

Hoofstuk 4 Die pligte en taak van die skoolhoof en skoolbeheerliggaam in openbare skole

4.1 Inleiding

In hierdie hoofstuk word die pligte en taak van die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam in openbare skole in oënskou geneem; dit sluit algemene en finansiële pligte, verantwoordelikhede en aanspreeklikheid in. Daar word na regspraak in die Suid-Afrikaanse gevallereg en ander verwante wetgewing verwys wat relevant vir hierdie navorsingsprojek is. Deeglike kennis van hierdie begrippe is onontbeerlik om die beheer en bestuur van die begroting en finansies in openbare skole te beredeneer.

In hierdie studie word daarop gekonsentreer om die Skolewet te interpreteer en die sieninge van individue te verkry deur middel van 'n vraelys wat aan respondente verskaf is. Die Reg is wetlik bepaal en daar kan nie van die Reg afgewyk word vir die doel van hierdie studie nie.

Volgens Snyman (1999:36) is die doel van legaliteitleer om te verseker dat die vasstelling van strafregtelike aanspreeklikheid en die oplegging van straf geskied in ooreenstemming met duidelike en reeds bestaande regsreëls. Volgens FEDSAS (2005:25) bepaal die legaliteitleer dat staatsamptenare slegs mag doen wat die Wet hulle bemagtig om te doen in teenstelling met die privaat persoon wat enigiets mag doen wat die Wet nie verbied nie.

Ten aanvang word die aard en omvang van kernbegrippe van toepassing op die pligte en die taak van die skoolhoof en skoolbeheerliggaam in openbare skole bespreek, soos die skool, die skoolhoof, die skoolbeheerliggaam, die staat en die befondsing van openbare skole. Eerstens word as vertrekpunt die take van die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam aan die hand van wetgewing en hofuitsprake in die algemeen bespreek, in par. 4.2 tot 4.8. Tweedens word die regte en pligte van skoolhoofde en skoolbeheerliggaamlede vanuit 'n finansiële bestuursoogpunt bespreek in par. 4.9 en 4.10.

4.2 Die skool

Die konsep skool is reeds in par. 1.3.20, verklaar en openbare skool in par. 1.3.14. In terme van artikel 15 van die Skolewet word die status van openbare skole soos volg omskryf:

Elke openbare skool is 'n regspersoon met die wetlike bevoegdheid om sy werksaamhede ingevolge hierdie Wet te verrig. Dit impliseer dat 'n skool deur middel van die skoolbeheerliggaam kontrakte mag sluit, maar ook dat die skool as 'n entiteit aanspreeklik is teenoor die gemeenskap waarbinne dit funksioneer. Die skool het dus 'n begrensde regs aanspreeklikheid wat beteken dat die skool gedagvaar kan word, en kan self iemand anders dagvaar as sodanige persoon byvoorbeeld nie skoolgeld betaal nie.

4.3 Die skoolhoof

Volgens Colditz (2002:1) gebeur dit toenemend dat provinsiale onderwysdepartemente skoolhoofde aanspreeklik hou vir finansiële bestuur van skole, en selfs ook dissiplinêr optree teen skoolhoofde waar daar bewerings is van wanbesteding of die onreëlmatige gebruik van skoolbates. In 'n onlangse geval wat wye mediadekking geniet het, is die skoolhoof en senior adjunkhoof van die Hoërskool Ermelo geskors hangende dissiplinêre optrede teen hulle op grond van beweerde onreëlmatighede wat in 'n ondersoek deur die ouditeur-generaal aan die lig gebring is. Die skoolbeheerliggaam van Hoërskool Ermelo is ook deur die departementhoof van onderwys van daardie provinsie ontbind as gevolg van die departementhoof se siening dat die skoolbeheerliggaam die skoolhoof probeer beskerm en ondersteun het in hierdie beweerde onreëlmatighede. Regter J. Mynhardt van die appèlhof het beslis ten gunste van die tersyde stelling van die skorsing van die skoolhoof en adjunkhoof en hulle moes heraangestel word in hulle poste.

Daarom is dit belangrik om die Skolewet te bestudeer asook die Personel Administrative Measurements (PAM,1999) om die taak van die skoolhoof uit te wys.

Die Skolewet stel dit baie duidelik in artikel 16 (3) dat die professionele bestuur (dag tot dag funksionering) van 'n openbare skool deur die skoolhoof onder die gesag van die departementhoof onderneem moet word. Hierdie rol van die skoolhoof het nuwe betekenis gekry in die Onderwyswysigingwet no. 31 van 2007 (Republiek van Suid Afrika, 2011) met die implementering van Artikel 16A wat die werksaamhede en verantwoordelikhede van die skoolhoof van 'n openbare skool soos volg uitlig:

- Die skoolhoof van 'n openbare skool verteenwoordig die Onderwys Departement in die skoolbeheerliggaam wanneer hy of sy in 'n amptelike hoedanigheid optree.
- Die skoolhoof moet 'n jaarverslag opstel en dit aan die onderwysdepartement voorlê ten opsigte van die volgende:
- Die skoolhoof moet jaarliks, aan die begin van die jaar, 'n plan opstel wat uiteensit hoe akademiese prestasie by die skool verbeter sal word.
- Die skoolhoof moet: volgens artikel 16 (3) beoogde professionele bestuur van 'n openbare skool onderneem en pligte uitvoer wat die volgende insluit : die bestuur van die gebruik van ondersteuningmateriaal en ander toerusting; die veilige bewaring van alle skoolrekords, dit sluit finansiële rekords inen die implementering van beleid en wetgewing.
- Die skoolhoof moet vergaderings van die skoolbeheerliggaam bywoon en daaraan deelneem.
- Die skoolhoof moet aan die skoolbeheerliggaam 'n verslag voorhou oor die professionele bestuur wat met die openbare skool verband hou.
- Die skoolhoof moet die skoolbeheerliggaam oor beleid en wetgewing inlig.
- Die skoolhoof moet akkurate data aan die Departement van Onderwys verskaf wanneer dit versoek word.

Volgens PAM (Personel Administrative Management) (1999:8) is die hoofdoelwitte en verantwoordelikhede van die skoolhoof die volgende:

Die pligte en verantwoordelikhede van die pos is individueel en verspreid, afhangende van die aanslag en behoeftes van die betrokke skool, en bestaan uit maar is nie alleenlik beperk tot die volgende nie:

Algemeen / Administratief.

Om verskeie skoolrekeninge aan te hou en om behoorlike boekhouding te verseker, en om fondse op die beste moontlike manier aan te wend tot voordeel van die leerlinge nadat daar met die betrokke strukture gekonsulteer is. Verantwoordelik vir die koshuis en alle relevante aktiwiteite, insluitend die personeel en leerlinge wat verbonde is aan die skool.

Personeel.

Verskaf professionele leierskap binne die skool. Leidinggewing en hulpverlening en verskaffing van professionele advies ten opsigte van die werk en werkverrigting van alle personeel in die skool en waar moontlik om verslae te skryf of te onderteken rakende die onderwysers en ander departementele poste.

Buitemuurse aktiwiteite

Om 'n aktiewe rol te speel in die bevordering van buitemuurse aktiwiteite van die skool en om belangrike skoolfunksies te beplan; om vrywillige deelname van leerlinge aan sport, onderwys en kultuuraktiwiteite te bevorder.

Kommunikasie

Samewerking met lede van die personeel en die skoolbeheerliggaam om 'n effektiewe skool te bedryf. Skakeling met distrikkantore, verskaffers en opdatering van statistiek ten opsigte van onderwysers en leerlinge.

Volgens Artikel 16(3) van die skolewet moet die professionele bestuur van 'n openbare skool deur die skoolhoof onder die gesag van die departementhoof onderneem word. Volgens Van der Merwe (2011:5) verwys professionele bestuur na die bestuur van die professie.

Wanneer na die bestuur van die professie verwys word, beteken dit die rol van die skoolhoof as verteenwoordiger van die onderwysdepartement; die bestuur is beperk tot waarvoor die onderwysers verantwoordelik is, te wete kurrikulumaangeleenthede. Onderwysers se taak is hoofsaaklik om die onderrig-leerproses in stand te hou by die betrokke skool. Kortom, die onderwyser is verantwoordelik vir klaskamerbestuur waarvoor hulle opgelei is. Volgens Colditz (2011) kan die skoolhoof nooit leierskap delegeer nie maar wel van die funksies aangesien hy of sy nie alleen alles in 'n skool kan doen nie.

Met die wysiging van artikel 16A in die Wysigingswet op Basiese Onderwys (Republiek van Suid Afrika, 2011:7) is die volgende belangrike punte aangespreek wat wesenlike gevolge vir skoolhoofde kan inhou as daar wanadministrasie of wanbestuur van fondse plaasvind. Vir die doel van die studie is die artikel volledig aangehaal.

Die werksaamhede en verantwoordelikhede van die skoolhoof van 'n openbare skool moet:

“(h) die beheerliggaam bystaan met die bestuur van die skool se fondse, welke bystand moet insluit —

- i. die voorsiening van inligting rakende enige voorwaardes opgelê of lasgewings uitgereik deur die Minister, die Lid van die Uitvoerende Raad of die Departementshoof ten opsigte van alle finansiële aangeleenthede van die skool;
 - ii. raad aan die skoolbeheerliggaam oor die finansiële implikasies van besluite met betrekking tot die finansiële aangeleenthede van die skool;
- (i) alle redelike stappe doen om enige finansiële wanadministrasie of wanbestuur deur enige personeel of deur die skool se skoolbeheerliggaam te voorkom;
 - (j) 'n lid wees van 'n finansiële komitee of afvaardiging van die skoolbeheerliggaam ten einde 'n aangeleentheid wat finansiële implikasies vir die skool inhou, te bestuur; en

(k) enige wanadministrasie of wanbestuur van finansiële aangeleenthede aan die skoolbeheerliggaam van die skool en aan die Departementshoof rapporteer.”

Bogenoemde wetgewing plaas `n groot las op die skoolhoofde waarvan baie nie finansiële kenners is nie en wat toegepas moet word. Wanneer daar regspraak oor hierdie artikel kom, sal die implikasies daarvan beter verstaan word.

4.4 Die skoolbeheerliggaam

Skoolbeheerliggame is kragtens wetgewing tot stand gebring en gevolglik kan daar slegs na die betrokke wetgewing gekyk word om te bepaal wat die funksies, pligte en bevoegdhede van beheerliggame is. Die betrokke wetgewing is in die eerste plek die Suid-Afrikaanse Skolewet No. 84 van 1996 wat op 1 Januarie 1997 in werking getree het en vir die hele land geld, en tweedens die provinsiale wette in sommige provinsies waar sodanige wette reeds aanvaar is (Samuel & Colditz, 2003:1–9).

Volgens Samuel en Colditz (2003:1–19) is die funksies van skoolbeheerliggame in die volgende twee hoofgroepe ingedeel:

Algemene funksies, dit wil sê funksies van toepassing op alle skoolbeheerliggame, en sogenaamde toegewese funksies, te wete funksies waarvoor slegs sekere skoolbeheerliggame beskik. Alle funksies van skoolbeheerliggame, hetsy algemeen, hetsy toegewese, kan ook in twee verdere kategorieë verdeel word, naamlik funksies wat verpligtend deur skoolbeheerliggame uitgevoer moet word en funksies wat diskresionêr is en dus volgens keuse van die skoolbeheerliggaam uitgeoefen kan word.

Die skoolhoof funksioneer in twee hoedanighede, naamlik as departementele amptenaar en as ex officio-lid van die skoolbeheerliggaam. Volgens Van der Merwe (2011:6) funksioneer die skoolhoof in twee hoedanighede: enersyds as `n skoolbeheerliggaamlid en andersyds as die skoolhoof of departementele werknemer. In die praktyk beteken dit dat hy/sy die beleid van die provinsiale onderwysdepartement moet implementeer wanneer hy/sy funksioneer as `n departementele werknemer, en na die belange van die skoolbeheerliggaam, skool en gemeenskap omsien in sy/haar hoedanigheid as skoolbeheerliggaamlid.

4.4.1 Algemene Funksies

➤ Beheer van Openbare Skole

Die kernbepaling met betrekking tot die funksies van skoolbeheerliggame is artikel 16 (1) van die Skolewet: Behoudens hierdie Wet setel die beheer van elke openbare skool in sy skoolbeheerliggaam en mag dit slegs sodanige werksaamhede en verpligtinge uitvoer en slegs sodanige regte uitoefen soos deur die Wet voorgeskryf. Die artikel maak dit ook duidelik dat die bedoeling is dat `n skoolbeheerliggaam nie onbeperkte werksaamhede het nie.

Artikel 16 (3) bepaal die volgende: Behoudens hierdie Wet en enige toepaslike provinsiale wet, moet die professionele bestuur van 'n openbare skool deur die prinsipaal onder die gesag van die departementshoof onderneem word. Die Wet bepaal dat die beheer van elke openbare skool in sy skoolbeheerliggaam setel, maar dat die professionele bestuur van `n openbare skool deur die skoolhoof onder die gesag van die Departementhoof (Hoof van `np onderwys-departement) onderneem word.

Die werksaamhede en verpligtinge van die skoolbeheerliggaam mag slegs verrig en uitgeoefen word soos wat die magte in die Skolewet vervat, voorskryf. Dit beteken egter nie dat bevoegdhede wat by noodwendige implikasie deur die Skolewet geïmpliseer word, nie uitgeoefen mag word nie.

Dit is ook belangrik om op die inhoud van artikel 16 (2) te let: 'n Skoolbeheerliggaam staan in 'n vertrouensposisie teenoor die skool. Dit beteken dat 'n skoolbeheerliggaam ten alle tye in die beste belang van die skool moet optree en dat 'n lid van 'n skoolbeheerliggaam persoonlik aanspreeklik is indien 'n verbreking van hierdie vertrouensverhouding sou plaasvind. Bedrieglike of roekelose optrede mag tot sodanige persoonlike aanspreeklikheid lei. Growwe nalatigheid kan ook as roekeloosheid beskou word. Minderjariges wat in die skoolbeheerliggaam dien, word egter deur artikel 32 (3) beskerm teen persoonlike aanspreeklikheid.

Artikel 20 omskryf verskeie funksies en bevoegdhede (werksaamhede) wat op alle skoolbeheerliggame van toepassing is; sommige hiervan is reeds hierbo genoem. Volledigheidshalwe word sub-artikel (1) in sy geheel aangehaal:

die skool se eiendom, asook die geboue en gronde deur die skool beset, met inbegrip van koshuise, administreer en beheer, maar die uitvoering van hierdie bevoegdheid moet op geen manier met die implementering van 'n besluit wat die Lid van die Uitvoerende Raad of Departementshoof ingevolge enige reg of beleid geneem het, inmeng of dit andersins belemmer nie;

die aanstelling van nie-opvoederpersoneel by die skool by die Departementshoof aanbeveel, onderworpe aan die Staatsdienswet, 1994 (Proklamasie 103 van 1994) en die Wet op Arbeidsverhoudinge, 1995 (Wet 66 van 1995);

Seker die belangrikste en bruikbaarste van bogemelde “algemene” funksies is Artikel 20 (1)(a), naamlik die bevordering van die beste belange van die skool en die voorsiening van onderwys van gehalte.

➤ Befondsing van Openbare Skole

Die Skolewet bepaal dat die skoolbeheerliggaam die volgende funksie en werksaamhede het: `n Skoolbeheerliggaam moet alle redelike maatreëls binne sy vermoë tref om die hulpbronne deur die Staat voorsien aan te vul ten einde die gehalte van onderwys wat deur die skool aangebied word aan alle leerders by die skool te verhoog – artikel 36 (1); die skoolbeheerliggaam moet `n skoolfonds instel en dit administreer ooreenkomstig voorskrifte deur die Departement van Onderwys uitgereik – artikel 37 (1); die skoolbeheerliggaam moet `n enkele bankrekening open en in stand hou, maar `n skoolbeheerliggaam mag surplus fondse met goedkeuring van die Departement van Onderwys belê – artikel 37 (3); `n Skoolbeheerliggaam moet elke jaar, in ooreenstemming met riglyne deur die LUR bepaal, `n begroting voorberei wat die beraamde inkomste en uitgawe van die skool in die volgende boekjaar uiteensit. Voordat hierdie begroting goedgekeur word deur die skoolbeheerliggaam, moet dit aan `n vergadering van ouers wat met minstens 30 dae kennisgewing belê is, voorgelê word vir oorweging en goedkeuring deur `n meerderheid van ouers teenwoordig wat stem en die ouers moet ingelig word oor die begroting minstens 14 dae voor die vergadering by die skool – artikel 38; die skoolbeheerliggaam moet die besluit van die ouervergadering ten aansien van die begroting asook die betaling van skoolgelde in werking stel – artikel 39 (3); die skoolbeheerliggaam kan die betaling van skoolgeld deur ouers wat ingevolge artikel 40 daarvoor aanspreeklik is, afdwing tensy daar `n vrystelling van toepassing is – artikel 41; die skoolbeheerliggaam moet rekord hou van fondse ontvang en bestee deur die openbare skool en van sy bates, laste en finansiële transaksies, en so spoedig moontlik, maar nie later nie as 3 maande na die einde van elke boekjaar, jaarlikse finansiële state opstel ooreenkomstig die riglyne wat deur die LUR bepaal is – artikel 42;

die skoolbeheerliggaam moet 'n persoon wat ingevolge die Wet op Openbare Rekenmeesters en Ouditeure, 1991 as rekenmeester en ouditeur geregistreer is, aanstel – artikel 42; 'n Skoolbeheerliggaam moet binne ses maande na die einde van elke boekjaar 'n afskrif van die jaarlikse finansiële state, geouditeer of ondersoek aan die Departement van Onderwys voorlê – artikel 43.

4.4.2 Toegewese Funksies

Die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool mag aansoek doen by die Departement van Onderwys vir die volgende toegewese artikel 21-werksaamhede:

- Die instandhouding en verbetering van die skool se eiendom, asook die geboue en gronde deur die skool beset, met inbegrip van koshuise indien van toepassing;
- die bepaling van die buitemuurse kurrikulum van die skool en die keuse van vak-opsies ingevolge die provinsiale kurrikulumbeleid;
- die aankoop van handboeke, opvoedkundige materiaal of uitrusting vir die skool;
- betaling vir dienste aan die skool.

Verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam word verklaar in artikel 36 van die Skolewet; 'n skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool moet alle redelike maatreëls binne sy vermoë tref om die hulpbronne deur die staat voorsien, aan te vul ten einde die gehalte van onderwys wat deur die skool aangebied word aan alle leerders by die skool te verhoog.

4.5 Die staat

Die staat is demokraties verkies en verkry sy magte vanuit die Suid-Afrikaanse Grondwet. Verskaffing van onderwys in openbare skole is die verantwoordelikheid van die staat soos bepaal in die artikel 34 van die Skolewet:

Die Staat finansier openbare skole uit openbare inkomste op 'n billike basis ten einde die behoorlike uitoefening van die regte van leerders op onderwys en die regstelling van ongelykhede van die verlede in die voorsiening van onderwys te verseker.

4.6 Befondsing van openbare skole

Een van die belangrikste verantwoordelikhede van 'n skoolbeheerliggaam is die finansiële bestuur van die skoolfonds. Openbare skole word befonds deur die Staat vanuit openbare fondse in terme van artikel 34 en 35 van die Skolewet. Sodra die geld inbetaal is in die bankrekening van die skool as 'n regspersoon word hierdie geld skoolfonds (Van Rooyen, 2008:23).

Die skoolbeheerliggaam is die verantwoordelike party vir die finansiële bestuur van die skoolfonds. Hierdie verantwoordelikhede bestaan uit die begroting, begrotingbestuur, uitgawehantering, rekordhouding en ouditering.

Die Skolewet bepaal die volgende rakende die befondsing van openbare skole:

- Die Staat finansier openbare skole op 'n billike basis – artikel 34(1);
- die Staat moet jaarlikse voldoende inligting in verband met die befondsing aan openbare skole voorsien om die skole in staat te stel om hul begrotings vir die volgende boekjaar voor te berei – artikel 34 (2);
- norme en standaarde van befondsing vir openbare skole op 'n eweredige basis – artikel 35;
- die skoolbeheerliggaam het 'n verpligting om die fondse van die Staat aan te vul ten einde die gehalte van onderwys wat deur die skool aangebied word aan alle leerders by die skool te verhoog – artikel 36 (1);
- die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool moet 'n skoolfonds instel en dit administreer – artikel 37 (1);
- alle geld wat deur 'n openbare skool ontvang word, moet in die skoolfonds gedeponeer word – artikel 37 (2);

- daar mag slegs een bankrekening geopen word, maar die skoolbeheerliggaam mag skriftelik by die Onderwysdepartement aansoek doen om 'n aparte rekening te open om surplus fondse te belê – artikel 37 (3);
- geld of ander goedere wat aan 'n openbare skool geskenk of bemaak word of in trust ontvang word, moet ooreenkomstig die voorwaardes verbonde aan sodanige skenking, bemaking of trust aangewend word – artikel 37 (4);
- alle bates deur 'n openbare skool verwerf, is die eiendom van die skool – Artikel 37 (5);
- die skoolfonds, alle opbrengste daaruit en alle ander bates van die openbare skool mag slegs gebruik word vir die volgende(artikel 37 (6)):
 - Opvoedkundige doeleindes;
 - die uitvoering van die werksaamhede van die skoolbeheerliggaam;
 - 'n ander opvoedkundige doel soos ooreengekom tussen die skoolbeheerliggaam en die departement van onderwys.
- geld van die skoolfonds van 'n openbare skool mag nie in 'n trust inbetaal word of gebruik word om 'n trust te stig nie;
- die skoolbeheerliggaam moet jaarliks 'n begroting jaarliks opstel – artikel 38;
- skoolgeld word hanteer deur artikel 39 en bepaal die volgende:
 - Skoolgeld by 'n openbare skool mag alleenlik vasgestel en gehef word indien 'n besluit om dit te doen deur 'n meerderheid van ouers tydens 'n vergadering aanvaar is;
 - prosedures vir die algehele, gedeeltelike of voorwaardelike vrystelling van ouers wat nie in staat is om skoolgeld te betaal nie, moet bepaal word;
 - die skoolbeheerliggaam moet die besluit rakende skoolgeld geneem tydens die algemene ouervergadering in werking stel.
- die verpligting wat rus op die ouer om skoolgeld te betaal – artikel 40;
- die skoolgeld mag afgedwing word deur die skoolbeheerliggaam – artikel 41;

- die finansiële rekords van skole moet bygehou word deur die skoolbeheerliggaam – artikel 42;
- die ouditeuring van die finansiële rekords en state van openbare skole – artikel 43;
- die finansiële boekjaar van die openbare skole wat strek van 1 Januarie tot 31 Desember – artikel 44.

Die Wet op Openbare Finansiële Bestuur van die Republiek van Suid-Afrika van 1999 (hierna die Wet op Openbare Finansiële Bestuur) is van toepassing op staatdepartemente en die volgende artikels hanteer finansiële aangeleenthede

4.7 Verwante wetgewing

Artikel 13 g(ii) bepaal dat alle gelde ontvang deur `n Nasionale Owerheid in die Nasionale Inkomstefonds gedeponeer moet word, behalwe geld ontvang deur instellings soos beskryf in Skedule 4. Volgens skedule 4 is skole vrygestel om alle geld wat ontvang word in die nasionale Inkomstefonds te deponeer; dit mag in die skool se bankrekening gedeponeer word.

Artikel 22 d (v) bepaal dat alle geld ontvang deur `n provinsiale owerheid in die Provinsiale Inkomstefonds gedeponeer moet word, behalwe geld ontvang soos beskryf in Skedule 4. Volgens skedule 4 is skole vrygestel om alle geld wat ontvang word in die provinsiale Inkomstefonds te deponeer; dit mag in die skool se bankrekening gedeponeer word.

Skedule 4 Uitsluitings van Inkomstefondse (skoolfondse) wys daarop dat fondse wat verband hou met die Skolewet van hierdie wet uitgesluit is. Alle gelde wat in die skool se bankrekening inbetaal is, ongeag of die oorsprong daarvan openbare fondse of privaat fondse is, staan bekend as skoolfondse en is die eiendom van die skool as regs persoon. Skoolfondse word op grond van Skedule 4 van die Wet op Openbare Finansiële Bestuur van die bepalinge van hierdie wet uitgesluit. Derhalwe word die beheer en bestuur van skoolfondse deur die SA Skolewet gereguleer.

Artikel 36 bepaal dat elke departement en grondwetlike instelling 'n rekenkundige beampte moet hê. Die hoof van die departement moet die rekenkundige beampte wees. In uitsonderlike omstandighede kan in 'n skrywe opdrag gegee word aan 'n ander persoon om die rekenkundige beampte te wees vir die bepaalde departement of 'n grondwetlike instelling, of 'n handelentiteit binne die departement. Die Departement van Onderwys van Mpumalanga het hierdie artikel gebruik as aanvoering in die hofsaak van Schoombee om daarmee te poog om die skoolhoof as rekenpligtige persoon aan te stel. Die appèlhof het die betoog egter verwerp en aangedui dat die skoolbeheerliggaam die rekenpligtige beampte van die skool is en nie die skoolhoof nie.

Artikel 44 bepaal dat die rekenkundige beampte van 'n departement of instelling skriftelik enige magte mag toevertrou aan hom/haar deleger aan enige beampte in die departement onderhewig aan enige beperkinge soos bepaal deur die Wet.

4.8 Hofuitspraak

Schoombee and others v MEC for Education, Mpumalanga and another 2002 (4) SA 877 (T)

In die Schoombee and Others v MEC of Education, Mpumalanga and Another hofsaak (hierna die Schoombeesaak) is die aanname gemaak dat die skoolhoof ook die rekenpligtige beampte van skoolfondse is. Die regter het egter in sy uitspraak gesê dat die skoolhoof aanspreeklik is aan die skoolbeheerliggaam en nie aan die Departement van Onderwys nie (Prinsloo, 2006:356).

Volgens regter J Moseneke in die bogenoemde hofsaak op 10 Januarie 2002 is daar geen verwysing in die Skolewet dat die skoolhoof verantwoordelik is vir die skool se finansies nie.

Volgens die regter moet die skoolhoof die skoolbeheerliggaam bystaan in die finansiële bestuur van die skool, met sekere gedeeltes van die skoolbeheerliggaam se take wat gedelegeer is aan die skoolhoof. Hiervolgens is die skoolhoof verantwoordelik aan die skoolbeheerliggaam vir die finansies van die skool, slegs na die mate waarin spesifieke take aan hom/haar gedelegeer is. Andersins dra hy/sy slegs kollektiewe verantwoordelikheid vir die finansies soos enige lid van die skoolbeheerliggaam. Een area van finansiële aanspreeklikheid van die skoolhoof is dat hy/sy verantwoordelik is om te verseker dat die skoolbeheerliggaam die finansies bestuur in terme van die bepaalde Wetgewing en tot voordeel van die leerlinge van die skool. Dit vorm deel van die kollektiewe aanspreeklikheid van alle lede van die skoolbeheerliggaam.

Dit is trouens reeds gesaghebbend deur Suid-Afrikaanse howe vertolk dat die “finansiële bestuursfunksie” volledig binne die bevoegdheidsfeer van die skoolbeheerliggaam val en dat die skoolhoof, in soverre hy daarmee gemoeid raak, dit slegs as gedelegeerde van die skoolbeheerliggaam kan doen en teenoor die skoolbeheerliggaam verantwoording moet doen daarvoor – nie teenoor die onderwysdepartement nie. Die gedagte dat die skoolhoof die rekenpligtige amptenaar van die skool is, is spesifiek deur die howe verwerp (FEDSAS, 2005:17).

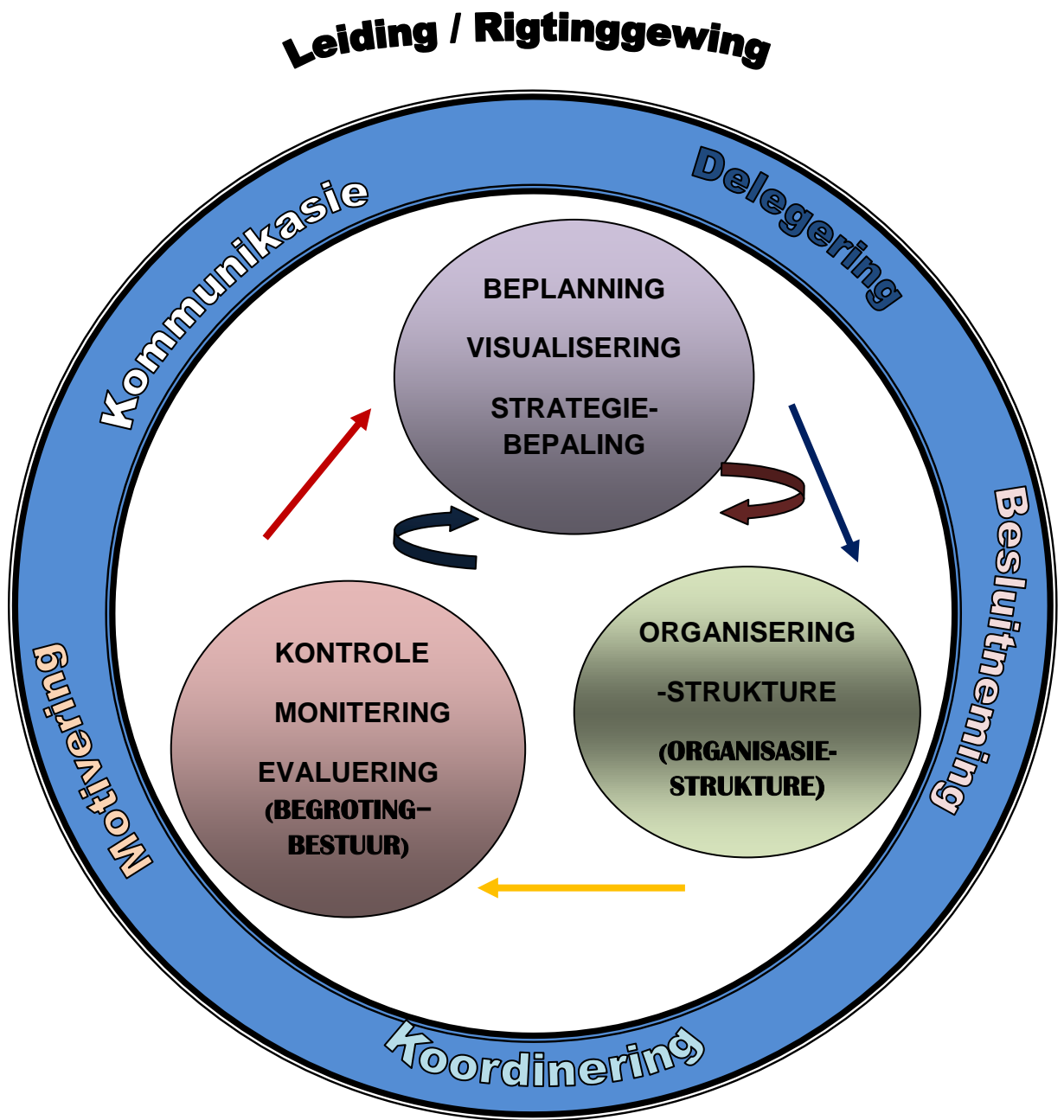
4.9 Die regte van die skoolhoof in die bestuur van skoolfinansies

Die meeste onderwysstelsels maak 'n onderskeid tussen skoolbeleidmaking, die verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam en die operasionele bestuur wat deur die skoolhoof hanteer word. Die Suid-Afrikaanse regering spel die rolle van die skoolbeheerliggaam en die professionele bestuur van skole duidelik uit in die Skolewet. Die skoolbeheerliggaam se verantwoordelikheid is omvattend en sluit maatreëls ten opsigte van onderrig en leer gedurende die skooldag, aankoop van onderrig- en leermedia en die operasionele bestuur van personeel en finansies uit (Bush & Heystek, 2003:136).

Die bestuurtaak van skoolfinansies is een van die uitdagendste terreine van verantwoordelikheid vir skoolhoofde omdat dit 'n afdeling is waarin party skoolhoofde geen of baie min opleiding het (Clarke, 2007:278). Die stelling is reeds breedvoerig bespreek op p. 42, paragraaf 3.3. Artikel 16 (3) van die Skolewet en artikel 16 A van Wysigingswet no. 31 van 2007 bepaal dat die professionele bestuur van 'n openbare skool deur die skoolhoof onderneem word onder gesag van die departementhoof van die Onderwysdepartement. Die taak van die skoolbeheerliggaam word later breedvoerig bespreek.

Van der Bank, De Villiers & Wethmar (2000:88) beskou skoolbestuur as die dag tot dag administrasie en organisasie van onderrig en leer by 'n skool en die verrigting van departementele verantwoordelikhede wat bepaal word deur wetgewing. FEDSAS (2005:17) is van mening dat die rol van die skoolhoof as verteenwoordiger van die onderwysdepartement beperk is tot die bestuur van primêr kurrikulêre aangeleenthede waarvoor die professionele opvoeders verantwoordelik is. Dit is primêr die opvoeder se taak om die onderrig- en leerproses by die skool te bestuur. Die skoolbestuurspan onder leierskap van die skoolhoof is verantwoordelik vir die professionele bestuur van 'n openbare skool (Van Rooyen & Rossouw, 2007:20).

Volgens Van Rooyen en Rossouw (2007:19) kan die bestuurproses van toepassing op 'n openbare skool soos in figuur 4.1 voorgestel word:



Menslike hulpbronbestuur	Kurrikulum-bestuur	Finansiële bestuur	Bestuur van fisiese fasiliteite
--------------------------	--------------------	--------------------	---------------------------------

Figuur 4.1: *Bestuurproses van 'n openbare skool* (Van Rooyen & Rossouw, 2007:19)

Volgens van Rooyen (2007:19) is bestuur die proses van leiding en rigtinggewing van 'n organisasie, dikwels 'n besigheid. Bestuur is die aksie van meting op 'n gereelde basis en die aanpassing van die aanvanklike plan, en die aksies geneem om die aanvanklike doel te bereik. Die bestuurfunksies is die beplanning, kontrolering en organisering van die organisasie se aktiwiteite. Die drie bestuurfunksies werk afsonderlik asook gesamentlik, vandaar die pyle in die diagram. Ten einde effektiewe bestuur daar te stel, is kommunikasie, delegering van take, besluitneming, koördinering en motivering van die take wat verrig moet word.

Die Skolewet stipuleer dat die professionele bestuur van 'n openbare skool onderneem moet word deur die skoolhoof onder leiding van die Onderwysdepartement. Dit beteken dat die skoolhoof gedelegeerde magte het om die kontrole van onderrig en leer by die betrokke skool effektief te kan organiseer (Van der Bank *et al.*, 2000:88). Professionele bestuur word dus omskryf as die dag tot dag bestuur van die aktiwiteite van 'n skool deur die skoolhoof en sy/haar bestuurspan. Die hoof en bestuurspan is verantwoordelik vir alles wat kwaliteit onderrig voorsien binne die betrokke skool, byvoorbeeld menslike hulpbron benutting (personeelbestuur en aanwending), kurrikulumontwikkeling (alle aspekte ten opsigte van die vakinhoud wat in die betrokke skool aangebied word) en alle maatreëls om effektiewe onderrig en leer te verseker, asook die bestuur van die buitekurrikulêre aktiwiteite (sport en kulturele aktiwiteite) van 'n skool. Die skoolbestuurspan (adjunkhoofde, departementhoofde) onder leiding van die skoolhoof is verantwoordelik vir die daarstel van kwaliteit onderrig in die skool wat menslike hulpbron en kurrikulumbestuur insluit.

Volgens artikel 16A (2) van die Skolewet (Republiek van Suid-Afrika, Wet 31 van 2007) moet die skoolhoof in die professionele bestuur van 'n *openbare skool* die werksaamhede wat die Departement van Onderwys (*Departementshoof*) ingevolge die Skolewet aan hom of haar gedelegeer het, uitvoer.

Dit sluit in die bestuur van die openbare fondse wat deur die staat aan die skool voorsien word, soos onder meer “The Learning and Teaching Support Materials (LTSM)”-fondse, die skoleiendom soos handboeke deur die Departement voorsien, grond en geboue van die skool wat aan die Departement behoort. Uit die hofuitspraak van Schoombee (par. 3.8) is die skoolhoof nie verantwoordelik vir die rapportering van die bestuur van private fondse aan die Departement nie aangesien die fondse nie aan die Departement behoort nie.

Volgens Bush, Bisschoff, Glover, Heystek, Joubert. & Moloi (2005:13) is finansiële bestuur een van die belangrikste verantwoordelikhede van die skoolhoof sedert die implementering van die Suid-Afrikaanse Skolewet (Wet 84 van 1996). Saam met die skoolbeheerliggaam het hulle verskeie finansiële verantwoordelikhede wat insluit begrotings, bestuur van fondse verkry vanaf die provinsiale onderwysdepartement, bepaling van skoolgeld onderhewig aan ouer goedkeuring, en insameling van addisionele fondse ten einde die skoolbegroting te laat klop. Die onsekerheid oor watter bedrag die skole van die staat gaan ontvang maak die skole se taak om `n begroting op te stel moeiliker.

Volgens die National College for School Leadership in die Verenigde Koningryk word die rol van die skoolbestuurder (administrateur) algemeen aanvaar as `n integrale deel om die skool te help om beter te funksioneer deur effektiewe benutting van hulpbronne en fasiliteite daardeur word die skoolhoof in staat gestel om te konsentreer op die bestuurleiding van onderrig en leer. Volgens die departement van onderwys van Noord-Ierland (Department of Education Northern Ireland) moet die bestuurraad bepaal hoeveel van `n skoolbegroting toegewys word aan spesifieke take. Die skoolhoof is normaalweg verantwoordelik vir die daaglikse besluitneming rakende spanderings en moet verseker dat daar nie oorspanderings is nie.

4.10 Die regte van die skoolbeheerliggaam in die bestuur van skoolfinansies

Die skoolbeheerliggaam dra die verantwoordelikheid vir die bestuur van die skool se finansies en dit is algemene praktyk vir die skoolbeheerliggaam om die dag tot dag uitvoering daarvan aan die skoolhoof en sy/haar personeel te deleger (Clarke, 2007:288). Groot skole met omvangryke begrotings neem kundiges in diens wat 'n finansiële agtergrond het om die finansies te behartig. In kleiner skole word die finansies hanteer deur die skoolhoof of 'n senior lid van die personeel. Volgens Van der Bank *et al.* (2000:110) is een van die primêre funksies van 'n skoolbeheerliggaam om kontrole uit te oefen en die skool se bates (geld en ander roerende bates) te beskerm op 'n sorgvuldige en medeverantwoordelike manier. Die skoolbeheerliggaam is moreel verplig vir die bestuur van die skool se finansies. Volgens Prinsloo (2006:356) het die implementering van skoolbeheerliggame 'n desentralisasie van mag in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel teweeggebring. Alhoewel die desentralisasie moontlik tot 'n verhoging in die demokratiese deelnemingsproses in die beheer van skole behoort te lei, is dit nie noodwendig die geval nie. Die staat het probeer om die magte van die beheerliggame te beperk deur wetgewing en nuwe onderwysregulasies te implementeer.

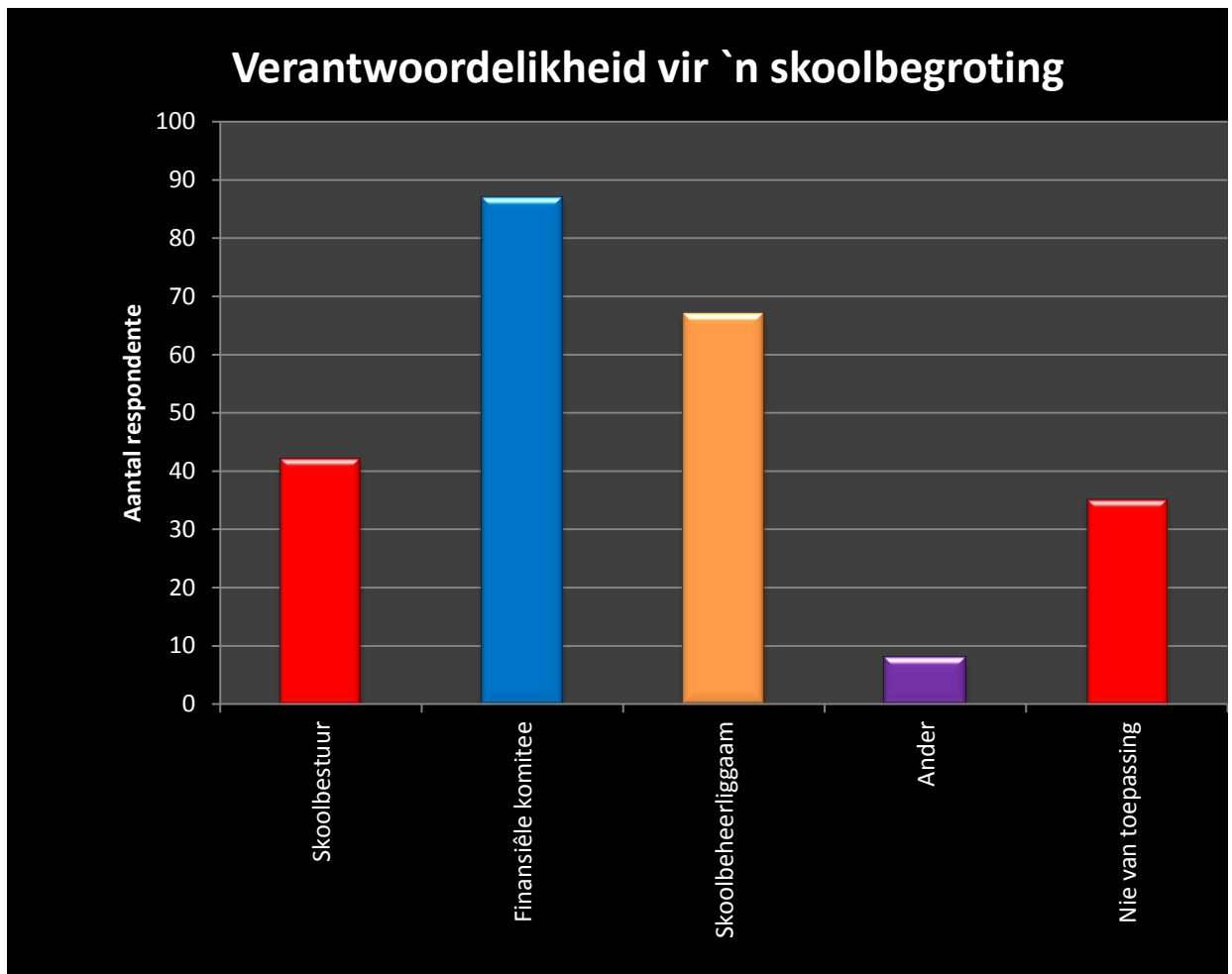
Volgens Van Rooyen en Rossouw (2007:20) is die skoolbeheerliggaam verantwoordelik vir die skoolbeheer onder leierskap van die skoolbeheerliggaamvoorsitter. Skoolbeheer sluit aspekte van beleidmaking in. Die ouditeur-generaal se verslag (2000:1) bepaal dat gesonde finansiële bestuur en kontrole essensieel is vir skole omdat dit 'n effektiewe raamwerk daarstel vir finansiële beplanning en aanspreeklikheid en die gebruik van skoolgeld beheer en beskerm. Finansiële beplanning verskaf aan 'n skool duidelike riglyne van hoe om die hulpbronne aan te wend.

Die finansiële aanspreeklikheid van `n skool se beheerliggaam is moontlik die grootste verantwoordelikheid teenoor die skool en sy gemeenskap. Volgens die Suid-Afrikaanse Skolewet het die skoolbeheerliggaam die volgende funksies:

- Die voorbereiding van `n begroting elke jaar volgens die riglyne soos bepaal deur die minister van Onderwys – Artikel 38 (1);
- die aanbieding van die begroting tydens die algemene jaarvergadering van die ouers vir goedkeuring – Artikel 38 (2);
- die vasstelling van skoolgeld – Artikel (39);
- die hantering van wetlike aspekte met die betaling van skoolgeld deur ouers – Artikel (41);
- die hou van finansiële rekords van fondse ontvang en gespandeer deur die skool en die opstel van finansiële state – Artikel (42);
- die aanstel van `n ouditeur – Artikel 43 (1).

Volgens Mestry (2006:1) verskaf die Skolewet voorskrifte aan die skoolbeheerliggame en skoolhoofde ten opsigte van hulle rol en verantwoordelikheid in die bestuur van `n skool se finansies. Omdat sommige skoolbeheerliggame en hoofde min kennis van die Skolewet dra, lei dit tot baie skole wat finansiëel wanbestuur word. Wanneer finansiële probleme ten opsigte van die hantering van finansies na die Departement van Onderwys verwys word, bly baie daarvan onbeantwoord omdat daar min finansiële kundige persone in die distrikkantore is wat na die skole se behoeftes omsien.

Uit bogenoemde is dit duidelik dat die skoolbeheerliggaam verantwoordelik is vir die finansiële bestuur van `n openbare skool. Alhoewel die dag tot dag hantering van die skool se finansies dikwels deur die skoolhoof of `n afgevaardigde plaasvind is die skoolhoof nie verantwoordelik vir die rapportering van die bestuur van private fondse aan die Departement nie maar wel aan die beheerliggaam.



Figuur 4.2: *Verantwoordelikheid vir `n skoolbegroting* (Marishane, 2002:214)

Figuur 4.2 toon aan wie verantwoordelik is vir die opstel van `n skoolbegroting. Die studie is gedoen in die Sentraalstreek van die Limpopodistrik onder 120 skole. Volgens Marishane het sommige respondente (15%) nie gereageer op die vraag nie; dit is `n moontlike aanduiding dat sommige skole nie oor `n begroting beskik nie. Aangesien daar geen duidelike vasgestelde riglyne deur die Departement van Onderwys ten opsigte van begrotings en die beheer daarvan verskaf word nie, kan dit ook `n aanduiding wees dat sommige skole geen kennis van begrotings dra nie. Nie alle beheerliggame en skoolbestuurders is opgelei om die las van finansiële skoolbestuur te dra nie (Prinsloo, 2006:486).

Die Schoombeesaak (par. 4.8) verwys na onregmatige aanwending van gesag deur die departementshoof van die Onderwysdepartement van Mpumalanga wat geglo het dat hy die mag het om die skoolhoof as rekenkundige beampte van die skool aan te kla.

Die Skolewet bepaal dat die jurisdiksie van finansies onder bevel van die skoolbeheerliggaam staan; dat die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool 'n bankrekening moet open vir die hantering van die skoolfondse en dat hulle die fondse moet administreer. Dit is ook duidelik dat alhoewel die skoolhoof 'n *ex officio*-lid van die skoolbeheerliggaam is, hy nie die skoolbeheerliggaam is nie en daarom was dit verkeerd vir die Onderwyshoof om van die skoolhoof te verwag dat hy/sy verantwoordelik is vir die bestuur van die skoolfondse.

Clarke (2007:280) stel dit dat die eerste en belangrikste aspek van bestuur van 'n skool se finansies is om seker te maak wie is verantwoordelik waarvoor. Volgens Van Rooyen en Rossouw (2007:19) is bestuur die proses van leiding en rigtinggewing aan die organisasie deur die manipulering van die organisasie se hulpbronne. Bestuur hanteer die proses en stelsels waarbinne 'n organisasie bedryf word.

In die voorafgaande gedeeltes het die navorser die aard en omvang van die regsraamwerk waarbinne die beheer en bestuur van finansies van openbare skole plaasvind, bespreek. Kernbegrippe van toepassing op die finansiële bestuur in openbare skole, die skool, die skoolhoof, die skoolbeheerliggaam, die staat, befondsing van openbare skole, regspraak en ander verwante wetgewing van toepassing op hierdie navorsing is bespreek. Vervolgens gaan die finansiële beheer en bestuur van finansies in openbare skole vanuit 'n bestuurskundige perspektief belig word.

4.11 Opsommend

Volgens (Van Rooyen, 2008:29) vloeit dit uit die Skolewet dat:

- die Staat verantwoordelik is vir die verskaffing van fondse aan openbare skole in terme van die fasiliteite, die personeelsalarisse en bedryfskoste – Art. 34);
- die ouers, onderhewig aan die bepalings van die Skolewet, verantwoordelik is om skoolgeld te betaal aan die skool waar hulle kinders skoolgaan – Art. 39).

Die Skolewet dui geen duidelike maatreëls aan wat in ag geneem moet word vir die kontrole van 'n begroting nie. Dit is belangrik dat skoolhoof en skoolbeheerliggaam kennis moet neem dat die Skolewet bepaal dat alle geld (skoolfonds) en alle bates verkry deur die skool die eiendom van die skool is, en die geld en eiendom mag slegs deur die skool aangewend word vir opvoedkundige doeleindes (Clarke, 2007: 278).

Die teorie van finansies en begrotings is in oënskoue geneem in bogenoemde paragrawe. Daar is na regspraak in die Suid-Afrikaanse gevalle en ander verwante wetgewing verwys wat relevant is vir hierdie navorsingprojek. Deeglike kennis van hierdie begrippe is onontbeerlik om die beheer en bestuur van die begroting en finansies in openbare skole te beredeneer.

Vervolgens word die empiriese ondersoek wat gedoen is, in hoofstuk 5 uiteengesit.