

Ragnhild L. Muriaas

ANC og maktkonsentrasjon i Sør-Afrika: Åpner lokaldemokratiet for maktdeling?¹

Magtkonsentrasjon er et demokratisk problem i Afrika. Så er introduksjonen av lokalt demokrati en effektiv strategi til å øke maktdelingen i politiske systemer med et dominerende regeringsparti? I Sydafrika har det dominante regeringsparti, African National Congress, indført valgt lokalstyre ut fra et argument om at utvide demokratiet. Spørsmålet er da om dette har givet opposisjonen en øget mulighet til å påvirke den politiske dagsorden. En gjennomgang av resultatene fra lokalvalgene i 2000 og 2006 viser en vis spredning av politisk magt til opposisjonspartiene på lokalt nivå. En videre kvalitativ analyse av forholdet mellom partiene i tre utvalgte distrikter antyder derimot, at regeringspartiet har haft størst fordel av mange av de institutionelle mekanismer, som påvirker forholdet mellom partiene på lokalt plan. Det lokale demokrati i Sydafrika gir opposisjonen en reel mulighet for å konkurrere om politiske poster, men meget tyder på, at ANC kæmper med alle klør for å holde på sin magt. Men dog for det meste med midler, som er demokratisk acceptable.

Maktkonsentrasjon er en av de største truslene mot et fritt samfunn. Det vekker derfor bekymring at maktkonsentrasjon i det utøvende organ er et viktig kjennetegn på de fleste politiske regimene i Afrika sør for Sahara. Studier av demokratiseringsprosesser i regionen har vist at de fleste nasjonale partisystemer som vokste frem etter innføringen av partivalg på nittitallet er preget av ett dominant parti og flere, små opposisjonsparti (Manning, 2005: 716; Mozaffar og Scarritt, 2005: 403). I mange tilfeller har vinneren av det første partivalget konsolidert sin maktposisjon og vunnet de påfølgende valgene med opp mot totredjedeler av stemmene i ryggen (van de Walle, 2003: 298). Samtidig har opposisjonen vist liten evne til å utfordre regjeringspartiet og andelen av de som stiller som individuelle kandidater øker på bekostning av kandidater som velger å stille for opposisjonspartiene (Muriaas, 2009: 103-105; Rakner et al., 2007: 1124). Som en konsekvens av dette har det vært viktig å lansere politiske reformer og institusjoner som kan utfordre makthegemoniet til regjeringspartiene og danne grobunn for økt maktfordeling i samfunnet.

Opprettelse av lokaldemokrati er derfor verdsatt blant internasjonale donorer og organisasjoner fordi slike reformer kan begrense mulighetene en politisk gruppering har til å konsentrere all makt i egne hender. Ved å innføre et lokaldemokrati kan partigrupper som er i opposisjon til regjeringspartiet på sentralt nivå få mulighet til å utøve myndighet på lokalt nivå. I

følge Diamond og Tsalik (1999: 122-130) bidrar dette til å øke legitimiteten til det politiske systemet. Opposisjonen får en forsikring om at de ikke er ekskludert fra å inneha utøvende myndighet og regjeringspartiet blir minnet på at også andre politiske parti er populære. I noen tilfeller kan opposisjonsparti samarbeide på lokalt nivå for å stenge regjeringspartiet ute og andre steder inngår regjeringspartiet koalisjoner med opposisjonen for å ha en viss grad av innflytelse på lokalt nivå. Det er derfor viktig å analysere hvilken effekt opprettelse av lokaldemokrati har på maktkonsentrasjon og undersøke om dette er en strategi som bidrar til maktdeling.

Sør-Afrika er et interessant empirisk eksempel i så måte. I valget på nasjonalforsamling 22. april 2009 vant ANC (African National Congress) valget klart for fjerde gang på rad etter apartheidsregimets fall. Splittelse innad i ANC og opprettelse av det nye datterpartiet COPE (Congress for the people) førte til at regjeringspartiet mistet sitt to tredels flertall i nasjonalforsamlingen. Valget svekket derfor ANC's dominans noe, men med tanke på den omfattende maktkampen som har foregått i parti organisasjonen de siste årene, er det nesten utrolig at opposisjonen ikke klarte å straffe regjeringspartiet ytterligere. Men er opposisjonen like ineffektiv på det lokale politiske nivået? Et av opposisjonspartiene, DA (Democratic Alliance), vant valget i en av de ni provinsene i Sør-Afrika, men i hvilken grad har opposisjonen klart å vinne frem på lokalt plan? Til tross for sin maktdominans har ANC siden de kom til makten i 1994 ledet en prosess hvor politisk myndighet blir overført fra det fra sentrale nivået til kommunestyre etter demokratiske prinsipper om folkelig deltakelse, interesserepresentasjon og fri parti konkurranse.

Innenfor studiene av demokratisk desentralisering er Sør-Afrika derfor regnet som et foregangsland. I andre land i regionen, som for eksempel Mosambik, Uganda og Malawi, er den politiske retorikken om demokratisk desentralisering knyttet opp til rekke tiltak som ikke nødvendigvis åpner for reell konkurranse mellom ulike samfunnsinteresser på lokalt nivå. Eksempel på slike er økt privatisering av statlige ressurser, opprettelse av lokale selvhjelpsprosjekt, anerkjennelse av tradisjonelle ledere og prosjektstøtte til lokale organisasjoner (Ribot, 2007: 44). Dette er tiltak som ikke alltid fremmer opposisjonens vilkår, men som snarere bidrar til å forsterke lojalitetsbåndene mellom regjeringen og sentrale aktører i samfunnet. Valget av Sør-Afrika som casestudie gjør det mulig å undersøke lokal demokratiets potensial for å forbedre vilkårene for opposisjonen siden landets desentraliseringsprosess handler om å overføre myndighet til kommunestyre valgt etter demokratiske prinsipper. For mens regjeringene i de overnevnte landene har innført institusjoner som tydelig begrenser opposisjonens mulighet til å konkurrere på like linje med regjeringspartiet på lokalt nivå, har opposisjonspartiene i Sør-Afrika en teoretisk mulighet til å vinne frem via valgkanalen.

I dette henseende er det viktig å understreke at regjeringspartiet har hatt kontroll over hele denne prosessen. Med over to tredels flertall i nasjonalfor-samlingen i ryggen har ANC hatt full oversikt over prosjektet og mulighet til å vedta nye lover og konstitusjonelle endringer. ANCs maktdominans har derfor ført til en diskusjon om hvorvidt regimet i det hele tatt kan klassifiseres som demokratisk. En studie av Bogaards (2007: 1229-1230) viser at Sør-Afrika ikke kan regnes som demokratisk dersom en bruker de objektive vurderingskriteriene til anerkjente demokratiindekser. Årsaken til dette er at Sør-Afrika blant annet ikke oppfyller kravet om maktrotasjon og at ANC i flere år har hatt over 70 pst. av setene i nasjonalforsamlingen. I motsetning til dette er Sør-Afrika klassifisert som demokratisk i studier som benytter subjektive demokratimål som Freedom House og Polity IV. I tråd med Sartori skiller disse målingene mellom regimer hvor der er klare begrensninger på opposisjonens mulighet til å konkurrere i valg og regimer hvor opposisjons-partiene får operere fritt, men likevel ikke er en effektiv utfordrer til regje-ringspartiet (se 2005: 173). I følge disse målingene er Sør-Afrika demokratisk fordi opposisjonen har noenlunde like vilkår til å vinne valgene, men oppo-sisjonspartiene er ikke like populære som regjeringspartiet.

Med utgangspunkt i Sartori skal jeg ved å analysere innføring av lokal-demokratiet se på diskusjonen om opposisjonens vilkår fra en annerledes vinkel. Effekten av institusjonelle mekanismer som definerer lokalstyret fungerer her som en indikator på regjeringspartiets ansvarlighet ovenfor en demokratisk prosess som skal åpne for økt maktdeling. På denne måten kan en vurdere opposisjonens konkurransedyktighet opp mot deres mulighet til å konkurrere ved hjelp av litt andre kriterier. Har regjeringen vært villig til å innføre institusjonelle reformer som sikrer opposisjonen like vilkår til å delta i lokalvalg, bygge bånd til viktige samfunnsgrupper og påvirke de beslutnin-ger som fattes av lokale politiske myndigheter?

For å få et svar på dette presenteres først en kort oversikt over reformpro-sessen og en påfølgende diskusjon om valgresultatene fra 2006 viser at der er rom for maktdeling på lokalt nivå. Den videre analysen fokuserer på tre institusjonelle mekanismer som er innført som et ledd av reformen og ser hvilken effekt disse har på maktrelasjonene mellom partiene. Favoriserer de utvalgte mekanismene regjeringspartiet eller sikrer de at opposisjonen får operere på like vilkår? Ved hjelp av 59 dybdeintervju med lokalstyrerepresen-tanter, tradisjonelle ledere, akademikere, journalister, medlemmer av enkelte interesseorganisasjoner og ansatte i administrasjonsapparatet i tre distrikt søker analysen å forstå hvordan de spillereglene som er vedtatt påvirker spil-lerommet til lokale politikere. Det forventes at politikerne manøvrer seg i en institusjonell kontekst som er i stadig endring og at de forhandler om tolk-ningen av de nye spillereglene. Spillereglene som aktørene opererer innen-

for er derfor antatt mer uklare enn i typiske *rational choice* studier. Analysen baseres på en forutsetning av at man kan si noe om kvaliteten på den bredere demokratiseringsprosessen ved å se hvordan lokale aktører både påvirker og styres av det institusjonelle rammeverket.

Denne studien er viktig for å forstå problemer knyttet til maktfordeling i regionen generelt, men også for å analysere en side av det sørafrikanske systemet som har vært neglisjert den siste tiden. På grunn av ANC sin makt-dominans har flere forskningsprosjekt fokusert på konkurranse om makt og ressurser innad i ANC (Butler, 2005; Darracq 2008) eller forholdet mellom ANC og det sivile samfunn (Beall et al., 2005; Robinson og Friedman, 2007). Få studier har konsentrert seg om å analysere maktforholdet mellom ANC og opposisjonspartiene på lokalt plan. Funnene av analysen viser at innføringen av lokaldemokrati har åpnet det politiske systemet og gir opposisjonen en mulighet til å styre enkelte deler av landet. Til tross for dette fremstår ikke alltid regjeringspartiet like dedikert i sine forsøk på å styrke kvaliteten på demokratiske institusjoner. Som studien viser favoriserer de institusjonelle mekanismene som er undersøkt det nasjonale regjeringspartiet til tross for at de har et potensial til å styrke opposisjonens innflytelse. Ved en vurdering av hvorvidt Sør-Afrika er demokratisk eller ikke kommer svaret an på om en ser dette som en konsekvens av naturlige sentripetalkrefter rundt et dominant regjeringsparti eller om det er en bevisst strategi for å underminere demokratiske prinsipper.

Demokratisk desentralisering

At ANC ville få høy oppslutning hos den mest folkerike befolkningsgruppen i landet, den afrikanske, var allerede klart før de konstitusjonelle forhandlingene startet tidlig på nittitallet. Dette førte til at de to største opposisjonspartiene lanserte føderalisme og demokratisk desentralisering som strategi for å ivareta minoritetsrettigheter. ANC på sin side foretrakk en enhetsstat med kun en viss overføring av myndighet til lokalstyret for å sikre en effektiv stat og økt demokratisk deltakelse (Cameron, 1996: 20). Resultatet av forhandlingene var en konstitusjon som er uklar på hvordan lokalstyret skal utformes og hvilket myndighetsansvar det har. Helt siden konstitusjonen ble undertegnet i 1996 har det pågått en lovgivningsprosess som skal definere de ulike sidene ved det lokale folkestyre.

Ved starten av denne prosessen var det lokale selvstyret i en dyp krise. Rasesegregering dannet utgangspunktet for lokalstyret under apartheidregimet og forskjellige institusjonelle strategier var brukt for å styre de ulike befolkningsgruppene. Et sentralt punkt var å regulere bosetningsmønsteret gjennom et omfattende lovverk.² De beste landbruksområdene og de sentrale delene av byene var reservert for hvite innbygger styrt av såkalte *White Local*

Authorities. De hvite lokalstyrene var styrt av folkevalgte representanter, og hadde høyest kapasitet til å iverksette politiske mål på grunn av et relativt godt ressursgrunnlag (Lodge, 2003: 86-99). De andre befolkningsgruppene ble tvangsflyttet ut av bykjernen til øde områder utenfor byene, gjerne langt fra arbeidsplassen. Segregerte lokalkomiteer ble satt opp for å styre de ulike befolkningsgruppene, men de forble ineffektive på grunn av manglende økonomiske inntekter, kvalifisert arbeidskraft og politisk motstand mot apartheidstrukturer (Cameron, 1995: 399). Den afrikanske befolkningen ble inndelt i etniske grupper som formelt sett tilhørte et knippe autonome, rurale område kalt *Homelands* som var definert av apartheidregjeringen. Disse områdene styres i tråd med de etniske gruppenes tradisjoner og under et hierarki av tradisjonelle ledere. Mange tradisjonelle ledere nektet å samarbeide med apartheidregimet og de gjenværende lederne ble gjerne sett på som offentlige ansatte som ble hyret, avskjediget, betalt og om nødvendig oppfunnet av apartheidregjeringen (van Kessel og Oomen, 1997: 564). Resultatet av apartheidpolitikken var et lappeteppes av mer eller mindre effektive lokale institusjoner hvor de fleste manglet legitimitet i befolkningen.

Etter overgangen til demokrati og opphevelsen av apartheidsystemet startet arbeidet med å opprette et helhetlig lokalstyre. På grunn av tidspress var det umulig å få på plass en fullstendig revisjon av lokalstyret før de første lokalvalgene i 1995/96,³ og et midlertidig valgsystem ble brukt hvor stemmene til den hvite delen av befolkningen talte mer enn stemmene til øvrige deler av befolkningen. *The White Paper on Local Government of 1998* og *the Local Government: Municipal Structures Act of 1998* dannet grunnlaget for det nye lokalstyret. Et hovedspørsmål var hvordan en skulle utvikle et lokalstyre som på den ene siden ivaretok den hvite befolkningens krav til effektive, offentlige tjenester i sine nærområder med en strategi for å utviske skjevfordelingen av rettigheter, ressurser og infrastruktur i samfunnet. Ideen som vant frem var å satse på stordriftsfordeler og lage store lokale enheter som hadde et bredt skattegrunnlag som ville føre til omfordeling av ressurser mellom fattige og rike områder (Cameron, 2002: 126).

For å sikre integrering mellom rurale og urbane strøk er det opprettet tre ulike kategorier av lokalstyre: Kategori A storbystyre, kategori C distriktsstyre og kategori B kommunestyre. Valgsystemet som brukes for å fordele stemmer varierer fra nasjonalt⁴ til lokalt nivå og også mellom de tre ulike typene av lokalstyre. Storbystyrene består av ett styringsnivå og praktiseres i de seks største byene i landet. De rurale områdene som omkranser disse storbyene er også innlemmet i denne styringsenheten. Storbystyret er delt inn i bykretser og ved valg har alle stemmeberettigede to stemmer. En stemme for en bydelskandidat som er valgt etter flertallsmodellen og en stemme på en partiliste hvor representanter fordeles etter forholdstallsmetoden. Den andre

kategorien er 47 distriktsstyrer. Disse er igjen inndelt i 231 kommunestyre-
rer.⁵ Distriktsstyrene har i likhet med storbystyrene utøvende og lovgivende
myndighet. 40 pst. av representantene er valgt på grunnlag av partilister som
har hele distriktet som valgkrets og 60 pst. av representantene som er in-
direkte valgt blant representanter i kommunestyrene. Kommunestyrene er
sammensatt av 50 pst. direkte valgte lokalkretsrepresentanter og 50 pst. re-
presentanter som er valgt etter forholdstallsmetoden på grunnlag av partili-
ster.⁶ De stemmeberettigede i distriktene har dermed tre stemmer hver. Den
overordnede logikken bak valgsystemet er forholdstallsvalg siden partisetene
kompenserer for disproporsjonaliteten skapt av flertallsmodellen (Hartmann,
2004: 236). Lokalstyret i Sør-Afrika er skapt for å viske ut forskjeller skapt av
historiske skjevheter heller enn å sikre minoritetsrettigheter. I hvilken grad
reflekteres ANC sin dominans på lokalt nivå? Ivaretar de institusjonelle me-
kanismene som er innført opposisjonens interesser?

Konkurrans og maktdeling på lokalt nivå

En kvantitativ analyse av García-Rivero (2006: 57) har vist en sterk korre-
lasjon mellom partitilhørighet og etnisk opprinnelse i sørafrikansk politikk.
En nyere artikkel av Kotzé og García-Rivero (2008: 476) nyanserer dette
bildet ved å konkludere med at etnisk opprinnelse har liten betydning for
partitilhørigheten blant elitegrupper, men at etnisk tilhørighet fortsatt har
betydning for gjennomsnittselvelgeren. Forenklet sagt kan en hevde at ANC
sine kjernevelgere er den afrikanske delen av befolkningen. I KwaZulu-Natal
er ANC sin kamp om stemmene til den afrikanske befolkningen utfordret av
IFP (Inkatha Freedom Party) som var det eneste afrikanske partiet som fikk
eksistere under apartheidsystemet. Med helt klare forbehold er DA et talerør
for den hvite delen av befolkningen. Partiet oppstod etter en sammenslåing
av tre parti med utspring i det gamle apartheidregimet i 2000. I tillegg har
en rekke nye parti avskallet fra de eksisterende partiene eller blitt opprettet
av nye politiske aktivister. Av relevans i denne analysen, er MF (Minority
Front) som representerer interessene til den indiske delen av befolkningen og
United Democratic Movement (UDM) som var lansert som et regnbueparti
av to tidligere ANC og NP partitopper i 1997.

På grunn av sammenfallet mellom politiske og kulturelle skillelinjer er
maktkonsentrasjon uheldig fordi enkelte folkegrupper systematisk holdes
utenfor sentrale beslutningsorgan. Valgresultatet fra 2006 viser effektene av
at lokalstyret ikke er satt opp på en måte som reflekterer det nasjonale par-
tisystemet heller enn at det sikrer maktfordeling og minoriteters innflytelse.
Riktignok viser valgresultatene at oppslutningen om regjeringspartiet ANC
i lokalvalg har vært litt lavere enn på nasjonalt plan i begge de to lokalvalgene
som har vært arrangert etter det nåværende institusjonelle rammeverket kom

på plass ved årtusenskiftet. I det første lokalvalget i 2000 fikk ANC en oppslutning på 59,4 pst. Til sammenlikning hadde partiet fått 66,3 pst. av stemmene i valget på nasjonalforsamlingen året før. Samme tendensen gjentok seg i 2006. ANC hadde fått 69,7 pst. av stemmene på nasjonalforsamlingen i 2004, mens deres oppslutning i lokalvalget var igjen noen prosentpoeng lavere (66,3 pst.). Opposisjonspartiene har derfor i begge valgene samlet sett hatt en høyere prosentvis oppslutning på lokalt nivå enn på nasjonalt nivå. Tabell 1 viser at selv om antall prosentvise stemmer er høyere for opposisjonen på lokalt nivå i forhold til nasjonalt nivå, så tapte den samlede opposisjonen stemmer til regjeringspartiet fra 2000 til 2006.

Tabell 1. Partioppslutning i lokalvalg på landsbasis per stemme, mars 2006

Parti	2000	2006
African National Congress (ANC)	59,4	66,3
Democratic Alliance (DA)	22,1	14,8
Inkatha Freedom Party (IFP)	9,1	8,1
Andre (95 parti i 2006)	9,4	10,8
Totalt	100,0	100,0

Independent Electoral Commission, Sør-Afrika.

Spesielt DA mistet mange velgere, mens også IFP kom svekket ut av valget. Valgresultatene viser en økt fragmentering av opposisjonen ved at antall pst. til småpartiene øker på bekostning av de største opposisjonspartiene. En oppsummering av valgresultat fra de ulike lokalvalgene viser at opposisjonen er marginalt sett sterkere på lokalt enn nasjonalt nivå, men at de har tapt terreng til et stadig mer dominant regjeringsparti.

Tabell 2 går de nasjonale tallene litt mer etter i sømmene og den viser at det er stor variasjon med tanke på opposisjonens gjennomslagskraft i de ulike provinsene. ANC dominerer den politiske scenen i syv av ni provinser med et solid flertall av representantene i lokalstyrene.

Riktignok har opposisjonen til sammen et flertall av representantene i lokalstyrene i Western Cape og i KwaZulu-Natal, men ANC er det partiet med høyest oppslutning blant velgerne i disse to provinsene også. Sammenliknet med valgresultatet fra 2000 betyr dette at de to opposisjonspartiene taper terreng i forhold til regjeringspartiet også her i sine kjerneområder. Ved valget i 2000 hadde DA majoriteten av representantene i Western Cape og IFP var det partiet som fikk flest representanter innvalgt på lokalt nivå i KwaZulu-Natal.

Resultater så valgresultatene i en maktfordeling mellom de ulike partiene på lokalt nivå og i hvor mange distrikt- og storbystyrer opposisjonen har mu-

Tabell 2. Variasjon i partioppslutning på tvers av provinsene, valgresultat mars 2006

	Pst. ANC representanter i lokalstyret	Pst. opposisjons representanter i lokalstyret	Største opposisjonsparti
Eastern Cape	76,3	23,7	6,57 (DA)
Free state	67,7	32,3	10,9 (DA)
Gauteng	59,9	40,1	24,4 (DA)
KwaZulu-Natal	40,4	59,6	38,9 (IFP)
Mpumalanga	71,4	28,6	10,1 (DA)
Northern Cape	61,6	38,4	13,4 (DA)
Limpopo	75,2	24,8	5,2 (DA)
North West	68,3	31,7	8,5 (DA)
Western Cape	38,4	61,6	34,8 (DA)
I gjennomsnitt	61,5	38,5	11,9 (DA)

The Independent Electoral Commission, South Africa.

lighet til å utfordre ANC sin dominante posisjon? Tabell 3 viser maktfordeling mellom opposisjon og regjeringsparti fordelt på de ni ulike provinsene. Skjæringspunktet for „majoritet av representanter“ er satt til >51 pst.

Tabell 3. Maktfordeling på distrikts- og storbynivå per provins, valgresultat mars 2006

	ANC majoriteten av representanter Pst.	Opposisjonen majoritet av representanter Pst.	Ingen har majoriteten av representanter Pst.	Antall
Eastern Cape	100	0	0	7
Free state	100	0	0	5
Gauteng	100	0	0	6
KwaZulu-Natal	30	40	30	10
Mpumalanga	100	0	0	3
Northern Cape	100	0	0	5
Limpopo	100	0	0	5
North West	100	0	0	4
Western Cape	0	0	100	6
Totalt	73,1	7,7	17,3	52

The Independent Electoral Commission, South Africa.

Tabell 3 viser at ANC i syv av ni provinser ikke må samarbeide med opposisjonspartiene på distrikts – og storbynivå for å få flertall for sine beslutninger. De eneste to provinsene hvor opposisjonen har majoriteten av representantene eller ANC må samarbeide med andre parti for å få innflytelse på politikken er syv distrikt i KwaZulu-Natal og de fem distrikt, samt Cape Town, i Western Cape. Sagt på en annen måte, ANC har majoriteten av representantene i 73,1 pst. av distrikt- og storbystyrene, mens opposisjonen har majoriteten alene i kun 7,7 pst. I 17,3 pst. av distriktene må ANC enten inngå avtaler med andre parti for å komme i posisjon eller så kan opposisjonsparti gå sammen om å danne det utøvende organet. En analyse av valgresultatene viser dermed at ANC sin partigruppe dominerer godt over totredjedeler av distrikt og storbyer i Sør-Afrika.

Opposisjonens vilkår

Den videre analysen tar for seg tre institusjonelle mekanismer som i ulik grad påvirker styrkeforholdet mellom partiene innad i valgperioden. Favoriserer disse mekanismene regjeringspartiet eller viser de at opposisjonen har mulighet til å operere på lik linje som ANC? Partibyting er en institusjonell mekanisme som direkte bidrar til å endre styrkeforholdet mellom partiene innad i en valgperiode og en analyse av hvordan dette påvirket partisammensetningen på lokalt plan er derfor interessant. De to andre institusjonelle mekanismene, kretskomiteer og det blandede valgsystemet, har en mer indirekte konsekvens for styrkeforholdet mellom partiene. Kretskomiteer er forventet å være politiske nøytrale og dermed føre til en bredere folkelig deltakelse. Et blandet valgsystem fjerner noe av disproporsjonaliteten skapt i flertallsvalg, under forutsetning av at alle representanter har samme funksjon og status. Analysen viser at disse tre institusjonelle mekanismene bidrar i ulik grad til å manifestere regjeringspartiets dominans heller enn å styrke opposisjonens vilkår.

For å undersøke hvordan samarbeid mellom parti varierer i forhold til regjeringspartiets posisjon lokalt ble tre ulike distrikt valgt ut til dybdestudier. Følgende to utvalgs kriterier ble brukt: Først var det ønskelig å velge case fra to ulike provinser for å få variasjon i styrken til regjeringspartiet. Deretter var det viktig at der var en reell opposisjon i distriktene, selv om ANC hadde majoriteten av representantene. Valget av provins hvor ANC står sterkt falt derfor på Eastern Cape med OR Tambo Municipality som dybdecase. Videre ble ett storbystyre og ett distrikt valgt fra KwaZulu-Natal på grunn av opposisjonens sterke posisjon i denne provinsen. Disse er uThungulu District Municipality og storbystyret eThekweni Municipality (Durban).

Partibytting

Retten til å bytte parti innad i en valgperiode har styrket ANC sin posisjon på lokalt plan ytterligere siden lokalvalget i 2006. Både nasjonal- og provinsforsamlingen vedtok i 2008 å avskaffe denne praksisen, men den hadde innen da rukket å påvirke maktforholdet i de lokalstyrene som ble konstituert i 2006. Partibyttevinduet som var åpent i september 2007 førte til mer fragmentering av opposisjonen og en jevn vekst for regjeringspartiet. Partibytting innad i en valgperiode var i utgangspunktet forbudt i følge konstitusjonen av 1996. Prosessen med å fjerne antipartibytteparagrafen i konstitusjonen startet etter at tre av opposisjonspartiene, NNP (New National Party), DP (Democratic Party) og FA (Federal Alliance), slo seg sammen til DA i forkant av lokalvalget i 2000. ANC var i utgangspunktet imot partibytting innad i valgperioden. Den negative holdning endret seg imidlertid da det viste seg at de tidligere NNP medlemmene ikke følte seg hjemme i det nyliberalistiske DA, og startet samtaler med ANC om overgang. I følge Mattes, endret ANCs ledelse holdning fordi de ved hjelp av partibytting kunne sikre partiet kontroll over det viktige storbystyret i Cape Town (2002: 26). For at medlemmer av parlamentet kunne bytte partitilhørighet mellom valg, ble tre nye lover innført i 2002. Med disse endringene fikk valgte representanter på alle styringsnivå rett til å endre parti innad i en gitt tidsperiode (Masemola, 2007: 4-5). UDM var et av opposisjonspartiene som kjempet hardt mot partibytting og meldte saken inn til den konstitusjonelle domstolen. Deres argument var at partibytting oppmuntrer til kirsebærspising blant de store partiene siden de kunne lokke representanter fra mindre parti med lukrative avtaler og posisjoner (Blaine, Independent Online, 4/7-02). Den konstitusjonelle domstolen ga ikke UDM medhold i klagen og det første partibyttevinduet åpnet i mars 2003.

Siden da har ANC hatt best utbytte på partibyttemarkedet. En faktor som bidrar til dette er en regel som sier at 10 pst. av en partigruppe må skifte parti på samme tid for at overgangen skal være gyldig. Dette vil si at en ANC representant, som tilhører en stor partigruppe, må overtale flere til å skifte parti samtidig mens en representant fra et mindre parti kan gå alene. Ergo er det mer vanskelig for ANC representanter å skifte parti enn for medlemmer av opposisjonspartiene i de fleste lokalstyrene. Resultatet av partibytting i september 2007 var at ANC sikret seg 53 nye representanter og fikk flertall i fem ekstra lokalstyre på landsbasis. De to andre partiene som gikk ut av overgangsmarkedet i pluss var to nye parti registrert i juni-september 2007. Konsekvensen av partibytting er derfor at regjeringspartiet styrket sin posisjon lokalt i forhold til valgresultatene i 2006. Et eksempel på maktforskyvning som følge av partibytting var at ANC sikret seg ordføreren i lokalstyret uMhlatuze⁸ i distriktsstyret Uthungulu på bekostning av IFP.

I følge intervjuene utført i 2006 var det bred konsensus blant opposisjons-politikerne om at partibytting ikke hørte hjemme i et demokrati hvor kandidatenes partitilknytninger har betydning for velgerne. En IFP representant hevdet at denne praksisen var svært uheldig: „I Sør-Afrika stemmer vi på parti, ikke personer“ (Uthungulu #4, 25/7-06). Tilsvarende holdning hadde en MF representant som mente at det var uredelig å droppe det partiet som ga deg en plass på deres partiliste (eThekwini #4, 24/4-06). Dette synet var støttet av en annen IFP representant som sa at: „Velgerne stemte på meg fordi jeg er medlem av IFP. Dersom jeg skifter parti betyr dette at jeg ikke hører på hva mine velgere sier“ (Uthungulu #1, 25/7-06).

Innad i ANC var meningene mer delte og strakk seg fra fordømming til lovprising av denne praksisen. Som en hevdet: „Det er en god ide, politikk er et skittent spill!“ (eThekwini #8, 24/7-06). ANC sine fordeler av partibytting kom klart frem under et intervju med en opposisjonspolitiker som vurderte overgang til ANC. Han hadde alltid sympatisert med ANC sin frigjørings-kamp og hadde ingen skrupler med å melde overgang. „Dersom jeg går over til ANC, så går jeg ikke dit med stemmer som gikk til DA som parti. Jeg går dit med stemmer som jeg fikk på grunnlag av min innsats i valgkampen“ (Uthungulu #2, 25/7-06). Han fortsatte så resonnementet med en analogi til fotball: „Politikk er som fotball. Thierry Henry er en fabelaktig spiss for Arsenal, men dersom Chelsea vil kjøpe Thierry Henry, hva gjør de? Jo, de gir ham et bedre tilbud. Hva gjør så han? Jo, han melder overgang til Chelsea“. Partibytting var derfor uproblematisk. I politikk, som i fotball, var det viktig å sikre seg de beste talentene og behandle dem godt. I følge han var det ikke alltid slik at de som gjorde en størst innsats for partiet automatisk var de som fikk de mest lukrative posisjonene. På grunn av dette ble partiloyaliteten redusert og partibytting ble mer akseptabelt.

Erfaringene fra årene med partibytting bekreftet hypotesen om at partibytting fører til kirsebærspising. ANC var etter september 2007 enda mindre avhengig av å samarbeide med opposisjonen for å få igjennom sin politikk på lokalt nivå, og opposisjonen har samlet sett mistet flere representanter til ANC. Analysen viser at det ikke nødvendigvis var en unison negativ holdning til partibytting innad i ANC. Likefull har ANC nå gått inn for å endre lovverket som tillater partibytting dersom den konstitusjonelle domstolen ikke finner dette konstitusjonsstridig. ANC opplevde en splittelse mot slutten av 2008 i det sentrale politikere i partiet valgte å opprette Cope. En avskaffelse av partibytting vil gjøre det umulig for lokale representanter å melde overgang fra ANC til det nye partiet dersom overgangsmarked på nytt åpner.

Kretskomiteer

Kretskomiteer er en annen institusjonell mekanisme som indirekte påvirker styrkeforholdet mellom partiene. Utgangspunktet for dagens kretskomiteordning reflekterer et nedfelt ønske i konstitusjonen av 1996 om bred, folkelig deltakelse i politiske prosesser og utviklingsspørsmål. Målet for kretskomiteene er å koble lokalsamfunnet sterkere opp mot lokalstyrene og gi grobunn for gjensidig informasjon om behov, forventinger, muligheter og samfunnsproblem (Putu, 2006: 4). Med andre ord skal medlemmene i kretskomiteene lytte til samfunnsborgernes behov og sørge for at de initierer saker og deltar aktivt i utformingen av utviklingsplaner.⁹ Kretskomiteene skal være partipolitisk nøytrale og objektivt vurdere hvor skoen trykker mest. Det å opprette helt partinøytrale kretskomiteer har derimot vært vanskelig. Tilgjengelige data viser at partipolitikk har betydning for aktørene som deltar i politikken og at deliberasjoner innad i kommunekretsene like godt kan være preget av maktspill som samarbeid. For eksempel hevder Atkinson (2007: 64) at kretskomiteene ikke har hatt mulighet til å promotere folkelig deltakelse effektivt og at de ofte er dominert av grupper med særinteresser.

Et av de punktene som respondentene vektla i denne studien var at det ikke var klare regler for utvelging av medlemmer til kretskomiteene. I følge nasjonal lovgivning er det opp til kommune- eller storbystyret å lage regler for å velge medlemmene til kretskomiteer. Den eneste spesifikasjonen som er nevnt er at utvelgingskriteriene må sikre en jevn kjønnsfordeling og at ulike interesser innad i kretsen er representert (Section 73, Act 117 of 1998). En ANC representant i OR Tambo distriktsstyre forklarte at de valgte geografisk tilhørighet som det viktigste kriterium for å utpeke representanter. De ønsket at hver landsby hadde et medlem slik at de fikk en god oversikt over de varierende behovene i kretsen (OR Tambo #3, 2/8-06). Det var derimot en tendens til at denne praksisen ble politisert i følge både ANC representanter og opposisjonen. En ANC representant sa at selv om organene skulle være partinøytrale så hadde de en tendens til å håndplukke egne kirkegjengere (partifeller) (OR Tambo #8, 3/8-06). Kretskomiteene var derfor ofte sammensatt av sympatisører med det dominante partiet i området. Opposisjonen kritiserte ANC for å forsøke å vanne ut skillet mellom offentlige og partipolitiske tjenester for å vinne støtte i befolkningen (OR Tambo #4, 2/8-06).

Det som er interessant i denne sammenhengen er at en liknende praksis var observert i kommunestyre hvor IFP hadde flertallet av representantene. Konfliktnivået mellom ANC og IFP har tradisjonelt sett vært høyt i Kwa-Zulu-Natal og for å premiere trofaste velgere forsøkte mange representanter å sikre at utviklingsprosjekt gikk til deres kjernevelgere. Kretskomiteer var derfor i enkelte områder en arena hvor et maktspill fikk utfolde seg, men i dette tilfellet var et parti som er i opposisjon på nasjonalt nivå den sterkeste

part lokalt. En ledende ANC politiker i Uthungulu hevdet at fordelingen av utviklingsprosjekt var påvirket av partioppslutningen i området. Han eksemplifiserte dette ved å henvise til et område hvor mange ANC sympatisører bodde og som derfor ikke ble prioritert i utviklingsplanene til IFP styrte lokalstyrer: „Området er innlemmet i en krets kontrollert av IFP, men IFP prioriterer sine kjerneområder når de fordeler resurser, så de må klare seg uten vann og elektrisitet“ (Uthungulu #9, 27/7-06).

En IFP representant forklarte at slike eksempler var en uheldig, men en naturlig, konsekvens av det høye konfliktnivået mellom ANC og IFP i området. IFP arrangerte ofte kretsmøter som i utgangspunktet var åpne for alle og på disse møtene diskuterte de prioritering av utviklingsprosjekt. Problemet var at kun IFP tilhengere møtte opp på arrangement initiert av en IFP representant. Tilhengere av andre parti var ikke utestengt, men møtte ikke opp av ulike årsaker. Enkelte var redd for å bli assosiert med IFP og andre tenkte at de ikke hadde noe å vinne på å møte opp. Hvorfor kaste bort tiden når IFP representanten kun var interessert i å ivareta behovene til sine kjernevelgere? (Uthungulu #10, 27/7-06). På grunnlag av dette kunne offentlige midler skjevfordes ved at klare partikonflikter satte grenser for hvem som deltok på møter med ansvar for utformingen av de integrerte utviklingsplanene. Det interessante er at distriktsstyrer ledet av et parti som er i opposisjon på landsbasis fikk mulighet til å utnytte sin posisjon lokalt på samme måte som ANC gjorde det i de områdene som de styrte. ANC forsøkte riktignok å vinne innpass i nye områder, gjerne ved hjelp av den provinsielle og nasjonale ANC regjeringen, men de aksepterte det lokale nederlaget og at de i denne delen av landet var i opposisjon. Men i 73,1 pst. av distriktene styrer ANC alene og kan benytte blant annet kretskomiteer til å bygge lojalitetsbånd til samfunnsgrupper.

Valgsystem

I et blandet valgsystem er det to ulike former for representanter. Dette er kretsrepresentanter og partilisterepresentanter. Intervjuene gjort i denne analysen viser at selv om forholdstallsvalgene skal viske ut disproporsjonaliteten skapt av flertallsvalgene, har antall kretsrepresentanter versus partilisterepresentanter et parti har noe å si på styrkeforholdet mellom partiene. Årsaken til dette er, som mange påpekte, at kretsrepresentantene har mer omfattende ansvarsområder enn partilisterepresentantene. Kretsrepresentantene var mer synlig og i direkte kontakt med velgerne. De har egne kontor på et sentralt sted i kretsen, de har ansvar for å lede kretskomiteene og de kaller inn til kretsmøter. I tillegg hadde de ansvar for å signere ulike dokument av betydning for innbyggerne og kretsen. Det var derfor relativt enkelt for velgerne å vite hvem kretsrepresentanten var og hvor man skulle gå for å ta kontakt. Som en kretsrepresentant for ANC uttrykte det: „Folk vet hvem du

er. Da de stemte var fjeset og navnet ditt på en plakate“ (eThekwini #3, 20/4-06). Dette førte til at kretskandidatene måtte ta ansvar for et bredt spekter av prosjekt fordi det var enkelt for velgerne å henvende seg til dem. Et eksempel gitt av en ANC representant var at innbyggerne i kretsen tok kontakt når de ønsket et bibliotek: „De vet at det ikke faller inn under ansvarsområdet til storbystyret, men de krever at jeg skal lobbe for denne saken på provins- og nasjonalt nivå fordi de stemte på meg“ (eThekwini #7, 24/7-06).

Til sammenlikning var ansvarsområdet til partilistererepresentantene mer flytende. Enkelte partilistererepresentanter var riktignok synlig fordi de var betrodd partifeller som var medlem av det utøvende organ eller representerte lokalstyrene på distriktnivå. De som ikke hadde slike verv skulle assistere kretsrepresentanten (#1 ORT, 1/8-06). Partilistekandidatene brukte partikontorene i sitt arbeid og deres navn og fjes var aldri frontet i valgkampen. Valgplakater var enten prydet av den nasjonale partilederen eller av kretskandidater. Partiene hadde innført en praksis hvor partilistererepresentantene ble tildelt ansvar for å jobbe med utviklingsarbeid i partiets tapte kretser. En partilistererepresentant for IFP ble gjerne satt til å jobbe i opptil fem kretser vunnet av for eksempel ANC. Dette skapte rom for konflikter. En IFP representant fortalte at han var plassert ut i fem ulike kretser og at han ikke kunne arrangere de samfunns møtene han ønsket fordi han manglet tillatelse av kretsrepresentantene til ANC (eThekwini #6, 24/7-06). En tilsvarende historie ble fortalt av en partilistererepresentant fra DA som hadde forsøkt å sette i gang samfunns møter for å aktivisere ungdom i det området hun hadde fått tildelt. På grunn av overensstemmelser med kretsrepresentanten til ANC ga hun opp hele prosjektet (eThekwini #12, 8/8-06).

Det var derfor tydelig at det å vinne kretsrepresentanter var viktig for å profilere partiene. Ergo er det ikke automatisk slik at forholdstallsystemet helt klarer å viske ut den disproporsjonaliteten som er skapt av flertallsvalgene. Partiene får kompensasjon for tapte stemmer, men de får representanter av en annen karakter. Kretsgrensene er derfor ikke nødvendigvis viktig for antall seter fordelt til de ulike partiene, men det er viktig for hvilken type representanter en får. ANC sin vektlegging av kretsgrenser som integrerer områder med høyt og lavt ressursgrunnlag har derfor en innvikning på fordelingen av antall kretsrepresentanter, siden rike områder hvor mange velgere støtter DA er innlemmet i større enheter hvor ANC har et bredere støt-tegrunnlag. Kretsgrensene hadde selvsagt vært enda mer utslagsgivende med et flertallsvalgssystem, siden dette kunne hatt en virkelig negativ innvirkning på opposisjonens mulighet til å konkurrere. Det er derfor summen av alle disse små reformene som ikke direkte begrenser opposisjonens mulighet til å konkurrere, men som likevel favoriserer regjeringspartiet, som gjør det vanskelig å klassifisere Sør-Afrika som demokratisk eller ikke.

Konklusjon

Denne analysen av effekten av enkelte institusjonelle mekanismer som inngår som ledd i desentraliseringsprosessen i Sør-Afrika viser at de valgene som er tatt på kort sikt favoriserer regjeringspartiet. Like fullt åpner de reformene som er innført for at opposisjonen har en teoretisk mulighet til å yte sterkere innflytelse på lokalt nivå, i hvert fall på lengre sikt. Systemet som er bygd opp sikrer ikke ANC fullstendig kontroll over det lokale styringsnivået, og ANC representanter aksepterer sin rolle som opposisjonsparti i enkelte deler av landet. I disse enklavene er det helt klart at et annet parti er i posisjon selv om det pågår et kontinuerlig maktspill mellom partiene. I dette maktsillet vinner regjeringspartiet stadig terreng på grunn av sin dominerende rolle på landsbasis, og fordi de kan vedta reformer som ikke direkte underminerer opposisjonens vilkår på samme tid som de øker maktgrunnet for ANC. ANC har også godtatt at DA vant valget i Western Cape i 2009 og at de nå har den politiske kontrollen over denne provinsen.

Denne analysen gir derfor støtte til de som hevder at objektive vurderingskriterier for å klassifisere demokratiske regimer ikke alltid fanger opp forskjellen på konkurransedyktighet og konkurransemulighet. Regjeringspartiet i Sør-Afrika har utviklet et lokalstyre som åpner for konkurranse om velgerne og i enkelte deler av landet vinner opposisjonen frem på bekostning av ANC. Sammenlikner en det sørafrikanske desentraliseringsprosjektet med tilsvarende prosesser i andre land i regionen er det tydelig at det her er lagt inn færre begrensninger på opposisjonens mulighet til å konkurrere. Regjeringen i Malawi avskaffet for eksempel lokaldemokratiet i 2005 fordi den fryktet at opposisjonen ville vinne det forestående lokalvalget. I Mosambik har regjeringen kun innført lokale folkevalgte organ i urbane områder fordi det er her deres oppslutning er høyest. Et annet eksempel er Uganda, hvor en riktignok åpnet for flerpartivalg etter en folkeavstemning i 2005, men hvor opposisjonen møter formelle og uformelle begrensninger på lokalt nivå. Artikkelen viser at en kan bruke prosessen rundt innføring av demokratisk desentralisering som en indikator på regjeringspartiets vilje til å innføre reformer som åpner for maktfordeling i samfunnet. Ergo gir analyser av slike prosesser oss mer kunnskap om regjeringers vilje til å følge demokratiske spilleregler. I dette tilfellet støtter analysen konklusjonen til de indeksene som bruker subjektive demokratikriterier. Sør Afrika kan regnes som demokratisk. Men ANC vil ha makt og de bruker effektive strategier for å holde på den.

Noter

1. Forfatteren takker *Politicus* anonyme bedømmer samt deltagere ved den XV NOPSAs konferansen i Tromsø, 6-9 august 2008, herunder særskilt Jørgen Elklit, Svend-Erik Skaaning, Lise Rakner, Lars G. Svåsand og Johanna Søderstrøm. Prosjektet er støttet av Norges Forskningsråd.
2. Eksempler på lovgivning er The Native Urban Areas Act of 1923, The Group Areas Act of 1950 og The Bantu Affairs Administration Act of 1971.
3. Lokalvalgene i KwaZulu-Natal ble utsatt grunnet konflikter.
4. På nasjonalt nivå brukes kun forholdstallsmetoden (PR).
5. Det er gjerne 4-6 lokalstyrer i ett distrikt.
6. I tillegg er nasjonalparker og områder med veldig lav bosetting en egen kategori, *District Management Areas*, styrt av distriktene.
7. Omkranser Richards Bay og Empangeni.
8. Integrated Development Plans (IDP).

Litteratur

- Atkinson, Doreen (2007). „Taking to the Streets: Has Developmental Local Government Failed in South Africa?“, pp. 53-77 in Sakhela Buhlungu, John Daniel, Roger Southall and Jessica Lutchman (eds.), *State of the Nation. South Africa 2007*, Cape Town: HSRC Press.
- Beall, Jo, Stephen Gelb and Shireen Hassim (2005). „Fragile Stability: State and Society in Democratic South Africa“, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 681-700.
- Bogaards, Matthijs (2007). „Measuring Democracy through Election Outcomes“, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 10, pp. 1211-1237.
- Butler, Anthony (2005). „How Democratic is the African National Congress?“, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 719-736.
- Cameron, Robert (1995). „The History of Devolution to Local Authorities in South Africa: The Shifting Sands of State Control“, *Local Government Studies*, Vol. 21, No. 3, pp. 396-417.
- Cameron, Robert (1996). „The Democratisation of South African Local Government“, *Local Government Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 19-39.
- Cameron, Robert (2002). „Central-Local Financial Relations in South Africa“, *Local Government Studies*, Vol. 28, No. 3, pp. 113-134.
- Darracq, Vincent (2008). „Being a ‘Movement of the People’ and a Governing Party: Study of the African National Congress Mass Character“, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 34, No. 2, pp. 429-449.
- Diamond, Larry and Svetlana Tsalik (1999). „Size and Democracy: The Case for Decentralization“, pp. 117-160 in Larry Diamond, *Developing Democracy toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins.
- Freedom House (2008). „Freedom in the World“. <http://www.freedomhouse.org/> (03.02.09).
- García-Rivero, Carlos (2006). „Race, Class and Underlying Trends in Party Support in South Africa“, *Party Politics*, Vol. 12, No. 1, pp. 57-75.
- Hartmann, Christof (2004). „Local Elections and Local Government in Southern Africa“, *afrika spectrum*, Vol. 39, pp. 223-248.

- Kotzé, Hennie and Carlos García-Rivero (2008). „Opposition Party Support in Africa: An Elite–Mass Analysis“, *Government and Opposition*, Vol. 43. No. 3, pp. 454-485.
- Lodge, Tom (2003). *Politics in South Africa from Mandela to Mbeki*, Bloomington: Indiana University Press.
- Manning, Carrie (2005). „Assessing African Party Systems after the Third Wave“, *Party Politics*, Vol. 11, No. 6, pp. 707-727.
- Masemola, Nkopodi P.K. (2007). „Floor-Crossing and its Political Consequences in South Africa“, *EISA (Electoral Institute of Southern Africa) Occasional Paper No. 44*, Johannesburg, South Africa.
- Mattes, Robert (2002). „South Africa: Democracy without the People?“, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, pp. 22- 36.
- Mozaffar, Shaheen and James R. Scarritt (2005). „The Puzzle of African Party Systems“, *Party Politics*, Vol. 11, No. 4, pp. 399-421.
- Muriaas, Ragnhild L. (2009). „Reintroducing a Local-Level Multiparty System in Uganda: Why be in opposition?“, *Government and Opposition*, Vol. 44, No. 1, pp. 81-112.
- Putu, Mpho (2006). „The Role of Ward Committees in Enhancing Public Participation in Rustenburg Municipality: a critical evaluation“, *Idasa paper* (<http://www.idasa.org.za>) (03.02.09).
- Rakner, Lise, Lars Svåsand and Nixon S. Khembo (2007). „Fissions and Fusions, Foes and Friends: Party System, Restructuring in Malawi in the 2004 General Elections“, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 9, pp. 1112-1137.
- Ribot, Jesse C. (2007). „Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization“, *Development*, Vol. 50, No. 1, pp. 43-49.
- Robinson, Mark and Steven Friedman (2007). „Civil Society, Democratization, and Foreign Aid: Civic Engagement and Public Policy in South Africa and Uganda“, *Democratization*, Vol. 14, No. 4, pp. 643-668.
- Sartori, Giovanni (2005[1976]). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Essex: ECPR Classics Press.
- van de Walle, Nicolas (2003). „Presidentialism and Clientelism in Africa’s Emerging Party Systems“, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 41, No. 2, pp. 297-321.
- van Kessel, Ineke and Barbra Oomen (1997). „‘One Chief, One Vote’: The Revival of Traditional Authorities in post-apartheid South Africa“, *African Affairs*, Vol. 96, pp. 561-585.