien, dat niet ten goede komt aan het functioneren van gemeenten. Het “two-tier” systeem is oorspronkelijk bedacht met het idee dat district gemeenten ondersteuning moeten geven aan lokale gemeenten met gebrekkige capaciteit. District gemeenten worden verantwoordelijk gesteld voor veel verschillende diensten, maar hebben de mogelijkheid deze verantwoordelijkheden over te hevelen naar de lokale gemeenten. In de praktijk leidt dit tot veel verwarring. In sommige gevallen heeft de lokale overheid de nodige infrastructuur, maar ontvangt de district gemeente het geld ervoor. De district gemeente is echter niet bereid om het geld over te hevelen naar de lokale gemeente, waarbij de lokale gemeente daarentegen ook niet bereid is de controle over de infrastructuur over te hevelen naar de district gemeente. Dit leidt tot een situatie waarin geld wordt betaald aan de verkeerde gemeente, wat uiteindelijk een negatieve invloed heeft op de kwaliteit van de basis voorzieningen (National Planning Commission, 2011). De meeste kritiek op dit systeem is: dat district gemeenten niet nuttig zijn in grote delen van het land en dat waar ze nuttig zijn, duidelijkere en effectievere bestuurs- en financieringsregelingen moeten komen met betrekking tot lokale gemeenten (Municipal Demarcation Board, 2012, p. vi).

Daarnaast moeten district gemeenten een coördinerende en faciliterende rol spelen voor de lokale gemeenten. Deze rollen vervullen zij echter vaak niet. Dit komt door de competitie die er bestaat tussen district gemeenten en lokale gemeenten op het gebied van leiderschap, financiële middelen en geschoold personeel. Hoewel sommige district gemeenten de rol van ondersteuning aan lokale gemeenten op zich hebben genomen en sommige shared services hebben ingesteld, zijn veel district gemeenten niet in staat om capaciteit aan de lokale gemeenten te verlenen (Municipal Demarcation Board, 2010, p.4).

Uit een onderzoek naar de functies die district gemeenten vervullen blijkt dat het systeem van district gemeenten en lokale gemeenten niet bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van het overheidssysteem (Municipal Demarcation Board, 2010, p.4). District gemeenten spelen de belangrijkste rol in gebieden waar lokale gemeenten zwak zijn, indien district gemeenten hier toe in staat zijn. In meer stedelijke gebieden spelen district een minimale rol. Hier is het dan verstandig om te overwegen om slechts één soort gemeenten van te maken. “South Africa needs to move toward a more differentiated approach to districts that will better accommodate the gaps they need to fill in different parts of the country” (National Planning Commission, 2011). Gemeenten die de capaciteit bezitten zouden meer verantwoordelijkheden en taken moet kunnen krijgen dan gemeenten waarbij een gebrek aan capaciteit is. Met name gemeenten in landelijke gebieden moeten zich kunnen focussen op de kerntaken en niet worden belast met teveel extra verantwoordelijkheden. De enige manier om dit op te lossen is om tot een duidelijke rolverdeling te komen (National Planning Commission, 2011). Een andere oplossing die vaak gegeven wordt is het opheffen van het two-tier

systeem. En district gemeenten af te schaffen en meerder lokale gemeenten samen te voegen tot één gemeente.

Samenvatting: In verschillende interviews met experts wordt het “two-tier” systeem als ineffectief gezien, dat niet ten goede komt aan het functioneren van gemeenten. Onderzoek bevestigt dit beeld waaruit blijkt dat het systeem van district gemeenten en lokale gemeenten niet bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van het overheidssysteem.

5.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de capaciteit van Zuid-Afrikaanse gemeenten behandeld. Deze factoren zijn afgeleid van drie theoretische benaderingen, zoals besproken in hoofdstuk drie van dit onderzoek, en afkomstig van de kwalitatieve interviews met experts. Er kan nu een antwoord worden gegeven op de twee empirische deelvragen: ‘Hebben de factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?’ en ‘Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?’. Voor iedere factor is gekeken naar de situatie daarvan in Zuid-Afrikaanse gemeenten en of deze factor van invloed zijn op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Dit bleek echter moeilijk objectief vast te stellen, aangezien het lastig is om aan de hand van de vergaarde data vast te kunnen stellen of een bepaalde factor van invloed is op de capaciteit van gemeenten. Er is echter getracht dit zo goed mogelijk te doen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat factoren nauw met elkaar samen hangen. Zo zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van ambtenaren en de aanwezigheid van personeel nauw gerelateerd aan elkaar. Hierdoor is het niet mogelijk om alle factoren los van elkaar te zien. De tabel hieronder geeft een overzicht van iedere factor, onderverdeeld in de drie verschillende niveaus van capaciteit, met daarbij de verklaring voor de invloed op de gemeentelijke capaciteit in Zuid-Afrika.

Tabel 5.1: Factoren + verklaring

Factoren op individueel niveau	
Factor	Verklaring
Kwaliteit van ambtenaren	Ambtenaren hebben over het algemeen een laag opleidingsniveau, een gebrek aan vaardigheden en korte relevante werkervaring.
Kwaliteit van bestuurders	Geen opleidingseisen voor bestuurders, een gebrek aan vaardigheden en na elke lokale verkiezingen grote instroom van ‘nieuwe’ bestuurders.
Effectief leiderschap	Bestuurders communiceren slecht met samenleving en gedragen zich soms corrupt.

Factoren op organisatie niveau	
Factor	Verklaring
Aanwezigheid van personeel	Gemeenten hebben een hoog aantal openstaande vacatures, waaruit blijkt dat gemeenten moeite hebben met het aantrekken van personeel. Daarnaast zijn er in gemeenten hoge personeelsverloop cijfers.
Samenwerking tussen personeel	De samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren is door de aanwezige onduidelijkheid over rollen complex.
Financiële situatie	Gemeenten hebben moeite met het genereren van eigen inkomsten, afgekeurde accountantsverklaringen en hebben een gebrek aan personeel met financiële vaardigheden, waardoor de financiële situatie zorgelijk is.
Politieke inmenging	In gemeenten is politieke inmenging bij de aanstelling van personeel aanwezig evenals belangenverstrengeling.

Factoren op institutioneel niveau	
Factor	Verklaring
Relatie met samenleving	Wijkcommissie functioneren niet als effectief burgerparticipatie mechanisme, de opkomst bij lokale verkiezingen is met gemiddeld 51,4% laag te noemen en burgers hebben de laagste vertrouwen in de lokale overheid van alle overheidslagen. Hierdoor is de relatie van de gemeente met de samenleving matig te noemen.
Relatie met andere bestuurslagen	Gemeenten hebben een matige relatie met zowel de provincie als de centrale overheid door een onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en het gebrek aan nationale en provinciale toezicht op gemeenten.
Unfunded mandates	Van gemeenten wordt verwacht taken uit te voeren waarvoor zij geen budget krijgen

	toegewezen. Deze aanwezigheid van unfunded mandates hebben een negatieve invloed op de capaciteit van gemeenten.
• Structuur van gemeenten	Het 'two-tier' systeem bestaande uit district gemeenten en lokale gemeenten zorgt voor onduidelijkheid.

Zoals afgelezen kan worden uit de tabel hierboven zijn alle factoren van negatief invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Er kan niets gezegd worden over de sterkte van die invloed. Wel kan gesteld dat de factoren in wat voor een mate dan ook invloed hebben op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Een antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek kan gegeven worden: "Hebben de factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?". Het antwoord luidt: Ja, de volgende factoren voortkomend uit de theorie invloed hebben op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika: Een gebrek aan kwaliteit van ambtenaren, gebrek aan kwaliteit van bestuurders, ontbreken van effectief leiderschap, afwezigheid van personeel, ontbrekende samenwerking tussen personeel, zorgelijke financiële situatie, de matige relatie met samenleving en de matige relatie met andere bestuurslagen dragen bij aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika.

Tevens kan antwoord gegeven worden op tweede en laatste empirische deelvraag van dit onderzoek: "Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?". De factoren die volgens de empirie de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika beïnvloeden zijn: de aanwezigheid van politieke inmenging, de aanwezigheid van unfunded mandates en de onduidelijke structuur van gemeenten.

Aan het eind van het theoretisch hoofdstuk zijn drie hypothesen geformuleerd:

1. Individuele factoren zijn van invloed op capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika
2. Organisatie factoren zijn van invloed op capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika
3. Institutionele factoren zijn van invloed op capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika

Nu de resultaten van dit onderzoek zijn gepresenteerd, kan gesteld worden dat al deze drie de hypothesen empirisch worden ondersteund. Zowel individuele factoren als organisatie factoren als institutionele factoren zijn van invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika.

6. Conclusie

In dit onderzoek is gekeken naar factoren die de capaciteit van gemeenten beïnvloeden. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: ‘Welke factoren dragen bij aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten?’. Door deze vraag te beantwoorden kan aan de doelstelling van dit onderzoek worden voldaan: ‘Inzicht krijgen in factoren die van invloed zijn op gemeentelijke capaciteit, teneinde het functioneren van Zuid-Afrikaanse gemeenten te kunnen verklaren’. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Dit zal gedaan worden aan de hand van de vier deelvragen, zoals beantwoord in de voorgaande hoofdstukken, kort te herhalen in paragraaf één. In paragraaf twee zal antwoord gegeven worden op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Paragraaf drie behandelt de discussie, waarbij aandacht wordt besteed aan tekortkomingen van dit onderzoek en rivaliserende verklaringen. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal ingaan op aanbevelingen voor vervolg onderzoek.

6.1 Beantwoording van de deelvragen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. De beantwoording van deze deelvragen is noodzakelijk om uiteindelijk de centrale vraagstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. De vier deelvragen vallen uiteen in twee theoretische deelvragen (deelvraag 1 en 2) en twee empirische deelvragen (deelvraag 3 en 4). In deze paragraaf zal de beantwoording plaatsvinden van alle vier de deelvragen.

6.1.1 Antwoord op deelvraag 1

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is de vormgeving van lokaal bestuur in Zuid-Afrika beschreven. Hiermee is antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe is het lokaal bestuur in Zuid-Afrika vormgegeven?’. Sinds de eerste nationale democratische verkiezingen in 1994 in Zuid-Afrika is een begin gemaakt met het democratiseren en decentraliseren van de lokale overheid. In hoofdstuk 7 van de Zuid-Afrikaanse grondwet uit 1996 zijn lokale overheden verankerd. De doelen en taken van gemeenten staan hierin vastgelegd. Vandaag de dag telt Zuid-Afrika 284 gemeenten, onderverdeeld in 8 metropolen, 44 district gemeenten en 226 lokale gemeenten (South African Government Information, 2012). Deze drie verschillende categorieën gemeenten verschillen onderling van elkaar in het aantal taken dat zij moeten uitvoeren, de politieke bestuursystemen die zij hanteren en in financieel opzicht. Ondanks de vele pogingen van de Zuid-Afrikaanse overheid de afgelopen jaren, blijven gemeenten te maken hebben met veel uitdagingen (COGTA, 2009, p. 5).

6.1.2 Antwoord op deelvraag 2

In het theoretisch kader is antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: ‘Welke factoren verklaren de capaciteit van gemeenten volgens de theorie?’. Dit hoofdstuk is gestart met het definiëren van het centrale begrip van dit onderzoek: capaciteit. Een eenduidige en algemeen geaccepteerde definitie van capaciteit bestaat er niet. In dit onderzoek is ervoor gekozen om capaciteit te definiëren als: “The ability of local government to perform their functions.” Capaciteit kan worden onderverdeeld in drie niveaus: het individuele niveau, het organisatie niveau en het institutionele niveau. Deze drie verschillende niveaus sluiten aan op drie verschillende benaderingen over het functioneren van organisaties. De klassieke benadering ziet organisaties als gesloten systemen, waarbij de individuele werknemer centraal staat. Volgens deze benadering zijn twee factoren, afspelend op het individuele niveau, van invloed op het functioneren van organisaties: de kwaliteit van het personeel en effectief leiderschap. De human relations benadering volgt als kritische reactie op de rationele klassieke benadering. Bij de human relations benadering komt meer aandacht voor de menselijke kant van werknemers, waarbij werknemers als onderdeel van een groep worden gezien. Bij deze benadering gaat het om het functioneren van de organisatie als geheel, waarbij drie factoren een rol spelen: de aanwezigheid van personeel, de samenwerking tussen personeel en de financiële situatie van een organisatie. Een derde theorie ziet een organisatie, in tegenstelling tot de voorgaande twee theorieën, als een open systeem. Het functioneren van organisaties is volgens deze theorie, de open systeem benadering, afhankelijk van haar omgeving: een factor op institutioneel niveau. Volgens de theorie verklaren de volgende factoren de capaciteit van gemeenten:

Factoren op individueel niveau
• Kwaliteit van personeel • Effectief leiderschap
Factoren op organisatie niveau
• Aanwezigheid van personeel • Samenwerking tussen personeel • Financiële situatie
Factoren op institutioneel niveau
• Relatie met omgeving

6.1.3 Antwoord op deelvraag 3

De beantwoording van derde deelvraag van dit onderzoek is aan bod gekomen in hoofdstuk vijf van dit onderzoek: de resultaten. In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: ‘Hebben de

factoren voortkomend uit de theorie invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?'. Volgens de theorie zijn zes factoren van invloed op de capaciteit van gemeenten. Na operationalisatie van de factoren zijn dit acht factoren geworden:

Factoren op individueel niveau
• Kwaliteit van ambtenaren • Kwaliteit van bestuurders • Effectief leiderschap
Factoren op organisatie niveau
• Aanwezigheid van personeel • Samenwerking tussen personeel • Financiële situatie
Factoren op institutioneel niveau
• Relatie met samenleving • Relatie met andere bestuurslagen

Voor iedere factor afzonderlijk is aan de hand van zowel inhoudsanalyse als kwalitatieve interviews met experts vastgesteld of die factor van invloed is op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Het antwoord op deelvraag drie luidt: Ja, de factoren voortkomend uit de theorie hebben invloed op de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika: kwaliteit van ambtenaren, kwaliteit van bestuurders, effectief leiderschap, aanwezigheid van personeel, samenwerking tussen personeel, financiële situatie, relatie met samenleving en relatie met andere bestuurslagen.

6.1.3 Antwoord op deelvraag 4

De laatste empirische deelvraag is tevens beantwoord in hoofdstuk vijf van dit onderzoek. Er is antwoord gegeven op de deelvraag: 'Welke factoren beïnvloeden volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika?'. Voor het beantwoorden van de laatste empirische deelvraag is bij de afname van de kwalitatieve interviews met experts gevraagd naar ontbrekende factoren die van invloed kunnen zijn op de capaciteit van gemeenten. Dit is verder onderbouwd met de bestudering van documenten. Tijdens de dataverzameling komen vier factoren naar voren, die niet in het theoretisch hoofdstuk aan bod zijn gekomen:

Factoren op organisatie niveau
• Politieke inmenging
Factoren op institutioneel niveau
• Unfunded mandates • Structuur van gemeenten

Het antwoord op deelvraag vier luidt: factoren die volgens experts de capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika beïnvloeden zijn: politieke inmenging, unfunded mandates en de structuur van gemeenten.

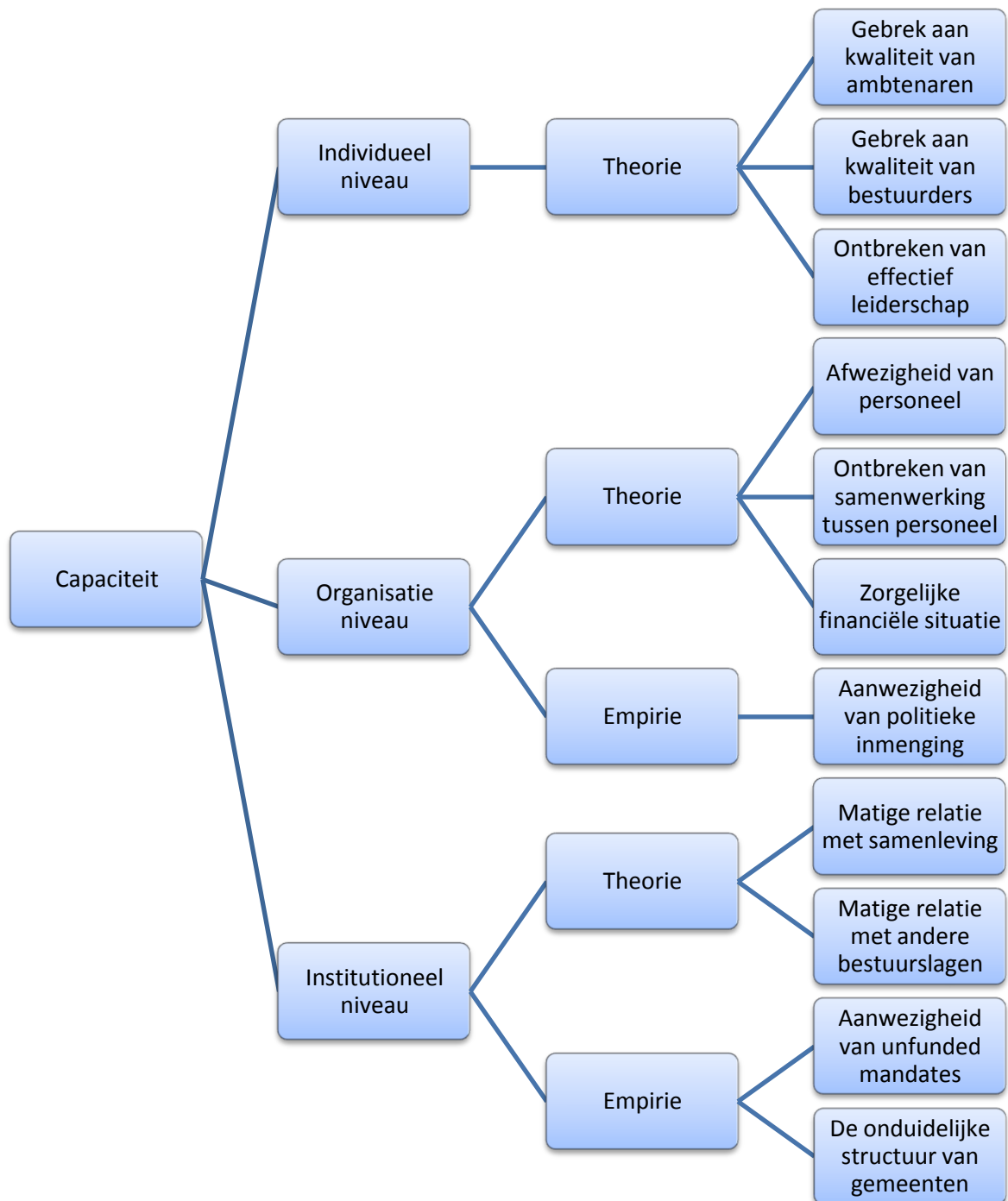
6.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling

Nu alle deelvragen zijn beantwoord, kan antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek: 'Welke factoren dragen bij aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten?'. Het antwoord op deze vraagstelling luidt: Gebrek aan kwaliteit van ambtenaren, gebrek aan kwaliteit van bestuurders, ontbreken van effectief leiderschap, afwezigheid van personeel, ontbrekende samenwerking tussen personeel, zorgelijke financiële situatie, politieke inmenging, matige relatie met samenleving en met andere bestuurslagen, unfunded mandates en onduidelijke structuur van gemeenten dragen bij aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. In dit onderzoek is gebleken dat al deze factoren bijdragen aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Gemeenten in Zuid-Afrika kampen met een gebrek aan kwaliteit van ambtenaren. Het lage opleidingsniveau, de gebrekkige vaardigheden en korte relevante werkervaring van ambtenaren wordt als belemmerende factor gezien voor het functioneren van gemeenten. Om hier iets aan te doen is in 2011 een wetswijziging doorgevoerd waarmee minimale eisen worden gesteld aan ambtenaren. Daarnaast draagt de gebrekkige kwaliteit van bestuurders bij aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Aangezien geen eisen worden gesteld aan kandidaat-raadsleden wat betreft opleidingsniveau, werkervaring en vaardigheden kan in principe iedere burger bestuurder van een gemeente worden. In de Zuid-Afrikaanse praktijk leidt dit tot bezorgdheid over de kwaliteit van bestuurders in het land. Het ontbreken van effectief leiderschap draagt tevens bij aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten in Zuid-Afrika. Hoewel deze factor moeilijk te meten is en tevens weinig onderzoek naar is gedaan, wordt deze factor regelmatig als reden aangedragen voor het gebrekkige functioneren van gemeenten. De afwezigheid van personeel in gemeenten komt aan de ene kant doordat gemeenten moeite hebben met het aantrekken van (gekwificeerd) personeel en aan de andere kant doordat gemeenten moeite hebben met het behouden van personeel. Dit heeft negatieve gevolgen voor de capaciteit in gemeenten. Het

ontbreken van samenwerking tussen personeel binnen gemeenten heeft tevens invloed op het functioneren van gemeenten. Met name de onduidelijke rolverdeling tussen ambtenaren aan de ene kant en bestuurders aan de andere kant leidt tot een gebrekkige samenwerking tussen personeel in Zuid-Afrikaanse gemeenten. De zorgelijke financiële situatie van gemeenten komt doordat gemeenten moeite hebben met het genereren van eigen inkomsten en een gebrek aan personeel met financiële vaardigheden hebben. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten te maken hebben met politieke inmenging, waarbij gefraudeerd wordt met het aanstellen van personeel en aan belangenverstrengeling wordt gedaan. De negatieve impact van deze vormen van corruptie is groot op het functioneren van gemeenten. Burgerparticipatie werkt in veel gemeenten niet zoals het zou moeten werken en tevens hebben burgers weinig vertrouwen in gemeenten, waardoor sprake is van een matige relatie tussen gemeenten aan de ene kant en de samenleving aan de andere kant. Ook is de relatie van gemeenten met andere bestuurslagen matig te noemen. De hoofdoorzaken hiervan zijn de onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en de andere overheden en het gebrek aan nationale en provinciale toezicht op gemeenten. Deze matige relatie tussen gemeenten en andere bestuurslagen wordt versterkt door de aanwezigheid van unfunded mandates. Gemeenten voeren taken uit zonder het daarbij behorende budget voor te ontvangen, dat negatieve gevolgen heeft voor de (kwaliteit) van dienstverlening voor burgers. Een laatste factor die bijdraagt aan de gebrekkige capaciteit van gemeenten is de structuur van gemeenten. Het 'two-tier' systeem, waarbij district gemeenten en lokale gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor taken, functioneert niet effectief.

Gesteld kan worden dat bij het verklaren van het functioneren van Zuid-Afrikaanse gemeenten gekeken moet worden naar al deze factoren. Deze factoren hebben, in wat voor een mate dan ook, een negatieve invloed op de gemeentelijke capaciteit. Om het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika te verbeteren zal dan ook actie ondernomen moeten worden met betrekking tot deze factoren. Op de volgende pagina is een schematische weergave gegeven van de factoren die bijdragen aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten en daarmee een schematische weergave van het antwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

Figuur 5.2: Factoren die bijdragen aan de gebrekkige capaciteit in Zuid-Afrikaanse gemeenten



6.2 Discussie

In deze paragraaf worden de tekortkomingen van dit onderzoek behandeld. Tevens wordt ingegaan op rivaliserende verklaringen van dit onderzoek.

6.3.1 Tekortkomingen onderzoek

Dit onderzoek is onderhevig aan een aantal tekortkomingen. Allereerst is er sprake van een methodologische tekortkoming. Uitspraken in dit onderzoek worden gedaan voor alle gemeenten samen. Hierbij zijn gemeenten niet opgedeeld in verschillende categorieën. Hierdoor moet voorzichtig om worden gegaan met de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Zowel uit de afgenomen interviews met experts als uit de bestudering van documenten blijkt dat het onmogelijk is om uitspraken te doen geldend voor alle gemeenten. Zoals besproken in hoofdstuk twee van dit onderzoek zijn gemeenten in Zuid-Afrika onderverdeeld in drie categorieën: metropolen, districten en lokale gemeenten. Naast dat zij hiermee op wettelijke basis van elkaar verschillen in taken en bevoegdheden, blijkt dat ook in de praktijk grote verschillen tussen deze categorieën gemeenten bestaan. En zelfs niet alleen tussen de categorieën gemeenten, maar ook tussen gemeenten binnen één categorie. Met name tussen lokale gemeenten bestaan grote verschillen. Uit de resultaten blijkt verder dat de verschillende factoren vaak van verschillende invloed zijn op gemeenten in stedelijke dan wel landelijke gebieden. Het antwoord op de centrale vraagstelling moet met deze kanttekening gelezen worden. De “one-size-fits-all” benadering gaat niet op voor Zuid-Afrikaanse gemeenten.

Een tweede tekortkoming van dit onderzoek heeft betrekking op de lijst met factoren. Deze lijst met factoren is niet alomvattend. De eerste reden hiervoor is theoretisch van aard. In dit onderzoek zijn drie benaderingen behandeld die ingaan op het functioneren van organisaties. Hiermee is in dit onderzoek slechts in gegaan op een aantal factoren die de gebrekkige capaciteit van gemeenten kunnen verklaren. Voor een alomvattend overzicht van factoren is het nodig om meer theorie erbij te betrekken. Daarnaast zijn voor dit onderzoek slechts een aantal interviews afgenomen met experts. De lijst met factoren aangedragen door experts is hiermee niet alomvattend. Het is niet mogelijk om te concluderen dat in dit onderzoek een compleet overzicht van factoren is verkregen. De resultaten in dit onderzoek moeten gezien worden als een begin voor verder onderzoek. Hier zal in de volgende paragraaf verder op in worden gegaan.

6.3.2 Rivaliserende verklaringen

In dit onderzoek is bij enkele factoren gebruik gemaakt van de resultaten uit een eerder onderzoek: *‘State Municipal Capacity Assessment 2010/2011’*, uitgevoerd door de Municipal Demarcation Board. Met dit rapport wordt een analyse gemaakt van de gemeentelijke capaciteit aan de hand van de verschillende functies die gemeenten behoren uit te voeren. Kwantitatieve dataverzameling, met behulp van online-surveys, stond hierin centraal. Wanneer de antwoorden van de experts gedurende

de kwalitatieve interviews vergeleken worden met de antwoorden uit de onderzoeken blijkt dat de uitkomsten soms tegenstrijdig zijn. Zoals de Municipal Demarcation Board zelf ook aangeeft in haar rapport is kwantitatief onderzoek alleen niet genoeg (Municipal Demarcation Board, 2012, p. viii). Kwalitatieve onderbouwing is nodig om meer te weten te komen over de, soms politiek gevoelige, uitdagingen voor gemeenten. Dit is dan ook een mogelijk verklaring voor de soms tegenstrijdige resultaten uit aan de ene kant de antwoorden van experts en aan de andere kant de resultaten uit het gebruikte onderzoek.

6.4 Aanbevelingen

Zoals al eerder is opgemerkt kunnen geen uitspraken worden gedaan met betrekking tot alle gemeenten. Voor vervolg onderzoek is het dan ook aan te bevelen om gemeenten op te delen in meerdere categorieën, waardoor rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van iedere gemeente. Voor het verbeteren van het functioneren van gemeenten moeten met deze specifieke omstandigheden meer rekening worden gehouden. De maatregelen die genomen worden om het functioneren van gemeenten te verbeteren, moeten rekening houden met de specifieke capaciteit die gemeenten bezitten.

Verder is het voor vervolg onderzoek van belang om breder in te gaan op factoren die het functioneren van Zuid-Afrikaanse gemeenten kunnen verklaren. Zoals al eerder aangegeven geeft dit onderzoek geen alomvattende lijst van factoren. Voor vervolg onderzoek is het daarom van belang om nog meer theorie erbij te betrekken en meer kwalitatieve interviews met experts te houden. Het is van belang om door te gaan met deze manier van kwalitatief onderzoek, aangezien experts over het algemeen minder subjectief zijn dan gemeenteambtenaren/bestuurders zelf. Interviews of enquêtes naar ambtenaren binnen gemeenten als aanvullend onderzoek zou echter wenselijk zijn.

Tot slot is het van belang om dieper in te gaan op iedere factor. In dit onderzoek is slechts aan de hand van enkele indicatoren gekeken naar de situatie van die factor binnen gemeenten in Zuid-Afrika. Een dieper onderzoek naar iedere factor zorgt ervoor dat beter passende maatregelen genomen kunnen worden om het functioneren van gemeenten in Zuid-Afrika te kunnen verbeteren.

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Aken, J. van (1994). *Strategievorming en organisatiestructurering*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Auditor General South Africa (2012, Juli 23). *Media Release: consolidated MFMA 2010/11*. Vinddatum 30 december 2012, op <http://www.agsa.co.za/LinkClick.aspx?fileticket=ih7kSLDJOds%3d&tabid=99&mid=802>
- Bahl, R. & Smoke, P. (2003). *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Baloyi, R. (2012, december 13). *Minister Baloyi to take a new approach in the fight against local government corruption*. Vinddatum 11 januari 2013, op <http://www.cogta.gov.za/index.php/news/1-latest-news/376-minister-baloyi-to-take-a-new-approach-in-the-fight-against-local-government-corruption.htm>
- Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts, London: MIT Press.
- Benschop, A. (1996). *Taylor en het scientific management*. Vinddatum 30 november 2012, op <http://www.sociosite.net/labor/Taylor/Taylor.html>.
- Bijlens, M. (2009, oktober 7). *Onder de loep: het begrip "capacity Development" ("capaciteitsversterking")*. Vinddatum 10 oktober 2011, op <http://blogcooperation.be/2009/10/07/onder-de-loep-het-begrip-capacity-development-capaciteitsversterking/>.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom uitgevers.
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E.D. van den & Karsten, N. (2008, februari). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.
- Bratton & Sibanyoni (2006, augustus). *Delivery or responsiveness? A popular scorecard of local government performance in South Africa*. Afro Barometer Working paper no. 62.
- Carrim, Y. (2011a, mei 15). *Cooperative Governance & Traditional Affairs Deputy Minister briefin on local government*. Vinddatum 20 juni 2011, op <http://www.pmg.org.za/print/26605>.
- Carrim, Y. (2011, december 20). *Towards the greater professionalisation of senior municipal managers*. Vinddatum 18 december 2012, op <http://www.cogta.gov.za/index.php/news/174-yunus-carrim/287-towards-the-greater-professionalisation-of-senior-municipal-managers.html>
- Castenmiller, P., Meesters, M. & Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Cheema, G.S. & Rondinelli, D.A. (1983). *Decentralization and Development: Policy implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, California: Sage Publications.

- Christensen, R.K. & Gazley, B. (2008). Capacity and public administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28, 265-279.
- Christmas, A. & Visser, J. de. (2009). Bridging the gap between theory and practice: reviewing the functions and powers of local government in South Africa. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 2, 107-119.
- CLGF (2011). *The local government system in South Africa*. Vinddatum 10 december 2012, op <http://www.clgf.org.uk/userfiles/1/files/South%20Africa%20local%20government%20profile%202011-12.pdf>
- COGTA (2009). *State of Local Government in South Africa. Overview report*. Department: Cooperative Governance and Traditional Affairs.
- Community Law Centre (2008, april). *Paper II: Municipal accountability: assessing municipal accountability tools*. University of the Western Cape.
- Crone, D.K. (1988). State, social elites and government capacity in Southeast Asia. *World Politics*, 40 (2), 252-268.
- Constitution of the Republic of South Africa (1996). Vinddatum 11 juli 2011, op <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/index.htm>
- Crozier, M. & Thoenig, J. (1976, december). The regulation of complex organized systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 547-570.
- Deloitte (2012, juli). *Local Government municipal turnaround clean audit*.
- Derksen, W., Drift, J. van der, Giebels, R. & Terbrack, C. (1987, april). *De bestuurskracht van kleine gemeenten – beleidsrapport*. Leiden/Amsterdam.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Leuven: Lannoo Campus.
- ETU (2012a). *Understanding local government*. Vinddatum 4 december 2012, op <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webundrstdlocgov.html>
- ETU (2012b). *Local government elections*. Vinddatum 6 december 2012, op <http://www.etu.org.za/toolbox/docs/govern/local.html>
- FAnews (2012, september 27). *Municipalities urged to educate councillors on risks insurance that protects against violent strikes*. Vinddatum 12 december 2012, op http://www.fanews.co.za/article.asp?People_and_Companies~12,News~1163,Municipalities_urged_to_educate_councillors_on_risk_insurance_that_protects_against_violent_strikes~12606
- Financial and Fiscal Commission (2010). *The role of revenue enhancement programs in addressing municipal fiscal stress*.

- Financial and fiscal commission (2011). *The Impact of Unfunded Mandates in South African Intergovernmental Relations*.
- Geyer, Y. (2007). *How local government works. Handbook series for community-based organisations*. Pretoria: the Institute for Democracy in South Africa.
- GGLN (Good Governance Learning Network) (2010, juli). *Ethical Leadership and Political Culture in Local Government. A civil society perspective on local governance in South Africa*.
- Government Communication and Information Systems (2012). *South Africa Yearbook 2011/12*.
Vinddatum 14 januari 2013, op <http://www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook2011-12>
- Guwa, N. (2008). *Capacity challenges of ward councillors reviewing the impact on accountability*.
Vinddatum 21 december 2012, op <http://www.afesis.org.za/Local-Governance-Articles/capacity-challenges-of-ward-councillors-reviewing-the-impact-on-accountability>
- Hall, J. S. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review: A Global Journal* , 23-43.
- Hollands, G. (2011, juli). *The amended municipal systems act: Hopes for improved municipal performance*. Vinddatum 10 januari 2012, op <http://www.afesis.org.za/Local-Governance-Articles/the-amended-municipal-systems-act-hopes-for-improved-municipal-performance>
- Honadle, B.W. (1981). A capacity-building framework: a search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41 (5), 575-580.
- Idasa. (2004, juli 4). *Local Government's financial challenges*. Vinddatum 10 januari 2013, op http://www.idasa.org/our_products/resources/output/local_governments_financial_2/
- Idasa (2011, maart 31). *South African citizens show growing dissatisfaction with local government performance*. Vinddatum 8 augustus 2011, op http://www.idasa.org/our_products/resources/output/south_african_citizens_show/?pid=local_governance_in_southern.
- Idasa & Afrobarometer (2012, juni 21). Key results of the Afrobarometer round 5 survey in South Africa. Vinddatum 12 januari 2013, op http://www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/saf_r5_presentation1.pdf
- Independent Electoral Commission of South Africa (2011). *Municipal Election Report 2011*.
- Ingraham, P.W., Joyce, P.G. & Donahue, A.K. (2003). *Government Performance. Why management matters*. Johns Hopkins University Press.
- Junne, G. (2009, november 16). Fragiele staten. International brandhaarden? *BLIND*, 22, 1-7.
- Kapteyn, B. (2001). *Organisatietheorie voor non-profit*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Katz, D. & Kahn, R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.

- Kjaer, M., Hansen, O. H., & Thomsen, J. P. (2002). *Conceptualizing State Capacity*. Demstar research report no. 6. University of Aarhus.
- Korsten, A. (n.d.). *Geschiedenis van de bestuurskunde*. Vinddatum 28 november 2012, op <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf>
- Korsten, A. & Hoppe, R. (2006). Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap. *Beleidswetenschap*, 4, 34-72.
- Koster, Wever & Glim. (2009). *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Baarn: Drukkerij BakkerBaarn.
- Kunnat (2009, juli 31). *The local government system in South Africa*. Vinddatum 30 september 2011, op www.kunnat.net.
- Lefko-Everett, K., Nyoka, A. & Tiscornia, L. (2011). *SA Reconciliation Barometer Survey: 2011 report*.
- Marcus, J. & Dam, N. van (2012). *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- McKinley, D.P. (2011, maart 10). *A State of Deep Crisis in South Africa's Local Government*. Vinddatum 4 november 2011, op <http://sacsis.org.za/site/article/635.1>.
- Mgwebi, G. (2010). *South African local government 10 years later*. Vinddatum 10 januari 2013, op <http://www.afesis.org.za/Local-Governance-Articles/south-african-local-government-10-years-later>.
- Mizrahi, Y. (2003, juni). *Capacity enhancement indicators: review of the literature*. Washington D.C.: The World Bank Institute.
- Morgan, P. (1998). Capacity and capacity development - some strategies. *Political and Social Policies Divisions*, pp. 1-13.
- Municipal Demarcation Board (2009). *National report on local government capacity: district and local municipalities*.
- Municipal Demarcation Board (2010, november 4). *Review of the MDB's Capacity Assessment Model*.
- Municipal Demarcation Board (2012, september 30). *State municipal capacity assessment 2010/2011. National trends in municipal capacity. Final national report on trends in municipal capacity for the 2010/2011 municipal financial year*.
- National Planning Commission (2011a, november 14). *National development plan: How to build a capable state*. Vinddatum 8 augustus 2012, op <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71656?oid=266707&sn=Detail&pid=71656>
- National Planning Commission (2011b). *Institutions and Governance Diagnostic*.

- National Planning Commission (2012). *Major challenges facing local government*. Vinddatum 18 december 2012, op <http://www.npconline.co.za/pebble.asp?releid=76>
- National Treasury (2011a). *2011 Local Government Budgets and Expenditure Review:2006/07 – 2012/13*
- National Treasury (2011b). *Intergovernmental relations and the local government fiscal framework*
- Nelissen, P. Goede, P. de, & Twist, M. van (2004). *Oog voor openbaar bestuur*. 's Gravenhage: Elsevier Overheid.
- Nyalunga, D. (2006, november). The revitalisation of Local Government in South Africa. *International NGO Journal*, 1 (2), pp. 15-20.
- Paradza, G., Mokwena, L. & Richards, R. (2010, juli 10). *Assessing the role of councillors in service delivery at local government level in South Africa*. Johannesburg: Centre for Policy Studies.
- Planting, L. (2012, januari 10). *Personeelsverloop, heeft jouw organisatie er mee te kampen?* Vinddatum 15 december 2012, op <http://www.retentie-management.com/personeelsverloop-heeft-jouw-organisatie-er-mee-te-kampen/>
- Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development* , 805-822.
- SALGA (2011). *A Handbook for Municipal Councillors, 2011*.
- SALGA (2013). *About Local Government*. Vinddatum 4 augustus 2012, op <http://www.salga.org.za/pages/Municipalities/About-Municipalities>.
- Shiceka, S. (2009, juni 10). *SA's municipalities in 'state of paralysis'*. Vinddatum 7 augustus 2011, op <http://mg.co.za/article/2009-06-10-sas-municipalities-in-state-of-paralysis>.
- South African Government Information (2012). *Local Government*. Vinddatum 20 november 2012, op <http://www.info.gov.za/aboutgovt/locgovt/index.htm>
- Stanton, A. (2009). *Decentralisation and Municipalities in South Africa: An Analysis of The Mandate to Deliver Basic Services*. Pietermaritzburg: University of Kwazulu-Natal.
- Teisman. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- The Municipal Systems Act (2000). Vinddatum 20 december 2012, op <http://www.ward10.co.za/pdf/Documents/THE%20MUNICIPAL%20SYSTEMS%20ACT.pdf>
- Tiggelaar, B. (2011). *De ideeën van Robert E. Quinn over leiderschap*. Vinddatum 3 oktober 2012, op <http://vck.be/wp-content/uploads/2011/09/Komosie-Quinn.pdf>.
- Tompkins, J. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- UCLG (2008). *UCLG Country Profiles. Republic of South Africa*. Vinddatum 18 november 2012, op http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/South_Africa.pdf

- UNDP (2008, oktober). *Capacity Assessment. Practice Note*. Vinddatum 3 augustus 2011, op http://www.undp-globalfund-capacitydevelopment.org/media/8651/pn_capacity_development.pdf
- Vennix, J. (2007). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Venter, A., Walt, C. Van der, Phutiagae, K. Nealer, E., Niekerk, D. Van, Khalo, T. & Waldt, G. Van der (2007). *Municipal Management: Serving the People*. Cape Town: ABC Press.
- Vermaas, P. (2011, 18 mei). Verzet tegen de lokale politici smeult in alle uithoeken. *Nrc.next*, p. 6.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2002). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Visser, J. de (2009, januari). Developmental Local Government in South Africa: Institutional Fault Lines. *Commonwealth Journal of Local Governance*, pp. 7-25.
- Visser, J. de, Steytler, N. & May, A. (2009, januari 1). *The quality of local democracies. A study into the functionality of municipal governance arrangements*. Community Law Centre.
- Wint, R. Van de (2012). *Duurzame inzetbaarheid rekent af met Taylor*. Vinddatum 20 december 2012, op <http://overduurzameinzetbaarheid.nl/achtergrond/duurzame-inzetbaarheid-rekent-af-met-taylor>.
- Wit, J.W. de (2000). *Towards good governance at the local level: the role of grassroots institutions*. Den Haag: ISS.
- Zuid-Afrikanen hebben genoeg van gemeentebesturen die niet goed functioneren. (2011, mei). *NRC*.

Bijlage 2: Lijst van respondenten kwalitatieve interviews

Hieronder een lijst van alle respondenten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. De lijst bestaat uit de naam van de respondent, de functie op basis waarvan zij gevraagd zijn om mee te doen aan het interview, de organisatie waarvoor de respondent werkzaam is en de locatie waar het interview heeft plaats gevonden.

- Dhr. Hans Buis, Senior Project Manager South African Local Government Capacity Programme, VNG International, Den Haag;
- Mw. Anne-Marie Tosserams, Project Manager South African Local Government Capacity Programme, VNG International, Den Haag;
- Dhr. Reuben Baatjies, Director: Inter Governmental Relations, South African Local Government Association, Pretoria;
- Dhr. Gratitude Booysen, Specialist: Human Settlement, , South African Local Government Association, Pretoria;
- Mw. Lorette Tredoux, Director: Governance, , South African Local Government Association, Pretoria;
- Dhr. Lance Joel, Chief Of Operations, South African Local Government Association, Pretoria;
- Dhr. Jonathan David Patrick, Director: Economic & Development Planning, South African Local Government Association, Pretoria;
- Mw. Michelle Essink, Project Manager: Sustainable Human Settlements, Centre for Municipal Research and Advice, Pretoria;
- Mw. Letticia Naid, Project Manager: LED, Accountability and Public Participation, Centre for Municipal Research and Advice, Pretoria.

Bijlage 3: Topic lijst gebruikt voor kwalitatieve interviews

1) Introductie

- Masterthesis: Capaciteit van lokale overheden in Zuid-Afrika
- Capaciteit = het vermogen van gemeenten of haar functies uit te voeren
- Factoren die de capaciteit van gemeenten beïnvloeden

2) Factoren gebaseerd op theorie

- ◆ Kwaliteit personeel: kwaliteit van ambtenaren
 - Opleidingsniveau
 - Vaardigheden
 - Relevante werkervaring
- ◆ Kwaliteit personeel: kwaliteit van bestuurders
 - Opleidingsniveau
 - Vaardigheden
 - Relevante werkervaring
- ◆ Effectief leiderschap
 - Gedrag van bestuurders
 - Communicatie naar samenleving
- ◆ Aanwezigheid van personeel
 - Aantrekken van personeel
 - Behouden van personeel
- ◆ Samenwerking tussen personeel
 - Relatie tussen ambtenaren en bestuurders
- ◆ Financiële situatie
 - Genereren van inkomsten
 - Financiële vaardigheden
 - Accountantsverklaring
- ◆ Relatie met omgeving: relatie met samenleving
 - Burgerparticipatie
 - Opkomst verkiezingen
 - Vertrouwen van samenleving in gemeente
- ◆ Relatie met omgeving: relatie met andere bestuurslagen

- Relatie met centrale overheid
- Relatie met provinciale overheid

3) Missende factoren

- Interviews om een beter overzicht van factoren te krijgen. Niet alleen theorie, maar ook informatie uit de empirie.
- Factoren die ontbreken?
- Grootste uitdagingen voor gemeenten?

4) Aanbevelingen van personen die ik nog meer kan interviewen?

Bijlage 4: Topic lijst gebruikt voor de inhoudsanalyse

- ◆ Kwaliteit personeel: kwaliteit van ambtenaren
 - Opleidingsniveau
 - Vaardigheden
 - Relevante werkervaring
- ◆ Kwaliteit personeel: kwaliteit van bestuurders
 - Opleidingsniveau
 - Vaardigheden
 - Relevante werkervaring
- ◆ Effectief leiderschap
 - Gedrag van bestuurders
 - Communicatie naar samenleving
- ◆ Aanwezigheid van personeel
 - Aantrekken van personeel
 - Behouden van personeel
- ◆ Samenwerking tussen personeel
 - Relatie tussen ambtenaren en bestuurders
- ◆ Financiële situatie
 - Genereren van inkomsten
 - Financiële vaardigheden
 - Accountantsverklaring
- ◆ Relatie met omgeving: relatie met samenleving
 - Burgerparticipatie
 - Opkomst verkiezingen
 - Vertrouwen van samenleving in gemeente
- ◆ Relatie met omgeving: relatie met andere bestuurslagen
 - Relatie met centrale overheid
 - Relatie met provinciale overheid