

**Die verhouding tussen die beheerliggaam van 'n openbare skool en
die onderwysowerhede, met spesifieke verwysing na die
dualitiese rol van die skoolhoof**

deur

Suzaan van der Merwe

Voorgelê ter vervulling van die vereistes
vir die graad

LEGUM MAGISTER

in die vak

ONDERWYSREG

aan die

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA

Studieleier: Prof A van der Linde

Oktober 2012

Summary

The relationship between the governing body of a public school and state authorities, with specific focus on the dualistic role of the school principal

Proper control and management of a school is the difference between a functional and a dysfunctional school. The importance of a good relationship between a principal and the governing body, for the proper functioning of a school, cannot be emphasized enough. This relationship can often be impaired by interference from the department of education acting as the principal's employer. The principal will receive one assignment from the department and another assignment from the governing body, contrary to the assignment of the department. Section 16(2) of the Schools Act stipulates that a governing body stands in a position of trust towards the school. This provision also applies to the principal, as a member of the governing body. The principal can thus receive conflicting assignments from the department and the governing body because their interests differ.

Section 23(1) of the Constitution states that "*Everyone has the right to fair labour practice*". The Constitution does not define "fair labour practice". The definition that applied when the Constitution was written, was the definition contained in the Labour Relations Act 1991. It can be argued that the legislature had this definition in mind when section 23(1) was drafted. Should the definition be accepted one can argue that the department is placing the principal in an intolerable work situation, because in terms of legislation, the principal is expected to give effect to two conflicting commands. The principal will either give effect to the department's wishes out of fear for a disciplinary hearing should he not obey his employer, which goes against his obligation in terms of section 16(2), or he will choose to act in accordance with section 16(2) and place the interests of the school above the interests of the department and disregard his duty as an employee of the department. In both these situations the employment relationship between the principal and department will be affected adversely and constitute an unfair labour practice and an infringement of the principal's right in terms of section 23 of the Constitution.

This dissertation sets out the different functions and roles of the parties involved in education. As in any relationship, conflict is inevitable, and the relationship between the Department of Education, the school principal and the school governing body is no different. The different causes of these conflict situations are discussed and possible solutions suggested.

This research study represents just one of many approaches to this subject, but sheds some light on various obstacles in the education system that have not previously existed, while offering a platform for further research and solutions.

INHOUDSOPGAWE

Hoofstuk 1: Inleiding

1 1	Inleidend	1-2
1 2	Agtergrond en relevansie van navorsing	2-3
1 3	Probleemstelling	3-4
1 4	Navorsingsvrae	4-5
1 5	Waarde van die studie	5-6
1 6	Voorlopige literatuuoroorsig	6-7
1 7	Metodologie	7-8
1 8	Begripsverklaring	8-9
1 9	Struktuur: Hoofstukindeling	9-10

Hoofstuk 2: Historiese agtergrond en juridiese raamwerk van onderwysreg in Suid-Afrika

2 1	Inleiding	11
2 2	Unie-onderwys: 1910-1948	11-13
2 3	Onderwys in die apartheids-era: 1948-1994	13-21
2 4	Onderwysvernuwing: 1994-2012	21-27
2 5	Openbare skole versus staatskole	27
2 5 1	Betekenis van staatsorgaan en staatsinstelling	27-30
2 5 2	Status van skole	30-36
2 5 3	Gepaardgaande risiko-implikasies	36-40
2 6	Gevolgtrekking	40-42

Hoofstuk 3: Historiese ontwikkeling van die rol van die skoolhoof en ouers in openbare skole

3 1	Inleiding	43
3 2	Desentralisasie	43-47
3 3	Rol van die skoolhoof	47-52
3 4	Rol van ouers	52-57
3 5	Internasionale front	
3 5 1	Rol van die skoolhoof	57-60
3 5 2	Rol van ouers	60-65

3 6	Gevolgtrekking	65-68
-----	----------------	-------

Hoofstuk 4: Verhouding tussen die beheerliggaam en die skoolhoof van 'n openbare skool

4 1	Inleiding	69
4 2	Status, rol en funksies van die skoolbeheerliggaam	69-74
4 3	Verhouding tussen die skoolbeheerliggaam en die skoolhoof	74-78
4 4	Kritiese ontleding van die begrippe “beheer” en “bestuur”	
4 4 1	Betekenis van “beheer”	78-84
4 4 2	Betekenis van “bestuur”	84-88
4 5	Gevolgtrekking	88-89

Hoofstuk 5: Departement van onderwys se rol in die beheer en bestuur van openbare skole

5 1	Inleiding	90-91
5 2	Staat se mandaat ten opsigte van onderwys	91-94
5 3	Deelnemende bestuur – verhouding tussen die Departement van Onderwys en beheerliggame	94-104
5 4	Staat se pligsversuim	104-109
5 5	Arbeidsverhoudinge in die onderwysstelsel: Die Departement van Onderwys en opvoeders in die algemeen	109-111
5 6	Verhouding tussen die Departement van Onderwys en die skoolhoof	111-113
5 7	Artikel 16A van die Skolewet	113
5 8	Gevolgtrekking	113-115

Hoofstuk 6: Kritiese ondersoek na die oorsake van moontlike konfliktsituasies tussen die verskillende rolspelers

6 1	Inleiding	116-117
6 2	Departementele amptenare se optrede – verwarring en/of onkunde oor onderskeie rolle in skoolbeheer en –bestuur	117-129
6 3	Wetgewing en ander beleidsdokumente wat op 'n inkorting van magte neerkom	129

6 3 1	Implikasies van artikel 16A van die Skolewet	129-133
6 3 2	Billike arbeidspraktyke	133-138
6 3 3	Omsendskrywes en regulasies oor die administrasie van toelatings	138-139
6 4	Nie-verantwoordbaarheid	139-140
6 5	Gevolgtrekking	141-142

Hoofstuk 7: Praktiese oplossings, aanbevelings en gevolgtrekking

7 1	Samevatting van hoofstukke	143-144
7 2	Praktiese oplossings en aanbevelings	144-145
7 3	Remedies ingevolge die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid	
7 3 1	Regterlike hersiening	145-146
7 3 2	'n Interdik hangende die hersieningsaansoek	146-147
7 3 3	<i>Mandamus</i>	147-149
7 4	Ongrondwetlikheid van artikel 16A	149-151
7 5	Behoorlike opleiding van rolspelers	151-152
7 6	Persoonlike aanspreeklikheid van amptenare	152-155
7 7	Gevolgtrekking	155-158

Lys van afkortings **i**

Bibliografie **1 - 15**

1	Boeke	1-2
2	Artikels	2-6
3	Vonnisregister	6-9
4	Wetgewing	9
5	Internetbronne	9-11
6	Koerantberigte	11-12
7	Departementele dokumente	12-13
8	Ander	13-15

HOOFSTUK 1

Inleiding

1 1 Inleidend

Die onderwysstelsel verkeer tans onder geweldige druk. Aspekte wat op 'n daaglikse grondslag die nuus haal, sluit in 'n tekort aan skole,¹ stakings deur opvoeders,² skoolvervoerprobleme op die platteland,³ te min opvoeders,⁴ 'n tekort aan handboeke,⁵ en aspekte rakende skole se toelatings- en taalbeleide,⁶ om net 'n paar te noem. 'n Verdere probleem is swak bestuur in skole deur skoolhoofde, wat dikwels nie opgewasse is vir die taak nie, of 'n swak verhouding met die skool se beheerliggaam het. Die ander kant van die munt is egter ook waar: Sommige beheerliggame verrig hulle funksies nie behoorlik nie, omdat hulle nie die omvang van hulle werksaamhede begryp nie en die skoolhoof alleen verantwoordelikheid daarvoor moet aanvaar. Dié tendens word dikwels teweeggebring deurdat die verskillende partye nie hulle onderskeie rolle behoorlik verstaan nie. Hierdie verwarring word vererger deur onregmatige of onbillike inmenging deur die amptenare van die Departement van Basiese Onderwys.

Wanopvattinge oor hul onderskeie rolle gee male sonder tal aanleiding tot wrywing tussen die partye, en moet uiteindelik ten duurste in die hof gaan draai vir 'n oplossing. Voorgestelde of werklike wysigings aan onderwyswette gooi verdere olie op die vuur. Tot op hede was daar nege wysigingswette op die Suid-Afrikaanse Skolewet,⁷ en tog is slegs 10% - 20% van alle openbare skole in Suid-Afrika funksioneel.⁸ Hierdie bevinding impliseer dat die probleem met onderwys nie

¹ Die Gautengse Onderwysdepartement het by Afrikaansmediumskole gevra om "uit te help" deur vanaf 2013 Engelsmediumklasse aan te bied, terwyl hierdie skole reeds uit hul nate bars. Sien hfst 2 par 2.5.3 in hierdie verband.

² <http://www.citypress.co.za/SouthAfrica/News/Teachers-strike-looms-20120301>;

<http://www.citypress.co.za/SouthAfrica/News/Learners-suffer-as-teachers-strike-20100818>.

³ http://www.thenewage.co.za/Detail.aspx?news_id=43307&cat_id=1016;

<http://www.kormorant.co.za/2012/04/no-transport-no-school/>.

⁴ By 'n vergadering van die Portefeuljekomitee oor Basiese Onderwys op 21 Aug 2012 is daar aangedui dat 61,92% van alle openbare skole in Suid-Afrika teen Mrt 2012 'n tekort aan opvoeders gehad het. Departement van Basiese Onderwys 2012 *Meeting of the Portfolio Committee on Basic Education: Teacher demand and Supply Presentation*.

⁵ <http://www.news24.com/SouthAfrica/News/No-teachers-books-at-Limpopo-school-20120716>;

<http://www.iol.co.za/news/politics/gauteng-schools-without-books-da-1.1352129>.

⁶ <http://www.iol.co.za/mercury/thorny-issues-of-admissions-policy-1.1347379#.UHVcsy72-So>.

⁷ Wet 84 van 1996.

⁸ *Beeld* (2012-08-12) <http://www.beeld.com/Suid-Afrika/Nuus/90-van-SA-skole-ongesond-20120812>.

noodwendig by 'n tekort aan wette of die stelsel self lê nie, maar eerder by die toepassing (of gebrek aan toepassing) daarvan.

1 2 Agtergrond en relevansie van navorsing

Behoorlike skoolbeheer en -bestuur maak die verskil tussen 'n funksionele en 'n disfunksionele skool. Behoorlike beheer en bestuur hang grotendeels af van die verhouding tussen 'n skoolhoof en die beheerliggaam. Die noodsaaklikheid van 'n goeie verhouding tussen hierdie partye kan nie oorbeklemtoon word nie. In menige geval het swak verhoudinge tussen 'n beheerliggaam en 'n skoolhoof skole baie groot skade berokken. Dit is belangrik dat die beheerliggaam en die skoolhoof mekaar ten volle vertrou en dat kommunikasiekanale tussen die twee partye te alle tye oop is wat skoolwerkzaamhede betref. Dit sluit in werkzaamhede ten aansien van die beheer van die skool, sowel as die professionele bestuur van die skool. Beckmann en Visser merk tereg op dat hoewel daar statutêr onderskeid getref word tussen die beheer en die professionele bestuur van die skool, is die onderskeid nie altyd duidelik nie. Die beheerliggaam kan sekere funksies slegs in oorleg met die opvoeders van die skool verrig. Om hierdie rede moet daar 'n besondere verhouding tussen die skoolhoof en die voorsitter van die beheerliggaam wees om te voorkom dat die funksie-onderskeid tot 'n magstryd en spanning in die skool aanleiding gee.⁹

Van strategiese belang is dat hulle deurentyd 'n goeie en professionele onderlinge verhouding sal handhaaf. Hierdie verhouding word dikwels belemmer deur die inmenging van die Departement van Onderwys, synde die skoolhoof se werkgewer.¹⁰ Die skoolhoof ontvang soms teenstrydige opdragte van die Departement en die beheerliggaam ten opsigte van presies dieselfde aangeleentheid. Die saak van *Governing Body of Mikro Primary School v Western Cape Minister of Education*¹¹ is 'n voorbeeld van so 'n geval, waar die opdrag van die Departement teenstrydig was met die opdrag van die skool se beheerliggaam. Die Departement het daarop aangedring dat die Afrikaansmediumskool 40 Engelssprekende graad 1-leerders

⁹ Beckmann en Visser "Enkele gedagtes oor die regsposisie en die rol van beheerliggame van openbare skole in die nuwe onderwysomgewing" 1999 *THRHR* 110.

¹⁰ Beckmann & Prinsloo "Imagined power and abuse of administrative power in education in South Africa" 2006 *TSAR* 483; Prinsloo "State interference in the governance of public schools" 2006 *S. Afr.j.educ* 355-368; Clase *et al* "Tension between school governing bodies and the education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof" 2007 *S. Afr.j.educ* 251.

¹¹ 2005 JOL 13716 (C).

toelaat, al was daar 'n parallelmediumskool in dieselfde omgewing. Die Departement het verwag dat die skool klasse in Engels moes aanbied, en het die hoof ingelig dat versuim om hierdie opdrag uit te voer voldoende gronde vir tugoptrede teen hom sou wees. Die hof het egter bevind dat die departementele amptenare se gedrag neergekom het op inmenging in die beheer en professionele bestuur van die skool.¹²

In die saak *Welkom High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province*,¹³ het die Departementshoof ingemeng met die skool se beleidsbesluit om 'n swanger leerder hertoelating te verbied. Die skool se beheerliggaam het die swangerskapsbeleid in ooreenstemming met nasionale riglyne opgestel en die skoolhoof opdrag gegee om die beleid in werking te stel. Die Departement het die skoolhoof weer opdrag gegee om die leerder toe te laat om terug te keer skool toe, wat direk teenstrydig was met die beheerliggaam se swangerskapsbeleid. Die Vrystaatse Hoë Hof het bevind dat die Departement fouteer het in sy optrede en die Hoogste Hof van Appèl het hierdie bevinding bevestig en ook genoem dat die Departementshoof se optrede 'n resep vir chaos is.¹⁴

1 3 Probleemstelling

Bogenoemde sake dien as agtergrond om die konflik tussen onderwysdepartemente en skoolbeheerliggame te illustreer. Hierdie konflik het noodwendig 'n negatiewe uitwerking op onderwys in die algemeen, die bestuur van die skool en die gehalte van onderrig.¹⁵

¹² Hierdie saak word in meer besonderhede in hfst 6, par 3.6, bespreek.

¹³ Ongerapporteerde saak ZAFSHC 5714/2010. Sien ook *Harmony High School v The Head of the Department: Department of Education* Ongerapporteerde saak ZAFSHC 5715/2011.

¹⁴ Hierdie saak en die invloed van die departementele amptenare se optrede op die beheer en bestuur van openbare skole word in meer besonderhede in hfst 6, par 6.2, bespreek; *The Head of the Department: Department of Education, Free State Province v Welkom High School & Harmony High School* 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 Sep 2012.

¹⁵ *Welkom High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province* Ongerapporteerde saak ZAFSHC 5714/2010; *Governing Body of Mikro Primary School v Western Cape Minister of Education* 2005 JOL 13716 (C). Ander sake sluit in *Schoonbee v MEC for Education, Mpumalanga* 2002 4 SA 877 (T); *Die Laerskool Middelburg v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys* 2002 4 ALL SA 745 (T); *Head of Department, Department of Education, Limpopo Province v Settlers Agricultural High School* 2003 11 BCLR 1212 (KH); *The Head of Department: Mpumalanga Department of Education v Hoërskool Ermelo (KHT40/09)* 2009 ZAKH 32; 2010 2 SA 415 (KH); 2010 3 BCLR 177 (KH) (14 Okt 2009).

Algemene wetswysigings vererger die konflik tussen die rolspelers in die onderwys selfs verder. Die Wysigingswet op Onderwyswette¹⁶ het artikel 16A in die Suid-Afrikaanse Skolewet,¹⁷ (hierna die Skolewet), ingevoeg. Artikel 16A¹⁸ verwag van die skoolhoof om die Departement van Onderwys se belange eerste te stel, terwyl artikel 16(2)¹⁹ die skoolhoof verplig om die skool se belange eerste te stel. Dit kan tot 'n onbillike arbeidspraktyk lei, omdat die skoolhoof uit vrees vir dissiplinêre vervolging die opdrag van sy werkgewer kan navolg en sodoende in stryd met sy vertrouensposisie teenoor die skool ingevolge artikel 16(2) kan optree. Aan die ander kant kan die skoolhoof ook ingevolge artikel 16(2) optree en die belange van die skool bo die belange van die Departement stel, en gevolglik sy plig as werknemer teenoor die Departement versuim. In albei hierdie situasies word die arbeidsverhouding tussen die skoolhoof en Departement benadeel en kom dit op onbillike arbeidspraktyk neer wat teenstrydig is met artikel 23 van die Grondwet.²⁰

Die doel van hierdie studie is gevolglik om 'n dieptestudie te onderneem oor die verhouding tussen die Departement van Basiese Onderwys en beheerliggame, met bepaalde klem op die tweeledige rol van die skoolhoof as 'n werknemer van die Departement van Onderwys sowel as 'n lid van die skoolbeheerliggaam. Die rolle van die onderskeie partye in onderwys sal uiteengesit en bespreek word ten einde die partye uiteindelik in staat te stel om optimaal te funksioneer en saam te werk in belang van doeltreffende onderrig aan leerders.

1 4 Navorsingsvrae

¹⁶ Wet 31 van 2007.

¹⁷ Wet 84 van 1996.

¹⁸ Art 16A(1) en (3) bepaal soos volg:

“(1)(a) Die prinsipaal van 'n openbare skool **vertegenwoordig die Departementshoof** in die beheerliggaam wanneer hy of sy in 'n amptelike hoedanigheid optree soos beoog in artikels 23(1)(b) en 24(1)(j);

(2) ...

(3) Die prinsipaal moet die beheerliggaam in die uitvoering van die beheerliggaam se werksaamhede en verantwoordelikhede bystaan, maar sodanige bystand of deelname mag nie strydig wees nie met (a) opdragte van die Departementshoof; (b) wetgewing of beleid; (c) 'n verpligting wat hy of sy teenoor die Departementshoof, die Lid van die Uitvoerende Raad of die Minister het; of (d) 'n bepaling van die Wet op die Indiensneming van Opvoeders, 1998 (Wet 76 van 1998), en die Personeeladministrasiemaatreëls wat ingevolge daardie Wet vasgestel is” (eie beklemtoning).

¹⁹ Art 16(2) bepaal soos volg: “(2) 'n Beheerliggaam **staan in 'n vertrouensposisie** teenoor die skool” (eie beklemtoning). Hierdie artikel is van toepassing op die skoolhoof as 'n lid van die beheerliggaam.

²⁰ Art 23(1) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, bepaal: “Elkeen het die reg op billike arbeidspraktyke.” Hierdie argument word in hfst 6, par 6.3.1, verder gevoer.

Ten einde bogemelde probleemstelling te bestudeer, sal die volgende navorsingsvrae ondersoek word:

- 4 1 Wat is die gekte posisie en rol van ouers in die skoolomgewing?²¹ (’n historiese perspektief);
- 4 2 Wat is die gekte posisie van die skoolhoof?²² (’n historiese perspektief);
- 4 3 Wat is die verskil tussen beheer en professionele bestuur?;²³
- 4 4 Tot waar strek die Departement van Onderwys se mandaat of magte?;²⁴
- 4 4 1 Wat is die grondwetlike posisie ten opsigte van die voorsiening van onderwys?;²⁵
- 4 4 2 Wat bepaal ander toepaslike wetgewing en beleidsdokumente?;²⁶
- 4 5 Hoe vergelyk die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel met dié van Amerika, Australië, Engeland en China wat die rol van ouers en die skoolhoof betref?;²⁷
- 4 6 Wat is die implikasies van artikel 16A van die Skolewet vir die rol van die skoolhoof as lid van die beheerliggaam?;²⁸
- 4 6 1 Is artikel 16A grondwetlik, en hoe beïnvloed dit die arbeidsverhouding tussen die Onderwysdepartement en skoolhoofde?;²⁹
- 4 7 Is daar praktiese oplossings wat ’n noemenswaardige verskil kan maak?³⁰

1 5 Waarde van die studie

Oudpresident Nelson Mandela het die volgende stelling gemaak: “Education is the most powerful weapon which you can use to change the world.”³¹ Met hierdie navorsing word beoog om tot die wapenrusting van Suid-Afrika se onderwysstelsel by te dra. Hoe skerper die wapens, hoe doeltreffer die stryd om die wêreld te verander. Suid-Afrika beskik oor voldoende wetgewing en beleid (oftewel “wapens”) om ’n onderwysstelsel van internasionale gehalte daar te stel, maar in die praktyk word hierdie wapens hetsy verkeerdelik of glad nie ingespan nie. As ’n werknemer

²¹ Sien hfst 3.

²² Sien hfst 4.

²³ Sien hfst 4.

²⁴ Die begrip “magte” word deurgaans in hierdie studie gebruik, maar kan ook met ander begrippe soos “funksies” of “bevoegdhede” vervang word.

²⁵ Sien hfst 5, par 5.2.

²⁶ Sien hfst 5, par 5.2.

²⁷ Sien hfst 3 en 4.

²⁸ Sien hfst 6.

²⁹ Sien hfst 6, par 6.3.

³⁰ Sien hfst 7.

³¹ Toespraak gelewer deur Mandela met die bekendstelling van Mindset Network 16 Jul 2003 <http://db.nelsonmandela.org.speeches> (toegang bekom op 12 Nov 2011).

van FEDSAS,³² kom die navorser daagliks voor hierdie realiteit te staan. Amptenare van die Onderwysdepartement sal wetgewing, byvoorbeeld, bloot ignoreer en skole, skoolhoofde en beheerliggame deur middel van magismisbruik of onwettige optrede intimideer. As gevolg van hul beperkte kennis van die onderwysreg en selfs onderwysbeleid en die tersaaklike rolspelers se regte en verpligtinge, sal skoolhoofde dikwels na die Departement se pype dans en opdragte uitvoer wat teenstrydig is met die beheerliggaam se mandaat. In ander gevalle sal skoolhoofde weer weier om aan onwettige opdragte van die Onderwysdepartement gehoor te gee en sal die amptenare as gevolg van hulle beperkte kennis van die onderwysreg en –beleid die hoofde disiplinêr vervolg en met die beheer en bestuur van die skool inmeng. Die verskillende konfliktsituasies is legio, maar kan grootliks toegeskryf word aan die onkunde van departementele amptenare, skoolhoofde sowel as individuele beheerliggaamlede oor die regte en verpligtinge van die rolspelers in die onderwysstelsel.

Die uiteindelige doel van die navorsing is om sekerheid te bied oor die funksies van die verskillende rolspelers in die onderwys, en om moontlike oplossings te bied vir die bestaande konflik tussen die Departement van Onderwys, skoolhoofde en die beheerliggame van openbare skole. Hierdie navorsingstudie verteenwoordig bloot een van die menige benaderings tot hierdie onderwerp, maar werp tog lig op verskeie struikelblokke in die onderwysstelsel wat nie voorheen bestaan het nie, en bied terselfdertyd 'n platform vir verdere navorsing en oplossings.

1 6 Voorlopige literatuuroorsig

Huidige literatuur³³ dek baie van die bogemelde aspekte, maar weinig daarvan skep 'n geheelbeeld of bied genoegsame oplossings. Ten spyte van die beskikbare bronne bestaan die probleme steeds. Dít word ook bevestig deur die aantal hofsake tussen provinsiale onderwysdepartemente en skole of ander rolspelers in die onderwys.

³² Federasie van Beheerliggame van Suid-Afrikaanse Skole.

³³ Beckmann & Prinsloo 2006 *TSAR* 483-496; Prinsloo 2006 *S. Afr.j.educ* 355-368; Clase *et al* 2007 *S. Afr.j.educ* 243-263; Smit & Oosthuizen "Improving school governance through participative democracy and the law" 2011 *S. Afr.j.educ* 55-73; Woolman & Fleish *The Constitution in the classroom* (2009).

Vir hierdie studie sal tersaaklike artikels in akademiese vaktydskrifte, handboeke en regsmenings bestudeer word. Die toepaslike onderwyswetgewing, dokumente en beleidsdokumente sal onder die loep geneem word, soos ook die hofsake waarin die knelpunte die duidelikste na vore kom. Die King-verslae oor Korporatiewe Bestuur in Suid-Afrika³⁴ sal ook geraadpleeg word vir die behoorlike omskrywing van die begrip “beheer” sowel as hoe hierdie verslae die daaglikse bestuur van ’n skool kan bëinvloed.

Daar bestaan soms twyfel of die beginsels van die King II-verslag, wat vir korporatiewe entiteite en ondernemings ontwikkel is, op skole toegepas kan word of nie. By nadere ondersoek van die Skolewet en ander tersaaklike dokumente blyk egter duidelik dat die skoolomgewing in vele opsigte met die sake-omgewing ooreenstem. Die hersiene King-kode en -verslag oor Bestuur vir Suid-Afrika (King III) is op 1 September 2009 bekend gestel, en bepaal duidelik dat dit op alle entiteite – ongeag die wyse en vorm van inlywing of stigting, hetsy in die openbare sektor, die privaat sektor of organisasies sonder winsbejag, betrekking het. Die verslag is opgestel sodat enige entiteit dit kan toepas en sodoende goeie beheer kan bewerkstellig.³⁵ Volgens die King II-verslag het goeie bestuur in hoofsaak te make met effektiewe leierskap, wat gekenmerk word deur die etiese waardes van verantwoordelikheid, aanspreeklikheid, billikheid en deursigtigheid. Ondersoek sal ingestel word na hoe die beheerliggaam van ’n skool en die skoolhoof kan saamwerk ten einde hierdie waardes in die skool te verwesenlik, en of hierdie samewerking moontlik is in die lig van die veronderstelde komplikasies wat artikel 16A veroorsaak.

1 7 Metodologie

Hierdie verhandeling behels ’n uiteensetting van die ontwikkeling van die onderwys in Suid-Afrika, sowel as ’n bespreking van tersaaklike onderwyswetgewing. ’n Kort historiese beskouing van die ontwikkelende rolle van die skoolhoof en ouers, en ’n volledige uiteensetting van die posisie van die skoolhoof en ouers in die huidige skoolbestel, word gebied, waarna die huidige posisie krities ontleed word. Die Suid-

³⁴ Daar is drie sodanige verslae. Dit is in 1994 (King I), 2002 (King II) en 2009 (King III) deur die King-komitee onder leiding van Mervyn King SC, voormalige regter van die HH, opgestel. Die verslae bevat kodes vir korporatiewe bestuur in Suid-Afrika, en alle maatskappye wat op die Johannesburgse Effektebeurs genoteer is, moet daaraan voldoen <http://www.naspers.com/corporate-governance.php> (toegang bekom op 12 Nov 2011).

³⁵ <http://african.ipapercms.dk/IOD/KINGIII/kingiiiireport/> (toegang bekom op 12 Jul 2011).

Afrikaanse onderwysstelsel sal vergelyk word met die onderwysstelsel van onder andere Amerika, Australië, Engeland en China. Hierdie vergelyking word onderneem ten einde vas te stel hoe die rol van die ouer en die skoolhoof van die posisie in Suid-Afrika verskil, sowel as om vas te stel of die gemelde onderwysprobleme in Suid-Afrika uit 'n gebrekkige stelsel of die onvoldoende toepassing van 'n goeie stelsel spruit. Daar moet in gedagte gehou word dat hierdie navorsing nie regs histories of regsvergelykend van aard is nie. Die vergelyking met ander onderwysstelsels dien bloot as beklemtoning van die eie aard van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel.

Die Departement van Onderwys se rol in skoolbeheer en -bestuur word krities bespreek, waarna die verhandeling grootliks op die verskeie konfliktsituasies tussen die verskillende rolspelers in die onderwys konsentreer. 'n Grondige verduideliking van die ongrondwetlikheid van artikel 16A word voorsien, aangesien hierdie artikel vertolk kan word asof dit onbillike arbeidspraktyk deur die Departement van Onderwys, dit wil sê die werkgewer, magtig. Die konsep “onbillike arbeidspraktyk” word ook omskryf en bespreek.³⁶ Daarbenewens val die soeklig ook op hofsake waaruit die konfliktsituasies duidelik blyk, waarna moontlike oplossings en aanbevelings aan die hand gedoen word.

1 8 Begripsverklaring

Vir die doel van hierdie verhandeling word die sentrale terme “Departement van Onderwys”, “skoolhoof”, “skool” en “amptenare” duidelikheidshalwe soos volg omskryf:

“Departement van Onderwys” verwys na die Departement van Basiese Onderwys sowel as 'n departement van 'n provinsiale regering wat vir onderwys verantwoordelik is.

Alhoewel die Suid-Afrikaanse Skolewet³⁷ (die Skolewet) na “prinsipaal” verwys, sal hierdie verhandeling deurgaans na “skoolhoof” verwys, omdat dít die algemene term in die volksmond is.

³⁶ Sien hfst 6, par 6.3.

³⁷ Wet 84 van 1996.

Wanneer die term “skool” gebruik word, word daar na openbare skole verwys, tensy daar uitdruklik anders aangedui word. “Openbare skool” word duidelik in hoofstuk 2 omskryf.

Die term “amptenare” verwys na amptenare in diens van die Departement van Basiese Onderwys.

1 9 Struktuur: Hoofstukindeling

Hoofstuk 1: Inleiding

Hierdie hoofstuk bevat inligting oor die agtergrond en relevansie van die navorsing. Die beweegrede vir die navorsing word weergegee, en die uiteindelijke doelwit en metode om dit te bereik, word uiteengesit.

Hoofstuk 2: ’n Historiese agtergrond en juridiese raamwerk van onderwysreg in Suid-Afrika

’n Behoorlike ontleding van die relevante artikels in die Skolewet en ander onderwysregtelike dokumente word onderneem. Die verskil tussen “openbare” en “staatskole”, en die belang van dié onderskeid, word breedvoerig in hierdie hoofstuk bespreek.

Hoofstuk 3: Die historiese ontwikkeling van die rol van die skoolhoof en ouers in openbare skole

Die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel het sedert die einde van die apartheidsera fundamentele veranderinge ondergaan. Hierdie hoofstuk bied ’n kort historiese oorsig van hierdie veranderinge en hoe dit die rolle van onderskeidelik skoolhoofde en ouers beïnvloed het.

Hoofstuk 4: Die verhouding tussen die beheerliggaam en die skoolhoof van ’n openbare skool

Die onderskeie rolle van die skoolhoof en die beheerliggaam in die skool of onderwysstelsel, en die potensiële botsing tussen die twee, word bespreek. Hierdie hoofstuk sluit, onder andere, ook in ’n breedvoerige bespreking van die betekenis van die terme “professionele bestuur” en “beheer”, soos wat die Skolewet en regspraak daarna verwys. Voorts bevat hoofstuk 4 ’n bespreking van die King-verslae, met die klem op hoe die verslae behoorlike bestuur uiteensit en skoolbeheer en -bestuur kan beïnvloed.

Hoofstuk 5: Die Departement van Onderwys se rol in die beheer en bestuur van openbare skole

In dié hoofstuk val die soeklig op die Departement van Onderwys se rol in die beheer en bestuur van openbare skole; wanneer die Departement betrokke mag raak by die bestuur van 'n skool, en wanneer die Departement se optrede onregmatig is. Die tersaaklike artikels van die Skolewet word bespreek, met die klem op artikel 16A en die grondwetlikheid daarvan. Die arbeidsverhouding tussen die Departement en die skoolhoof kom ook in hierdie hoofstuk aan bod.

Hoofstuk 6: Kritiese ondersoek na die oorsake van moontlike konfliktsituasies tussen die verskillende rolspelers

Die oorsake van konfliktsituasies tussen die verskillende rolspelers in onderwys word in hoofstuk 6 ondersoek. Die realiteit en die nadelige uitwerking van die konfliktsituasie op die beheer en bestuur van skole word aan die hand van regspraak bevestig.

Hoofstuk 7: Praktiese oplossings, aanbevelings en gevolgtrekking

Aan die hand van die raamwerk van die voorafgaande hoofstukke, sluit hoofstuk 7 af met praktiese oplossings en aanbevelings.

HOOFSTUK 2

'n Historiese agtergrond en juridiese raamwerk van onderwysreg in Suid-Afrika

2 1 Inleiding

Ten einde 'n behoorlike juridiese raamwerk van die huidige onderwysreg uit te stip, moet die ontwikkeling van die onderwysreg in Suid-Afrika eers behoorlik uiteengesit word. Die eise van die wit bewindhebbers was destyds in stryd met die aandrang op opvoedkundige en politieke bevryding van die miljoene swart mense wat van hul burgerregte ontnem is. Hierdie teenstrydige kragte het die onderwysstelsel van die land gevorm tot wat dit vandag is.¹ Hierdie hoofstuk sit die ontwikkeling van die onderwys sedert Uniewording tot op hede uiteen. In die eerste plek sal die tydperk tussen 1910 en 1948 bestudeer word, dit wil sê die tydperk tussen Uniewording en apartheid. Daarna word onderwys in die apartheidsjare bespreek, gevolg deur 'n bespreking van onderwys in Suid-Afrika vanaf 1994 tot hede. Die belangrikste onderwyswetgewing wat deesdae op die beheer en bestuur van openbare skole van toepassing is, sal ook bespreek word. Die bespreking van die geskiedenis van die onderwys in Suid-Afrika bied 'n algemene oorsig en dien as agtergrond vir die res van die studie. Dit is nodig om die agtergrond te begryp ten einde insig in die hedendaagse problematiek te verkry. In die hoofstuk word daar verder onderskeid getref tussen “staatskole” en “openbare skole”, en word die belang van hierdie onderskeid verduidelik.

2 2 Unie-onderwys: 1910-1948

Voor Uniewording, op 31 Mei 1910, het die vier kolonies elk hul eie onderwys gereël en beheer. Die Unie het egter 'n algehele verandering meegebring.² Met die aanvaarding van die Zuid-Afrika Wet van 1909 het die struktuur van die onderwysstelsel beduidend verander. Klousule 85(iii) het bepaal dat alle onderwys

¹ Burger *Die Geskiedenis van Onderwys in Suid Afrika IV*.

http://myfundi.co.za/a/Die_geskiedenis_van_onderwys_in_Suid-Afrika_IV (toegang bekom op 13 Nov 2011). Myfundi is die ou *South African Encyclopedia*. In 2000 is die gedrukte ensiklopedie bygewerk en nuwe materiaal bygevoeg, en is dit tot Myfundi herdoop. Burger is 'n senior onderwyseres met 12 jaar ondervinding. Sy is die medeskrywer van verskeie handboeke en die alleenagent en -bydraer in Suid-Afrika vir Weblinks Online, 'n databasisdiens wat opvoedkundige webwerwe deursoek, saamstel en bywerk vir skole in Australië, Suid-Afrika, Nieu-Seeland en Asië.

² Cilliers *Onderwysbeleid en -beheer in Suid-Afrika* (1960) 6.

buiten hoër onderwys, vir 'n tydperk van vyf jaar aan die Provinsiale Rade toevertrou word, waarna die Parlement anders sou besluit.³ Laer- en hoërskoolonderwys van die verskillende rassegroepe was teen Uniewording én vir 50 jaar daarna onder provinsiale beheer. Swart, bruin, Indiër- en blanke leerders het verskillende skole bygewoon, maar dieselfde reëls en regulasies van die provinsiale owerhede het gegeld. Hulle het almal onder dieselfde inspekteurs se toesig geval.⁴ Met die verstryking van die vyf jaar waarvoor die Zuid-Afrika Wet voorsiening gemaak het, is die Provinsiale Administrasiekommissie aangestel om oor die Provinsiale Rade en die beheer van onderwys verslag te doen. Die meerderheid in die Kommissie het voorgestel dat die Provinsiale Rade afgeskaf en met plaaslike bestuursliggame vervang word, en dat alle onderwys ná tien jaar onder die Unieregering moes ressorteer. Die minderheidsverslag, wat toe uiteindelik aanvaar is, het aanbeveel dat die onderwysstelsel onveranderd bly. Teen 1916 het die provinsies elk in hul eie rigting ontwikkel en het provinsiale konferensies met die oog op eenheid misluk.⁵

Die meeste skole vir swart leerders was staatsondersteunde sendingskole wat laer- en hoërskoolonderwys gebied het. Die standaard het heelwat verskil van die opvoeding wat blanke leerders ontvang het. Ongeveer 70% van swart leerders van skoolgaande ouderdom het nie skoolgegaan nie en vir baie leerders wat graag wóú skoolgaan, is daar nie voorsiening gemaak nie. Die staat se finansiële bydrae per leerder vir die opvoeding van blanke leerders was tien maal meer as die bydrae vir swart leerders.⁶ Nieteenstaande verskeie voorstelle om die gehalte van opvoeding aan swart leerders te verbeter, het 'n tekort aan geld en die ingesteldheid van die opvolgregerings vooruitgang gekortwiek.⁷ 'n Onderwysstelsel wat 'n goedkoop arbeidsmag voorsien het sonder om die swart bevolking polities, ekonomies of opvoedkundig te ontwikkel, het die regering se politieke en ekonomiese belange gedien.⁸ Hierdie tendens om aan swart leerders 'n opvoeding te voorsien wat net genoeg sou wees om hande-arbeid aan blankes te voorsien, het hom oor die jare heen herhaal.⁹

³ Behr *Education in South Africa: Origins, issues and trends 1652-1988* (1988) 59.

⁴ Behr 60.

⁵ Cilliers 9.

⁶ Behr 29-31.

⁷ Cilliers 11.

⁸ Burger 2011.

⁹ Burger 2011.

Die Interdepartementele Kommissie vir Inboorlinge, wat opdrag ontvang het om nie-blanke opvoeding in die Unie te evalueer, het voorgestel dat finansiering vir nie-blanke opvoeding drasties moes verhoog. Hulle het verder opgemerk dat die tendens om nie-blanke opvoeding op 'n "goedkoop wyse" te voorsien latere generasies nog baie duur te staan sou kom.¹⁰

In die eerste helfte van die 20^{ste} eeu het Afrikanernasionalisme 'n kragtige politieke mag geword. Afrikanernasionalisme was eers bedoel om die Afrikanerkultuur en -taal teen Britse imperialisme te verdedig.¹¹ Later was dit egter daarop afgestem om alle aspekte van die Suid-Afrikaanse samelewing te oorheers. Op die Durbanse Konferensie van 1924 is die aanbevelings om 'n Uniale Onderwysraad te stig wat alle laer- en hoërskoolonderwys sou koördineer,¹² van die hand gewys.¹³ Hierdie verdeelde onderwysstelsel het tot in die 1950's voortgeduur ná verskeie mislukte pogings deur verskillende kommissies om 'n eenvormige Uniale Onderwysraad op die been te bring.¹⁴ Die snelle groei van die swart bevolking tussen die twee Wêreldoorloë het die vraag na opvoeding verder verhoog. Die swart bevolking in stedelike gebiede het tussen 1921 en 1946 verdubbel en 'n dringende behoefte aan skole laat ontstaan.¹⁵

2 3 Onderwys in die apartheids-era: 1948-1994

In 1948 het die Nasionale Party die algemene verkiesing gewen en beheer oor die land geneem. Dit het verreikende gevolge vir nie-blanke opvoeding ingehou.¹⁶ Kerke en sendelinge het 90% van swart onderwys behartig. Ongeletterdheid onder swart mense was algemeen. Hoewel enkele sendingskole goeie onderwys gebied het, was swart onderwys oor die algemeen baie swak: Teen 1952 het net 3% van alle swart mense enige skoolopvoeding ná die laerskoolfase ontvang, en kon net 8 488 swart mense met matriek spog teenoor die 40 000 blanke leerders wat elke jaar dié hoogste skoolkwalifikasie behaal het.¹⁷ Met Republiekwording was daar vier aparte

¹⁰ Burger 2011.

¹¹ Behr 52.

¹² Die Onderwysadministrasiekommissie van 1924 onder leiding van JH Hofmeyer het hierdie aanbeveling gedoen.

¹³ Cilliers 11.

¹⁴ Cilliers 11-20; Behr 22-29.

¹⁵ Burger 2011.

¹⁶ Giliomee & Mbenga *Nuwe Geskiedenis van Suid-Afrika* (2007) 319.

¹⁷ Giliomee & Mbenga 319.

ministeries van onderwys vir die vier verskillende rasse-groepe in die Republiek. Daar was dus sentralisasie binne elke rasse-groep, maar desentralisasie tussen groepe.¹⁸ Die eerste stap in hierdie proses was die verwydering van swart onderwys uit die regsbevoegdheid van provinsiale onderwysdepartemente, en die daarstel van 'n aparte Departement vir Bantoe-onderwys ingevolge die Wet op Bantoe-onderwys.¹⁹ In 1961 is die Departement van Indiëronderwys gestig, wat in 1966 ingevolge die Wet op Indiëronderwys,²⁰ die onderwys van Indiërs oorgeneem het. As gevolg van die aanvaarding van die Wet op Onderwys vir Kleurlinge,²¹ het die verantwoordelikheid vir die onderwys van bruin mense na die Departement van Kleurlingsake in die sentrale regering verskuif en was ook dit nie meer 'n provinsiale aangeleentheid nie.²²

Aparte onderwys was nie die geesteskind van diegene wat die apartheidstelsel bedink het nie. Onder die Nasionaliste se bewind het onderwysvoorsiening aan nie-blankes egter deel geword van 'n breër ideologie wat bedoel was om die verskillende rasse van Suid-Afrika op alle vlakke te onderskei.²³

Die Wet op Bantoe-onderwys wat in 1953 uitgevaardig is, het alle swart skole gedwing om by die regering te registreer en het sodoende veroorsaak dat byna alle sendingskole onmiddellik moes sluit. Die aanvaarding van hierdie wet het eersteminister dr HF Verwoerd se droom verwesenlik dat swart onderwys onder die staat se beheer moes val.²⁴

Die Wet op Bantoe-onderwys het uit die aanbevelings van die Eiselen-kommissie gespruit. Die Eiselen-kommissie²⁵ het duidelike opdragte ontvang met betrekking tot die raamwerk van sy ondersoek na swart onderwys.²⁶ Dit moes ondersoek instel na

¹⁸ Behr 61.

¹⁹ Wet 47 van 1953; Nasson & Samuels *Education: From Poverty to Liberty* (1990) 17-18.

²⁰ Wet 61 van 1965.

²¹ Wet 47 van 1963.

²² Behr 61.

²³ Burger 2011.

²⁴ Giliomee & Mbenga 320; Nasson & Samuels 18-19.

²⁵ Op 19 Jan 1949 het die regering die Eiselen-kommissie aangestel met die opdrag om ondersoek in te stel na, en verslag te lewer oor, alle aspekte van inboorlingonderwys. Die kommissie is aangevoer deur dr Werner Eiselen, eers 'n akademikus in "Bantologie" by die Universiteit Stellenbosch (US) en later Sekretaris vir Naturellesake. Die kommissie se aanbevelings het die grondslag uitgemaak vir die Wet op Bantoe-onderwys, Wet 47 van 1953, wat op 1 Jan 1954 in werking getree het. Potgieter (reds) *Standard Encyclopaedia of Southern Africa* (1970).

²⁶ Beckmann 2011 "Onderwys in Suid-Afrika van 1961 tot 2011: Tussen twee paradigmas en ontwykende ideale" *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 512; Giliomee & Mbenga 319.

“die beginsels en doelwitte van onderwys aan swart mense as ’n onafhanklike ras, met inagneming van hulle verlede en toekoms, hulle inherente rasse-eienskappe, hulle kenmerkende karaktertrekke en bekwaamheid, of aanleg”.²⁷ Alhoewel hierdie kommissie met die eerste oogopslag ’n verbetering was, was dit in die praktyk gegrond op rassistiese afleidings soos deur Verwoerd by geleentheid soos volg gestel:

“[D]aar [is] nie plek vir die Bantoe in die Europese samelewing bokant die vlak van sekere vorms van arbeid nie. Wat is die nut daarvan om vir die Bantoe kind wiskunde te leer as dit nie in die praktyk gebruik kan word nie? Dit is heeltemal absurd. Onderwys moet opleiding verskaf in ooreenstemming met hul geleenthede in die lewe, ooreenkomstig die sfeer waarin hulle lewe.”²⁸

Die doel van die Wet op Bantoe-onderwys was tweërlei. Dit het amptelik ’n einde aan sendingskole gemaak en ’n stelsel van massa-onderwys ingestel.²⁹ Onder die Wet op Bantoe-onderwys het swart onderwys die verantwoordelikheid van die Departement van Naturellesake geword en het die regering mettertyd algehele beheer oor swart onderwys verkry omdat sendingskole eenvoudig nie meer kon oorleef nie.³⁰ Hoewel skoolbywoning nie verpligtend was nie, is dit oral beskikbaar gestel. ’n Hoofrede hiervoor was die vraag na goedkoop arbeid. Kinders het leer lees en skryf, maar slegs vir die doeleindes van arbeid. Dit was dan ook die tweede doelwit van die wet. Die tipe onderwys wat gebied is, was doelbewus ondergeskik.³¹ Die Bantoe-onderwysstelsel het beteken dat meer swart kinders as ooit tevore kon skoolgaan. Statistieke toon dat die inskrywing van swart leerders drasties verhoog het. In 1955 was daar ongeveer 970 000 swart leerders in die laer grade. In 1975 was die aantal swart leerders in laerskole ongeveer op 3 378 000.³² Die groot verskil tussen laer- en hoërskoolinskrywings het egter daarop gedui dat skoolopleiding meestal op ’n laer vlak plaasgevind het. Die uitsaksyfers in die hoërskool was ook baie hoog en baie min swart leerders wat matriek geslaag het, het universiteitsvrystelling ontvang. Uit die 200 000 swart leerders in sub A in 1950, het

²⁷ Behr 32.

²⁸ Soos aangehaal deur Giliomee & Mbenga 320; <http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/timeline> (toegang bekom op 12 Jan 2012).

²⁹ <http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/history> (toegang bekom op 12 Jan 2012).

³⁰ Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 512; Burger 2011.

³¹ <http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/history> (toegang bekom op 12 Januarie 2012).

³² Nasson & Samuels 18.

slegs 894 in 1962 matriek geslaag.³³ Massaskoolbywoning deur swart leerders het allermens opvoeding van gehalte beteken. Die administratiewe en finansiële strukture sowel as die kurrikulum was ontwerp om die verskillende rassegroepe vir verskillende vorme van arbeid in verskillende sosiale klasse op te lei.³⁴ Aangesien Bantoe-onderwys ontwerp was om swart mense van opvoeding van gehalte te ontnem en hulle te isoleer, het die teenkantiing teen sodanige “goedkoop” onderwys ’n saamtrepunt vir oproerigheid geword.³⁵

Op 16 Junie 1976 het honderde hoërskoolleerlinge in Soweto betoog teen die staat se besluit om die beleid van gelyke gebruik van Afrikaans en Engels as onderrigtaal in swart skole af te dwing. Alhoewel Afrikaans as onderrigmedium die vonk was wat dié vuur aan die brand gestee het, kan die opstande inderwaarheid aan iets veel groters toegeskryf word – te wete opstande teen onderdanigheid.³⁶ Die gevolge van hierdie opstande word vandag nog herdenk met ’n nasionale openbare vakansiedag op 16 Junie, wanneer daar hulde gebring word aan al die jongmense wat hulle lewens in die stryd teen apartheid en Bantoe-onderwys verloor het. Die opstande van 1976 was die begin van ’n nuwe era in die onderwys. “Bantoe-onderwys” as ’n beleid het gefaal.³⁷ Ná die Soweto-opstande het die staat Afrikaans as amptelike onderrigmedium onttrek; die Departement van Bantoe-onderwys is met die Departement van Onderwys en Opleiding vervang; meer geld is vir swart opvoeding beskikbaar gestel, en skoolomstandighede is ondersoek.³⁸ Die regering se transformasiepogings in die nadraai van die opstande was egter te min te laat. Opstande en betogings teen rassediskriminasie het vir nog 15 jaar ná die Soweto-opstand voortgeduur. In wese het dit gegaan om die verwerping van Christelike nasionale onderwys, wat veral klem gelê het daarop dat ’n kind hom met sy eie etniese groep moet vereenselwig.³⁹

³³ Nasson & Samuels 18-19; Burger 2011.

³⁴ Nasson & Samuels 19; Burger 2011.

³⁵ <http://www.sahistory.org.za/bantu-education-policy> (toegang bekom op 12 Jan 2012).

³⁶ Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 514; Giliomee & Mbenga 354.

³⁷ Nasson & Samuels 21.

³⁸ <http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/timeline> (toegang bekom op 12 Jan 2011).

³⁹ Giliomee & Mbenga 388; <http://www.sahistory.org.za/bantu-education-policy> (toegang bekom op 12 Jan 2012).

Die staat se reaksie op die opstande was traag en alle optrede wat wél plaasgevind het, was polities van aard en binne 'n raamwerk van “afsonderlike ontwikkeling”.⁴⁰ Op 1 Januarie 1980 is 'n nuwe wet genaamd die Wet op Onderwys en Opleiding⁴¹ uitgevaardig, wat die Wet op Bantoe-onderwys van 1953 vervang het. Die Wet op Onderwys en Opleiding wou met die negatiewe elemente van die vorige wetgewing wegdoen. Die benaming “Bantoe” is met “swart” vervang en leerders se huistaal sou tot en met standerd 2 as onderrigmedium gebruik word. Die bou en instandhouding van swart skole het die verantwoordelikheid van die Departement van Onderwys en Opleiding geword. Tog was die wet, volgens diegene wat by swart onderwys betrokke was, nie naastenby genoeg om die omstandighede te verbeter nie.⁴²

Teen 1980 het 'n nuwe vlag opstande die land getref – dié keer teen die gebrek aan transformasie in die onderwysstelsel sedert die Soweto-opstand. As 'n direkte gevolg van hierdie opstande het die Kabinet aangekondig dat 'n amptelike ondersoek na alle aspekte van die onderwysstelsel in Suid Afrika van stapel gestuur sou word. Hierdie ondersoek het tot die verslag deur die De Lange-kommissie gelei.⁴³ Die De Lange-verslag is op 31 Julie 1981 aan die Minster van Onderwys voorgelê en was die mees omvattende ondersoek na onderwys in Suid-Afrika sedert die Eiselen-verslag van 1949.⁴⁴ Een van die hoofriglyne in die verslag was dat die staat 'n beleid van gelyke onderwysvoorsiening, wat betref geleenthede én standaarde, vir alle Suid-Afrikaners moes nastreef, ongeag ras, kleur, godsdiens of geslag. Die De Lange-kommissie het ook voorgestel dat 'n enkele departement van onderwys vir alle groepe die gefragmenteerde stelsel van provinsiale departemente moes vervang.⁴⁵ Voorts het die verslag voorsiening gemaak vir 'n onderskeid tussen informele, formele en nie-formele onderwys. Informele onderwys geskied spontaan in gesins- en gemeenskapsverband. Die media, wat strek van prentjies en boeke tot die radio en televisie, beïnvloed die informele onderwys van 'n individu. Formele onderwys word op 'n beplande wyse deur erkende instellings soos skole, universiteite en teknikons voorsien. Nie-formele onderwys gaan oor geletterdheid, oriëntering, indiensopleiding

⁴⁰ Nasson & Samuels 23.

⁴¹ Wet 90 van 1979.

⁴² Nasson & Samuels 23.

⁴³ Burger 2011; Nasson & Samuels 25.

⁴⁴ Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 514;

<http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/timeline> (toegang bekom op 12 Jan 2012).

⁴⁵ Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 514; Behr 39-39.

en ondersteuningstelsels. Informele onderwys bied 'n tweede kans aan diegene wat nooit formele onderwys ontvang of voltooi het nie.⁴⁶

Ander voorstelle van die verslag het ingesluit dat onderwys in pre-basiese onderwys⁴⁷ en basiese onderwys onderverdeel moes word, waarvan die eerste ses jaar van skoolopleiding vir almal gratis en verpligtend moes wees.⁴⁸ Ná die basiese fase moes leerders volgens hulle vaardighede en prestasies ingedeel word by 'n akademiese of tegniese (post-basiese) onderwysfase, wat tot en met standaard 10 strek. Hoër onderwys sou beskikbaar wees aan daardie leerders wat matriekvrystelling ontvang het.⁴⁹ Ouers moes vir formele akademiese opleiding ná die post-basiese fase betaal, terwyl die sakesektor, wat 'n tekort aan geskoolde werkers beleef het, die tegniese opleiding moes finansier.⁵⁰

Die De Lange-verslag het ook aan finansiële oorwegings aandag geskenk. Gedurende die boekjaar 1979/1980 het die staat R534 per blanke leerder in die laerskoolstelsel en R960 per blanke leerder in die hoërskoolstelsel betaal, terwyl die besteding aan swart leerders R92 per leerder in die laerskoolstelsel en R459 per leerder in die hoërskoolstelsel was. Omdat swart leerders en hul blanke eweknieë in 'n 4:1-getalsverhouding gestaan het en dié verhouding teen 2000 na verwagting tot 8:1 sou toeneem, sou gelykheid op alle vlakke 'n koste gelykstaande aan 50% van die land se bruto nasionale produk in 1982 beloop, en selfs méér in die jare wat sou volg.⁵¹

In 1983 is die voorstel van “gelyke geleenthede” in 'n witskrif van die regering aanvaar, maar die voorstel van 'n enkele onderwysdepartement is verwerp. Die

⁴⁶ Behr 47-48.

⁴⁷ Pre-basiese onderwys behels 'n program vir leerders tussen die ouderdom van vyf en ses om hulle skoolgereed te maak. Dit kan gelykgestel word aan die hedendaagse graad R.

⁴⁸ Hierdie onderwys voorsien die noodsaaklike grondslag vir geletterdheid ten einde die behoeftes van die sosiale gemeenskap te verstaan en voordeel te trek uit post-basiese onderwys, beroepsopleiding of nie-formele onderwys.

⁴⁹ Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 514; Burger 2011; Behr 49-52.

⁵⁰ Burger 2011.

⁵¹ Burger 2011. Die staat se huidige finansiële bydrae tot die opvoeding van leerders het drasties verander. Daar word nie meer tussen swart en blanke leerders of tussen laer- en hoërskoolonderwys onderskei wat finansiering betref nie. Nou word daar onderskei tussen skole wat skoolgeld hef en skole wat nie skoolgeld hef nie. Volgens die Gewysigde Nasionale Norme en Standaard vir Skoolbefondsing (SK No 34804 GK 992, 2 Des 2011) is 60% van alle leerders tans in skole wat nie skoolgeld hef nie. In 2012 het hierdie skole R880 of R960 per leerder van die staat ontvang, terwyl skole wat wél skoolgeld hef R165 of R480 per leerder ontvang het. Die bedrae vir 2013 is onderskeidelik R926 of R1 010 per leerder, en R174 of R503 per leerder.

Nasionale Beleid oor Algemene Onderwys sake is in 1984 uitgevaardig. Hierdie beleid het onderwysstelsels ooreenkomstig die nuwe Grondwet van 1983 ingestel. Wit, Indiër- en Kleurlingopvoeding sou as “eie sake” deur die verskillende ministers in die drie Huise van die driekamerparlement behartig word. Swart opvoeding sou onder “algemene sake” ressorteer.⁵² Onderwys van blanke leerders sou nou deur die Departement van Onderwys en Kultuur (Administrasie: Volksraad) hanteer word; die organisasie en administrasie van Kleurlingonderwys het ingevolge die Grondwet van 1983 onder die bevoegdheid van die Raad van Verteenwoordigers geval, en dié van Indiërs onder die jurisdiksie van die Raad van Afgevaardigdes.⁵³ Die Departement van Onderwys en Opleiding was verantwoordelik vir die algemene administrasie van onderwys vir swart leerders. Die tuislande het elk hulle eie minister en departement gehad, maar die blanke minister het steeds die beskikbare finansiering verdeel en die ministers van die tuislande kon slegs oor die verdeling van daardie geld binne hulle eie departemente besluit.⁵⁴

Gedurende die 1980's, namate die stryd om vryheid verhewig het, het 'n beweging genaamd “Onderwys vir die Mense” (“People’s Education”) na vore getree. Die regering het 'n noodtoestand afgekondig; polisie het swart skole gepatrolleer, en leerders is sonder verhoor aangehou en selfs met geweld teen hulle opgetree as hulle hulleself teen die polisie vernet. Teen die einde van 1985 het minder as die helfte van die leerlinge wat aan die begin van die jaar vir matriek geregistreer het, uiteindelik die eksamen afgelê.⁵⁵ Studente, wat nou oortuig was dat vryheid nie meer ver was nie, het met slagspreuke soos “Eers bevryding, dan onderwys” gereageer op die oproepe om terug te keer skool toe. Die ANC het egter besef dat bevryding nie onmiddellik sou plaasvind nie en het dus die strategie van “onderwys vir bevryding” aanvaar. Die gedagte was dat onderwys vanuit die binnekringe getransformeer sou word met 'n nuwe kurrikulum wat die stryd om bevryding sou weerspieël en leerders op die strydpolitiek en bevryding sou voorberei.⁵⁶

⁵² Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 515;

<http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/timeline> (toegang bekom op 12 Jan 2012).

⁵³ Behr 61, 71-72.

⁵⁴ De Villiers *Oorsprong van die dualistiese karakter van die Suid-Afrikaanse skoolstelsel* 'n Werksdokument van die Departement Ekonomie en die Buro vir Ekonomiese Navorsing by die Universiteit Stellenbosch (2009) 9.

⁵⁵ Nasson & Samuels 27-28.

⁵⁶ Nasson & Samuels 27-29.

In 1986 is die Nasionale Onderwyskrisiskomitee gestig en het swart leerders ná 'n oproep deur die Soweto-ouerskrisiskomitee teruggekeer skool toe. Destydse president PW Botha het weereens 'n nasionale noodtoestand afgekondig, wat tot en met 8 Junie 1990 jaarliks hernu is.⁵⁷

Op 10 September 1990 het die regering die “modelskole” bekend gestel. In sy verklaring het die destydse Minister van Onderwys en Kultuur (Administrasie: Volksraad), mnr PJ Clase, erken dat daar by sekere skoolgemeenskappe 'n behoefte aan groter seggenskap in die toelatingsbeleid van skole was.⁵⁸ Met die totstandkoming van hierdie skole is sekere voorwaardes vir swart leerders se toegang tot blanke skole neergelê. Dit het onder andere behels dat die karakter van die betrokke skool nie in gedrang sou kom nie en dat voorkeur verleen sou word aan lede van die bevolkingsgroep vir wie die instelling aanvanklik daargestel is.⁵⁹ Hierdie skole het oor verskillende grade van outonomie beskik deur middel van die inwerkingstelling van bestuurskomitees.⁶⁰

Die staat het in 1991 die Onderwysvernuwingstrategie bekend gestel, wat aanbevelings gedoen het oor 'n toekomstige model vir onderwysvoorsiening. Een van die aanbevelings was dat die destydse rasgegronde stelsel vervang moes word met 'n stelsel wat tot nasionale eenheid sou lei.⁶¹

In die onderhandelings tydperk tussen die ANC en die destydse Nasionale Party-regering, tussen 1990 en 1994, het die ekonomie gestagneer en onderwysomstandighede aanhou versleg. Die pas verkose Regering van Nasionale Eenheid is in 1994 met die reuse taak belas om die onderwysstelsel in Suid-Afrika te herstruktureer en te herbou, en moes terselfdertyd die ongelykhede van die verlede regstel.⁶² Die nuwe Minister van Onderwys, Sibusiso Bengu, het 'n nalatenskap van

⁵⁷ <http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/timeline> (toegang bekom op 12 Januarie 2012).

⁵⁸ Heiberg “Die Staatsondersteunde gewone skool: 'n deurbraak na groter outonomie” 1994 *Education and Culture* 60.

⁵⁹ Heiberg 1994 *Education and Culture* 60.

⁶⁰ Möller in De Groof, Heystek, Malherbe & Squelch (reds) *Governance of Educational Institutions in South Africa into the new Millennium* (2000). Hierdie komitees sou later as skoolbeheerliggame bekend staan. Sien hfst 3 vir meer oor die ontwikkeling van skoolbeheerliggame. Die funksionering van modelskole word ook in hfst 3 verder bespreek.

⁶¹ Beckmann 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 507; Burger 2011.

⁶² OECD *Reviews of National Policies for Education South Africa* (2008) 37.

wanfunksionele skole in informele nedersettings, onregeerbare studente en swak opgeleide opvoeders geërf.⁶³

2 4 Onderwysvernuwing: 1994-2012

Sedert 1994 het die regering verskeie pogings aangewend om alle fasette van die onderwysstelsel te transformeer. Die gefragmenteerde en rasgedupliseerde instellings van die apartheidsera is met 'n enkele nasionale stelsel, met inbegrip van nege provinsiale stelsels, vervang.⁶⁴

Die belangrikste ontwikkeling ten opsigte van wetgewing is die uitvaardiging van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996. Die Grondwet is die produk van intensiewe onderhandelinge tussen verteenwoordigers van die vernaamste politieke groeperings. Die interim Grondwet het op 27 April 1994 in werking getree. Alhoewel dit slegs die eerste stap in die opbou van 'n post-apartheidstaat was, kan die uitwerking daarvan op die Suid-Afrikaanse regstelsel as revolusionêr beskryf word. Die interim Grondwet het 'n einde gebring aan die rasgekwalfiseerde grondwetlike bestel waardeur die 300 jaar van kolonialisme, apartheid en segregasie gekenmerk was. Die beginsel van parlementêre soewereiniteit is met die beginsel van grondwetlike oppergesag vervang. 'n Handves van Regte is geskep en die sterk sentrale regering van die verlede is vervang met 'n stelsel waarin die wetgewende en uitvoerende gesag in die nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfere geskei is.⁶⁵

Op 8 Mei 1996 is die teks van die finale Grondwet aanvaar en vir bekragtiging aan die Konstitusionele Hof voorgelê. Op 4 Februarie 1997 het die Grondwet van 1996 in werking getree en 'n einde gebring aan 'n lang en bitter stryd om demokrasie in Suid-Afrika. Die basiese beginsels wat die Grondwet onderskryf, sluit in konstitusionalisme, die legaliteitsbeginsel, demokrasie en verantwoordbaarheid, skeiding van magte, samewerkende regering, en die afwenteling van magte.⁶⁶

Soos reeds vroeër genoem is, bevat die Grondwet 'n Handves van Regte.⁶⁷ Die Handves van Regte verplig die staat om die bevoegdhede wat die Grondwet aan

⁶³ Johnson *Educational Management and Policy: Research, Theory and Practice in South Africa* (1995) 217.

⁶⁴ OECD (2008) 37-38.

⁶⁵ Currie & De Waal *The Bill of Rights Handbook* (2005) 2; Giliomee & Mbenga 409.

⁶⁶ Currie & De Waal (2005) 6-7.

⁶⁷ Hfst 2 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

hom verleen op so 'n manier aan te wend dat die fundamentele regte van mense eerbiedig en die regte in die Handves verwesenlik word.⁶⁸

Die Grondwet van 1996 vereis dan ook dat onderwys in Suid-Afrika getransformeer en gedemokratiseer word ooreenkomstig die waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid, sowel as die beginsels van nie-rassigheid en nie-seksisme, en waarborg die reg op basiese onderwys vir almal.⁶⁹ Artikel 29 van die Grondwet bepaal soos volg:

“29 Onderwys

(1) Elkeen het die reg-

(a) op basiese onderwys, met inbegrip van basiese onderwys vir volwassenes; en

(b) op verdere onderwys, wat die staat, deur middel van redelike maatreëls, in toenemende mate beskikbaar en toeganklik moet maak.

(2) Elkeen het die reg om in openbare onderwysinstellings onderwys te ontvang in die amptelike taal of tale van eie keuse waar daardie onderwys redelikerwys doenlik is. Ten einde doeltreffende toegang tot en verwesenliking van hierdie reg te verseker, moet die staat alle redelike alternatiewe in die onderwys, met inbegrip van enkelmediuminstellings, oorweeg met inagneming van -

(a) billikheid;

(b) doenlikheid; en

(c) die behoefte om die gevolge van wette en praktyke van die verlede wat op grond van ras gediskrimineer het, reg te stel.

(3) Elkeen het die reg om op eie koste onafhanklike onderwysinstellings tot stand te bring en in stand te hou wat -

(a) nie op grond van ras diskrimineer nie;

(b) by die staat geregistreer is; en

(c) standarde handhaaf wat nie minderwaardig is vergeleke met standarde by vergelykbare openbare onderwysinstellings nie.

(4) Subartikel (3) sluit nie staatsubsidies aan onafhanklike onderwysinstellings uit nie.”

Hierdie demokratiese transformasie het aanleiding gegee tot die ontwikkeling van nuwe onderwyswetgewing. Die eerste beleidsdokument oor onderwys en opleiding wat Suid-Afrika se eerste demokraties verkose regering opgestel het, was *Onderwyswitskrif 1*.⁷⁰

⁶⁸ Currie & De Waal (2005) 23.

⁶⁹ OECD (2008) 38.

⁷⁰ Departement van Onderwys *Education and Training in a Democratic South Africa: First Steps to Develop a New System* (1995a).

Al het die gehalte van Suid-Afrika se diploma-, graad-, nagraadse en navorsingsuitsette die land se gesofistikeerde, moderne ekonomiese en finansiële infrastruktuur en nywerheids-, sake-, kommunikasietegnologie-, mediese, regs-, media-, kulturele en ander professionele dienste geskep en gehandhaaf, was die land se oorhoofse prestasie of werkverrigting swak. Die rede hiervoor was dat die jare lange onvoldoende voorsiening in die basiese behoeftes van die swart meerderheid, met inbegrip van onderwys- en opleidingsbehoefte, die uitstekend ontwikkelde sakesektor oorskadu het.⁷¹

Witskrif 1 omskryf die eerste stappe in beleidsontwikkeling deur die Minister van Onderwys in die Regering van Nasionale Eenheid. Dit behels nuwe prioriteite, waardes en beginsels vir die onderwys- en opleidingstelsel; bied 'n vooruitskouing van belangrike ontwikkelingsinisiatiewe waarby die Minister van Onderwys betrokke is; bespreek die implikasies van die Grondwet vir die onderwysstelsel, sowel as die verdeling van funksies tussen nasionale en provinsiale onderwysdepartemente; verskaf inligting oor hoe die nasionale en provinsiale departemente gestig is; ontleed die begrotingsproses in die onderwys en die noodsaaklikheid van 'n strategiese benadering tot onderwysfinansiering in verhouding tot die nasionale prioriteit van menslikehulpbronontwikkeling, en bied 'n volledige verduideliking van twee belangrike beleidsinisiatiewe vir die skoolstelsel, naamlik skoolorganisasie, -beheer en -finansiering⁷² en die voorsiening van gratis en verpligte algemene onderwys.⁷³

Daar het nog ses witskrifte gevolg. Hierdie witskrifte het onder meer gekonsentreer op skoolorganisasie, -beheer en -finansiering;⁷⁴ die transformasie van hoër onderwys;⁷⁵ die transformasie van voortgesette onderwys en opleiding;⁷⁶ vroeëkindontwikkeling;⁷⁷ inklusiewe onderwys,⁷⁸ en die transformasie van onderwys deur tegnologie.⁷⁹

⁷¹ Departement van Onderwys (1995a).

⁷² Departement van Onderwys *White Paper 2 The Organisation, Governance and Funding of Schools* (1996a).

⁷³ Departement van Onderwys (1996a).

⁷⁴ Departement van Onderwys (1996a).

⁷⁵ Departement van Onderwys *White Paper 3 – Programme for the Transformation of Higher Education* (1997).

⁷⁶ Departement van Onderwys *White Paper 4 – Programme for the Transformation of Further Education and Training* (1998).

⁷⁷ Departement van Onderwys *White Paper 5 – White Paper on Early Childhood Education: Meeting the Challenge of Early Childhood Development in South Africa* (2001a).

⁷⁸ Departement van Onderwys *White Paper 6 – Building an Inclusive Education and Training System*

Hierdie witskrifte was egter nie wetgewing nie en dus het verdere onderwyswetgewing, wat alle betrokke partye regtens bind, op die witskrifte gevolg. Vir die doeleindes van dié verhandeling word slegs die tersaaklike wetgewing vervolgens bespreek.

Die eerste stuk wetgewing is die Wet op Nasionale Onderwysbeleid,⁸⁰ wat voorsiening maak vir die bepaling van nasionale beleid vir die onderwys. Dit wysig die Wet op die Nasionale Beleid vir Algemene Onderwysake,⁸¹ en maak opnuut voorsiening vir die bepaling van beleid oor salarisse en diensvoorwaardes van opvoeders, sowel as aangeleenthede wat daarmee verband hou.⁸² Belangrike beleidstukke soos die toelatingsbeleid vir gewone openbare skole, die nasionale MIV/vigs-beleid vir leerders en opvoeders in openbare skole, die nasionale beleid vir die beheer van dwelmmisbruik deur leerders, en die nasionale beleid oor godsdienste en onderwys word ingevolge hierdie wet uitgereik.⁸³ Die nege provinsiale onderwysdepartemente is verantwoordelik vir die inwerkingstelling van onderwysbeleid en -programme.⁸⁴

Die volgende belangrike wet is die Suid-Afrikaanse Skolewet,⁸⁵ (die Skolewet). Die aanhef tot die Skolewet dui die beweegrede vir die ontwikkeling van die wet soos volg aan:

“NADEMAAL die bereiking van demokrasie in Suid-Afrika afstand gedoen het van die voormalige onderwysstelsel wat gebaseer was op rasseongelykheid en -skeiding; en
NADEMAAL hierdie land 'n behoefte het aan 'n nuwe nasionale stelsel vir skole wat die onregte in onderwysvoorsiening van die verlede sal regstel, onderwys van progressief hoë gehalte aan alle leerders sal voorsien en op hierdie wyse 'n hegte fondament vir die ontwikkeling van al ons mense se talente en bekwaamhede sal lê, die demokratiese transformasie van die gemeenskap sal bevorder, rassisme en seksisme en alle ander vorms van onregverdige diskriminasie en onverdraagsaamheid sal bekamp, tot die

(2001b).

⁷⁹ Departement van Onderwys *White Paper 7 – White Paper on e-Education: Transforming Learning and Teaching through Information and Communication Technology* (2004).

⁸⁰ Wet 27 van 1996.

⁸¹ 76 van 1984.

⁸² Sien die aanhef tot die Wet op Nasionale Onderwysbeleid, Wet 27 van 1996. Die Wet op die Nasionale Beleid vir Algemene Onderwysake 76 van 1984 is later deur die Wysigingswet op Onderwyswette 100 van 1997 herroep.

⁸³ Joubert & Bray *Public School Governance in South Africa* (2007) 13.

⁸⁴ OECD (2008) 39.

⁸⁵ Wet 84 van 1996.

uitwissing van armoede en die ekonomiese welstand van die gemeenskap sal bydra, ons verskeidenheid van kulture en tale sal beskerm en bevorder, die regte van alle leerders, ouers en opvoeders sal handhaaf, en hul aanvaarding van verantwoordelikheid vir die organisasie, beheer en finansiering van skole in vennootskap met die Staat sal bevorder; en NADEMAAL dit nodig is om eenvormige norme en standarde vir die opvoeding van leerders by skole en die organisasie, beheer en finansiering van skole oor die hele Republiek van Suid-Afrika te stel; ...”

Die Skolewet probeer dus 'n eenvormige stelsel vir skoolorganisasie, -beheer en -finansiering daarstel. Dit streef daarna om te verseker dat alle leerders sonder diskriminasie die reg op toegang tot onderwys van gehalte geniet en maak skoolopleiding verpligtend vir alle kinders vanaf die jaar waarin hulle sewe jaar oud word, tot en met die jaar waarin hulle die ouderdom van 15 jaar bereik of graad 9 voltooi, wat ook al eerste plaasvind. Die wet reguleer die voorsiening van openbare skole en onderwysinstellings in provinsies, die beheer van skole (veral die instelling en werking van skoolbeheerliggame), skoolfinansiering, en die vestiging en finansiering van onafhanklike skole.⁸⁶

Die Skolewet word gereeld gewysig. Een sodanige wysiging was die invoeging van artikel 16A. Hierdie artikel handel oor die werksaamhede en verantwoordelikhede van 'n skoolhoof. Artikel 16A is vir die doeleindes van hierdie verhandeling baie belangrik, omdat dit die beheer en professionele bestuur van skole direk beïnvloed. Die artikel word later bespreek.

Die arbeidsreg binne die onderwysstelsel het ook drastiese veranderinge ondergaan. Voor die inwerkingtreding van die Wet op Arbeidsverhoudinge in die Openbare Sektor,⁸⁷ en die Wet op Arbeidsverhoudinge in die Onderwys,⁸⁸ het persone in diens van die staat nie toegang tot die Arbeidshof of statutêre bedingingsmeganismes gehad nie. Staatsdienswerknemers was uitgesluit van die Wet op Arbeidsverhoudinge van 1956, en hul diensvoorwaardes is deur die Wet op die

⁸⁶ OECD (2008) 39; Artikel 146 van die Grondwet bepaal dat nasionale wetgewing wat eenvormig met betrekking tot die land as geheel geld, voorrang geniet bo provinsiale wetgewing indien daar aan die voorwaardes soos gelys, voldoen word. Uit die aanhef van die Skolewet blyk dit duidelik dat dit ten doel het om eenvormige norme en standarde vir die organisasie, bestuur, finansiering van skole en alle aangeleenthede wat daarmee verband hou, daar te stel en dus as oorkoepelende wetgewing te dien. Die Suid-Afrikaanse Skolewet geniet voorrang bo enige provinsiale onderwyswet, –beleid of regulasie wat daarmee strydig is.

⁸⁷ Wet 105 van 1994.

⁸⁸ Wet 146 van 1994.

Staatsdiens,⁸⁹ bepaal. Sedert 1994 het hierdie wette die eerste keer vir forums of rade vir versoening en beslegting van griewe of geskille voorsiening gemaak. Die Wet op Arbeidsverhoudinge in die Onderwys is kort ná sy inwerkingtreding deur die Wet op Arbeidsverhoudinge,⁹⁰ vervang.⁹¹ 'n Belangrike liggaam met betrekking tot arbeidsverhoudinge in die onderwys is die Raad op Arbeidsverhoudinge in die Onderwys (RAVO). RAVO dien as 'n bedingingsraad wat ten doel het om vreedsame arbeidsomstandighede in die onderwys te skep.⁹²

Opvoeders van openbare skole word nou deur die provinsiale onderwysdepartemente in diens geneem, maar hul diensbepalings en -voorwaardes is ingevolge die nasionale Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 67 van 1998. Hierdie wet het die Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 138 van 1994, vervang en is gereeld oor die afgelope paar jaar gewysig.⁹³ Die Wet op Indiensneming van Opvoeders maak voorsiening vir die indiensneming van opvoeders deur die staat, die reëling van die diensvoorwaardes, dissipline, aftrede en ontslag van opvoeders, en aangeleenthede wat daarmee verband hou.⁹⁴

Ingevolge artikel 4 van die wet moet die Minister van Onderwys die bepalinge en voorwaardes vir die indiensneming van opvoeders neerlê. Die Minister het dit deur die uitvaardiging van die Personeeladministrasiemaatreëls (PAM)⁹⁵ gedoen. Vir die doeleindes van hierdie verhandeling is hoofstuk B, paragraaf 3, van PAM van belang. Hierdie hoofstuk handel oor die advertering en vulling van opvoedersposte. Artikel 20(1)(i) van die Skolewet bepaal dat beheerliggame die aanstelling van opvoeders by die skool by die Departementshoof moet aanbeveel, behoudens die Wet op Indiensneming van Opvoeders en, uit die aard van die saak, PAM. Sowel die beheerliggaam as Departementshoof moet dus volgens hierdie maatreëls handel,

⁸⁹ Wet 103 van 1994.

⁹⁰ Wet 66 van 1995.

⁹¹ Rossouw *Labour Relations in Education* (2010) 12.

⁹² Rossouw 15.

⁹³ Rossouw 12. Ondanks die herroeping van die 1994 Wet bly die regulasies wat kragtens genoemde Wet uitgevaardig is en onmiddellik voor die inwerkingtreding van die 1998 Wet van krag was, en wat nie met hierdie Wet onbestaanbaar is nie, van krag totdat dit deur regulasies uitgevaardig kragtens art 35 van hierdie Wet herroep, ingetrek of gewysig word. Ingevolge die 1994 Wet is die Regulasies met betrekking tot die Termes en Voorwaardes vir die Indiensneming van Opvoeders (GK 1743 van 1995 uitgevaardig in SK 16814 van 13 Nov 1995) uitgevaardig.

Geen regulasies is deur die 1998 Wet uitgevaardig wat enige vorige regulasies herroep nie.

⁹⁴ Alhoewel die provinsiale departementshoof die werkgewer van die opvoeders in die bepaalde provinsie is, is die Wet op Indiensneming van Opvoeders as nasionale wetgewing daargestel om hierdie werkgewer-werknemer verhoudings te reguleer.

⁹⁵ Die amptelike weergawe is slegs in Engels gepubliseer as die *Personnel Administrative Measures* by wyse van GK 222 van 1999 in SK 19767, 18 Feb 1999.

mits dit in ooreenstemming is met die magtigende wetgewing. PAM bepaal verder die pligte en verantwoordelikhede van opvoeders, en meer bepaald ook dié van die skoolhoof.⁹⁶ Daar sal egter in 'n latere hoofstuk aangetoon word hoe die bepalings van PAM in stryd is met die bepalings van die Skolewet, en hoe dít die rol van die skoolhoof beïnvloed.

Namate wetgewing oor die jare heen gewysig is en die onderskeie rolspelers in die onderwys elk hulle eie plek in die stelsel probeer uitwerk en volstaan, is die ontstaan van konflik tussen die rolspelers onvermydelik. Hierdie konflik lei dan ook in die moderne era dikwels tot hofuitsprake wat 'n noemenswaardige rol speel in die ontwikkeling van die onderwysstelsel.⁹⁷

2 5 Openbare skole versus staatskole

Uit die voorafgaande historiese en juridiese uiteensetting is dit duidelik dat ook die status van skole mettertyd drasties verander het. Waar skole eens geheel en al deur die staat beheer is, is die huidige stand van sake nie so voor die hand liggend nie. Is huidige skole in Suid-Afrika “staatskole”, “staatsondersteunde skole” of “openbare skole”? Is daar enige verskil? Kan 'n skool as 'n staatsorgaan of 'n staatsinstelling beskou word? Vervolgens word daar ondersoek ingestel na die implikasies van hierdie kwessies vir skoolbeheer, sowel as die moontlike risiko's wat dit inhou indien ons sou voortgaan om ons skole “staatskole” te noem.

“Openbare skole” word dikwels verkeerdelik “staatskole” genoem.⁹⁸ Hierdie wanopvatting kan te wagte wees in die lig van die omstrede onderwysgeskiedenis in Suid-Afrika. 'n Model wat nou besluitnemingsmagte oor kwessies soos skoolgeld, toelating en die aanbeveling van opvoeders in effek uit staatsonderwysdepartemente se hande neem, sal ongetwyfeld nie oral met ope arms verwelkom word nie.⁹⁹

2 5 1 Betekenis van “staatsorgaan” en “staatsinstelling”

⁹⁶ Hfst A, par 4.

⁹⁷ In hfst 6 word die belangrikste hofuitsprake bespreek, sowel as die bydrae wat dit tot die ontwikkeling van die onderwysstelsel gelewer het.

⁹⁸ In 'n onlangse koerantberig, “SGBs critical to success of education – Helen Zille”, wat op 26 Feb 2012 op *Politicsweb* verskyn het, verwys die DA-leier verkeerdelik na openbare skole as staatskole. (<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71619?oid=282373&sn=Detail&pid=71619>, toegang bekom op 26 Feb 2012). 'n Verslaggewer het op 22 Jan 2012 dieselfde fout gemaak in die artikel “Xhosa, Zulu being axed at state schools”

(<http://m.timeslive.co.za/?name=timeslive&i=11263/1/0&artId=8712>, toegang bekom op 22 Jan 2012).

⁹⁹ Roos “Public School Governance in South Africa” 2010 *Focus* 57.

Om te bepaal of 'n skool 'n staatsinstelling of staatsorgaan is, moet eers vasgestel word waaruit hierdie onderskeie strukture bestaan. “Staatsinstellings” is instellings wat deel uitmaak van die nasionale en provinsiale regerings. Dit sluit byvoorbeeld in die Parlement, die nasionale en provinsiale wetgewers, munisipaliteite sowel as daardie instellings wat spesifiek as staatsinstellings in artikel 181 van die Grondwet gelys word. Ingevolge die omskrywing van “staatsorgaan” in artikel 239 van die Grondwet kan staatsorgane in drie kategorieë verdeel word.¹⁰⁰ Eerstens kan 'n staatsorgaan enige staatsdepartement of administrasie in die nasionale, provinsiale of plaaslike regeringsfeer wees. Die implikasie van hierdie bepaling is dat staatsdepartemente en administrasies deur die Handves van Regte gebind word, ongeag of hulle ingevolge wetgewing funksioneer of in 'n ander hoedanigheid optree.¹⁰¹ In die nasionale regeringsfeer sal dit die President en Kabinetslede insluit wanneer hulle nasionale wetgewing en beleid in werking stel,¹⁰² sowel as amptenare in diens van die administrasie. Premiers en ander lede van die provinsiale uitvoerende rade sowel as amptenare in diens van provinsiale administratiewe liggame of departemente maak deel uit van die provinsiale sfeer, terwyl die munisipale raad en sy amptenare weer op plaaslike regeringsvlak ingesluit word. Die blote aard van al hierdie instellings maak van hulle “staatsorgane”, ongeag die bron van die bevoegdheid wat hulle uitoefen.¹⁰³

Tweedens kom enige funksionaris of instelling wat ingevolge die Grondwet of 'n provinsiale grondwet 'n bevoegdheid uitoefen, of 'n funksie verrig, as 'n staatsorgaan in aanmerking. Die uitoefening van grondwetlike uitvoerende magte deur 'n funksionaris kan dus in die hof aan die hand van die Handves van Regte getoets word.¹⁰⁴ In ons grondwetlike demokrasie oefen 'n hele aantal instellings of persone grondwetlike magte uit. Dit sluit in wetgewende liggame in die nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsfeer,¹⁰⁵ die President en die nasionale uitvoerende gesag,¹⁰⁶

¹⁰⁰ “Staatsorgaan – (a) enige staatsdepartement of administrasie in die nasionale, provinsiale of plaaslike regeringsfeer; of (b) enige ander funksionaris of instelling - (i) wat ingevolge die Grondwet of 'n provinsiale grondwet 'n bevoegdheid uitoefen of 'n funksie verrig; of (ii) ingevolge wetgewing 'n openbare bevoegdheid uitoefen of 'n openbare funksie verrig, maar nie ook 'n hof of 'n regterlike beampte nie.”

¹⁰¹ Currie & De Waal (2005) 47-48.

¹⁰² Art 85(2)(a) & (b) van die Grondwet.

¹⁰³ De Waal, Currie & Erasmus *The Bill of Rights Handbook* (2001) 50.

¹⁰⁴ Currie & De Waal (2005) 47-48.

¹⁰⁵ Art 44(1)(a) & (b), 44(2) en 68 van die Grondwet. Die bevoegdhede van provinsiale wetgewers word in art 114 uiteengesit.

die premiers en die provinsiale uitvoerende gesag,¹⁰⁷ sowel as munisipale rade.¹⁰⁸ Die instellings wat ingevolge hoofstuk 9 van die Grondwet, “Staatsinstellings ter ondersteuning van grondwetlike demokrasie”, tot stand gebring is, word ook by hierdie afdeling van die omskrywing ingesluit.¹⁰⁹

Die derde kategorie staatsorgane is enige funksionaris of instelling wat ingevolge enige wetgewing ’n openbare bevoegdheid uitoefen of ’n openbare funksie verrig.¹¹⁰ Hierdie omskrywing noodsaak ’n tweeledige ondersoek. Die eerste deel hou verband met die aard van die bevoegdheid wat uitgeoefen of die funksie wat verrig word. Die bevoegdheid of funksie moet “openbaar” wees.¹¹¹ Die Grondwet self omskryf nie die terme “openbare bevoegdheid” of “openbare funksie” nie. Met verloop van jare het die hof egter hierdie begrippe probeer omskryf. In *President of the RSA v SARFU*¹¹² het die Konstitusionele Hof aangevoer dat wanneer daar bepaal word of bevoegdhede of funksies “openbaar” is, daar vasgestel moet word of die algemene stand van lede van die publiek geraak word.¹¹³ “Openbaar” beteken nie noodwendig die hele publiek nie, maar kan ook na ’n gedeelte, afdeling of klas van die gemeenskap verwys.¹¹⁴ Volgens Malherbe verwys “openbare bevoegdhede” of “funksies” na daardie bevoegdhede of funksies met betrekking tot die funksionele gebiede wat ingevolge die Grondwet aan die staat toegeken is.¹¹⁵ In *Van Zyl v New National Party*¹¹⁶ kom die hof tot die gevolgtrekking dat die uitoefening van ’n “openbare bevoegdheid” en die verrigting van ’n “openbare funksie”, “die vermoë veronderstel om op ’n wyse op te tree wat die publiek raak of aangaan”.¹¹⁷ In *Korf v Health Professions Council of South Africa*¹¹⁸ beweer Van Dijkhorst ook dat die

¹⁰⁶ Art 84(1) en 85(2) van die Grondwet.

¹⁰⁷ Art 125 en 127 van die Grondwet.

¹⁰⁸ Art 158 van die Grondwet.

¹⁰⁹ Mdumbe *The meaning of ‘organ of state’ in South African law* (LLM-verhandeling 2009 UNISA) 57. Die instellings sluit die Openbare Beskermer; die Menseregtekommissie; die Kommissie vir die Bevordering en Beskerming van die Regte van Kultuur-, Godsdiens- en Taalgemeenskappe; die Kommissie vir Geslagsgelykheid; die Ouditeur-Generaal; die Onafhanklike Verkiesingskommissie, en die Onafhanklike Uitsaaioowerheid in.

¹¹⁰ Currie & De Waal (2005) 47-48.

¹¹¹ Mdumbe 56.

¹¹² 1999 10 BCLR 1059 (KH).

¹¹³ *President of the RSA v SARFU* 1999 10 BCLR 1059 (KH) par 175.

¹¹⁴ Mdumbe 58.

¹¹⁵ Malherbe “Privatisation and the Constitution: Some exploratory observations” 2001 *TSAR* 8.

¹¹⁶ 2003 10 BCLR 1167 (C) par 75.

¹¹⁷ Burns & Beukes *Administrative Law under the 1996 Constitution* (2006) 137.

¹¹⁸ 2000 1 SA 1171 (T).

begrip “openbare funksie” in die omskrywing van ’n staatsorgaan “betrokkenheid by die aangeleenthede van, of diens aan, die publiek”, impliseer.

Die tweede deel van bogenoemde tweeledige ondersoek is eenvoudiger, en bepaal dat ’n funksionaris ingevolge wetgewing moet optree. Daar moet dus statutêre magtiging vir die uitoefening van die bevoegdheid of die verrigting van die funksie wees. Wetgewing verwys na wette van die Parlement sowel as provinsiale wetgewing, munisipale verordeninge, proklamasies en regulasies.¹¹⁹

Selfs al is daar ’n duidelike onderskeid tussen staatsinstellings en ander instellings, skep die omskrywing van “staatsorgaan” ’n dilemma, aangesien dit tot die gevolgtrekking lei dat ’n instelling wat in wese nie ’n staatsinstelling is nie, nou as ’n staatsorgaan omskryf word. Dit skep ernstige verwarring, veral onder die ampsdraers van staatsinstellings. Hierdie amptenare glo nou verkeerdelik dat die staatsorgane, wat nie staatsinstellings is nie, deel uitmaak van die staatsbestel, en laat hulle denkbeeldige bevoegdhede en mag opneem.¹²⁰

2 5 2 Status van skole

Die status van skole in Suid-Afrika het die afgelope paar jaar drasties verander. Waar skole voorheen ten volle staatsbeheerd was, is dit nie meer so eenvoudig nie. Soos wat aanvanklik verduidelik is,¹²¹ word “openbare skole” ook dikwels nog “staatskole” genoem. Die term “staatskool” impliseer dat die skool ten volle staatsbeheerd is en dus as ’n staatsinstelling funksioneer, terwyl dit by nadere ondersoek van die Skolewet duidelik blyk dat die staat nie die enigste rolspeler in die beheer en bestuur van ’n “openbare skool” is nie.

Deesdae omvat “openbare skole” daardie skole wat voorheen as gemeenskapskole, plaasskole, nywerheidskole, staatskole en staatsondersteunde skole bekend was. Die verslag deur die oorsigkomitee¹²² het soos volg kommentaar gelewer op die besluit om al die verskillende skoolkategorieë onder een groot kategorie te versamel:

¹¹⁹ Mdumbe 56, 69.

¹²⁰ Beckmann & Prinsloo 2006 *TSAR* 483-484.

¹²¹ Sien par 2.3.

¹²² Departement van Onderwys *Report of the Committee to Review School Organisation, Governance and Funding* (1995b) 49.

“The characteristics which defined schools as ‘farm’, ‘state’, ‘state-aided’ or ‘community’ schools will have less and less relevance, and the schools will take their place in the public schooling sector with the combination of powers and functions which best reflects the capacity and will of the community, and the policy priorities and accountability of the provincial authorities.”

Bogenoemde toon duidelik dat die Onderwysdepartement die kenmerkende eienskappe van die verskillende soorte skole, onder meer staatskole, wou uitskakel. Witskrif 2 bepaal onomwonde dat die beheer van openbare skole deel uitmaak van die land se nuwe demokratiese bestel. Die beheer van openbare skole moet dus ’n ware vennootskap tussen ’n plaaslike gemeenskap en die provinsiale onderwysdepartement wees, waarin laasgenoemde se rol tot die vereiste minimum vir regs aanspreeklikheid beperk moet word.¹²³ ’n Bewustelike besluit is dus geneem om die beheer van openbare skole uit die Departement se hande te neem en aan die gemeenskap terug te besorg. Hierdie beheer word deur ’n verkose beheerliggaam uitgeoefen waarvan die meerderheid ouers is wat hul dienste vrywillig aanbied. ’n Skool word dus deur vrywilligers beheer, en nie deur staatsamptenare of hul verteenwoordigers nie. Dus is dit sinneloos om te redeneer dat ’n skool ’n staatsinstelling is, terwyl dit deur gemeenskapsvrywilligers beheer word.

Artikel 4(m) van die Wet op Nasionale Onderwysbeleid¹²⁴ bevat ’n bepaling dat die Nasionale Minister van Onderwys die algemene publiek se deelname aan die ontwikkeling van onderwysbeleid sowel as die verteenwoordiging van belanghebbendes in die beheer van alle aspekte van die onderwysstelsel moet verseker.¹²⁵ Die tersaaklike belanghebbendes in onderwysbeheer is niemand anders nie as die skoolbeheerliggame in wie die beheer van openbare skole volgens artikel 16(1) van die Skolewet setel. Indien openbare skole staatsinstellings was, sou daar geen behoefte wees vir die Minister om openbare deelname of belanghebbendevertteenwoordiging te verseker nie. Staatsinstellings behoort immers aan die staat, wat sy eie beleid kan bepaal.

¹²³ Departement van Onderwys (1996a) 9.

¹²⁴ Wet 27 van 1996. Art 3 van die wet lui dat die Minister nasionale onderwysbeleid ooreenkomstig die bepalings van die Grondwet en die Wet op Nasionale Onderwysbeleid sal vasstel. Art 4(m) bepaal dat sodanige beleid afgestem sal wees op die versekering van algemene openbare deelname aan die ontwikkeling van onderwysbeleid, en die verteenwoordiging van belanghebbendes in die beheer van alle aspekte van die onderwysstelsel.

¹²⁵ Oosthuizen & Rossouw *Fundamentals of Education Law* (2003) 195.

Die Skolewet omskryf 'n "skool" as "'n openbare skool of 'n onafhanklike skool wat leerders in een of meer grade van graad A (Aanvang) tot graad 12 inskryf"¹²⁶. Hoofstuk 3 van die Skolewet bevat 26 artikels oor openbare skole, van hul voorsiening tot sluiting. Daarenteen handel hoofstuk 5 van die Skolewet oor onafhanklike skole en bestaan uit slegs sewe artikels, waarvan die meeste oor die registrasieproses gaan. In *Khan v Ansur NO*¹²⁷ is soos volg bevind "[t]here is however no control over the administrative decisions taken by officials of an independent school in the exercise of their functions. Such officials therefore do not exercise a public power, nor perform a public function, when doing so".

Die hoofverskil tussen "openbare" en "onafhanklike skole" is dat "openbare skole" ingevolge wetgewing, dit wil sê, die Skolewet, optree, en onafhanklike skole nie. "Onafhanklike skole" funksioneer nie ingevolge die Skolewet nie, want hul bevoegdhede en funksies word nie daardeur voorgeskryf nie. Dít beteken egter nie dat "openbare skole" deur die staat beheer word net omdat hulle ooreenkomstig 'n wet van die Parlement funksioneer nie.¹²⁸

Die omskrywing van "openbare skool" in die Skolewet verwys bloot na "'n skool beoog in Hoofstuk 3". Die artikels in hoofstuk 3 van die wet bevestig die aanname dat skole nie as staatsinstellings beskou kan word nie, en help dus om die vraag oor die status van skole te ontleed en te beantwoord. Die eerste belangrike artikel in hierdie verband is artikel 15, wat soos volg bepaal: "Elke openbare skool is 'n regspersoon met die wetlike bevoegdheid om sy werksaamhede ingevolge hierdie Wet te verrig." Hierdie artikel stel dit duidelik dat 'n openbare skool 'n afsonderlike regsentiteit is met sy eie wetlike bevoegdheid om die funksies ingevolge die Skolewet te verrig.¹²⁹ Een regsentiteit (soos 'n openbare skool) kan nie binne 'n ander regsentiteit (die staat) bestaan nie. Die feit dat openbare skole staatsondersteunde instellings is, beteken bloot dat die staat hulle (behoort te) ondersteun. Dit beteken nie dat die staat hulle

¹²⁶ Art 1(a) onder definisie van "skool" in woordomskrywing; Visser "Some thoughts on the meaning of the concepts "school" and "public school" for the purposes of the prohibition of corporal punishment and unlawful initiation practices" 2007 *TSAR* 384.

¹²⁷ 2009 JOL 23080 (D) par 32.

¹²⁸ Malherbe 2001 *TSAR* 8.

¹²⁹ Samuel (regsmening) "Relevance of the Public Finance Management Act, 1999 (PFMA) for Public Schools, especially Section 21 Schools" (2005) beskikbaar op www.fedsas.org.za, Visser 2007 *TSAR* 385.

besit nie. Hierdie argument word verder gestaaf deur 'n aantal ander bepalings van die Skolewet.¹³⁰

Artikel 16(1) van die Skolewet bepaal dat die beheer van 'n openbare skool in die skoolbeheerliggaam setel. Indien hierdie skole dus staatskole was, sou die beheer daarvan tog in die staat gesetel het.¹³¹ Hierdie argument stem ooreen met die regstatus van 'n maatskappy: Die maatskappy is 'n regsentiteit wat deur sy direksie bestuur en beheer word; 'n openbare skool is 'n regsentiteit wat deur die skoolbeheerliggaam beheer word.¹³² In die *Schoonbee*-saak¹³³ het die hof bevind dat die Skolewet eienaarskap van die skool se eiendom aan die korporatiewe entiteit, synde die openbare skool, toevertrou, met die beheerliggaam as die liggaam wat vir die beheer en administrasie van skoleiendom verantwoordelik is. Die skool en die beheerliggaam kan nie afsonderlik bestaan nie.

Nie almal ondersteun egter hierdie argument nie. In *Bennie Groenewald Primêre Skool v Premier van die Noord-Kaap*¹³⁴ én *St Helena Primary School v MEC: Department of Education, Free State Province*¹³⁵ het die hof bepaal dat sowel 'n openbare skool as sy beheerliggaam regspersone is. Hierdie gevolgtrekking is verwarrend, veral aangesien daar in albei uitsprake bevind word dat die Skolewet nie uitdruklik die status van regspersoon aan 'n beheerliggaam toeken nie.¹³⁶ Indien sowel die skool as sy beheerliggaam as afsonderlike regspersone beskou word, kan dit tot konflik tussen die beheerliggaam en die skool lei. Aangesien die beheerliggaam deur middel van die Skolewet tot stand gekom het, is die beheerliggaam 'n statutêre skepping of liggaam waardeur 'n openbare skool funksioneer. Indien 'n openbare skool sou sluit,¹³⁷ hou die beheerliggaam ook op bestaan. Een van die identifiserende kenmerke van 'n regspersoonlikheid is juis die feit dat 'n regspersoon bestaan en voortbestaan onafhanklik van die samestellende lede of enige ander eksterne verbintenis.

¹³⁰ Colditz (regsmening) "Comment on the Draft Policy: Religion in Education" (2003a).

¹³¹ Colditz (regsmening) "Openbare Skole in SA" (2003b) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

¹³² Samuel 1.

¹³³ *Schoonbee v The MEC for Education, Mpumalanga* 2002 4 SA 877 (T).

¹³⁴ 1998 3 ALL SA 426 (NC).

¹³⁵ 2005 ZAFSHC 10; 2005 JOL 15846 (O) (15 Sep 2005).

¹³⁶ 1998 3 ALL SA 426 (NC) par 1; 2005 ZAFSHC 10; 2005 JOL 15846 (O) (15 Sep 2005) par 433.

¹³⁷ Sien art 33 van die Skolewet oor die sluiting van openbare skole.

Voorts word die bevoegdheids- en funksies van beheerliggame, soos dit in die Skolewet uiteengesit word, aan ouers, opvoeders (staats- en beheerliggaamaanstellings), nie-opvoeders (staats- en beheerliggaamaanstellings) en leerders toegeken – nie aan staatsamptenare nie. Hierdie bevoegdheids- en funksies is oorspronklik en nie gedelegeer nie, dit wil sê, dit word direk deur wette van die Parlement, in hierdie geval die Skolewet, voorgeskryf. Staatsamptenare kan dit nie bloot wegneem nie.

Artikel 20 van die Skolewet handel oor die funksies van beheerliggame. Artikel 20(1)(c) bepaal dat 'n beheerliggame van 'n openbare skool die missiestelling van die skool moet ontwikkel. Deur 'n missiestelling verwoord 'n bepaalde gemeenskap sy unieke karakter, sy lewens- en wêreldsiening, en sy soewereiniteit. Eweneens verwoord die missiestelling van 'n skool die sienings van 'n bepaalde skoolgemeenskap.¹³⁸ Indien 'n openbare skool 'n staatsinstelling was, sou die missiestelling van elke skool dieselfde moes wees – soos wat die staat bepaal en voorskryf. Die bepalings oor die finansiële bestuur van 'n skool,¹³⁹ die eienaarskap van bates en geld,¹⁴⁰ en die indiensneming van opvoeders en nie-opvoeders¹⁴¹ dien alles as voorbeelde van bevoegdheids- en funksies wat aan beheerliggame toegewys is, terwyl geen ander staatsorgaan buite die staat oor sulke bevoegdheids- en funksies beskik nie.¹⁴² Daar bestaan dus oortuigende bewyse dat 'n openbare skool nie 'n staatsinstelling of 'n blote verlengstuk van die staat is nie.

Maar wat van die skool as 'n staatsorgaan?

Die omskrywing van 'n staatsorgaan ingevolge artikel 239 van die Grondwet is reeds bespreek. Wat skole betref, sal artikel (b)(ii) van die omskrywing geld. Ingevolge hierdie artikel word 'n funksionaris of instelling wat ingevolge wetgewing 'n openbare bevoegdheid uitoefen of 'n openbare funksie verrig, as 'n staatsorgaan beskou. Volgens Woolman kom die verrigting van 'n taak wat een of ander staatsfunksie bevorder, op openbare mag neer.¹⁴³ Hierdie bevoegdheids- en funksies moet ook die publiek of 'n gedeelte daarvan raak. 'n Openbare skool, synde 'n opvoedkundige

¹³⁸ Colditz (2003a).

¹³⁹ Art 37(1)-(4) van die Skolewet.

¹⁴⁰ Art 37(5) van die Skolewet.

¹⁴¹ Art 20(4)-(5) van die Skolewet.

¹⁴² Colditz (2003b).

¹⁴³ Woolman in Chaskalson *et al Constitutional Law of South Africa* Hersieningsdiens 5 (1999) 10-63; Mdumbe 75.

instelling, verrig 'n openbare funksie, want dit bied onderwys, wat 'n fundamentele reg is wat kragtens artikel 29 teenoor die staat afdwingbaar is. Kragtens die Skolewet word hierdie verpligting op openbare skole afgewentel.¹⁴⁴ Die voor die hand liggende gevolgtrekking is dat 'n openbare skool 'n staatsorgaan is in soverre dit 'n openbare funksie verrig.¹⁴⁵ In sy vertolking van artikel 239 van die Grondwet het die hof in die saak *Western Cape Minister of Education v Mikro Primary School*¹⁴⁶ bevind dat 'n skoolbeheerliggaam, synde die verteenwoordiger van die skool, 'n openbare funksie verrig wanneer dit sy pligte nakom, en dus 'n staatsorgaan is.¹⁴⁷ Wanneer die beheerliggaam egter die skool se taal- en toelatingsbeleid bepaal, val dit nie onder die uitvoerende beheer van 'n nasionale, provinsiale of plaaslike regering nie, en kan dit dus nie as deel van enige regeringsfeer beskou word nie.¹⁴⁸ Hierdie bevinding het sekere verreikende implikasies, want die Grondwet en ander wetgewing bevat 'n hele aantal verwysings na staatsorgane, waarvan sommige nou hierdeur geraak kan word.

Een so 'n verwysing is te vinde in artikel 41 van die Grondwet.¹⁴⁹ In *Independent Electoral Commission v Langeberg Municipality*¹⁵⁰ het die Konstitusionele Hof beslis dat hoewel die Onafhanklike Verkiesingskommissie nie aan nasionale uitvoerende beheer onderworpe is nie, dit wel 'n staatsorgaan is, maar dat die feit dat hy sy funksies ooreenkomstig nasionale wetgewing moet verrig nie beteken dat dit binne die nasionale regeringsfeer val nie. Aangesien die Kommissie dus nie onderworpe is aan nasionale uitvoerende beheer nie, staan dit buite die regering en is dit dus nie 'n staatsorgaan binne die nasionale regeringsfeer nie. Op grond hiervan kom 'n geskil tussen die Kommissie en 'n ander staatsorgaan, soos 'n munisipaliteit, nie as 'n interregeringsgeskil in aanmerking nie: 'n Interregeringsgeskil is "n geskil tussen partye wat deel uitmaak van regering in die sin dat hulle óf 'n regeringsfeer óf 'n

¹⁴⁴ Malherbe 2001 *TSAR* 8.

¹⁴⁵ Onafhanklike (of privaat) skole is nie staatsorgane nie, want hulle funksioneer nie ingevolge wetgewing nie. Art 45-51 van die Skolewet hou bloot met die registrasie van hierdie instellings verband. Die instellings self funksioneer nie ingevolge daarvan nie; Malherbe 2001 *TSAR* 8; Davies "Administration of the education system and school governance" 2001 *CELP* 60.

¹⁴⁶ 2005 JOL 14774 (HHA) par 17-22.

¹⁴⁷ Visser 2007 *TSAR* 385.

¹⁴⁸ Colditz en Randell "School governance in a differentiated society – a constitutional and legal perspective" (2009) Referaat gelewer by SAELA Konferensie.

¹⁴⁹ Art 41(3): "n Staatsorgaan wat in 'n interregeringsgeskil betrokke is, moet alle redelike pogings aanwend om die geskil te besleg deur middel van meganismes en prosedures wat vir die doel voorsien is, en moet alle ander middele uitput voordat hy 'n hof nader om die geskil te besleg."

¹⁵⁰ 2001 3 SA 925 (KH).

staatsorgaan binne 'n regeringsfeer is".¹⁵¹ Ook in die *Mikro*-saak is daar bevind dat die beheerliggaam se geskil met die Onderwysdepartement en Departementshoof om dieselfde rede nie 'n interregeringsgeskil was nie, en dus het artikel 41 van die Grondwet nie op die skool of, meer spesifiek, die skoolbeheerliggaam betrekking gehad nie.¹⁵²

2 5 3 Gepaardgaande risiko-implikasies

In *Inkatha Freedom Party v Truth and Reconciliation Commission*¹⁵³ het die hof soos volg opgemerk:

"An examination of paragraph (b) of the definition of organ of state as contained in section 239 reveals that the term 'organ of state' is extended to include a functionary and institution which might well not be part of government but which exercises powers which are considered to be of a public nature. In this case, the classification rests on an identification of the nature of power rather than the nature of the functionary or institution."

Hierdie onthulling is ook waar vir openbare skole. Al kom hulle ingevolge artikel 239 van die Grondwet as staatsorgane in aanmerking, beteken dit nie dat skole deel uitmaak van die regering, of dat skole staatsinstellings of – aldus sommige – staatskole is nie. 'n Mens kan aanvoer dat openbare skole staatsondersteunde instellings is vanweë die finansiering wat die skole van die staat ontvang. Tog maak die blote feit dat die staat 'n struktuur ondersteun of volgens wet verplig is om dit te finansier, nie van daardie struktuur staatseiendom of 'n staatsinstelling nie. Net soos die toekenning van maatskaplike toelaes aan arm mense nie van daardie begunstigdes staatswerkers of -besittings maak nie, word openbare skole nie staatseiendom as hulle staatsgeld ontvang nie.

Enige bevinding dat skole steeds as staatskole of staatsinstellings beskou behoort te word, hou die gevaar in dat die ontwikkeling in Suid-Afrikaanse onderwys oor die afgelope 15 jaar, die opofferings deur 'n groot klomp Suid-Afrikaners om gelyke toegang tot basiese onderwys te verseker, en al die lesse wat oor baie jare op die moeilike manier geleer moes word om die beste moontlike onderwysstelsel te vestig, eensklaps waardeloos sal wees. Indien skole steeds as staatskole beskou word, kan

¹⁵¹ *Western Cape Minister of Education v Mikro Primary School* 2005 JOL 14774 (HHA) par 21; Visser 2007 TSAR 385.

¹⁵² *Western Cape Minister of Education v Mikro Primary School* par 22.

¹⁵³ 2000 5 BCLR 534 (C) par 545-546.

die staat steeds outokratiese beheer oor onderwys uitoefen. So 'n bevinding sou indruis teen die Grondwet, die Skolewet en alles waarvoor dit staan.

In 'n demokratiese staat wat op die beginsel van die oppergesag van die Grondwet berus, behoort die mag aan die mense. Openbare skole is in wese organe van die burgerlike samelewing, en behoort dus beheer te word deur organe van die burgerlike samelewing wat deur 'n demokratiese proses verkies is. Dít word ook erken in die beginsels van Witskrif 1 en selfs in die aanhef tot die Skolewet. Staatsbetrokkenheid behoort inderdaad beperk te word tot die vereiste minimum vir regs aanspreeklikheid.¹⁵⁴

Die Grondwet het ons stewig op die pad na 'n oop en demokratiese samelewing met die klem op menswaardigheid, gelykheid en vryheid geplaas. Staatsbetrokkenheid en -inmenging by sfere van die openbare lewe buiten die veiligheid en welstand van die staat se burgers, word 'n teelaarde vir totalitarisme. As 'n nasie, het Suid-Afrikaners doelbewus en doelgerig gekies om uit so 'n stelsel weg te breek.¹⁵⁵

Die beginsel van demokratiese skoolbeheer sal in gedrang kom indien skole as staatskole geëtiketteer sou word. Witskrif 1¹⁵⁶ beklemtoon die belang van hierdie beginsel:

“The principle of democratic governance should increasingly be reflected in every level of the system, by the involvement in consultation and appropriate forms of decision-making of elected representatives of the main stakeholders, interest groups and role players. This requires a commitment by education authorities at all levels to share all relevant information with stakeholder groups, and to treat them genuinely as partners. This is the only guaranteed way to infuse new social energy into the institutions and structures of the education and training system, dispel the chronic alienation of large sectors of society from the educational process, and reduce the power of government administration to intervene where it should not. Representative governance structures do not exclude the importance of governments and institutions calling upon expert advice to supplement their own professional resources.”

¹⁵⁴ Colditz (regsmening) “Demokrasie en Skoolbeheer” (gd) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

¹⁵⁵ Colditz “Demokrasie en Skoolbeheer” (gd).

¹⁵⁶ Departement van Onderwys (1995a) 20.

Hierdie paragraaf bevestig die gedagte dat onderwys 'n vennootskap is. En belanghebbendes in hierdie vennootskap moet as vennote behandel word, en nie as werknemers, ondergeskiktes, dienaars of selfs eiendom nie.

Wanneer 'n mens die Skolewet bestudeer om die verskillende rolle van die vennote in onderwys te bepaal, word dit duidelik dat die staat vier hoofpligte het:

- a) Dit moet skole voorsien.
- b) Dit moet onderwys finansier.
- c) Dit moet oor die gehalte van onderwys waak.
- d) Dit moet toepaslik opgeleide en gekwalifiseerde onderwysers voorsien.¹⁵⁷

In ál vier opsigte kan daar geargumenteer word dat die staat misluk:

- a) Die Gautengse Onderwysdepartement het, byvoorbeeld, Afrikaansmediumskole gevra om “uit te help” deur vanaf 2013 Engelsmediumklasse aan te bied, terwyl hierdie skole reeds uit hul nate bars. Die skielike tekort aan meer as 2 000 plekke vir Engelssprekende leerders in die Randburg-omgewing, wat tot die Gautengse Onderwysdepartement se versoek gelei het, kan slegs toegeskryf word aan die Departement se gebrekkige beplanning om te verseker dat daar genoeg skole is vir alle leerders om onderwys in die taal van hul keuse te ontvang.¹⁵⁸
- b) Die onderwysdepartemente van sowel die Oos-Kaap as Limpopo is onder administrasie geplaas weens ondoeltreffendheid en wanadministrasie. In Limpopo was daar vanaf 2009 tot 2012 'n konstante oorbesteding van die begroting. Die geraamde oorbesteding en wanaanwending beloop sowat R2,6 miljard,¹⁵⁹ en volgens die Minister van Basiese Onderwys het skole in Limpopo nie hul handboeke betyds ontvang nie, want “daar was nie geld oor om vir die handboeke te betaal nie”.¹⁶⁰ Weens die begrotingsbeperkinge in die Vrystaat is skole nog nie vir skoolgeldvrystellings in 2011 vergoed nie,¹⁶¹ en het baie teen 15 Maart 2012 nog nie studiemateriaal ontvang nie, aangesien die Vrystaatse

¹⁵⁷ Colditz “Principles for a new legislative framework to improve school education in South Africa” (2011).

¹⁵⁸ *Rapport* <http://www.rapport.co.za/Suid-Afrika/Nuus/Afrikaanse-skole-gevra-omEngelse-uit-te-help-2012-06-02>.

¹⁵⁹ Limpopo Departement van Onderwys, Personeelomsenskrywe 26 Mrt 2012.

¹⁶⁰ <http://news.iafrica.com/sa/803780.html>.

¹⁶¹ <http://www.bloemfonteinourant.co.za/Community-News/no-financial-compensation-for-free-state-schools.html>; <http://www.fedsas.org.za/english/media.aspx?mid=79>.

Onderwysdepartement die verskaffers R96 miljoen skuld.¹⁶² Daarbenewens is daar op 27 Junie 2012 berig dat die Departement van Basiese Onderwys in Port Elizabeth versuim het om vir skoolvoedingskemas te betaal.¹⁶³

- c) Beplanningsminister Trevor Manuel se onlangs uitgereikte *South African Development Indicators*, toon duidelik dat die skoolstelsel ons kinders in die steek laat. Dié verslag bevind dat meer as die helfte van Suid-Afrika se hoërskoolleerders funksioneel ongeletterd en ongesyferd is, terwyl die stand van sake in die laerskool selfs erger is, met slegs 40% van graad 6-leerders op 'n toepaslike taalkundige vlak en 22% op 'n aanvaarbare wiskundige vlak.¹⁶⁴
- d) Wanneer die Departement van Basiese Onderwys sukkel om bloot genóég onderwysers te voorsien, blyk dit ook te veel om te verwag dat hulle toepaslik opgeleide én gekwalifiseerde onderwysers sal voorsien. Die toedrag van sake in die Oos-Kaap het byvoorbeeld nog nie werklik verbeter sedert die hof in 2011 die Departement beveel het om tydelike onderwysers aan te stel nie.

Indien die Departement dus selfs nie hierdie vier basiese pligte kan nakom nie, sal die erns van die krisis en die omvang van die indirekte skade aan ons kinders se opvoeding indien skole as staatsbeheerde instellings beskou moes word, verwoestend wees. Dit sou beteken dat die staat skoolbeheer sou oorneem, wat tot dusver die prerogatief van skoolbeheerliggame was. Dit hou die gevaar in dat departementele amptenare skole as hul eiendom kan inpalm en skoolbeheer in die war stuur. Dit hou die gevaar in dat die einste staatsfunksionaris wat moet verseker dat demokrasie in Suid-Afrika floreer, die funksionaris sal wees wie se optrede sal wegvreet aan die beginsels waarop die Grondwet berus, naamlik die oppergesag van die reg, die skeiding van magte en die beskerming van menseregte, wat uiteindelik ons demokrasie self sal bedreig.¹⁶⁵

Malherbe en Van Eck merk tereg op dat burgerlike deelname noodsaaklik is vir die oorlewing van demokrasie. Alle besluite en beleid moet op openbare verantwoordbaarheid berus, en hierdie verantwoordbaarheid kan slegs 'n werklikheid word indien burgers politieke en maatskaplike beheer oor die staat uitoefen.¹⁶⁶

¹⁶² *Volksblad* <http://www.volksblad.com/Suid-Afrika/Nuus/geen-geld-vir-boeke-2012-03-15>.

¹⁶³ *Times Live* www.timeslive.co.za/local/2012/06/27/education-department-failing-pe-schools-lrc.

¹⁶⁴ *Business Day* <http://www.bdlive.co.za/articles/2011/01/07/school-system-still-failing-our-pupils>.

¹⁶⁵ Malherbe & Van Eck "The state's failure to comply with its constitutional duties" 2009 *TSAR* 212.

¹⁶⁶ Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 217-218.

Burgers moet betrek word by besluite wat hulle raak. Skoolbeheerliggame is 'n meganisme om dit te verseker, sowel as om magismisbruik deur die staat te voorkom.

In Witskrif 1 verskyn die volgende stelling:

“The rehabilitation of the schools ... must go hand in hand with the restoration of the ownership of these institutions to their communities through the establishment and empowerment of legitimate, representative governance bodies.”

Hierdie beginselstelling het die grondslag vir die vestiging van demokratiese skoolbeheer in Suid-Afrika gelê. Voor dit het weinig skole 'n struktuur gehad waarbinne belanghebbende groepe hul reg kon uitoefen om sinvolle en erkende bydraes tot onderwys sake te lewer.¹⁶⁷

2 6 Gevolgtrekking

In hierdie hoofstuk is die ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel vlugtig ondersoek, van onderwys gedurende Uniewording, die apartheidsjare, tot die onderwysstelsel vandag.

Die inwerkingtreë van die Skolewet en die daarstel van skoolbeheerliggame het 'n desentralisasie van mag tot gevolg gehad. Die begrip “desentralisasie” het sy oorsprong in die oortuiging dat die staat nie op sy eie skole kan beheer nie, maar dat dit sy mag met ander rolspelers moet deel.¹⁶⁸ Joubert en Van Rooyen dui aan dat die ontwikkeling van skoolbeheerliggame 'n poging was om meer gesag oor onderwysaangeleenthede en besluite na die individuele skole en hulle gemeenskappe af te wentel.¹⁶⁹ Van Wyk meen weer die beweegrede hiervoor is om te verseker dat opvoeders, ouers en nie-opvoeders aktief aan skoolbeheer en -bestuur deelneem met die oog daarop om 'n beter leer- en onderrigomgewing te skep.¹⁷⁰ Hierdie beweegrede is dan ook gegrond op die aanname dat ouers die beste daartoe in staat is om besluite te neem wat in die spesifieke behoeftes van die

¹⁶⁷ Colditz “Demokrasie en Skoolbeheer” (gd).

¹⁶⁸ Van Wyk “School Governing Bodies: The experiences of South African Educators” 2004 *S. Afr.j.educ.* 49; die begrip “desentralisasie” word in hfst 3 bespreek.

¹⁶⁹ Joubert & Van Rooyen “Educational Reform in South Africa: Decentralization and Parent Engagement” 2011 *Journal of School Public Relations* 302.

¹⁷⁰ Van Wyk 2004 *S. Afr.j.educ.* 49.

skoolgemeenskap sal voorsien, omdat hulle die konteks, kultuur en behoeftes van die skool die beste verstaan.¹⁷¹ Daar moet egter beklemtoon word dat hierdie desentralisasie van mag nie gelykgestel kan word met 'n delegasie van mag, of oordrag van bevoegdheid, nie. Die beheerliggaam beskik oor oorspronklike bevoegdhede wat hy kragtens die Skolewet ontvang, en nie vanaf die staat nie. Desentralisasie dui bloot daarop dat die mag nie meer in die staat setel nie, maar in beheerliggame.

Soos reeds hierbo vermeld is, het artikel 15 van die Skolewet openbare skole aan die staat as entiteit onttrek, en elke openbare skool word nou as 'n aparte juridiese entiteit beskou. Aangesien een juridiese entiteit ('n openbare skool) nie binne 'n ander juridiese entiteit (die staat) kan bestaan nie, is openbare skole nie 'n verlengstuk van die staat of selfs staatsinstellings nie, maar eerder organe of instellings binne die nie-staatsfeer van die burgerlike samelewing, en, as sodanig, nie-politieke instellings of samelewingstrukture.¹⁷²

Die inwerkingtreding van die Grondwet,¹⁷³ meer bepaald artikel 29, plaas egter nou 'n verpligting op die staat in die vorm van 'n reg van individue teen die staat.¹⁷⁴ Ingevolge artikel 7(2) van die Grondwet moet die staat hierdie reg "eerbiedig, beskerm, bevorder en verwesenlik".¹⁷⁵ Om hierdie rede moet die staat openbare skole ondersteun deur middel van die voorsiening van toepaslike hulpbronne.

Met verwysing na skole as staatsorgane, kom openbare skole as staatsorgane in aanmerking vir die doeleindes wat die Grondwet¹⁷⁶ bepaal. Tog is dit belangrik om daarop te let dat openbare skole nie staatsinstellings as sulks is nie. Die blote feit dat die staat nie-politieke instellings of samelewingstrukture ondersteun, omskep nie sodanige instellings in staatseiendom of -instellings nie. Net soos die voorsiening van maatskaplike toelaes aan behoeftige persone hulle nie staatseiendom maak nie, word openbare skole nie staatseiendom by die ontvangs van sekere toelaes nie.

¹⁷¹ Joubert & Van Rooyen 2011 *Journal of School Public Relations* 302.

¹⁷² Joubert & Van Rooyen 2011 *Journal of School Public Relations* 307.

¹⁷³ Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

¹⁷⁴ *Western Cape Minister of Education v Governing Body of Mikro Primary School* 2005 JOL 14774 (HHA) par 31.

¹⁷⁵ Sien hfst 5 vir 'n breedvoerige bespreking van die plig van die staat.

¹⁷⁶ Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

Die etikettering van openbare skole as staatskole of staatsinstellings hou die gevaar in dat dit die vordering met skoolrehabilitasie die afgelope 16 jaar ongedaan kan maak. Selfs al is nóg die onderwysstelsel nóg onderwys naastenby wat dit moet wees, het Suid-Afrika en sy mense ver gekom sedert 16 jaar gelede; ongetwyfeld te ver om van voor af te begin – waar die staat weer die hef in die hand het, verhewe bo die samelewing en die stem van die mense.

In hoofstuk 3 word daar gekyk na hierdie ontwikkeling in die onderwysstelsel met spesifieke fokus op die rol van die skoolhoof en ouers in openbare skole.

HOOFSTUK 3

Historiese ontwikkeling van die rol van die skoolhoof en ouers in openbare skole

3 1 Inleiding

Met die politieke hervorming voor en gedurende die vroeë 1990's in Suid-Afrika het die land se onderwysstelsel ook drastiese veranderinge ondergaan.¹ Hierdie veranderinge het die rolle van onderskeidelik die skoolhoof en ouers in die onderwysstelsel beïnvloed. In hierdie hoofstuk sal die ontwikkeling van die rol van die skoolhoof in die openbare skool sowel as dié van ouers uiteengesit word, waarna 'n noukeurige ontleding van die onderskeie partye se posisie in die hedendaagse onderwysstelsel volg. Voorts sal ondersoek ingestel word na die internasionale praktyk met betrekking tot die rol van skoolhoofde en die rol van ouers in die onderwys, en word die model in ander lande met die in Suid-Afrika vergelyk.

3 2 Desentralisasie

In hierdie hoofstuk kom die verskynsel van “desentralisasie” aan die orde.² Wanneer daar na die begrippe desentralisasie, devolusie van mag of outoriteit of afwenteling verwys word, moet dit verstaan word teen die agtergrond van die konstitusionele regstaat wat Suid-Afrika daarstel. Met die eerste oogopslag wil dit voorkom of desentralisasie en soortgelyke ander begrippe impliseer dat sekere magte of bevoegdhede vanaf die staat na die mense of dan in hierdie verband, die skole, oorgedra word. Sodanige siening is egter direk teenstrydig met die oogmerke en doelwitte van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika.³ Die aanhef tot die Grondwet lees soos volg:

*Ons, die mense van Suid-Afrika,
Erken die ongeregtighede van ons verlede;
Huldig diegene wat vir geregtigheid en vryheid in ons land gely het;
Respekteer diegene wat hul beywer het om ons land op te bou en te ontwikkel; en
Glo dat Suid-Afrika behoort aan almal wat daarin woon, verenig in ons verskeidenheid.*

¹ Sien hfst 2 vir 'n volledige uiteensetting van hierdie veranderinge.

² Sien hfst 2 par 2.6 in hierdie verband.

³ Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

Daarom neem ons, deur ons vryverkose verteenwoordigers, hierdie Grondwet aan as die hoogste reg van die Republiek ten einde –

Die verdeeldheid van die verlede te heel en 'n samelewing gegrond op demokratiese waardes, maatskaplike geregtigheid en basiese menseregte te skep;

Die grondslag te lê vir 'n demokratiese en oop samelewing waarin *regering gegrondves is op die wil van die bevolking* en elke burger gelyk deur die reg beskerm word;

Die lewensgehalte van alle burgers te verhoog en die potensiaal van elke mens te ontsluit; en

'n Verenigde en demokratiese Suid-Afrika te bou wat sy regmatige plek as 'n soewereine staat in die gemeenskap van nasies kan inneem.

Mag God ons mense beskerm.

Nkosi Sikelel' iAfrika. Morena boloka setjhaba sa heso.

God seën Suid-Afrika. God bless South Africa.

Mudzimu fhatutshedza Afurika. Hosi katekisa Afrika. (Eie beklemtoning)

Suid-Afrika is 'n gedifferensieerde samelewing, 'n samelewing wat uit verskeie samelewingsverbande,⁴ elk met hul eie konstitutiewe beginsels, bestaan. Die slagspreuk op ons heraldiese wapen beklemtoon dit met die woorde “Eenheid in Diversiteit”.⁵ Elke gedifferensieerde samelewing, die staat inbegrepe, het 'n bepaalde bevoegdheidsfeersfeer – soewereiniteit in eie kring - waarbinne dit bestaan en optree. Die idee van 'n regstaat of 'n konsitutionele staat kom in sy wese op 'n samelewingsverband of instelling met 'n beperkte bevoegdheidsfeer neer. Dit beteken dat die staat nooit verhef kan word tot die alles omvattende geheel van die samelewing nie want dan het ons teruggeval na 'n staat van totalitarisme.⁶ 'n Totalitêre staat is 'n onnatuurlike verskynsel, soos ons uit die geskiedenis van Suid-Afrika geleer het. Die staat het geen mag of bevoegdheid tensy die mense dit aan hom gee nie, (of tensy die staat dit onregmatig van die mense wegneem). 'n Voormalige president van Amerika het dit goed saamgevat in sy omskrywing van 'n demokrasie: “Democracy is the government of the people, by the people, for the people”.⁷ En dit is juis wat die burgers van Suid-Afrika deur middel van die Grondwet gedoen het: hulle het aan die staat sekere magte oorgedra. Hierdie magte moet egter so uitgeoefen word dat die regte van die mense eerbiedig, beskerm, bevorder en verwesenlik word. Desentralisasie van mag kan dus nie beskou word as 'n afwenteling van mag vanaf die staat na die mense toe nie want die staat is nie die

⁴ Hierdie samelewingsverband sluit onder meer in skole, kerklike verband, die staat, klubs ens.

⁵ Die oorspronklike woorde op die wapen is in 'n Khoi-San taal (!Xam) !KE E: /XARRA //KE.

⁶ Colditz (regsmening) “Comment on the Draft Policy: Religion in Education” (2003a).

⁷ <http://www.historyplace.com/speeches/gettysburg.htm>.

bron of oorsprong van sodanige of alle magte nie. In 'n regstaat is dit in hierdie verband bloot die staat se funksie om deur middel van wetgewende maatreëls harmonie tussen botsende of oorvleuelende regte en aansprake van burgers en samelewingsverbande te skep. Dit geskied deur middel van een openbare regsorde.

Wanneer daar dus na “desentralisasie” of “afwenteling” verwys word, kom dit neer op die herstel van differensiasie deur middel van die Grondwet. In die vorige bedeling, voor die inwerkingtreding van die Grondwet, het die staat totalitêre magte aan sigself toegeëien maar deur middel van die Grondwet word die balans nou weer herstel. Ouers het uit hoofde van hulle ouerskap die bevoegdheid en die reg om oor die opvoeding van hulle kinders te besluit. Dit is nie 'n reg wat deur die staat aan ouers oorgedra word nie en die staat mag nie met hierdie reg inmeng, dit bedreig of beperk nie, behalwe natuurlik waar die uitoefening van daardie reg op sigself die openbare regsorde bedreig. Die daarstel van skoolbeheerliggame waarin ouers die meerderheid seggenskap het is dus nie die afwenteling van mag vanaf die staat na die ouers nie maar die erkenning, eerbiediging, beskerming, verwesenliking en bevordering van hulle regte.

“Desentralisasie” staan dan ook, onder andere, as “sentrum (skool) gebaseerde bestuur”, “deelnemende besluitnemeing”, “herstrukturering” en/of “skool gebaseerde outonomie” bekend.⁸ In Engeland is die fokus op die desentralisasie van besluite wat met die toedeling van finansiële hulpbronne verband hou. In Victoria, Australië, word die term “afwenteling” (“devolution”) gebruik waar die promulgering van wetgewing, beleidmakende funksies aan skoolrade gee. In 'n aantal state in Amerika is daar nou 'n finansiële fokus wat ook bekend staan as “skoolgebaseerde begroting” (“schoolbased budgeting”). En waar die betrokkenheid van ouers en onderwysers ter sprake is, word daar na “skoolgebaseerde bestuur” verwys.⁹

Volgens Caldwell en Spinks is die magverskuiwing wat plaasgevind het, die gemene deler in al hierdie ontwikkelinge. In elk van hierdie gevalle het die skool steeds binne 'n raamwerk van wetgewing, beleide en prioriteite, soos bepaal deur die sentrale outoriteit, gefunksioneer. Hulle omskryf 'n self-besturende skool (“self managing school”) as een waar daar beduidende en konsekwente desentralisasie van mag om

⁸ Beckmann “The emergence of self-managing schools in South Africa: devolution of authority or disguised centralism?” 2002 *Education and the law* 158.

⁹ Caldwell & Spinks (1988) *The self-managing school* 4-5.

besluite rakende die toedeling van hulpbronne te neem, na die skool plaasgevind het. Hierdie desentralisasie is eerder administratief as polities van aard, met besluite wat op skoolvlak binne 'n raamwerk van plaaslike, provinsiale en nasionale beleide geneem word. Die skool bly aanspreeklik vir die wyse waarop die hulpbronne geallokeer word.¹⁰

Beckmann¹¹ merk op dat desentralisasie beide 'n "loslaat" of "laat gaan" van mag asook 'n aanvaarding van mag impliseer. Hierdie proses word egter dikwels gekompliseer deur 'n onwilligheid om werklik van die mag "te laat gaan" en/of 'n huiwering om die verantwoordelikhede te aanvaar. Hierdie spanningsveld wat tussen die verskillende rolspelers in die onderwys ontstaan, word in latere hoofstukke verder bespreek.¹²

Die effektiwiteit en doeltreffendheid van 'n sisteem word egter in gedrang gebring waar 'n mate van desentralisasie nie voorkom nie.¹³ Daar is verskeie argumente wat die belangrikheid van desentralisasie in onderwys beklemtoon. Die eerste hiervan is die argument dat onderwys die primêre instrument is vir die bevordering van gelykheid, effektiwiteit en vryheid. Gelyke geleenthede word benadeel in 'n stelsel waar desentralisasie nie voorkom nie aangesien 'n gesentraliseerde begroting dit moeilik maak vir 'n skool om die spesifieke behoeftes van leerders te dien. Vir dieselfde rede word doeltreffendheid of effektiwiteit benadeel omdat sentralisasie dikwels nie voorsiening maak vir diversiteit nie. Diversiteit kan op sy beurt meer effektiewe en doeltreffende benaderings vir onderrig en leer identifiseer. Sentralisasie sluit ook belangrike rolspelers soos beheerliggame, skoolhoofde, opvoeders, ouers en leerders, wat in die beste posisie is om toe te sien dat hulpbronne optimaal benut word, uit.¹⁴

¹⁰ Caldwell & Spinks 5. Hierdie hulpbronne sluit in: kennis (desentralisasie van besluite wat verband hou met die kurrikulum en doelwitte van skole); tegnologie (desentralisasie van besluite wat verband hou met die wyse van onderrig en leer); mag (desentralisasie van die mag om besluite te neem); materiaal (desentralisasie van besluite wat verband hou met die gebruik van fasiliteite, voorraad en toerusting); mense (desentralisasie van besluite wat verband hou met die toedeling van mense rakende kwessies oor onderrig en leer en die ondersteuning van onderrig en leer); tyd (desentralisasie van besluite wat verband hou met die toedeling van tyd); en finansies (desentralisasie van besluite wat verband hou met die toedeling van geld).

¹¹ Beckmann 2002 *Law and education* 156.

¹² Sien hfst'e 5, 6 en 7.

¹³ Beckmann 2002 *Law and education* 153

¹⁴ Caldwell & Spinks 6.

Skoolgebaseerde bestuur word dikwels gesien as pogings om outoriteit of mag en hulpbronne aan skole oor te dra deur die desentralisasie van besluitneming na beheerrade, beheerliggame of komitees.¹⁵ In Suid-Afrika het die verskynsel van desentralisasie in die onderwysstelsel ook oor die jare heen sy verskyning gemaak. In die res van hierdie hoofstuk word daar gekyk na hierdie ontwikkeling.

3 3 Rol van die skoolhoof

Almal stem saam dat die skoolhoof in die verlede 'n gesiene persoon in die gemeenskap was. Saam met die bankbestuurder en die dominee, was die skoolhoof een van die mees gerespekteerde lede van die gemeenskap. Die Departement het by wyse van inspekteurs aan skoolhoofde voorgeskryf wat om te doen en ouers het geen rol gespeel in skoolbeheer en -bestuur nie. Die skoolkomitees wat wél bestaan het, het slegs ouers bevat en was alleen betrokke by pligte soos geldinsameling, die algemene welstand van die skool, en die onderhoud van die geboue.¹⁶ Die skoolhoof was nie direk betrokke by die finansiële of menslikehulpbronbestuur van die skool nie. Skoolhoofde het bloot amptelike besluite in werking gestel en het binne 'n eenvoudige, rigiede bestuurshiërargie gefunksioneer.¹⁷ Die rol van die skoolhoof het stelselmatig begin verander met die inwerkingtreding van die modelskole in 1990. Model C-skole is bedryf deur bestuursliggame, waarvan die skoolhoof die “uitvoerende beampte”-lid was.¹⁸

Ná 1994 en met die desentralisasie van mag binne die onderwysstelsel het die rol van die skoolhoof drasties verander. Die nuwe Departement van Onderwys het deur middel van 'n reeks beleidsinisiatiewe en nuwe wetgewing die visie en rigting van die onderwysstelsel verskuif. Hierdie nasionale beleidsraamwerke bevat duidelike implikasies vir beplanning en doeltreffende bestuur in die onderwys. Die bepalinge van die Departement se Onderwyswitskrifte,¹⁹ die Hunter-komitee²⁰ se verslag oor

¹⁵ Beckmann 2002 *Law and education* 158.

¹⁶ Behr *Education in South Africa. Origins, issues and trends 1652-1988* (1988) 52.

¹⁷ Tsukudu & Taylor “Management development support for headteachers of secondary schools in South Africa” in Johnson *Educational Management and Policy: Research, theory and practice in South Africa* (1995)107-122.

¹⁸ Jansen “Eienaarskap, beheer en befondsing van skole in Suid-Afrika: 'n Studie in tydsperspektief” (LLM-verhandeling 2006 UNISA) 123.

¹⁹ Departement van Onderwys, *Education and Training in a Democratic South Africa: First Steps to Develop a New System*, Cape Town, 15 March 1995; Departement van Onderwys *White Paper 2 – The organisation, governance and funding of schools* 14 Feb 1996a.

²⁰ 1995.

skoolorganisasie, -beheer en -finansiering, die nuwe nasionale wetgewing,²¹ sowel as provinsiale wetgewing en beleidsdokumente stuur Suid-Afrika in die rigting van “skoolgebaseerde onderwysbestuur”.²² Soos die Departement se verslag oor onderwysbestuur tereg aandui, was skoolhoofde en opvoeders tot dusver gereeld aan die ontvangkant van hiërargiese bestuurstrukture.²³

Volgens Onderwyswitskrif 2²⁴ is “bestuur” die primêre sfeer van die skool se leierskap. Met bestuur word bedoel die daaglikse organisasie van onderrig en leer, sowel as daardie aktiwiteite wat onderrig en leer ondersteun, waarvoor die opvoeders en skoolhoof verantwoordelik is.²⁵ Die Suid-Afrikaanse Skolewet²⁶ herhaal hierdie bepaling in artikel 16(3), wat bepaal dat die professionele bestuur van ’n openbare skool onder die gesag van die skoolhoof val.

Dit is veral betekenisvol dat die term “bestuur” nie op generiese wyse gebruik word nie, maar dat dit bepaald “professionele bestuur” genoem word. ’n Regverdigbare afleiding is dat die konsep “professionele bestuur” na presies dít verwys – “die bestuur van die professie/beroep”.²⁷ Wanneer dit só vertolk word, beteken dit dat die rol van die skoolhoof, synde ’n verteenwoordiger van die Onderwysdepartement, beperk is tot die bestuur van die beroepslui (opvoeders) se verantwoordelikhede, wat hoofsaaklik kurrikulêre sake behels. Opvoeders se hoofsaak is om die proses van onderrig en leer by die skool te behartig. In eenvoudige taal: Die taak van opvoeders by die skool is om klas te gee. Dít is waarvoor hulle opgelei is. “Professionele bestuur” beteken dus eenvoudig “die bestuur van klasonderrig”. Die PAM²⁸ bevestig hierdie omskrywing van die skoolhoof se plig deur te bepaal dat die beoogde doel van die skoolhoofpos is om te verseker dat die skool bevredigend en in pas met toepaslike wetgewing, regulasies en maatreëls bestuur word, en dat die opvoeding wat leerders ontvang, behoorlik en in ooreenstemming met goedgekeurde beleid

²¹ Die Wet op Nasionale Onderwysbeleid, Wet 27 van 1996, en die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996.

²² Departement van Onderwys *Changing Management to Manage Change in Education* (1996b).

²³ Departement van Onderwys (1996b) 19.

²⁴ Departement van Onderwys (1996a).

²⁵ Departement van Onderwys (1996a) 15.

²⁶ Wet 84 van 1996.

²⁷ Colditz (regsmenting) “Die rol van die skoolhoof in skoolbeheer en -bestuur” (2005) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

²⁸ Personeeladministrasiemaatreëls GK 222 van 1999 in SK 19767.

bevorder word.²⁹ Weereens word daar slegs na “bestuur” en die “opvoeding van leerders” verwys, met ander woorde na die kurrikulum en dit wat daarmee gepaardgaan.

Die pligte van die skoolhoof, soos wat PAM bepaal, word in ses kategorieë verdeel, naamlik:

- 1) Algemeen/administratief – die professionele bestuur deur die skoolhoof val hieronder;
- 2) Personeel – die skoolhoof moet professionele leierskap voorsien;
- 3) Onderrig – die skoolhoof moet by klasonderrig betrokke raak;
- 4) Ekstra- en buitekurrikulêre aktiwiteite – die skoolhoof moet in die nodige komitees dien vir onder andere bemerking en advies;
- 5) Interaksie met aandeelhouers – dit behels die skoolhoof se rol as beheerliggaamlid, en
- 6) Kommunikasie – die skoolhoof se interaksie met alle ander aandeelhouers, soos die beamptes by distrikskantore, ouers en ander gemeenskapslede.³⁰

Die rol van die skoolhoof het verander van ’n leier in onderrig, betrokke by direkte toesig oor onderrigprogramme, en bewaker van die skool se hoofdoelwitte van onderrig en leer, na een waar die skoolhoof nie meer net ’n “kenner van die leerproses” moet wees nie, maar ook ’n kenner op spesialisgebiede.³¹ Waar die skoolhoof in die verlede slegs moes toesig hou oor klasonderrig, moet hy nou self klas gee.³²

Artikel 16A van die Skolewet gaan egter verder en omskryf die werksaamhede en verantwoordelikhede van die skoolhoof. Dit kan soos volg saamgevat word:

- Die skoolhoof van ’n openbare skool verteenwoordig die Departementshoof in die beheerliggaam wanneer die hoof in ’n amptelike hoedanigheid optree, soos wat artikel 23(1)(b) en 24(1)(j) beoog.
- Die skoolhoof moet ’n jaarverslag opstel en dit aan die Departementshoof voorlê ten opsigte van -

²⁹ Hfst A, 4.2(d)

³⁰ 4.2(e)(i)-(vi).

³¹ Botha “Excellence in leadership: demands on the professional school principal” 2004 *S. Afr.j.educ.* 239.

³² Die realiteit is egter dat skoolhoofde deesdae so besig is met die professionele bestuur van die skool, dat hulle nie tyd kry om fisies in die klaskamer te wees nie.

- a) die akademiese prestasie van die skool; en
- b) die doeltreffende gebruik van beskikbare hulpbronne.
- Die skoolhoof moet aan die begin van elke jaar 'n plan opstel wat uiteensit hoe akademiese prestasie by die skool verbeter sal word.
- Die skoolhoof moet in die professionele bestuur van 'n openbare skool pligte uitvoer wat die volgende insluit, maar nie daartoe beperk is nie:
 - a) Die inwerkingstelling van al die opvoedkundige programme en kurrikulumaktiwiteite;
 - b) Die bestuur van al die opvoeders en ondersteuningspersoneel;
 - c) Die bestuur van die gebruik van leerondersteuningsmateriaal en ander toerusting;
 - d) Die uitvoering van werksaamhede wat die Departementshoof ingevolge die Skolewet aan hom of haar gedelegeer het;
 - e) Die veilige bewaring van alle skoolrekords;
 - f) Die toepassing van beleid en wetgewing;
 - g) Die bywoning van, en deelname aan, alle vergaderings van die beheerliggaam;
 - i) Verslagdoening aan die beheerliggaam oor die professionele bestuur wat met die openbare skool verband hou;
 - j) Bystand aan die beheerliggaam met die hantering van dissiplinêre aangeleenthede wat met leerders verband hou;
 - k) Bystand aan die Departementshoof met die hantering van dissiplinêre aangeleenthede wat met opvoeders en ondersteuningsteunpersoneel in diens van die Departementshoof verband hou;
 - l) Voorsiening van inligting oor beleid en wetgewing aan die beheerliggaam;
 - m) Voorsiening van akkurate inligting aan die Departementshoof wanneer dit versoek word;
 - n) Bystand aan die beheerliggaam met die bestuur van skoolgeld;
 - o) Alle redelike stappe neem om enige finansiële wanadministrasie of wanbestuur deur enige personeel of die skoolbeheerliggaam te voorkom;
 - p) Lidmaatskap van 'n finansiële komitee of afvaardiging van die beheerliggaam ten einde 'n aangeleentheid met finansiële implikasies vir die skool te bestuur;
 - q) Verslagdoening oor enige wanadministrasie of wanbestuur van finansiële

aangeleentheid aan die beheerliggaam van die skool en die Departementshoof; en

- Die skoolhoof moet die beheerliggaam in die uitvoering van die beheerliggaam se werksaamhede en verantwoordelikhede bystaan.

Uit bogenoemde is dit duidelik dat die skoolhoof, in die eerste plek, in 'n arbeidsverhouding met die Departement van Onderwys staan en ingevolge die Skolewet sekere verpligtinge as 'n werknemer moet nakom. Die skoolhoof het voorts 'n verpligting teenoor die skoolbeheerliggaam. Die hoof is 'n lid van die beheerliggaam, en het, as sodanig, sekere verpligtinge ingevolge die Skolewet. Hoofstuk 4 van hierdie verhandeling werp meer lig op die verhouding tussen die skoolhoof en beheerliggaam.

Die skoolhoof funksioneer dus in twee hoedanighede: eensyds as departementele werknemer; andersyds as beheerliggaamlid.³³ In die praktyk beteken dít dat die skoolhoof die beleid van die provinsiale onderwysdepartement moet toepas wanneer die hoof as departementele werknemer optree, maar oor die belange van die beheerliggaam, die skool en die ouergemeenskap moet waak wanneer die hoof in die hoedanigheid van beheerliggaamlid met die Departement skakel.³⁴ Steyn vat die rol van die skoolhoof goed saam wanneer hy bevind dat die skoolhoof se rol in die nuwe onderwysbedeling 'n balans tussen leierskap en bestuur is. Leierskap handel met gebiede soos toesighouding oor die kurrikulum, die verbetering van onderrigprogramme, samewerking met personeel, en die uitbou van goeie verhoudings met die gemeenskap. Bestuur behels aspekte soos die begroting, onderhoud van skoolgeboue en -terreine, en die voldoening aan beleid en wetgewing namens die beheerliggaam.³⁵ Die vervulling van hierdie tweeledige rol is egter veel makliker gesê as gedaan, en die konflik wat daaruit spruit, kom in hoofstuk 6 onder die loep.

³³ Bagarette "Partnerships between SGB's and principals in public schools: Reasons for the failure of the partnerships" 2012 *Int J Edu Sci* 97.

³⁴ Beckmann "The legal position of the principal as school governing body member and employee of the Department of Education" (2002) Referaat gelewer tydens Skoolhoofde Konferensie: Welkom, 24 April.

³⁵ Steyn "The changing principalship in South African schools" 2002 *Educare* 265; Botha 2004 *S. Afr.j.educ.* 239; Bagarette "Power relations in school governing bodies: Implications for effective school governance" 2011 *J Soc Sci* 223.

Ten einde die rol van professionele bestuurder te vervul, sal baie skoolhoofde 'n skoolbestuurspan saamstel om hulle met die daaglikse bestuur van die skool te help. Alhoewel daar in nóg die Skolewet nóg enige provinsiale wet na die instelling van skoolbestuurspanne verwys word, is die bestaan van skoolbestuurspanne nie vreemd vir die beginsels van goeie en gesonde bestuur nie.³⁶ 'n Skoolbestuurspan bestaan gewoonlik uit die skoolhoof, adjunkhoofde, vakhoofde en/of ander senior opvoeders.³⁷ Dit bly egter die skoolhoof se prerogatief om te besluit wie in die bestuurspan dien, en die hoof beraadslaag gewoonlik met die bestuurspan met die oog op 'n deelnemende bestuursbenadering. Die skoolbestuurspan kan bystand verleen met die uitvoering van die pligte in PAM sowel as daardie verpligtinge wat die skoolbeheerliggaam aan die skoolhoof delegeer. Alhoewel die skoolhoof sekere pligte aan die skoolbestuurspan delegeer, bly die skoolhoof verantwoordbaar vir die uitvoering van hierdie pligte.³⁸

Voorheen het onderwysowerhede grootliks aan skoolhoofde in Suid-Afrika voorgeskryf hoe hulle hul bestuurstake moes uitvoer. Hulle kon hulle pligte met redelik eksklusiewe gesag binne voorgeskrewe raamwerke uitvoer, sonder dat hulle werklik enige ander rolspelers moes betrek. Nóg die opvoeders nóg die ouers het veel ondervinding van deelnemende bestuurspraktyke gehad, omdat die skoolhoof meestal as die enigste persoon met die nodige kennis en gesag vir besluitneming beskou is.³⁹ Met die onderwysontwikkelinge in die vroeë 1990's en die verskyning van desentralisasie van mag, het ouers se rol egter nou ook uitgebrei en moet skoolhoofde deesdae hul beheer en bestuur van skole met ouers deel.

3 4 Rol van ouers

Voor 1 Januarie 1997⁴⁰ het Suid-Afrika verskeie onderwysdepartemente gehad. Al die verskillende departemente, elk met hul eie wetgewende raamwerk, het vir 'n hoogs gefragmenteerde skoolstelsel gesorg. Daar was onder meer openbare skole, staatskole, plaasskole, spesiale skole, kerkskole, nywerheidskole en privaat skole. In

³⁶ Colditz (regsmening) "Die status en rol van 'n skoolbestuurspan in openbare skole" (2007a) beskikbaar op www.fedsas.org.za; Du Plooy "Participatory development and South African schools: Possibilities and problems" 2005 *Commonwealth Youth and Development* 65.

³⁷ Colditz (2007a); Du Plooy 2005 *Commonwealth Youth and Development* 65.

³⁸ Colditz (2007a).

³⁹ Swanepoel "The perceptions of teachers and school principals of each other's disposition towards teacher involvement in school reform" 2008 *S. Afr.j.educ* 43.

⁴⁰ Die datum van inwerkingtreding van die Suid-Afrikaanse Skolewet, 84 van 1996.

al hierdie skole buiten privaat skole het die staat al die mag gehad.⁴¹ Die meeste ouers was ook beperk in hulle keuse van skool waarheen hulle hul kinders kon stuur, en het boonop geen seggenskap in skoolaktiwiteite gehad nie, omdat hulle geen verteenwoordiging in die skool geniet het nie.⁴²

Gedurende die vroeë 1990's was daar toenemende druk om halfleë blanke skole vir swart leerders oop te stel, sowel as om die staat se besteding aan blanke onderwys te verminder.⁴³ Ouerbetrokkenheid in staatskole was tot in daardie stadium tot "inspraak" en "advies" beperk. Op 10 September 1990 het die Minister van Onderwys en Kultuur (Administrasie: Volksraad) drie bykomende skoolmodelle aangekondig waarvolgens ouers kon stem vir die model wat volgens hulle gevolg moes word.⁴⁴ Hierdie nuwe skoolmodelle het 'n era van groter ouerseggenskap en gemeenskapsbetrokkenheid by die skool ingelui. Dit word as 'n belangrike deurbraak vir groter skooloutonomie beskou.⁴⁵ Die skole wat tevrede was met die *status quo* van die destydse skoolstelsel kon op daardie grondslag voortgaan. Enige ander skool wat egter wou verander, sou nou volgens die diensleweringbeginsel vanaf 1991 onder sekere voorwaardes uit drie onderwysmodelle moes kies.⁴⁶ Die diensleweringbeginsel het behels dat onderwys aan leerlinge van ander bevolkingsgroepe voorsien kon word ooreenkomstig 'n reëling tussen die Minister van Onderwys en Kultuur en die ministers van sodanige ander bevolkingsgroepe. Heiberg⁴⁷ noem die volgende punte as voorwaardes vir hierdie dienslewering:

- Die karakter of etos van die bepaalde skole mag nie in gedrang kom nie.
- Voorkeur sal verleen word aan lede van daardie bevolkingsgroep vir wie die skool aanvanklik daargestel is.

Die drie modelle is soos volg geklassifiseer:

⁴¹ Colditz "Die rol van die prinsipaal in die beheerliggaam van 'n openbare skool en die verhouding tussen die prinsipaal en die res van die beheerliggaam" (2005b).

⁴² Mncube "Social justice, policy and parents' understanding of their voice in school governing bodies in South Africa" 2007 *Journal of Educational Administration and History* 129.

⁴³ Hofmeyr "The emerging school landHHape in post-apartheid South Africa" 2000 *ISASA* 1-23.

⁴⁴ Hofmeyr 2000 *ISASA* 6.

⁴⁵ Heiberg 1994 "Die staatsondersteunende gewone skool: 'n deurbraak na groter outonomie" *Education and Culture* 60-61.

⁴⁶ Heiberg 1994 *Education and Culture* 60.

⁴⁷ Heiberg 1994 *Education and Culture* 60.

- Model A: Hierdie skole is toegelaat om privaat skole te word met 'n staatsubsidie van 45%.⁴⁸
- Model B: Die *status quo* word behou, en die skool funksioneer dus as 'n gewone openbare skool, maar bepaal sy eie toelatingsbeleid ingevolge die bepalinge van die Grondwet en voorgeskrewe riglyne. Daar was geen verdere finansiële implikasies vir die ouergemeenskap nie.⁴⁹
- Model C: Skole word staatsondersteunde skole, en ontvang staatsfinansiering slegs vir personeelsalarisse.⁵⁰ By 'n model C-skool het ouers, deur hulle bestuursliggame, aansienlike magte ten opsigte van alle aspekte van die skool bekom, waarvoor ouers van 'n gewone openbare skool nie beskik het nie. Dié magte het ingesluit beheer oor die finansiële beleid van 'n skool; die skool kon sy eie toelatingsbeleid bepaal; die bepaling van 'n eie etos naas die voorgeskrewe kernkurrikulum; die aanstelling van personeel op posvlak 1; die insameling, behoud en aanwending van geld, en die beheer en bestuur van alle fasette van die skool, wat insluit geboue, terreine, koshuise, voorrade en ameublement.⁵¹

Die meeste blanke skole het die model C-opsie gekies en was ten gunste van die toelating van swart leerders. 'n Handjievol skole het privaat skole geword, terwyl slegs 'n paar arm Afrikaanssprekende skole model B-skole geword het.⁵² Die mag of bevoegdheid om nou self oor die toelatingsbeleid van 'n skool te besluit, is aan die "bestuursliggame" van skole oorgedra. Veral in model C-skole het dit 'n algeheel nuwe skooltipe tot gevolg gehad – nie meer 'n staatskool soos model B nie, maar ook nie 'n privaat skool soos model A nie. Die staat het slegs 75% van die bedryfsuitgawes betaal, en die skool het 'n bestuursliggaam gekry met magte waarvoor dit nie voorheen beskik het nie wat soortgelyk is aan dié van 'n privaat skool. Maar dit vind egter steeds plaas binne die juridiese raamwerk van wetgewing wat onderwys as eie sake hanteer.⁵³ Die destydse minister Clase het by geleentheid genoem dat model C-skole gestig is sodat ouergemeenskappe hulle daadwerklik van staatsbeheer oor onderwys kon losmaak en eie onderwys op 'n bekostigbare wyse

⁴⁸ Departement van Onderwys en Kultuur (DOK) (Administrasie: Volksraad) *Wide interest in models* (1990).

⁴⁹ DOK Sept 1990.

⁵⁰ DOK Sept 1990.

⁵¹ Departement van Onderwys en Kultuur (DOK) (Administrasie: Volksraad) *Model C gewild* (1992).

⁵² Hofmeyr 2000 *ISASA* 6-7.

⁵³ Heiberg 1994 *Education and Culture* 61.

bedryf.⁵⁴ Die model C-skool het dus die ouer se rol in skoolbeheer beduidend uitgebrei. Ouers het hulle raadgevende bevoegdhede oor 'n beperkte aantal sake by 'n staatskool vir “eiendomsreg”⁵⁵ en seggenskap oor die model C-skool verruil.⁵⁶

Tussen September 1990 en April 1991 het ongeveer 300 skole suksesvol na die nuwe skoolmodelle oorgeskakel. In 1992 is 'n “nuwe onderwysplan” egter ter tafel gelê, ingevolge waarvan alle skole wat óf hulle *status quo* behou of model B-skole geword het, op 1 April 1992 na staatsondersteunde model C-skole sou oorskakel, tensy die beheerliggame by wyse van stemming deur ouers aandui dat hulle die bestaande bestuursmodel van die betrokke skool wil behou. Teen September 1992 was 95% van skole staatsondersteunde gewone skole.⁵⁷ Alhoewel hierdie skuif ook bepaalde voordele met betrekking tot die verminderde afskaffing van onderwysposte ingehou het,⁵⁸ was die grootste voordeel op skoolbestuursvlak sigbaar. Skoolgemeenskappe, meer bepaald skoolouers, het nou meer outonomie gehad met betrekking tot die aanstelling van opvoeders, die bepaling van toelatingsbeleid, toevoegings tot die kurrikulum en die finansiële beleid van die skool, die etos en karakter van die skool, en die handhawing van verantwoordbare standaarde.⁵⁹

Met die aanvang van die nuwe demokratiese era het die onderwysstelsel wéér 'n metamorfose ondergaan. Tot en met die middel-1990's was skole in Suid-Afrika gekenmerk deur hulle hiërgargiese, outoritêre kulture en strukture. Die pas ingestelde Departement van Onderwys was dus vasbeslote om dít te verander.⁶⁰ As gevolg daarvan dat skoolbeheer die uitsluitlike verantwoordelikheid van skoolhoofde en hul skoolbestuurspanne was, met weinig indien enige deelname deur ouers, is die Suid-

⁵⁴ Heiberg 1994 *Education and Culture* 62.

⁵⁵ Model C-skole het onder die gesag van die voormalige Departement van Onderwys (Administrasie: Volksraad) gestaan en was dus onderworpe aan die herroepe Wet op Onderwysaangeleenthede (Volksraad), Wet 70 van 1988. Met ingang van 1 Jul 1992 is al hierdie skole tot staatsondersteunde skole verklaar en het hulle eienaarskap van hul terreine verkry. Met die inwerkingtreding van die Skolewet, is die Wet op Onderwysaangeleenthede herroep. Art 55 van die Skolewet bevat egter 'n bepaling wat lui: “(1) Die vaste eiendom van 'n skool wat tot staatsondersteunde skool verklaar is ingevolge artikel 29(2A) van die Wet op Onderwysaangeleenthede, 1988 (Volksraad) (Wet No. 70 van 1988), val die Staat toe op 'n datum deur die Minister bepaal by kennisgewing in die Staatskoerant.” Die Minister het dan ook by wyse van kennisgewing in die Staatskoerant (AK 924 in SK 18066 van 13 Jun 1997) 1 Sept 1997 aangewys as die datum waarop die eiendomsreg op die grond en geboue wat deur staatsondersteunde skole beset word, aan die staat sou terugval. Die staat, en nie die skool nie, is dus tans die eienaar van die grond en geboue wat deur daardie skole beset word.

⁵⁶ DOK Mrt 1992.

⁵⁷ Heiberg 1994 *Education and Culture* 63.

⁵⁸ Sou die skole nie na Model-C skole oorskui nie sou die staat sekere poste moes afskaf ten einde aan ander behoeftes van die skool te voorsien wat nou deur die “bestuursrade” oorgeneem is.

⁵⁹ Heiberg 1994 *Education and Culture* 64.

⁶⁰ Du Plooy 2005 *Commonwealth Youth and Development* 55.

Afrikaanse Skolewet⁶¹ aangeneem in 'n poging om ouers die verantwoordelikheid van skoolbeheer te gee sowel as om ouerbetrokkenheid te wettig. Die uitvaardiging van die Skolewet het die besluitnemingsverantwoordelikheid in skole vanaf die skoolhoof en opvoeders na meer gedesentraliseerde en samewerkende deelname verskuif.⁶² Die Skolewet bepaal dat alle openbare skole⁶³ nou verkose beheerliggame moet hê, wat uit opvoeders, nie-opvoeders, ouers en, in die geval van hoërskole ook leerders moet bestaan.⁶⁴ Artikel 23 van die Skolewet bepaal uitdruklik dat die aantal ouerlede een meer as die gesamentlike totaal van die ander stemgeregtigde lede van die beheerliggaam moet wees.⁶⁵ Die wet bepaal verder dat die voorsitter van die beheerliggaam 'n ouerlid moet wees.⁶⁶ Die invoeging van albei hierdie bepalings skep die verwagting dat ouers betekenisvolle vennote in skoolbeheer sal wees.⁶⁷

Naong en Morolong⁶⁸ merk op dat alle openbare skole nou vir die eerste keer in Suid-Afrika se geskiedenis verplig word om ouers by die besluitnemingsprosesse van skole te betrek. Epstein⁶⁹ noem ook dat ouerbetrokkenheid by 'n skool se besluitnemingsprosesse baie méér behels as wat baie ouers en opvoeders in die verlede as betrokkenheid beskou het. Tradisioneel het betrokkenheid, ondere andere, beteken dat ouers 'n huislike omgewing sou skep wat bevorderlik is vir kinders, synde leerders; dat ouers oueraande sou bywoon, kinders se huiswerk van tyd tot tyd sou nagaan, en soms vrywillig aan skoolaktiwiteite sou deelneem of daarmee help. Betrokkenheid by die besluitnemingsproses strek egter veel verder: Ouers is nou deel van die binnewerke van die skool. Met die bekendstelling van die

⁶¹ Wet 84 van 1996.

⁶² Naong & Morolong "Challenges to parental involvement in school governance" 2011 *Acta Academica* 236.

⁶³ Sien hfst 2 vir 'n volledige verduideliking van die begrippe "staatskool" en "openbare skool".

⁶⁴ Mncube, Harber & Du Plessis "Effective school governing bodies: parental involvement" 2011 *Acta Academica* 213.

⁶⁵ Art 23(9) van Wet 84 van 1996.

⁶⁶ Art 29(1) van Wet 84 van 1996.

⁶⁷ Msila "Black parental involvement in education" 2004 *S. Afr.j.educ.* 301; Heystek "School governing bodies: The principal's burden or the light of his life?" 2004 *S. Afr.j.educ.* 308; Bagarette 2011 *J Soc Sci* 227.

⁶⁸ Naong & Morolong 2011 *Acta Academica* 243.

⁶⁹ Epstein "School/family/community partnerships: Caring for the children we share" 1995 *Phi Delta Kappan* 701-702; Lewis, Colditz & Browne-Ferrigno "Parent involvement in public school governance: The United States and South Africa" 2011 *Journal of School Public Relations* 327.

nuwe stelsel van skoolbeheer, het onderwys dit buite sy tradisionele kokon gewaag en op die terrein van ouerbetrokkenheid by skoolbeheer begin beweeg.⁷⁰

3 5 Internasionale front

3 5 1 Rol van die skoolhoof

Die veranderende rol van die skoolhoof op internasionale vlak het oor die afgelope dekade baie aandag van skrywers ontvang. Verskeie kommissies en beroepsverenigings, veral in die Verenigde State van Amerika, het al met nuwe omskrywings van die skoolhoof se rol vorendag gekom. Die veranderinge in die skoolhoof se rol sluit in gesamentlike besluitneming, groter druk met betrekking tot evaluering en aanspreeklikheid, 'n groter bestuursrol, veranderde verhoudings met die gemeenskap, en dilemmas rakende skoolkeuse.⁷¹

'n Verdere studie oor die veranderende rol van die skoolhoof in die Westerse lande veral het aangedui dat die veranderinge in hoofsaaklik vyf kategorieë ingedeel kan word, naamlik plaaslike bestuur van skole, spanning tussen bestuur en leierskap, verhoogde aanspreeklikheid, veranderde verhoudings met ouers, en die gemeenskap en skoolkeuse.⁷²

In Engeland is die doelstelling van plaaslike of sentrumgebaseerde beheer en bestuur om besluitneming nader aan skole te bring en om skoolbeampies en ouers meer mag te gee. Hierdie plaaslike beheer van skole word in Engeland erken as een van die groot veranderinge in die dagtaak van skoolhoofde. Nou het hulle groter beheer oor kwessies soos die skoolbegroting.⁷³ Die hervormings wat in Engeland uitgevaardig is, het egter baie spanning vir hoofde veroorsaak. Die uitbreiding van die bestuursrol as gevolg van al die hervormings het minder tyd gelaat vir skoolhoofde se professionele leierskapsrol. Meer verantwoordelikhede met betrekking tot finansies, personeel en plaaslike sake, tesame met druk om op professionele kwessies soos die kurrikulum te konsentreer, veroorsaak dat skoolhoofde nou in verskillende rigtings trek. Die skoolhoofde in Engeland het verder kommer uitgespreek oor hul groter aanspreeklikheid, wat na die Education Reform Act van 1988 teruggevoer kan

⁷⁰ Naong & Morolong 2011 *Acta Academica* 243.

⁷¹ Whitaker "Principal role changes and influence on principal recruitment and selection: An international perspective" 2002 *Journal of Educational Administration* 37.

⁷² Whitaker 2002 *Journal of Educational Administration* 38.

⁷³ Whitaker 2002 *Journal of Educational Administration* 38-39.

word.⁷⁴ Die Education Reform Act van 1988 het ook op die gebied van skoolkeuse die skoolhoof se rol heelwat gewysig. Voor die inwerkingtreding van die wet het skole leerders uit die plaaslike toevoergebied ingeneem. Die wet het ouers egter die reg gegee om hulle kinders na 'n skool van hul keuse te stuur. Die onderliggende bedoeling daarmee was dat ope inskrywings tot gesonde mededinging onder skole sou lei en skole sodoende sou dwing om hul gehalte van onderrig te verhoog. Die teorie was dat dit vir skole noodsaaklik sou word om hulself te bemark, en dat ouers meer keuses en invloed sou hê. Die realiteit is egter dat hoewel meer ouers tevrede gestel word deur die uitgebreide opsies vir hul kinders se opvoeding, die inwerkingstelling van die beleid die skoolhoof se rol dramaties beïnvloed.⁷⁵

In Amerika is skoolhoofskap oor die afgelope 20 jaar ingrypend deur grootskaalse ekonomiese en sosiale uitdagings beïnvloed. Skoolhoofde het herhaaldelik aangedui dat hulle werk verander het in kompleksiteit sowel as die vereiste tyd om die werk te voltooi. Dié verandering word beskryf as 'n opeenhoping van verwagtinge wat nou die situasie kompliseer eerder as om dit voort te help.⁷⁶ In hulle artikel oor die veranderende rol van die skoolhoof in Amerika, gebruik Goodwin *et al* 'n klomp verskillende outeurs se werk om die verskillende rolle te bespreek wat die skoolhoof vanaf die 1800's tot vandag vervul het. In die vroeë 1800's het skole nie skoolhoofde gehad nie; opvoeders het die nodige administratiewe en klerklike take verrig.⁷⁷ Met verloop van tyd het die behoefte aan 'n "hoofopvoeder" ontstaan, wat na die klerklike take soos die byhou van die aanwesighedsregister en die verwerking van inskrywingsgetalle, omgesien het.⁷⁸

Gedurende die eerste helfte van die 19^{de} eeu het burokratiese vorme van skole na vore getree, wat tot gevolg gehad het dat die "hoofopvoeder" aan 'n superintendent verslag gedoen het, maar steeds verantwoordelik was vir die onderrigprogram in die skool. Namate die skole vergroot het, het die skoolhoof se pligte uitgebrei om ook finansies, personeel en fasiliteitsbestuur in te sluit.⁷⁹

⁷⁴ Whitaker 2002 *Journal of Educational Administration* 40.

⁷⁵ Whitaker 2002 *Journal of Educational Administration* 45.

⁷⁶ Goodwin, Cunningham & Eagle "The changing role of the secondary principal in the United States: An historical perspective" 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 1-3.

⁷⁷ Williams & Portin "The changing role of the principal in Washington State" Paper presented at the American Educational Research Association Annual Meeting, Chicago, IL, 1997 soos verwys in Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 2.

⁷⁸ Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 2.

⁷⁹ Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 2.

In die vroeë 1900's het skoolhoofskap in Amerika professionele erkenning verwerf en is daar erken dat skoolhoofde die koördineerders van alle skoolaktiwiteite moet wees. Die skoolhoof se rol van die 1950's tot die 1970's word onder meer beskryf met terme soos “administrateur”, “tydsbestuurder”, “bewaker van opvoedkundige praktyke”, “beskermer van burokrasie” en “aanspreeklike leier”. So vroeg as die 1960's is daar al opgemerk dat skoolhoofde 'n inherent teenstrydige rol vervul.⁸⁰ Met die totstandkoming van unies in die 1970's het die basiese aard van hoofskap verander van 'n kollega van onderwysers na die verteenwoordiger van die skoolraad. Skoolhoofde het nou ook grondige regs-kennis nodig gehad, omdat hulle nuwe kwessies oor leerders se regte sowel as behoorlike prosedure, seksisme en die insluiting van leerders met gestremdhede by hoofstroomonderwys moes hanteer. Die verlaging van die mondigwordingsouderdom van 21 na 18 jaar het ook beteken dat daar nou wetlik volwassenes gesit het in skole, synde instansies wat vir minderjariges opgerig is. Skoolhoofde het met krisis soos tienerswangerskappe, dwelmmisbruik, alkoholisme en dalende bywoningsyfers te kampe gehad, en moes nou leierskap toon om hierdie nie-akademiese gemeenskapsprobleme op te los. Teen die 1980's was daar druk op skole om die ekonomie te verbeter, en die skoolhoof is as agent van skoolhervorming beskou. Die rol van skoolhoof in dié tydperk word as opvoedkundige leier, probleemoplosser en visionêr beskryf.⁸¹ Die 1990's het die betrokkenheid van opvoeders, ouers, leerders en die gemeenskap in sentrumgebaseerde bestuur beklemtoon. Die verhoging in plaaslike deelname aan beheer en bestuur, en die betrokkenheid in besluitnemingsprosesse, het aanleiding gegee tot die verwagting dat skoolhoofde fasiliteerders sou word wat ander sal help om gesamentlik probleme uit te wys en op te los.⁸²

Tot en met die laat 1980's het Australiese skole 'n gesentraliseerde en burokratiese stelsel gevolg. In hierdie tyd het individuele state begin desentraliseer en het beleid groter besluitnemingsverantwoordelikhede aan skole en hul gemeenskappe gegee. Die rol van die skoolhoof word ook omskryf as “bestuurder”⁸³ of “korporatiewe

⁸⁰ Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 5.

⁸¹ Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 5-6.

⁸¹ Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 7.

⁸² Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 7.

⁸³ Education Queensland *Standards framework for leaders* (1997).

bestuurder”,⁸⁴ wat bevestig dat skoolhoofde verantwoordelik is vir die daaglikse bestuur van die skool, en aanspreeklik is teenoor die gemeenskap.⁸⁵

In reaksie op die verskeidenheid onderwyservormings wat tot verhoogde verantwoordelikheid en aanspreeklikheid in skole gelei het, moet skoolhoofde nou leiers- sowel as bestuursvaardighede en -bevoegdhede aan die dag lê. Daar is dus nou ’n groter behoefte om met die gemeenskap oorleg te pleeg oor kwessies wat hulle bepaald raak. ’n Byna pragmatiese noodsaaklikheid het ontstaan om te deleger en ander met leiersverantwoordelikhede te bemagtig. In hulle studie oor die veranderende rol van die skoolhoof in Australië en Nieu-Seeland, het Cranston *et al* tot die gevolgtrekking gekom dat skoolhoofde nou méér druk ervaar in hulle rol as skoolhoof, en die lang ure wat hulle elke week werk, rolverwarring en rolkonflik nou kenmerkend is van die pos. Skoolhoofde bestee nou die meeste van hulle tyd aan bestuur en personeelkwessies, terwyl hulle, ideaal beskou, ook aan strategiese leierskap, kurrikulumleierskap en ouer-/gemeenskapskwessies sou wou tyd afstaan.⁸⁶

3 5 2 Rol van ouers

Aan die internasionale front het die verskynsel van desentralisasie ook vroeg reeds posgevat. Hanson en Bray merk tereg op dat daar geen algemene, duidelike voorbeelde van totaal gedentraliseerde onderwysstelsels bestaan nie, maar eerder vermengings van sentralisasie en desentralisasie.⁸⁷ Daar bestaan dan ook verskillende omskrywings van desentralisasie. Soos reeds in hoofstuk 2 vermeld is, verklaar Suid-Afrikaanse skrywers dat die begrip “desentralisasie” ontstaan het uit die oortuiging dat die staat nie op sy eie skole kan of mag beheer nie, maar dat dit sy mag met ander rolspelers moet deel.⁸⁸ Joubert en Van Rooyen dui aan dat die ontwikkeling van skoolbeheerliggame ’n poging was om meer gesag oor

⁸⁴ Department of Education *The professional development framework for principalship* (1993).

⁸⁵ Cranston, Ehrich & Billot “The secondary school principal in Australia and New Zealand: An investigation of changing roles” 2003 *Leadership and Policy in Schools* 159-188.

⁸⁶ Cranston *et al* 2003 *Leadership and Policy in Schools* 159-188.

⁸⁷ Hanson “Strategies of educational decentralization: key questions and core issues” 1998 *Journal of Educational Administration* 111-128; Bray “Control of education: issues and tensions in centralization and decentralization” In *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* (2003) 204-228; Hawkins “Centralization, decentralization, recentralization: Educational reform in China” 2000 *Journal of Educational Administration* 442.

⁸⁸ Van Wyk 2004 “School Governing Bodies: The experiences of South African Educators” S. *Afr.j.educ.* 49; sien ook par 3 2 vir bespreking van “desentralisasie”.

onderwysaangeleentede en besluite na die individuele skole en hul gemeenskappe af te wentel.⁸⁹

In die internasionale arena word desentralisasie onder meer omskryf as die oordrag van pligte sowel as die mag en verantwoordelikheid om besluite te neem van hoër na laer organisasievlakke of tussen organisasies.⁹⁰

Daar word tussen drie basiese vorme van desentralisasie onderskei:

- Dekonsentrasie (“deconsentration”) – die oordrag van take en werk, maar nie gesag nie;
- Delegasie (“delegation”) – die oordrag van besluitnemingsgesag van hoër na laer vlakke, hoewel gesag onttrek kan word;
- Afwenteling (“devolution”) – die oordrag van gesag na ’n outonome eenheid wat onafhanklik kan optree, sonder toestemming van ’n sentrale liggaam.⁹¹

Alhoewel skoolbeheerliggame effektief eers op 1 Januarie 1997⁹² vir alle openbare skole in Suid-Afrika tot stand gekom het, het soortgelyke liggame reeds in die 1980’s in Engeland en Wallis bestaan. Hulle hoof funksie was die oorhoofse administrasie van skole namens die plaaslike onderwysowerhede, op grond daarvan dat skoolbeheerliggame beter daartoe in staat sal wees om te beheer en meer verantwoordbaar sal wees as die plaaslike owerhede. Die Onderwyswet van 1980 wat alle skole in Engeland en Wallis verplig het om skoolbeheerliggame in te stel, het die vereiste oor ouer- en opvoederbetrokkenheid neergelê.⁹³ Soortgelyke skoolbeheerliggame bestaan ook in Australië, Kanada, Hongkong, Nieu-Seeland, Portugal, Spanje en sekere dele van die Verenigde State van Amerika. Alhoewel hierdie beheerliggame ’n wye verskeidenheid vorme aanneem, onderskryf hulle almal dieselfde konsep, naamlik dat mag afgewentel word na skoolbeheerliggame, terwyl die bedryfsbestuur van die skool die verantwoordelikheid van die skoolhoof bly.⁹⁴

Die Australiese skoolstelsel is uiteenlopend in die sin dat skoolonderwys hoofsaaklik

⁸⁹ Joubert & Van Rooyen “Educational Reform in South Africa: Decentralization and Parent Engagement” 2011 *Journal of School Public Relations* 300-324.

⁹⁰ Hanson “Strategies of educational decentralization: key questions and core issues” 1998 *Journal of Educational Administration* 112.

⁹¹ Hanson 1998 *Journal of Educational Administration* 111-128; Hawkins 2000 *Journal of Educational Administration* 443.

⁹² Die datum van inwerkingtreding van die Skolewet.

⁹³ Farrell & Law “The accountability of school governing bodies” 1999 *Educational Management & Administration* 5-15.

⁹⁴ Mncube *et al* 2011 *Acta Academica* 214.

die verantwoordelikheid van die staatregerings is en elke staat het sy eie reëls en regulasies wat die rol van ouers in skoolbeheer reguleer. Hoewel die federale regering toenemend versoek word om nasionale onderwysstandaarde oor spesifieke kwessies soos geletterdheidsvlakke of deelname deur studente van inheemse herkoms daar te stel, het die regering nog nooit nasionale standaarde oor ouerbetrokkenheid probeer uitvaardig nie.⁹⁵ Die Australiese stelsel word voorts in staatskole en privaat skole verdeel. Staatskole moet aan raamwerke voldoen wat die staat daarstel en wat 'n breë, omvattende kurrikulum verseker. Hierdie skole voldoen grotendeels aan riglyne wat plaaslike skole verplig om leerders van die plaaslike toevoergebied toe te laat, terwyl ouers se reg om hulle kinders by ander skole in te skryf behoue bly, mits daardie skole die vermoë het om die kinders in te neem. Sekere state maak ook voorsiening vir staatskole wat gespesialiseerde kurrikulums aanbied, of waar toelating akademies selektief geskied. In die algemeen handel die staatskoolstelsel ooreenkomstig sy verpligting om vir alle leerders voorsiening te maak, met inbegrip van leerders met gestremdhede sowel as alternatiewe onderwys vir leerders met erge gedragsprobleme.⁹⁶

Staatskole word grotendeels deur die onderskeie staatsdepartemente van onderwys sowel as die Federale Departement van Onderwys gefinansier. Sekere ouers verkies egter om hulle kinders na skole te stuur wat nie aan die vereistes en verpligtinge van staatskole voldoen nie, maar wat vir die spesifieke keuses van ouers voorsiening maak, dit wil sê privaat skole.⁹⁷ Hierdie verdeling tussen staatskole en privaat skole stem in 'n groot mate ooreen met die Suid-Afrikaanse stelsel van openbare skole en onafhanklike skole.

Op skoolvlak is daar in wese twee strukture vir ouerdeelname. Eerstens is daar organisasies wat alle ouers byeenbring en waartoe alle ouers hetsy volgens hulle reg of teen die betaling van 'n klein fooi behoort. Hierdie organisasies, wat ouer-en-burger- of ouer-en-vriende-verenigings, of soms ook ouerklubs, genoem word, laat deelname deur die groter publiek ook toe. Die organisasies bestaan in al die state buiten die *Northern Territory*, waar baie van die ouerklubs se funksies deur skoolrade

⁹⁵ Morgan "Parent participation in school governance in Australia" (2000) beskikbaar <http://www.schoolboard-scotland.com/conference>; Mohajeran & Ghaleei "Principal role and school structure" 2008 *International Journal of Human and Social Sciences* 52.

⁹⁶ Morgan *sp*; Mohajeran & Ghaleei 2008 *International Journal of Human and Social Sciences* 52.

⁹⁷ Morgan *sp*.

uitgevoer word. Die meeste het uit geldinsamelingsprojekte ontstaan om skoolaktiwiteite te finansier, maar het toenemend die rol van beleidsontwikkeling en -advies op skoolvlak begin vervul. In sekere state word die organisasies by die skoolstelsel ingesluit, terwyl dit in ander state weer geheel en al onafhanklik bestaan.⁹⁸

Die meeste state het egter meer formele strukture vir ouerbetrokkenheid by skoolbeheer daargestel. Hierdie strukture is bekend as skoolrade, en bestaan in die algemeen uit 'n beduidende aantal, en in sekere gevalle 'n meerderheid, ouerverteenwoordigers, wat altyd deur die groter gemeenskap verkies word. Hierdie rade sluit ook die skoolhoof, verteenwoordigers van die opvoeders sowel as van die gemeenskap, en verteenwoordigers van die Departement van Onderwys in. In die algemeen behartig hierdie liggame die beleidsbepaling en opstel van die begroting van hul onderskeie skole, natuurlik binne bepaalde riglyne. Die daaglikse bestuur word grootliks deur die skoolhoof hanteer.⁹⁹ Hierdie samestelling en funksionering van rade toon bepaalde ooreenkomste met die samestelling en funksionering van beheerliggame in Suid-Afrika, wat ook uit ouers, opvoeders en die skoolhoof bestaan, met 'n meerderheidstem vir ouerverteenwoordigers. In Suid-Afrika is die skoolhoof ampshalwe egter ook die Departement van Onderwys se verteenwoordiger in die beheerliggaam.

In die Verenigde State van Amerika word daar tussen tradisionele openbare skole en sogenaamde handvesskole ("charter schools") onderskei. Handvesskole is openbare skole. Hulle ontvang geld van die staat en hef geen skoolgeld nie. 'n Noemenswaardige verskil tussen hierdie twee skooltipes is dat handvesskole ingevolge 'n handves of kontrak funksioneer, terwyl tradisionele openbare skole onder die beheer van plaaslike onderwysrade staan. In die meeste tradisionele openbare skole speel ouers 'n beperkte rol in skoolbesluitneming en -beheer. Met die instelling van skoordistrikte word skoolbeheer en -besluitneming as die hoofverantwoordelikheid van skooladministrateurs beskou. Daar is egter die uitsonderings, in die vorm van ouer-opvoeder-groepe. Hierdie groepe is die algemeenste manier om ouers by enige vorm van besluitneming by skole te betrek. Die groepe bestaan uit ouers, opvoeders en, in sekere hoërskole, ook leerders. Die

⁹⁸ Morgan *sp.*

⁹⁹ Morgan *sp.*

hoofrol van 'n ouer-opvoeder-groep is om as 'n ondersteuningsorganisasie vir die skool op te tree. Tipiese aktiwiteite sluit in die hou van geldinsamelings, die voorsiening van vrywilligers om opvoeders in die klas te help, bystand aan administratiewe personeel, en ondersteuning van verskeie skoolaktiwiteite.¹⁰⁰ Uit voormelde voorbeelde is dit duidelik dat hierdie groepe se funksionering en deelname aan besluitneming by skole heelwat van dié van skoolbeheerliggame in Suid-Afrika verskil. Hierdie ouergroepe speel eerder 'n raadgevende rol, terwyl die ouers in Suid-Afrika deel uitmaak van die besluitnemingsprosesse self.

Hierteenoor beskik sekere Amerikaanse state wel oor sogenaamde skoolgebaseerde bestuursrade. Hierdie rade berus op die teorie dat belangrike skoolbesluite eerder deur 'n groep belanghebbendes geneem moet word as deur administrateurs op distriks- en staatsvlak. Alhoewel die benaming van skoolgebaseerde bestuursrade en hul verantwoordelikhede van distrik tot distrik, of selfs van staat tot staat, verskil, behels dit in bykans alle gevalle 'n mate van ouerdeelname aan besluitnemingsprosesse. Besluitnemingsaktiwiteite kan insluit die aanstel en evaluering van personeel, die opstel van skoolbegrotings, aankoop van materiaal, en die ontwikkeling van omvattende skoolverbeteringsprogramme in samewerking met administrateurs en opvoeders.¹⁰¹

In China het onderwysleiers reeds so vroeg as die 1950's die belang van goeie ouer-skool-verhoudings besef, maar ouerrade het eers in 1996 te voorskyn gekom. Met die uitvaardiging van die *Elementary Administration Regulation*¹⁰² is skole aangemoedig om ouerrade daar te stel. Die bedoeling met hierdie rade was om gesinne te help om skoolvlakprobleme te verstaan, om by te dra tot die oplossings daarvan, sowel as om die skole oor sekere aangeleenthede van raad te dien. In 2003 het nasionale onderwysleiers die verslag getiteld *Some Suggestions on Strengthening the Running of Schools According to Law*¹⁰³ uitgevaardig, waarin skole aangemoedig word om ouerrade se menings te oorweeg wanneer besluite oor leerderregte geneem word. In 2010 is daar ook ingevolge die *National Outline for*

¹⁰⁰ Lewis *et al* "Parent involvement in Public School Governance: The United States and South Africa." 2011 *Journal of School Public Relations* 327.

¹⁰¹ Lewis *et al* 2011 *Journal of School Public Relations* 329-331.

¹⁰² Nasionale Onderwyskomitee van die Volksrepubliek China (1996).

¹⁰³ Ministerie van Onderwys van die Volksrepubliek China (2003).

*Medium-to-Long-Term Education Reform and Development*¹⁰⁴ bepaal dat elke laeren hoërskool in China 'n ouerraad daarstel.¹⁰⁵ Dit is egter duidelik dat hierdie ouerrade, net soos in sekere state in Amerika, bloot 'n raadgewende en ondersteuningsrol vervul. Wat ouerbetrokkenheid by die besluitnemingsprosesse oor skoolaangeleenthede betref, is Suid-Afrika hierdie lande dus 'n tree of wat voor.

3 6 Gevolgtrekking

Die ontwikkeling van die rol van ouers en die skoolhoof aan die internasionale front stem in baie opsigte ooreen met die ontwikkeling in Suid-Afrika. Hervorming of desentralisasie van mag het in sekere lande, soos Amerika en Engeland, wél vroeër plaasgevind, maar in die algemeen is dieselfde groeipyne ondervind. Navorsing toon dat daardie ouers wat aan die besluitnemingsprosesse by skole deelneem, 'n groter gevoel van eienaarskap ervaar en ook sterker tot die skool se visie en missie verbind is.¹⁰⁶

Caldwell en Spinks¹⁰⁷ voer aan dat daar egter 'n balans tussen desentralisasie en sentralisasie gehandhaaf moet word. Sake wat verband hou met ondersteunende dienste, soos leerdervoer of die verspreiding van leermateriaal, maak voorsiening vir ontwikkeling van dienste wat op alle skole van toepassing is wat dan 'n relatief gesentraliseerde struktuur vir lewering impliseer. Aan die ander kant het leerders verskillende behoeftes en kan die aard van onderrig en leer nie deur middel van 'n gesentraliseerde sisteem gedien word nie, 'n meer gedesentraliseerde sisteem is gepas hiervoor. In onderwys kom dit kortom daarop neer dat gesentraliseerde, wye doelwitte gestel moet word. Hierdie doelwitte moet dan deur gedesentraliseerde besluitneming oor die wyses waarop hierdie doelwitte bereik sal word ondersteun word, deur daardie persone wat op 'n gedesentraliseerde vlak, deur die sentrale sisteem, aanspreeklik gehou word vir die bereiking van die doelwitte.

Ouerbetrokkenheid by skoolaktiwiteite kan egter gekniehalter word deur 'n skool se verwagtinge van ouers. In navorsing wat deur Mncube, Harber en Du Plessis onderneem is, is daar bevind dat "die goeie ouer" die een is wat die etos en kultuur van die skool ondersteun, wat die skool op versoek besoek, maar wat nie met die

¹⁰⁴ Ministerie van Onderwys van die Volksrepubliek China (2010).

¹⁰⁵ Lewis *et al* 2011 *Journal of School Public Relations* 380.

¹⁰⁶ Mncube *et al* 2011 *Acta Academica* 214.

¹⁰⁷ Caldwell & Spinks 7.

professionele bestuur van die skool inmeng nie. Hierdie siening impliseer dat indien ouers met die professionele sake van die skool inmeng, hulle nie meer as “goeie ouers” beskou sou word nie. Opvoeders, en meer bepaald die skoolhoof, beskou die professionele bestuur van die skool as hulle verantwoordelikheid. Hierdie verwagting is in lyn met die vereistes van die Skolewet, wat duidelik tussen die rolle van die skoolbeheerliggaam, met inbegrip van ouerlede van die beheerliggaam, en die skoolbestuur onder leiding van die skoolhoof onderskei. Artikel 16 tref onder andere hierdie onderskeid, en bepaal dat die beheer van die skool die verantwoordelikheid van die beheerliggaam is, terwyl die skoolhoof verantwoordelik is vir die professionele bestuur van die skool.¹⁰⁸ Die verskil tussen professionele bestuur en beheer word breedvoerig in hoofstuk 4 bespreek.

Die dun skeidslyn tussen skoolbeheer en -bestuur kan tot spanning tussen die skoolhoof en beheerliggaamlede aanleiding gee.¹⁰⁹ Daarom is dit belangrik dat al die betrokke rolspelers hul deeglik van hul onderskeie take, verantwoordelikhede en beperkinge vergewis om harmonie in die verhouding te handhaaf.¹¹⁰

Die skoolhoof se rol is van deurslaggewende belang in die verhouding tussen die skool en die ouergemeenskap. Omdat 'n skoolhoof tot sowel die skoolbeheerliggaam as die skoolbestuurspan behoort, is die hoof die sleutelspeler in die spel van skoolgebaseerde onderwysbestuur.¹¹¹ In heelwat gevalle het swak verhoudinge tussen 'n beheerliggaam en skoolhoof skole al baie groot skade berokken. Dit is ontsettend belangrik dat die beheerliggaam en die skoolhoof mekaar ten volle vertrou en op hoogte hou van alle werksaamhede van die skool, wat wedersyds insluit werksaamhede ten aansien van die beheer van die skool sowel as die professionele bestuur van die skool. Dit is van strategiese belang dat hulle deurentyd goeie en professionele verhoudinge met mekaar sal handhaaf. Bagarette merk tereg op dat 'n standvastige verhouding tussen die beheerliggaam en skoolhoof die geleentheid vir hierdie twee sentras van mag skep om 'n sin van eienaarskap van die skool te

¹⁰⁸ Mncube *et al* 2011 *Acta Academica* 219.

¹⁰⁹ Heystek 2004 *S. Afr. j. educ.* 308.

¹¹⁰ Mncube *et al* 2011 *Acta Academica* 218-219.

¹¹¹ Naong & Morolong 2011 *Acta Academica* 251.

ontwikkel, waarby albei partye gesamentlik verantwoordelikheid neem vir die verbetering van die skool.¹¹²

Wat betref die veranderende rol van die skoolhoof, staan een kwessie soos 'n paal bo water, naamlik dat skoolhoofde 'n dubbele rol vervul – nie net plaaslik nie, maar ook elders ter wêreld. Die skoolhoof moet as leier sowel as bestuurder funksioneer. Dít word vererger deur die druk op die skoolhoof om aan die voorskrifte verbonde aan hierdie dubbele rol te voldoen. Kimber en Ehrich onderskei in dié verband tussen kontraktuele aanspreeklikheid en professionele aanspreeklikheid.¹¹³ Kontraktuele aanspreeklikheid verwys na skoolhoofde se aanspreeklikheid om hul verpligtinge ingevolge hul dienskontrak of regulasies na te kom, terwyl professionele aanspreeklikheid na die inherente vereistes van die pos verwys. Die navorsers betoog dat “bestuursgeïnspireerde beleid” tot groter kontraktuele aanspreeklikheid onder skoolhoofde aanleiding gee, ten koste van professionele en morele aanspreeklikheid. Hulle voer aan dat die klem op kontraktuele aanspreeklikheid en prestasie die beroep “deprofessionaliseer” en toekomstige leerderuitkomst kan verlaag.¹¹⁴ Dít is veral waar vir die skoolhoof in hedendaagse Suid-Afrika. Met die invoeging van artikel 16A in die Suid-Afrikaanse Skolewet, het die kontraktuele aanspreeklikheid van die skoolhoof skielik toegeneem. Die uitvaardiging van regulasies veroorsaak dikwels teenstrydighede tussen die bepalings van die Skolewet en ander regulasies. Skoolhoofde moet dus nou soveel aandag daaraan wy om aan al die reëls en regulasies te voldoen en sodoende dissiplinêre vervolging deur die werkgewer te voorkom, dat hulle dikwels nie daarby uitkom om bloot skoolhoof te wees nie. Artikel 16A en die invloed daarvan op die beheer en bestuur van openbare skole word breedvoerig in hoofstuk 6 bespreek.¹¹⁵

Goodwin *et al* vat die kern van hierdie botsende rolle van die skoolhoof goed saam wanneer hulle sê dat die “nie-rasionele” wêreld van die skoolhoof 'n wêreld van vele

¹¹² Bagarette 2012 *Int J Edu Sci* 97.

¹¹³ Kimber & Ehrich “The democratic deficit and school-based management in Australia” 2011 *Journal of Education Administration* 197-180.

¹¹⁴ Kimber & Ehrich 2011 *Journal of Education Administration* 180.

¹¹⁵ Art 16A bepaal dat die skoolhoof die Departementshoof in die beheerliggaam verteenwoordig én die beheerliggaam in die uitvoering van sy pligte moet bystaan, maar dat dié bystand nie enige instruksies van, of plig teenoor, die Departementshoof, Lid van die Uitvoerende Raad (LUR) of die Minister, of 'n bepaling van die Wet op Indiensneming van Opvoeders, mag teengaan nie. Dít kan daartoe lei dat die skoolhoof 'n opdrag van die Departementshoof, LUR of Minister ontvang wat teenstrydig is met 'n opdrag of funksie van die beheerliggaam, wat uiteraard konflik tot gevolg sal hê.

en dikwels botsende doelwitte is; 'n wêreld van mag en invloed van bo en onder sowel as binne en buite; 'n wêreld waar besluite 'n menigte betrokkenes tevrede moet stel; 'n wêreld met kragtige en onvoorspelbare eksterne faktore.¹¹⁶ In hoofstuk 4 word die rol van die skoolhoof binne die beheerliggaam bespreek. Dit sluit 'n uiteensetting van die rol van die beheerliggaam van 'n openbare skool sowel as 'n ontleding van die begrippe “beheer” en “bestuur” in.

¹¹⁶ Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 9.

HOOFSTUK 4

Verhouding tussen die beheerliggaam en die skoolhoof van 'n openbare skool

4 1 Inleiding

In die vorige hoofstukke is die rolle van onderskeidelik ouers en die skoolhoof uiteengesit en bespreek. Dit is duidelik dat die onderwysstelsel in Suid-Afrika oor die afgelope paar jaar drasties verander het en dat die betrokke rolspelers se draaiboeke herskryf is. Die onderskeie rolspelers moet nou hulle eie teks deeglik ken, maar ook weet wat die ander rolspelers se teks behels om sodoende nie “uit hul beurt” op te tree nie. Dit is egter baie belangrik dat ál die rolspelers besef dat hulle nou saam as 'n eenheid op die verhoog verskyn en derhalwe so moet optree.

Al bestaan die beheerliggaam uit ouers, opvoeders, nie-opvoeders, leerders en die skoolhoof, is dit 'n verenigde liggaam wat slegs die skool se belange moet vooropstel, en nie die belange van die onderskeie belangegroepes waaruit die lede verkies is, of vir wie hulle verteenwoordig nie.¹ Artikel 16(2) van die Skolewet² bepaal dat die beheerliggaam in 'n vertrouensposisie teenoor die skool staan. Dít beteken dat die beheerliggaam, as 'n eenheid, die belange van die skool, as 'n eenheid, moet bevorder. In hierdie hoofstuk word daar ondersoek ingestel na die rol en take van die beheerliggaam in die skool, en hoe die verhouding tussen die beheerliggaam en die skoolhoof die sukses van 'n skool bepaal. Die terme “beheer” en “bestuur” sowel as die toepassing daarvan op die rol van die skoolbeheerliggaam word krities ontleed.

4 2 Status, rol en funksies van die skoolbeheerliggaam

Voor 1994 was daar in die meerderheid skole in Suid-Afrika geen statutêre oerliggame op skoolvlak nie.³ In sommige skole was daar dalk skoolkomitees,

¹ Roos “Public school governance in South Africa” 2010 *Focus* 57; Xaba “The possible cause of school governance challenges in South Africa” 2011 *S. Afr.j.educ.* 208.

² Wet 84 van 1996.

³ Betreffende die posisie in blanke skole het art 31(1) van die Wet op Onderwysaangeleenthede, 70 van 1988 voorsiening gemaak vir bestuursrade in staatondersteunde skole, by alle ander skole wat openbare skole was het die regte en verpligtings by die Staat berus asook die eiendomsreg en beheer van roerende en onroerende goed wat op die betrokke skool betrekking het, tensy anders ooreengekom (Sien art 39(c) en (d)).

skoolrade of ouer-opvoeder-leerder-verenigings.⁴ Hierdie instansies was egter hoogstens raadgewend, sonder enige besluitnemingsbevoegdhe.⁵ Met die inwerkingtreding van die Skolewet⁶ het dié stand van sake egter verander en is alle openbare skole verplig om skoolbeheerliggame daar te stel. Met die instelling van skoolbeheerliggame maak die Skolewet voorsiening vir die desentralisasie van mag na die ouers op skoolvlak.⁷ Beheerliggame word nou met 'n aansienlike hoeveelheid mag en verantwoordelikheid beklee en moet besluite neem oor kwessies soos die etos en karakter van die skool, die taal- en toelatingsbeleid, godsdiensbeoefening en finansiële beleid.⁸

Artikel 16(1) van die Skolewet bepaal dat die beheer van 'n skool in die beheerliggaam setel en dat die beheerliggaam slegs daardie werksaamhede en verpligtinge mag uitvoer wat die Skolewet voorskryf. Die funksies van beheerliggame kan in twee hoofgroepe verdeel word, naamlik “algemene” funksies, dit wil sê funksies van toepassing op alle beheerliggame,⁹ en sogenaamde “toegewese” funksies, synde funksies waarvoor slegs sekere beheerliggame beskik.¹⁰ Alle funksies van beheerliggame, hetsy “algemeen” of “toegewese”, kan ook in twee verdere kategorieë verdeel word, naamlik funksies wat beheerliggame verplig is om uit te voer, en diskresionêre funksies wat na die beheerliggaam se keuse uitgeoefen kan word.¹¹

Artikel 20 begin met die oorkoepelende rol van die beheerliggaam. Artikel 20(1)(a) bepaal dat die beheerliggaam die belange van die skool moet bevorder en terselfdertyd die ontwikkeling daarvan moet probeer verseker deur onderwys van gehalte aan alle leerders in die skool te voorsien. Die artikel gaan dan verder en bepaal dat die beheerliggaam 'n grondwet moet aanvaar;¹² 'n missiestelling vir die

⁴ Karlsson “The role of democratic governing bodies in South African schools” 2002 *Comparative Education* 327; Bagarette “Partnerships between SGB's and principals in public schools: Reasons for the Failure of the Partnerships” 2012 *Int J Edu Sci* 97.

⁵ Sien hfsk 3 vir 'n bespreking van die begrip “desentralisasie”.

⁶ Wet 84 van 1996.

⁷ Sien hfst 3 vir 'n bespreking van die betekenis van desentralisasie van mag.

⁸ Bagarette “Power relations in school governing bodies: Implications for effective school governance” 2011 *J Soc Sci* 226.

⁹ Sien art 5(5), 6(2), 7, 8(1), 20, 36, 37, 38, 41, 42 en 43 van die Skolewet.

¹⁰ Sien art 21 van die Skolewet.

¹¹ Samuel & Colditz (regsmening) “Algemene en toegewese funksies van beheerliggame” (2003) beskikbaar op www.fedsas.org.za; Bagarette 2012 *Int J Edu Sci* 99.

¹² Art 20(1)(b).

skool moet ontwikkel;¹³ 'n gedragskode vir leerders by die skool moet aanvaar;¹⁴ die skoolhoof, opvoeders en ander personeel moet ondersteun in die verrigting van hulle professionele werksaamhede;¹⁵ die tye van die skooldag moet vasstel;¹⁶ die skool se eiendom moet administreer en beheer;¹⁷ die lewering van vrywillige dienste aan die skool moet aanmoedig;¹⁸ die aanstelling van personeel by die skool by die Departementshoof moet aanbeveel,¹⁹ en die redelike gebruik van die skool se fasiliteite vir ander opvoedkundige programme moet toelaat.²⁰

Die funksies wat in artikels 5(5), 6(2), 7, 8(1), 20, 36, 37, 38, 41, 42 en 43 vervat word, is “algemene” of “verpligte” funksies vir alle beheerliggame, terwyl artikel 21 oor “toegewese” funksies handel. Beheerliggame moet skriftelik by die Departementshoof aansoek doen om enige van die werksaamhede in artikel 21 te kan uitvoer.²¹

Ingevolge artikels 5(5), 6(2) en 7 is die beheerliggaam verantwoordelik vir die ontwikkeling van die skool se toelatings-, taal- en godsdienstebeleid. Die beheerliggaam van 'n skool is uitdruklik by magte om die voormelde beleidsdokumente op te stel. Daar is egter ander beleidsdokumente wat 'n beheerliggaam ook by implikasie moet opstel ten einde sy werksaamhede behoorlik te verrig. Voorbeelde van sodanige beleid sluit in 'n veiligheidsbeleid, koshuisbeleid, sportbeleid, toerbeleid en finansiële beleid.

Artikels 36, 37, 38, 41, 42 en 43 omskryf die beheerliggaam se verantwoordelikhede met betrekking tot die skoolfonds, finansiële rekordhouding en oudit- en verslagdoeningsprosedures. Alhoewel ouers die bedrag skoolgeld vasstel,²² moet die beheerliggaam die betaling daarvan afdwing of vrystelling van die betaling daarvan

¹³ Art 20(1)(c).

¹⁴ Art 20(1)(d).

¹⁵ Art 20(1)(e).

¹⁶ Art 20(1)(f).

¹⁷ Art 20(1)(g).

¹⁸ Art 20(1)(h).

¹⁹ Art 20(1)(i) & (j).

²⁰ Art 20(1)(k); Karlson 2002 *Comparative Education* 330; Xaba “The possible cause of school governance challenges in South Africa” 2011 *S. Afr.j.educ.* 203; Visser “Some principles regarding the rights, duties and functions of parents in terms of the provisions of the South African Schools Act 84 of 1996 applicable to public schools” 1997 *TSAR* 633.

²¹ Karlson 2002 *Comparative Education* 330; Samuel & Colditz 11; Joubert & Prinsloo *Education Law. A practical guide for educators* (2001) 45.

²² Art 38 van die Skolewet bepaal dat ouers die bedrag skoolgeld op 'n begrotingsvergadering moet goedkeur.

goedkeur.²³ Uit hierdie bepalings is dit duidelik dat die beheerliggaam, en nie die skoolhoof nie, verantwoordelik is vir die finansiële bestuur van 'n skool. Dít beteken dat die beheerliggaam namens die skool kontrakte met ander persone of instellings kan sluit, byvoorbeeld om boeke aan te koop, toerusting te huur of vir ander dienste te betaal.²⁴

Voor die inwerkingtreding van die Skolewet is daar algemeen aanvaar dat die skoolhoof die rekenpligtige beampte van die skool is. In *Schoonbee v MEC for Education, Mpumalanga*²⁵ het die Lid van die Uitvoerende Raad (LUR) aangevoer dat die skoolhoof wél die rekenpligtige beampte is en daarom ook verantwoordelik is vir die finansiële bestuur van die skool. Die regsvertegenwoordiger van die skoolhoof het geargumenteer dat daar geen regverdiging is vir die LUR om daarop aanspraak te maak dat die skoolhoof die finansiële beampte van die skool is nie. Die skoolhoof is die professionele bestuurder van die skool, onder die gesag van die Departementshoof, en speel dus geen uitvoerende rol in die beheerliggaam rakende eiendom en finansiële kwessies nie. Daar is ook geargumenteer dat die beheerliggaam verantwoordbaar is teenoor die ouers van die skool vir die doeltreffende en doelmatige bestuur van die skoolfonds, en sekere finansiële verpligtinge aan die skoolhoof kan delegeer, wat dan teenoor die skoolbeheerliggaam aanspreeklik is.²⁶ Dit was dan ook inderdaad die bevinding van die hof.

Artikel 21 handel oor die “toegewese” werksaamhede van beheerliggame. Hierdie werksaamhede sluit in die instandhouding en verbetering van die skool se eiendom;²⁷ die bepaling van die buitemuurse kurrikulum van die skool, en die bepaling van vakkeuses;²⁸ die aankoop van handboeke, opvoedkundige materiaal of toerusting vir die skool;²⁹ die betaling vir dienste wat aan die skool gelewer word³⁰ en die voorsiening van 'n klas of sentrum vir basiese onderwys en opleiding vir

²³ Bush & Heystek “School governance in the new South-Africa” 2003 *Compare* 136; Karlson 2002 *Comparative Education* 330.

²³ Mestry “Financial accountability: the principal or the school governing body?” 2004 *S.Afr.j.educ.* 127.

²⁵ 2002 4 SA 877 (T).

²⁶ Mestry “The functions of the school governing bodies in managing school finances” 2006 *S. Afr.j.educ.* 31.

²⁷ Art 21(1)(a).

²⁸ Art 21(1)(b).

²⁹ Art 21(1)(c).

³⁰ Art 21(1)(d).

volwassenes.³¹ Artikel 21-funksies het direkte finansiële implikasies.³² Hierdie funksies word slegs toegestaan mits die betrokke beheerliggaam oor die vermoë beskik om die funksie(s) waarom daar aansoek gedoen word, doeltreffend te verrig.³³ Karlson merk op dat die toestaan van artikel 21-funksies aanleiding gee tot groter gemeenskapsverantwoordelikheid deur middel van gemeenskapsgebaseerde finansiering, en dat skole se vermoë om hulself te bestuur, vergroot. Skole raak sodoende minder afhanklik van die staat.³⁴

Mashile³⁵ som die werksaamhede van die beheerliggaam soos volg op:

- Om uitvoering te gee aan die spesifieke funksies soos wat die Skolewet en ander, provinsiale wetgewing en regulasies voorskryf;
- Die opstel, verbetering en ontwikkeling van reëls en beleid waarvolgens die skool funksioneer;
- Toesighouding en bestuur, ontwikkeling en onderhoud van die skool se infrastruktuur en eiendom;
- Bepaling en ontwikkeling van vennootskappe in die skool tussen al die rolspelers in die onderwysomgewing.

Artikel 23 van die Skolewet bepaal die samestelling van die beheerliggaam. Dié artikel bepaal soos volg:

- “(1) Behoudens hierdie Wet, bestaan die lidmaatskap van ’n beheerliggaam van ’n gewone openbare skool uit-
- (a) verkose lede;
 - (b) die prinsipaal, in sy of haar amptelike hoedanigheid; en
 - (c) gekoöpteerde lede.
- (2) Verkose lede van die beheerliggaam bestaan uit ’n lid of lede van elk van die volgende kategorieë:
- (a) ouers van leerders by die skool;
 - (b) opvoeders by die skool;

³¹ Sien art 21(1)(a)-(dA); Karlson 2002 *Comparative Education* 330; Xaba 2011 *S. Afr.j.educ.* 203.

³² Clase *et al* “Tension between school governing bodies and the education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof” 2007 *S. Afr.j.educ.* 248.

³³ Art 21(2) bepaal dat die Departementshoof ’n aansoek in subart (1) mag weier slegs indien die betrokke beheerliggaam nie oor die vermoë beskik om sodanige werksaamheid doeltreffend te verrig nie; Karlson 2002 *Comparative Education* 330; Visser “Some principles regarding the rights, duties and functions of parents in terms of the provisions of the South African Schools Act 84 of 1996 applicable to public schools” 1997 *TSAR* 634.

³⁴ Karlson 2002 *Comparative Education* 330.

³⁵ Mashile “School governance capacity building for transformation” 2000 in De Groof, Heystek, Malherbe & Squelch (reds) *Governance of Educational Institutions in South Africa into the New Millennium* (2000) 79; Clase *et al* 2007 *S. Afr.j.educ.* 248.

- (c) personeellede by die skool wat nie opvoeders is nie; en
- (d) leerders in die agtste graad of hoër by die skool.”

4 3 Verhouding tussen die skoolbeheerliggaam en die skoolhoof

Uit die voorafgaande uiteensetting van die samestelling en funksies van die beheerliggaam is dit duidelik dat, deur die vestiging van skoolbeheerliggame, die Skolewet voorsiening maak vir die desentralisasie van ’n noemenswaardige hoeveelheid mag en gesag na die skoolvlak. Die Skolewet gaan egter verder en ondersteun die mosie dat ouers, as belanghebbendes, die beste daartoe in staat is om in die behoeftes van die gemeenskap en hulle kinders te voorsien, en daarom word die beheer van elke openbare skool in beheerliggame se hande geplaas.³⁶ Die rol van die skoolhoof het egter deur hierdie desentralisasie van mag drasties verander. Ingevolge artikel 16(3) van die Skolewet moet die skoolhoof die professionele bestuur van ’n skool onderneem.³⁷ In hoofstuk 3 is “professionele bestuur” as “die bestuur van die professie/beroep” vertolk.³⁸

Dit beteken dat die professionele bestuursrol van die skoolhoof, synde ’n verteenwoordiger van die Onderwysdepartement, beperk is tot die bestuur van die beroepslui (opvoeders) se verantwoordelikhede, wat hoofsaaklik kurrikulêre sake behels. Opvoeders se hoofsaaklike taak is om die proses van onderrig en leer by die skool te behartig. In eenvoudige taal: Die taak van opvoeders by die skool is om klas te gee. Dít is waarvoor hulle opgelei is. “Professionele bestuur” beteken dus eenvoudig “die bestuur van klasonderrig”.³⁹ Skoolhoofde kan hulself nie meer as alleenbestuurders van die skool beskou nie. Baie skoolhoofde weier eenvoudig om mag te deel, omdat hulle so gewoon geraak het daaraan om alleen die skool te beheer. Dit is egter van kardinale belang dat skoolhoofde hulself tot die vennootskap met die skool se beheerliggaam verbind om die doeltreffende bestuur van die skool sowel as bevordering van die belange van die skool en leerders deur die voorsiening van onderwys van gehalte te verseker. Skoolhoofde moet beseft dat die nuwe onderwysbestel van alle rolspelers vereis om in harmonie met mekaar saam te werk

³⁶ Bagarette 2011 *J Soc Sci* 223; Bagarette 2012 *Int J Edu Sci* 97.

³⁷ Art 16(3) bepaal soos volg: “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.”

³⁸ Colditz (regsmening) “Die rol van die skoolhoof in skoolbeheer en –bestuur” (2005a) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

³⁹ Colditz (2005a).

om die gestelde oogmerke te bereik.⁴⁰ Voor die inwerkingtreding van artikel 16A van die Skolewet, het die skoolhoof, uit hoofde van die Skolewet, geen oorspronklike bevoegdheede gehad nie. Die skoolhoof was voor artikel 16A in die dualistiese posisie dat hy of as gedelegeerde van die Departemenshoof opgetree het of as gedelegeerde van die beheerliggaam. Die skeidslyn oor wanneer die skoolhoof in watter een van die bogenoemde hoedanighede optree word nêrens in fyn besonderhede gedefiniëer nie. Dit sou onmoontlik wees om wel by wyse van wetgewing 'n afbakening te probeer daarstel, juis omdat skoolhoofde se take so dramaties uitgebrei het. Dit kan selfs geargumenteer word dat dit onwenslik sou wees vanweë die werking van die beginsel *expressio unius est exclusio alterius*.⁴¹ Dit is veel wensliker dat die onderskeid in hierdie rolle aan die hand van algemene beginsels van beheer en bestuur met mekaar in verband gebring moet word, as om die dualistiese rol verder in wetgewing te verskans.

Die verhouding tussen die beheerliggaam en die professionele personeel, onder leiding van die skoolhoof, is een van die belangrikste veranderlikes in die bepaling van die sukses van sowel die beheerliggaam as die skool. Dit vereis 'n duidelike begrip van die onderskeie rolle.⁴²

Wat die beheerliggaam se eksterne verhoudinge betref, bepaal artikel 15 en 16(1) dat elke skool 'n regspersoon is met die wetlike bevoegdheid om sy werksaamhede ingevolge die Skolewet te verrig, wat dan ook gedoen word deur middel van die skool se beheerliggaam. Met betrekking tot die skool, of dan die interne verhoudinge met die bestuurspan en personeel, bepaal artikel 16(2) dat die beheerliggaam in 'n vertrouensposisie teenoor die skool staan. Dit is hierdie vertrouensposisie wat die grondslag lê vir die balans van mag tussen die skoolbeheerliggaam en die

⁴⁰ Bagarette 2011 *J Soc Sci* 225; Dit is interessant om daarop te let dat voor die inwerkingtreding van art 16A was daar slegs drie bepalings wat van toepassing was op die skoolhoof se rol binne die skool naamlik art 16(3) wat handel oor die "professionele bestuur" van die skool, art 19(2) wat bepaal dat skoolhoofde beheerliggame in die werking van hulle werksaamhede moet bystaan en art 23 wat bepaal dat die skoolhoof, in sy of haar amptelike hoedanigheid, op die beheerliggaam dien. Skoolhoofde, anders as beheerliggame, is dus nie deur die Skolewet enige gesag toegeken nie.

⁴¹ Hierdie beginsel bepaal dat die uitdruklike insluiting van die een ding, is die uitsluiting van 'n ander. Met betrekking tot art 16A sou dit dus beteken dat die bepaling van die werksaamhede van die skoolhoof deur art 16A, enige ander moontlike werksaamhede uitsluit. Die werksaamhede van die skoolhoof is dus beperk tot daardie pligte gelys deur art 16A.

⁴² Bush & Heystek 2003 *Compare* 136.

skoolbestuurspan, wat vir die daaglikse professionele bestuur van die skool verantwoordelik is.⁴³

Bush en Heystek⁴⁴ merk op dat die meeste onderwysstelsels onderskei tussen beleidsbepaling, wat die prerogatief van die beheerliggaam is, en bedryfsbestuur, wat deur die skoolhoof onderneem word. Die Skolewet gaan egter verder as hierdie algemene riglyne, en onderskei duidelik tussen die rolle van beheer deur die beheerliggaam en “professionele bestuur” deur die skoolhoof. Bagarette⁴⁵ voer aan dat die beheerliggaam en die skoolhoof nie hierdie skeiding van verpligtinge en verantwoordelikhede in isolasie moet uitvoer nie, maar dat die skeiding juis ten doel het dat die twee magte sal saamwerk om hulle doelstellings te bereik. Artikel 16(1), 16(3) en 19(2), wat bepaal dat die skoolhoof, opvoeders en ander personeel van die skool die beheerliggaam moet ondersteun in die verrigting van hulle werksaamhede, tesame met artikel 20(1)(e), ingevolge waarvan die beheerliggaam die skoolhoof, opvoeders en ander personeel van die skool in die verrigting van hul professionele werksaamhede moet ondersteun, skep ’n raamwerk waarbinne hierdie vennootskap tussen die beheerliggaam en die skoolhoof moet funksioneer.⁴⁶ Die bepalings dat die onderskeie partye mekaar in die uitvoering van hul afsonderlike verpligtinge moet ondersteun, bevestig Bagarette se standpunt dat alhoewel die partye nie met mekaar se werksaamhede moet inmeng nie, daar onderlinge ondersteuning moet wees.

Volgens Van Wyk was dit die staat se bedoeling om met die bekendstelling van skoolbeheer ’n raamwerk vir beheer daar te stel wat gekenmerk word deur skoolbeheerliggame en skoolbestuurspanne, wat uit die skoolhoof, adjunkhoof, departementshoofde en/of ander senior personeel bestaan, wat almal mag deel.⁴⁷ Die skoolhoof, synde ampshalwe ’n beheerliggaamlid, is tesame met die skoolbeheerliggaam verantwoordelik vir die beheer van die skool deur die uitvoering van die statutêre pligte wat hierbo uiteengesit word. Aan die ander kant is die skoolhoof en die skoolbestuurspan verantwoordelik vir die daaglikse professionele bestuur van die skool. Dít impliseer die bestuur van die kurrikulum, onderrig- en

⁴³ Karlson 2002 *Comparative Education* 331; Bagarette 2012 *Int J Edu Sci* 97.

⁴⁴ Bush & Heystek 2003 *Compare* 136.

⁴⁵ Bagarette 2011 *J Soc Sci* 227.

⁴⁶ Bagarette 2011 *J Soc Sci* 227; Heystek “School governing bodies: The principal’s burden or the light of his/her life?” 2004 *S. Afr.j.educ.* 311; Visser 1997 *TSAR* 631.

⁴⁷ Van Wyk “School governing bodies: The experiences of South African educators” 2004 *S. Afr.j.educ.* 50; Heystek 2004 *S. Afr.j.educ.* 308.

leeraktiwiteite en die administrasie van die skool, onder die gesag van die provinsiale departementshoof.⁴⁸

As 'n lid van albei spanne, is die skoolhoof die sleutelspeler in die beheer en bestuur van 'n openbare skool. Dit is egter ook 'n baie moeilike posisie om in te wees. Aangesien skoolhoofde departementele amptenare is wat die staat verteenwoordig, moet hulle doen wat die werkgewer, wat hul salarisse betaal, verwag. Aan die ander kant het die beheerliggaam waarskynlik die skoolhoof aanbeveel vir aanstelling omdat hulle gereken het dat daardie bepaalde persoon die gemeenskap die beste sou dien.⁴⁹ Die skoolhoof, wat ampshalwe ook in die skoolbeheerliggaam dien, verteenwoordig die staat. Tog is die hoof maar net een van baie lede van die beheerliggaam. Hy het maar net een stem, wat ook nie 'n beslissende stem is óf meer gewig as enige ander lid s'n dra nie. Hy verteenwoordig die Departement as professionele bestuurder, nie as beheerliggaamlid nie.⁵⁰ Wanneer die skoolhoof egter 'n opdrag namens die beheerliggaam uitvoer, doen hy dit as 'n beheerliggaamlid en nie as 'n departementele amptenaar nie. Dieselfde beginsels wat dus op die ander beheerliggaamlede van toepassing is, geld vir die skoolhoof ook.

Dit is weereens duidelik dat skoolhoofde 'n dubbele rol vervul en alhoewel dit hulle in 'n baie magtige posisie plaas, is hulle terselfdertyd in 'n rol van potensiële konflik. Daarom is dit belangrik dat die skoolhoof, die skoolbestuurspan en die skoolbeheerliggaam die verskil tussen beheer en bestuur begryp. Konflik tussen die onderskeie rolspelers ontstaan gewoonlik nie as gevolg daarvan dat die verskillende pligte en verantwoordelikhede nie behoorlik uiteengesit is nie, maar omdat die betrokke rolspelers nie die Skolewet en ander toepaslike wetgewing ken en/of verstaan nie. Clase *et al*⁵¹ bevind dat beheerliggame dikwels nie bekend is met die inhoud en voorwaardes wat in die Skolewet vervat is nie. Hierdie tekort aan kennis, en onsekerheid oor die toepassing en vertolking van toepaslike onderwyswetgewing, lei dan dikwels tot spanning.

⁴⁸ Joubert & Bray *Public school governance in South Africa* (2007); Heystek 2004 *S. Afr.j.educ.* 308.

⁴⁹ Heystek 2004 *S. Afr.j.educ.* 308.

⁵⁰ Colditz (2005a); Beckmann *The legal position of the principal as school governing body member and employee of the Department of Education* (2002).

⁵¹ Clase *et al* 2007 *S. Afr.j.educ.* 244.

Onderwyswitskrif 2 bevat enkele verwysings na die terme “beheer” en “bestuur”. Dit bepaal dat werksomskrywings van hierdie begrippe tot die verduideliking van die beheerliggaam se rol bydra. Die sfeer van beheerliggame is “beheer”, wat beleidsbepaling impliseer, terwyl die hoofsfeer van die skoolleierskap “bestuur” is. Die Onderwyswitskrif erken ook dat hierdie twee sferes ooreenstem, en daarom moet die onderskeid tussen die rolle van die skoolhoof, personeel, onderwysowerhede en skoolbeheerliggame ooreengekom word.⁵² Indien die onderskeid tussen beheer en bestuur egter so belangrik is, wat is die wesenlike verskil dan tussen beheer en professionele bestuur?

4 4 Kritiese ontleding van die begrippe “beheer” en “bestuur”

4 4 1 Betekenis van “beheer”

Die Skolewet self omskryf nie hierdie begrippe nie, en ’n mens moet dus buite die wet na behoorlike omskrywings gaan soek. Wat die omskrywing of betekenis van “beheer” betref, word daar verwys na die King II-verslag oor Bestuur in Suid-Afrika. Hierdie verslag is deur die King-komitee onder leiding van Mervyn King SC, voormalige regter van die Hooggeregshof, opgestel. Baie reken, dalk verkeerdelik, dat ’n mens nie die beginsels van die King II-verslag, wat vir korporatiewe entiteite en ondernemings ontwikkel is, op skole kan toepas nie. By nadere ondersoek van die Skolewet en ander tersaaklike dokumente blyk egter duidelik dat die skoolomgewing in menige opsig met die sakeomgewing ooreenstem. Die hersiene King-kode en -verslag oor Bestuur vir Suid-Afrika (King III)⁵³ is op 1 September 2009 bekend gestel, en bepaal duidelik dat dit op alle entiteite – ongeag die wyse en vorm van inlywing of stigting, hetsy in die openbare sektor, die privaat sektor of organisasies sonder winsbejag – betrekking het. Die verslag is opgestel sodat enige entiteit dit kan toepas en sodoende goeie beheer kan bewerkstellig.

In goeie bestuurspraktyke word daar algemeen aanvaar dat ’n beheerstruktuur, beleid en strategie vir ’n organisasie of korporatiewe entiteit bepaal, terwyl die inwerkingstelling/toepassing van daardie beleid en strategie by die bestuurders van daardie organisasie of entiteit berus. In die skoolomgewing is die beheerliggaam

⁵² Departement van Onderwys *White Paper 2 - The organisation, governance and funding of schools* (1996a) par 3 7.

⁵³ <http://african.ipapercms.dk/IOD/KINGIII/kingiiiireport/> (toegang bekom op 12 Jul 2011).

verantwoordelik vir beleidsbepaling, terwyl die hoof en ander opvoeders die beleid moet toepas. Begrippe eie aan die sakesektor, soos “maatskappy”, “direksie” of “direkteure”, “bestuurder” en “aandeelhouders”, kan maklik met skoolverwante terme, soos “skool”, “beheerliggaam” of “beheerliggaamlede”, “skoolhoof”, en “ouers, leerders, personeel en staat” onderskeidelik, vervang word.⁵⁴

By ’n konferensie van die Instituut van Direkteure: Suid-Afrika, het De Beer korporatiewe beheer soos volg omskryf.⁵⁵

“Corporate governance is the system by which companies are directed and managed. It influences how the objectives of the company are set and achieved, how risk is monitored and assessed, and how performance is optimized.

Good corporate governance structures encourage companies to create value ... and provide accountability and control systems ...”

Indien ’n beheerliggaam nie oor goeie beleid beskik waarvolgens die res van die skool moet optree nie, of indien die beheerliggaam se eie interne beleid rakende finansies en administrasie nie weldeurdag is nie, sal die missie en die visie wat die beheerliggaam bepaal het, nie bereik word nie. Net soos ’n maatskappy stelsels moet hê wat risiko’s moet moniteer en beoordeel, moet die beheerliggaam risiko’s binne die skoolomgewing bestuur. So, byvoorbeeld, is dit nodig om ’n finansiële komitee saam te stel wat ’n waterdigte finansiële beleid moet opstel sodat die finansiële bestuur van die skoolfonds nooit onder verdenking kan kom nie. Op soortgelyke wyse moet die beheerliggaam ’n veiligheidsbeleid opstel om te verseker dat leerders, personeel of besoekers aan die skool se veiligheid so ver moontlik gewaarborg word.

Die King II-verslag noem die volgende sewe kenmerke van goeie korporatiewe bestuur:⁵⁶

- **Dissipline:** Dit behels ’n verbintenis tot gedrag wat allerweë as korrek en behoorlik erken en aanvaar word.⁵⁷ Vir beheerliggame beteken dit dat elke lid

⁵⁴ Colditz (regsmening) “Die pligte van die skoolbeheerliggaam – basiese beginsels van goeie bestuur” (2007b) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

⁵⁵ De Beer *The principles of good corporate governance* (2012).

⁵⁶ <https://www.saica.co.za/TechnicalInformation/LegalandGovernance/King/tabid/626/language/enZA/Default.aspx#king2>;
Instituut van Direkteure Executive Summary: King Report on Corporate Governance for South Africa (2002) 1-41.

afsonderlik én die beheerliggaam in die geheel te alle tye so sal optree dat die skool se goeie naam nie in gedrang kom nie. 'n Beheerliggaam moet al sy funksies streng binne die wetgewende raamwerk verrig en moet nooit enige reëls of wette buig of omseil vir eie gewin nie. Individuele beheerliggaamlede kan persoonlik aanspreeklik gehou word vir enige skade wat 'n skool kan ly as gevolg van growwe nalatigheid of roekelose optrede.

- Deursigtigheid: Dit behels die gemak waarmee 'n buitestander die handeling van 'n maatskappy/skool, met inbegrip van finansiële sowel as nie-finansiële handeling, kan ontleed. Dit is 'n maatstaf waarmee daar bepaal word hoe effektief 'n beheerstruktuur daarmee is om die nodige inligting op 'n stiptelike en tydige manier bekend te maak.⁵⁸ In die lig van die beheerliggaam se funksies, kom dít daarop neer dat die ouergemeenskap, die res van die personeel en die skoolgemeenskap in die algemeen nooit in die duister gelaat word wat die beheerliggaam se optrede of standpunte betref nie. Die beheerliggaam moet sorg dat besluite wat hy neem deurentyd aan die ander rolspelers oorgedra word. Die skoolgemeenskap moet nooit enige rede gegee word om vertroue in die beheerliggaam te verloor nie.
- Onafhanklikheid: Dit dui op die mate waarin meganismes om konflik te voorkom en te bestuur, bestaan. Hierdie meganismes moet ten doel hê om enige potensiële botsing van belange of konflik te voorkom of te beperk.⁵⁹ Binne 'n beheerliggaam kan hierdie meganismes, byvoorbeeld, die samestelling van 'n dissiplinêre-komitee of die aanstel van ouditeure insluit. Al die besluite wat geneem word en interne prosesse wat gevolg word, moet objektief wees en geen ruimte laat vir onbehoorlike invloed deur enige individu nie. Hier is die aparte rolle van die beheerliggaamvoorsitter en skoolhoof baie belangrik. Die voorsitter se rol kan vergelyk word met die voorsitter van die direksie van 'n maatskappy, terwyl die skoolhoof die rol van die uitvoerende hoof van die maatskappy vervul.

De Beer⁶⁰ lys die verskillende rolle van hierdie twee ampsdraers soos volg: Die voorsitter word deur die raad verkies, terwyl die uitvoerende hoof deur die

⁵⁷ Instituut van Direkteure (2002) 10.

⁵⁸ Instituut van Direkteure (2002) 11.

⁵⁹ Instituut van Direkteure (2002) 11.

⁶⁰ De Beer *sp.*

raad aangestel word; net so word die voorsitter van die beheerliggaam deur die ander beheerliggaamlede verkies en alhoewel die beheerliggaam nie self die skoolhoof aanstel nie, word 'n aanstelling op aanbeveling van 'n beheerliggaam gedoen. Die voorsitter lei die raad en tree as versoener op tussen die direkteure; die uitvoerende hoof tree op ooreenkomstig magte wat die raad aan hom/haar deleger en verseker dat daaglikse bedrywighede behoorlik uitgevoer word.⁶¹ Die voorsitter van 'n beheerliggaam moet die ander beheerliggaamlede in vergaderings en besluite lei, en indien daar enige meningsverskille tussen verskillende rolspelers sou bestaan, is dit die plig van die voorsitter om die situasie so te beheer dat die beste belang van die skool steeds voorrang geniet. Die skoolhoof ontvang sekere pligte van die skoolbeheerliggaam, soos die finansiële bestuur van die skoolfonds en die daaglikse bestuur van die beheerliggaam se beleid op skoolvlak. Die voorsitter hanteer die amptelike kommunikasie met belanghebbendes, terwyl die uitvoerende hoof die maatskappy verteenwoordig in interaksie met die media en aandeelhouders.⁶² Die voorsitter van 'n beheerliggaam moet verseker dat alle besluite wat die beheerliggaam neem en die skoolgemeenskap raak, aan die ouers/personeel oorgedra word; die skoolhoof is die “gesig” van die skool en beweeg daaglik tussen die belanghebbendes in die onderwys – die ouers en die gemeenskap.

- Verantwoordbaarheid: Dit slaan op die bestaan van meganismes om verantwoordbaarheid te verseker. Die groep sowel as individue in 'n maatskappy wat besluite neem, moet verantwoordbaar wees vir hulle besluite en optrede.⁶³ Artikel 16(2) van die Skolewet is die hoofmeganisme wat verantwoordbaarheid van 'n beheerliggaam vereis. Ingevolge hierdie artikel staan die beheerliggaam van 'n skool in 'n vertrouensposisie teenoor die skool. Indien 'n beheerliggaam hierdie vertrouensposisie misbruik of skend, is die Departementshoof by magte om die beheerliggaam se bevoegdheid om werksaamhede te verrig, terug te trek.⁶⁴ 'n Volgende meganisme word gevind

⁶¹ De Beer *sp.*

⁶² De Beer *sp.*

⁶³ Instituut van Direkteure 2002) 11.

⁶⁴ Sien art 22 en 25 van die Skolewet. Art 22 bepaal dat die Departementshoof op redelike gronde 'n werksaamheid van 'n beheerliggaam kan terugtrek, nadat die betrokke beheerliggaam behoorlike kennis ontvang het. Art 25 bepaal dat indien 'n Departementshoof op redelike gronde bepaal dat 'n

in artikel 26 van die Skolewet, wat vereis dat 'n beheerliggaamlid hom of haar aan 'n vergadering van die beheerliggaam moet onttrek indien hy of sy 'n persoonlike belang het by die aangeleentheid waaroor die beheerliggaam moet besluit.

- **Verantwoordelikheid:** Dit het betrekking op prosesse wat regstellende en verantwoordelike optrede teenoor alle belanghebbendes moontlik maak. Terwyl 'n beheerstruktuur verantwoordbaar is teenoor die maatskappy, moet dit responsief en met verantwoordelikheid teenoor alle aandeelhouders optree.⁶⁵ Alhoewel artikel 60 van die Skolewet die staat aanspreeklik hou vir enige deliktuele of kontraktuele skade of verlies wat veroorsaak word as gevolg van enige daad of versuim wat in verband met enige skoolaktiwiteit bedryf word, en sodanige skoolaktiwiteit die gevolg kan wees van 'n beheerliggaam se besluit, sal die staat steeds 'n verhaalreg teenoor 'n beheerliggaamlid in sy of haar persoonlike hoedanigheid hê indien die skade die gevolg is van growwe nalatigheid of roekelose optrede deur die beheerliggaamlid.
- **Billikheid:** Dit behels die gelyke inagneming van mededingende belange. Die regte van verskillende groepe moet erken en gerespekteer word.⁶⁶ Soos wat reeds genoem is, moet die beheerliggaam as 'n eenheid funksioneer, al bestaan die beheerliggaam uit verskillende belangegroepe. Tog moet die beheerliggaam in die uitvoering van sy pligte geen belangegroep onredelik benadeel of bevoordeel nie. Alle bestaande beleid en prosedures moet billik, regverdig en konsekwent toegepas word. 'n Goeie voorbeeld is die hantering van dissiplinêre aangeleenthede. Die gedragskode van die skool, soos wat die beheerliggaam ingevolge artikel 8(1) van die Skolewet bepaal, moet daarop afgestem wees om 'n gedissiplineerde en doelgerigte skoolomgewing te skep wat toegewy is aan die bevordering en instandhouding van die gehalte van die leerproses.⁶⁷ 'n Onbillike gedragskode of 'n gedragskode wat onbillik toegepas word, sal nie aan hierdie oogmerk uitvoering gee nie.

beheerliggaam opgehou het om sy werksaamhede te verrig, hy/sy voldoende persone moet aanstel om sodanige werksaamhede te verrig.

⁶⁵ Instituut van Direkteure (2002) 11.

⁶⁶ Instituut van Direkteure (2002) 11.

⁶⁷ Art 8(2) van die Skolewet.

- Maatskaplike verantwoordelikheid: Dit behels die vereiste om van maatskaplike kwessies bewus te wees en daarop te reageer.⁶⁸ Omdat die beheerliggaam uit verskillende belangegroepes bestaan, kan die behoeftes van die verskillende belanghebbendes redelik maklik bepaal word. Die beheerliggaam moet bewus wees van die verskillende behoeftes in die skoolgemeenskap. In *The Head of Department: Mpumalanga Department of Education v Hoërskool Ermelo*⁶⁹ het die Konstitusionele Hof uitspraak gelewer oor die taalbeleid van die skool. Daar is beslis dat 'n skool nie as statiese of geïsoleerde entiteit beskou moet word nie. Benewens sy verantwoordelikhede ingevolge artikel 16(2) en 20(1) van die Skolewet, moet 'n beheerliggaam begryp dat openbare hulpbronne aan die skool toevertrou is, wat nie net in belang van diegene wat op 'n bepaalde tydstip leerders en ouers van die skool is, bestuur moet word nie, maar ook in belang van die groter gemeenskap waarin die skool geleë is, sowel as ooreenkomstig die waardes van die Grondwet.⁷⁰ Alhoewel die betrokke saak oor taalbeleid handel, sal die beginsel ook op ander beleidsbepalings, soos die toelatingsbeleid, van toepassing kan wees.⁷¹

Sir Adrian Cadbury, 24 jaar lange voorsitter van Cadbury en Cadbury Schweppes, het korporatiewe bestuur soos volg beskryf⁷²:

“Corporate governance is concerned with holding the balance between economic and social goals and between individual and communal goals ... the aim is to align as nearly as possible the interests of individuals, corporations and society”

Juis dít is die funksie van 'n skoolbeheerliggaam ingevolge die tersaaklike artikels van die Skolewet.⁷³ Die beheerliggaam moet 'n balans handhaaf tussen die verskillende

⁶⁸ Instituut van Direkteure (2002) 11.

⁶⁹ 2009 ZAHHA 22; 2009 3 SA 422 (HHA) par 32

⁷⁰ *The Head of Department: Mpumalanga Department of Education v Hoërskool Ermelo* 2009 ZAHHA 22; 2009 3 SA 422 (HHA) par 80.

⁷¹ Colditz (regsmening) “Die invloed van die Grondwethof se uitspraak in Ermelo op beleidsbepaling in openbare skole” (2009) 4.

⁷² Cadbury *World Bank, Corporate Governance: A Framework for Implementation* (Foreword), Washington, D.C.: World Bank (2000) soos aangehaal in Konzelmann *Governance, Regulation and Financial Market Instability: The Implications for Policy* Centre for Business Research University of Cambridge Working Paper No. 392 (2009) beskikbaar op <http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP392.pdf>.

⁷³ Art 16(2) van die wet bepaal soos volg: “n Beheerliggaam staan in 'n vertrouensposisie teenoor die skool.” Ingevolge art 20(1)(a) moet die beheerliggaam “die beste belange van die skool bevorder ...”.

partye wat met onderwys gemeoid is: die beheerliggaam moet toesien dat die skool onderwys van gehalte voorsien, dog terselfdertyd 'n finansiële bestendige instelling bedryf.

4 4 2 Betekenis van “bestuur”

Volgens artikel 16(3) van die Skolewet moet die skoolhoof, onder die gesag van die hoof van die Departement van Onderwys, die professionele bestuur van 'n openbare skool behartig. Dié professionele bestuur moet voorts onderworpe aan die Skolewet self en enige tersaaklike provinsiale wet geskied. Soos reeds vermeld, word die begrip “bestuur” gekwalifiseer deur die gebruik van die woord “professionele”. In wese kom dit daarop neer dat die skoolhoof kragtens hierdie voorskrif slegs vir daardie deel van die skoolaktiwiteite verantwoordelik is waarby die opvoeders (die professionele persone) betrokke is.⁷⁴ Die rol van die skoolhoof binne die beheerliggaam neem egter ook die vorm van “bestuurder” in sy breër betekenis aan en kan gelykgestel word met die uitvoerende hoof van 'n maatskappy.⁷⁵

Die begrip “bestuur” word verklaar as die “organisering en koördinerings van aktiwiteite in ooreenstemming met sekere beleide en in die bereiking van gestelde doelwitte.”⁷⁶ Net so moet die skoolhoof toesien dat die beleid wat die beheerliggaam opstel, daaglik uitgevoer word en dat doelwitte in die skoolomgewing bereik word, terwyl die hoof dan terselfdertyd die kurrikulum, wat die Departement van Onderwys bepaal, in die klaskamer moet bestuur. Artikel 16(2) van die Skolewet bepaal dat die skoolhoof, wanneer hy die professionele bestuur van die skool uitvoer, pligte uitvoer wat insluit die inwerkingstelling van al die opvoedkundige programme en kurrikulumaktiwiteite;⁷⁷ die bestuur van al die personeel;⁷⁸ die bestuur van die gebruik

Kragtens art 20(1)(e) moet die beheerliggaam “die prinsipaal, opvoeders en ander personeel van die skool ondersteun in die verrigting van hul professionele werksaamhede”, en ingevolge art 20(1)(eA) en (g) moet die beheerliggaam van 'n openbare skool enige handelinge nakom wat die Departementshoof uitvoer, en mag die beheerliggaam geen bevoegdheid uitvoer op 'n wyse wat met die inwerkingstelling van 'n besluit deur die Lid van die Uitvoerende Raad of Departementshoof ingevolge enige reg of beleid inmeng nie. Wat die finansiële bestuur van 'n skool betref, bevat hfst 4 van die wet verskeie bepalinge met betrekking tot die beheerliggaam se pligte om 'n skoolfonds, skoolbegroting, ensovoorts in te stel en in stand te hou.

⁷⁴ Colditz (2007b) 5.

⁷⁵ Die Departement van Onderwys het self hierdie vergelyking getref in die *Report of the task team on education management development* (1996c) 18.

⁷⁶ <http://www.businessdictionary.com/definition/management.html>.

⁷⁷ Art 16A(2)(a)(i).

⁷⁸ Art 16A(2)(a)(ii).

van leerondersteuningsmateriaal en ander toerusting⁷⁹ en die inwerkingstelling van beleid en wetgewing.⁸⁰

Volgens 'n verdere omskrywing word “bestuur” gekenmerk deur die proses van leiding van die hele of 'n gedeelte van 'n organisasie of saak deur middel van die aanwending van menslike, finansiële, materiële of intellektuele hulpbronne.⁸¹ Hierdie bestuurstake word deur die uitvoerende hoof van 'n maatskappy behartig. Die rol van die uitvoerende hoof is reeds hierbo vergelyk met die rol van die voorsitter van 'n raad of direksie. Die uitvoerende hoof moet oor sekere eienskappe beskik om hierdie rol optimaal te vervul, en die rol en die eienskappe van 'n skoolhoof kan hiermee gelykgestel word.

In sy boek *Managing Without Profit*⁸² bespreek Hudson die rol van die uitvoerende hoof breedvoerig. Hy merk op dat daardie persone wat hierdie amp vul, oor bestuursvaardighede moet beskik ten einde alle aandeelhouers te laat saamwerk om gemeenskaplike doelwitte te bereik. Uitvoerende hoofde moet egter méér doen as net bestuur; hulle moet ook sterk leierskap voorsien. Die begrippe “bestuur” en “leierskap” is baie na verwant, en oorvleuel. Hudson noem egter dat dit help om tussen die twee funksies te onderskei. Bestuur is gemoeid met die administrasie van die organisasie. Dit gaan oor die vasstelling van prosesse wat die organisasie laat werk, die skep van strukture wat mense op 'n georganiseerde wyse verbind, die ontwikkeling van planne, die beheer van begrotings, en die kosteberekening van diens. Leierskap behels die verduideliking van die missie, die motivering van mense, en die vermoë om mense op die taak voor hulle te laat konsentreer. Uitvoerende hoofde moet dít alles én meer bemeester.⁸³ Hierdie standpunt, naamlik dat die uitvoerende hoof die rol van bestuurder én leier moet vervul, kom ook sterk na vore onder skrywers wat die rol van die skoolhoof ondersoek. Bush en Heystek merk op dat daar 'n duidelike verskuiwing plaasgevind het in die rol van die skoolhoof, vanaf roetine-administrasie na visionêre leier en strategiese beplanner om skole in staat te

⁷⁹ Art 16A(2)(a)(iii).

⁸⁰ Art 16A(2)(a)(vi).

⁸¹ Joubert & Bray *Public School Governance in South Africa* (2007) 19.

⁸² Hudson “The demanding role of the chief executive” (2009) beskikbaar op <http://www.thechiefexecutive.com/features/feature50260/>. Hudson is die direkteur van Compass Partnership, 'n groep konsultante wat al vir 25 jaar uitsluitlik met nie-winsgewinde organisasies werk.

⁸¹ Hudson *sp.*

stel om in die diverse behoeftes van al die belanghebbendes te voorsien.⁸⁴ Hierdie tendens word bevestig deur die standpunt dat die skoolhoof se rol in die nuwe onderwysbestel 'n balans tussen instruktiewe leierskap⁸⁵ en bestuur verteenwoordig.⁸⁶ Die moderne siening van leierskap behels 'n verwagting dat leiers hoë vlakke van emosionele intelligensie sal toon. Dít beteken dat leiers, met inbegrip van skoolhoofde, tyd en energie moet belê in die ontwikkeling en behoud van oop en betroubare verhoudings met die raad, oftewel skoolbeheerliggaam; die leierskapspan, oftewel die skoolbestuurspan, en ander belanghebbendes.⁸⁷

Die uitvoerende hoof se rol word deur die volgende verantwoordelikhede gekenmerk:

- Leierskap. Leierskap is reeds hierbo bespreek. Al wat nog genoem kan word, is dat die uitvoerende hoof se taak ook insluit om die raad te adviseer.⁸⁸ As ons hierdie taak vergelyk met die skoolhoof se rol, is artikel 16A(2)(h)(ii) van die Skolewet van belang. Hierdie artikel bepaal dat die skoolhoof die beheerliggaam moet adviseer oor die finansiële implikasies van besluite wat die beheerliggaam neem.
- Draer van inligting. Die uitvoerende hoof moet verseker dat die personeel en raad die jongste en voldoende inligting ontvang.⁸⁹ Artikel 16A(2)(f) en (h)(i) verwag van die skoolhoof om inligting oor beleid en wetgewing, of oor enige voorwaardes wat die Minister, die LUR of die Departementshoof ten opsigte van enige finansiële aangeleenthede oplê of lasgewings wat voormelde individue uitreik, aan die beheerliggaam te voorsien.
- Bestuurder. Die uitvoerende hoof hou toesig oor die take van die maatskappy en stel planne en beleid in werking. Hy/sy is ook 'n menslikehulpbronbestuurder wat die personeel sowel as die finansiële en fisiese hulpbronne moet bestuur.⁹⁰ Soos vroeër genoem is, bepaal artikel 16A(2)(a)(ii) van die Skolewet dat die skoolhoof die opvoeders en

⁸⁴ Bush en Heystek "School Leadership and Management in South Africa: principal's perceptions" 2006 *ISEA* 70.

⁸⁵ Instruktiewe leierskap beteken leierskap in onderrigprogramme.

⁸⁶ Portin *et al* 1998 "The changing principalship and its impact: voices from principals" *NASSP Bulletin* 5; sien ook Botha 2004 "Excellence in leadership: demands on the professional school principal" *S. Afr. j. educ.* 239-243; Terry 1999 "Essential skills for principals" *Thrust for Educational Leadership* 28-32. Hierdie verskuiwing in die skoolhoof se rol word internasionaal ook ervaar. Sien Whitaker 2002 "Principal role changes and influence on principal recruitment and selection: An international perspective" *Journal of Educational Administration* 37-54;

⁸⁷ Hudson *sp.*

⁸⁸ <http://managementhelp.org/chiefexecutives/job-description.htm>.

⁸⁹ <http://managementhelp.org/chiefexecutives/job-description.htm>.

⁹⁰ <http://managementhelp.org/chiefexecutives/job-description.htm>.

ondersteuningspersoneel moet bestuur. Al is die beheerliggaam belas met die taak om die skool se eiendom⁹¹ en skoolfonds⁹² te beheer en te administreer, is dit die taak van die skoolhoof om dit daaglik namens die beheerliggaam te doen.

- Aanpasbaarheid. Die hoof-uitvoerende beampte moet binne verskillende belangegroepes kan funksioneer.⁹³ Net so word daar van die skoolhoof verwag om in verskillende stadiums as leier en bestuurder tussen onderskeidelik die beheerliggaam, personeel, leerders, ouers, die Departement van Onderwys en enige ander belanghebbendes op te tree.
- Skakelbeampte. Die hoof-uitvoerende beampte is die belangrike skakel tussen die raad en die personeel. Hy/sy moet doeltreffend kan funksioneer as die hoof van die leierskapspan sowel as dienaar in die raad.⁹⁴ Dit is ook waar ten opsigte van die skoolhoof. Aan die een kant staan die skoolhoof as leier van die skoolbestuurspan en die skool se personeel, maar is terselfdertyd net 'n beheerliggaamlid met net een stem, soos al die ander lede. Die skoolhoof is ook die belangrike skakel tussen die beheerliggaam en die personeel, of tussen die beheerliggaam en die ouers van die skool, en moet verseker dat alle besluite wat die beheerliggaam neem, stiptelik en korrek aan almal oorgedra word.
- Visionêr. Dit kom daarop neer dat 'n hoof-uitvoerende beampte soms jare vooruit moet beplan en terselfdertyd huidige probleme moet oplos. Dit behels langtermynperspektief en korttermynoptrede.⁹⁵ Omdat skoolbeheerliggame elke drie jaar verander, is die skoolhoof dikwels die enigste konstante faktor. Terwyl skoolhoofde moet sorg dat die skool elke jaar beter akademiese uitslae lewer,⁹⁶ saam met leerders hulle skoolloopbane van begin tot einde deurloop,

⁹¹ Art 20(1)(g) van die Skolewet bepaal dat die skool se eiendom, sowel as die geboue en gronde wat die skool beset, met inbegrip van koshuise, deur die beheerliggaam van 'n openbare skool administreer en beheer word.

⁹² Hfst 4 van die Skolewet handel oor die beheerliggaam se verpligtinge met betrekking tot die beheer van die skool se skoolfonds.

⁹³ Hudson *sp.*

⁹⁴ Hudson *sp.*

⁹⁵ Hudson *sp.*

⁹⁶ Die taakspan van die Departement van Onderwys het bepaal dat bestuur (deur die skoolhoof) belangrik is omdat dit 'n ondersteunende raamwerk vir onderrig en leer daarstel. Omdat die skoolhoof die konstante faktor is, is hy/sy die beste persoon om daardie raamwerk te voorsien, uit te bou en te onderhou. Die taakspan het soos volg bepaal: "Management in education is not an end itself. Good management is an essential aspect of any education service, but its central goal is the promotion of effective teaching and learning ... The task of management at all levels in the education service is

of 'n pad saam met hul personeel loop, moet skoolhoofde ook aandag skenk aan onmiddellike probleme soos dissipline, wat 'n bedreiging vir doeltreffende onderrig en leer inhou.

4 5 Gevolgtrekking

Hierdie hoofstuk het gekonsentreer op die verhouding tussen die skoolhoof en die beheerliggaam van 'n openbare skool. Die wetlike raamwerk waarbinne die beheerliggaam van 'n skool moet funksioneer, is eerstens uiteengesit. Die rol van die skoolhoof binne hierdie raamwerk is daarna bespreek.

Die begrippe “beheer” en “bestuur” is ook duidelik omskryf, en die rolle van 'n beheerliggaam en skoolhoof is gelykgestel met die rolle van 'n direksie en hoofuitvoerende beampste van 'n maatskappy. Uit die verklaring van die twee begrippe “beheer” en “bestuur” blyk duidelik dat die hoof van 'n openbare skool 'n tweeledige rol het: Enersyds is die hoof verantwoordbaar teenoor die Departementshoof, synde sy werkgewer; andersyds doen die hoof verslag aan die skoolbeheerliggaam waartoe hy ampshalwe behoort.

Die belang van 'n goeie, werkende verhouding tussen die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam is deur die Taakspan oor Onderwysbestuurontwikkeling, beklemtoon. Hierdie taakspan het bevind dat die verhouding tussen die skoolhoof en beheerliggaam nie altyd so voor die hand liggend is nie, en dat gereelde kommunikasie tussen die beleidsbepalers en die skoolhoof van kardinale belang is.⁹⁷ Hierdie verhouding moet tot voordeel van die skool en die gemeenskap wees ten einde skoolverbetering, met inbegrip van beter onderrig en leer, te verseker.⁹⁸ 'n Stewige vennootskap skep die geleentheid vir die betrokke belanghebbendes om eienaarskap van die skool te aanvaar, en dwing vennote om verantwoordelikheid te neem vir die bevordering van die skool en die gemeenskap.⁹⁹ Die teendeel is egter

ultimately the creation and support of conditions under which teachers and their students are able to achieve learning ... the extent to which effective learning is achieved therefor becomes the criterion against which the quality of management is to be judged.” Departement van Onderwys *Report of the task team on education management development* 1996c 27. Doeltreffende onderrig en leer gebeur egter nie oornag nie, maar verg toekomsbeplanning deur die professionele bestuurder van 'n skool, synde die skoolhoof.

⁹⁷ Departement van Onderwys 1996b) *Changing Management to Manage Change in Education* 13-14.

⁹⁸ Heystek 2004 *S. Afr.j.educ.* 308.

⁹⁹ Bagarette 2011 *J Soc Sci* 228.

ook waar: 'n Wankelrige verhouding of vennootskap gee aanleiding tot 'n wanfunksionele skool waar die ideaal van selfbestuur nie haalbaar is nie.¹⁰⁰

Asof die kompleksiteit van die verskillende belanghebbendes se rolle en die kwesbaarheid van die verhouding tussen die beheerliggaam en skoolhoof nie genoeg is nie, word hierdie partye se taak verder bemoeilik deur onregmatige inmenging deur die Departement van Onderwys. Hoofstuk 5 stel ondersoek in na die wyse waarop die Departement van Onderwys se optrede aanleiding gee tot konfliksituasies in die onderwys, en watter impak hierdie konflik op die beheer en bestuur van 'n openbare skool het.

¹⁰⁰ Heystek 2004 S. *Afr.j.educ.* 310.

HOOFSTUK 5

Departement van Onderwys se rol in die beheer en bestuur van openbare skole

5 1 Inleiding

Voor 1994 het Suid-Afrika 'n stelsel van parlementêre soewereiniteit gevolg. Dit het daarop neergekom dat die parlement die hoogste gesag in die Republiek was. Die Parlement kon dus onbelemmerd wette uitvaardig, sonder enige effektiewe kontrole oor die uitoefening van sy magte. Sedert 1994 volg Suid-Afrika 'n konstitusionele stelsel, waarin die Grondwet – en nie meer die Parlement nie – die hoogste gesag in die land is.¹ In hierdie nuwe stelsel bestaan daar verskillende sfere binne die staat, wat elk met bepaalde magte en funksies beklee is. Dit kom neer op die beginsel van “skeiding van magte”, wat bepaal dat die funksies van die staat as uitvoerend, wetgewend en regsprekend geklassifiseer word, en dat die verskillende funksies deur verskillende sfere uitgeoefen word wat nie met die uitoefening van die ander sfere se magte mag inmeng nie.² Elke funksie moet uitgevoer word deur aparte afdelings binne die regering ten einde 'n oorkonsentrasie van mag in 'n bepaalde persoon of instelling te voorkom, soos wat voor 1994 die geval was.³ Die beginsel van “skeiding van magte” is egter van nul en gener waarde indien dit nie met gepaste “kontrole en beheer”⁴ gepaardgaan nie. Die doel met laasgenoemde is om te verseker dat die verskillende takke van die regering mekaar intern kontroleer en as 'n teenwieg vir die mag van die ander takke dien (beheer). “Kontrole en beheer” moet verseker dat die takke van die regering verantwoordbaar is teenoor mekaar.⁵ Hierdie beginsels was afwesig in die vorige bedeling; daar was geen effektiewe kontrolemeganismes om te verseker dat die staat nie wetgewing uitvaardig of besluite neem wat die meerderheid van die mense waaroor daar regeer is, negatief beïnvloed nie.

Hierdie nuwe era het 'n drastiese verandering in konstitusionele reg en praktyk in Suid-Afrika tot gevolg gehad. Die Grondwet⁶ het die hoogste gesag in die land

¹ Art 2 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996; Colditz (regsmening) “Die Suid-Afrikaanse staatsbestel” (2003c) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

² Hfst 4, 5 en 8 sowel as art 40 van die Grondwet.

³ Currie & De Waal *The Bill of Rights Handbook* (2005) 18.

⁴ Currie & De Waal 18, “checks and balances”.

⁵ Currie & De Waal 21.

⁶ Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

geword, en al die staatsorgane, met inbegrip van die Parlement, is ondergeskik daaraan.⁷

Hoofstuk 1 van die Grondwet bevat die grondliggende bepalings van dié nuwe stelsel. Artikel 1 bepaal dat die Republiek van Suid-Afrika 'n soewereine, demokratiese staat is, wat onder andere op menswaardigheid, gelykheid, vryheid, nie-rassigheid en nie-seksisme, die oppergesag van die Grondwet berus, sowel as op algemene stemreg vir volwassenes, 'n nasionale gemeenskaplike kieserslys, gereelde verkiesings en 'n veelpartystelsel van demokratiese regering. Een duidelike gevolg van hierdie konstitusionele stelsel is dat die staat onderworpe is aan die reg, en veronderstel is om nie net die reg te onderhou nie, maar ook verplig is om elke konstitusionele en wetlike verpligting wat opgelê is, tot in die kleinste besonderhede na te kom.⁸

Hierdie hoofstuk stel ondersoek in na die rol wat die staat veronderstel is om in die onderwys te speel, en die rol wat die staat in werklikheid vervul. Die eerste deel bied 'n uiteensetting van die staat se rol, soos wat die Grondwet en ander onderwyswetgewing voorskryf. Die verhouding tussen die staat en die beheerliggaam word bespreek, waarna daar aangedui word hoe die staat versuim om sy plig as vennoot na te kom. Laastens word die arbeidsverhoudinge tussen die staat en opvoeders, bepaald die skoolhoof, onder die loep geneem, en hoe artikel 16A van die Skolewet hierdie verhouding beïnvloed.

5 2 Staat se mandaat ten opsigte van onderwys

Die Grondwet het ook drastiese implikasies vir die onderwys in Suid-Afrika gehad. Artikel 29 van die Grondwet bepaal dat elkeen die reg het om basiese onderwys by 'n openbare instelling te ontvang, en, waar redelik moontlik, in die taal van eie keuse. Onderwyswitskrif 1⁹ bepaal in hoofstuk 5 dat die staat se betrokkenheid by skoolbeheer beperk moet word tot die minimum wat nodig is vir regs aanspreeklikheid, en dat dit op deelnemende bestuur moet berus.

⁷ Malherbe & Van Eck "The state's failure to comply with its constitutional duties and its impact on democracy" 2009 *TSAR* 209.

⁸ Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 209.

⁹ Departement van Onderwys *Education and Training in a Democratic South Africa: First Steps to Develop a New System* (1995a).

In *Onderwyswitskrif 2*¹⁰ bepaal die Minister van Onderwys dat die Ministerie van Onderwys slegs sy verpligting om 'n demokraties beheerde en billike onderwysstelsel van hoë gehalte te voorsien, kan nakom indien sowel die nasionale as provinsiale onderwysowerhede streng, konsekwent en samewerkend binne hul onderskeie sfere van wetgewende en uitvoerende bevoegdheid optree, ooreenkomstig die grondwetlike waarborge van fundamentele regte en behoorlike regsproses.

Hierdie verpligting van die Departement van Onderwys om streng binne hulle wetgewende en uitvoerende bevoegdheid op te tree, word saamgevat in die beginsel van legaliteit. Hierdie beginsel kom daarop neer dat die staat net mag doen wat die wet voorskryf. Enige optrede buite hierdie wetgewende raamwerk sal *ultra vires* wees. In *Fedsure Life Assurance Ltd v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council*¹¹ het die Konstitusionele Hof die volgende opmerking rakende die legaliteitsbeginsel gemaak:

“It seems central to the conception of our constitutional order that the Legislature and Executive in every sphere are constrained by the principle that they may exercise no power and perform no function beyond that conferred upon them by law.”¹²

Die beginsel van legaliteit strek egter verder. In *Bel Porto School Governing Body v Premier, Western Cape*, het die Konstitusionele Hof beslis dat “(t)he exercise of all public power must comply with the Constitution, which is the supreme law, and the doctrine of legality which is part of that law”.¹³

Hierdie reg op basiese onderwys wat in artikel 29 van die Grondwet verskans is, is 'n reg van individue teen die staat.¹⁴ Ingevolge artikel 7(2) van die Grondwet, moet die staat hierdie reg “eerbiedig, beskerm, bevorder en verwesenlik”. Dít is die staat se rol of belang in onderwys – niks minder nie en beslis niks meer nie. Dit is dus nié die staat se reg of plig om die reg op onderwys te beperk, of om in te meng met die wyse

¹⁰ Departement van Onderwys *Report of the Committee to Review School Organisation, Governance and Funding* (1995b) par 2.4.

¹¹ 1998 2 SA 1115 (HHA).

¹² 1998 2 SA 1115 (HHA).

¹³ 2002 3 SA 265 (KH), 2009 9 BCLR 891 (KH).

¹⁴ *Western Cape Minister of Education v Governing Body of Mikro Primary School* 2005 JOL 14774 (HHA) par 31.

waarop burgers hierdie reg uitoefen nie, solank die uitoefening nie ander se regte en belange bedreig of daarop inbreuk maak nie.¹⁵

Die staat se mandaat ten opsigte van onderwys het 'n negatiewe sowel as 'n positiewe sy.¹⁶ Die negatiewe plig van die staat is om die reg op onderwys te eerbiedig. Dít beteken eenvoudig dat die staat nie moet inmeng nie. Die positiewe verpligting is om die reg op onderwys te beskerm, te bevorder en te verwesenlik.¹⁷ Hierdie verpligtinge is dan ook vasgelê in die tersaaklike bepalings van die Skolewet¹⁸ en die Wet op Indiensneming van Opvoeders.¹⁹ Die aanhef tot die Skolewet bevestig die staat se verpligting ingevolge artikel 29 van die Grondwet. Dit lui soos volg:

“NADEMAAL die bereiking van demokrasie in Suid-Afrika afstand gedoen het van die voormalige onderwysstelsel wat gebaseer was op rasse-ongelykheid en -skeiding; en

NADEMAAL hierdie land 'n behoefte het aan 'n nuwe nasionale stelsel vir skole wat die onregte in onderwysvoorsiening van die verlede sal regstel, onderwys van progressief hoë gehalte aan alle leerders sal voorsien en op hierdie wyse 'n hegte fondament vir die ontwikkeling van al ons mense se talente en bekwaamhede sal lê, die demokratiese transformasie van die gemeenskap sal bevorder, rassisme en seksisme en alle ander vorms van onregverdig diskriminasie en onverdraagsaamheid sal bekamp, tot die uitwissing van armoede en die ekonomiese welstand van die gemeenskap sal bydra, ons verskeidenheid van kulture en tale sal beskerm en bevorder, die regte van alle leerders, ouers en opvoeders sal handhaaf, en hul aanvaarding van verantwoordelikheid vir die organisasie, beheer en finansiering van skole in vennootskap met die Staat sal bevorder; en

NADEMAAL dit nodig is om eenvormige norme en standaarde vir die opvoeding van leerders by skole en die organisasie, beheer en finansiering van skole oor die hele Republiek van Suid-Afrika te stel;

WORD DAAR DERHALWE deur die Parlement van die Republiek van Suid-Afrika soos volg bepaal:- ...”

¹⁵ Colditz “Principles for a new legislative framework to improve school education in South Africa” (2011).

¹⁶ Vir 'n bespreking van die positiewe en negatiewe verpligtinge van die staat, sien *The Governing Body of the Juma Mashid Primary School v Essay* 2011 (ZAKH) par 13.

¹⁷ Colditz (2011) 5-6.

¹⁸ Wet 84 van 1996.

¹⁹ Wet 76 van 1998.

In die res van die Skolewet word daar dan deur middel van sekere artikels duidelike verpligtinge aan die staat opgelê. Artikel 6A van die Skolewet beveel die Minister van Onderwys om 'n nasionale kurrikulumstelsel daar te stel, sowel as prosedures vir die evaluering van leerderprestasie. Artikel 12 beveel die Lid van die Uitvoerende Raad van elke provinsie om openbare skole te voorsien; artikel 19 verplig die Departementshoof om opleiding aan beheerliggame te voorsien, terwyl artikel 34 en 35 onderskeidelik bepaal dat die staat openbare skole moet finansier en dat die Minister norme en standaarde moet bepaal vir die wyse waarop hierdie finansiering moet geskied.

In wese het die staat dus die volgende vier hoofverpligtinge: Dit moet skole voorsien; dit moet onderwys finansier; dit moet toesig hou oor die gehalte van die onderwys, en dit moet behoorlik opgeleide en gekwalifiseerde opvoeders voorsien.²⁰

5 3 Deelnemende bestuur – verhouding tussen die Departement van Onderwys en beheerliggame

Soos reeds genoem is, bepaal Onderwyswitskrif 1 dat die staat se betrokkenheid by skoolbeheer op deelnemende bestuur moet berus.²¹ Witskrif 2 stel dit verder duidelik dat die beheer van openbare skole deel is van die land se nuwe demokratiese bestel. As sodanig, moet dit 'n ware vennootskap wees tussen 'n plaaslike gemeenskap en die provinsiale onderwysdepartement.²² Die aanhef tot die Skolewet verwys dan ook na 'n vennootskap tussen die staat, alle leerders, ouers en opvoeders.

Ten einde te verstaan wat van die betrokke partye in die vennootskap verwag word, moet die begrip “vennootskap” van nader bekyk word. In 2010 het Groot-Brittanje en Afrika, deur middel van verskillende universiteite in Brittanje en Afrika, regeringsdepartemente met mekaar in vennootskap getree, met die oog op navorsing oor, en die ondersteuning van, sosio-ekonomiese en ander kwessies. Een sodanige vennootskap handel oor hoër en voortgesette onderwys.²³ Uit hierdie vennootskap het 'n dokument getiteld *Good Practices in Educational Partnerships*

²⁰ Colditz (2011) 6. Sien hfst par 2 5 3 vir 'n bespreking hieroor.

²¹ Departement van Onderwys (1995a).

²² Departement van Onderwys *White Paper 2 The organisation, governance and funding of schools* (1996a) 25.

²³ Sien http://www.acu.ac.uk/hosted_organisations/africa_unit_home; <http://www.ukafrica.net/>, en <http://www.britishcouncil.org/learning-what-is-eap.htm> vir nadere besonderhede van hierdie vennootskap en die betrokke partye.

Guide gespruit. Hierdie dokument bevat tien basiese beginsels van 'n vennootskap.²⁴ Alhoewel geen twee vennootskappe dieselfde is nie, is daar tog sekere universele beginsels wat vir alle vennootskappe geld.

Hierdie tien beginsels behoort ook op die vennootskap tussen die staat, verteenwoordig deur die Departement van Onderwys, en die ander vennote in die onderwys toegepas te word. Ander vennote sluit in skoolhoofde, leerders, ouers en opvoeders, verteenwoordig deur die beheerliggaam van 'n betrokke skool. Die tien beginsels word vervolgens kortliks bespreek, en die relevansie daarvan vir die vennootskap tussen die Departement van Onderwys en beheerliggame word aangedui.

5 3 1 *Mede-eienaarskap en gedeelde verantwoordelikheid*

Hierdie beginsel kom daarop neer dat die doelwitte en verwagtinge van alle betrokke partye in die vennootskap duidelik uiteengesit moet word. Daar moet breedvoerige besprekings tussen die vennote plaasvind voordat besluite geneem word. Pogings moet aangewend word om wedersydse insig in die verskillende vennote se verwagtinge te verkry. Dít beteken dat vennote gesamentlik moet deelneem aan elke besluitnemingsproses, en geen besluit wat op 'n ander vennoot betrekking het, mag sonder voorafbespreking geneem word nie. Vennote moet na mekaar se behoeftes, voorstelle en bekommernisse luister.²⁵

Met betrekking tot die vennootskap tussen die Departement van Onderwys en beheerliggame, kom dit daarop neer dat die partye gereeld moet ontmoet ten einde hierdie doelwitte en verwagtinge aan mekaar voor te lê. Dit sou dan ook beteken dat die nodige strukture vir sodanige ontmoetings ingestel moet word. Een sodanige struktuur is die nasionale raadplegende forum. Hierdie raadplegende forum is 'n nie-politieke en nie-statutêre liggaam wat na onderhandeling tussen FEDSAS en die destydse minister van onderwys tot stand gekom het. Op nasionale vlak bestaan hierdie forum uit die Minister van Basiese Onderwys, die Direkteur-Generaal van Basiese Onderwys sowel as verteenwoordigers van skoolbeheerliggaamorganisasies. Soortgelyke forums is in sommige provinsies ook

²⁴ Wannie *et al Good Practices in Educational Partnerships Guide* (2010) beskikbaar op http://www.heai.ie/files/Good_Practice_Guide-1.pdf.

²⁵ Wannie *et al* 34-35.

tot stand gebring. Op provinsiale vlak bestaan die forum uit die bepaalde provinsie se departementshoof van onderwys, departementele amptenare wat by die Departement van Onderwys werk, sowel as provinsiale verteenwoordigers van skoolbeheerliggaamorganisasies. Dit behoeft beklemtoning dat hierdie forums tot die mate waar dit wel bestaan, nie-statutêre liggame is en in werklikheid op 'n informele vlak tot stand gebring is.²⁶

Die Suid-Afrikaanse Skolewet²⁷ bevat duidelike bepalings met betrekking tot die rolle van die verskillende vennote, en daarom kan daar geregverdigde verwagtinge aan albei kante ontstaan dat die betrokke vennote aan sodanige wetlike bepalings sal voldoen. Dít beteken verder dat die Departement van Onderwys nie sonder meer besluite kan neem wat 'n drastiese uitwerking op skole kan hê, sonder om dit vooraf met die verteenwoordigende liggame te bespreek nie. In die praktyk gebeur dit egter dat die Departement van Onderwys voor die voet wetswysigings en regulasies uitvaardig wat 'n nadelige effek op sy vennote het. Een voorbeeld hiervan is die artikel 38A-regulasies wat op 15 Desember 2011 uitgevaardig is. Hierdie regulasies verbied die betaling van ongemagtigde besoldiging of die toestaan van finansiële voordeel of goederevoordeel aan sekere werknemers (werknemers in diens van die staat). Die raadplegingsproses wat die uitvaardiging voorafgegaan het, is 'n sprekende voorbeeld van hoe gebrekkige konsultasie of kommunikasie tot frustrasie lei. Die Departement van Onderwys het wel met die belangegroepe oorleg gepleeg, maar ongelukkig etlike jare voor die uitvaardiging en inwerkingtreding van die regulasies reeds. Die vennote se kommentaar en bydraes is glad nie in aanmerking geneem nie. Die regulasies is in die Desembervakansie uitgevaardig, wanneer skoolhoofde nie by hulle skole is nie en dus nie onmiddellik daarvan kon kennis dra nie. Die regulasies het groot opslae gemaak, en skole was onseker oor die werking en regsgeldigheid daarvan. Kort ná die uitvaardiging van die regulasies het FEDSAS die Departement etlike kere versoek om dit terug te trek, maar absoluut geen reaksie is ontvang nie. FEDSAS, tesame met die Suid-Afrikaanse Onderwysunie het hulle na die hof gewend. Eers nadat die hofstukke op die Departement beteken is, het hulle

²⁶ Die Wet op Nasionale Onderwysbeleid, Wet 27 van 1996, maak wel in art 11 voorsiening vir 'n statutêre adviserende liggaam. Hierdie bepaling is egter onderworpe aan die diskresie van die Minister en nog geen sodanige liggaam is ingestel nie. Dit is interessant om daarop te let dat art 11 deur die Wysigingswet op Onderwyswette 31 van 2007 gewysig is. Die art het aanvanklik bepaal dat die Minister 'n liggaam moet instel maar is gewysig na "kan...instel".

²⁷ Wet 84 van 1996.

ingestem om aan hulle vennote se versoek gehoor te gee. Op 17 Augustus 2012 het die Minister van Basiese Onderwys die regulasies teruggetrek.²⁸

5 3 2 *Vertroue en deursigtigheid*

Vennote moet eerlik en deursigtig wees wanneer vennootskapsdoelwitte, motiverings vir sekere optrede binne die vennootskap, bestuurskwessies, toegang tot hulpbronne en begrotingskwessies bespreek word.²⁹

Wat die vennootskap tussen die Onderwysdepartement en die skoolgemeenskap betref, het al die partye 'n plig om te alle tye met mekaar eerlik te wees. Die Departement moet deurentyd met die skole oop kaarte speel oor beskikbare hulpbronne en die verspreiding daarvan. In die praktyk gebeur dit egter dat Onderwysdepartemente bloot omsendskrywes uitstuur waarin aangedui word dat die Departement nie genoeg geld of hulpbronne beskikbaar het nie, welke geld en hulpbronne hulle volgens die Skolewet aan skole moet toedeel, sonder om die situasie vooraf met skole te bespreek. Die gevolg is dat skole heeltemal onkant betrap en hul begrotings omvergewerp word, omdat die skole nou self hierdie geld of hulpbronne moet voorsien. Indien die Onderwysdepartemente vooraf met skole oorleg gepleeg het, kon skole in hulle begrotings daarvoor voorsiening gemaak het. Daar word ook aan die media verkondig dat skole handboeke en skryfbehoeftes sal ontvang, maar op voetsoolvlak het sekere skole teen April 2012 nog geen handboek gesien nie.³⁰

5 3 3 *Wedersydse begrip vir kulturele en werksomgewings*

Dit is van kardinale belang dat die betrokke vennote die konteks waarin elke ander vennoot werk, behoorlik verstaan en weet watter realistiese verwagtinge gekoester

²⁸ SK No. 35600 AK 662 van 2012, 17 Aug 2012.

²⁹ Wannie *et al* 36-37.

³⁰ Ministerie van Basiese Onderwys *Statement on the state of readiness for schooling 2012 inland* (2012) beskikbaar op <http://www.education.gov.za/Newsroom/MediaReleases/tabid/347/ctl/Details/mid/1930/ItemID/3286/efault.aspx> - die Minister noem uitdruklik dat die aflewering van handboeke in die Vrystaat reeds begin het maar die hoofartikel in die *Volksblad* van 15 Mrt 2012 maak bekend dat baie skole in die Vrystaat onder studiemateriaaltekorte gebuk gaan. Op 13 Mei 2012 doen Annette Lovemore, DA-skaduminister van Basiese Onderwys verslag dat party skole in die Vrystaat en KwaZulu-Natal steeds geen handboeke ontvang het nie, en dat skole in Limpopo die verkeerde handboeke ontvang het (<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=298077&sn=Detail&pid=71616>).

kan word. Vennote moet mekaar se kulturele omgewing waardeer en respekteer. 'n Basislyn van die beskikbare vermoë aan albei kante van die vennootskap moet vasgestel word ten einde verwagtinge te kan beplan en bestuur. Die oorskatting van vermoë of die onderskatting van tydsraamwerke as gevolg van 'n gebrek aan kennis oor 'n vennoot se werksomgewing, vertraag en beperk die omvang van vennootskappe.³¹

In onderwysverband is dit ewe belangrik dat die vennote mekaar se verskillende werksomgewings respekteer. Die Departement van Onderwys moet begrip hê daarvoor dat Suid-Afrika uit 'n diverse groep skole bestaan, en daarom kan daar nie een oplossing of reël vir almal wees nie. Daar is funksionele en disfunksionele skole, wat in werklikheid beteken dat daar ook funksionele en disfunksionele beheerliggame is. Die Onderwysdepartement probeer dikwels albei groepe se frustrasies met een stel reëls hanteer, terwyl die blote bestaan van slegs een stel reëls dikwels die frustrasie veroorsaak. Eweneens moet skole begrip hê vir die Onderwysdepartement se omstandighede, wat dikwels 'n tekort aan mannekrag, geld en kennis insluit.³²

5 3 4 Duidelike verdeling van rolle en verantwoordelikhede

Elke vennoot se rol en verantwoordelikhede moet duidelik bepaal en vasgestel word. Die rolle en verantwoordelikhede van die vennote moet van hulle vermoëns en vaardighede afhang. In sommige gevalle sal dit nodig wees dat sekere vennote opleiding ontvang ten einde te verseker dat hulle hul rolle in die vennootskap optimaal vervul. Vennote moet seker maak dat almal mekaar se rolle en verantwoordelikhede in die vennootskap duidelik verstaan, en moet mekaar se rolle respekteer. 'n Stelsel moet ingestel word waardeur vennote mekaar aanspreeklik kan hou vir die vervulling van hul onderskeie rolle.³³

Die Suid-Afrikaanse Skolewet³⁴ en ander onderwyswetgewing³⁵ los grootliks hierdie probleem op deur die betrokke partye se rolle uiteen te sit. Die probleem ontstaan

³¹ Wannie *et al* 38-39.

³² Ministerie van Basiese Onderwys 2012 *Basic Education Budget Vote Speech*. In haar begrotingsrede op 17 Mei 2012 het die Minister van Basiese Onderwys erken dat hulpbronvoorsiening aan onderwys en die gereedheid en vermoë van staatsamptenare om beleid en wetgewing doeltreffend in werking te stel, 'n struikelblok is vir die verbetering van die leer- en onderwysomgewing (<http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=27477&tid=68462>).

³³ Wannie *et al* 40-41.

³⁴ Wet 84 van 1996.

egter wanneer die vennote nie hierdie wetgewing ken of verstaan nie, of bloot buite die gestelde raamwerk optree en op mekaar se terreine begin beweeg. In hoofstuk 6 van hierdie verhandeling word daar juis bepaalde gevalle bespreek waar die Departement van Onderwys buite sy magte optree.

5 3 5 Doeltreffende en gereelde kommunikasie

Kommunikasie is noodsaaklik vir die monitering en bevordering van die vennootskap. Doeltreffende en gereelde kommunikasie tussen vennote moet in stand gehou word om 'n onbelemmerde vloeï van inligting tussen vennote te verseker, toe te sien dat enige uitdagings en probleme oor en weer oorgedra word, te sorg dat elke vennoot deurentyd perspektief behou, en dat vennote se resultate aan almal oorgedra word. Doeltreffende en gereelde kommunikasie is ook nodig om vertroue op te bou.³⁶

Die belang van hierdie beginsel vir die onderwysvennootskap kan nie genoeg beklemtoon word nie. Die nodige strukture vir kommunikasie, soos die nasionale en provinsiale forums waarna vroeër verwys is, is beskikbaar, en die vennote moet dit optimaal gebruik. Talle hofsake kon al vermy geword het indien daar doeltreffende kommunikasie tussen die betrokke vennote plaasgevind het.

5 3 6 Gesamentlike strategiese beplanning en inwerkingstelling

Strategiese beplanning en inwerkingstelling is die sleutel tot sukses vir enige vennootskap. Probleme en uitdagings waaraan die vennootskap moet aandag skenk, moet bepaal word. Alle betrokke partye moet die volhoubaarheid van die beplanning oorweeg. In groter vennootskappe kan dit nuttig wees om 'n verteenwoordigende komitee saam te stel om die strategiese beplanning te verfyn en die kundigheid van alle partye aan te wend. Strategiese beplanning is van kardinale belang in 'n vennootskap, om die volgende redes:

- Om eenstemmigheid te bereik oor die doelwitte van die vennootskap.
- Om te besluit oor die gewenste resultate ten opsigte van die doelwitte.

³⁵ Ander onderwyswetgewing sluit onder andere in die Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998; die Wet op Nasionale Onderwysbeleid, Wet 27 van 1996; die Toelatingsbeleid vir Gewone Openbare Skole, gepubliseer ingevolge AK 2432 in Staatskoerant 19377 van 19 Okt 1998, en die Nasionale Beleid oor MIV/vigs vir Leerders en Opvoeders, gepubliseer ingevolge AK 1926 in Staatskoerant 20372 van 10 Aug 1999. Die onderskeie rolle van die betrokke vennote in onderwys word in meer besonderhede in hfst 3 tot 5 van hierdie verhandeling bespreek.

³⁶ Wannie *et al* 42-44.

- Om die vennootskap se aksieplan te ontwikkel.
- Om realistiese tydskale vir elke fase van die plan te bepaal.
- Om eenstemmigheid te bereik oor dienslewering en projekbestuur.
- Om 'n vennootskapsraamwerk daar te stel, hetsy in die vorm van 'n samewerkingsooreenkoms of op ander informele wyses.³⁷

Die oogmerke van die vennootskap moet gereeld hersien word. Die oogmerke in die onderwysstelsel word duidelik in die aanhef tot die Skolewet uiteengesit. Die betrokke vennote moet net gereeld met mekaar kommunikeer oor die frustrasies en probleme wat hulle in die bereiking van sodanige doelwitte ondervind. Hoekom voldoen vennote nie aan sekere tydsraamwerke nie? Hoekom word sekere resultate nie gelewer nie? Wat kan die een vennoot doen om die ander vennoot se las te verlig? Die Departement van Onderwys en skole moet hierdie tipe vrae aan mekaar stel. Die Departement van Onderwys het in 2011 *The Strategic Plan 2014*³⁸ bekend gestel. Hierin word 12 uitkomstes uiteengesit waarop die Departement van Basiese Onderwys tussen 2011 en 2014 sal konsentreer. In hierdie dokument verklaar die Departement dat samewerking met hul vennote in die onderwysstelsel een van die Departement se grondliggende waardes is.³⁹ Die vennote moet deurentyd onthou dat almal dieselfde doel najaag, naamlik om die belange van die leerders te dien, en hierdie doelwit moet in die strategiese beplanning na vore kom.

5 3 7 Toewyding van die personeel en bestuur

Dit is belangrik dat die vennote bewus is van die implikasies van die stigting van 'n vennootskap sowel as die handhawing van die vennootskapsverhouding oor 'n tydperk. 'n Vennootskap kan op meer as een vlak druk op die vennote plaas, en daarom is alle betrokke individue se sterk verbintenis tot, of toewyding aan, die vennootskap 'n sleutel tot sukses. 'n Vennootskap moet belangstelling van binne die vennootskap self hê om te verseker dat die vennootskap gehandhaaf word en op lang termyn 'n verskil maak. 'n Daadwerklike verbintenis deur die senior bestuur van die betrokke partye in die vennootskap is veral belangrik. Terselfdertyd kan 'n vennootskap nie ten volle funksioneer sonder die ondersteuning van ander personeel

³⁷ Wannie *et al* 45-50.

³⁸ Departement van Basiese Onderwys 2011a *Department: Basic Education Action Plan to 2014: Towards the Realisation of Schooling 2025*.

³⁹ Departement van Basiese Onderwys 2011a.

nie. Daar moet 'n groep toegewyde mense wees met die nodige kundigheid en tyd om van die vennootskap 'n sukses te maak.⁴⁰ Die bestaan van kommunikasieforums sal sinneloos wees indien die vennote nie die strukture optimaal benut nie. Die Minister van Basiese Onderwys en ander amptenare van die Departement van Onderwys moet gereadig beskikbaar en betrokke wees.

5 3 8 'n Ondersteunende institusionele infrastruktuur

Om gretig en toegewyd te wees is egter nie genoeg om die sukses van die vennootskap te verseker nie. Vennote moet mekaar ondersteun om te verseker dat die betrokke individue die tyd, kundigheid en vermoë het om die vennootskap se doelwitte te bereik. Om hierdie infrastrukturele behoeftes uit te wys, moet die vennote dit egter op 'n deursigtige wyse onderling bespreek. Sommige individue in die vennootskap kan tekortskiet wat betref sekere vaardighede wat vir die verwesenliking van 'n spesifieke oogmerk van die vennootskap benodig word. Daar moet dus opleidingsprogramme voorsien word om 'n vennoot se vaardighede, en dus ook bydrae tot die vennootskap, te verbeter.

Terwyl individuele toewyding 'n belangrike rol speel, moet daar altyd onthou word dat 'n vennootskap 'n gesamentlike poging is. Vennootskappe moet 'n ondersteunende infrastruktuur daarstel wat hulpbron- en vaardigheidstekorte hanteer.⁴¹

Hierdie beginsel is baie belangrik vir die voortbestaan van 'n gesonde vennootskap tussen die Onderwysdepartement en skole, verteenwoordig deur beheerliggame. Onderwys is 'n gespesialiseerde gebied, en indien die departementele amptenare nie genoegsame kennis het van onderwyspraktyke en -reg nie, kan dit die leerders se reg op basiese onderwys in gedrang bring. Werknemers, synde die opvoeders, kan hul vertroue in hul werkgewers, synde die departementele amptenare, verloor, of, nóg erger, landsburgers kan hul vertroue in die staat verloor, wat tot grootskaalse frustrasie sal lei.

Aan die ander kant is dit ewe belangrik dat beheerliggame deeglik bewus is van hul taak, en dat hulle behoorlik opgelei word vir hul rol in die onderwys. Artikel 19 van die Skolewet bepaal dat die Departementshoof 'n program moet vestig om inleidende

⁴⁰ Wannie *et al* 51-54.

⁴¹ Wannie *et al* 55-57.

opleiding aan pas verkose beheerliggame te voorsien, om hulle in staat te stel om hulle werksaamhede te verrig. Voorts moet beheerliggame voortgesette opleiding ontvang ten einde die doeltreffende verrigting van hulle werksaamhede te bevorder. Hierdie artikel bepaal dat skoolhoofde en beamptes van die Onderwysdepartement alle nodige hulp aan beheerliggame moet voorsien in die verrigting van hulle werksaamhede. Hierdie artikel beklemtoon weereens dat die partye in 'n vennootskap met mekaar staan en dat onderlinge samewerking nodig is vir sukses.

5 3 9 *Kontrole en evaluering*

Kontrole en evaluering is van die belangrikste elemente van 'n doeltreffende vennootskap, omdat dit vordering en struikelblokke bepaal en evalueer. Dit is belangrik dat alle vennote aan mekaar terugvoer gee oor die funksionaliteit van die vennootskap deur middel van die bepaalde kommunikasiekanale. Dit is verder belangrik om die vennootskap gereeld te monitor en evalueer, om te verseker dat die doelwitte van die vennootskap nog op koers is. Monitering of kontrole moet deurlopend plaasvind en maak deel uit van goeie bestuurspraktyk. Die aanwysers van sukses moet gesamentlik bepaal en gereeld toegepas word. 'n Goeie vennootskap is voortdurend aan die ontwikkel, en leiers moet die vennootskap evalueer en gereeld nuwe geleenthede uitwys. Vennote moet die kontrole- en evalueringsmeganismes onderling bespreek en verseker dat dit prakties, duidelik en gepas is. 'n Suksesvolle vennootskap skep voortdurend nuwe geleenthede vir samewerking.⁴²

Die vennootskap tussen die Onderwysdepartement en beheerliggame is uniek omdat die betrokke vennote gereeld verander⁴³ en die een party – die Onderwysdepartement – in 'n sekere mate in 'n gesagsposisie teenoor die ander vennote staan: Skoolhoofde en opvoeders is immers werknemers van die Departement, en beheerliggame is gebonde aan regulasies wat die Minister as

⁴² Wannie *et al* 58-60.

⁴³ Art 31 van die Skolewet bepaal dat 'n lid van 'n beheerliggame, buiten 'n leerderlid, nie 'n termyn van drie jaar mag oorskry nie. Beheerliggameverkiesings vind dus elke drie jaar plaas, waartydens nuwe lede verkies word. Die vennote verander dus gereeld. Dit gebeur ook gereeld dat provinsiale departementele amptenare dikwels nie hul termyn voltooi nie. In die Oos-Kaap was daar bv tot dusver nog geen Departementshoof wat sy/haar volle termyn van vyf jaar voltooi het nie. Behalwe vir die eerste Departementshoof in die provinsie Noordwes, is die situasie daar presies dieselfde. Sedert die Departement van Onderwys in Limpopo in Desember 2012 onder administrasie geplaas is, was daar drie administrateurs in ses maande.

politieke hoof van die Departement uitvaardig. Die Skolewet skryf sekere prosedures voor waarvolgens beheerliggame geëvalueer of gemoniteer moet word. Artikel 25 van die Skolewet bepaal byvoorbeeld dat 'n Departementshoof die pligte van 'n beheerliggaam kan terugtrek indien daar op redelike gronde vasgestel is dat sodanige beheerliggaam opgehou het om die werksaamhede te verrig wat ingevolge wetgewing aan hom opgedra is. Die enigste manier waarop 'n beheerliggaam egter die Departement van Onderwys vir die uitvoering van sy pligte aanspreeklik kan hou, is deur middel van toepaslike regsaksie, wat tyd en geld in beslag neem. Die Minister van Basiese Onderwys het op 23 Desember 2011 die Wetsontwerp op die Nasionale Eenheid vir Onderwysevaluering en -ontwikkeling (NEEDU), 2011, vir kommentaar gepubliseer.⁴⁴ Ingevolge hierdie wetsontwerp word NEEDU as 'n regs persoon geskep. Hierdie liggaam moet onder andere daardie faktore uitwys wat skoolontwikkeling verhoed of bevorder; die invloed van historiese en sosiale faktore op opvoeding bestudeer; evalueer watter ondersteuning skole, skoolbeheerliggame, professionele bestuurders en opvoeders van distrikte sowel as provinsiale en nasionale departemente ontvang, sowel as die huidige status van Suid-Afrikaanse skole beoordeel. NEEDU moet voorts voorstelle maak rakende die regstelling van tekortkominge in die onderwys; die uitskakeling van struikelblokke vir onderwys van gehalte; die navolging van voorbeelde van goeie praktyk, en die verbetering van ondersteuning aan skoolbeheerliggame, professionele bestuurders en opvoeders deur provinsiale en nasionale departemente.

Die liggaam word saamgestel uit persone wat by skoolonderwys betrokke is, lede van organisasies gemoeid met skoolonderwys, sowel as lede van die publiek. Dit wil voorkom of hierdie wetsontwerp in 'n mate die leemte sal vul dat skoolbeheerliggame of ander rolspelers nie die Departement van Onderwys tot verantwoording kan roep nie. Dit is egter nog net 'n wetsontwerp. Beheerliggame moet steeds huidige regsweë volg indien die Departement, of sy amptenare, nie hul rol as vennoot nakom nie.

5 3 10 Volhoubaarheid

Dit is die laaste dog die belangrikste beginsel. Tensy daar nie duidelike finansiering bestaan nie, maak dit nie saak hoe streng die ander beginsels nagevolg word nie, want die vennootskap sal misluk. Die hulpbronne wat nodig is om van die

⁴⁴ SK 34858 van 23 Des 2011.

vennootskap 'n sukses te maak, sal afhang van die doelwitte en aktiwiteite van die vennootskap. By die bepaling hiervan, is dit belangrik dat die vennote realisties is oor die beskikbaarheid van hulpbronne, om seker te maak dat daar nie onrealistiese verwagtinge geskep word nie. Die wanbalans van hulpbronne, en die gebrek aan geleenthede om dit te bowe te kom, is struikelblokke wat vennootskappe in die gesig staar, wat dan hetsy moet afskaal of sekere tydsraamwerke moet verleng, wat op sy beurt groot frustrasie vir vennote veroorsaak.⁴⁵ Weereens word die belang van kommunikasie benadruk.

Finansiering in die onderwysstelsel is dikwels die bron van groot frustrasie. Aan die een kant vind grootskaalse wanbesteding deur die Departement van Onderwys plaas. Soos reeds in hoofstuk 2⁴⁶ genoem is beide die Departement van Onderwys in die Oos-Kaap sowel as Limpopo is in 2011 onder administrasie geplaas as gevolg van ondoeltreffendheid en wanadministrasie. In Limpopo was daar van 2009 tot 2012 oorbesteding van die begroting wat altesaam op ongeveer R2,6 miljard te staan kom.⁴⁷ As gevolg van begrotingstekorte in die Vrystaat, het skole nog geen vergoeding ontvang vir skoolgeldvrystellings in 2011 nie, en teen 15 Maart 2012 het talle skole nog geen studiemateriaal ontvang nie, omdat die Departement van Onderwys die verskaffers R96 miljoen skuld.⁴⁸ Aan die ander kant word die geld wat die onderskeie provinsiale departemente wél aan sommige skole oordra, wanbestuur deur beheerliggame of skoolhoofde as gevolg van 'n tekort aan kennis en ondervinding, of weens korrupsie en geldgierigheid.⁴⁹

5 4 Staat se pligsversuim

Om die beginsel van legaliteit, grondwetlikheid en demokrasie in die wetboeke of beginsels vas te lê, is egter nie genoeg om te verseker dat die staat wél sy wetlike verpligtinge nakom nie. Ná 'n byna euforiese afskop van die konstitusionele stelsel,

⁴⁵ Wannie *et al* 61.

⁴⁶ Par 2.5.3.

⁴⁷ Limpopo Departement van Onderwys 26 Mrt 2012.

⁴⁸ *Volksblad* (2012-03-15) 1.

⁴⁹ *Sowetan Live* (2011-06-24)

<http://www.sowetanlive.co.za/news/2011/06/24/furore-over-missing-school-funds>; *Sowetan Live* (2011-03-17) <http://www.sowetanlive.co.za/news/2011/03/17/principal-fired-over-misuse-of-funds>.

het die staat oor die afgelope paar jaar jammerlik versuim om sy verpligtinge ingevolge die Grondwet en ander wette na te kom.⁵⁰

In *Nyathi v MEC for Department of Health, Gauteng and Minister of Justice*⁵¹ is opgemerk dat die staat se versuim om sy verpligtinge na te kom, nie 'n nuwe verskynsel is nie.⁵²

“In more recent years, and in particular the period from 2002 onwards, courts have been inundated with situations where court orders have been flouted by state functionaries, who, on being handed such court orders, have given very flimsy excuses which in the end only point to their dilatoriness. The public officials seem not to understand the integral role that they play in our constitutional state ...”⁵³

Malherbe en Van Eck⁵⁴ onderskei tussen twee wyses waarop die staat kan versuim om sy pligte na te kom. Die eerste is waar die staat *bona fide* wetgewing verkeerd vertolk of 'n fout begaan. Die tweede is waar die staat nalatig of opsetlik sy verpligtinge verontagsaam, of doelbewus “gewaande mag”⁵⁵ aanneem oftewel hulself mag aanmatig. Volgens Beckmann en Prinsloo⁵⁶ kan die term “gewaande mag” een van twee vorme aanneem: Eerstens, waar die staat dink of glo dat hy die mag of gesag het om op 'n sekere manier op te tree, maar eintlik nie daarvoor beskik nie, en tweedens, waar die staat sy mag *male fide* uitoefen, soos waar die staat wéét dat hy nie op 'n sekere wyse mag optree nie, maar steeds kies dit wel te doen.

Die geldigheid van state wat deur middel van wetgewing regeer, word daarvan afgelei dat die wette regmatig uitgevaardig en afgedwing word.⁵⁷ Die departementele amptenare kan dus nie op redenasies soos onredelike of ontoepaslike wetgewing staatmaak nie. Hulle onwilligheid om aan wetgewing te voldoen, is niks anders as die aanname van “gewaande mag” nie. Malherbe en Van Eck voer aan dat dit haas ondenkbaar is dat die basiese beginsels van die Grondwet, soos die legaliteitsbeginsel en die beginsels van demokrasie, bedreig word deur die

⁵⁰ Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 209.

⁵¹ 2008 9 BCLR 865 (KH).

⁵² Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 209.

⁵³ 2008 9 BCLR 865 (KH) par 60.

⁵⁴ Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 211.

⁵⁵ Die term “gewaande mag” is die eerste keer deur Hattingh R in *Suid-Afrikaanse Onderwysunie v Departementshoof, Departement van Onderwys, Vrystaat* 2001 3 SA 100 (O) 107H gebruik.

⁵⁶ Beckmann & Prinsloo “Imagined power and abuse of administrative power in education in South Africa” 2006 *TSAR* 483.

⁵⁷ Beckmann & Prinsloo 2006 *TSAR* 484.

staatsfunksionarisse wat juis opdrag ontvang het om te verseker dat demokrasie in Suid-Afrika wortel skiet en uiteindelik welig groei.⁵⁸

In Suid-Afrikaanse onderwysverband is die verskynsel dat die Departement van Onderwys nie sy verpligtinge nakom nie of *male fide* optree, ook glad nie nuut nie. Prinsloo⁵⁹ merk tereg op dat daar oor die afgelope paar jaar 'n ontstellende tendens posgevat het van staatsamptenare wat hul magte misbruik, onregmatig in die bestuur en beheer van skole inmeng, hul plig versuim, regsoweriniteit ignoreer, en selfs hofbevele teen hulle verontagsaam. 'n Mens hoef net enkele hofsake te bestudeer om hierdie onrusbarende verskynsel te bevestig.⁶⁰ In *Head of Department of Education, Limpopo Province v Settlers Agricultural High School*⁶¹ moes die hof die Departementshoof vermaan vir sy weiering of versuim om aan bevele wat die Hoë Hof teen hom gegee het, te voldoen. Die Hof het soos volg bepaal: “nothing could be more demeaning of the dignity and effectiveness of courts than to have government structures ignore the orders”. Dit is ontstellend dat amptenare in uitvoerende posisies aan die basiese beginsels herinner moet word.⁶²

Die staat, sy funksionarisse en organe probeer al hoe meer hul stem dik maak deur in die werklike bevoegdhede van beheerstrukture op skoolvlak in te meng óf dit te probeer beperk. Sedert 1996 was daar 'n toenemende aantal hofsake waarin die hoofde van provinsiale onderwysdepartemente vir onwettige optrede teenoor skole voor stok gekry is, of waar amptenare na bewering hul plig teenoor skole versuim het.⁶³ Een so 'n hofsak is die onlangse een tussen die Federasie van Beheerliggame vir Suid-Afrikaanse Skole, die Suid-Afrikaanse Onderwysunie en die Departement van Onderwys in die Oos-Kaap.⁶⁴ Die hofsak was die gevolg van die besluit deur die Oos-Kaapse Departement van Onderwys om nie 6 282 vakante tydelike opvoedersposte te vul nie ten einde sy finansiële krisis te probeer oplos. Die aansoekers het 'n hersieningsaansoek ingevolge die bepalings van die Wet op

⁵⁸ Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 212.

⁵⁹ Prinsloo “State interference in the governance of public schools” 2006 *S. Afr.j.educ.* 355-368.

⁶⁰ Sien Beckmann en Visser “Enkele gedagtes oor die regsposisie en die rol van beheerliggame van openbare skole in die nuwe onderwysomgewing” 1999 *THRHR* 109.

⁶¹ 2003 11 BCLR 1212 (KH).

⁶² Visser 2006 *TSAR* 361.

⁶³ Prinsloo 2006 *S. Afr.j.educ.* 355-368. Hfst 6 van hierdie verhandeling behels 'n kritiese ontleding van nóg sulke hofsake waarin die staat se pligsversuim of magsmisbruik ter sprake kom.

⁶⁴ *FEDSAS v MEC for the Department of Basic Education, Eastern Cape* Saaknr 60/2011.

Bevordering van Administratiewe Geregtheid⁶⁵ gebring en 'n bevel versoek wat die volgende bepaling bevat:

- a) Dat die administratiewe handeling van die Departement van Onderwys in die Oos-Kaap om nie vakante poste in openbare skole in die Oos-Kaap te vul nie, of, as alternatief, sy versuim om 'n besluit te neem om sodanige poste te vul, hersien en ter syde gestel word ingevolge artikel 6 van Wet 3 van 2000; en
- b) dat die respondente beveel word om binne 10 dae vanaf die datum van die bevel onvoorwaardelik die nodige stappe te neem om die vakante poste te vul soos wat paragraaf 3.1 van PAM voorskryf.⁶⁶

Die hof het 'n tussentydse bevel uitgereik ingevolge waarvan die Oos-Kaapse Departement van Onderwys beveel is om binne vyf dae vanaf die betekening van die hofbevel die substantiewe poste te vul. Die Departement het egter versuim om aan die hofbevel te voldoen, en die Departement se aansoek dat die hofbevel ter syde gestel word, het misluk, sowel as die aansoek om verlof om te appelleer. In sy uitspraak het Eksteen R die baie belangrike stelling gemaak dat die struktuur van die stelsel wat die Skolewet vir skoolorganisasie, -beheer en -finansiering voorsien, nie haalbaar is nie, tensy die Departementshoof sy pligte nakom. Indien hy sy plig versuim, kan die stelsel in duie stort.⁶⁷ Dit herinner aan Sachs R se opmerking dat die staat nie van gewone landsburgers kan verwag om wetgewing en die howe te respekteer indien die staatsinstellings dit nie self doen nie.⁶⁸

'n Verdere fundamentele beginsel van die Grondwet waaraan die staat moet voldoen, maar liederlik versuim, is die beginsel van demokrasie. Die konsep of beginsel van demokrasie is nie 'n vaste een nie. Volgens Malherbe en Van Eck⁶⁹ sal die betekenis van demokrasie deur elke afsonderlike land se unieke norme, waardes, geskiedenis en kultuur bepaal word. Die betekenis van demokrasie word dus afgelei van die spesifieke politieke en sosiale samestelling van 'n bepaalde land. In die lig van die historiese agtergrond van Suid-Afrika se politieke bestel, is dit voor die hand

⁶⁵ Wet 3 van 2000.

⁶⁶ Uitgevaardig ingevolge die Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998. Kennisgewing 222 in SK19767 van 18 Feb 1999.

⁶⁷ *FEDSAS v MEC for the Department of Basic Education*, Eastern Cape Saaknr 60/2011 par 24.

⁶⁸ *Head of the Department, Department of Education, Limpopo Province v Settlers Agricultural School* 2003 11 BCLR 1212 (KH).

⁶⁹ Malherbe & Van Eck 2009 TSAR 214.

liggend dat die beginsel van demokrasie in Suid-Afrika méér behels as die blote vorm van regering. Currie en De Waal⁷⁰ kategoriseer demokrasie soos volg:

- Verteenwoordigende demokrasie: Die regering is verteenwoordigend van die mense.
- Deelnemende demokrasie: Mense en instellings moet die geleentheid gegun word om aan besluitnemingsprosesse deel te neem.
- Direkte demokrasie: Hierdie kategorie dien as 'n teenwig vir die politieke partye in 'n verteenwoordigende demokrasie, en skep 'n balans tussen verskillende belangegroepe wat by besluitneming betrokke is.

Currie en De Waal⁷¹ verklaar verder dat die Grondwet nie bloot voorsiening maak vir verteenwoordigende, deelnemende en direkte vorme van demokrasie, of vir die “formulering van die wil van die mense” nie, maar dat dit ook vereis dat die staat op die wil van die mense moet reageer. Die beginsel van demokrasie en die verwysings daarna in die Grondwet moet ook nagevolg word wat betref die begrippe van openlikheid, responsiwiteit en verantwoordbaarheid deur die staat.⁷² Soos wat egter blyk uit die voorbeelde van die staat se versuim om aan die beginsels van legaliteit en demokrasie te voldoen, is dit duidelik dat die blote feit dat die beginsels in die Grondwet vervat is, nie genoeg is vir die bestaan van 'n oop en demokratiese samelewing nie. Die regering steur hulle bloot nie aan hul verpligtinge of selfs hofsake nie. Dít laat 'n mens wonder hoe sodanige magsmisbruik en absolute traakmy-nie-agtige houding van die huidige staat verskil van 'n magstaat, wat die regering voor 1994 gekenmerk het.

Soos reeds hierbo vermeld is, het daar sedert die desentralisasie van skoolbeheer 'n aantal regsgeskillen ontstaan wat toon dat die departementele onderwysamptenare die demokratiese waardes wat vir doeltreffende onderwys vereis word of nie verstaan nie of hulle net glad nie daaraan steur nie. Smit⁷³ skryf hierdie tendens toe aan burokratiese optrede en foutiewe administratiewe besluite deur die betrokke amptenare. Burokrasie word hier in 'n negatiewe lig beskou, en kom neer op aspekte

⁷⁰ Currie & De Waal *The New Constitutional and Administrative Law: Constitutional Law* (2002) 14-18; Malherbe & Van Eck 2009 *TSAR* 215.

⁷¹ Currie & De Waal (2002) 16.

⁷² Currie & De Waal (2002) 17.

⁷³ Smit “Bureacracy is constraining democracy in South African schools” 2008 *Law, Democracy and Development* 73-92.

soos administratiewe rompslomp, nieverantwoordbaarheid, die neiging om nie te reageer nie, vertraging, starheid, onbekwaamheid en ondemokratiese neigings.⁷⁴

Die bespreking van hofsake en konfliktsituasies wat in hoofstuk 6 van hierdie verhandeling volg, sal as bevestiging dien daarvan dat provinsiale en nasionale administrateurs afsydig staan teenoor die demokratiese beginsels, en sodoende deelname deur beheerliggame beperk.⁷⁵

5 5 Arbeidsverhoudinge in die onderwysstelsel: Die Departement van Onderwys en opvoeders in die algemeen

In die voorafgaande gedeeltes is die verhouding tussen die Departement van Onderwys en beheerliggame bespreek. Met die eerste oogopslag kom dit voor of daar geen verwarring oor die verhouding tussen 'n opvoeder en die Onderwysdepartement kan wees nie. Dit is 'n duidelik omskrewe werkgewer-werknemer-verhouding wat deur die Skolewet, die Wet op Indiensneming van Opvoeders,⁷⁶ die Wet op Arbeidsverhoudinge⁷⁷ en natuurlik die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, gereguleer word. Om hierdie werkgewer-werknemer-verhouding behoorlik te verstaan, moet 'n mens eers bepaal wie presies die betrokke partye is. Grogan⁷⁸ merk op dat om enige arbeidsregtelike kwessie op te los, die vraag gevra moet word “of die betrokke partye inderdaad ‘werknemers’ en ‘wergewers’ is, binne die betekenis van die toepaslike wet en/of gemene reg”.

Die werknemer-wergewer-verhouding in die onderwys verskil van die meeste ander arbeidsregtelike verhoudings, omdat die eintlike wergewer van een opvoeder na 'n volgende opvoeder kan verskil, selfs in dieselfde personeelkamer.⁷⁹

Die Wet op Indiensneming van Opvoeders⁸⁰ omskryf die term “wergewer” soos volg:

“ **“wergewer”**, met betrekking tot 'n bepaling van Hoofstuk 4, 5 of 7 wat van toepassing is op, of in verband staan met-
(a) 'n opvoeder in die diens van die Departement van Onderwys, die Direkteur-Generaal;

⁷⁴ Smit 2008 *Law, Democracy and Development* 78.

⁷⁵ Smit & Oosthuizen “Improving school governance through participative democracy and the law” 2011 *S. Afr. j. educ.* 55-73.

⁷⁶ Wet 76 van 1998.

⁷⁷ Wet 66 van 1995.

⁷⁸ Grogan *Workplace Law* (2000) 16.

⁷⁹ Rossouw *Labour Relations in Education* (2010) 75 .

⁸⁰ Wet 76 van 1998.

(b) 'n opvoeder in die diens van 'n provinsiale departement van onderwys, die Departementshoof.”

Daarteenoor maak artikel 20 van die Skolewet⁸¹ voorsiening vir die vasstelling van poste deur die beheerliggaam, bykomend tot die diensstaat wat die betrokke Lid van die Uitvoerende Raad bepaal.

Rossouw⁸² som die situasie soos volg op:

Werknemer	Aspekte van die werk	Werkgewer
Opvoeders op provinsiale vlak	Alle indiensnemingskwessies	Departementshoof
Opvoeders op provinsiale vlak	Postevoorsiening	Lid van die Uitvoerende Raad
Opvoeders op nasionale en provinsiale vlak	Salarisse en ander basiese diensvoorwaardes	Minister van Onderwys
Opvoeders op nasionale vlak	Alle indiensnemingskwessies	Direkteur-Generaal
Opvoeders op nasionale vlak	Postevoorsiening	Minister van Onderwys
Bykomende opvoeders	Postevoorsiening; salarisse, basiese diensvoorwaardes en alle ander indiensnemingskwessies	Openbare skool deur middel van beheerliggaam
Opvoeders in onafhanklike skole	Alle indiensnemingskwessies	Beheerliggaam/raad van die onafhanklike skool

Uit bogemelde verduideliking is dit duidelik dat die werkgewer-werknemer-verhouding in die onderwys nie altyd so voor die hand liggend is soos daar aanvanklik gedink is nie. Wie die opvoeders se werkgewer is, sal dus afhang van die betrokke arbeidsregtelike kwessie. Rossouw merk verder op dat, wat skoolhoofde in openbare skole betref, die skoolhoof as die verteenwoordiger van die werkgewer optree, wat óf die Onderwyshoof óf die Lid van die Uitvoerende Raad óf 'n spesifieke provinsiale onderwysdepartement kan wees, weereens na gelang van die arbeidsregtelike kwessie.⁸³ Werknemers geniet uit die aard van hul posisies sekere fundamentele regte.⁸⁴ Dit sluit onder andere die volgende in:

- Die reg op menswaardigheid.⁸⁵

⁸¹ Wet 84 van 1996.

⁸² Rossouw 75.

⁸³ Rossouw 76; Wat betref die posisie van *qua*-skoolhoof is dit egter net die Departemensthoof wat as die skoolhoof se werkgewer beskou word.

⁸⁴ Rossouw 46.

⁸⁵ Art 10 van die Grondwet, 1996.

- Die reg op gelykheid.⁸⁶
- Die reg om die grondwetlikheid van sekere bestaande wetgewing uit te daag.
- Die reg om besluite van die staat uit te daag.
- Die reg om vreedsaam te vergader.⁸⁷
- Die reg op billike arbeidspraktyke.⁸⁸
- Die reg om 'n vakbond te stig, daarby aan te sluit en daaraan deel te neem.⁸⁹
- Die reg om te staak.⁹⁰

Hierteenoor het die werkgewer ook sekere regte wat uit die gemene reg ontwikkel het:

- Die reg om indiensneming te beheer.⁹¹
- Die reg om dienskontrakte te sluit.⁹²
- Die reg om redelike doeltreffendheid te handhaaf.⁹³
- Die reg om die onderneming se belange te bevorder.⁹⁴
- Die reg om van werknemers te verwag om regmatige instruksies uit te voer.⁹⁵
- Die reg om dissipline te handhaaf.⁹⁶

'n Verdere vraag is egter: Hoe sien die verhouding tussen die Departement van Onderwys en die skoolhoof daar uit?

5 6 Verhouding tussen die Departement van Onderwys en die skoolhoof

Buiten die verpligtinge van die skoolhoof as gewone opvoeder, bepaal artikel 16(3) van die Skolewet dat die skoolhoof, onder die gesag van die hoof van die Departement van Onderwys, die professionele bestuur van 'n openbare skool moet behartig. Dié professionele bestuur moet voorts onderworpe aan die Skolewet self en enige tersaaklike provinsiale wet geskied.

⁸⁶ Art 9 van die Grondwet, 1996.

⁸⁷ Art 17 van die Grondwet, 1996.

⁸⁸ Art 23(1) van die Grondwet, 1996.

⁸⁹ Art 23(2)(a) & (b) van die Grondwet, 1996.

⁹⁰ Artl 23(2)(c) van die Grondwet, 1996.

⁹¹ Du Plessis, Fouché & Van Wyk *A Practical Guide to Labour Law* (2001) 13.

⁹² Oosthuizen, Botha, Roos, Rossouw & Smit *Aspects of Education Law* (2009) 258.

⁹³ Oosthuizen *et al* 258.

⁹⁴ Oosthuizen *et al* 258.

⁹⁵ Du Plessis *et al* 23.

⁹⁶ Du Plessis *et al* 13, 23.

In hoofstuk 3⁹⁷ is genoem dat die term “bestuur” nie op generiese wyse gebruik word nie, maar dat dit bepaald “professionele bestuur” genoem word. Dit kom dus basies daarop neer dat die konsep “professionele bestuur” na “die bestuur van die professie/beroep” verwys.⁹⁸

Die rol van die skoolhoof, as ’n verteenwoordiger van die Onderwysdepartement, is tot die bestuur van die beroepslui (opvoeders) se verantwoordelikhede, wat hoofsaaklik kurrikulêre sake behels, beperk. In eenvoudige taal is opvoeders se hoofsaaklike taak by die skool om klas te gee. “Professionele bestuur” beteken dus eenvoudig “die bestuur van klasonderrig”.

Die PAM⁹⁹ bevat ’n volledige omskrywing van die skoolhoof se take. Die take sluit die volgende in:

- a) Verantwoordelikheid vir die professionele bestuur van ’n openbare skool.
- b) Die behoorlike weergee van instruksies en riglyne met betrekking tot die tydraming van leerdertoelating en –plasing.
- c) Om gereeld die skoolterrein en -toerusting na te gaan ten einde seker te maak dit word behoorlik gebruik.
- d) Die handhawing van goeie dissipline.
- e) Om professionele leierskap binne die skool te voorsien, sowel as professionele advies aan personeel te verskaf.
- f) Om te verseker dat die werklas eweredig tussen personeel versprei is.
- g) Om in die beheerliggaam te dien en alle nodige bystand aan die beheerliggaam te verskaf in die uitoefening van hulle funksies ingevolge die Suid-Afrikaanse Skolewet.¹⁰⁰

Uit bogemelde is dit duidelik dat die skoolhoof se taak hoofsaaklik beperk word tot die bestuur van alles wat in die klaskamer gebeur of daarmee gepaardgaan, die professionele bystand van opvoeders, die verspreiding van die werklas en die handhawing van dissipline. Alle ander werksaamhede met betrekking tot ’n openbare

⁹⁷ Par 3 3.

⁹⁸ Colditz (regsmeening) “Die rol van die skoolhoof in skoolbeheer en -bestuur” (2005a) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

⁹⁹ Personeeladministrasiemaatreëls (PAM) wat die Minister van Onderwys ingevolge die Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998, vasgestel het. Die amptelike weergawe is slegs in Engels gepubliseer as *Personnel Administrative Measures* by wyse van GK 222 van 1999, in SK 19767 van 18 Feb 1999.

¹⁰⁰ PAM hfst A par 4.

skool ressorteer dus onder die gesag van die beheerliggaam.¹⁰¹ Die skoolhoof, wat ampshalwe ook in die skoolbeheerliggaam dien, verteenwoordig die staat. Tog is die hoof maar net een van baie lede van die beheerliggaam. Hy het net een stem, wat ook nie 'n beslissende stem is óf meer gewig as enige ander lid s'n dra nie. Hy verteenwoordig die Departement as professionele bestuurder, nie as beheerliggaamlid nie.

5 7 Artikel 16A van die Skolewet

Om bogenoemde verder uit te lig, maak artikel 16A van die Skolewet 'n kerndeel van hierdie verhandeling uit. Hierdie artikel bepaal onder andere dat die skoolhoof die Departementshoof in die beheerliggaam verteenwoordig, hoewel met die beperking dat die bystand nie enige instruksies van, of plig teenoor, die Departementshoof, Lid van die Uitvoerende Raad (LUR) of die Minister, of 'n bepaling van die Wet op Indiensneming van Opvoeders, mag teengaan nie.¹⁰² Hierdie bepaling plaas skoolhoofde nou in 'n moeilike posisie, omdat hulle uit hoofde van hul lidmaatskap van die beheerliggaam in 'n vertrouensposisie teenoor die skool staan¹⁰³ en 'n plig teenoor die skool het om die belange van die skool te bevorder,¹⁰⁴ maar dat 'n instruksie vanaf die Departementshoof, LUR of Minister hierdie vertrouensposisie kan skend. Die volle implikasies van artikel 16A, sowel as ander bronne wat aanleiding gee tot grootskaalse konflik en frustrasie tussen die vennote in die onderwys, kom breedvoerig in hoofstuk 6 aan bod.

5 8 Gevolgtrekking

In hierdie hoofstuk is daar kortliks ondersoek ingestel na die historiese ontwikkeling van die rol van die staat, en die impak daarvan op hedendaagse onderwys. Suid-Afrika het ontwikkel van 'n land waar die verhouding tussen die regering en die mense oor wie daar regeer word op mag gegrond was, in 'n land waar die

¹⁰¹ Colditz (2005a).

¹⁰² Art 16A(3).

¹⁰³ Art 20(2).

¹⁰⁴ Art 20(1)(a) van die Skolewet bepaal soos volg: "(1) Behoudens hierdie Wet moet die beheerliggaam van 'n openbare skool- (a) die beste belange van die skool bevorder en poog om die ontwikkeling daarvan te verseker deur die voorsiening van onderwys van gehalte aan alle leerders in die skool; ..." Hierdie bepaling is eweneens van toepassing op die skoolhoof, as lid van die beheerliggaam.

ienskappe van die verhouding deur die stem van die mense bepaal word.¹⁰⁵ Die beginsels van demokrasie en legaliteit onderskryf hierdie verandering. Dit kom in wese daarop neer dat die staat die mense se regte, soos dit in die Grondwet vervat word, moet eerbiedig, beskerm, bevorder en respekteer, en geen handeling mag verrig of besluit mag neem tensy wetgewing hom daartoe magtig nie. Uit die bespreking hierbo blyk egter dat die regering hulle bloot glad nie aan hulle verpligtinge of selfs hofuitsprake steur nie, wat tot konflik tussen hetsy die Departement van Onderwys en skoolhoofde, of tussen die Departement van Onderwys en beheerliggame, aanleiding gee. In hierdie hoofstuk het sodanige is tot die gevolgtrekking gekom dat die staat se verpligtinge tot die volgende vier hoofverpligtinge beperk is: Dit moet skole voorsien; dit moet onderwys finansier; dit moet toesig hou oor die gehalte van die onderwys, en dit moet behoorlik opgeleide en gekwalifiseerde opvoeders voorsien.¹⁰⁶

Die verhouding tussen die Departement van Onderwys en skoolbeheerliggame is omskryf aan die hand van tien algemene beginsels wat vir enige vennootskapsverhouding geld. Uit hierdie bespreking het aan die lig gekom dat die Departement dikwels die vennootskapsverhouding minag, en wetgewing of regulasies uitvaardig sonder om behoorlik met die ander vennote oorleg te pleeg, of amptenare in diens neem wat nie die wetgewing ken, verstaan of behoorlik toepas nie. In hoofstuk 6 word die konfliktsituasies tussen die verskillende vennote krities bespreek, waarna aanbevelings volg.

In die laaste gedeelte van hierdie hoofstuk is die arbeidsverhoudinge tussen die Departement van Onderwys en opvoeders in die algemeen, en die skoolhoof in die besonder, uiteengesit. Daar is vlugtig verwys na artikel 16A en die invloed daarvan op die verhouding tussen die Departement en die skoolhoof, en die skoolhoof en die beheerliggaam. Hierdie artikel sal ook in hoofstuk 6 verder bespreek word.

Die versuim aan die kant van die Departement om sy verpligtinge na te kom is ook uitgelig. Visser merk tereg op dat drastiese transformasie nodig is, veral in sekere provinsiale departemente. Openbare amptenary, wat die makro-beheer van skoolonderwys onderneem, moet 'n kultuur ontwikkel wat spreek van optrede streng

¹⁰⁵ Currie & De Waal (2005) 14.

¹⁰⁶ Colditz (2011) 6.

binne die wetgewende raamwerk en respek toon vir die regmatige bevoegdhede en funksies van ander rolspelers. Hulle moet ook 'n beter waardering toon vir hulle plig om al die mense van Suid-Afrika regeverdig te dien en moet die menseregte van almal beskerm, bevorder en verwezenlik.¹⁰⁷ Sonder behoorlike heroriëntering na strenge navolging van die legaliteitsbeginsel is enige eise dat onderwysdepartemente (of skoolhoofde as hulle verteenwoordigers en wat maklik beheer kan word), , met meer mag beklee moet word ten koste van skoolbeheerliggame, ontoepaslik.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Visser 2006 *TSAR* 363.

¹⁰⁸ Visser 2006 *TSAR* 363

HOOFSTUK 6

Kritiese ondersoek na die oorsake van moontlike konfliktsituasies tussen die verskillende rolspelers

6 1 Inleiding

Uit die vorige hoofstukke blyk die legio moontlike konfliktsituasies tussen die verskillende rolspelers in die onderwys duidelik. Clase *et al*¹ lys die volgende hofsake wat gespruit het uit direkte konflik tussen skoolbeheerliggame en die Departement van Onderwys:²

- Finansiële bestuur van skole:
Schoonbee v The MEC for Education, Mpumalanga,³
- Aanstelling van opvoeders:
The Head of Department, Department of Education, Limpopo Province v Settlers Agricultural High School,⁴
Douglas High School v Premier, Northern Cape,⁵
Destinata Skool v Departementshoof Gautengse Onderwysdepartement,⁶
*FEDSAS v MEC for Department of Basic Education Eastern Cape*⁷
- Taalbeleid by skole:
Head of Department: Mpumalanga Department of Education v Hoërskool Ermelo,⁸
Die Laerskool Middelburg v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys,⁹

¹ Clase *et al* "Tension between school governing bodies and the education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof" 2007 *S. Afr.j.educ* 251.

² Daar is 'n legio ander hofsake waarvan die meeste te vinde is op www.fedsas.org.za.

³ 2002 4 SA 877 (T). Vir 'n bespreking van hierdie hofsake, sien Prinsloo "State interference in the governance of public schools" 2006 *S. Afr.j.educ.* 355-368; Mestry "Financial accountability: the principal or the school governing body?" 2004 *S. Afr.j.educ.* 126-132; Mestry "The functions of the school governing bodies in managing school finances" 2006 *S. Afr.j.educ.* 27-38; Woolman & Fleisch *The Constitution in the classroom – law and education in South Africa 1994-2008* (2009) 200-202.

⁴ 2003 11 BCLR 1212 (KH). Vir 'n bespreking van hierdie uitspraak, sien Smit "Bureacracy is constraining democracy in South African schools" 2008 *Law, Democracy and Development* 73-92; Visser "Some thoughts on legality and legal reform in the public school sector" 2006 *TSAR* 361.

⁵ 1999 (4) SA 1131 (NK).

⁶ TPA saaknr 23675/03.

⁷ Oos Kaapse Hoë Hof 60/2011.

⁸ (KHT40/09) 2009 ZAKH 32; 2010 2 SA 415 (KH); 2010 3 BCLR 177 (KH) (14 Okt 2009); Malherbe "Taal in skole veroorsaak nog 'n slag hoofbrekens" 2010 *TSAR* 609-622; Woolman & Fleisch 206 (vn 380).

⁹ 2002 4 ALL SA 745 (T). Vir 'n bespreking van hierdie hofsake, sien Woolman & Fleisch 73-74.

*Governing Body of Mikro Primary School v Western Cape Minister of Education;*¹⁰

Die skrywers maak uit bostaande sake die gevolgtrekking dat die onderwysowerhede dikwels haastige besluite neem, sonder om die reg konsekwent toe te pas, en dat beheerliggame dan dikwels emosioneel op die kwessies reageer.¹¹ In hierdie hoofstuk val die klem op 'n paar van die situasies wat tot hierdie konflik aanleiding gee.

'n Konfliksituasie kan as gevolg van 'n aantal redes ontstaan. Hierdie redes sluit onder andere in rolspelers wat dikwels nie bekend is met die inhoud en bepalinge van die Skolewet nie. Sodanige gebrek aan kennis en onsekerheid oor die toepassing en vertolking van toepaslike onderwyswetgewing lei dan tot onvermydelike spanning;¹² afsydigheid by provinsiale en nasionale administrateurs teenoor die demokratiese beginsels, en gevolglike beperkte deelname deur beheerliggame;¹³ wetgewing wat gewysig of uitgevaardig word en tot konflik lei omdat dit nie bestaanbaar is met huidige wetgewing en praktyke nie. Omdat hierdie verhandeling oor die verhouding tussen beheerliggame en die onderwysowerhede handel, konsentreer hierdie hoofstuk spesifiek op konfliksituasies tussen die skool en die Departement van Onderwys. Daar word ook aangedui watter impak die konflik op die beheer en bestuur van openbare skole het. In baie gevalle gee die konflik of spanning ook aanleiding tot hofsake. 'n Paar van hierdie hofsake word derhalwe ontleed.

6 2 Departementele amptenare se optrede – verwarring en/of onkunde oor onderskeie rolle in skoolbeheer en –bestuur

¹⁰ 2005 JOL 13716 (K). Vir 'n bespreking van hierdie hofsake, sien Prinsloo 2006 S. *Afr.j.educ* 355-368; Woolman & Fleisch 75-77; Visser "Education Law – Language policy at single medium public school -section 29(2) of the Constitution – Irregular interference by Provincial Education Department" *THRHR* 2006:333-341.

¹¹ Clase *et al* "Tension between school governing bodies and the education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof" 2007 S. *Afr.j.educ* 251.

¹² Clase *et al* 2007 S. *Afr.j.educ* 244. Sien hfst 4 in hierdie verband.

¹³ Smit & Oosthuizen "Improving school governance through participative democracy and the law" 2011 S. *Afr.j.educ.* 55-73. Sien hfst 5 vir 'n bespreking hiervan.

Die begrip “gewaande mag” is reeds in hoofstuk 5 bespreek.¹⁴ Dié term dui op optrede deur staatsamptenare wat onder die indruk verkeer dat hulle oor die mag beskik om op ’n sekere manier op te tree, al is dit geheel en al in stryd met die werklike regsposisie. Wat die situasie soms vererger, is dat die amptenare baie maal bewus is daarvan dat hulle nie werklik die mag het nie, maar steeds so optree.¹⁵ ’n Ander rede vir sodanige optrede is ’n gebrek aan kennis onder die amptenare. Dikwels ken en/of verstaan die staatsamptenare nie toepaslike onderwyswetgewing nie, en tree dan op nes hulle goeddink. Hoe dit ook al sy, hulle optrede lei tot grootskaalse konflik met skole, en spesifiek skoolbeheerliggame, wat dikwels eers in die hof moet gaan draai vir beregting.

In *Welkom High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province*¹⁶ was die feite kortliks soos volg: ’n Leerder het in 2010 swanger geraak. Die dogter is toegelaat om vir ’n groot deel van haar swangerskap nog skool by te woon, maar gedurende die derde kwartaal het die skoolhoof haar versoek om die skool te verlaat en tot die einde van die eerste kwartaal van die daaropvolgende jaar tuis te bly. Daarna kon sy terugkeer om haar skoolloopbaan te voltooi. Hierdie besluit is geneem ooreenkomstig die skool se swangerskapsbeleid, soos wat die beheerliggaam dit goedgekeur en aanvaar het. Die leerder sou dus nie haar graad 9-eindeksamen kon aflê nie. Sy en haar ouers het ’n klag by distriksamptenare ingedien. Die Onderwyshoof het ’n skrywe aan die skoolhoof gerig waarin die hoof versoek is om die besluit dat die dogter die skool tydelik moes verlaat, te hersien en die leerder toe te laat om terug te keer skool toe. Op 1 November 2010, ’n week nadat die dogter geboorte geskenk het, het sy teruggekeer skool toe as gevolg van die Onderwyshoof se ingryping. Soortgelyke omstandighede het in *Harmony High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province*¹⁷ gegeld toe die skoolhoof ook ingevolge die skool se swangerskapsbeleid die leerder versoek het om die skool tydelik te verlaat. Die skole het op 16 November

¹⁴ Die term “gewaande mag” is die eerste keer deur Hattingh R in die saak *Suid-Afrikaanse Onderwysunie v Departementshoof, Departement van Onderwys, Vrystaat 2001 3 SA (O) 107H* gebruik.

¹⁵ Beckmann & Prinsloo “Imagined power and abuse of administrative power in education in South Africa” 2006 *TSAR* 484.

¹⁶ ZAFSHC 5714/2010.

¹⁷ *Welkom High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province* Ongerapporteerde saak ZAFSHC 5714/2010. Soortgelyke feite het gegeld in *Harmony High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province* Ongerapporteerde saak ZAFSHC 5715/2011 afgespeel en die partye het ooreengekom om die twee sake te konsolideer.

2010 'n dringende aansoek by die Vrystaatse Hoë Hof gebring. 'n Bevel *nisi* is toegestaan en die partye het op die keerdatum in die hof verskyn. Rampai R het tot die gevolgtrekking gekom dat die saak nie oor die inhoud van die skole se swangerskapsbeleid gaan, soos dit op die oog af voorkom nie, maar eerder oor die behoorlike uitoefening van administratiewe mag deur 'n openbare funksionaris. Die kwessie handel oor die beginsel van legaliteit.¹⁸ In die uitspraak bevind die hof dat die direkte opdrag deur die Onderwyshoof om die besluit van die skoolhoof, wat alleenverantwoordelikheid het vir die professionele bestuur van die skool, om te keer, prosedureel foutief was.¹⁹ Die Departementshoof het geen wetgewende bevoegdheid om die swangerskapsbeleid van die skool op sy eie en in stryd met skoolbeleid af te skaf of te verander nie. Deur die skoolhoofde opdrag te gee om die leerders in stryd met die swangerskapsbeleid van die skole terug te neem, het die Departement die beheerliggaam se beleid met sy eie voorkeurbeleid vervang.²⁰ Dit was die indirekte gevolg van die Onderwyshoof se opdrag. Hy het voorts nie die statutêre bevoegdheid om die skoolhoof se besluit om die swangerskapsbeleid in werking te stel, te veto nie. Nóg die Departement nóg sy funksionarisse het onbelemmerde mag om die skoolbeheerliggaam of skoolbestuurders te oorheers.²¹ Rampai R het hom soos volg uitgespreek oor die Departement se onregmatige optrede of inmenging in die beheerliggaam se bevoegdheid om die skool se swangerskapsbeleid te bepaal:

[51] Even if the learner pregnancy policies were substantively unfair, flawed and plagued by countless features of invalidity, the department had no administrative power to determine, amend, suspend or abolish (or to give instructions designed to attain any of these) the learner pregnancy policies for the schools. It follows from this reasoning that the directives issued by the first respondent late last year were unlawful. I am therefore inclined to declare them to be of no binding force and effect in law. To find otherwise would render the functioning of the school governing body ineffective and superfluous. The governance of the schools can fall into disarray.

[52] When the institutional autonomy of a school governing body is compromised by instructive official interventions, the elementary norm and standards of teaching and learning might be seriously eroded ...”

¹⁸ ZAFSHC 5714/2010 par 22. Die beginsel van legaliteit word later in hfst 6 verder bespreek.

¹⁹ ZAFSHC 5714/2010 par 43.

²⁰ ZAFSHC 5714/2010 par 50.

²¹ ZAFSHC 5714/2010 par 45.

Die Departement was egter nie tevrede met die Hoë Hof se uitspraak nie en het appèl aangeteken. Op appèl het die Departement aangevoer dat die Departementshoof, as die skoolhoof se werkgewer, die reg het om aan die skoolhoof 'n opdrag te gee om nie aan 'n onregmatige beleid gehoor te gee nie of om nie op 'n ongrondwetlike wyse op te tree nie.²² Die respondente het egter volgehou dat ten spyte van die grondwetlikheid van die beleid, het die Departementshoof geen mag om te beveel dat die skoolhoof die beleide moet ignoreer en leerders moet her-toelaat tot die skool nie. Sodanige optrede skend die grondwetlike beginsel van legaliteit.²³ Die Hoogste Hof van Appèl het hierdie standpunt van die respondente ondersteun en die uitspraak van die hof *a quo* bevestig. Die Hoogste Hof van Appèl het bevind dat 'n besluit deur 'n beheerliggaam om 'n swangerskapbeleid te ontwikkel, 'n administratiewe handeling daarstel. Selfs al sou die beleid ongrondwetlik wees of selfs al is die beheerliggaam nie gemagtig om sodanige beleid in plek te stel nie, is die Departementshoof nie by magte om 'n skoolhoof opdrag te gee om in stryd met die beleid op te tree nie. Die Hof het gesteun op die beslissing in *Oudekraal Estates Pty (Ltd) v City of Cape Town*.²⁴ In hierdie saak is daar bevind dat 'n onregmatige en ongeldige administratiewe besluit van krag bly en sekere regsimplikasies het wat nie sonder meer oorgesien kan word totdat dit deur 'n hof in 'n regterlike hersieningsaansoek ter syde gestel word nie.²⁵ Die Hof het in *Oudekraal* soos volg bevind:

“The proper functioning of a modern state would be considerably compromised if all administrative acts could be given effect to or ignored depending upon the view the subject takes of the validity of the act in question. No doubt it is for this reason that our law has always recognised that even an unlawful administrative act is capable of producing legally valid consequences for so long as the unlawful act is not set aside.”²⁶

In die Welkom-saak het die Hoogste Hof van Appèl bevind dat die besluite wat beheerliggaam gemaak het in terme van die swangerskapbeleid van krag bly totdat dit deur 'n hof ter syde gestel word en dat die optrede deur die Departementshoof,

²² *The Head of the Department: Department of Education, Free State Province v Welkom High School & Harmony High School* 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 Sep 2012 par 16.

²³ ZAHHA 150 28 Sep 2012 par 20.

²⁴ 2004 6 SA 222 (HHA).

²⁵ 2004 6 SA 222 (HHA) par 26.

²⁶ 2004 6 SA 222 (HHA) par 26.

om die skoolhoof te beveel om in stryd met die beleid op te tree, onregmatig was.²⁷ Hierdie hofspraak is 'n sprekende voorbeeld van waar 'n Departementshoof met gewaande mag opgetree het, en die Hoë Hof het tereg opgemerk dat al word 'n skool deur die staat gefinansier, dit nie staatsinmenging met die beheer en bestuur van die huishoudelike sake van die skool regverdig nie.²⁸ Die hof het ook aangedui dat die staatsamptenare en betrokke ouers nie sonder remedie was nie en eerder sodanige regmatige remedies moes aanwend.²⁹ Hierdie saak beklemtoon weereens die dualistiese rol wat skoolhoofde moet vervul. Hier is die skoolhoof deur sy werkgewer aangesê om 'n besluit om te keer wat hy, as 'n lid van die beheerliggaam, geneem het.

Wanneer daar oor die legaliteitsbeginsel gepraat word, moet daar ook na administratiewe geregtigheid verwys word. Artikel 33 van die Grondwet³⁰ bepaal soos volg:

- “(1) Elkeen het die reg op administratiewe optrede wat regmatig, redelik en prosedureel billik is.
- (2) Elkeen wie se regte nadelig geraak is deur administratiewe optrede het die reg op die verskaffing van skriftelike redes.
- (3) Nasionale wetgewing moet verorden word om aan hierdie regte gevolg te gee, en moet-
- (a) voorsiening maak vir die hersiening van administratiewe optrede deur 'n hof of, waar dit gepas is, 'n onafhanklike en onpartydige tribunaal;
 - (b) die staat verplig om aan die regte in subartikels (1) en (2) gevolg te gee; en
 - (c) 'n doeltreffende administrasie bevorder.”

Die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid³¹ is uitgevaardig om hierdie artikel ten uitvoer te bring. Dit kom bloot daarop neer dat hierdie wet die regte, soos in artikel 33, doeltreffend maak deurdat dit die reg op billike administratiewe optrede uitbrei en verhale verskaf om die reg te verdedig. Die grondwetlike regte

²⁷ ZAHHA 150 28 Sep 2012 par 23.

²⁸ ZAFSHC 5714/2010 par 46.

²⁹ ZAFSHC 5714/2010 par 49.

³⁰ Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

³¹ Wet 3 van 2000.

bestaan steeds onafhanklik van die wet wat daaraan uitvoering gee, maar funksioneer meer in die agtergrond.³²

Die reg op regverdige administratiewe optrede handel oor drie basiese beginsels, naamlik regmatigheid, redelikheid en prosedurele billikheid. Die eerste vereiste, regmatigheid, oftewel die legaliteitsbeginsel, kom daarop neer dat 'n openbare funksionaris slegs mag doen waartoe wetgewing hom of haar magtig.³³ Hierdie beginsel is duidelik vasgestel in *Fedsure Life Assurance Ltd v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council*.³⁴ Hier het die Hof soos volg beslis:

“It seems central to the conception of our constitutional order that the legislature and executive in every sphere are constrained by the principle that they may exercise no power and perform no function beyond that conferred upon them by law.”³⁵

Met betrekking tot die posisie van skoolbeheerliggame, bepaal artikel 16(1) van die Skolewet³⁶ dat beheerliggame slegs daardie werksaamhede en verpligtinge mag verrig en slegs daardie regte mag uitoefen wat deur die Skolewet voorgeskryf word. Artikel 16(3) bepaal die posisie van die skoolhoof. Ingevolge hierdie artikel staan die skoolhoof onder die gesag van die onderwyshoof van die provinsie in die uitvoering van die professionele bestuur van die skool. Wanneer die Onderwysdepartement, skool, skoolbeheerliggaam of skoolhoof dus 'n aksie uitoefen, moet daar bepaal word of die Departement, die betrokke amptenaar, skool, beheerliggaam of skoolhoof die reg het om dit te doen. Die antwoord sal in wetgewing of regulasies opgesluit lê.³⁷ Die rede hiervoor is geleë in die feit dat al hierdie rolspelers of instellings skeppings van wetgewing is.

Die tweede vereiste vir regverdige administratiewe optrede is redelikheid of rasionaliteit. Met betrekking tot redelikheid bepaal artikel 6(2)(h) van Wet 3 van 2000

³² Currie & De Waal *The Bill of Rights Handbook* (2005) 647-648; Burns & Beukes *Administrative law under the 1996 Constitution* (2006) 6.

³³ Dlamini “The right to administrative justice in South Africa: Creating an open and democratic democracy (part 1)” 2000 *J.S Afr. L.* 707; Burns & Beukes 24, 175.

³⁴ 1998 2 SA 1115 (HHA).

³⁵ Par 58.

³⁶ Wet 84 van 1996.

³⁷ Colditz (regsmening) “Administratiewe geregtigheid: Die invloed daarvan op die regsverhouding tussen en die status van provinsiale onderwysdepartemente, skole, beheerliggame en opvoeders, insluitende die skoolhoof” (gd) 4-5 beskikbaar op www.fedsas.org.za.

dat optrede onredelik sal wees indien “geen redelike persoon daardie mag op so ’n wyse sou uitoefen of die administratiewe handeling op daardie wyse sou verrig nie.” Uit artikel 6(2)(f) kan daar ook afgelei word dat optrede as rasideel beskou sal word indien dit rasideel verband hou met die doel waarvoor die handeling verrig is; die doel van die magtigende bepaling; die inligting tot die beskikking van die administrateur, of die redes wat die administrateur vir die verrigting van die handeling aanvoer. In *The Pharmaceutical Manufacturers Association of SA: In re: ex Parte President of the Republic of South Africa*³⁸ is hierdie beginsel soos volg bevestig:

“It is a requirement of the rule of law that the exercise of public power by the executive and other functionaries should not be arbitrary. Decisions must be rationally related to the purpose for which the power was given, otherwise they are in effect arbitrary and inconsistent with this requirement. It follows that in order to pass constitutional scrutiny the exercise of public power by the executive and other functionaries must, at least, comply with this requirement. If it does not, it falls short of the standards demanded by our Constitution for such action.”

Die derde vereiste behels prosedurele billikheid. Die beginsels van natuurlike geregtigheid, die *audi alteram partem*-reël asook die *nemo iudex in sua causa*-reël, vind in hierdie vereiste gestalte.³⁹ Die reëls van natuurlike geregtigheid het ten doel om te verseker dat ’n individu ’n aanspraak het in die besluite wat hom of haar kan raak. Deelname aan ’n besluit wat iemand sal raak, impliseer die geleentheid om die inhoud en die uitkoms daarvan te beïnvloed.⁴⁰ Volgens die *audi alteram partem*-reël moet ’n persoon wat deur ’n besluit geraak word ’n redelike geleentheid gegun word om sy of haar kant van die saak te stel, hetsy voor die besluit geneem word, met die oog daarop om ’n gunstige uitkoms te bereik, of nadat die besluit geneem is, in ’n poging om verandering te bewerkstellig, of albei.⁴¹ Die *nemo iudex in sua causa*-beginsel bepaal dat die besluitneming onpartydig moet geskied.⁴² Dít behels dat die administratiewe besluitnemers onpartydig moet wees en nie deur persoonlike, finansiële of politieke belang gemotiveer moet word nie.⁴³

³⁸ 2000 (2) SA 674 (KH).

³⁹ Currie & De Waal (2005) 663.

⁴⁰ Dlamini 2000 *J. S. Afr. L.* 713; Burns & Beukes 318.

⁴¹ *Doody v Secretary of State for the Home Department and Other Appeals* 1993 3 All ER 92 (HL) par 106 d-h; Burns & Beukes³²¹⁻³³⁰.

⁴² Currie & De Waal (2005) 663.

⁴³ Dlamini 2000 *J. S. Afr. L.* 715; Burns & Beukes 302-307.

'n Hele paar sake, soos die *Welkom High School*-saak waarna vroeër verwys is, het al in die hof gaan draai as gevolg van onbillike prosedurele administratiewe optrede deur die Departement van Onderwys.

Nóg so 'n saak is *Schoonbee v MEC for Education, Mpumalanga*,⁴⁴ waar die LUR vir Onderwys in Mpumalanga die Ouditeur-Generaal van die provinsie versoek het om die skool se finansiële state en rekords te audit. Alhoewel die LUR ingevolge artikel 43(3) van die Skolewet⁴⁵ by magte was om so 'n audit te versoek, was die daaropvolgende optrede van die Onderwyshoof administratief onbillik. Op die dag waarop die Ouditeur-Generaal se verslag beskikbaar gestel is, is die skoolhoof en 'n adjunkhoof geskors en die beheerliggaam ontbind. Nóg die personeellede nóg die beheerliggaam het in enige stadium geleentheid ontvang om verhoë oor die skorsing of ontbinding te rig. Die Departement het ook nie enige redes aangevoer waarom hierdie stappe gedoen is nie, maar het bloot na die Ouditeur-Generaal se verslag verwys.⁴⁶

Die hof bevind dat indien daar enige sprake van onreëlmatighede was, dit bloot betrekking gehad het op die finansiële bestuur van die skool. Die finansiële bestuur is maar een van vele funksies wat die beheerliggaam uitoefen,⁴⁷ en dit was daarom nie nodig om die totale beheerliggaam te ontbind nie. Die Onderwyshoof kon kragtens die bepalinge van artikel 22 van die Skolewet daardie enkele funksie terugtrek.⁴⁸ Die hof bevind verder dat die optrede van die Onderwyshoof onredelik was, omdat daar nie aan die *audi alteram partem*-reël voldoen is nie, want die skoolhoof, die

⁴⁴ 2002 4 SA 877 (T).

⁴⁵ Wet 84 van 1996.

⁴⁶ Colditz "Administratiewe geregtigheid: Die invloed daarvan op die regsverhouding tussen en die status van provinsiale onderwysdepartemente, skole, beheerliggame en opvoeders insluitende die skoolhoof" (ongedateer) 11.

⁴⁷ Wet 84 van 1996.

⁴⁸ Art 22 van die Skolewet bepaal soos volg: "Terugtrekking van werksaamhede van beheerliggame (1) Die Departementshoof kan, op redelike gronde, 'n werksaamheid van 'n beheerliggaam intrek. (2) Die Departementshoof kan nie ingevolge subartikel (1) optree nie, tensy hy of sy- (a) die beheerliggaam in kennis gestel het van sy of haar voorneme om op hierdie wyse op te tree en die redes daarvoor; (b) aan die beheerliggaam 'n redelike geleentheid gebied het om verhoë tot hom of haar te rig in verband met sodanige voorneme; en (c) enige sodanige verhoë wat ontvang is, behoorlik oorweeg het. (3) In dringende gevalle kan die Departementshoof ingevolge subartikel (1) optree sonder vooraf skakeling met sodanige beheerliggaam, indien die Departementshoof daarna- (a) aan die beheerliggaam redes vir sy of haar optrede verstrek; (b) aan die beheerliggaam 'n redelike geleentheid bied om verhoë in verband met sodanige optrede te rig; en (c) enige sodanige verhoë wat ontvang word, behoorlik oorweeg. (4) Die Departementshoof kan, met afdoende redes, sy of haar optrede ingevolge subartikel (3) herroep of opskort. (5) Enige persoon wat veronreg voel deur 'n besluit van die Departementshoof ingevolge hierdie artikel kan teen die besluit appèl aanteken by die Lid van die Uitvoerende Raad."

adjunkhoof en die beheerliggaam het nooit geleentheid ontvang om verhoër te word voordat die Onderwyshoof die besluit geneem het nie. Die hof het gevolglik die Onderwyshoof se besluit om die skoolhoof en adjunkhoof te skors, sowel as die besluit om die beheerliggaam te ontbind, ter syde gestel.

Nóg 'n saak wat in die hof beland het as gevolg van departementele amptenare wat nie aan die reëls van administratiewe geregtigheid voldoen het nie, is *The Governing Body of Point High School v The Head of the Western Cape Education Department*.⁴⁹

Die feite is kortliks soos volg: Die skoolhoof en die adjunkhoof van die betrokke skool het in dieselfde tydperk afgetree, en albei poste was gevolglik gelyktydig vakant. Hierdie saak handel oor die stappe wat die Departementshoof gedoen het om die vakante poste te vul. Nadat die beheerliggaam die voorgeskrewe prosedure vir die aanstelling van opvoeders⁵⁰ gevolg het, is die tweede en derde respondente in die onderskeie poste aangestel. Die beheerliggaam het egter die vierde en vyfde respondente as die geskikte kandidate vir die onderskeie poste aanbeveel.

Die aansoekers het redes aangevra vir die eerste en tweede respondente se besluit om nie die vierde en vyfde respondente aan te stel nie. Die Wes-Kaapse Onderwysdepartement (hierna die WKOD) het die volgende redes voorsien:

- a) Daar is 'n oorverteenvoording van mans op posvlak 3 in die WKOD, en die aanstelling van enige ander kandidate sou nie gelyke indiensneming bevorder nie. Die aanstelling van 'n blanke manlike kandidaat wat nie reeds deur die WKOD in diens geneem is nie, sou net bydra tot die reeds oorverteenvoordigde groepe, terwyl die aanstelling van 'n persoon binne die WKOD nié die situasie sou vererger nie.⁵¹
- b) Die aanstelling van die vierde en vyfde respondente, wat van buite die provinsie was, sou net nóg twee blanke mans by die WKOD-profiel byvoeg en tot die reeds skewe gelykheidsprofiel bydra. Die aanstelling van twee blanke mans wat reeds werknemers van die WKOD was, sou nie die skool se profiel direk raak nie, en het twee vakante poste geskep wat moontlik deur die aangewese persone gevul kon word en só gelyke indiensneming bevorder.

⁴⁹ (584/07) 2008 ZAHHA 48; 2008 5 SA 18 (HHA); 2008 3 All SA 35 (HHA) (31 Mrt 2008).

⁵⁰ Hierdie prosedure word deur artikel 20(1)(i) van die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996, en hfst 3 van die Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998, voorgeskryf.

⁵¹ Die vierde respondent (Du Toit) was van KwaZulu-Natal, en die vyfde respondent (Pieterse) was van Noordwes.

Die aansoekers het gevra vir 'n hersiening van die eerste en tweede respondente se besluit om nie die vierde en vyfde respondente, wat die hoogste punte tydens die onderhoudsproses behaal het, in die onderskeie poste aan te stel nie. Die aansoekers het die hersieningsaansoek op die volgende gegrond:

- a) Die eerste respondent was bevooroordeel in die uitoefening van die administratiewe handeling, soos wat artikel 6(2)(iii)⁵² van die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid dit omskryf.⁵³
- b) Die optrede is beïnvloed deur 'n regsdwaling, soos waarvoor artikel 6(2)(d)⁵⁴ van die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid voorsiening maak.⁵⁵ Die WKOD se steun op die bepalings van artikel 6(3)(f)⁵⁶ van die Wet op Indiensneming van Opvoeders om ongegronde en irrasionele administratiewe handeling te verrig, was onregmatig.
- c) Die administratiewe handeling is uitgevoer om 'n rede wat nie deur die magtigende bepaling toegelaat is nie en/of om 'n bybedoeling en/of omdat irrelevante oorwegings in ag geneem is of relevante oorwegings nie in ag geneem is nie, soos wat subparagrafe (i) tot (iii) van artikel 6(2)(e)⁵⁷ van die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid beoog.⁵⁸
- d) Die gebrek aan redes het aanleiding gegee tot 'n afleiding dat die werklike redes versteek word; dat dit nie redes kan wees wat deur wetgewing erken is nie; dat daar bybedoelings is vir die besluit, en dat onbekende oorwegings in ag geneem is toe die besluit geneem is.
- e) Die besluite is *male fide* geneem, soos wat artikel 6(2)(e)(iv) bedoel.⁵⁹

⁵² Hierdie artikel bepaal soos volg: "(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (a) die administrateur wat die handeling verrig het – (i) ... (ii) ... (iii) bevooroordeel was of redelikerwys vermoed kan word bevooroordeel te gewees het; ..."

⁵³ Wet 3 van 2000.

⁵⁴ Hierdie artikel bepaal soos volg: "(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (d) die handeling wesenlik beïnvloed is deur 'n regsdwaling; ..."

⁵⁵ Wet 3 van 2000.

⁵⁶ Hierdie artikel bepaal soos volg: "3(f) Ondanks die voorkeurvorgorde in paragraaf (c) en behoudens paragraaf (d) kan die Departementshoof enige geskikte kandidaat op die lys aanstel."

⁵⁷ Hierdie bepalings lees soos volg: "6(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (e) die handeling – (i) verrig is om 'n rede wat nie deur die magtigende bepaling toegelaat word nie; (ii) verrig is met 'n bybedoeling of ander beweegrede as die doel waarvoor die bevoegdheid verleen is; (iii) verrig is omdat irrelevante oorwegings in aanmerking geneem is of relevante oorwegings nie in ag geneem is nie; ..."

⁵⁸ Wet 3 van 2000.

⁵⁹ Hierdie bepalings lui soos volg: "6(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (e) die handeling – (iv) verrig is op grond van die ongemagtigde of ongevraagde voorskrifte van 'n ander persoon of liggaam; ..."

- f) Die administratiewe handeling was arbitrêr, soos wat artikel 6(2)(e)(vi) bedoel.⁶⁰
- g) Die optrede was nie rasideel verbind met die doel waarvoor dit plaasgevind het nie en/of die doel van die magtigende bepaling nie, soos wat artikel 6(2)(f)(ii) bepaal.⁶¹
- h) Die uitoefening van die mag of die verrigting van die handeling is so onredelik dat geen redelike persoon op so 'n manier die mag sou uitoefen of die funksie op daardie wyse sou verrig het nie, soos deur artikel 6(2)(h) bepaal.⁶²

Die hof het bevind dat voor die wysigings aan artikel 6 van die Wet op Indiensneming van Opvoeders⁶³ aangebring was, die eerste respondent verplig was om 'n aanstelling ooreenkomstig die beheerliggaam se voorkeur te doen. Die effek van die wysigings, naamlik die invoeging van artikel 6(3)(f) in die Wet, is om aan die eerste respondent 'n groter diskresionêre bevoegdheid tydens aanstellings te verleen. Die Onderwyshef is nie meer gebind deur die voorkeur van die beheerliggaam nie. Dit is egter ook duidelik dat hy of sy nie onbepaalde diskresionêre bevoegdheid geniet nie. Die diskresie om 'n aanstelling te doen, word deur die relevante bepalings van die Wet op Indiensneming van Opvoeders,⁶⁴ die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid⁶⁵ en die Grondwet⁶⁶ beperk. Die eerste respondent is nie by magte om die beheerliggaam se voorkeur of aanbeveling te ignoreer nie. In 'n saak soos hierdie een, waar daar 'n beduidende verskil is tussen die evalueringresultate van die voorkeurdandidate van die beheerliggaam en die kandidate wat die eerste respondent aangestel het, is die redes wat vir die afwyking aangevoer word onderworpe aan noukeurige ondersoek om vas te stel of die besluit

⁶⁰ Hierdie bepalings lui soos volg: "6(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (e) die handeling – (vi) op 'n arbitrêre of willekeurige wyse verrig is; ..."

⁶¹ Hierdie bepalings lui soos volg: "6(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (f) die handeling self –(ii) nie rasideel verband hou met – (aa) die doel waarvoor die handeling verrig is nie (bb) die doel van die magtigende bepaling nie (KH) die inligting tot die beskikking van die administrateur nie (dd) die redes wat die administrateur vir die verrigting van die handeling aangevoer het nie".

⁶² Hierdie bepalings lui soos volg: "6(2) 'n Hof of tribunaal het die bevoegdheid om 'n administratiewe handeling te hersien indien – (h) die magsuitoefening of die uitvoering van die administratiewe handeling wat oënskynlik deur die magtigende bepaling, waarkragtens die administratiewe handeling verrig is, toegelaat word, so onredelik is dat geen redelike persoon daardie mag op so 'n wyse sou uitoefen of die administratiewe handeling op daardie wyse sou verrig nie; ..."

⁶³ Wet 76 van 1998.

⁶⁴ Wet 76 van 1998.

⁶⁵ Wet 3 van 2000.

⁶⁶ Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

rasioneel en redelik was, en ooreenkomstig die bepalings van Wet 3 van 2000 geneem is.

Die eerste respondent se benadering was dat waar al die voorgestelde kandidate tot 'n oorverteenvoordigde groep behoort, die oorwegings van gelyke indiensneming vereis dat daar voorkeur verleen word aan daardie kandidate wat reeds binne die provinsie werksaam was, ten spyte daarvan dat dié kandidate of werknemers minder geskik was vir die onderskeie poste. Hierdie benadering diskwalifiseer die kandidate wat van buite die provinsie gekom het, sonder om hulle meriete of prestasie te oorweeg. Die benadering is nie ondersteun deur die betrokke gelyke-indiensnemingsplan waarop die eerste respondent gesteun het. Hierdie gelyke-indiensnemingsplan bepaal slegs dat waar daar 'n onbeduidende verskil in die evalueringuitslae bestaan, die meriete nie die bepalende faktor sal wees nie, en dat die aanstelling tot die bevordering van die verteenwoordiging van spesifieke aangewese groepe moet bydra. Die eerste respondente het geen redes aangevoer om tot die gevolgtrekking te kom dat sy besluit redelik in staat was om gelyke indiensneming te bereik nie; sy benadering was bloot spekulatief. Hierdie benadering kon dus nie objektiewe toetsing slaag nie. Dit was irrasioneel om 'n aangewese groep te probeer bevoordeel deur aanstellings uit 'n nie-aangewese groep, soos blanke mans, te maak; beduidende verskille in die meriete of prestasie van die kandidate te ignoreer, en die besluit slegs daarop te grond dat die kandidate in daardie stadium reeds by die WKOD gewerk het. Die eerste respondent se handeling was so onredelik dat geen redelike persoon dieselfde handeling in die omstandighede sou verrig nie. Die aanstelling van die tweede en derde respondente was teenstrydig met artikel (6)(2)(h) van die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtheid,⁶⁷ en daarom onregmatig. Die eerste respondent se besluit is dus hersien en ter syde gestel, en die eerste respondent is beveel om die vierde respondent as skoolhoof en die vyfde respondent as adjunkhoof aan te stel.

In albei hierdie sake kan die verband tussen die Departement se onregmatige optrede en die invloed daarvan op skoolbeheer en -bestuur duidelik opgemerk word. Hoe kan 'n skool behoorlik bestuur word indien die skool se hoof en adjunkhoof sonder rede geskors word en die skool dan sonder hierdie personeel moet

⁶⁷ Wet 3 van 2000.

funksioneer, of die skoolhoof en adjunkhoof nie die beste kandidate vir die pos of skool is nie, maar steeds deur die Departement aangestel word? En hoe moet 'n beheerliggaam optimaal funksioneer indien die Onderwysdepartement sonder meer sy bevoegdhede terugtrek, of nie ag slaan op die beheerliggaam se magte nie en besluite blatant ignoreer. Hierdie optrede druis in teen die aard van 'n vennootskapsverhouding, en dra nie die belange van die kinders in openbare skole op die hart nie.

6 3 Wetgewing en ander beleidsdokumente wat op 'n inkorting van magte neerkom

Wysigings aan die Skolewet en ander onderwyswetgewing is nóg 'n manier waarop die staat in skoolbeheer inmeng. Deur die skoolhoof, as departementele werknemer, bepaalde pligte te gee, probeer die staat die hoof se hoedanigheid as beheerliggaamlid misbruik ten einde inspraak in skoolbeheer te verkry.

In antwoord op voorgestelde wetswysigings oor die aanstelling van opvoeders, het me Helen Zille, destydse DA-woordvoerder oor onderwys, opgemerk dat nuwe wetgewing wat beheerliggame se bevoegdhede beperk nogeens bewys dat wanneer die Departement van Onderwys voor 'n beleidskeuse tussen ideologie en gehalte te staan kom, dit altyd ideologie sal kies.⁶⁸ Dít geld ook vir die wysigings aan artikel 16 van die Skolewet. Die Departement vererger bloot die bestaande spanning tussen die onderskeie partye, en gebruik die skoolhoof as instrument daarvoor.

6 3 1 Implikasies van artikel 16A van die Skolewet

Artikel 16A(1) van die Skolewet bepaal dat die hoof die Departementshoof in die beheerliggaam verteenwoordig. In subartikel 16(A)(3) verklaar die wet voorts dat die hoof se bystand of deelname aan die beheerliggaam nie in stryd mag wees met die instruksies van die Departementshoof; wetgewing of beleid; 'n plig teenoor die Departementshoof, Lid van die Uitvoerende Raad (LUR) of die Minister, of 'n bepaling van die Wet op Indiensneming van Opvoeders nie.

Artikel 16(2) van die Skolewet bepaal dat 'n beheerliggaam in 'n vertrouensposisie teenoor die skool staan. Hierdie bepaling geld net soveel vir die skoolhoof, synde 'n

⁶⁸ *Volksblad* (2005-05-18) 1.

lid van die beheerliggaam, as vir die res van die beheerliggaamlede. Vanweë hul verskillende doelwitte en belange, kan die hoof dus strydende opdragte van die Departement en die beheerliggaam ontvang, wat die skoolhoof dan skielik in 'n kan-nie-wen-nie-dilemma dompel. Hierdie artikel kan aanleiding gee tot konfliktsituasies deurdat die beheerliggaam van 'n skool een opdrag aan die skoolhoof kan gee, en die Departement van Onderwys 'n teenstrydige opdrag. Die skoolhoof sit vasgevang in die middel, naarstiglik besig om twee here te probeer dien. Die probleem kan soos volg verder toegelig word. Die beheerliggaam van 'n openbare skool bepaal die taalbeleid van die skool.⁶⁹ Die beheerliggaam besluit, byvoorbeeld, dat die skool 'n Afrikaansmedium-instelling is en gee die skoolhoof opdrag om voorkeur te gee aan leerders wat kies om in Afrikaans skool te gaan. Op die eerste skooldag aan die begin van die jaar kom departementele amptenare in opdrag van die Departementshoof by die skool aan en beveel die hoof om leerders toe te laat wat in Engels wil skoolgaan, en verander gevolglik die skool in 'n dubbelmedium-instelling. Die amptenare noem ook dat tugoptrede sal volg indien die hoof nie gehoor gee nie. Ingevolge artikel 16A(3)(a) is die skoolhoof nou verplig om die Departementshoof se opdrag uit te voer. Tog is die hoof terselfdertyd steeds 'n lid van die beheerliggaam aan wie 'n bepaalde deel van die beheerliggaam se pligte gedelegeer is. In *Governing Body of Mikro Primary School & another v Western Cape Minister of Education*⁷⁰ het hierdie gebeure hulleself voorgedoen. Die Onderwysdepartement het die Afrikaansmediumskool opdrag gegee om 40 Engelssprekende graad 1-leerders toe te laat en plek te gee, al was daar 'n parallelmediumskool in dieselfde omgewing. Die Departement het verwag dat die skool in Engels klas gee en het die hoof ingelig dat versuim om hierdie opdrag uit te voer voldoende gronde vir tugoptrede sou wees. Op die eerste skoologgend het departementele amptenare daarop aangedring dat die kinders sowel as hul ouers die saalbyeenkoms bywoon, ongeag besware deur die voorsitter van Mikro se beheerliggaam. Die skoolhoof het egter nie die aansoekvorms verwerk wat die ouers onder die amptenare se toesig voltooi het nie.⁷¹ In sy uitspraak het regter Thring bevind dat die departementele amptenare se aandrang dat die kinders en hul ouers die saalbyeenkoms teen die hoof en

⁶⁹ Ingevolge artikel 6(2) van die Skolewet.

⁷⁰ 2005 JOL 13716 (K); Vir 'n vonnisbespreking, sien Visser "Education Law – Language policy at single medium public school - section 29(2) of the Constitution – Irregular interference by Provincial Education Department" 2006 *THRHR* 333-341.

⁷¹ Prinsloo 2006 *S. Afr.j.educ.* 355-368.

beheerliggaamvoorsitter se sin bywoon, neergekom het op inmenging in die beheer en professionele bestuur van die skool.⁷² Met betrekking tot artikel 16(3) het die regter soos volg opgemerk⁷³:

“The fact that a school principal, in terms of section 16(3) of the Schools Act, must undertake the professional management of his school ‘under the authority of the Head of Department’ does not, to my mind, render him subservient to the department in everything he does. He does not, thereby, become the second respondent’s lackey.”

Die regter was ook bekommerd oor die wettigheid van die amptenare se optrede. Die beginsel van legaliteit (regmatigheid) beteken bloot dat die staat die wet moet gehoorsaam. Dít is so ’n grondliggende beginsel, en so belangrik in enige beskaafde land, dat die oppergesag van die reg slegs in uiters seldsame gevalle – indien ooit – ‘gyselaar’ gehou mag word, en wel indien dit in kinders se belang blyk te wees. Tog is dit moeilik om jou voor te stel hoe dit ooit op lang termyn in kinders se belang kan wees om in ’n land groot te word waar die staat, sy organe en funksionaris se tot ’n posisie verhef word waar hulle hul magtiger as die wet ag, aangesien die oppergesag van die reg na hulle mening nie meer bestaan nie en hulle hulself nie as ondergeskik aan die reg beskou nie.⁷⁴

Die feite van *The Head of the Department: Department of Education, Free State Province v Welkom High School & Harmony High School*⁷⁵ is reeds hierbo bespreek.⁷⁶ Die Hoogste Hof van Appèl het ook hier bevind dat die Departement se argument dat hy uit hoofde van sy posisie as werkgewer van die skoolhoof by magte is om die skoolhoof te beveel om teenstrydig met die swangerskapbeleid van die skool op te tree, foutief was. Die Departement het verder aangevoer dat artikel 16(3) van die Skolewet⁷⁷ die verhouding tussen die Departement en die skoolhoof, bo die verhouding tussen die skoolhoof en die beheerliggaam plaas. Die Hoogste Hof van Appèl het ook hierdie argument verwerp en het aangevoer dat só ’n denkwyse tot chaos sal lei. Beleidsbepaling is ’n beheerliggaamfunksie en val nie binne die

⁷² Prinsloo 2006 *S. Afr.j.educ.* 355-368.

⁷³ 2005 JOL 13716 (K) bl. 47.

⁷⁴ *The Governing Body of Mikro Primary School v Western Cape Minister of Education* 2005 JOL 13716 (C); Sien Visser 2006 *TSAR* 362 waar die onregmatige optrede van die Departement van Onderwys bespreek word.

⁷⁵ 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 Sep 2012.

⁷⁶ Par 6.2.

⁷⁷ 84 van 1996.

professionele bestuur, wat deur die skoolhoof onder die gesag van die Departement uitgevoer word, van die skool nie⁷⁸. Die Hof het verder soos volg bevind:

“The HOD may issue appropriate instructions to the principal in relation to the professional management of the school, but he does not have any authority, under the Act, to issue an instruction to a principal to disregard a policy adopted by the governing body in relation to governance matters at the school. The HOD’s opinion that such policy might be unlawful is no justification for his interference in matters over which the governing body exercises responsibility. That would produce the chaos to which I referred.”⁷⁹

Hierdie bevinding kan deurgetrek word na enige ander beleid of besluit van die skoolbeheerliggaam. Die Departement het absoluut geen bevoegdheid om by die werksaamhede van die beheerliggaam in te meng nie. Om die posisie van die skoolhoof, as werknemener van die Department en lid van die beheerliggaam, te misbruik om by die beheersake van die skool in te meng, is onbillik en onregmatig.

In *Schoonbee v MEC for Education, Mpumalanga*⁸⁰ het die Departement aanvaar dat die skoolhoof ook die rekenpligtige beampte van ‘n skool se finansiële sake is en hom vir beweerde wanaanwending van skoolgeld geskors. In sy uitspraak het regter Moseneke bepaalde riglyne gegee oor hoe die verhouding tussen die skoolbeheerliggaam en die skoolhoof hanteer behoort te word. Die regter het bevind dat die hoof verplig is om die beheerliggaam in die uitvoering van sy statutêre bevoegdhede aan te moedig, te ondersteun en by te staan in soverre dit met die bates, laste, eiendom en finansiële bestuur van die openbare skool verband hou; dat die hoof verantwoordbaar is teenoor die beheerliggaam, en dat die beheerliggaam, en nie die Departement nie, die skoolhoof tot verantwoording moet roep vir finansiële en eiendomsake wat die wet nie bepaald aan die hoof toevertrou nie.⁸¹ Volgens die regter kan die Departement (werkgewer) nie beheerliggame se statutêre funksies met betrekking tot die bates, laste, eiendom en finansiële bestuur van die skool aan werknemers toedig en hulle daarvoor aanspreeklik hou nie.⁸²

Daar bestaan geen rede waarom hierdie uitspraak nie ook op die ander statutêre funksies van ‘n beheerliggaam toegepas kan word nie. Indien dit die beheerliggaam

⁷⁸ 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 Sep 2012 par 22.

⁷⁹ 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 Sep 2012 par 22.

⁸⁰ *Schoonbee v MEC for Education, Mpumalanga* 2002 4 SA 877 (T).

⁸¹ Prinsloo 2006 S. Afr.j.educ. 355-368.

⁸² Prinsloo 2006 S. Afr.j.educ 355-368.

se funksie is om die skool se onderrigtaal of toelatingsbeleid vas te stel, het die Departement geen bevoegdheid om die skoolhoof opdrag te gee om in stryd met die beheerliggaam se beleid op te tree, soos wat artikel 16A(3)(1) oënskynlik bepaal nie.

Colditz en Randell⁸³ merk op dat die skoolhoof se gesag en vryheid om as 'n "governor" in die ware sin van die woord op te tree, nou in gedrang kom. In 'n tipiese totalitêre tradisie word daar 'n skeiding tussen die skoolhoof en die ander beheerliggaamlede geskep, en die provinsiale departemente het nie op hulle laat wag om hierdie bepaling te gebruik om hierdie skeiding in beheerliggame uit te buit nie. In 'n omsendbrief van 2010⁸⁴ oor die skoolhoof se rol en verantwoordelikhede met betrekking tot leerdertoelating, herinner die Gautengse Onderwysdepartement skoolhoofde aan hul pligte ingevolge artikel 16A. Die probleem met hierdie skrywe, om maar een te noem, is die bewoording daarvan – so asof die Departement skoolhoofde dreig om gehoor te gee. Die Departement gebruik vetdruk en hoofletters om hoofde aan hul pligte te herinner. Die skoolhoof moet die beheerliggaam in die uitvoering van sy funksies bystaan, maar moet versigtig wees indien hierdie bystand nie deur die Departement goedgekeur word nie. Verskuilde dreigemente in departementele omsendskrywes toon hoe artikel 16A tot 'n onbillike arbeidspraktyk kan lei. Die hoof beland in 'n posisie waar hy óf volgens die beheerliggaam se beleid moet optree en voor dissiplinêre aksie te staan kom, óf aan die skrywes en opdragte van die Departement gehoor moet gee en artikel 16(2) van die Skolewet oortree. Dit is onbillik om te verwag dat die hoof albei rolle tegelyk moet vervul sonder om een van die betrokke partye te benadeel. Die gesag wat die Departementshoof uit hoofde van artikel 16A, hetsy gewaan of andersins, oor 'n skoolhoof verkry, is by uitstek 'n bron van konflik en onbillike misbruik van die arbeidsregverhouding. Die ironie is dat die wetgewer hierdeur juis 'n bron van konflik geskep het in regsverhoudinge tussen die Departementshoof, die skoolhoof en die beheerliggaam terwyl dit eintlik die doel van die wetgewer is om potensiële konflik te ontloot of na behore te reguleer.

6 3 2 Billike arbeidspraktyk

⁸³ Colditz & Randell "School governance in a differentiated society – a constitutional and legal perspective" (2009).

⁸⁴ Gauteng Department van Onderwys Omsendskrywe 21/2010 *Management of Admissions to Public Ordinary Schools for 2011*.

Artikel 23(1) van die Grondwet gee aan almal die reg op billike arbeidspraktyke, maar laat na om “billike arbeidspraktyke” te omskryf. In *NEHAWU v University of Cape Town*⁸⁵ ondersoek regter Ngcobo artikel 23(1) van die Grondwet, en kom tot die volgende gevolgtrekking:

“The concept of fair labour practice is incapable of precise definition. This problem is confounded by the tension between the interests of the workers and the interests of the employers that is inherent in labour relations”⁸⁶

Die omskrywing van “onbillike arbeidspraktyk” wat van krag was toe die Grondwet geskryf is, is soos volg by die Wet op Arbeidsverhoudinge ingesluit:

“An unfair labour practice is defined as any act or omission, other than a strike or a lock-out, which has or may have the effect that:

- (a) an employee or class of employees is or may be unfairly affected or that his or their employment opportunities or work security is or may be prejudiced or jeopardised thereby;
- (b) the business of an employer or class of employers is or may be unfairly affected or disrupted thereby;
- (c) labour unrest is or may be created or promoted thereby; or
- (d) the labour relationship between employer and employee is or may be detrimentally affected thereby.” (eie beklemtoning)

Daar kan aangevoer word dat die wetgewer hierdie omskrywing in gedagte gehad het toe artikel 23(1) van die Grondwet geskryf is. Tans bevat artikel 186(2) van die Wet op Arbeidsverhoudinge ’n omskrywing van “onbillike arbeidspraktyk”, maar in *Ntlabezo v MEC of Education, Eastern Cape*⁸⁷ het die Hooggeregshof tot die gevolgtrekking gekom dat die onbillike arbeidspraktyke waarteen die Wet op Arbeidsverhoudinge werknemers beskerm, verskil van die onbillike arbeidspraktyke wat die Grondwet beoog. Die omskrywing in die Wet op Arbeidsverhoudinge dek nie alle gevalle van onbillike arbeidspraktyk nie, en dus kan individue nie die reg ontsê word om hulle vir beskerming op die Grondwet te verlaat nie.

Indien bogenoemde omskrywing aanvaar word, kan ’n mens aanvoer dat die Departement die skoolhoof in ’n onmoontlike werksituasie plaas, omdat daar ingevolge wetgewing van die skoolhoof verwag word om twee strydige owerhede se strydige opdragte te gehoorsaam. Die skoolhoof sal óf gehoor gee aan die

⁸⁵ 2003 (24) ILJ 95 (KH).

⁸⁶ 2003 (24) ILJ 95 (KH).

⁸⁷ 2002 3 BLLR 274 (Tk).

Departement se wense uit vrees vir 'n dissiplinêre verhoor, in welke geval die skoolhoof sy verpligting ingevolge artikel 16(2) van die Skolewet verontagsaam, óf die hoof sal kies om ooreenkomstig artikel 16(2) op te tree en die skool se belange bo die Departement s'n te stel, in welke geval hy sy plig as departementele werknemer verontagsaam. Dit plaas die skoolhoof in 'n onmoontlike posisie. Ongeag die hoof se keuse, sal óf die verhouding tussen die hoof en die Departement, óf die verhouding tussen die hoof en die beheerliggaam skade ly. Indien die hoof die wense van die beheerliggaam verontagsaam, sal die beheerliggaam die hoof kwalik neem. Indien die hoof die Departement se opdragte in die wind slaan, kan die werksverhouding tussen werkgever en werknemer benadeel word, wat die hoof se reg ingevolge artikel 23(1) van die Grondwet sal skend.

Die Departement kan egter nou, as werkgever, op sy reg staatmaak dat skoolhoofde, as werknemers, die werkgever se opdragte moet uitvoer. Sodanige weiering deur die werknemer kan op wangedrag neerkom, en skoolhoofde kan dissiplinêr vervolgd word. Hierdie weerspanning deur 'n werknemer om 'n opdrag uit te voer, word deur verskeie faktore beïnvloed, wat insluit die optrede van die werkgever wat die weiering voorafgaan, die moedswilligheid van die werknemer se weerwil, en die redelikheid of billikheid van die opdrag wat uitgedaag is.⁸⁸ Weerspanning kom dus nie op oneerbiedigheid neer nie. 'n Belangrike vraag wat by die vermoede van weerspanning gestel moet word, is of die opdrag wat die werknemer moet uitvoer redelik en regverdigbaar is. Daar kan nie van die werknemer verwag word om opdragte uit te voer wat nié binne sy/haar werksomskrywing val nie. Soos reeds hierbo genoem het die Hoogste Hof van Appèl ook nou bevind dat die Departement van Onderwys nie by magte is om aan die skoolhoof opdragte te gee wat met die beheer van die skool of beheerliggaamfunksies te maak het nie.⁸⁹

Dit is belangrik om daarop te let dat die Departement nie dissiplinêr kan optree teen die hoof van 'n openbare skool vir die manier waarop die beheerliggaam enige van sy statutêre bevoegdhede uitoefen nie.⁹⁰ Enige dreigement van hierdie aard deur 'n werkgever/die Departement sal onbillik wees. Billikheid beteken méér as wettigheid. Wettige optrede is nie noodwendig billik nie. In die meerderheidsuitspraak in *National*

⁸⁸ Grogan *Workplace Law* (2000) 176-177.

⁸⁹ *The Head of the Department: Department of Education, Free State Province v Welkom High School & Harmony High School* 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 Sep 2012 par 22.

⁹⁰ Prinsloo 2006 *S. Afr.j.educ.* 355-368.

*Union of Metalworkers of SA v Vetsak Co-operative*⁹¹ het regter Nienaber die volgende beveel, waarvan die onderliggende beginsel ook op die optrede van die Departement van Onderwys toegepas kan word: “[T]here is no sure correspondence between lawfulness and fairness. While an unlawful dismissal would probably always be regarded as unfair, a lawful dismissal will not for that reason alone be fair.”⁹² Voormelde optrede sou dus op onbillike arbeidspraktyk in stryd met artikel 23(1) van die Grondwet neerkom. Al hét ’n werkgewer die reg om dissiplinêr teen sy werknemer op te tree, kom dit nie noodwendig op billike arbeidspraktyk neer nie.⁹³

In *Die Nuwe Republiek Skool v Mnguni*⁹⁴ het dit juis gebeur dat ’n skoolhoof dissiplinêr vervolg en skuldig bevind is aan wangedrag deur die Departement van Onderwys, omdat die skoolhoof se gedrag na bewering op weerbarstigheid en arrogansie neergekom het. In hierdie saak het die beheerliggaam van die betrokke skool sekere veranderinge aan die skoleiendom aangebring om voorsiening te maak vir die bedryf van ’n privaat graad R-klas. Dit het onder die aandag van die provinsiale onderwysdepartement gekom, met die gevolg dat ’n brief aan die skoolhoof gestuur is waarin gevra word wie die voorsiening van die klas goedgekeur het en hoe die verbeteringe aan die onroerende eiendom sonder die Departement se toestemming aangebring is. Die skoolhoof het nie op die brief gereageer nie, maar dit na die beheerliggaam verwys, wat op sy beurt geantwoord het. ’n Reeks briewe is oor en weer gestuur waarin die skoolhoof elke keer aangespreek is en waarop die beheerliggaam gereageer het. Die skoolhoof is in een so ’n brief ingelig dat daar dissiplinêre stappe teen hom gedoen sou word omdat hy versuim het om die regmatige opdrag om die klas te sluit, uit te voer. Die klag teen die skoolhoof was dat hy ongeoorloof of onregmatig die staat se eiendom gebruik het deur toe te laat dat ’n graad R-klas op die skoolterrein bedryf word sonder die toestemming van die werkgewer, en daardeur artikel 18(1)(c) van die Wet op Indiensneming van Opvoeders oortree het.⁹⁵ Die voorsittende beamppte van die dissiplinêre verhoor was van mening dat die skoolhoof as die werkgewer se verteenwoordiger in die

⁹¹ 1996 17 ILJ 455 (A)

⁹² *National Union of Metalworkers of SA v Vetsak Co-operative* 1996 17 ILJ 455 (A) 459H.

⁹³ *Council of Mining Unions v Chamber of Mines of SA* 1985 6 ILJ 293 (IC), 295C.

⁹⁴ Uitspraak gelewer in die Natalse Hooggeregshof 11 Mei 2004, saaknr 4143/2003.

⁹⁵ Art 18(1)(c): “18 Wangedrag (1) Wangedrag het betrekking op die ineenstorting van die diensverhouding, en ’n opvoeder pleeg wangedrag indien hy of sy - ... (c) sonder toestemming die eiendom van die Staat, ’n skool, ’n inrigting vir verdere onderwys en opleiding, ’n sentrum vir onderwys vir volwassenes, ’n ander werknemer of ’n besoeker in besit neem of wederregtelik gebruik; ...”

beheerliggaam beskou moet word, sowel as die rekenpligtige beampte ten opsigte van die staat se eiendom. Hy het verder aangevoer dat die skoolhoof se gedrag op oneerbiedigheid en weerbarstigheid neergekom het. Olsen WR het bevind dat indien die voorsittende beampte die aard van die onderskeie verpligtinge en magte van die skoolbeheerliggaam en skoolhoof in ag geneem het, hy tot 'n ander gevolgtrekking sou kom. Die skoolhoof kon nie 'n opdrag om die graad R-klas te sluit, uitvoer nie, omdat dit nie binne die werksomskrywing van 'n skoolhoof val nie. Dit is die beheerliggaam van 'n skool wat die skool se eiendom administreer en beheer. Indien die beheerliggaam hierdie mag onregmatig uitoefen, moet die beheerliggaam en die skoolhoof aangespreek word.

Ingevolge artikel 20(1)(g) van die Skolewet is die skoolbeheerliggaam verantwoordelik vir die beheer en administrasie van die skool se eiendom, wat koshuise insluit, en moet die beheerliggaam ooreenkomstig hoofstuk 4 van die Skolewet onder andere 'n skoolfonds instel en administreer,⁹⁶ en van die skool se ontvangste en uitgawes boekhou.⁹⁷ Daarenteen bepaal PAM⁹⁸ dat die hoof se kernpligte en -verantwoordelikhede insluit om verskillende soorte skoolrekeninge en -rekords behoorlik by te hou; om skoolgeld in oorleg met die toepaslike strukture tot voordeel van leerders aan te wend, en om verantwoordelik te wees vir enige koshuis wat met die skool verbind word. Hierdie bepalings veroorsaak verwarring: Ingevolge artikel 20(1)(g) en hoofstuk 4 van die Skolewet het die beheerliggaam bepaalde verantwoordelikhede, terwyl PAM daardie einste verantwoordelikhede aan die hoof blyk te delegeer. Belangrik is verder om te onthou, ingevolge artikel 16A van die Skolewet mag die hoof nie in stryd met enige opdragte van die Departementshoof; wetgewing of beleid; pligte teenoor die Departementshoof of LUR, of 'n bepaling van die Wet op Indiensneming van Opvoeders optree nie.

Die Departement kan dus die skoolhoof opdrag gee om volgens die bepalings van PAM op te tree, en ingevolge artikel 16A mag die hoof nie daardie opdrag verontagsaam nie. Ingevolge die bepalings hierbo is die beheerliggaam egter verantwoordelik vir sekere schoolsake (soos skoolkoshuisadministrasie), en kan die beheerliggaam, as sodanig, die hoof opdrag gee om nie daarby betrokke te raak nie.

⁹⁶ Art 37.

⁹⁷ Art 42.

⁹⁸ Personeeladministrasiemaatreëls (PAM) wat die Minister van Onderwys ingevolge die Wet op Indiensneming van Opvoeders, 1998, vasgestel het.

Plaas die werkgewer (die Departement) nie nou die werknemer (die skoolhoof) in 'n onbillike posisie nie? Daar was egter tot op hede nog geen hofuitspraak wat bogemelde bevestig nie, en die grondwetlikheid van artikel 16A is nog 'n ope vraag. Dit is egter 'n realiteit waarin die skoolhoofde hulle tans bevind en waarin hulle moet leef.

6 3 3 Omsendskrywes en regulasies oor die administrasie van toelatings

Die KwaZulu-Natale Onderwysdepartement het op 28 Junie 2012 'n omsendskrywe uitgestuur waarin die magte van beheerliggame ten opsigte van toelatings ingeperk word. Die Suid-Afrikaanse Skolewet tref onderskeid tussen die bepaling van beleid en die wyse (oftewel administrasie) van toelating. Wat die bepaling van beleid betref, bepaal artikel 5(5) van die Skolewet soos volg: "Behoudens hierdie Wet en enige toepaslike provinsiale wet word die toelatingsbeleid van 'n openbare skool deur die beheerliggaam van sodanige skool bepaal."⁹⁹

'n Beleid is 'n program ingevolge waarvan iemand of 'n groep besluit het hulle gaan optree. Dít sluit die bepaling van skoolsonering of toevoergebiede en ander toelatingsmaatstawwe in. In die genoemde omsendskrywe word daar egter aangevoer dat slegs die provinsiale departementshoof gemagtig is om toevoergebiede te bepaal, en indien geen sodanige gebiede deur die Departementshoof bepaal word nie, die skole, oftewel die skoolbeheerliggame, nie by magte is om toevoergebiede in hul beleid vas te stel nie. Nêrens in enige wet is daar 'n bepaling wat departementshoofde magtig om beleid (of toelatingsmaatstawwe) te bepaal nie.

Die legaliteitsbeginsel bepaal dat beamptes slegs mag doen wat 'n wet aan hulle voorskryf om te doen. Soos reeds genoem is, is daar ook eenvoudig geen wet wat aan departementshoofde die bevoegdheid of funksie verleen om toelatingsbeleid te

⁹⁹ Sien Visser "The admission of learners to public schools: Who makes the decisions? 1998 *THRHR* 487-491. Visser merk hier op dat art 5(5) impliseer dat 'n skoolbeheerliggaam sy funksie om die toelatingsbeleid van die skool te bepaal, mag gebruik om 'n leerder se reg tot toegang tot 'n skool te beperk – andersins sou die bepaling oorbodig wees. Deur hierdie artikel het die wetgewer aan elke beheerliggaam, wat diegene wat nouliks by die spesifieke skool betrokke is verteenwoordig, die belangrike funksie gegee om die beginsels waarvolgens leerders tot die skool toegelaat word, vas te stel.

bepaal nie. Die Toelatingsbeleid vir Gewone Openbare Skole¹⁰⁰ bepaal ten aansien van skoolsonering of toevoergebiede soos volg:

“Skoolsonering

33. ’n Departementshoof kan ná oorleg met verteenwoordigers van beheerliggame toevoersones vir gewone openbare skole bepaal ten einde die leerdertalle van skole te beheer en ouervoorkeure te koördineer. Sodanige toevoersones hoef nie geografies langs die skool of mekaar te wees nie.”

Let op na die gebruik van die woorde “kan ... bepaal”. Dit beteken gewoon nie “moet” of “is die enigste een wat dit kan doen” nie. Die bewering dat ’n departementshoof die enigste persoon is wat toevoergebiede kan bepaal, en dat skole geen mag het om toevoergebiede te bepaal nie, is bloot nie die waarheid nie. Die versuim deur ’n departementshoof om toevoergebiede te bepaal, ontnem nie die beheerliggaam van sy bevoegdheid om die sonering in die skool se toelatingsbeleid te bepaal nie. Ooreenkomstig die Skolewet en die legaliteitsbeginsel is die Departementshoof slegs by magte om die wyse voor te skryf waarop aansoeke om toelating gedoen moet word.¹⁰¹

In Gauteng is daar ook in 2012 nuwe regulasies oor toelatings uitgevaardig.¹⁰² Ingevolge hierdie regulasies kan skole wat teen 27 Julie 2012 nog nie vol is nie deur die Gautengse Onderwysdepartement gedwing word om leerders toe te laat wat nie aan die skool se taal- of toelatingsvereistes voldoen nie. En soos reeds hierbo genoem is, is toelating die uitsluitlike bevoegdheid van die skoolbeheerliggaam. Met die uitvaardiging van die Skolewet het beheerliggame méér mag ontvang, en artikel 5(5) is geen uitsondering nie. Alhoewel wetgewing méér mag aan beheerliggame verseker het, is regulasies en omsendskrywes soos hierdie besig om in die praktyk hierdie mag in te perk.

6 4 Nie-verantwoordbaarheid

¹⁰⁰ Uitgevaardig onder AK 2432 in SK 19377 van 19 Okt 1998.

¹⁰¹ Art 5(7) van die Skolewet bepaal soos volg: “(7) ’n Aansoek om die toelating van ’n leerder tot ’n openbare skool moet aan die onderwysdepartement gerig word op ’n wyse wat deur die Departementshoof bepaal word.”

¹⁰² Buitengewone Provinsiale Koerant Vol 18 No 127 9 Mei 2012.

'n Verdere groot bron van frustrasie, grotendeels aan die kant van skoolbeheerliggame, is die totale gebrek aan verantwoordbaarheid of aanvaarding van aanspreeklikheid deur die vennote in die onderwys.

In Limpopo het die Departement van Onderwys se versuim om skole van handboeke te voorsien groot opslae gemaak. 'n Hofbevel is teen die Departement van Basiese Onderwys en die Limpopo Departement van Onderwys verkry, maar meer as 'n maand ná die hofbevel is die enigste persoon wat enige vorm van “vervolging” ervaar het 'n klerk van die Limpopo Departement van Onderwys, wat vir sabotasie in die hof verskyn het.¹⁰³

In 'n nuusberig merk die Lid van die Uitvoerende Raad, Dickson Masemola, op dat dit “onregverdig” sal wees om hom vir die Limpopo handboeksage te blameer, omdat die Limpopo Departement van Onderwys onder administrasie geplaas is.¹⁰⁴ Die Minister van Basiese Onderwys, Angie Motshekga, beweer ook dat sy nie vir die 12 miljoen leerders in die skole verantwoordelikheid kan aanvaar nie.¹⁰⁵ Sy word ten volle ondersteun deur president Jacob Zuma, wat teenoor *Talk Radio 207* opgemerk het dat die Minister, wat in haar kantoor in Pretoria sit, nie verantwoordelik gehou kan word vir die nie-aflowering van die handboeke nie. Volgens die President is dit apartheid en Hendrik Verwoerd se skuld.¹⁰⁶

Die sekretaris-generaal van SADTU,¹⁰⁷ Mugwena Maluleka, het ook die unie se bekommernis oor die nie-verantwoordbaarheid uitgespreek. In 'n berig in die *Business Day* merk hy op dat daar geen nagevolge vir korrupsie, ondoeltreffendheid en nalatigheid deur sommige departemente, en veral die burokrasie, is nie.¹⁰⁸ Hierdie sin van nie-verantwoordbaarheid lei tot grootskaalse frustrasie en moedeloosheid onder skoolbeheerliggame, omdat hulle hulself dikwels as laaste uitweg tot die howe wend, wat groot uitgawes tot gevolg het, en selfs hofbevele dan in elk geval van nul en gener waarde blyk te wees.

¹⁰³ <http://www.iol.co.za/news/crime-courts/man-in-the-dock-over-dumped-books-1.1338696>

¹⁰⁴ <http://www.news24.com/SouthAfrica/News/Unfair-to-blame-me-for-textbook-saga-MEC-20120719> 19Julie 2012.

¹⁰⁵ *Mail and Guardian* (2012-08-03)

<http://mg.co.za/article/2012-08-03-pupils-can-wait-says-motshekga>.

¹⁰⁶ <http://ewn.mobi/news/Local/motshekga-cannot-take-full-responsibility/5584?nocache=1343088752500de870821ed> (2012-07-23).

¹⁰⁷ *The South African Democratic Teachers Union*.

¹⁰⁸ *Business Day* (2012-07-17).

6 5 Gevolgtrekking

Die probleem van verontagsaming van hofbevele of wetgewing, of die nie-verantwoordbaarheid van staatsamptenare, strek egter veel verder. Landman,¹⁰⁹ uitvoerende direkteur van die Etiek Instituut van Suid-Afrika, merk op dat staatsamptenare dikwels nie die wet nakom nie, maar selfs as hulle dit nakom, dink hulle dít is al wat van hulle verwag word en waar hulle verantwoordelikheid stop.

Daar is 'n groeiende gaping tussen die normatiewe visie van 1994 en dít wat nou in die land, en meer spesifiek in die onderwys, aan die gang is. Deur middel van die Grondwet het Suid-Afrika hom tot 'n nuwe waardestelsel verbind, maar die land is stadig maar seker besig om weg te beweeg van daardie waardes. Landman gaan verder en noem dat dít veral waar is van die land se politieke ekonomie, waar die diepte van morele bankrotskap ernstige afmetings aanneem. Daar heers 'n groot tekort aan etiese leierskap.¹¹⁰

Die Republiek van Suid-Afrika is 'n soewereine, demokratiese staat gegrond op menswaardigheid, gelykheid en die uitbou van menseregte en vryhede. Die Republiek betsaan uit 'n veelpartystelsel van demokratiese regering, om verantwoordingspligtigheid, 'n responsiewe ingesteldheid en oopheid te verseker.¹¹¹ Deur te stem, plaas die burgers hulle vertroue in daardie persone wat verkies word om hulle te verteenwoordig, om besluite namens hulle te neem, en om hulle (die burgers) met eerlikheid en integriteit te dien. Hierdie vertroue kan beskryf word as die gewilligheid om te glo dat jy kan staatmaak op iemand anders se bevoegdheid om 'n sekere funksie te verrig.¹¹² De Klerk-Luttig merk op dat betroubaarheid en vertroue op regeringsvlak op die aanwesigheid van sowel bevoegdheid as karakter berus.¹¹³ Dit is egter ongelukkig 'n realiteit dat landsburgers se vertroue in verkose en aangestelde amptenare geskok word deur die amptenare se onbekwaamheid of onetiese optrede. Dit is veral in die onderwys wat die burgers, en meer bepaald die leerders, van Suid-Afrika se vertroue in amptenare die ergste geskok word.

¹⁰⁹ Landman "SA is already knee deep in moral bankruptcy" (2012) beskikbaar op <http://www.leader.co.za/article.aspx?s=2&f=1&a=3718>.

¹¹⁰ Landman *sp.*

¹¹¹ Art 1, Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996.

¹¹² Mle & Maclean "Ethics, integrity and good governance: The case of South Africa's local sphere of government" 2011 *Journal of Public Administration* 1364.

¹¹³ *Die Burger* (02-02-2012) 9.

Veral in die plaaslike sfeer van regering is daar 'n neiging onder openbare amptenare om hul ampte te gebruik om hulself en diegene na aan hulle te dien en te verryk. Hierdie onetiese gedrag verlaag openbare vertroue in die integriteit en onpartydigheid van openbare amptenare.¹¹⁴ Indien openbare amptenare hulself net as die trustees van openbare belang wou beskou, sou hulle dalk meer eties opgetree het en in staat gewees het om vir hul optrede baas te staan.¹¹⁵

In hierdie hoofstuk is daar egter aangetoon dat openbare amptenare van die Onderwysdepartement nie altyd in die openbare belang optree nie, en dat hierdie optrede inbreuk maak op die beheerliggaam se bevoegdhede en beheerfunksies. Die skoolhoof, as beheerliggaamlid én werknemer van die Onderwysdepartement, word dikwels in die middel van hierdie konfliktsituasies vasgevang. In hoofstuk 7 word daar ten slotte ondersoek ingestel na moontlike oplossings vir hierdie konfliktsituasies.

¹¹⁴ Mle & Maclean 2011 *Journal of Public Administration* 1374.

¹¹⁵ Mle en Maclean 2011 *Journal of Public Administration* 1374.

HOOFSTUK 7

Praktiese oplossings, aanbevelings en gevolgtrekkings

7 1 Samevatting van hoofstukke

In hoofstuk 2 tot 5 is die ontwikkeling van die rolle van ouers, skoolbeheerliggame, die skoolhoof en die Departement van Onderwys, sowel as die onderlinge verhoudinge tussen hulle, behoorlik uiteengesit. Die ontwikkeling van onderwys in Suid-Afrika, van Uniewording tot nou, is in hoofstuk 2 uiteengesit, waarna 'n duidelike onderskeid tussen openbare skole en staatskole getref is. Die belang van hierdie onderskeid is ook uitgelig. Indien openbare skole as staatskole bekend sou staan, bestaan die risiko dat die staat steeds outokratiese beheer oor onderwys kan uitoefen en die ontwikkeling wat die onderwysstelsel oor die afgelope 17 jaar ondergaan het, tot niet kan maak.

In hoofstuk 3 is die rolle van die skoolhoof en ouers bespreek. Uit hierdie hoofstuk het duidelik geblyk dat albei partye se rolle met verloop van tyd drasties verander het. Hierdie verandering lei dikwels boonop tot konflik, omdat die partye soms sukkel om by hulle nuwe posisies aan te pas of om die volle omvang van hul verpligtinge te begryp. In hoofstuk 3 is die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel ook met ander stelsels vergelyk. Die rol van die skoolhoof het oor die hele wêreld drasties verander, met 'n klemverskuiwing van 'n leier wat alleenmag geniet het na 'n professionele bestuurder wat besluitnemingsmagte met ouers moet deel. Die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel is egter uniek in die sin dat die ouers in Suid-Afrika baie meer beheer- en besluitnemingsfunksies uitoefen as in baie ander lande.

Die aard en die belang van die verhouding tussen die skoolhoof en die beheerliggaam van 'n openbare skool is in hoofstuk 4 bespreek. Hierdie bespreking het 'n verduideliking van die begrippe “beheer” en “professionele bestuur” ingesluit. Die wetlike raamwerk waarbinne die beheerliggaam van 'n skool moet funksioneer, is eerstens uiteengesit, gevolg deur 'n bespreking van die rol van die skoolhoof binne hierdie raamwerk.

Hoofstuk 5 het gehandel oor die staat se rol in die onderwys. Die bespreking het bestaan uit 'n uiteensetting van die staat se rol, soos wat die Grondwet en ander

onderwyswetgewing voorskryf. Die verhouding tussen die staat en die beheerliggaam is bespreek, waarna daar aangedui is hoe die staat sy plig as vennoot versuim. Die arbeidsverhoudinge tussen die staat en opvoeders, in die besonder die skoolhoof, is onder die loep geneem, sowel as hoe artikel 16A van die Skolewet hierdie verhouding beïnvloed.

In hoofstuk 6 is die soeklig gewerp op die verskillende konfliktsituasies wat tussen die verskillende rolspelers in die onderwys ontstaan. 'n Aantal redes vir die bestaan van hierdie konfliktsituasies is gelys, waarna daar bepaald op daardie konfliktsituasies tussen die skoolbeheerliggaam en die Departement van Onderwys gekonsentreer is. Uit hierdie besprekings blyk duidelik dat daar al sedert Uniewording konflik tussen die verskillende rolspelers in die onderwys bestaan. Die oorsake van hierdie konflik is volledig in hoofstuk 6 omskryf. Maar die vraag is in welke mate daar oplossings vir die gemelde probleme bestaan.

Skole is uniek in hul aard, en so ook die probleme wat daarmee gepaardgaan. Daar is geen towerformule of kitsoplossing vir die krisis waarin Suid-Afrikaanse onderwys hom tans bevind nie. Hierdie hoofstuk poog om 'n paar moontlike oplossings of aanbevelings aan die hand te doen.

7 2 Praktiese oplossings en aanbevelings

Die populêre neiging in Suid-Afrika dat omtrent alle probleme deur nuwe wetgewing of wysigings aan huidige wetgewing reggestel kan word, is foutief. Die rede waarom nuwe wetgewing gewoonlik as 'n manier om uit baie dilemmas te kom oorweeg word, is omdat dit relatief makliker vir die wetgewer is om nuwe wetgewing daar te stel teenoor die uitdagende en verreikende taak om eintlik die manier waarop wetgewende magte en pligte uitgevoer of nagekom word ten einde goeie beheer en bestuur daar te stel, te verander.¹ Visser noem dat die ingewikkelde maar tog vaag omskrewe sisteem van mede-verantwoordelikheid en mede-samewerking met betrekking tot die beheer en bestuur van 'n skool tussen die onderskeie rolspelers, tog suksesvol kan wees indien daar aan sekere basiese voorwaardes voldoen word.²

¹ Visser "Some thoughts on legality and legal reform in the public school sector" 2006 *TSAR* 365.

² Die Skolewet bepaal bloot dat die "beheer" van 'n skool onder die beheerliggaam ressorteer en "professionele bestuur" deur die skoolhoof, onder die gesag van die Departementshoof, onderderneem word. Die Skolewet omskryf egter nie die konsepte "beheer" en "professionele bestuur" nie; Visser 2006 *TSAR* 365.

Hierdie voorwaardes sluit onder meer die volgende in: 'n behoorlike verstaan deur al die partye van die regmagtige bevoegdheids en verantwoordelikhede van die onderskeie rolspelers; die verbetering van alle besluitnemers se bekwaamheid of bevoegdheid (kwalifikasies, kennis, vaardighede, objektiewe en integriteit); die vestiging van vertroue in ander deur 'n kultuur van goeie, objektiewe en tydige besluitneming vas te stel; die wegdoen met politieke agendas; die daarstel van behoorlike sisteme vir kontrole en beheer om te verhoed dat een party te veel mag bekom; en die implimentering van meganismes om aanspreeklikheid, sigbaarheid en deursigtigheid te verseker.³

In die res van hierdie hoofstuk word 'n paar van die bogemelde voorstelle en ander moontlike oplossings bespreek.

7 3 Remedies ingevolge die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid⁴

7 3 1 Geregtelike hersiening

Ingevolge artikel 6 van die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid⁵ kan enige persoon verrigtinge vir die geregtelike hersiening van 'n administratiewe handeling by 'n hof of 'n tribunaal instel. 'n Hof of tribunaal mag 'n administratiewe aksie hersien in omstandighede soos wat artikel 6(2) uiteensit. Die prosedure wat in 'n hersieningsaansoek gevolg moet word, word in artikel 7 voorgeskryf.

Geen hof of tribunaal sal 'n administratiewe aksie of handeling hersien, tensy enige interne remedie waarvoor enige ander reg voorsiening maak, reeds uitgeput is nie. In hierdie verband moet beheerliggame dus let op verskeie bepalings in die Skolewet,⁶ wat dikwels vir interne remedies voorsiening maak. Artikel 21(5) is 'n sprekende voorbeeld van so 'n interne remedie. Ingevolge hierdie artikel kan enige persoon, met inbegrip van lede van die beheerliggaam, by die Lid van die Uitvoerende Raad (LUR) teen 'n beslissing van die Departementshoof ingevolge artikel 21 appelleer. Artikel 21 handel oor die toegewese werksaamhede van, en die toewysing daarvan aan, beheerliggame. Hierdie selfde beginsel word in artikel 22(5) en 38A(10) herhaal.

³ Visser 2006 *TSAR* 365.

⁴ Wet 3 van 2000.

⁵ Wet 3 van 2000.

⁶ Wet 84 van 1996.

Artikel 8 van Wet 3 van 2000 handel oor die beskikbare remedies indien onregmatige administratiewe optrede bewys word. Dit sluit onder meer in 'n bevel wat die administrateur opdrag gee om (a) redes vir 'n bepaalde besluit of optrede te gee, of (b) op so 'n wyse op te tree as wat die hof of tribunaal vereis,⁷ (c) of 'n bevel wat die administrateur verbied om op 'n sekere wyse op te tree.⁸ Die administratiewe handeling kan ter syde gestel word en die aangeleentheid word met óf sonder aanwysings terugverwys vir heroorweging deur die administrateur; in uitsonderlike gevalle word die administratiewe handeling vervang of gewysig, of word 'n gebrek wat uit die administratiewe handeling spruit, reggestel, of die administrateur of enige ander party in die verrigtinge word gelas om vergoeding te betaal.⁹ Voorts kan die regte van die partye ten opsigte van enige aangeleentheid waarmee die administratiewe handeling verband hou, verklaar word,¹⁰ of 'n tydelike interdik of ander tydelike remedie verleen word.¹¹ 'n Bevel met betrekking tot koste kan ook gemaak word.¹²

Ingeval 'n administrateur op hersiening geneem word as gevolg van sy versuim om 'n besluit te neem, kan die hof 'n bevel gee wat –

- (a) die neem van die besluit gelas;
- (b) die regte van die partye met betrekking tot die neem van die besluit verklaar;
- (c) enige van die partye verplig of verhinder om enige handeling of optrede te verrig wat die hof of tribunaal noodsaaklik ag om reg tussen die partye te laat geskied; of
- (d) met die koste verband hou.¹³

7 3 2 'n Interdik hangende die hersieningsaansoek

'n Interdik is 'n hofbevel wat 'n persoon hetsy verbied om iets te doen ('n verbiedende interdik) of gelas om iets te doen ('n gebiedende interdik). Interdikte kan tydelik of permanent wees. 'n Tussentydse interdik word by wyse van 'n aansoek in die hof toegestaan om die regte van die partye te beskerm hangende die afhandeling van 'n

⁷ Art 8(1)(a).

⁸ Art 8(1)(b).

⁹ Art 8(1)(c).

¹⁰ Art 8(1)(d).

¹¹ Art 8(1)(e).

¹² Art 8(1)(f).

¹³ Art 8(2).

aksie, waarin hul regte permanent bepaal sal word. 'n Permanente interdik bepaal die partye se regte finaal.

'n Beheerliggaam sal byvoorbeeld om 'n tydelike interdik aansoek doen wanneer die Departementshoof 'n kandidaat aangestel het wat nié deur die beheerliggaam voorgestel is nie, en die beheerliggaam die kandidaat wil verbied om as opvoeder by die skool aan te meld. Howe sal gewoonlik 'n tydelike interdik toestaan indien:¹⁴

- a) die reg wat die onderwerp in die hoofaansoek (die hersieningsaansoek) uitmaak en wat die aansoekers probeer beskerm, *prima facie* vasgestel is;
- b) daar 'n gegronde vrees vir onherstelbare skade by die aansoeker bestaan indien die tydelike interdik nie sou toegestaan word nie en hulle in die hoofaansoek slaag;
- c) die balans van gerief ten gunste is van die toestaan van tussentydse verligting; en
- d) die aansoeker geen ander bevredigende remedie tot sy beskikking het nie.¹⁵

Hierdie beginsels is in *FEDSAS v MEC for Department of Basic Education Eastern Cape*¹⁶ deur die Hoë Hof toegepas, welke saak in hoofstuk 5 behandel is.¹⁷

7 3 3 Mandamus¹⁸

Die beheerliggaam van 'n skool kan as belanghebbende by die Hoë Hof om 'n bevel of *mandamus* aansoek te doen wat die Departementshoof (as werkgewer van opvoeders in diens van die staat kragtens die bepalinge van die Wet op Indiensneming van Opvoeders)¹⁹ verplig om opvoeders vir die skool aan te stel. In die saak *Laerskool Gaffie Maree v MEC for Education, Training, Arts & Culture: Northern Cape Province*²⁰ is 'n *mandamus* toegestaan. Die feite van die saak is kortliks soos volg: die derde respondent het aangesoek gedoen vir die pos as

¹⁴ *Fedsure Life Assurance Co Ltd v Worldwide African Investment Holdings (Pty) Ltd* 2003 3 SA 268 (W).

¹⁵ *FEDSAS v MEC for Department of Basic Education Eastern Cape* Saaknr. 60/2011 par 5.

¹⁶ Oos-Kaap Saaknr 60/2011.

¹⁷ Par 5 4.

¹⁸ Die begrip *mandamus* is die Latynse uitdrukking vir 'n hofbevel waarvolgens iemand deur die hof gelas word om 'n bepaalde handeling te verrig. So kan 'n staatsamptenaar of politieke funksionaris byvoorbeeld op aansoek van 'n belanghebbende deur 'n hof gelas word om sy statutêre verpligtinge te vervul; Colditz (regsmening) "Die verpligting van die Staat om opvoeders aan openbare skole te voorsien" (2006) beskikbaar op www.fedsas.org.za.

¹⁹ Wet 76 van 1998.

²⁰ 2000 12 BLLR 1228 (NK).

skoolhoof by Laerskool Gaffie Maree. Die skoolbeheerliggaam het onderhoude gevoer en die derde respondent het tydens die onderhoude die hoogste punte behaal. Sy naam is aan die Departementshoof aanbeveel vir aanstelling en saam met die aanbeveling is die name van die kandidate wat tweede en derde gelys was, ook aangestuur. Die Departementshoof het die aanbeveling na die beheerliggaam terugverwys omrede die beheerliggaam voorkeur moes verleen aan kandidate binne die provinsie. Die applikante (die skool en die beheerliggaam) het aangevoer dat die Departement nie by magte was om die aanbeveling van die hand te wys nie en dat sy versuim om die aanstelling te doen 'n skending van die Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid²¹ was. Die Hof het bevind dat kragtens die Wet op Indiensneming van Opvoeders²² is die gronde waarvolgens 'n Departementshoof 'n aanbeveling van die hand mag wys, beperk tot sodanige gronde wat spesifiek in die Wet self gelys word. Maar, die Wet bepaal nie dat die Departementshoof verplig is om die kandidaat wat deur die beheerliggaam aanbeveel word, aan te stel nie. Die Hof het verder bevind dat die Departementshoof 'n kandidaat wat aanbeveel is, moet aanstel tensy spesifieke uitsonderings teenwoordig is. Geen van die gelyste uitsonderings was in hierdie saak ter sprake nie en die Departementshoof het onregmatig opgetree. Volgens die Hof was dit in die bepaalde omstandighede nie gepas om die Departementshoof te gelas om die derde respondent aan te stel nie. Die saak is gevolglik na die Departementshoof terugverwys met 'n bevel, of dan 'n *mandamus*, wat hom verplig om 'n besluit te neem.

Die implikasies van 'n aansoek om 'n *mandamus* is soos volg:

- a) Die eerste belangrike implikasie is natuurlik regskoste – dit kan duur wees.
- b) Die tweede implikasie wat beheerliggame moet oorweeg, is die tydsaspek. Alhoewel 'n *mandamus* by wyse van 'n dringende aansoek verkry kan word, kan die saak vertraag word as die Departement dit teenstaan.
- c) Die bevel wat aangevra word, kan vanweë die wyse waarop permanente opvoeders aangestel moet word, eintlik hoogstens 'n bevel wees waarkragtens die Onderwyshoof gelas word om die voorgeskrewe prosedure vir die aanstelling van opvoeders te volg. Hierdie prosedure word in die Wet op

²¹ Wet 3 van 2000.

²² Wet 76 van 1998.

Indiensneming van Opvoeders²³ en die PAM²⁴ voorgeskryf, en behels die advertering van poste, sifting, kortlysting, onderhoudvoering, aanbeveling vir aanstelling, en eers dan die aanstelling self. Dit is dus 'n uitgerekte proses, en gevolglik sal die opsie van 'n *mandamus* eintlik net geskik wees as daar tyd is om die hele proses te deurloop voordat die skool die opvoeder(s) sal nodig kry.

7 4 Ongrondwetlikheid van artikel 16A

Wat die Onderwysdepartement, skoolhoofde en die eise van artikel 16A van die Skolewet betref, kan 'n mens aanvoer dat indien die Departement die hoof verplig om op 'n sekere manier op te tree, en daarvoor op artikel 16A steun, die Departement hom aan onbillike arbeidspraktyk skuldig maak. Soos reeds genoem, kan die konsep van billike arbeidspraktyk “nie presies omskryf word nie”,²⁵ en is die prys vir hierdie buigsamheid onsekerheid. In hierdie verband sê regter Landman: “The protection envisaged by the legislature in prohibiting unfair labour practices underpins the reality that human conduct cannot be legislated for in precise terms.”²⁶ Dít is inderdaad so wat die optrede van 'n skoolhoof betref. Die poging in artikel 16A om die optrede van 'n skoolhoof in 'n wet vas te pen, is dus heel waarskynlik onbillike arbeidspraktyk en 'n skending van die skoolhoof se grondwetlike reg op billike arbeidspraktyke. Wanneer dit by grondwetlike remedies kom, sal die Konstitusionele Hof nie sommer 'n remedie vir 'n onbillike arbeidspraktyk toeken indien daar reeds toepaslike remedies in die arbeidsreg bestaan nie.²⁷ Die hof het bevind dat 'n bevel nie net aan 'n spesifieke party in die geskil doeltreffende regshulp moet bied nie, maar dat ander persone wat hulle in dieselfde situasie bevind, ook daarby moet baat vind.²⁸ Currie en De Waal merk tereg op dat die skade wat die skending van grondwetlike regte aanrig, nie net skade aan 'n individuele aansoeker is nie, maar skade aan 'n hele samelewing. Die skending belemmer die verwerkliking van die konstitusionele doelwit naamlik om 'n billike en demokratiese samelewing te skep.²⁹ Die skade wat artikel 16A aanrig, raak

²³ Wet 76 van 1998.

²⁴ Die amptelike weergawe is slegs in Engels gepubliseer as *Personnel Administrative Measures* in GK 222 van 1999 in SK 19767 18 Feb 1999.

²⁵ *NEHAWU v University of Cape Town* 2003 24 ILJ 95 (KH).

²⁶ *NEWU v KHMA* 2003 24 ILJ 2335 (LC).

²⁷ *Hoffman v South African Airways* 2001 1 SA 1 (KH).

²⁸ *National Coalition for Gay and Lesbian Equality v Minister of Home Affairs* 2000 2 SA 1 (KH) par 82.

²⁹ Currie & De Waal *The Bill of Rights Handbook* (2005) 196.

nie net 'n bepaalde skoolhoof in bepaalde omstandighede nie, maar raak ál 24 255 hoofde van openbare skole in Suid-Afrika, en daarom regverdig dit die toestaan van 'n grondwetlike remedie eerder as 'n arbeidsregtelike een. Soos wat regter Kriegler in *Fose v Minister of Safety and Security* sê:³⁰

“The rights violator not only harms a particular person, but impedes the fuller realisation of our constitutional promise.

Our object in remedying these kinds of harms should, at least, be to vindicate the Constitution, and to deter its further infringement. Deterrence speaks for itself as an object, but vindication needs elaboration. Its meaning, strictly defined, is to “defend against encroachment or interference. It suggests that certain harms, if not addressed, diminish our faith in the Constitution.”

Wanneer howe in grondwetlike sake herstel toestaan (deur ongrondwetlike wetgewing ongeldig te verklaar), probeer hulle “die werklikheid of die realiteit met die ideale konstruk of opbou van 'n konstitusionele wêreld, wat na die beeld van die oppermagtige Grondwet geskep is, sinchroniseer”.³¹ In werklikheid bevind die skoolhoof hom in 'n onbillike arbeidsomgewing; die een waarin artikel 16A onmoontlike verwagtinge aan hom stel. Die ideale konstitusionele wêreld is die een waarin die skoolhoof in 'n billike werksomgewing funksioneer. Soos wat Currie en De Waal sê, is die oogmerk om die werklikheid immer meer in pas met die Handves van Regte te bring.³²

Artikel 172(1)(a) van die Grondwet bepaal dat 'n wet as ongeldig verklaar moet word in soverre dit teen die Grondwet indruis. Die hof hoef dus slegs die ongrondwetlike dele van die betrokke wet ongeldig te verklaar.³³ Dít sou impliseer dat artikel 16A(3) uit die Skolewet geskrap word, terwyl die res van die artikel onveranderd bly. In *Coetzee v Government of the Republic of South Africa*³⁴ is bepaal dat “if the good is not dependent on the bad, and can be separated from it, one gives effect to the good that remains after the separation, if it still gives effect to the main objective of the statute”. Skeiding het ten doel om enige grondwetlike gebreke in wetgewing uit te skakel. Die res van artikel 16A handel oor die skoolhoof se professionele bestuursfunksies, en sy pligte teenoor die Departementshoof, en wei uit oor die

³⁰ *Fose v Minister of Safety and Security* 1997 3 SA 789 (KH), par 95-96.

³¹ Currie & De Waal 194.

³² Currie & De Waal 196.

³³ Currie & De Waal 200.

³⁴ *Coetzee v Government of the Republic of South Africa* 1995 4 SA 631 (KH), par 16.

bepalings in artikel 16(3)³⁵ van die Skolewet. Artikel 16A(3) oorskry egter bepaalde grense wat neergelê is deur ander artikels van die Skolewet wat voor die aanvang van die wysigingswet in werking getree het, en meng uiteindelik in in skoolbeheer. Soos wat vroeër genoem is, is die onderliggende doelwit van artikel 16A(3) om die skoolhoof vir die beheerliggaam se optrede verantwoordelik te hou.

7 5 Behoorlike opleiding van rolspelers

Clase *et al* stel voor dat pas verkose beheerliggaamlede sowel as departementele amptenare wat by skoolbeheer betrokke is, behoorlike opleiding ontvang oor die inhoud van die Skolewet sowel as wat hulle onderskeie pligte en verantwoordelikhede behels.³⁶ Artikel 19(1)(a) van die Skolewet maak voorsiening vir die opleiding van pas verkose beheerliggame deur die Departementshoof te verplig om 'n program van inleidende opleiding aan die nuwe beheerliggame te voorsien, en artikel 19(1)(b) maak voorsiening vir voortgesette opleiding aan beheerliggame ten einde hulle in staat te stel om bykomende werksaamhede te verrig.³⁷ Alhoewel beheerliggame, veral die ouerkomponent, nie verplig kan word om hierdie opleiding by te woon nie, staan die beheerliggame nietemin in 'n vertrouensposisie teenoor die skool,³⁸ en kan dit nouliks in die belang van die skool optree sonder behoorlike opleiding.

Soos Clase *et al* egter opmerk, is dit nie net die beheerliggame wat opleiding moet ondergaan nie, maar ook die betrokke departementele amptenare. Beplanningsminister Trevor Manuel stel in die Nasionale Beplanningskommissie se verslag voor dat skoolhoofde aan sekere minimum standaarde moet voldoen en vaardigheidstoetse moet slaag voordat hulle aangestel word.³⁹ Dit is alles goed en

³⁵ Art 16(3) bepaal soos volg: "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."

³⁶ Clase *et al* "Tension between school governing bodies and the education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof" 2007 *S. Afr. j. educ.* 260.

³⁷ "19 Opbou van vermoë van beheerliggame (1) Die Departementshoof moet, uit fondse wat vir hierdie doel deur die provinsiale wetgewer bewillig is, 'n program vestig om - (a) inleidende opleiding aan nuut verkose beheerliggame te voorsien om hulle in staat te stel om hul werksaamhede te verrig; en (b) voortgesette opleiding aan beheerliggame te voorsien ten einde die doeltreffende verrigting van hul werksaamhede te bevorder of om hulle in staat te stel om bykomende werksaamhede aan te neem.

³⁸ Art 16(2) van die Skolewet.

³⁹ Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan *Vision for 2030*, hoofstuk 9: 284 "Improving Education, Training and Innovation" 11 Nov 2011.

wel, maar die amptenare saam met wie die skoolhoofde daaglik werk, moet sekerlik oor dieselfde kam geskeer word en opleiding ontvang. Ook Colditz en Randell⁴⁰ is dit eens dat die staat sy pligte onderskat, en dat bemagtiging *in vacuo* sonder enige behoorlike opleiding 'n resep vir 'n ramp is. Dit is algemene kennis dat onderwyshoofde en Lede van die Uitvoerende Raad bitter weinig hul ampstermyne voltooi. Elke keer wat 'n nuwe amptenaar 'n vakante amp opneem, moet sodanige amptenaar hom- of haarself opnuut van die toepaslike wetgewing en sake van die Departement vergewis, wat dikwels heelwat kosbare tyd in beslag neem.

7 6 Persoonlike aanspreeklikheid van amptenare

In 'n inligtingstuk wat CASAC⁴¹ uitgegee het, word daar tereg opgemerk dat die burgerlike samelewing toenemend skepties daarvoor is of uitsprake teen die staat enige daadwerklike afskrik-waarde het ten opsigte van toekomstige oortredings. Uitsprake teen die staat gebeur dikwels te laat en te “ver weg” van daardie individue wat verkeerd opgetree het om enige impak te hê. Die skade word bloot uit die koffers van die staat betaal, en daar is dikwels geen interne aanspreeklikheidsmeganismes nie.⁴² Ten spyte daarvan dat daar gereeld teen die staat uitspraak gelewer word, wil dit voorkom of daar tot op hede nog bitter min kostebevele direk teen staatsamptenare gegee is; selfs in sake waar die amptenare bewus moes wees van hulle onregmatige optrede, is die staat beveel om die skadevergoeding te betaal.⁴³

Die blote feit dat die howe nog nie hierdie benadering gevolg het nie, sluit egter nie die moontlikheid vir die toekoms uit nie. Bepaald met verwysing na skendings van grondwetlike regte, het die howe die mag om 'n bevel uit te vaardig wat “gepas”⁴⁴ en “regverdig en billik”⁴⁵ is.⁴⁶ Die optrede van amptenare van die Onderwysdepartement kom dikwels neer op onregmatige administratiewe optrede en 'n oortreding van

⁴⁰ Colditz & Randell “School governance in a differentiated society – a constitutional and legal perspective” (2009).

⁴¹ *Council for the Advancement of the South African Constitution.*

⁴² CASAC *Maximising impact: strategies and tactics for the next wave of public interest litigation in South Africa: Briefing document for Session 2: Individual Accountability* 2010 1.

⁴³ Sien *K v Minister of Safety and Security* 2005 (6) SA 419 (KH).

⁴⁴ Art 38 van die Grondwet bepaal onder andere: “Iemand in hierdie artikel genoem, het die reg om 'n bevoegde hof te nader en aan te voer dat daar op 'n reg in die Handves van Regte inbreuk gemaak is of dat so 'n inbreukmaking dreig, en die hof kan gepaste regshulp verleen, met inbegrip van 'n verklaring van regte ...”

⁴⁵ Sien art 172 van die Grondwet.

⁴⁶ CASAC 4.

artikel 33 van die Grondwet.⁴⁷ Dit wil voorkom of daar geen verbod bestaan op die toestaan van 'n bevel vir skadevergoeding teen 'n amptenaar in sy of haar persoonlike hoedanigheid nie, mits dit “gepas”, “regverdig en billik” blyk te wees en die amptenaar 'n geleentheid gegun word om sy of haar kant van die saak die stel.⁴⁸

In die Suid-Afrikaanse reg is die algemene posisie met betrekking tot regs-koste dat 'n suksesvolle party gewoonlik op koste geregtig is.⁴⁹ Daar is spesifieke reëls met betrekking tot koste teen openbare amptenare wat in hul persoonlike hoedanigheid optree. 'n Kostebevel teen 'n amptenaar in sy of haar persoonlike hoedanigheid staan bekend as koste *de bonis propriis*.⁵⁰ In *Coetzeestroom Estate and GM Co. v Registrar of Deeds*⁵¹ het die hof bevind dat koste in die reël nie bevel kan word teen openbare amptenare wat *bona fide* verkeerd opgetree het in die uitvoering van hul openbare funksies of pligte nie. Die implikasie hiervan is dat elke party sy of haar koste betaal, en dat die belastingbetaler dus moet opdok vir die rekening wat as gevolg van die amptenaar se optrede aangegaan is. 'n Kostebevel *de bonis propriis* sal gepas wees waar *mala fides*, onredelikheid en growwe nalatigheid in die amptenaar se optrede ter sprake was. 'n Materiële afwyking van die amptenaar se ampsverantwoordelikheid sal 'n kostebevel *de bonis propriis* regverdig.⁵²

Smit merk egter op dat geen regsverhale of bestraffende kostebevele nog as afskrikmiddels vir onregmagtige burokratiese optrede gedien het nie. In byvoorbeeld *Settlers Agricultural High School v Head of Department of Education, Limpopo Province*⁵³ en *Suid-Afrikaanse Onderwysunie v Departementshoof Departement van Onderwys, Vrystaat*⁵⁴ word daar ten sterkste geïmpliseer dat litigasie en die regsproses nie gepas is om die ondemokratiese neiging van burokrasie in die onderwys aan te spreek nie. Hierdie gevolgtrekking berus op die realiteit dat

⁴⁷ Art 33 bepaal soos volg: “Regverdig administratiewe optrede (1) Elkeen het die reg op administratiewe optrede wat regmatig, redelik en prosedureel billik is. (2) Elkeen wie se regte nadelig geraak is deur administratiewe optrede het die reg op die verskaffing van skriftelike redes. (3) Nasionale wetgewing moet verorden word om aan hierdie regte gevolg te gee, en moet - (a) voorsiening maak vir die hersiening van administratiewe optrede deur 'n hof of, waar dit gepas is, 'n onafhanklike en onpartydige tribunaal; (b) die staat verplig om aan die regte in subartikels (1) en (2) gevolg te gee; en (c) 'n doeltreffende administrasie bevorder.”

⁴⁸ CASAC 5.

⁴⁹ *Biowatch Trust v Registrar, Genetic Resources*, 2009 (6) SA 232 (KH) par 22.

⁵⁰ Hierdie beginsel kom daarop neer dat 'n amptenaar 'n bestraffende kostebevel teen hom of haar kan kry; sien *Regional Magistrate Du Preez v Walker* 1976 (4) SA 849 (A).

⁵¹ *Coetzeestroom Estate and GM Co. v Registrar of Deeds* 1902 TS 216.

⁵² CASAC 6.

⁵³ 2002 JOL 10167 (T).

⁵⁴ 2001 (3) SA 100 (O).

individuele administrateurs “burokratiese immunitet” teen bestraffende kostebevele of geregtelike verligting teen die staat het, uit hoofde van die beginsel van middellike aanspreeklikheid met die staat as werkgewer. In nie een van hierdie sake is enige bestraffende kostebevele teen die amptenare in hul persoonlike hoedanighede gegee nie, maar altyd in hul verteenwoordigende hoedanigheid as werknemers van die staat.⁵⁵

Plasket⁵⁶ argumenteer egter dat Suid-Afrikaanse howe inherente mag het om kostebevele teen amptenare in hul persoonlike hoedanigheid te maak. So ’n bevel sal gepas wees indien dit gebruik sou word om die Grondwet te beskerm en verdere skendings van grondwetlike regte te voorkom. Daar word verder aangevoer dat die hoë koste verbonde aan litigasiekostebevele van hierdie aard as ’n kragtige aansporing vir openbare amptenare sal dien om hulle werk eerlik en behoorlik te verrig. Bogenoemde sal behoorlike administrasie bevorder, en basiese waardes en beginsels vir openbare administrasie, soos wat artikel 195(1) van die Grondwet dit uiteensit, behaal.⁵⁷ Hierdie basiese waardes en beginsels sluit onder andere in “’n hoë standaard van beroepsetiek”;⁵⁸ “[d]ie voordelige, ekonomiese en doeltreffende aanwending van hulpbronne”;⁵⁹ onpartydige, regverdige, billike en onbevooroordeelde dienslewering,⁶⁰ en verantwoordingspligtige⁶¹ en deursigtige openbare administrasie.⁶²

In die saak *Coetzee v The National Commissioner of Police*⁶³ is ’n *de bonis propriis* bevel teen polisielede toegestaan vir ’n onregmatige arrestasie. In sy oorweging van die aansoek het die Hof die volgende opgemerk met betrekking tot staatsamptenare se optrede:

“Government officials who act with impunity cannot simply, and should not be allowed to do what they please, and thereafter be exonerated from their actions because of the fact that the relevant government institution is held

⁵⁵ Smit “Bureacracy is constraining democracy in South African schools” 2008 *Law, Democracy and Development* 73-92.

⁵⁶ Plasket “Protecting the public purse: Appropriate relief and costs orders against officials” 2000 *SALJ* 158.

⁵⁷ Plasket 2000 *SALJ* 158.

⁵⁸ Art 195(1)(a).

⁵⁹ Art 195(1)(b).

⁶⁰ Art 195(1)(d).

⁶¹ Art 195(1)(f).

⁶² Art 195(1)(g).

⁶³ 70259/09 2010 ZAGPPHC 155; 2011 1 SACR 132 GNP; 2011 2 SA 227 GNP 11 Okt 2010.

responsible for payment of damages and the costs caused by their unlawful actions.”⁶⁴

Die Hof het verder bevind dat enige optrede of aksie wat onnodige litigasie tot gevolg het of tot onnodige kostes aanleiding gee, en wat onredelik, roekeloos en oneerlik is, 'n *de bonis propriis* kostebevel regverdig.⁶⁵ Die Hof het hom ten sterkste uitgespreek teen amptenare wat op 'n arrogante wyse hulle grondwetlike pligte verontagsaam - hoofsaaklik as gevolg van onvermoë, onwilligheid of politieke redes. Hiermee saam het die Hof die volgende bevind:

“South Africa is facing a tsunami of corruption, bribery, state intervention in all spheres of the economy, unlawful, incompetent and malicious execution by public officials of the exercise of their duties, in breach of the Constitution, and in breach of virtually every other obligation that exists. The only bulwark against this threat to the public, innocent citizens, and the poor, the frail and the needy, are the courts and the rule of law. The courts and the independence of the courts, and the willingness of the judiciary to stand up against intimidation and *mala fide* actions of state officials must be utilised in its full force.”⁶⁶

Die Hof voer verder aan dat waar daar reeds 'n tekort aan fondse is vir gesondheidsorg, behoorlike administratiewe en veiligheidsdienste, omgewingsbewing; onderwys en 'n lys ander areas waar fondse dringend benodig word, is dit onaanvaarbaar dat die staat vir die aksies van *mala fide* en arrogante openbare amptenare wat sonder om te skroom, die Grondwet oortree het, moet betaal.⁶⁷

Bestraffende kostebevele teen amptenare van die Onderwysdepartement sal 'n oplossing kan bied vir Smit se dilemma van “burokratiese immunititeit”, en kan die weg baan vir regverdige administratiewe optrede, wat op sy beurt potensiële konfliktsituasies tussen die rolspelers in die onderwys kan ontloot.

7 7 Gevolgtrekking

⁶⁴ Par 66.

⁶⁵ Par 70.

⁶⁶ Par 90.

⁶⁷ Par 96.

Die negatiewe publisiteit wat die onderwys die afgelope tyd ontvang het, die swak akademiese prestasie van leerders⁶⁸ en die toenemende aantal hofsake tussen die onderskeie partye in die onderwysstelsel in Suid-Afrika is uiters kommerwekkend. Drastiese ingryping, noue samewerking en onmiddellike verandering is nodig om die toekoms van ons openbare skole te red. Vir die meeste van die uitdagings is daar regsoplossings. Hierdie manier van geskilbeslegting kos egter baie geld en neem kosbare tyd in beslag, en in die praktyk doen dit 'n verhouding meer skade as goed. In president Jacob Zuma se staatsrede van 2011 het hy aangekondig dat die staat op drie gebiede in die onderwys sal konsentreer, naamlik handboeke, opvoeders en tyd.⁶⁹ By 'n vergadering van die Portefeuljekomitee van Basiese Onderwys op 21 Augustus 2012 is daar aangedui dat 61,92% van alle openbare skole in Suid-Afrika teen Maart 2012 'n tekort aan opvoeders gehad het.⁷⁰ In Limpopo het 'n beduiende aantal skole teen Junie 2012 nog geen handboeke van die Departement ontvang nie.⁷¹ Die staat moet begin om aan sy verpligtinge en beloftes uitvoering te gee. 'n Stelsel wat versuim om twee van die belangrikste hulpbronne in onderwys, naamlik opvoeders en handboeke, te voorsien, se voorland is mislukking, en uiteindelik is dit die skoolgaande jeug wat deur die spanningsveld tussen skoolbeheerliggame en die Onderwysdepartement benadeel sal word. Volgens Jansen, rektor van die Universiteit van die Vrystaat, het die Ministerie van Onderwys aanvaar dat die staatsowerhede ingevolge die Grondwet onder 'n voortdurende verpligting staan om doelgerigte en doeltreffende aksie te neem wat alle persone in staat sal stel om hulle reg op basiese onderwys te verwesenlik.⁷²

Daar moet egter in gedagte gehou word dat onderwys 'n vennootskap is, en al die betrokke partye, met inbegrip van ouers, moet hulle kant bring om van die vennootskap 'n sukses te maak. Ouers moet 'n daadwerklike poging aanwend om by hulle kinders se skole betrokke te raak, om oueraande en -vergaderings by te woon, om vir die bes moontlike beheerliggaam te stem en hulself vir verkiesing beskikbaar

⁶⁸ Ingevolge 2011 se Jaarlikse Nasionale Asserings (*Annual National Assessments*) was die gemiddelde persentasie vir geletterdheid in graad 3, 35% en vir syfervaardigheid 28%. Die gelykstaande syfers vir graad 6-leerders was onderskeidelik 28% en 30%.

⁶⁹ <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=3498>. Dié drie gebiede in die onderwys word in Engels die "triple Ts" genoem, naamlik "textbooks", "teachers" en "time".

⁷⁰ Departement van Basiese Onderwys *Meeting of the Portfolio Committee on Basic Education: Teacher demand and Supply Presentation* (2012).

⁷¹ *Metcalf Report: Verification of text books deliveries in Limpopo* (2012).

⁷² *Beeld* (2011-11-20) beskikbaar op <http://www.beeld.com/Suid-Afrika/Nuus/Beset-onderwyskantore-oor-swak-skole-Jansen-20111120>.

te stel. Uiteindelik is dit primêr die ouers se verantwoordelikheid om hul kinders se belange te bevorder.

Hoofstuk 9 van die Nasionale Beplanningskommissie se verslag, wat bepaald oor onderwys handel, begin met 'n droom vir 2030:

“We are Africans.
We are an African Country...
We learn together, we love reading.
Each community has:
a school;
teachers who love teaching and learning;
a library filled with the wealth of books;
a librarian.
All our citizens can read, write, converse and value idea and thought.
We are fascinated by scientific invention and its use in the advancement of our live.
We live the joy of speaking many languages.”⁷³

Hierdie droom sal slegs verwesenlik word indien 80% van alle openbare skole, en by implikasie skoolbeheerliggame, in Suid-Afrika nie as disfunksioneel geklassifiseer word nie.⁷⁴ Die verskil tussen 'n funksionele en disfunksionele skool is behoorlike skoolbeheer, -kontrole en -bestuur. Disfunksionaliteit word toegeskryf aan swak gehalte beheerliggaamopleiding, 'n tekort aan hulpbronne, hoë vlakke van ongeletterdheid onder volwassenes, en 'n tekort aan bewustheid van die rolle wat 'n beheerliggaam moet vervul.⁷⁵ Die nagevolge van 'n disfunksionele skool is leerders wat wanneer hulle skool verlaat, nie gereed is om aan die arbeidsmark deel te neem nie; nie in staat sal wees om beheer oor hul lewens te neem of op hulle beurt weer gesonde families te onderhou nie. Hulle sal nie met die nodige selfvertroue kan deelneem aan die ontwikkeling van 'n regverdige samelewing, of 'n doeltreffende rol kan speel in die politiek en bestuur van hul gemeenskappe nie.⁷⁶

Die werklike uitdagings waarmee die onderwysstelsel te kampe het, kan nie bloot weggewens of gekritiseer word nie. Die oplossings lê dalk uiteindelik nie allereers op regsgebied nie, maar eerder in die wil van die samelewing om van die land 'n sukses te maak sonder om hulle na die howe te moet wend. Alle betrokke partye moet

⁷³ Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan: *Vision for 2030*, 11 November 2011 Hstk 9, “Improving Education, Training and Innovation”.

⁷⁴ <http://mg.co.za/article/2012-02-02-most-school-governing-bodies-dysfunctional-say-associations>.

⁷⁵ <http://mg.co.za/article/2012-02-02-most-school-governing-bodies-dysfunctional-say-associations>.

⁷⁶ Volgens die Nasionale Beplanningskommissie sal behoorlike onderwys en opleiding persone in staat stel om hierdie eienskappe te bekom.

daadwerklike pogings aanwend om die onderwysuitdagings in onderwysoorwinnings om te skakel.

Lys van afkortings

CASAC – Council for the Advancement of the South African Constitution

CELP – Centre for Education Law and Education Policy

FEDSAS – Federasie van Beheerliggame van Suid-Afrikaanse Skole

Int J Edu Sci – International Journal of Educational Science

ISEA – International Studies in Educational Administration

ISASA – Independent Schools Association of Southern Africa

J Soc Sci – Journal of Social Sciences

LUR – Lid van die Uitvoerende Raad

NASSP – National Association of Secondary School Principals

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

PAM – Personeeladministrasiemaatreëls

R - Regter

S. Afr.j.educ – South African Journal of Education

SALJ – South African Law Journal

THRHR – Tydskrif vri Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg

TSAR - Tydskrif vir Suid Afrikaanse Reg

WR – Waarnemende Regter

BIBLIOGRAFIE

1. Boeke

Behr AL *Education in South Africa. Origins, issues and trends 1652-1988* Pretoria: Academica (1988)

Bray TM "Control of education: issues and tensions in centralization and decentralization" In *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* 2de Uitgawe Lanham, Maryland VSA: Rowman & Littlefield (2003)

Burns Y en Beukes M *Administrative Law under the 1996 Constitution* 3de Uitgawe Lexisnexis South Africa (2006)

Chaskalson A *et al Constitutional Law of South Africa* Kaapstad: Juta (1998)

Cilliers DH *Onderwysbeleid en –beheer in Suid-Afrika, 1910-1960* Pretoria: Universiteit van Suid-Afrika (1960)

Currie I en De Waal J *The Bill of Rights Handbook* 5de uitgawe Wetton: Juta (2005)

The New Constitutional and Administrative Law: Constitutional Law Juta Law (2002)

Davies EH *Administration of the education system and school governance* Pretoria:CELP (2001)

De Groof J, Heystek J, Malherbe R en Squelch, J (reds) *Governance of Educational Institutions in South Africa: Into the new millenium* Belgium: Mys & Breesch publishers (1999)

De Waal J, Currie I en Erasmus G *The Bill of Rights Handbook* 4de uitgawe Lansdowne: Juta (2001)

Du Plessis JV, Fouchè MA, Van Wyk MN *A Practical Guide to Labour Law* 4de Uitgawe LexisNexis: Durban (2001)

Giliomee H en Mbenga B (Reds.) *Nuwe Geskiedenis van Afrikaans* Kaapstad: Tafelberg (2007)

Grogan J *Workplace Law* 5de Uitgawe Juta Academic (2000)

Joubert R en Prinsloo S *Education Law – A practical guide for educators* Van Schaik Publishers: Pretoria (2001)

Joubert R en Bray E (Reds.) *Public School Governance in South Africa* Pretoria: CELP (2007)

Mashile A “School Governance in Capacity Building for Transformation In: J de Groof, J Heystek, Malherbe R & J Squelch (reds) *Governance of Educational Institutions in South Africa into the new Millenium* Ghent: Mys & Breesch Publishers (2000)

Nasson B en Samuels J (Reds.) *Education: From poverty to liberty* Cape Town: David Phillips (1990)

OECD *Reviews of National Policies for Education South Africa* OECD Publishing (2008)

Oosthuizen IJ en Rossouw JP (Reds.) *Fundamentals of Education Law* Potchefstroom:Azarel Publishers (2003)

Oosthuizen IJ (red.), Botha P, Roos MC, Rossouw JP en Smit, MH *Aspects of Education Law* 4de Uitgawe Pretoria: JL van Schaik (2009)

Potgieter DJ (Red) *Standard Encyclopaedia of Southern Africa* Cape Town: NASOU (1970)

Rossouw JP *Labour Relations in Education: A South African Perspective* 2de Uitgawe Van Schaik Publishers: Pretoria (2010)

Woolman S in Chaskalson *et al Constitutional Law of South Africa* Hersieningsdiens 5 10-63 (1999)

Woolman S en Fleisch B *The Constitution in the classroom – Law and education law in South-Africa 1994-2008*. PULP: Pretoria (2009)

2. Artikels

Bagarette N “Power relations in school governing bodies: Implications for effective school governance” 2011 *J Soc Sci* 29(3):223-236

“Partnerships between SGB’s and principals in public schools: Reasons for the failure of the partnerships” 2012 *Int J Edu Sci* 4(2):97-106

Beckmann J “Onderwys in Suid-Afrika van 1961 tot 2011: Tussen twee paradigmas en ontwykende ideale” 2011 *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* 51(4):507 – 532

Beckmann J en Prinsloo I “Imagined power and abuse of administrative power in education in South Africa” 2006 *TSAR* 3:483–496

“Legislation on school governors’ power to appoint educators:friend or foe?” 2009 *S. Afr.j.educ* 29:171-184

Beckmann J en Visser PJ “Enkele gedagtes oor die regsposisie en die rol van beheerliggame van openbare skole in die nuwe onderwysomgewing” 1999 *THRHR* 62(1)-(4):109-113

Bertelsmann E “Governance and the South African Schools Act of 1996” in 2000 *Governance of Educational Institutions in South Africa into the new Millennium*, edited by De Groof J, Heystek J, Malherbe R and Squelch J. Ghent: Mys & Breesch Publishers 64-71

Botha RJ “Excellence in leadership: demands on the professional school principal” 2004 *S. Afr.j.educ* 24(3):239 -243

Bush T en Heystek J “School governance in the new South-Africa” 2003 *Compare* 33(2):127-138

“School leadership and management in South Africa: principal’s perceptions” 2006 *ISEA* 34(3):63-76

Clase P, Kok J en van der Merwe M “Tension between school governing bodies and education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof” 2007 *S. Afr.j.educ* 27(2):243–263

Cranston N, Ehrich L en Billot J “The secondary school principal in Australia and New Zealand: An Investigation of changing roles” 2003 *Leadership and Policy in Schools* 2(3):159-188

Dlamini CRM “The right to administrative justice in South Africa: Creating an open and democratic democracy (part 1)” 2000 *Journal of South African Law* 697-731

Du Plooy P “Participatory development and South African schools: Possibilities and problems” 2005 *Commonwealth Youth and Development* 3(1):54-81

Epstein J “School/family/community partnerships: Caring for the children we share” 1995 *Phi Delta Kappan* 76 (9):701-712

Farrell CM en Law J “The accountability of school governing bodies” 1999 *Educational Management & Administration* 27:5-15

Goodwin RH, Cunningham ML en Eagle T “The changing role of the secondary principal in the United States: An Historical Perspective” 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 37(1):1-17

Hanson ME “Strategies of educational decentralization:key questions and core issues” 1998 *Journal of Educational Administration* 36(2):111-128

Hawkins JN “Centralization, decentralization, recentralization- Educational Reform in China” 2000 *Journal of Educational Administration* 38(5):442-455

Heiberg PJ “Die Staatsondersteunde gewone skool: ’n deurbraak na groter outonomie” 1994 *Education and Culture* 1(17):60-65

Heystek J “School Governing Bodies: The principal’s burden or the light of his life?” 2004 *S. Afr.j.educ* 24(4):308–312

Hofmeyr J “The emerging school landscape in Post-Apartheid South Africa” 2000 *ISASA* 1-23

Johnson D “Educational Management and Policy: Research, theory and practice in South Africa” 1995 *Graduate School of Education, Bristol: University of Bristol*

Joubert R en Van Rooyen J “Educational reform in South Africa: Decentralization and parent engagement” 2011 *Journal of School Public Relations* 32(4):300-324

Karlsson J “The role of democratic governing bodies in South African schools” 2002 *Comparative Education* 38(3):327-336

Kimber M en Ehrich LC “The democratic deficit and school-based management in Australia” 2011 *Journal of Education Administration* 49(2):179- 199

Lewis WD, Colditz PHT en Browne-Ferrigno T “Parent involvement in public school governance: The United States and South Africa” 2011 *Journal of School Public Relations* 32(4):325-328

Malherbe R “Privatisation and the Constitution: Some exploratory observations” 2001 *TSAR* 1-20

“Taal in skole veroorsaak nog ’n slag hoofbrekens” 2010 *TSAR* 609-622

Malherbe, R en Van Eck M “The state’s failure to comply with its constitutional duties and its impact on democracy” 2009 *TSAR* 209-223

Mestry R “Financial Accountability: the principal or the school governing body?” 2004 *S. Afr.j.educ* 24(2):126–132

“The functions of the school governing bodies in managing school finances” 2006 *S. Afr.j.educ* 26(1):27–38

Mncube V “Social justice, policy and parents’ understanding of their voice in school governing bodies in South Africa” 2007 *Journal of Educational Administration and History* 39(2):129-143

Mncube V, Harber C en du Plessis P “Effective school governing bodies: parental involvement” 2011 *Acta Academica* 43(3):210-242

Mle TR en Maclean S “Ethics, integrity and good governance: The case of South Africa’s local sphere of government” 2011 *Journal of Public Administration* 46(4): 1364-1383

Möller T “School governing bodies in South Africa in a time of transformation” In De Groof J, Heystek J, Malherbe R en Squelch, J (reds) 1999 *Governance of Educational Institutions in South Africa: Into the new millenium*. Belgium: Mys & Breesch publishers

Mohajeran B en Ghaleei A “Principal role and school structure” 2008 *International Journal of Human and Social Sciences* 3(1):52-61

Msila VT “Black parental involvement in education” 2004 *S. Afr.j.educ* 24(4):301–307.

Naong M en Morolong I “Challenges to parental involvement in school governance” 2011 *Acta Academica* 43(2):236-263

Plasket C “Protecting the Public Purse: Appropriate relief and costs orders against officials” 2000 *SALJ* 117:146-152

Portin SB, Shen J en Williams RC “The changing principalship and its impact: voices from principals” 1998 *NASSP Bulletin* 82(602):1-8

Prinsloo S “State interference in the governance of public schools” 2006 *S. Afr.j.educ* 26(3):355–368

Roos C “Public schools governance in South Africa” 2010 *Focus* 57-61

Smit MH “Bureacracy is constraining democracy in South African schools” 2008 *Law, Democracy and Development* 12(1):73-92

Smit MH & Oosthuizen IJ “Improving School governance through participative democracy and the law” 2011 *S. Afr.j.educ* 31:55-73

Swanepoel C “The perceptions of teachers and school principals of each other's disposition towards teacher involvement in school reform” 2008 *S. Afr.j.educ* 28(1):39-51

Steyn GM “The changing principalship in South African Schools” 2002 *Educare* 31(1&2):251-174

Terry P “Essential skills for principals” 1999 *Thrust for Educational Leadership* 29(1):28-32

Tsukudu P en Taylor P “Management development support for headteachers of secondary schools in South Africa” in Johnson *Educational Management and Policy*:

Research, theory and practice in South Africa University of Bristol, Bristol (1995)107-122

Van Wyk N “School governing bodies: The experiences of South African educators” 2004 *S. Afr.j.educ* 24(1):49-54

Visser PJ “Some principles regarding the rights, duties and functions of parents in terms of the provisions of the South African Schools Act 84 of 1996 applicable to public schools” 1997 *TSAR* 626-636

“The admission of learners to public schools: Who makes the decisions? 1998 *THRHR* 61(1)-(4):487-491

“Legality and legal reform in the public school sector” 2006 *TSAR* 359-366

“Education Law – Language policy at single medium public school -section 29(2) of the Constitution – Irregular interference by Provincial Education Department” 2006 *THRHR* 69(2):333-341

”Some thoughts on the meaning of the concepts “school” and “public school” for the purposes of the prohibition of corporal punishment and unlawful initiation practices” 2007 *TSAR* 384-390

Williams R en Portin B “The changing role of the principal in Washington State” Paper presented at the American Educational Research Association Annual Meeting, Chicago, IL, 1997 soos verwys in Goodwin *et al* 2005 *Journal Of Educational Administration and History* 37(1):1-17

Whitaker KS “Principal role changes and influence on principal recruitment and selection: An International Perspective” 2002 *Journal of Educational Administration* 41(1):37-54

Xaba MI “The possible cause of school governance challenges in South Africa” 2011 *S. Afr.j.educ* 31:201-211

3. Regspraak / Vonnisregister

<i>Bel Porto School Governing Body v Premier of the Western Cape Province</i> 2002 3 SA 265 (KH), 2009 9 BCLR 891 (KH)	92
<i>Bennie Groenewald Primêre Skool v Premier van die Noord-Kaap</i> 1998 3 ALL SA 426 (NK)	33
<i>Biowatch Trust v Registrar, Genetic Resources</i> 2009 6 SA 232 (KH)	153
<i>Coetzee v Government of the Republic of South Africa</i> 1995 4 SA 631 (KH)	150

<i>Coetzee v The National Commissioner of Police</i> (70259/09) 2010 ZAGPPHC 155; 2011 1 SACR 132 GNP; 2011 2 SA 227 GNP 11 Okt 2010	154; 155
<i>Coetzeestroom Estate and GM Co. v Registrar of Deeds</i> 1902 (TS)	153
<i>Council of Mining Unions v Chamber of Mines of SA</i> 1985 6 ILJ 293 (IC)	136
<i>Destinata Skool v Departementshoof Gautengse Onderwysdepartement</i> 23675/03 (T)	116
<i>Die Laerskool Middelburg v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys</i> 2002 4 ALL SA 745 (T)	116
<i>Die Nuwe Republiek Skool v Mnguni Natalse Hoogeregshof</i> 4143/2003	136; 137
<i>Doody v Secretary of State for the Home Department and Other Appeals</i> 1993 3 All ER 92 (HL)	123
<i>Douglas High School v Premier, Northern Cape</i> 1999 4 SA 1131 (NK)	116
<i>FEDSAS v MEC for the Department of Basic Education, Eastern Cape</i> 60/2011	106;107;116;147
<i>Fedsure Life Assurance Ltd v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council</i> 1998 2 SA 1115 (HHA)	92; 122
<i>Fedsure Life Assurance Co Ltd v Worldwide African Investment Holdings (Pty) Ltd</i> 2003 3 SA 268 (W)	147
<i>Fose v Minister of Safety and Security</i> 1997 3 SA 789 (KH)	150
<i>Harmony High School v The Head of the Department: Department of Education</i> ongeraporteerde saak ZAFSHC 5715/2011	118
<i>Head of the Department, Department of Education, Limpopo Province v Settlers Agricultural School</i> 2003 11 BCLR 1212 (KH)	3; 106; 107; 116
<i>Hoffman v South African Airways</i> 2001 1 SA 1 (KH)	149
<i>Independent Electoral Commission v Langeberg Municipality</i> 2001 3 SA 925 (KH)	35
<i>Inkatha Freedom Party v Truth and Reconciliation Commission</i> 2000 5 BCLR 534 (K)	36
<i>K v Minister of Safety and Security</i> 2005 (6) SA 419 (KH).	152

<i>Khan v Ansur NO 2009 JOL 23080 (D)</i>	32
<i>Korf v Health Professions Council of South Africa 2000 1 SA 1171 (T)</i>	29; 30
<i>Laerskool Gaffie Maree v MEC for Education, Training, Arts & Culture: Northern Cape Province 2002 12 BLLR 1228 (NK)</i>	147;148
<i>National Coalition for Gay and Lesbian Equality v Minister of Home Affairs 2000 2 SA 1 (KH)</i>	149
<i>National Union of Metalworkers of SA v Vetsak Co-operative 1996 17 ILJ 455 (A)</i>	136
<i>NEHAWU v University of Cape Town 2003 24 ILJ 95 (KH)</i>	149
<i>NEWU V KHMA 2003 24 ILJ 2335 (LC)</i>	149
<i>Ntlabezo v MEC of Education, Eastern Cape 2002 3 BLLR 274 (Tk)</i>	134
<i>Nyathi v MEC for Department of Health, Gauteng and Minister of Justice 2008 9 BCLR 865 (KH)</i>	105
<i>Oudekraal Estates Pty (Ltd) v City of Cape Town 2004 6 SA 222 (HHA)</i>	120
<i>President of the RSA v SARFU 1999 10 BCLR 1059 (KH)</i>	29
<i>Regional Magistrate Du Preez v Walker 1976 4 SA 849 (A)</i>	153
<i>Schoonbee v The MEC for Education, Mpumalanga 2002 4 SA 877 (T)</i>	33;72;116; 124; 125; 132
<i>Settlers Agricultural High School v Head of Department of Education, Limpopo Province 2002 JOL 10167 (T)</i>	153
<i>Suid-Afrikaanse Onderwysunie v Departementshoof Departement van Onderwys, Vrystaat 2001 3 SA 100 (O)</i>	105;118;153
<i>St Helena Primary School v MEC: Department of Education, Free State Province 2005 ZAFSHC 10; 2005 JOL 15846 (O)</i>	33
<i>The Governing Body of Point High School v The Head of the Western Cape Education Department (584/07) 2008 ZAHHA 48; 2008 5 SA 18 (HHA); 2008 3 All SA 35 (HHA)</i>	125
<i>The Governing Body of the Juma Mashid Primary School v Essay 2011 (ZAKH)</i>	93

The Head of Department Mpumalanga: Department of Education v Hoërskool Ermelo 2009 ZAKH 32; 2010 2 SA 415 (KH) ; 2010 3 BCLR 177 (KH) 3; 83; 116

The Head of the Department: Department of Education, Free State Province v Welkom High School & Harmony High School 766 & 767/2011 2012 ZAHHA 150 28 September 2012 3; 120; 131; 135

The Pharmaceutical Manufacturers Association of SA: In re: ex Parte President of the Republic of South Africa 2000 2 SA 674 (KH) 123

Western Cape Minister of Education v Governing Body of Mikro Primary School 2005 JOL 14774 (HHA) 2; 3; 35; 36; 41; 92; 117; 130; 131

Van Zyl v New National Party 2003 10 BCLR 1167 (C) 29

Welkom High School v The Head of the Department: Department of Education: Free State Province ZAFSHC 5714/2010 3; 118; 123

4. Wetgewing

Die Wet op Arbeidsverhoudinge; Wet 66 van 1995

Die Grondwet van die Republiek van Suid Afrika, 1996

Die Suid Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996

Die Wet op Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998

Personnel Administrative Measures in Goewermentskennisgewing 222 van 1999 uitgevaardig Staatskoerant No. 19767 18 Februarie 1999

Wet op Bevordering van Administratiewe Geregtigheid 3 van 2000

Wysigingswet op Onderwyswette, Wet 31 van 2007

National Education Evaluation and Development Unit Bill, 2011

Die Toelatingsbeleid vir Gewone Openbare Skole AK 2432 in SK 19377 van 19 Oktober 1998

5. Internetbronne

<http://www/bdlive.co.za/articles/2011/01/07/school-system-still-failing-our-pupils>

<http://african.ipapercms.dk/IOD/KINGIII/kingiiiireport/> Toegang bekom op 12 Jul 2011

<http://db.nelsonmandela.org.speeches> Toegang bekom op 12 Nov 2011

<http://www.sahistory.org.za/bantu-education-policy> Toegang bekom op 12 Jan 2012

<http://v1.sahistory.org.za/classroom/education-350years/timeline> Toegang bekom op 12 Jan 2012

<http://www.sowetanlive.co.za/news/2011/03/17/principal-fired-over-misuse-of-funds>

<http://www.sowetanlive.co.za/news/2011/06/24/furore-over-missing-school-funds>

<http://m.timeslive.co.za/?name=timeslive&i=11263/1/0&artId=8712> Toegang bekom op 22 Jan 2012

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71619?oid=282373&sn=Detail&pid=71619> Toegangb bekom op 26 Feb 2012

<http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=298077&sn=Detail&pid=71616>

<http://www.volksblad.com/Suid-Afrika/Nuus/geen-geld-vir-boeke-2012-03-15>

<http://www.rapport.co.za/Suid-Afrika/Nuus/Afrikaanse-skole-gevra-om-Engelse-uit-te-help-2012-06-02>

<http://www.timeslive.co.za/local/201206/27/education-department-failing-pe-schools-lrc>

<http://www.beeld.com/Suid-Afrika/Nuus/90-van-SA-skole-ongesond-20120812>

<http://news.iafrica.com/sa/803780.html>

<http://www.bloemfonteincourant.co.za/Community-News/no-financial-compensation-for-free-state-schools.html>

<http://www.fedsas.org.za/english/media.aspx?mid=79>

<http://www.citypress.co.za/SouthAfrica/News/Teachers-strike-looms-20120301>

<http://www.citypress.co.za/SouthAfrica/News/Learners-suffer-as-teachers-strike-20100818>

http://www.thenewage.co.za/Detail.aspx?news_id=43307&cat_id=1016

<http://www.kormorant.co.za/2012/04/no-transport-no-school/>

<http://www.news24.com/SouthAfrica/News/No-teachers-books-at-Limpopo-school-20120716>

<http://www.iol.co.za/news/politics/gauteng-schools-without-books-da-1.1352129>

<https://www.saica.co.za/TechnicalInformation/LegalandGovernance/King/tabid/626/language/enZA/Default.aspx#king2>

<http://www.the-chiefexecutive.com/features/feature50260/>

<http://managementhelp.org/chiefexecutives/job-description.htm>

http://www.acu.ac.uk/hosted_organisations/africa_unit_home

<http://www.ukafrica.net/>

<http://www.britishcouncil.org/learning-what-is-eap.htm>

http://www.heai.ie/files/Good_Practice_Guide-1.pdf

<http://www.education.gov.za/Newsroom/MediaReleases/tabid/347/ctl/Details/mid/1930/ItemID/3286/Default.aspx>

<http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=27477&tid=68462>

<http://www.iol.co.za/news/crime-courts/man-in-the-dock-over-dumped-books-1.1338696>

<http://www.news24.com/SouthAfrica/News/Unfair-to-blame-me-for-textbook-saga-MEC-20120719>

<http://mg.co.za/article/2012-08-03-pupils-can-wait-says-motshekga>

<http://ewn.mobi/news/Local/motshekga-cannot-take-full-responsibility/5584?nocache=1343088752500de870821e>

<http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?reid=3498>

<http://www.beeld.com/Suid-Afrika/Nuus/Beset-onderwyskantore-oor-swak-skole-Jansen-20111120>

<http://mg.co.za/article/2012-02-02-most-school-governing-bodies-dysfunctional-say-associations>

<http://www.businessdictionary.com/definition/management.html>

<http://www.iol.co.za/mercury/thorny-issues-of-admissions-policy-1.1347379#.UHVcsy72-So>

www.fedsas.org.za

6. Koerantberigte

Volksblad (2005-05-18)

Die Burger (2012-02-02)

Business Day (2012-07-17)

Mail and Guardian (2012-08-03)

7. Departementele dokumente

DOK (Die amptelike nuusblad van die Departement van Onderwys, Kultuur, Administrasie: Volksraad) Sept 1990 *Wide interest in models*. Pretoria: Transvaalse Onderwysdepartement

DOK (Die amptelike nuusblad van die Departement van Onderwys, Kultuur, Administrasie: Volksraad) Mrt 1992 *Model C gewild*. Pretoria: Transvaalse Onderwysdepartement

Departement van Onderwys 1995a *Education and Training in a Democratic South Africa: First Steps to Develop a New System*

Departement van Onderwys 1995b *Report of the Committee to Review School Organisation, Governance and Funding*

Departement van Onderwys 1996a *White Paper 2 The Organisation, Governance and Funding of Schools*

Departement van Onderwys 1996b *Changing Management to Manage Change in Education*

Department van Onderwys 1996c *Report of the task team on education management development*

Departement van Onderwys 1997 *White Paper 3 – Programme for the transformation of Higher Education*

Departement van Onderwys 1998 *White Paper 4 – Programme for the Transformation of Further Education and Training*

Departement van Onderwys 2001a *White Paper 5 – White Paper on early Childhood Education: Meeting the challenge of Early Childhood Development in South Africa*

Departement van Onderwys 2001b *White Paper 6 – Building an inclusive education and training system*

Departement van Onderwys 2004 *White Paper 7 – White Paper on e-Education: Transforming Learning and Teaching through Information and Communication Technology*

Departement van Basiese Onderwys 2011a *Department: Basic Education Action Plan to 2014: Towards the Realisation of Schooling 2025*

Departement van Basiese Onderwys 2011b *Report on the Annual National Assesments of 2011* Pretoria

Departement van Basiese Onderwys 2012 *Meeting of the Portfolio Committee on Basic Education: Teacher demand and Supply Presentation*

Gauteng Department van Onderwys Omsendskrywe 21/2010 *Management of Admissions to Public Ordinary Schools for 2011*

Ministerie van Basiese Onderwys 2012 *Basic Education Budget Vote Speech* beskikbaar op

<http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=27477&tid=68462>

Personeelomsendskrywe van die Limpopo Onderwysdepartement 26 Mrt 2012

8. Ander

Beckmann J 2002 “The legal position of the principal as school governing body member and employee of the Department of Education” Referaat gelewer tydens Hoofdesimposium, Openheimer Theater Welkom 24 Apr 2002

Burger “Die Geskiedenis van Onderwys in Suid Afrika IV”

http://myfundi.co.za/a/Die_geskiedenis_van_onderwys_in_Suid-Afrika_IV Toegang bekom op 13 Nov 2011

Cadbury A 2000 *World Bank, Corporate Governance: A Framework for Implementation* (Foreward), Washington, D.C.: World Bank soos aangehaal in Konzelmann *Governance, Regulation and Financial Market Instability: The Implications for Policy Centre for Business Research* University of Cambridge Working Paper No. 392 (2009) beskikbaar op <http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP392.pdf>

CASAC 2010 “Maximising impact: strategies and tactics for the next wave of public interest litigation in South Africa: Briefing document for Session 2: Individual Accountability”

Colditz PHT 2003a “Comment on the Draft Policy: Religion in Education”

2003b “Openbare Skole in Suid Afrika” beskikbaar op www.fedsas.org.za

2003c “Die Suid Afrikaanse Staatsbestel” beskikbaar op www.fedsas.org.za

2005a “Die Rol van die Skoolhoof in Skoolbeheer en –bestuur” beskikbaar op www.fedsas.org.za

2005b “Die rol van die prinsipaal in die beheerliggaam van ‘n openbare skool en die verhouding tussen die prinsipaal en die res van die beheerliggaam” Voordrag gelewer tydens SAOU Hoofdesimposium

2006 Colditz “Die verpligting van die Staat om opvoeders aan openbare skole te voorsien” beskikbaar op www.fedsas.org.za

2007a “Die status en rol van ‘n skoolbestuurspan in openbare skole” beskikbaar op www.fedsas.org.za

2007b “Die Pligte van die Skoolbeheerliggaam – Basiese Beginsels van Goeie Bestuur” 2007 beskikbaar op www.fedsas.org.za

2009 “Die invloed van die Grondwethof se uitspraak in Ermelo op beleidsbepaling in openbare skole”

2011 “Principles for a new legislative framework to improve school education in South Africa” Referaat voorgedra by die byeenkoms van die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Onderwysreg

(ongedateer) “Demokrasie en Skoolbeheer” beskikbaar op www.fedsas.org.za

(ongedateer) “Administratiewe geregtigheid: Die invloed daarvan op die regsverhouding tussen en die status van provinsiale onderwysdepartemente, skole, beheerliggame en opvoeders insluitende die skoolhoof” beskikbaar op www.fedsas.org.za

Colditz PHT en Randell M 2009 “School governance in a differentiated society – a constitutional and legal perspective” Referaat gelewer by SAELA Konferensie

De Beer “The principles of Good Corporate Governance” Aanbieding namens die Instituut van Direkteure: Suider Afrika op 24 Apr 2012

De Villiers 2009 “Oorsprong van die dualistiese karakter van die Suid-Afrikaanse skoolstelsel” ‘n Werksdokument van die Departement van Ekonomie en die Buro vir Ekonomiese Navorsing by die Universiteit van Stellenbosch

Department of Education 1993 “The professional development framework for principalship” Brisbane, Qld: Department of Education

Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan *Vision for 2030*, 11 Nov 2011 Hstk 9, “Improving Education, Training and Innovation”

Education Queensland 1997 “Standards framework for leaders” Brisbane, Qld: Department of Education

Executive Summary: King Report on Corporate Governance for South Africa” 2002 1-41 gepubliseer deur die *Institute of Directors in South Africa*

Hudson “The demanding role of the chief executive” (2009) beskikbaar op <http://www.the-chiefexecutive.com/features/feature50260/>

Jansen TT 2006 “Eienaarskap, beheer en befondsing van skole in Suid-Afrika: ‘n Studie in tydsperspektief” (LLM Verhandeling UNISA) 1-251

King I ; II en III Verslae oor Gesonde Korporatiewe Bestuur

Landman WA “SA is already knee deep in moral bankruptcy” <http://www.leader.co.za/article.aspx?s=2&f=1&a=3718> (2012-06-13)

Mdumbe M.F. “The meaning of ‘organ of state’ in South African law” (LLM-verhandeling 2009 UNISA)

Metcalfe 2012 *Report: Verification of text books deliveries in Limpopo*

Ministerie van Onderwys van die Volksrepubliek China 2003 *Some Suggestions on Strengthening the Running of Schools According to Law*

Ministerie van Onderwys van die Volksrepubliek China 2010 *National Outline for Medium-to-Long-Term Education Reform and Development*

Morgan 2000 “Parent Participation in School Governance in Australia” Scottish School Board Association Conference gehou in Glasgow <http://www.schoolboard-scotland.com/conference>

Samuel 2005 “Relevance of the Public Finance Management Act, 1999 (PFMA) for Public Schools, especially Section 21 Schools” beskikbaar op www.fedsas.org

Samuel en Colditz PHT 2003 “Algemene en toegewese funksies van beheerliggame” beskikbaar op www.fedsas.org.za

The National Education Committee of the People’s Republic of China 1996

Wannie N, Hinz S & Day R 2010 *Good Practices in Educational Partnerships Guide* beskikbaar op http://www.heai.ie/files/Good_Practice_Guide-1.pdf.