

# Onderwys in Suid-Afrika van 1961 tot 2011: Tussen twee paradigmas en ontwykende ideale

*Education in South Africa from 1961 to 2011: Between two paradigms and elusive ideals*

## JOHAN BECKMANN

Departement Onderwysbestuur en Beleidstudie, Fakulteit Opvoedkunde, Universiteit van Pretoria,  
johan.beckmann@up.ac.za



Johan Beckmann

**JOHAN BECKMANN** het sy doktorsale studie aan die Universiteit van Pretoria voltooi in 1985. In 1971 het hy sy professionele loopbaan as hoërskool-onderwyser begin (en gevorder tot adjunk-hoof) voordat hy vir verskillende onderwysersorganisasies gewerk het. In 1992 het hy by die Universiteit van Pretoria aangesluit as vol professor. Hy was 'n departementshoof en die eerste Direkteur van die Interuniversitêre Sentrum vir Onderwysreg en Onderwysbeleid (SORB).

Hy was die eerste voorsitter van die Suid-Afrikaanse Vereniging vir Onderwysreg (SAVO). Hy is 'n lid van die Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns en is deur die Nasionale Navorsingstigting as 'n gevestigde navorser gegradueer. Hy het 'n erepenning sowel as die Senior Navorsersmedalje van die Opvoedkondevereniging van Suid-Afrika (OVSA) ontvang en is 'n ere-professor aan East China Normal University.

Johan was die redakteur van 3 konferensievolumes nasionaal en internasionaal en die gasredakteur van 2 internasionale en 2 nasionale wetenskaplike tydskrifte. Hy het nasionaal en internasionaal gepubliseer.

Sy navorsingsbelangstellings sluit die volgende in: Onderwys en die reg, diversiteit in die onderwys, bestuur en beheer van stelsels en onderwysinrigtings, onderwyserprofessionaliteit en onderwys hervorming.

**JOHAN BECKMANN** completed a doctorate at the University of Pretoria in 1985. He started his professional career as a high school teacher in 1971 (progressing to the rank of deputy-principal in 1978) and worked for various teachers' organizations before he joined the University of Pretoria as a full professor in 1992. He served as a head of department and as Director of the Interuniversity Centre for Education Law and Education Policy (CELP).

He was the first chairperson of the South African Education Law Association (SAELA). He is a member of the Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns and has been rated as an established researcher by the National Research Foundation. He has received a medal of honour and the senior researcher medal from the Education Association of South Africa (EASA) and is an adjunct professor at East China Normal University. Johan has edited 3 conference volumes nationally and internationally and guest edited 4 scholarly journals (2 international and 2 national) and has published nationally and internationally.

His research interests include education and the law, diversity in education, system and institutional management and governance, educator professionalism, and educational reform.

**ABSTRACT*****Education in South Africa from 1961 to 2011: Between two paradigms and elusive ideals***

*This article forms part of the commemoration of the 50th anniversary of the Tydskrif vir Geesteswetenskappe. It presents an overview of events and debates in education provision in South Africa during the period under review.*

*The article argues that education between 1961 and 2011 needs to be understood against the backdrop of what happened in the country even before 1961. It therefore lists and briefly discusses a number of pre-1961 historical events pertinent to education.*

*Before 1994, and from 1961 onward in particular, education in South Africa was dominated by the separate but equal paradigm, also espousing the principle of differentiated education to accommodate the learning needs of learners and the needs of the country.*

*The South Africa Act of 1909 set the tone for the exclusion of the so-called non-Whites from political and other processes. It allocated higher education to the Union Government and all other education to the four provincial governments. This period was characterised among others by the creation of advisory councils for non-White education and various levels of education institutions for non-Whites. Various investigations to explore possibilities regarding the provision of education for non-Whites like the Eiselen Commission were commissioned.*

*In 1948 the National Party assumed power and adopted the apartheid policy (separate development). The Bantu Education Act was promulgated soon after and it came to epitomise all that was objectionable about the separate but equal policy: unequal spending on children of different races and a curriculum designed to educate Black children for second class citizen status. It unleashed opposition to apartheid education that was not to stop before 1994. Separate educational laws for the education of Indians and Coloureds were introduced in the 1960s and the Education and Training Act was promulgated in the 1970s to regulate the education of all Black people inside "South Africa" and outside it in the self-governing territories that had been formed by that time.*

*In 1994 the ANC took over political power and immediately gave expression to the Freedom Charter notion that the doors of learning shall be opened to all. The ANC espoused what can be called a human rights (transformative or freedom) education paradigm built on the pillars of equality, access, redress, non-racialism, non-sexism and quality. It transformed the education system and created only one national education department with nine provincial departments and only two types of schools – public and independent schools.*

*The ANC introduced sweeping legislative and policy changes and changed the organisation, funding and governance of schools. Compulsory school attendance for all children was introduced and only one national school-end examination was put in place.*

*The article argues that neither the separate but equal nor the human rights paradigm achieved their ideals. This conclusion is reached by analysing the performance of the system, the training of teachers, the curriculum, the cultural and religious aspects of schooling, the role that unions play in education and the funding of education. It further concludes that too many schools remain dysfunctional and that many children do not yet have access to quality education despite the fact that participation in education has improved dramatically. The unique role of unions in South African governance and schooling is examined and their alleged disruptive rule regarding the management and governance of education is explored.*

*The main claim of the article is that participation in education has increased but that the performance of the system has not improved significantly. Previous gaps and inequalities seem to have remained and may even have widened.*

*The ideals pursued by the two paradigms in question remain elusive. There are, however, a number of keys that can be used to unlock the potential of the education system so that it may*

*contribute its share to the wellbeing of the citizens of the country and to the welfare and development of the country as a whole.*

**KEY CONCEPTS:** Separate but equal paradigm, human rights paradigm, differentiated education, investigations into education, separate governance laws, governance and funding, access and participation, compulsory school attendance, teacher education, teacher professionalism, curriculum reform, performance gaps, dysfunctional schools, remaining inequalities, keys to improvement, constitutional dispensations

**TREFWOORDE:** Afsonderlike maar gelyke-paradigma, menseregteparadigma, gedifferensieerde onderwys, onderwysondersoeke, afsonderlike beheerwette, beheer en befondsing, toegang en deelname, verpligte skoolbesoek, onderwysersopleiding, onderwyserprofessionaliteit, kurrikulumhervorming, prestasieverskille, wanfunksionele skole, oorblywende ongelykhede, sleutels tot verbetering, grondwetlike bedelings

## OPSOMMING

Die doel van hierdie artikel is om die 50ste bestaansjaar van die *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* te gedenk en om die vyftig jaar in verband te bring met onderwysvoorsiening in Suid-Afrika gedurende hierdie tydperk.

Onderwys in die tydperk 1961–2011 moet verstaan word binne die konteks van wat reeds voor 1961 plaasgevind het en daarom word enkele historiese momente van belang vir die onderwys voor 1961 uitgelig. In die tydperk voor 1994 is die voorsiening van onderwys oorheers deur die paradigma van afsonderlike maar gelyke onderwys – soos onder andere vergestalt deur die benadering van eie en algemene onderwyssake van die tagtigerjare. Die ideale van hierdie paradigma is nie bereik nie en onderwysvoorsiening was grootliks ongelyk en op ras gebaseer.

Sedert 1994 is die onderwys gekenmerk deur die menseregte- of transformasie-paradigma wat onder meer gelykheid, regstelling en toegang tot onderwysgeleenthede beklemtoon het. Nie een van hierdie paradigmas kon egter outentieke differensiering in onderwysvoorsiening bewerkstellig nie. Die ongelykhede van voor 1994 het grootliks bly voortbestaan. Gapings tussen die prestasies van rassegroepe het nie vernou nie, hoewel die toegang tot onderwys dramaties verbeter het.

Die artikel bespreek brandpunte in onderwysvoorsiening in die betrokke tydperk en toon dat daar nog nie bevredigende oplossings gevind is vir uitdagings rakende onderwysersopleiding, die bestuur en beheer van onderwysinrigtings en die stelsel, die religieuse en kulturele aard van die onderwys en die rol wat onderwyserorganisasies behoort te speel nie.

Die artikel word afgesluit met 'n aanduiding van aspekte wat die sleutel tot die verbetering van onderwysvoorsiening kan wees.

## INLEIDING

Die vyftig jaar van die bestaan van die *Tydskrif vir Geesteswetenskappe* (1961 tot 2011) stem ooreen met die periode vanaf die totstandkoming van die Republiek van Suid-Afrika buite die Statebond tot 17 jaar ná die bewindsoorname van die African National Congress (ANC). Om wat in die onderwys (in besonder die skoolonderwys) in hierdie tydperk gebeur het oorsigtelik te kan bespreek en in konteks te plaas, moet die Suid-Afrikaanse geskiedenis vanaf 1948 en vroeër ook tot 'n mate in berekening gebring word.

Die oorheersende indruk is dat onderwysvoorsiening in die betrokke vyftig jaar deur twee paradigmas gedefinieer is. Die eerste hiervan is vorige regerings (dit wil sê die Nasionale Party-regering ná 1948 en die ander regerings ná 1910) se beleid van afsonderlike maar gelyke onderwys georganiseer op 'n rassegrondslag – of die beleid “apartheid” genoem is of nie, is nie regtig ter sake nie. Hierdie benadering is in 1994 vervang deur die menseregteparadigma (wat miskien ook getipeer kan word as die vryheids- of transformasieparadigma), wat berus op die beginsels van nie-rassigheid en nie-seksisme, universele toegang tot gehalte onderwys, gelykheid en regstelling. Daar hoef nie meer betoog te word dat die ideaal van aparte maar gelyke onderwys nie bereik is nie en dat die nuwe regering 'n gefragmenteerde en ongelyke stelsel geërf het nie. Daar is nou reeds aanduidings dat die nuwe stelsel ná 1994 nog nie daarin kon slaag om sy ideale te verwesenlik nie en dit waarskynlik ook nie binne die afsienbare toekoms sal regkry nie.

Vervolgens poog ek om 'n kort oorsig te gee oor belangrike historiese momente in die ontwikkeling van die onderwys, asook om die probleme, uitdagings en geleenthede waarmee die onderskeie bedelings te kampe gehad het en nog steeds het, kursories aan die orde te stel. Daardeur wil ek enkele sake wat in die tydperk 1961 tot 2011 as brandpunte in die debat oor onderwys bestempel kan word, identifiseer en aan die orde te stel.

## ENKELE HISTORIESE MOMENTE

Hoewel ek geen apologet of opponer van enige bedeling is nie, wil ek poog om met enkele grepe uit die geskiedenis van die onderwys in Suid-Afrika perspektiewe te bied op die onderwyslandskap waarbinne beide die Nasionale Party en die ANC onderskeidelik in 1961 tot 1994 en 1994 tot 2011 opgetree het. Dit het onder meer daartoe gelei dat die ANC 'n onderwysbeleid aanvaar het wat radikaal verskil het van dié van die vorige bewind. Minister S M E Bengu, die eerste onderwysminister ná 1994, het selfs genoop gevoel om in die Nasionale Vergadering te sê dat hy niks goeds van die vorige bedeling geërf het nie en dat hy die bestaande stelsel tot op die grond sou moes afbreek.

Die geskiedenis van Suid-Afrika in die gekonsolideerde geografiese gebied wat tans as die Republiek van Suid-Afrika bekend is, begin by die *Union of South Africa Act*, 1909. Hierdie wet het die grondslag gevorm vir die stigting van die Unie van Suid-Afrika op 31 Mei 1910. ConstitutionNet (2011) stel die uitwerking van hierdie wet soos volg: “... the immediate effect was a divided South Africa as blacks were excluded from political participation, fuelling discontent and racial conflict that would characterize South Africa's post colonial and twentieth century history”.

Dit is in die lig van kommentaar soos hierdie dat ek hier bo na “vorige regerings” verwys het en nie net na die Nasionale Party-regering van ná 1948 nie. Kragtens hierdie wet het alle onderwys behalwe hoër onderwys die verantwoordelikheid van die provinsies geword en is gelyke status aan Engels en Nederlands in die land toegeken.

In my bespreking van enkele historiese momente steun ek sterk op Blumfield (2008). Waar addisionele bronne benut is, verwys ek spesifiek daarna. Bladsyverwysings is na Blumfield.<sup>1</sup>

- In 1905 was slegs 2,1% van Swart<sup>2</sup> kinders op skool. Hulle was almal in primêre skole (bl. 2).

<sup>1</sup> Lesers word ook verwys na die werk van Behr (1988), Hartshorne (1999), O'Malley (ongedateerd) en Stone (1998) in hierdie verband.

<sup>2</sup> Ek is ten volle bewus van moontlike sensitiwiteit oor die gebruik van terme soos Swart, Kleurling en Indiër en Blank maar ek gebruik dit binne die toepaslike historiese konteks en ter wille van verheldering.

- In 1908 is die eerste inspekteur van tegniese onderwys aangestel in die destydse Transvaal en is die eerste “ambagskool” in Pretoria gestig. Dit dui op ’n bewustheid van die behoefte aan onderwys wat gedifferensieer word ooreenkomstig die behoeftes van individuele leerders en die breër samelewing (bl. 4).
- Die Unie Onderwysdepartement het in 1913 die Eersteklas Onderwysersertifikaat ingestel. Dit is na 18 maande van nagraadse opleiding uitgereik en het daarmee ’n besorgdheid oor die gehalte van onderwysersopleiding gedemonstreer (bl. 4).
- Die *South African Native College* is in 1915 gestig. Dit het drie jaar onderrig voor matriek aangebied maar is deur die Unie Onderwysdepartement as ’n instelling vir hoër onderwys befonds (bl. 5). Dit onderstreep die feit dat die beginsel van afsonderlikheid tot alle vlakke van die onderwys deurgetrek is.
- Die Gemeenskaplike Matrikulasieraad is in 1916 in die lewe geroep en die *University College of Fort Hare* is in dieselfde jaar gestig. In daardie stadium het daar reeds vier opleidingskolleges vir Swart onderwysers in Natal bestaan (bl. 6). Hoewel die beginsel van afsonderlikheid gegeld het, was daar tog ’n behoefte aan koördinasie.
- Teen 1920 het al die provinsies al vir gratis primêre onderwys voorsiening gemaak (bl. 7). In 1921 maak die Oranje-Vrystaat die moedertaal die verpligte medium van onderwys in primêre skole, terwyl die tweede taal vanaf die tweede skooljaar as vak ingevoer moes word (bl. 8).
- Die Kaapprovinsie het in 1922 afsonderlike primêre kurrikula en kursusse vir Swart leerders ingestel. Verder is die Wet op Vakleerlingskap in dieselfde jaar gepromulgeer om vakleerlingopleiding te reguleer (bl. 8).
- Kurrikula vir bruin kinders “adapted to their needs” is in 1923 in die Kaap ingestel onder groot protes van ouers. Vanaf dieselfde jaar het die Unie Onderwysdepartement deur die tegniese kolleges ’n Nasionale Tegniese Onderwysersertifikaat uitgereik sonder enige koördinerende van kurrikula (bl. 8).
- In 1924 voer die Oranje-Vrystaat ook ’n spesiale kurrikulum vir Swart leerders in (bl. 9).
- In 1925 beraam die Direkteur van Onderwys in die Oranje-Vrystaat dat tussen 1,6 en 19,6% van die leerlinge in die vier provinsies in privaatskole was – heelwat meer as die huidige nasionale persentasie van 3,9% oftewel 479 809 uit 12 283 875 leerders in 1 486 van die 25 851 skole (2,8%) (Department of Basic Education 2011a). Vanaf dieselfde jaar word Nederlands as amptelike taal deur Afrikaans vervang kragtens parlementêre wetgewing (bl. 10).
- Vanaf 1926 word daar in Natal voorsiening gemaak vir spesiale afsonderlike klasse<sup>3</sup> vir leerders met verstandelike gestremdheid (bl. 10).
- Die *Indian Education Enquiry Committee* word in 1928 aangestel. Dit is aanduidend van die kwelrae oor onderwysverskaffing aan “nie-Blankes” (bl. 10).
- Omdat geen universiteit die opleiding van personeel vir pre-primêre skole wou onderneem nie, het die nasionale Ministerie van Onderwys in 1938 ’n opleidingsentrum onder beheer van die Witwatersrandse Tegniese Kollege gestig en ’n oefen- of demonstrasieskool daaraan gekoppel (bl. 12). ’n Groter bewustheid van die noodsaaklikheid van pre-primêre onderwys het deur die jare ontwikkel, maar dit is nietemin vandag nog steeds ’n probleem.
- Die Nasionale Instituut vir Opvoeding en Onderwys (NIOO) is in 1939 gestig om protesaksies teen die taalmediumkwessie in skole te organiseer. In dieselfde jaar het die *Bantu Parents’ Association* in Natal hul eerste kongres gehou en is die Instituut vir

---

<sup>3</sup> Ook “hulpklasse” genoem.

Christelik-Nasionale Onderwys georganiseer by 'n konferensie van die Federasie van Afrikaanse Kultuurverenigings (FAK). Die doel van die instituut was om Christelike en nasionale onderwys te bevorder en te verseker dat dit in beleid neerslag vind (bl. 14).

- In 1941 skaf die *Native Affairs Commission* alle skoolgeld in regerings- en regeringsondersteunde primêre skole vir Swart leerders af maar fooie in sekondêre skole en onderwyserskolleges verskil aansienlik (bl. 15). Skoolgeld en die uitwerking daarvan op gelyke geleenthede vir leerders het deur al die jare 'n besondere rol in debatte oor onderwysvoorsiening gespeel. Daar is nog steeds nie 'n formule of benadering gevind wat gelykheid, billikheid en regverdigheid ten volle ondersteun nie.
- Die *Natal Consolidated Education Ordinance* of 1942 (No. 23) herbevestig dat ouers die reg het om te besluit of hulle kinders deur medium van Engels of Afrikaans onderrig moes word (bl. 15).
- In 1945 bestee die regering £3.17.10d per jaar aan die onderwys van 'n Swart skoolkind, £10.16.2d vir elke Indiër- en Kleurlingkind en £38.5.10d vir 'n Blanke skoolkind (bl. 15). In 1970 is R31.6 aan 'n Blanke kind se onderwys bestee teenoor elke R1 wat aan dié van 'n Swart kind bestee is (bl. 23). In 1996 bestee die ANC-regering steeds R2.47 aan die onderwys van 'n Blanke kind vir elke R1 wat aan die onderwys van 'n Swart kind bestee word (bl. 33).
- In 1945 stel die regering dr. J.F. de Villiers aan as voorsitter van 'n komitee om tegniese en beroepsonderwys in Suid-Afrika te ondersoek. In dieselfde jaar (1945) maak die *Native Education Act* voorsiening vir die finansiering van Swart onderwys uit die algemene inkomste van die land, sodat die armste deel van die bevolking nie self vir hulle onderwys hoef te betaal nie (bl. 15-16).
- Vanaf 1946 tot 1955 is opleidingsentrums vir Swart kleuterskoolonderwysers in Sophiatown, Edendale (Pietermaritzburg) en Enkuliso (Durban) gestig, maar teen 1958 was almal reeds weer gesluit (bl. 17).
- In 1949 is die Eiselen-kommissie in die lewe geroep om ondersoek in te stel na onderwys vir Swart mense. Die aanbevelings van die Kommissie het die basis gevorm van die *Bantu Education Act*, Wet 47 van 1953<sup>4</sup> wat op 1 Januarie 1954 in werking getree het. Die Kommissie het aanbeveel dat radikale stappe geneem moes word om die sogenaamde Bantoe-skoolstelsel effektief te hervorm (<http://www.sahistory.org.za/dated-event/commission-native-education-appointed>).
- Ingevolge die *Bantu Education Act*, Wet 47 van 1953, kon sendinggenootskappe kies om hul skole aan die nuwe Departement van Bantoe-onderwys oor te dra of om sonder regeringsubsidie sodanige skole onder beheer van die sendingorganisasie te hou (bl. 17).
- In Desember 1954 doen die ANC 'n beroep dat alle regeringsbeheerde skole vanaf 12 April 1955 geboikot moet word. Openbare mening oor die haalbaarheid van die boikot was verdeeld en die boikot het uiteindelik net in die Oos-Kaap en aan die Witwatersrand gerealiseer (bl. 18).
- Voor die einde van 1954 het die Departement van Naturellesake aan alle sendinggenootskappe kennis gegee dat die opleiding van onderwysers voortaan deur die Departement alleen onderneem sou word (bl. 18).
- In 1955 is kennis gegee dat subsidies aan sendingskole geleidelik verminder en in 1958 heeltemal beëindig sou word. Ook in 1955 vertrek 'n groep onderwyskundiges onder

---

<sup>4</sup> Hierdie wet was die eerste wat voorsiening gemaak het vir 'n formele nasionale onderwysstelsel vir Swart mense op die Afrika-kontinent.

die leiding van dr. A.H. du Preez van Wyk na die buiteland om gedifferensieerde onderwys te bestudeer. Die *Freedom Charter* word ook aanvaar met die grondstelling dat “the doors to learning and culture shall be open to all” (bl. 18).

- In 1956 spreek die “All in”-konferensie die mening uit dat moedertaal as medium van onderwys die horisonne van Swart kinders sal verklein, hulle intellektueel tot stamverband sal beperk en dat dit die geleenthede tot kommunikasie tussen Swart mense onderling en met die breër wêreld sal verklein (bl. 18).
- In 1959 word die *Extension of the University Education Act*, Wet 45 van 1959, uitgevaardig en word voorsiening gemaak vir ras-eksklusiewe universiteite vir Swartmense, Indiërs en Kleurlinge. Die Universiteit van Wes-Kaapland word in die lewe groep en beheer oor die *University College of Fort Hare* word na die Minister van Bantoe-onderwys oorgedra (bl. 18-19).
- In 1960 is die gemiddelde slaagvereiste in die matrikulasie-eksamen na 45% verhoog om die hoë druipsyfer onder eerstejaarstudente op universiteit teë te werk (bl. 20). Omsendbrief 0031/2007 van 18 Junie 2007 van die Wes-Kaapse Onderwysdepartement som die huidige slaagvereistes vir die Nasionale Senior Sertifikaat soos volg op:
  - o In order to obtain an NSC, a candidate must achieve a minimum of 40% in three subjects, one of which must be an official language at the Home Language level. The remaining two subjects that must be passed with a minimum of 40% can be any of the other subjects that the candidate offers.
  - o The above amendment means that candidates do not necessarily have to pass Life Orientation with 40%, but could pass this subject with at least 30%. Life Orientation could however count as one of the three subjects that require a minimum of 40%.
  - o The candidate must also achieve a pass mark of at least 30% in at least three other subjects.
- In 1961 kom die Republiek van Suid-Afrika tot stand onder die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, Wet 32 van 1961, en verbreek die nuwe Republiek alle bande met die Statebond (<http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q-/-031v01538-/041v01828/051v01829/061v01904.htm>).
- In 1962 bestempel die Minister van Onderwys, Kuns en Wetenskap (senator J. de Klerk) die gebrek aan eenvormigheid in onderwysersopleiding en sertifisering as chaoties (bl. 20).
- ’n Adviesraad vir Bantoe-onderwys word ook in hierdie jaar ingestel (bl. 21). Die *Coloured People’s Education Act*, Wet 47 van 1963, vestig beheer oor onderwys vir Kleurlinge binne ’n onderwysafdeling in die Departement van Kleurlingsake (bl. 22).
- Die *Indians Education Act*, Wet 61 van 1965, word gepromulgeer (bl. 22).
- In 1967 word die Wet op die Nasionale Onderwysbeleid, Wet 39 van 1967 uitgevaardig. Dit vestig ’n omvattende beleid vir onderwys vir Blankes in al vier die provinsies en hef so die verdeelde beheer oor onderwys deur die vier provinsies op.

Grant (1967) bespreek van die belangrikste kenmerke van die Wet soos volg:

Schools are to have a ‘Christian character’ and the education provided is to have a broad ‘national character’. The medium of instruction is to be the mother tongue. ... Provision is made for a Committee of Educational Heads, who are the Superintendent General of Education of the Cape Province and the Directors of Education of the other provinces with the Secretary for Education, Arts and Science as Chairman. It will submit recommendations to the Minister and the Administrators as to the manner in which the national education policy can be carried out on a co-

ordinated basis ... .. consideration is to be given to suggestions and recommendations of the officially recognised teachers' associations... [a] promise that they [parents] will be given a place in the education system through parent-teacher associations, school committees and boards ...<sup>5</sup> ... the exclusion of non-white pupils from the scope of the Act may be seen as a clear indication that non-whites are not to be regarded as a part of the South African nation.

- In 1969 verklaar die adjunk-minister vir onderwys, mnr. G.F. Froneman, dat “[C] ompulsory education can be extended to Africans only when they themselves ask for it, when they can finance it themselves, and when their economy can absorb the increased number of educated people” (bl. 23).
- Op 12 November 1971 kondig die Minister van Nasionale Opvoeding aan dat ’n nuwe beleid oor gedifferensieerde onderwys in 1973 landwyd in werking sou tree (bl. 24).
- In 1973 was die beginsalarisse van manlike onderwysers met eenderse kwalifikasies soos volg: R71 per maand (Swartes), R123 per maand (Kleurlinge en Indiërs) en R209 per maand (Blankes) (bl. 24).
- Op 16 Junie 1976 begin die Soweto-opstande onder leerders en versprei dit deur die hele land (bl. 26).
- Die *Wet op Onderwys en Opleiding*, Wet 90 van 1979, bepaal dat verpligte skoolplig en gratis onderwys (insluitende gratis boeke) vir Swart kinders ingestel kan word met die samewerking van ouers (bl. 26). Soortgelyke bepalings word gevind in artikel 23 van die *Coloured Persons Education Act* en artikel 22 van die *Indians Education Act*.
- In 1981 verskyn die Verslag van die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing (RGN) oor Onderwysvoorsiening in die RSA (die De Lange-verslag). Dit volg op ’n omvangryke ondersoek oor onderwysvoorsiening wat op versoek van die regering onderneem is. ’n Diverse ondersoekspan het hierin konsensus bereik oor onder meer die volgende nuwe en selfs radikale beginsels vir onderwysvoorsiening (RGN 1981:14-16):
  1. Die staat sal gelyke onderwysgeleenthede insluitende gelyke onderwysstandaarde vir elke inwoner ongeag ras, kleur, geloof of geslag doelgerig nastreef.
  2. Die onderwys verleen positiewe erkenning aan die gemeenskaplikheid en die diversiteit van die religieuse en kulturele leefwyse en die tale van die inwoners.
  3. Die onderwys verleen positiewe erkenning aan die keusevryhede van die individu, ouers en organisasies in die samelewing.  
[....]
  6. Formele onderwysvoorsiening is ’n verantwoordelikheid van die staat maar individue, ouers en die georganiseerde samelewing het medeverantwoordelikheid en inspraak in hierdie verband.  
[....]
  9. Die prosesse van sentralisasie en desentralisasie moet organisatories en funksioneel versoen word.
  10. Die professionele status van die onderwyser en dosent sal erken word.

---

<sup>5</sup> Artikel 2.



- In 1983 erken die Witskrif oor Onderwysvoorsiening in die RSA in beginsel die behoefte aan 'n eenvormige verpligte onderwysbeleid (bl. 28). Die Witskrif van die Regering het die voorstel vir gelyke geleenthede vir almal aanvaar, maar die voorstel van 'n enkele onderwysdepartement verwerp. Wit, Indiër- en gekleurde onderwys sou as “eie sake” deur afsonderlike ministers in die drie huise van die driekamer-parlement hanteer word en Swart onderwys sou onder “gemeenskaplike sake” val ([http://myfundi.co.za/a/Die - geskiedenis van- onderwys in Suid-Afrika IV](http://myfundi.co.za/a/Die_geskiedenis_van_ onderwys_in_Suid-Afrika_IV)).
- Die *Wet op die Suid-Afrikaanse Sertifiseringsraad* word in 1986 uitgevaardig en maak voorsiening vir die Suid-Afrikaanse Sertifiseringsraad wat moes verseker dat die “certificates issued by the Council at a point of withdrawal represent the same standard of education and examination” (bl. 28-29).
- Volgens *The Star* van 8 Januarie 1990 is die Departement van Onderwys en Opleiding se 1989-matriekuitslae die swakste ooit, met net 36,4% van die kandidate wat slaag (bl. 30).
- In Oktober 1990 word die Suid-Afrikaanse Demokratiese Onderwysersunie (SADOU) gestig en met die ANC en COSATU binne die drieparty-alliansie belyn. Volgens *The Star* van 4 Julie 1990 oorweeg die regering dit om wit skole vir Swart leerders oop te stel as 90% van wit ouers ten gunste van die toelating van Swart leerders stem (bl. 30). Hierdie denkrigting lei uiteindelik tot die totstandkoming van die sogenaamde Model C-skole waar voormalige Blanke skole leerders van kleur toelaat. Hierdie skole verdwyn op 1 Januarie 1997 wetlik van die toneel met die inwerkingtreding van die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996. Daar word egter nog baie na hulle verwys om verskeie positiewe en negatiewe aspekte aan te toon, byvoorbeeld die gevolge van bevoorregting, voorbeelde van goed-presterende skole, en vir bewerings van direkte en indirekte diskriminasie op 'n rassegrondslag.
- In 1991 publiseer die regering 'n besprekingsdokument met die titel *Onderwysvernuwingstrategie* (Departement van Nasionale Opvoeding 1991) om die weg vir die transformasie van die onderwys te help voorberei. In dié dokument word onder meer aanbeveel dat ras nie 'n geldige kriterium vir die strukturering van die onderwysstelsel moet wees nie (Departement van Nasionale Opvoeding 1991:21). Tussen 1991 en 1992 onderneem die ANC die *National Education Policy Investigation* (NEPI) en tree prof. Jakes Gerwel as voorsitter van die ondersoekspan op (bl. 31). In 1992 publiseer die Departement van Nasionale Opvoeding 'n Kurrikulummodel vir Onderwys in Suid-Afrika (bl. 32).
- In 1994 kom die ANC aan bewind na die geskiedkundige verkiesing van April 1994. Die sogenaamde *Tussentydse Grondwet* van 1993 (Wet 200 van 1993) bevat 'n onderwysbepaling in die Handves van Regte wat in artikel 32 onder meer voorsiening maak vir die reg op basiese onderwys, gelyke toegang tot onderwysinrigtings en die reg om die taal van onderwys te kies waar dit redelikerwys doenlik is. Die ANC se *Policy Framework for Education and Training* word ná samespreking tussen die Drieparty-alliansie, die Nasionale Opleidingsraad en COSATU gepubliseer en 'n geïntegreerde stelsel van onderwys en opleiding word voorgestel. Daarvolgens sou die gehalte van onderwys verbeter word, onderwys en die wêreld van werk sou nader aan mekaar gebring word en mobiliteit sou tussen formele onderwys en opleiding bevorder word (bl. 32). Sedert 1994 bestaan daar net een nasionale onderwysdepartement met nege provinsiale departemente in die RSA.

- In 1995 word die nuwe regering se eerste Witskrif oor Onderwys en Opleiding gepubliseer. Dit staan 'n geïntegreerde benadering voor ten opsigte van onderwys en opleiding en is vandag nog die mees omvattende artikulering van die regering se onderwysbeleid.<sup>6</sup> Die Wet op die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid word gepromulgeer en die 1995-Senior Sertifikaateksamen is die laaste wat per voormalige rasgebaseerde onderwysdepartement geskryf word. Die Suid-Afrikaanse Raad vir Opvoeders (die professionele registrasieraad vir die onderwys) het in September 1995 tot stand gekom (bl. 33).<sup>7</sup>
- In 1996 tree die Wet op die Nasionale Onderwysbeleid, Wet 27 van 1996 in werking. Daarvolgens bepaal die nasionale Minister van Onderwys norme en standaarde (beleid) vir die onderwys en word die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996 uitgevaardig (dit tree op 1 Januarie 1997 in werking). Die Skolewet handel oor die beheer, organisasie en befondsing van skole. 'n Blanke kind ontvang steeds R2,47 vir elke rand wat die ANC-regering aan 'n Swart kind se onderwys bestee (bl. 33).
- Uitkomsgebaseerde Onderwys (UGO) word in 1997 as die nuwe onderwysbenadering aangekondig, tesame met Kurrikulum 2005 – die nuwe benadering sou in 2005 ten volle ingefaseer wees (bl. 33).
- In 1998 publiseer die nasionale Departement van Onderwys die Norme en Standaarde vir die Befondsing van Skole – hiervolgens word skole in vyf sosio-ekonomiese kwintiele verdeel. Die Wet op die Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998, word gepromulgeer (bl. 35).

Ander veranderinge op die onderwystoneel sluit in:

- Die sluiting van meer as 100 onderwyskolleges en die amalgamering van 27 onderwyskolleges met universiteite vroeg in die nuwe millennium (<http://www-iteaconnect.org/Conference/PATT/PATT15/Stevens.pdf>). Dit het die stelsel se vermoë om onderwysers op te lei ernstig aangetas en gevolglik lewer die onderwysersopleidingstelsel tans nie genoeg studente af om in die behoefte aan onderwysers te voorsien nie. Volgens Arends (2011) is dit duidelik dat daar 'n tekort aan onderwysers is, bloot op grond van die verskil tussen die uitvloeï van onderwysers uit die beroep en die invloei van pas-afgestudeerde onderwysers. Hy voer egter aan dat dit baie moeilik is om behoorlik perspektief te kry op die tekort wanneer sake soos die volgende in aanmerking geneem word: wie vul tans onderwysposte en hoe geskik is hulle vir die werk; die verspreiding van voornemende onderwysers oor verskillende vakgebiede; die ouderdomsprofile van opvoeders; die tekort aan onderwysers in wiskunde, wetenskap en tegnologie.
- Die meer as 150 tegniese kolleges in die land is na 50 verminder en hernoem as Kolleges vir Verdere Onderwys en Opleiding (VOO's) ([http://www.hsrc.ac.za/research/output/output-Documents/5522\\_Akoojee\\_Skills-developmentforpovertyreduction.pdf](http://www.hsrc.ac.za/research/output/output-Documents/5522_Akoojee_Skills-developmentforpovertyreduction.pdf)).

<sup>6</sup> Hierdie Witskrif is gevolg en aangevul deur verskeie ander witskrifte, soos Onderwyswitskrif 2: Die organisasie, beheer en befondsing van skole (14 Februarie 1996); Onderwyswitskrif 5: Vroeë Kinderonderwys (1 Mei 2001); Onderwyswitskrif 6: Inklusiewe Onderwys (2 Julie 2001), en Onderwyswitskrif 7: e-Onderwys (3 September 2004). Al hierdie Witskrifte kan besigtig word by <http://www.education.gov.za/Documents-Library/Legislation/WhitePapers-/tabid/191/Default.aspx>.

<sup>7</sup> Wetgewing vir 'n soortgelyke raad net vir Blankes is al in 1976 (Wet 116 van 1976) aangeneem. Dit het gelei tot die ontstaan van die Suid-Afrikaanse Onderwysersraad vir Blankes, wat later vervang is deur die Federale Onderwysersraad. Laasgenoemde het tydens die nuwe bedeling van die toneel verdwyn.

- Die hoër onderwyslandskap is drasties gewysig met die rasionalisering van universiteite en teknikons in universiteite en universiteite van tegnologie.
- In 2009 is die Departement van Onderwys verdeel in die Departement van Basiese Onderwys en die Departement van Hoër Onderwys en Opleiding. VOO-inrigtings is by laasgenoemde departement ingedeel.
- 'n Verskeidenheid ouerverteenwoordigende liggame (beheerliggaamgroeperings) is vanaf die begin van die nuwe bedeling in 1994 gestig om deel te neem aan besluitneming in die onderwys en om die belange van skole, beheerliggame, ouers en kinders te verteenwoordig.
- Die onderwyserverteenwoordigende liggame is ingrypend verander sedert 1994. Nuwe liggame het tot stand gekom, nuwe groeperinge is gevorm en arbeidswetgewing het daartoe gelei dat alle onderwyserorganisasies basies 'n vakbondgestalte aangeneem het.

## **BRANDPUNTE IN DIE ONDERWYSDEBAT SEDERT 1961**

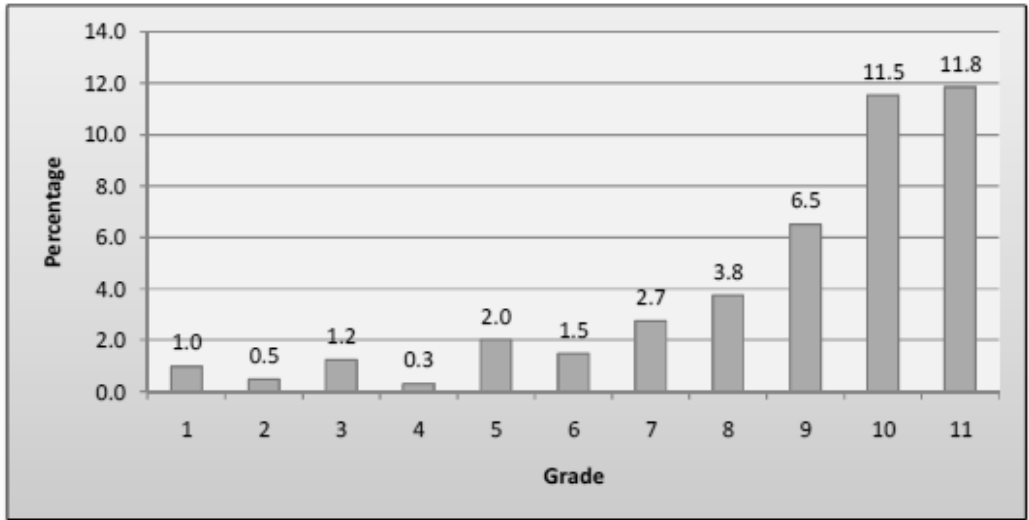
Bostaande oorsig oor historiese momente bring die volgende brandpunte na vore rakende die gehalte van die onderwysstelsel:

- Toegang tot gelyke onderwysgeleenthede
- Gehalte en prestasie van die stelsel
- Kurrikulum
- Onderwysersopleiding en -ontwikkeling
- Vroeë kinderonderwys
- Inspraak van onderwysers
- Befondsing
- Professionele bestuur en beheer van skole
- Religieuse en kulturele karakter van onderwys

Vanweë die oorsigtelike aard van hierdie bydrae kan ek nie enige van die sake hier onder in detail bespreek of reg laat geskied aan die kompleksiteit van die aangeleenthede en die debatte daaroor nie. Ek volstaan dus met 'n bondige bespreking van elk.

### **Toegang tot gelyke onderwysgeleenthede**

Tot en met die bewindsoorname deur die ANC in 1994 het daar nie leerplig vir alle kinders in die land bestaan nie. Hoewel daar 11,8 miljoen leerders in Suid-Afrikaanse skole was, was 'n geraamde 1,8 miljoen kinders van skoolgaande ouderdom nie op skool nie (baie van hulle was leerders met spesiale onderwysbehoefte vir wie daar bloot nie in die stelsel voorsiening gemaak is nie) (Sidoropoulos et al. 1995:351). In 2011 is daar 12 283 875 leerders op skool (Department of Basic Education 2011a). Dit blyk dus dat die 1,8 miljoen kinders wel intussen in die skoolstelsel opgeneem is. Die syfers kan egter misleidend wees omdat tussen 35 en 40% van leerders tussen graad 1 en 12 uit die stelsel “verdwyn” en nie graad 12 haal nie (Crouch 2005). Die uitsaksyfer (“drop-out rate”) per graad word in die onderstaande diagram weergegee:



**Figuur 1: Uitsaksyfer per graad (2007-2008) (Department of Basic Education 2011)**

Volgens Crouch (2005) vaar Suid-Afrika “a little better than other middle income countries, and certainly better than its SADC neighbours”.

Volgens die Departement van Basiese Onderwys (2010:19) “almost all children of school-going age (7 to 13 years) are enrolled in schools in South Africa, with just under 2% of learners never entering a public school”. Nagenoeg 200 000 kinders is egter nog nie op skool nie (bl. 21) – dit verteenwoordig ongeveer 330 primêre skole van gemiddeld 600 leerders. Volgens artikel 3 (3-4) van die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996, moet elke LUR (Provinsiale Minister van Onderwys) verseker dat daar genoeg skoolplekke is sodat elke kind ’n skool in die betrokke provinsie kan bywoon. As so ’n LUR nie aan die vereistes van subartikel (3) kan voldoen nie, moet hy of sy stappe doen om die gebrek aan kapasiteit reg te stel. Daar is geen aanduiding dat enige provinsie tans al ten volle aan subartikel (3) voldoen nie.

Die toegang tot onderwys soos hierbo beskryf, dui op ’n groot verbetering vanaf 1961. Sedert die inwerkingtreding van die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996, is alle kinders in die land onderhewig aan verpligte skoolbesoek van ouderdom 7 tot 15 of graad 9. Die verpligting dat die kind skool besoek rus *de jure* op die ouers, kragtens artikel 3(1) van die Skolewet. Voorheen was daar slegs ’n skoolbywoningsplig op Blanke kinders, hoewel die onderwyswette in teorie voorsiening gemaak het vir verpligte skoolbywoning deur Indiër-, Kleurling- en Swart leerders. Crouch (2005) toon in die onderstaande tabel dat daar in sommige grade inderdaad ’n oorverteenvoordinging van leerders was vanweë oorsake soos herhalings en oor- en onder-ouderdominskrywings.

**TABEL 1:** Graadspesifieke inskrywingsratio's in 2003 – 'n vergelyking tussen twee databronne (Crouch 2005)<sup>8</sup>

Grade	2003 Household Survey	2003 EMIS
1	139%	125%
2	114%	109%
5	106%	102%
6	113%	108%
10	117%	113%

Bostaande feite hef nie die vraag na toegang tot gelyke onderwysgeleenthede en gehalte onderwys op nie en daarom gee ek vervolgens aandag aan die prestasie en gehalte van die onderwysstelsel.

### Gehalte en prestasie van die stelsel

Die kurrikulum en die gehalte van onderwysers bepaal in 'n groot mate die gehalte van die onderwysstelsel. In Suid-Afrika word daar waarskynlik te veel waarde geheg aan die uitslae van die nasionale seniorseleksieksamen (“matriek”) as aanduiding van die gehalte van die onderwys wat aan kinders verskaf word. Ten spyte van die gebreke van matriekuitslae as kwaliteitsindikatore het dit tog segwaarde in die onderhawige verband en gaan ek die uitslae van 1995 tot 2010 kortliks onder oë neem.

Uit Tabel 2 hier onder en ander analyses van onder meer Gallie (in Beckmann & Prinsloo 2007) kan die volgende opmerkings gemaak word oor die gehalte van die onderwys soos gemeet aan die matriekseksamen:

- Die landwyse gemiddelde matriekslagsyfer fluktureer tussen 47% en 73% maar daar is nie 'n volgehoue styging wat op verbeterende kwaliteit kan dui nie. Selfs die hoogste gemiddeld wat bereik is, kan nie as goed genoeg bestempel word nie.
- Die slaaggemiddeldes het aansienlik gevarieer tussen die ampstermyne van minister Bengu (1995–1998), minister Asmal (1999–2003), minister Pandor (2004–2008) en minister Motshekga (2009– tans). Die fluktuasie kan waarskynlik gedeeltelik toegeskryf word aan verskeie intervensies, kurrikulumveranderings en ander pogings om die uitslae te beïnvloed. Al die moontlike intervensies bied waarskynlik nie voldoende bewys waarom daar sulke dramatiese stygings tydens die ampstermyne van ministers Asmal en Motshekga was nie (kyk jare 1999 tot 2002/2003 en 2009–2010 hier onder). Dit is veral die styging tussen 2009 en 2010 wat moeilik te verklaar is, gegewe die langdurige onderwyserstakings van die betrokke jaar en die ontwrigting en verkorte skooljaar wat daardeur teweeg gebring is. Dit sou jammer wees as die fluktuasie aan die onverdedigbare manipulasie van punte (om watter rede ook al) toegeskryf kan word.

<sup>8</sup> Daar moet ook genoem word dat die versameling en hantering van data ter ondersteuning van besluite in Suid-Afrika nog nie 'n bevredigende vlak bereik het nie en dat hierdie feit in gedagte gehou moet word wanneer statistiek gelees of gebruik word. Skrywers maak dikwels gebruik van gemodelleerde data.

- Die variasie tussen provinsies kan tot 30% wees. Dit is onaanvaarbaar dat 'n leerder deur die provinsie waarin sy of hy haar of hom bevind klaarblyklik aan swakker onderwys as in 'n ander provinsie blootgestel word. Dit sou beteken dat die ideaal van gelyke toegang tot gehalte onderwys wat veral in die 1993-Grondwet baie duidelik geartikuleer is, in 'n groot mate verydel is.

**TABEL 2:** Gemiddelde afgeronde landwye matriekslaagsyfer: 1996 – 2010

1995	54%	Min. Bengu
1996	55%	
1997	47%	
1998	50%	
1999	50%	Min. Asmal
2000	58%	
2001	62%	
2002	70%	
2003	73%	
2004	70%	Min. Pandor
2005	69%	
2006	66%	
2007	65%	
2008	63%	
2009	61%	Min. Motshekga
2010	68%	

- Crouch (2005) som die situasie baie goed op met die opmerking: “There is little doubt that the biggest two problems South Africa faces are the extreme inequality in actual learning achievement and the relatively low level in this achievement across all groups.”
- In 2010 het ek (Beckmann 2010) 'n verdere kwalitatiewe probleem met matriekuitslae soos volg belig: In 1997 is 1,5 miljoen leerders in graad 1 in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel ingeskryf. Van hulle het 580 577 die matriekeksamen in 2009 geskryf. Die gemiddelde slaagsyfer vir hierdie eksamen was 60,7%. Net 296 000 leerders het wiskunde as vak aangebied, en slegs 32% van die kandidate het toelating tot baccalaureusgraadstudie gekry. Net 10 000 het wiskunde geslaag op 'n standaard wat toelating verleen tot studie in professionele velde soos ingenieurswese en medisyne – heeltemal te min vir die land se behoeftes.

Oosthuizen en Bhorat (2006) kom tot die volgende gevolgtrekking (invoegings tussen blokhakies is deur die skrywer gemaak):

It seems obvious that there is still a huge performance differential between former HOA [Blanke], HOD [Indiër] and HOR [Kleurling] schools and others and White schools have by and large retained their previous position despite the fact that considerable migration has taken place to them from “other schools”. The performance of New Schools [wat ná 1994 begin is] is a source of concern as they could rightfully be expected to perform better than similar existing schools. The obvious implication is that school upgrading and development efforts should be focused more on the ‘other’ schools.

Crouch (2006) se opmerking hier onder is ’n verdere bron van kommer oor die prestasie van die stelsel, veral om toegang tot gelyke en gehalte onderwys vir alle leerders moontlik te maak:

The numbers of those who reach the last year of secondary school in South Africa are equivalent to those from any other middle-country, but they are far worse equipped for the labour force. This must be leading to, or has already created, a crisis of expectations.

## **Kurrikulum**

Die kurrikulum is ’n belangrike instrument om gehalte onderwys te verseker. Dit is eintlik net streeks- en internasionale metingsinstrumente soos PISA (*Programme for International Student Assessment*), PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*), SACMEQ (*Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality*) en TIMMS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) wat kan aandui of ’n besondere land se kurrikulum wel daartoe bydra dat die plaaslike jongmense weet wat hulle moet weet, kan doen wat hulle moet kan doen, en die waardes en gesindhede verwerf wat hulle nodig het om waardevolle bydraes tot hulle samelewing te kan lewer en selfstandig te kan lewe. Suid-Afrika neem nie deel aan PISA nie en vaar swak (selfs in vergelyking met baie armer lande op die Afrika-kontinent) in PIRLS en TIMMS, asook middelmatig in SACMEQ (wat op Suider-Afrika fokus). Selfs die eksklusief Suid-Afrikaanse evaluering genaamd ANA (Annual National Assessment) lewer nie bemoedigende resultate op ten opsigte van leerders se prestasie in graad 3 en 6 nie. Trouens: na wat berig word, skiet selfs onderwysers se eie vakkennis tekort in hierdie grade!

In die bespreking van enkele belangrike historiese momente hier bo het dit geblyk dat die kurrikulum van die afsonderlike maar gelyke paradigma nie veel uitgerig het ten aansien van gedifferensieerde onderwys nie (om aan elke kind onderwys te verskaf in ooreenstemming met sy aanleg, voorkeur en vermoëns). Baie kinders het steeds nie toegang tot skole gehad nie en tegniese onderwys is nie behoorlik ontwikkel nie. Algemene kritiek teen die kurrikulum was hoofsaaklik gemik teen die taalkomponent daarvan, die Christelik-nasionale karakter, die oorheersende akademies-voorbereidende karakter en eksamengerigheid, die afwesigheid van die vorming van kritiese denke, die rasse- en gefragmenteerde basis en die gebrek aan gemeenskapsinspraak en -betrokkenheid (RGN 1983; ANC 1992; Departement van Nasionale Opvoeding 1991; Departement van Nasionale Opvoeding 1992).

Die nuwe bewind het daarin geslaag om onderwys toeganklik te maak vir meer kinders en kan met reg daarop trots wees. Ongelukkig kan die kurrikulum-inisiatiewe van die nuwe bewind nie ook ongekwalfiseerde steun geniet nie. Die Uitkomsgebaseerde Onderwys-kurrikulum wat in 1997 as die nuwe onderwysbenadering aangekondig is en vanuit regeringsweë as ’n panasee beskou is wat al die probleme van die vorige kurrikulums sou ondervang, het egter geblyk nie so suksesvol te wees nie. Die positiewe fasette daarvan, soos die klem op praktiese leeruitkomste in teenstelling met kognitiewe leerdoelwitte, is verwelkom, maar die volgende ernstige kritiek is ook daarteen uitgespreek:

- UGO het sy oorsprong in die arbeidswêreld en nywerheidsopleiding in Australië gehad en dit hou nie genoegsaam met die eiesoortige behoeftes van formele skoolonderwys rekening nie.
- UGO het nie voldoende artikulasie tussen onderwys en arbeid bewerkstellig nie.
- Suid-Afrikaanse skoolklasse was te groot vir die onderrigbenadering wat gevolg moes word.
- Suid-Afrikaanse onderwysers is nie behoorlik opgelei vir die toepassing van UGO nie.
- Ouers is nie geraadpleeg in die ontwikkeling van die model nie en ouerhuise in die algemeen was te gedepriveerd en kultuurarm om kinders die steun te kon gee wat hulle nodig sou hê om optimaal by die benadering te baat.
- Daar was nie voldoende en geskikte onderwys- en leerondersteuningsmateriaal beskikbaar nie.
- UGO sou voorheen-bevoordeelde skole verder bevoordeel.
- Dit het die rol van inhoud in onderwys heeltemal onderspeel en te veel klem gelê op onderwys- en leerstrategieë.

Daar was hersienings van die beleid, aanpassings, 'n nuwe Nasionale Kurrikulumverklaring (NKV), erkennings dat UGO misluk het en 'n bewuswording van die feit dat daar nie 'n behoorlike implementeringsplan vir die NKV was nie. In 2009 het die Minister van Basiese Onderwys, minister Motshekga, 'n taakspan aangestel om probleme met die implementering van die NKV te ondersoek. Hulle moes ook aanbevelings aan haar maak oor die verbetering van die implementering daarvan. Die taakspan se verslag wat in 2009 aan haar oorhandig is (Department of Basic Education 2009) het aanbevelings oor onder meer die volgende gemaak:

- Die vaartbelyning van, en helderheid oor beleid
- Helderheid oor die rol van vakadviseurs
- Die onderrigwerklas van onderwysers en hul administratiewe las
- Oorgang vanaf die grondslagfase na die intermediêre fase
- Leerder- en opvoedersondersteuningsmateriaal
- Onderwysers en opleiding

Die NKV is op 12 September 2011 as nasionale onderwysbeleid deur die Minister van Basiese Onderwys goedgekeur (Government Notice 722 in Government Gazette 34600) en bestaan uit:<sup>9</sup>

- A Die Kurrikulum- en Asseseringsbeleidverklarings (KABV's) vir alle goedgekeurde vakke vir grade R tot 12
- B Die *National Policy Pertaining to the Programme and Promotion Requirements of the National Curriculum Statement* vir grade R tot 12
- C Die *National Protocol for Assessment* vir grade R tot 12

Die NKV is 'n vereenvoudigde en waarskynlik meer implementeerbare model as UGO. Dit hou 'n groter belofte van sukses in, maar ongelukkig is daar nie vroeër oor die implementering daarvan gedink nie. In 'n artikel in die *Times Live* maak Jansen (2010) enkele opmerkings oor die nalatenskap van UGO wat nog lank die onderwys in Suid-Afrika gaan beïnvloed:

---

<sup>9</sup> Alle amptelike dokumente is nie noodwendig in Afrikaans beskikbaar nie en ek het dus die Engelse benamings gebruik van die dokumente wat tot my beskikking was



- Die land sal nou die skade van UGO en apartheidsonderwys teen groot koste moet herstel.
- Onderwysers sal nie weer maklik gemotiveer kan word om nog 'n nuwe benadering te begin gebruik nie.
- Ten spyte van groot koste het leerders nie die vaardighede verwerf om in die ekonomie opgeneem te kan word nie:

Children already disadvantaged were exposed to a curriculum that made a fragile learning environment worse. Instead of learning those vital competencies of reading, writing and calculating, they were exposed to high-brow constructivist theories that kept many of them illiterate. Those effects not only forced many to leave the school system, they pushed weaker and weaker students into universities where they again struggled to succeed.

## Onderwysersopleiding en -ontwikkeling

Die McKinsey-verslag (Barber & Mourshed 2009) is bekend vir die stelling dat geen onderwysstelsel beter kan wees as die onderwysers wat binne die stelsel werk nie. Die gehalte van onderwys hang in 'n groot mate van onderwysers af, maar 'n mens moet daarteen waak om 'n reglynige kousale verhouding tussen die gehalte van onderwysers en die gehalte van die stelsel nie as 'n gegewe te aanvaar nie. Baie ander rolspelers en faktore het ook 'n impak op die onderwys (Beckmann & Fuessel 2011).

Dit is egter moontlik om belangrike voorwaardes vir die suksesvolle werk van onderwysers in skole aan te toon. Hieronder tel onderwysersopleiding en diensvoorwaardes (UNESCO/ILO 1966).

Om die rol van onderwysers met die oog op onderwysersopleiding te beskryf, moet die onderwysers se professionaliteit (optrede, gedrag, waardes en oortuigings wat deur onderwysers gedeel word) en verwagtings begryp word. Onderwysersopleiding moet ook sake soos die werwing van begaafde toekomstige onderwysers, die seleksieproses by opleidingsinrigtings en die inhoud van onderwysersopleidingskursusse verreken. Onderwysers in Suid-Afrika is oor die algemeen goed opgelei vergeleke met hul eweknieë in ontwikkelende lande. Hulle steek egter af teen onderwysers in ontwikkelde lande soos Kanada en Finland waar hoër vereistes (soos vyf jaar se opleiding en 'n meestersgraad) vir toelating tot die beroep gestel word.

Wilensky (1964) se klassieke artikel "The professionalization of everyone?" werp verdere lig op die gedagte van professionaliteit en hy toon aan dat talle beroepe op professionele status aanspraak maak. Volgens hom moet sodanige beroepe 'n tegniese (vakwetenskaplike) basis vir die beoefening van hul beroep vind, eksklusiewe jurisdiksie oor die beroep vestig, jurisdiksie oor die standaard van opleiding vir die beroep hê, en moet hulle die publiek oortuig dat hul dienslewering uniek en betroubaar is (Wilensky 1964:138). Ten einde hoë standaarde van opleiding en dienslewering te verseker, geskied opleiding aan universiteite, of as dit op ander plekke begin, skuif dit uiteindelik na universiteite (Wilensky 1964:144).

Dit wil dus voorkom of die amalgamerings van onderwyskolleges met universiteite deel van 'n normale ontwikkelingsproses binne professies is – dieselfde proses het ook in onder meer die VSA, Kanada, Skotland, Engeland, Australië, Finland en China plaasgevind. Die talle oproepe dat onderwyskolleges heringestel moet word, moet dus met omsigtigheid bejeën word, en ek wil aan die hand doen dat daar eerder na die optimale benutting en uitbreiding van bestaande fasiliteite gekyk word. Bowendien is die kommer oor die gehalte van opleiding wat by die oorgrote meerderheid onderwyskolleges aangebied is steeds geldig en is daar nog glad nie gedink oor hoe die probleme gebolwerk sou kon word nie.

Normaalweg skep 'n professie 'n professionele raad wat toelating tot die beroep reguleer, onder andere deur inspraak in onderwysersopleiding. In Suid-Afrika het die Suid-Afrikaanse Raad vir Opvoeders kragtens Wet 31 van 2001 die wetlike bevoegdheid om sekere magte uit te oefen, alhoewel hul betrokkenheid by die opleiding van onderwysers tot dusver nie baie groot was nie.

In die bespreking van enkele historiese momente hier bo is daar ook verwys na die ongekoördineerdheid van onderwysersopleiding in die verlede en die feit dat dit deur universiteite, onderwyskolleges, teknikons, sendinggenootskappe en ook tegniese kolleges behartig is. Daar was verskeie pogings om opleiding te koördineer en op die oomblik geskied onderwysersopleiding slegs by universiteite en universiteite van tegnologie. Oorhoofse kwaliteitsbeheer word oor programme uitgeoefen kragtens die Wet op die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid van 1995. Dit is egter nie moontlik om te beweer dat die standaard van onderwysersopleiding by alle opleidingsinrigtings bo verdenking is nie.

Op 5 April 2011 het die Departement van Hoër Onderwys en Opleiding die *Integrated Strategic Planning Framework for Teacher Education and Development in South Africa* (Department of Higher Education and Training 2011) gepubliseer. Dit bevat die beplanningsraamwerk vir onderwysersopleiding en die verdere opleiding van onderwysers vanaf 2011 tot 2025 en is dus nog nie praktyk nie. Dat daar nog baie werk voorlê, blyk verder uit die feit dat die *Minimum Requirements for Teacher Education Qualifications* eers op 15 Julie 2011 gepubliseer is (Department of Higher Education and Training 2011a) en dat hierdie vereistes nog in werking sal moet tree.

Tot tyd en wyl die twee genoemde dokumente in volle werking is en voldoende goed- en beter-gekwalifiseerde onderwysers tot die stelsel toetree, sal gekoördineerde pogings aangewend moet word om die huidige onderwyserskorps beter vir hul taak te bekwaam. Meganismes soos heropleiding, verdere opleiding, indiensopleiding, mentorskappe, onderwysadviseursdienste deur streke en distrikte en verdere studie in toepaslike rigtings sal ingestel moet word. Tot dan sal die kwalifikasies van onderwysers in Suid-Afrika sleg vergelyk met dié van hul kollegas in ontwikkelde lande, maar sal hulle steeds beter wees as dié van hul kollegas in die Afrika-konteks (Global Campaign for Education 2006). Die klaarblyklike onderprestasie van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel sal essensieel onverklaarbaar bly.

## **Vroeë kinderonderwys**

In 'n land soos Suid-Afrika met groot getalle kinders wat in gedepriweerde omstandighede grootword, is vroeë kinderonderwys van die uiterste belang om leerders uit sodanige agtergrond te bemagtig om voordeel uit formele onderwysgeleenthede te kan trek.

In Mei 2001 het die destydse Departement van Onderwys die *Education White Paper 5 on Early Childhood Education – Meeting the challenge of early childhood development in South Africa* gepubliseer. Dié Witskrif het in die vooruitsig gestel dat, teen 2010, alle leerders wat vir graad 1 inskryf reeds die vorige jaar in 'n graad R-klas (“reception” of ontvangsjaar) sou deurgebring het. Subsidies vir graad R sou beskikbaar gestel word op 'n wyse wat die armer deel van die bevolking begunstig, programme sou by die provinsiale onderwysdepartemente geregistreer word en alle personeel vir graad R moes by die Suid-Afrikaanse Raad vir Opvoeders geregistreer word.

Die 2010-teiken is intussen uitgestel na 2014. Die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996, is aangepas om graad R in te sluit by die definisie van 'n openbare of onafhanklike skool. Die personeel van hierdie klasse wat by die meeste primêre skole bestaan, word deur die staat gesubsidieer maar hulle ontvang in die meerderheid gevalle nie salarisse ekwivalent aan dié van

personeel wat ander grade onderrig nie. Volgens die 2011 *School Realities*-verslag (Department of Basic Education 2011:2) was daar in Suid-Afrika as geheel 50 025 kinders in onderwys voor graad R, 734 674 in graad R en 1 177 089 in graad 1. Dit is egter duidelik dat die vooruitsigte wat in die Witskrif gestel is nog lank nie bereik is nie.

'n Verdere bekommernis is dat daar nie genoeg onderwysers vir die grondslagfase opgelei word nie en dat veral Swart studente nie juis aan sodanige programme deelneem nie. Dit kan daartoe bydra dat onderwys deur medium van moedertaal nie gereedelik vir leerders in graad R en in die res van die grondslagfase beskikbaar sal wees nie. Sodoende kan vroeë kinderonderwysers dalk nie optimaal tot die verbetering van onderwysvoorsiening bydra nie.

### **Inspraak van onderwysers**

Artikels 6 en 11 van die Wet op die Nasionale Onderwysbeleid, Wet 27 van 1996, maak voorsiening vir inspraak van onderwyserorganisasies in die formulering van onderwysbeleid. Daarbenewens gee arbeidswetgewing wat op die onderwys van toepassing is, soos die Wet op die Indiensneming van Opvoeders, Wet 76 van 1998 en die Personeeladministratiewe Maatreëls kragtens hierdie wet verdere inspraak aan onderwyserorganisasies (vakbonde) in arbeidsaangeleenthede. Die Wet op Arbeidsverhoudinge, Wet 66 van 1995 en die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996 verleen verdere regte soos om vakbonde te kan stig, aan die aktiwiteite daarvan te kan deelneem en om te mag staak.

Daar word ook voorsiening gemaak vir organisasieregte in die onderskeie werkplekke. Daarin kan die kiem lê van moontlike inmenging deur vakbonde in die professionele bestuur van onderwysinrigtings wat hier onder aan die orde gestel word.

Voor die nuwe bedeling van 1994 het onderwyserorganisasies in die verskillende afsonderlike departemente 'n wisselende mate van amptelike en nie-amptelike erkenning geniet. Hulle was egter nie in staat om bindende ooreenkomste met werkgewers te sluit nie – hierdie reg het hulle eers in die nuwe bedeling verwerf.

Vakbonde word uit baie oorde gekritiseer as sou hulle 'n ontwrigtende rol in die onderwys speel. Dit is veral die grootste vakbond vir onderwysers, die Suid-Afrikaanse Demokratiese Onderwysersunie (SADOU), wat onder kritiek deurloop en daarvan beskuldig word dat hulle onregmatig met die professionele bestuur van onderwysinrigtings inmeng en onderwys ontwrig. SADOU is 'n lid van COSATU (die *South African Confederation of Trade Unions*), die grootste vakbondkonfederasie in die land. COSATU is 'n lid van die drieparty-alliansie wat saam met die ANC en die Suid-Afrikaanse Kommunistiese Party 'n verenigde front in politieke verkiesings vorm. Die feit dat 'n vakunie deel van 'n regering vorm, is uniek en weerspreek in 'n mate die gedagte dat vakbonde hul lede se belange en regte moet behartig. Die feit dat onderwyserorganisasies terselfdertyd regeerders of werkgewers en werknemers is, is nie sonder probleme nie. Dit is te verstane dat die regering nie begerig sal wees om teen sy verkiesingsvennote op te tree nie, selfs al presteer hulle nie soos verwag nie, omdat dit reperkussies by die stembus kan hê. Die gevolg daarvan is dat die onderwys self en die belange van die kinders soms tweede viool speel (Beckmann & Fuessel 2011).

Motsohi (2011) verwys na die verlamme en eroderende invloed van SADOU veral in onderpresterende skole. Hy beweer onder meer dat SADOU

- skoolhoofde onder groot druk plaas wanneer hulle normale leerder- en personeeldisipline wil toepas;

- voorgee dat hulle skoolhoofde kan verbied om opvoeders se werk te inspekteer of hulle klasse te besoek;
- persone wat nie lede van die ANC en/of SADOU is nie viktimiseer deur gefabriseerde bewerings van nepotisme, finansiële en ander wanbestuur, rassisme en korrupsie.

In Suid-Afrika is onderwys nie 'n noodsaaklike diens nie en daarom kan sommige arbeidsregte van onderwysers, soos die reg om te staak, nie beperk word nie. Hul arbeidsregte sou steeds ingevolge artikel 36 van die Grondwet beperk kon word, maar dit lyk of die dapper leierskap wat vir so 'n stap nodig sou wees, nie bestaan nie.

Dit sal nie billik wees om ander vakbonde in die proses heeltemal onskuldig te verklaar nie, want hulle neem tog saam met SADOU aan koukusaktiwiteite deel. Dit lyk asof dringende aandag gegee sal moet word aan die plek en rol van vakbonde om orde in die onderwys te herstel. Daar is sterk anekdotiese getuienis dat vakbonde by tye 'n ontwrigtende rol in onderwysinrigtings speel, maar deeglike navorsing is nodig om te bepaal of dié anekdotes waar is. Daar moet vasgestel word of dit net groepe of individue is wat agter 'n groot boetiese skuil en of die ontwrigting bloot die gevolg van swak en oneffektiewe professionele bestuur is.<sup>10</sup>

## Befondsing

Bathembu (2011) berig dat die regering se besteding aan onderwys in 2011 na 9,7% van die totale staatsbesteding verhoog is. Gedurende die vorige twee jaar was daar 'n 15%-verhoging van besteding aan onderwys en vaardigheidsontwikkeling.

Hierdie persentasie is hoog – selfs in vergelyking met ontwikkelde ekonomieë. Daar is nog baie infrastruktuuragterstande en instandhoudingswerk wat befonds moet word. Ongelukkig weerspieël die volgehoue styging in die onderwysbesteding nie 'n ooreenstemmende verbetering in die gehalte van die verskaffing van onderwys nie.

In 'n poging om die ongelykhede tussen skole op te hef en ongelykhede van die verlede reg te stel (soos wat in die Witskrif oor Onderwys en Opleiding van 1995 reeds in die vooruitsig gestel is), volg die huidige regering 'n sogenaamde *pro-poor*-benadering. Dit dui op 'n omgekeerde benadering as die voriges wat meer per Blanke kind as aan ander kinders se onderwys bestee het ten aansien van die befondsing van die per capita wederkerende uitgawes van skole. Skole word tans op grond van hul sosio-ekonomiese omgewing in vyf kwintiele verdeel wat van 1 (die armste skole) tot 5 (die mins armste skole) strek. Die onderstaande tabel dui aan hoedat die staatsbefondsing van die verskillende kwintiele verskil:

<sup>10</sup> In 'n voordrag by die konferensie oor *Distance Education and Teachers' Training* (DETA) in Maputo van 2 tot 5 Augustus 2011 het prof. Jonathan Jansen die swak prestasie van die onderwys in Suid-Afrika toegeskryf aan swak leierskap in die onderwys en politiek in Suid-Afrika. Kyk ook "Lummel Sadou swaai die rottang in onderwys" by <http://152.111.1.87/argief/berigte/rapport/2011/07/26/R2/III/24julonderwys.html>.

**TABEL 3:** Per capita-toewysings oor kwintiele in ZAR (Government Notice 1135 of 3 December 2009)

Kwintiel	Per capita-leerdertoeuwysing in ZAR	Per capita-leerdertoeuwysing in ZAR	Geprojekteerde per capita-leerdertoeuwysing in ZAR
2010	2011	2012	
1	855	901	943
2	784	826	865
3	641	675	707
4	428	451	462
5	147	155	162

Skole in kwintiele 4 en 5 mag skoolfondse hef, maar dié in die ander kwintiele mag dit nie doen nie. In die praktyk bou skole in kwintiele 4 en 5 aansienlike skoolfondse op waaruit hulle die onderwys in hul skole verbeter, onder meer deur ekstra personeel aan te stel en handboeke aan te koop. Skole in kwintiele 1 tot 3 (wat waarskynlik as 'n groepering van Swart en Kleurlingskole beskou kan word) is tans in 'n beter posisie as voorheen toe hulle nog skoolfondse kon hef, maar die aanduidings is dat hulle nie in staat is om betekenisvolle verbeterings binne hul skole daarmee te bewerkstellig nie. Daarbenewens is daar ook aanduidings dat daar 'n aansienlike probleem met finansiële bestuurskapasiteit by skoolpersoneel sowel as beheerliggaamlede bestaan, wat die aanwending van sodanige fondse nadelig kan beïnvloed (Mamphekgo 2011).

Dit wil voorkom of die beskikbaarheid van fondse vir die onderwys nie so 'n groot probleem is as wat dikwels gedink word nie, maar dat die doeltreffende besteding daarvan 'n groter probleem kan wees. Berigte oor onder- of oorbesteding deur onderwysdepartemente en korrupsie of wanbesteding deur onderwysamptenare is nie ongewoon nie.

### Professionele bestuur en beheer van skole en die stelsel

Die gehalte van onderwysers is deurslaggewend vir die gehalte van onderwys. Daarby is die gehalte van die bestuur van onderwysinrigtings en van die onderwysstelsel ewe belangrik.

In bogenoemde verband wil ek kortliks enkele sake aanstip wat die sukses van die onderwysstelsel kan ondermyn of dit kan bevorder:

- Belangrike funksies rakende die **beheer** van skole is in artikel 16 en ander artikels van die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996, aan skole se beheerliggame toegeken. Voorbeelde hiervan is om skole se toelatings- en taalbeleid te bepaal, om gedragskodes vir leerders te aanvaar, om die finansies van die skole te hanteer en om aanbevelings oor die aanstelling van onderwysers op die provinsiale diensstaat te maak. Die daarstelling van beheerliggame is 'n uitvloeisel van die beginsel wat in die Witskrif oor Onderwys en Opleiding van 1995 vervat is, naamlik dat ouers die primêre verantwoordelikheid het vir die opvoeding van hul kinders en dat hulle daarom inspraak behoort te hê in aspekte rakende die funksionering van skole.

Die veronderstelling was dat daar by elke skool genoeg ouers sou wees wat bereid en bekwaam is om die werk te doen of wat deur redelik vinnige opleidingskursusse vir die werk bekwaam gemaak sou kon word. Hierdie aanname is egter by die meerderheid

skole verkeerd bewys. Baie skole sukkel om beheerliggame, waarin ouers die meerderheid moet wees, verkies te kry en beheerliggame sukkel ook om hul funksies te verrig. Daar is berigte oor beheerliggame wat geld wanbestee, wat inmeng met die professionele bestuur van skole (wat die verantwoordelikheid van die hoof is) of wat net as rubberstempel vir die skoolhoof optree (Department of Education 2003a; Rangongo 2011; Mampheko 2011; Minnaar 2009). Kortom: die funksionaliteit van beheerliggame is nie optimaal nie. Dit is kommerwekkend in die lig van die feit dat daar verwagtinge is dat skole in Suid-Afrika selfbesturend moet word.

- In baie lande van die wêreld kan opvoeders eers as skoolhoofde aangestel word wanneer hulle spesialisopleiding vir so 'n aanstelling ondergaan het (byvoorbeeld in Skotland, Engeland, die VSA, China en Finland). In Suid-Afrika bestaan daar nog nie so 'n vereiste nie, hoewel daar beoog word om die *Advanced Certificate in Education: Educational Leadership* vir hierdie doel te gebruik. Tans kan enige persoon met 'n bepaalde aantal jare onderwyservaring en 'n bepaalde minimum kwalifikasie as skoolhoof aangestel word. Sodoende word 'n bose kringloop dalk voortgesit, naamlik dat iemand wat onder 'n onbekwame skoolhoof in 'n disfunksionele skool gewerk het, sy of haar beeld van hoe 'n skool behoort te wees en hoe 'n hoof behoort op te tree, saam met hom of haar na die nuwe skool neem en dat dié skool dan disfunksioneel bly of word. 'n Besondere ingreep is nodig om die bestaan van disfunksionele en onderpresterende skole om te keer.
- Ook op ander vlakke in die onderwysstelsel is alles nie wel met bestuur nie. Daar is 'n geweldige wisseling van departementshoofde en hoofde van provinsiale onderwysdepartemente – in Limpopo was daar al byvoorbeeld vier provinsiale departementshoofde sedert 2009. Onderpresterende departementshoofde, distriksbestuurders, streeks- of kringbestuurders word dikwels net verplaas (“re-deployed”), terwyl die oorsake van hul onderprestasie nooit aandag kry nie. Die ondersteuning wat van die ander vlakke in die onderwysstelsel aan skole beskikbaar moet wees, is deurslaggewend en dit wil voorkom of baie amptenare op vlakke hoër as die skole hul werk modelleer op voorgangers wat ook nie 'n duidelike beleid, werkbeskrywing, opleiding of ervaring gehad het nie. Oningeligte of verkeerde besluite op sodanige vlakke het 'n ontwrigtende uitwerking op skole asook op die bestuur en funksionering van die stelsel – in so 'n mate dat daar byvoorbeeld stemme opgaan dat onderwysdistrikte geen bydrae tot die onderwys lewer nie en afgeskaf behoort te word (Beckmann & Prinsloo 2006; Beckmann 2011; Colditz 2010).

### **Religieuse en kulturele karakter van onderwys**

Beide die Grondwet van 1996 en die Suid-Afrikaanse Skolewet, Wet 84 van 1996, bevat verwysings na godsdiens en kultuur wat in die onderwys van belang is. Artikel 15 van die Grondwet bepaal byvoorbeeld dat elkeen die reg het op vryheid van gewete, godsdiens, denke, oortuiging en opinie en dat godsdiensbeoefening onder bepaalde voorwaardes by staats- of staatsondersteunde instellings (wat openbare skole insluit) mag plaasvind. Artikel 29(20) bepaal dat elkeen die reg het om 'n amptelike taal of tale as medium van onderwys onder bepaalde voorwaardes aan 'n openbare skool te kies (dit verteenwoordig nie 'n reg op onderwys deur medium van die moedertaal nie, maar die taal wat gekies word, kan ook die moedertaal wees).

Artikel 30 van die Grondwet bepaal dat elkeen die reg het om die taal van sy keuse te gebruik en deel te neem aan die kulturele lewe van sy of haar keuse. Artikel 31 bepaal dat persone wat

aan kulturele, religieuse of linguistiese gemeenskappe behoort nie die reg ontnem mag word om saam met die ander lede van sodanige gemeenskap hul kultuur te geniet, hul godsdiens te beoefen en hul taal te gebruik nie. Hulle mag ook kulturele, religieuse en linguistiese verenigings en organe van die burgerlike samelewing vorm en daarby aansluit.

Artikel 6 van die Skolewet bepaal dat die beheerliggaam die taalbeleid van die skool mag bepaal en artikel 7 bepaal dat reëls vir godsdiensbeoefening by 'n openbare skool deur die beheerliggaam bepaal word. Die Minister van Onderwys het op 12 September 2003 die *National Policy on Religion and Education* as beleid afgekondig (Department of Education 2003). Artikel 10 bepaal dat niemand by 'n skool lyfstraf op 'n leerder mag toepas nie en artikel 12 verbied inisiasiepraktyke by 'n skool of skoolkoshuis. Dit is interessant dat inisiasiepraktyke by die bereiking van volwassenheid in bepaalde kulture (wat soms tot die dood van leerders lei) nie by skole plaasvind nie en dus nie verbied word nie.

Al die regte hier bo genoem, kan beperk word op billike, regverdigte en redelike wyses ooreenkomstig die Grondwet en kragtens artikel 7(2) van die Grondwet moet die regering al die regte in die Grondwet respekteer, beskerm, bevorder en vervul. Een bepaling in 'n wet kan ook 'n ander beperk: artikel 29(2) van die Grondwet beperk byvoorbeeld artikel 30 in die sin dat individue nie noodwendig die taal van hul keuse as onderwystaal by 'n openbare skool sal kan kies nie.

Enkele verwysings na sake wat na die hof verwys is, illustreer vervolgens hoe daar nog in Suid-Afrika gesoek word na strategieë om kulturele en religieuse sake te hanteer in ooreenstemming met die Grondwet, wat die oppergesag en hoogste reg van die land is:

- *BCVO Schools v Minister of Basic Education and Others*  
Die Beweging vir Christelik-Volkseie Onderwys (wat op Afrikaanse en Christelike onderwys fokus) het in hierdie saak aangevoer dat hulle nie regtens aan die Hersiene Nasionale Kurrikulumverklaring of die *National Policy on Religion and Education* onderhewig is nie omdat dit nie wetgewing, reëls of regulasies is nie, maar bloot beleidstandpunte verteenwoordig. Die hof het ten gunste van die respondente insluitende die Departement van Basiese Onderwys beslis en die aansoek met koste van die hand gewys.
- *Antonie v Governing Body, Settlers High School and others* (4) SA 738 (C).  
In hierdie saak het die hof bevind dat die beheerliggaam van 'n skool onregmatig opgetree het teen 'n dogter wat die Rastafariër-geloof aangeneem het en rastalokke in die skoolkleure onder 'n hoed skool toe gedra het.
- *MEC for Education: KwaZulu-Natal and Others v Pillay* (CCT 51/06) [2007] ZACC 21  
Die Grondwetlike Hof het beslis ten gunste van 'n dogter wat teenstrydig met die betrokke skool se reëls 'n neusring uit solidariteit met haar kultuur wou dra en teen wie die skool dissiplinêr opgetree het.
- *Minister of Education (Western Cape) v Mikro Primary School Governing Body* (140/2005) [2005] ZASCA 66  
In hierdie saak het die hof ten gunste van die skool beslis toe amptenare van die Wes-Kaapse Onderwysdepartement die toelatingsfunksie by die skool wou oorneem en die enkelmedium Afrikaans-taalbeleid van die skool eensydig wou verander. Ander sake soos *Laerskool Middelburg en 'n ander v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys en andere* [2002] JOL 10351 (T), *Hoërskool Ermelo v The Head of Department of Education: Mpumalanga* (219/08) [2009] ZASCA 22 en *Seodin Primary School and Others v MEC of Education Northern Cape and Others* (2) (77/04/01) [2005] ZANHC 6 het ook oor taalbeleid gehandel. Dispute in hierdie verband kom meestal voor by Afrikaansmediumskole waar die

betrokke onderwysdepartemente die skole wil dwing om dubbel- of parallelmedium te word.

- *Christian Education South Africa [CESA] v Minister of Education (CCT4/00) [2000] ZACC 11*

In hierdie saak het CESA versoek dat die verbod op lyfstraf in artikel 10 van die Skolewet van 1996 nie op hul skole van toepassing gemaak moet word nie, omdat hul geloofsoortuigings lyfstraf toelaat en eintlik vereis. Die hof het hul aansoek van die hand gewys.

Gedragkodes vir leerders by skole en die etiese kode van die Suid-Afrikaanse Raad vir Opvoeders moet ook noodwendig aspekte van die kulture van verskillende gemeenskappe en groepe in Suid-Afrika verreken en reguleer. Voorbeelde van sodanige sake is sienings oor die volgende:

- Dissipline
- Verhoudings tussen opvoeders en leerders (ook verhoudings van 'n seksuele aard)
- Die gesag, regte en pligte van die werkgewer
- Die gesag, regte en pligte van die werknemer
- Getrouheid en betroubaarheid
- Eerlikheid
- Respek vir andere
- Verantwoordingspligtigheid

Presies hoe hierdie sake met die Grondwet kan en moet versoen word, is nog nie duidelik nie.

Ten slotte moet ook gestel word dat, hoewel daar 'n groot mate van konsensus wêreldwyd is dat die moedertaal die beste onderwysmedium is, die beleid rakende onderwystaal in Suid-Afrika sodanig is dat die oorgrote meerderheid leerders net tot graad 3 in hul moedertaal onderwys ontvang en dat hulle daarna 'n tweede of derde taal as medium moet kies. Dit is duidelik nie in die beste belang van die kind, of die onderwys, of die gemeenskap nie, maar die keusevryheid hier berus by die kind, bygestaan deur sy of haar ouer(s).

## **SLOT**

Louw, Van der Berg en Yu (2006) maak die volgende bewering:

South African children are currently better able to take advantage of educational opportunities than the bulk of their peers in comparable countries. However, significant racial barriers remain in the quest to equalise educational opportunities across the board for South African children.

Ek stem grootliks met hulle saam en meen dat hulle ook tot 'n mate my vertrekpunt deel, naamlik dat die onderwys tussen 1961 en 2011 deur twee paradigmas onderlê is en dat die ideale wat deur hierdie twee paradigmas nagestreef is, hulle grootliks ontwyk het en bly ontwyk.

Ek meen ook dat die verbetering van die gehalte en professionaliteit van onderwysers, die bestuur en beheer van die onderwys en onderwysinstellings, asook groter verantwoordingspligtigheid belangrike sleutels is tot die verbetering van onderwysvoorsiening in die land, eerder as 'n verhoogde befondsing van die onderwys of kurrikulumveranderings. Die rol van vakbonde in die onderwys en die wyse waarop kulturele regte in die stelsel vergestalt word, verdien aandag aangesien daar tog groot konflikpotensiaal in die hantering van sodanige sake opgesluit lê.

Dit is noodsaaklik dat die ideale van gelyke en gehalte onderwys bereik sal word – ter wille van al ons mense en die onbelemmerde ontwikkeling van die land.



## BIBLIOGRAFIE

- African National Congress (ANC). 1992. *National Education Policy Investigation (NEPI)*. Johannesburg: ANC.
- Akoojee, S. & McGrath, S. *Skills development for poverty reduction: Can FET colleges deliver?* [http://www.hsrc.ac.za/research/output/output-Documents/5522\\_Akoojee\\_Skillsdevelopmentforpovertyreduction.pdf](http://www.hsrc.ac.za/research/output/output-Documents/5522_Akoojee_Skillsdevelopmentforpovertyreduction.pdf) [20 Oktober 2011].
- Arends, F. 2011. Teacher shortages?: The need for more reliable information at school level. *Review of Education, Skills Development and Innovation (RESDI)*. November: 1-4.
- Barber, M. & Mourshed, M. 2009. *Shaping the future: How good systems can become great in the decade ahead. Report on the Educational Roundtable: 7 July 2009, Singapore*. McKinsey & Company.
- Bathembu, C. 2011. *South Africa: Big spending on education continues*. [http://7thspace.com/headlines/373713/south\\_africa\\_big\\_spending\\_on\\_education\\_continues\\_.html](http://7thspace.com/headlines/373713/south_africa_big_spending_on_education_continues_.html) [22 Oktober 2011].
- Beckmann, J. & Prinsloo, J. 2006. Imagined power and abuse of administrative power in education in South Africa. *Journal of South African Law*, 2006:483-496.
- Beckmann, J. & Prinsloo, J. 2007. *Equality and non-discrimination in education: the South African case*. Paper read at the conference of the European Education Law Association, Potsdam, Germany, May 2007.
- Beckmann, J. 2010. *Optimising the potential of every child: Philosophical and leadership reflections / challenges*. Paper read at the Principals' Forum of the National Training Centre for Secondary School Principals (NTCSSP) of the Ministry of Education, the People's Republic of China, at the East China Normal University in Shanghai. Changchun, Northeast China, 27–29 September 2010.
- Beckmann, J. 2011. *The principal and the rule of law*. Quality Education Indaba. SA Principals' Association and Aloe Learning Centre. Gallagher Estate. Midrand, 23–25 Februarie 2011.
- Beckmann, J. & Fuessel, H-P. 2011. *The rights and status of educators in South Africa and Germany and quality education: an exploratory comparison*. Paper read at the international conference of the South African Education Law Association, Umhlanga, 19–21 September 2011.
- Behr, A.L. 1988. *Education in South Africa. Origins, issues and trends: 1652–1988*. Pretoria / Cape Town: Academica.
- Colditz, P. 2010. *The legal framework for the existence, functioning and powers of education districts*. Paper read at the 6th International Symposium on Educational Reform (ISER), Boksburg, South Africa, 19 – 23 July 2010.
- ConstitutionNet. <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-south-africa> [13 Oktober 2011].
- Crouch, L. 2005. *Disappearing schoolchildren or data misunderstandings? Dropout phenomena in South Africa*. Research Triangle Institute (RTI), <http://www.rti.org/abstract.cfm?pubid=6507> [25 March 2007].
- Blumfield, B. 2008. *A timeline of South African events in education in the twentieth century: 1900–1999*. <http://sahistoryofeducation.webs.-com/SA%20timeline.pdf> [13 Oktober 2011].
- Departement van Nasionale Opvoeding. 1991. *Onderwysvernuwingstrategie. Besprekingsdokument*. Pretoria: Departement van Nasionale Opvoeding.
- Departement van Nasionale Opvoeding. 1992. *Kurrikulummodel vir Onderwys in Suid-Afrika*. Pretoria: Departement van Nasionale Opvoeding.
- Department of Education. 2003. *National policy on religion and education*. Government Notice 1307. Government Gazette 25459 of 12 September 2003. Pretoria: Government Printer.
- Department of Education. 2003a. *Review of school governance in South African public schools. Ministerial Review Committee*. Pretoria: Department of Education.
- Department of Basic Education. 2010. *Education for All - Country Report: South Africa: 2010*. Pretoria: Department of Basic Education.
- Department of Basic Education. 2011. *Report on dropout and learner retention strategy to Portfolio Committee on Education*, June 2011.
- Department of Basic Education. 2011a. *2011 School realities*. Pretoria: Department of Basic Education, September 2011.
- Department of Higher Education and Training. 2011. *Integrated Strategic Planning Framework for Teacher Education and Development in South Africa 2011 –2025*. Pretoria: Department of Higher Education

- and Training, 5 April 2011. Pretoria: Government Printer.
- Department of Higher Education and Training. 2011a. *Policy on the Minimum Requirements for Teacher Education Qualifications*. Government Notice 583 of 15 July 2011, Government Gazette 34467 of 15 July 2011. Pretoria: Government Printer.
- Global Campaign for Education. 2006. *Teachers For All: what governments and donors should do*. Policy briefing of the Global Campaign for Education, pp. 30-33. [http://www.vsointernational.org/Images/GCE\\_Teachers\\_-\\_For\\_All\\_tcm76-22710.pdf](http://www.vsointernational.org/Images/GCE_Teachers_-_For_All_tcm76-22710.pdf) [12/07/2011] [12 July 2011].
- Grant, M.L. 1967. The National Education Policy Act. [http://www.-disa.ukzn.-.ac.za-index.php?option=com\\_displaydc&-recordID=-BSFeb67.0036.4843.011.001.Feb1967.16](http://www.-disa.ukzn.-.ac.za-index.php?option=com_displaydc&-recordID=-BSFeb67.0036.4843.011.001.Feb1967.16) [17 October 2011].
- Hartshorne, K. 1999. *The making of education policy in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.
- Jansen, J. 2010. *The enduring legacy of OBE*. <http://www.timeslive.-co.za/opinion/columnists/article563472.ece> [21 October 2011].
- Louw, M., Van der Berg, S. & Yu, D. 2006. *Educational attainment and intergenerational social mobility in South Africa*. Stellenbosch Economic Working Papers 09/06. Stellenbosch: Bureau for Economic Research, University of Stellenbosch.
- Malherbe, E.G. 1977. *Education in South Africa. Volume II: 1923-'75*. Cape Town / Wynberg / Johannesburg: Juta & Co., Ltd.
- Mamphekgo, K.L. 2011. *The spending of public money in no fee schools in the Sekhukhune district in Limpopo Province*. Unexamined copy of M. Ed dissertation. Pretoria: University of Pretoria.
- Minnaar, L.M. 2009. *The expectations of school governing bodies with respect to educator workloads : an education labour law analysis*. Unpublished PhD thesis. Pretoria: University of Pretoria.
- Motsohi, T. 2011. *The corrosive influence of unions on SA schools*. [http://education.ukzn.ac.za/News/11-08-22/The\\_corrosive\\_influence\\_of\\_unions\\_on\\_SA\\_schools](http://education.ukzn.ac.za/News/11-08-22/The_corrosive_influence_of_unions_on_SA_schools) [1 September 2011].
- O'Malley, P. *The heart of hope. O'Malley interviews 1985-2005*. <http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00000.htm> [13 October 2011].
- Oosthuizen, M. & Bhorat, H. 2006. *Educational outcomes in South Africa: A production function approach*. Working paper Series 2006/5, Secretariat for Institutional Support for Economic Research in Africa (SISERA). Ottawa: SISERA.
- Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing. 1981. *Onderwysvoorsiening in die RSA. Verslag van die Hoofkomitee van die RGN-ondersoek na die Onderwys*. Pretoria: RGN.
- Rangongo, P.N. 2011. *The functionality of school governing bodies with regard to the management of finances in public primary schools*. Unexamined copy of M Ed-dissertation. Pretoria: University of Pretoria.
- Sidiropoulos, E., Mashabela, H., Mackay, S., Gordon-Brown, S., Frielinghaus, J., Musiker, C., Swanepoel, H., Gallocher, R. & Forgey, H. 1995. *South Africa survey 1994/95*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.
- Stevens, A. Technology Teacher Education in South Africa. <http://www.-iteaconnect.org/Conference/PATT/PATT15/Stevens.pdf> [20 October 2011].
- Stone, Henry. 1998. *Die wêreld die draai. Gedagtes rondom uitdagings aan die Afrikaanse minderheid in die nuwe onderwysbedeling in Suid-Afrika*. Pretoria: Ongepubliseerde manuskrip.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) / International Labour Organisation (ILO). 1966. *Recommendation concerning the status of teachers. Adopted by the Special Intergovernmental Conference on the Status of Teachers, Paris, 5 October 1966*.
- Wilensky, H.L. 1964. The professionalization of everyone? *The American Journal of Sociology*, Vol. LXX No. 2, September: 137-158.