

HOOFSTUK I.INLEIDING.1. Doel van ondersoek.(a) Wat is beheer?

Beheer en beleid in die onderwys is in die praktyk in 'n hoë mate onskeibaar en dit is nodig dat die terme omskryf word. Beleid het te doen met die groot onderwysbeginsels en riglyne wat algemene erkenning as noodsaaklike grondslae van gesonde opvoeding geniet. Hieronder val sake soos godsdiensoonderrig, moedertaalonderwys, gedifferensieerde onderwys, ouerlike seggenskap, skoolplig, professionele opleiding van onderwysers e.d.m., en verder hoofsaaklik wat met die „eksterna“ van onderwys bedoel word, wat deur die gesaghebbende op die gebied van vergelykende onderwys, prof. I.L. Kandel, soos volg omskryf word:

„The externa of education include those questions which make it possible to bring the right pupil to the right school under the right teacher; i.e. to ensure that equity of opportunity which democratic systems of education seek to provide.“¹⁾

Hier is derhalwe sprake, enersyds van opvoedingsbeginsels wat algemeen eerbiedig moet word, en andersyds van verpligte basiese voorsiening, sowel organisatories as administratief. Hier kom ter sprake die voorsiening van tipes skole, minimum vereistes ten opsigte van vry en verpligte onderwys, skoolgesondheid, inspeksie, gelykwaardige diensvoorwaardes e.d.m.

Beheer dui op die „interna“ van die onderwys; d.w.s. die besonderhede van die uitvoering van die neergelegde

1). Meyer: Uniale Onderwysbeleid met Spesiale Verwysing na die Middelbare Onderwysbeleid.

Sentrale Regering n landswye onderwysbeleid neer en oefen dan beheer uit oor die onderwysdiens om toe te sien dat die breë beleid uitgevoer word. In breë trekke het die staat dan dieselfde onderwysdiens en daar kan beslis gepraat word van n nasionale onderwysstelsel. Die Unie kan egter geen aanspraak maak op die besit van n nasionale onderwysstelsel nie. Soos sake tans is, is daar nòg van sentrale beleid nòg van sentrale beheer in verband met wat wetlik in hierdie land as voor-universitêre, algemeen-vormende onderwys beskou word, enige sprake.¹⁾

Deur die bepaling van die Grondwet²⁾ dat alle onderwys uitgesonder hoër onderwys aan die provinsies toegesê word, oefen die Unieregering bepaalde magte uit. Waar sedertdien die Unie-onderwysdepartement (U.O.D.) in die loop van tyd sekere aspekte van die breë onderwysdiens op die voor-universitêre vlak oorneem het en beheer daarvoor uitgeoefen het, en daar ook veral sedert die verskyning van die Memorandum van die Interkerklike Komitee n geroep is om n Uniale beleid, wat moet gepaard gaan met n mate van beheer, is dit dan ook noodsaaklik vir die doel van hierdie ondersoek om uniale beheer te ondersoek in so verre dit die onderwys, uitgesonder hoër onderwys, in Transvaal raak.

(ii) Provinsiaal en plaaslik.

In Transvaal is n outonome provinsiale onderwysowerheid wat sekere magte aan skoolrade, skoolkomitees en beheerrade delegeer. Hier is dus sentrale en plaaslike beheer wat ondersoek moet word.

(iii) Staat en ouer.

Dit is nodig dat die daadwerklike geskiedenis van die beheer en die houding van sekere instansies daarteenoor ondersoek word. Van die begin van die tydperk van hierdie ondersoek (1910) was die Owerheid, die drie Afrikaanse Kerke, en die gesamentlike C.N.O-aksie³⁾ wat uit die kerke se optrede voortgespruit het,

1). Van Wyk: Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewes op Onderwysgebied, l.

2). Die Zuid-Afrika Wet 1909.

3). Christelik-Nasionale Onderwys word afgekort tot C.N.O.

beleid met inagneming van gewestelike omstandighede, leergange en leerplanne, sertifisering, skoolbehoefte, residensiële en vervoerfasiliteite en so meer.¹⁾

Saaklik kan dit gestel word: „beleidsbepaling“ is die vasstelling van die breë beginsels waarop die onderwys gefundeer is: „beheer“ is die aanvaarde, volle verantwoordelikheid vir die uitvoering van die neergelegde beleid.²⁾ En tog is die twee nie te skei nie! Wel kan onderskei word, maar hy wat die beleid neerlê, moet ook toesien dat dit uitgevoer word, en daarmee het ons dadelik met beheer te doen.

Waar hierdie proefskrif gaan oor die beheer van die onderwys, uitgesonder hoër onderwys, in die provinsie Transvaal, beteken dit dat alle onderwys sake en administrasie (interna sowel as eksterna omdat beleid en beheer onskeibaar is) voorskriftelik deur die Provinsiale Administrasie neergelê word vir die hele Transvaal, sommige dele waarvan aan onderhorige plaaslike owerhede gedelegeer word.

Die onderwysbeheer in die Transvaal staan egter nie los van die res van die land nie. Binne die grense van Transvaal is sommige onderwys sake gedelegeer aan plaaslike instansies, elk met sy eie beheerstelsel. Dit is nodig om hierdie orde van beheer kortliks uiteen te sit ten einde die grense van hierdie studie duidelik te besien.

(b) Beheerorde.

(i) Uniaal en Provinsiaal.

Waar die onderwys van n land Uniaal beheer word lê die

- 1). Van Wyk: Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewes op Onderwysgebied, 1.
- 2). Pauw: Onderwysbeleid en -Beheer.

die enigste instansies wat n standpunt ten opsigte van onderwysbeheer daarop nagehou het en daarop voortgebou het. Die uitgangspunt van die aksie was dat die Staat, die kerk en die ouers, almal opvoedingsmagte of -draers, elkeen sy regmatige plek in die onderwys moet kry. Met die ontwikkeling van hierdie standpunt in die onderwys in Transvaal sal dan steeds rekening gehou word.

(c) Vergelykend.

Voor 1910 en ook sedertdien het bepaalde invloede van die ander provinsies, Kaapland in besonder, asook van ons stamlande en ander Westerse lande op die Transvaalse onderwysstelsel ingewerk. Hierdie invloede sal nagespeur word en die posisie sal steeds vergelykend in oënskou geneem word.

Engeland en Nederland het as ons twee vernaamste stamlande n groot invloed op die Suid-Afrikaanse onderwysontwikkeling gehad terwyl die V.S.A., as vernaamste Westerse moondheid gedurende die huidige eeu groot invloed op die hele Westerse wêreld uitgeoefen het, en dan ook sy invloed op die Transvaalse onderwysstelsel pertinent laat voel het, soos onlangs nog geblyk het uit die aanbevelings van die Oorsese Sending in verband met gedifferensieerde middelbare onderwys in 1955.¹⁾

Van die onderwysstelsels van Engeland, Nederland, die V.S.A. en die provinsies is n sekondêre studie gemaak en die klem val deurgaans op die beheer in die onderwys in die betrokke lande en provinsies.

2. Metode van studie.

(a) Histories-vergelykend.

Soos reeds gestel kan die ondersoek nie beperk bly tot n oorsig van die toestand en ontwikkeling van die beheer in die Transvaal alleen nie, want daar was bepaalde aanleidende oorsake wat meegebring het dat juis dié stelsel soos gegiet in die Smutsonderwyswetgewing van 1907, hier toegepas is. In Hoofstuk II sal

1). T.C.D.: Verslag van Oorsese Sending in verband met Gedifferensieerde Middelbare Onderwys, 1955.

die agtergrond van die probleem van hierdie proefskrif nagegaan word wat ons sal bring by die „Zuid-Afrika Wet“.

Hoofstuk III sal onderwysbeheer soos gereël deur die Suid-Afrika Wet behandel. Hoofstuk IV sal onderwysbeheer gedurende die tydperk deur die S.A.-Wet bepaal, behandel en Hoofstuk V die verdere verdeling van beheer in die onderwys tot ongeveer 1925. Hoofstuk VI sal die daadwerklike pogings tot koördinasie van die onderwys, en Hoofstuk VII die Nicolverslag behandel. Hoofstuk VIII sal vergelykenderwys die onderwys-rapporte elders in Suid-Afrika bevat asook die ontwikkeling in ons stamlande en die V.S.A. Hoofstuk IX sal die verskerpte aksie ten opsigte van onderwysbeheer en die konsolidasie van die Transvaalse Onderwysordonnansies vanaf 1940 tot 1959 behandel terwyl Hoofstuk X 'n samevattende hoofstuk sal wees met 'n uniale beleid en gedentraliseerde beheer as uitgangspunt.

Soos reeds gestel sal die studie deurgaans vergelykend wees.

Die studie is, behalwe in die geval van Kommissie-verslae en Blouboeke, beperk tot gepubliseerde primêre bronne omdat die primêre bronne in die Staatsargief eers na 50 jaar beskikbaar gestel word. Daar is gebruik gemaak van die bronne in die verskillende kerkargiewe.

Die mening van die Engelssprekende bevolkingsdeel soos vertolk deur die vernaamste dag- en onderwysblaaie is ook nagegaan. Die baie kostbare tyd wat aan hierdie aspek bestee is, het min opgelewer. Die geringe aantal menings soos dit geuit is in die pers, onderwysblaaie en enkele brosjures was verdedigend van aard en hoofsaaklik toegespits op kritiek van die bestaande en beoogde stelsels terwyl weinig positiefs aan die hand gegee is.

(b) Prinsipiële beoordeling.

In elke hoofstuk sal die stof ten opsigte van beheer in die onderwys in Transvaal vergelykend behandel word en daar sal nagegaan word tot watter mate faktore wat onderwysstelsels beïnvloed ook sy invloed op die Transvaalse stelsel laat geld het.

3. Tydvak 1910 - 1959.

Vanselfsprekend neem die ondersoek reeds so vroeg soos 1652 n aanvang ten einde die agtergrond te bepaal van die beheerstelsel soos ons dit in 1910 in Transvaal aantref. Die eintlike ondersoek begin dan in 1910 met die in werking treding van die Suid-Afrika Wet en die daarmee gepaard gaande horisontale verdeling van die onderwys en duur voort tot vandag, 1959.

4. Faktore wat verantwoordelik is vir n bepaalde onderwysstelsel.

Die ontwikkeling van beheer in die onderwys kan alleen deeglik begryp word indien n noukeurige studie van die agtergrond van n volk gemaak word. Elke volk het n stelsel van onderwys wat die beste aanpas by sy behoeftes en wat alleen reg kan verstaan word as dit gesien word in die raamwerk van sy tyd.¹⁾

Moehlman en Roucek vat dit bondig saam in die volgende sin:

"It is necessary to study a system of education in its own culture pattern covering philosophy, people, land, historical determinants and technology in relation to educational development."²⁾

Die onderwysstelsel van n volk is n belangrike deel van n nasie se sosiale struktuur. Dit is meer as bloot n organisasie om die opkomende jeug te onderrig. Die onderwysstelsel vertolk die innerlike begeertes, ideale en aspirasies van n volk beter as enige ander fase van die nasionale lewenswyse.³⁾ Opsommend, "a nation's school system is but the reflex of her history, her social forces, and the political and economic situations that make up her existence".⁴⁾

Daar kan dus afgelei word dat daar bepaalde faktore is wat as agtergrond dien van die nasionale opvoedkundige stelsels. Cramer en Browne meen dat die ver naamste invloede wat die karakter van nasionale onderwysstelsels beïnvloed onder die volgende hoofde val:

1. Bot: Honderd jaar Onderwys in Transvaal, 1836-1936, 17.

Die Ontwikkeling van Onderwys in Transvaal, 1836 - 1951, 7.

2. Moehlman en Roucek: Comparative Education, 1.

3. Malherbe: Education in South Africa (1652-1922), 5.

4. Malherbe: Id., 5.

Kandel: Comparative Education, 112.

7.

- a. Gevoel van nasionale eenheid;
- b. algemene ekonomiese toestand;
- c. basiese geloof en tradisies, insluitende godsdiensstige en kulturele erfenisse;
- d. status van progressiewe opvoedkundige denke;
- e. taalprobleme;
- f. politieke agtergrond: kommunisme en demokrasie; en
- g. houding ten opsigte van internasionale samewerking.¹⁾

Dit sal blyk dat veral die eerste ses faktore in n mindere of meerdere mate ook hulle invloed in ons onderwys laat geld het.

1. Cramer en Browne: Contemporary Education. A Comparative study of national systems, 5.