HOOFSTUK EEN
INLEIDING

1.1 PROBLEEMSTELLING

Hierdie studie vorm deel van die Maatskaplike Werkgeskiedenisprojek geloods deur die Departement Geskiedenis van die PU vir CHO. In die studie val die fokus op die Suid-Afrikaanse Owerheid se rol in die inisiëring van wetgewing rakende die daarstelling van maatskaplike dienste.

Per definisie veronderstel welsynswerk dat elke individu gehelp sal word om 'n bevredigende lewenstandaard te handhaaf en om materieel sowel as geestelik hom of haar ten volle te kan uitleef in 'n bepaalde omgewing. In die vroegste tye in Suid-Afrika is hierdie vorm van hulp gewoonlik spontaan aan behoeftiges in gemeenskappe verleen. Etlike kerkgenootskappe het ook ten opsigte van die materiële behoeftes van hulpbehoewende lidmate hulp voorsien. Vanweë die nie-formele aard van dié bystand is daar na hierdie dienste verwys as maatskaplike sorgdienste.[1]

Met die aanvang van die twintigste eeu was die grootste deel van Suid-Afrika in 'n staat van oorlog. Die materiële ontwrigting wat onder meer daarmee gepaard gegaan het, tesame met die Brits-georiënteerde politieke bestuurstruktuur ná die Oorlog in 1902, het die Owerheid genoodsaak om aandag te skenk aan behoeftes op 'n verskeidenheid maatskaplike terreine. In die 19de eeu was die Owerheid minder betrokke en meer is aan privaatinisiatief oorgelaat. Die vernaamste rede hiervoor was dat die grootste deel van die land nog argaries ingestel was en merendeels op maatskaplike sorgdienste gesteun het, waar nodig geag.[2]

'n Eenheidbehoefte tussen die vier Britse kolonies van Suid-Afrika het in 1910 gelei tot die vorming van die Unie van Suid-Afrika. Dit is juis in hierdie politieke bedeling dat die Owerheid se verantwoordelikheid vir die maatskaplike welsyn van die land en sy mense

---

1 F.J. Bruno and L. Towley, ***Trends in social work 1874 - 1956: a history based on the proceedings of the national conference of social work***, p.28; K. Woodroofe, ***From charity to social work in England and the United States***, p.33; E. Theron en A.A. Stulting, ***Maatskaplike dienste in Suid-Afrika***, p.9; A.J. Auret, ***Enkele aspekte in die ontwikkeling van professionele maatskaplike werk in Suid-Afrika***, pp.17-23.

2 F. Brümmer, ***Die verhouding tussen die staat en die partikuliere inisiatief in professionele maatskaplike werk***, p.2.

meer aandag ontvang het.[3] Stygende armoede, gepaard met 'n ongekende verstedelikingsproses gedurende die eerste vyf dekades van hierdie eeu, het van die Owerheid meer betrokkenheid in die voorsiening van maatskaplike sorgdienste vereis.[4] In welke mate die Owerheid betrokke geraak het, binne die raamwerk van 'n heersende ideologiese paradigma, is ook nodig om ondersoek te word.

Om 'n relevante studie te verseker wat 'n globale beeld van die Owerheid se rol in die voorsiening van georganiseerde maatskaplike welsynsdiens in Suid-Afrika vir die periode 1902 - 1995 voorhou, is die volgende probleemvrae onder meer vir ondersoek geldig:

- Wat was die polities-ideologiese motiewe, die rol en die bydrae van die Owerheid ten opsigte van maatskaplike welsynsdienslewering?
- In welke mate was die bydrae van die Owerheid tot maatskaplike welsynsdienslewering tot voordeel van alle rassegroepe?

1.2 DOELSTELLINGS

Die doel van hierdie studie was tweeledig:

- om te bepaal wat die Owerheid se motiewe, rol en bydrae tot welsynsdienslewering in Suid-Afrika gedurende veral die periode 1902 - 1995 was;
- om die Owerheid se rol in maatskaplike welsynsdienslewering binne die raamwerk van 'n rassediversiteit te identifiseer.

1.3 SENTRAAL-TEORETIESE STELLINGS

Die volgende sentraal-teoretiese stellings kan geld:

- Welsynswerk in Suid-Afrika is tot voor die twintigste eeu oorgelaat aan kerke, privaatinstellings en gemeenskappe.

---

3 T.R.H. Davenport, ***South Africa. A modern history,*** 2nd edition, p.243 en B.W. McKendrick, ***Introduction to social work in South Africa,*** pp.10-11.

4 A.J. Auret, ***Enkele aspekte in die ontwikkeling van professionele maatskaplike werk in Suid-Afrika,*** p. 46.

- Waar nodig, was die Owerheid se bydrae gedurende die eerste drie dekades van die twintigste eeu beperk tot die aanneem van wetgewing om die maatskaplike omstandighede in die land te verbeter. Privaatinstellings, soos kerke, het steeds die leiding geneem in die daarstelling van maatskaplike hulpdienste.
- Tendense van armoede en verstedeliking, vanaf die dertigerjare, het die Owerheid direk by maatskaplike welsynswerk betrek. Baie jare lank het die Owerheid en die partikuliere inisiatief saam die verantwoordelikheid vir maatskaplike welsyn gedra. Dit was veral te danke aan partikuliere inisiatief dat die Owerheid by maatskaplike welsyn betrokke begin raak het.
- Alle rassegroepe in Suid-Afrika is nie in die verlede op ‘n gelyke basis deur die Owerheid van maatskaplike dienste voorsien nie, hoewel elk in ‘n mindere of meerdere mate in ag geneem is.

1.4 METODE VAN ONDERSOEK

Die beskrywende en verklarende historiese metode is gebruik. Dié metode berus op ‘n deeglike verkenning van die studieveld en die opspoor, bestudering en evaluering van ‘n groot verskeidenheid primêre en sekondêre bronne. Alhoewel “historiese stiltes” plek-plek geïdentifiseer is, is dit so ver moontlik vanuit die beperkte bronne verhelder. Die volgende navorsing is onderneem:

- Bestudering van argivale materiaal beskikbaar by die Nasionale en Sentrale Argiefbewaarplekke in Pretoria. Inhoud vir veral die eerste doelstelling is geïdentifiseer.
- ‘n Studie van sekondêre bronne gerig op die maatskaplike omstandighede in die 19de eeu en vroeër is onderneem. Hierby ingesluit is sekondêre bronne wat die Britse Owerheid se bydrae tot welsynswerk tot 1910 voorhou. Geen primêre navorsing hiervoor is onderneem nie, aangesien die studie slegs tot magistervlak strek.
- Sekondêre bronne wat aspekte van armoede en verstedeliking in Suid-Afrika uitlig, is ook geraadpleeg. Dit sluit in die Carnegieverslag rakende verstedeliking gedurende die vroeg-dertigerjare, en die Owerheid se reaksie daarop. Die uitbouing van ‘n welsynsbeleid wat daarop gevolg het, en dr H.F. Verwoerd se rol veral, is prominent. Etlike Owerheidspublikasies is geraadpleeg. Ten opsigte van die media se indrukke van die Owerheid se maatskaplike welsynsrol is daar nie indringende navorsing onderneem nie. Die beperkte aard van die studie leen hom

nie daartoe nie, en dit vereis 'n afsonderlike studie. Derhalwe is die fokus op koerante en populêre artikels beperk. Gefokusde wetenskaplike artikels is wel geraadpleeg.

1.5 TERMINOLOGIE-OMSKRYWING

In die hieropvolgende hoofstukke word historiese en maatskaplike vakkundige terminologie deurlopend gebruik. Vervolgens 'n kort verklaring van dié terme om onduidelikheid uit te skakel.

1.5.1 Owerheid

'n Owerheid bestaan uit 'n stel wetlike en politieke instellings wat die wetgewende en uitvoerende mag het om verhoudings tussen die lede van die gemeenskap, en tussen die gemeenskappe en buitestaanders, te reguleer. Hierdie instellings het die mag om besluite vir die samelewing te neem oor die handhawing van orde en ander gemeenskaplike doelwitte. Owerhede verskil in grote. 'n Owerheid binne stamverband kan bestaan uit slegs'n hoofman of uit 'n hoofman en 'n raad van oues. Daarteenoor kan die hedendaagse sogenoemde supermoondhede en internasionale Owerhede saamgestel word uit verskeie lande se verteenwoordigers. Tot nie lank gelede nie was dit moontlik vir sekere Owerhede om koninkryke te regeer wat nie net hulle eie mense nie maar ook mense en lande van verskeie nasionaliteite, etniesegroepe en tale ingesluit het. Voorbeelde hiervan is die Britse Kroon wat oor lande soos Indië, Australië en Suid-Afrika geregeer het, asook Frankryk wat onder meer die heerser in Kanada en die Ivoorkus was. Die hedendaagse Owerheid kan verskeie vlakke insluit, naamlik plaaslike, provinsiale en nasionale rolspelers.[5]

Vir die doel van hierdie studie word Owerheid dus beskou as die plaaslike, provinsiale maar veral ook die nasionale Owerheidsinstelling. In verband met die inheemse gemeenskap word, waar nodig kortliks verwys na die rol wat stamowerhede in maatskaplike voorsiening gespeel het.

Die "rol van die owerheid" verwys telkens na die toepassing van maatskaplike beleid of wetgewing deur die onderskeie Owerhede.

---

5 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, pp. 161, 175 -176.; M. Hall, ***The changing past: farmers, kings and traders in Southern Africa, 200-1860***, p. 63.

1.5.2 Maatskaplike welsynsdiens

Friedlander se definisie van maatskaplike welsynsdiens, soos aangehaal deur McKendrick, geld in hierdie studie: "An organised system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health; to have personal and social relationships which permit them to develop their full capacities; and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community." Maatskaplike welsynsdiens stel hom dus ten doel om 'n volwaardig geïntegreerde persoon daar te stel. [6]

1.5.3 Demokrasie

Dit word gestel as " 'n regering waarin al die normale en volwasse lede van die samelewing besluitneming kan kontroleer." Voorbeelde van Westerse demokrasieë is die Verenigde State van Amerika, Frankryk en Brittanje. Demokrasie impliseer sosiale, politieke en ekonomiese gelykheid, asook geregtigheid.[7]

1.5.4 Kultuur

Kultuur kan gedefinieer word as die komplekse geheel wat insluit kennis, morele waardes, wette, gebruike en enige ander vermoëns of gebruike wat die mens as 'n lid van 'n gemeenskap openbaar. Elke gemeenskap mense het 'n stel norme wat die gedrag en ander aspekte van die individu se lewe en sosialisering bepaal en reël. Ingesluit hierby is landboubedrywighede, industriële arbeid, die konsep van die familie en verwantskappe, sosiale gedragskodes, godsdiens, gereedskap, wapens, kleredrag, kuns, ens. Die onderskeie gemeenskappe in die wêreld en die natuurlike omgewings waarin elk hom bevind, speel 'n groot rol in die uitbou en implementering van hierdie aspekte.[8]

1.5.5 Ras

Ras word ondermeer gedefinieer as 'n groep mense wat verbind is deur gemeenskaplike afkoms, en gekenmerk word deur min of meer vaste erflike eienskappe, deur ooreenkoms wat belange, gewoontes en die uiterlike betref. Die konsep ras is in baie opsigte identifiseerbaar in "kultuur" as konsep.[9]

---

6 B. W. McKendrick, ***Introduction to social work in South Africa***, p. 5.

7 J. Dunner, (Ed.), ***Handbook of world history***, p. 274, en H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, p. 54. Vergelyk ook Hoofstuk Ses, afdeling 6.1.

8 J. Dunner, (Ed.), ***Handbook of world history***, pp. 266 - 267.

9 V. George and R. Page, (Ed.), ***Modern thinkers on welfare***, p. 314.

1.5.6 Beleid

In die breë veronderstel dit "doelwitte binne 'n bepaalde situasie, en die metodes om dit te verwesenlik, byvoorbeeld die beleid van 'n politieke party. Beleid word egter ook in 'n enger sin gebruik, nl. as die stappe wat gedoen word om die doelstellings van 'n Owerheid te verwesenlik."[10]

1.5.7 Welsynsbeleid

Welsynsbeleid word geag as 'n sisteem verbandhoudende beginsels en wyses van optrede deur byvoorbeeld die Owerheid en wat gerig is op die bepaling van die aard van maatskaplike verhoudings tussen individue, groepe en gemeenskappe, en die toekenning, verspreiding en regulering van hulpbronne waardeur die welsyn van mense bevorder kan word.

1.5.8 Maatskaplike beleid

Die Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk stel maatskaplike beleid as die "aanvaarde riglyn vir die verandering, handhawing of skepping van lewensomstandighede wat bevorderlik is vir die welsyn van die mens." Hierdie beleid sluit in planne en programme deur die Owerheid, privaatorganisasies en ander betrokke groepe om onder andere onderwys, gesondheidsdienste en maatskaplike welsyn te bevorder.[11]

1.5.9 Ideologiese paradigma

Alhoewel die konsep ideologie beskou word om omvattend van aard te wees[12], kan dit kortliks beskou word as 'n stelsel van interafhanklike idees wat by sosiale groepe en/of samelewings teenwoordig is en wat hulle spesifieke politieke, sosiale, morele, godsdienstige en ekonomiese belange en verbintenisse regverdig, rasionaliseer en weergee. 'n Ideologie dien as 'n logiese en prinsipiële regverdiging van 'n groep of samelewing se gedragspatrone, houdings, doelwitte, ens. Die uitgangspunt van 'n ideologie word deur

---

10 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, p. 44.

11 Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk, ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p.37; vergelyk ook R.L. Barker, ***The social work dictionary***, p. 355.

12 Kyk I. Liebenberg, ***Ideologie in konflik***, pp. 13 - 17.

die aanhangers daarvan as die waarheid aanvaar en as dogma eerder as ‘n voorlopige filosofie of teoretiese formulering aanvaar.[13]

‘n Paradigma is ‘n model, skema of ideaaltipe. Dit kan beskou word as ‘n bondige raamwerk van die belangrikste eienskappe eie aan die werklike aard van die verskynsel onder bespreking. “Ideaaltipe” hou met logika verband. Dit is die konsep wat in die denke bestaan en ‘n mens in staat stel om die werklikheid beter te begryp deur dele van sosiale verskynsels te isoleer, te beklemtoon of tot ‘n konstante stelsel van verwantskappe te formuleer. So ‘n ideaaltipe is nie ‘n omskrywing van die werklikheid nie, maar dit verskaf ‘n verwysingsraamwerk om verskynsels in die werklikheid mee te ontleed en te vergelyk.[14]

In hierdie studie is die sigbaarheid van ‘n ideologiese paradigma, soos weerspieël deur die Owerheidsbeleid, deurlopend ter sprake. Op grond van die konsepontleding is dwarsdeur gepoog om die Owerheid van die dag se 1) “**regverdigheidselement**” vir die heersende orde te identifiseer, 2) “**verklarende raamwerk**” te identifiseer vir die bestaande orde/nuwe orde en die behoud daarvan, 3)”**Aksieprogram**” om aan deelnemers of ondersteuners praktiese riglyne te bied vir die totstandkoming van só ‘n orde. In dié studie is die “aksie” of aktiwiteite hoofsaaklik gefokus op maatskaplike welsynsdiens-belange wat ontstaan het na die totstandkoming van ‘n bepaalde politieke struktuur.[15] Elemente van hierdie strukturele benadering is in elke hoofstuk, waarin ‘n bepaalde tydsgleuf en ideologiese paradigma ter sprake is, gedebatteer.

1.5.10 Belangegroep

Hierdie term verwys na “‘n groep persone wat as gevolg van gemeenskaplike doelstellings en houdings saamgebind is”. Belangegroepe poog veral om die besluitnemingsproses te beïnvloed en hul doelstellings te verwesenlik deur die stel van bepaalde eise aan die Owerheid of besluitnemers.[16]

---

13 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, p. 78; I. Liebenberg, ***Ideologie in konflik***, pp. 14 - 15.

14 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, pp. 77 en 133.

15 Dié benadering is veral gebaseer op I. Liebenberg, ***Ideologie in konflik***, pp. 14 - 15.

16 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, p. 43.

1.5.11 Gemeenskap

In wese dui hierdie term op enige groep mense wat iets met mekaar gemeen het. Dit kan egter ook impliseer "identifikasie van die inwoners met 'n geografiese gebied en met mekaar, 'n gevoel van gemeenskaplike belange en doelwitte, en 'n sekere mate van samewerking."[17]

1.5.12 Privaat/Vrywillige/Partikuliere welsynsorganisasie

Die drieledige terminologie het in wese dieselfde betekenis. Etlike woordeboek verwys slegs na welsynsorganisasies. Sodanige organisasies verleen hulp aan hulpbehoewendes, byna merendeels in samewerking met die Owerheid, vanweë die Owerheid se rol in subsidieverskaffing. Vir die doel van hierdie studie omsluit die begrip welsynsorganisasie alle liggame wat ingevolge die Nasionale Welsynswet, Nr. 100 van 1978, geregistreer is. Die SAVF is 'n voorbeeld van 'n vrywillige welsynsorganisasie. Tans (1998) word daar na hierdie organisasies as Nie-Regeringsorganisasies (NRO's/NGO's).

1.5.13 Statutêre welsynsorganisasie

Enige "instelling wat deur privaatinisiatief in die lewe geroep is om welsynsdienste te lewer".[18]

1.5.14 Maatskaplike bystand (maatskaplike hulp)

Dit word gestel dat "Hulpskemas van welsynsinstansies waarvolgens individue of gesinne ooreenkomstig bepaalde voorwaardes en vereistes geldelike of ander materiële steun op 'n nie-bydraende grondslag ontvang om in hulle basiese behoeftes te voorsien en om hulle maatskaplike funksionering te bevorder", as maatskaplike bystand gedefinieer word[19]

---

17 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, p. 71.

18 Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk. ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p.71.

19 R.L. Barker, ***The social work dictionary,*** p. 351; Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk, ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p.37.

1.5.15 Maatskaplike diens

Die Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk definieer maatskaplike dienste as "Programme wat ontwerp is om persone te help om maatskaplike probleme op te los of om hulle maatskaplike funksionering te bevorder."[20]

1.5.16 Maatskaplike ontwikkeling

Dit veronderstel die "Belegging van 'n samelewing in die gesondheid, welsyn en opvoeding van sy lede om die aanleer van houdings en gedrag asook die vestiging van verhoudings te bevorder wat die individu in staat stel om as volwaardige lid van die samelewing te funksioneer." Dit sluit in die proses van beplande institusionele of strukturele verandering om 'n balans tussen menslike behoeftes en maatskaplike beleide en programme te handhaaf.[21]

1.5.17 Maatskaplike probleem

Enige situasie waar 'n individu, groep of gemeenskap se maatskaplike funksionering belemmer word deur struikelblokke in die omgewing en/of in daardie individu, groep of gemeenskap wat vervulling van basiese behoeftes, verwesenliking van waardes en bevredigende rolvervulling verhoed.[22]

1.5.18 Maatskaplike sorg

Ook genoem tradisionele maatskaplike sorg. 'n Stel daadwerklike en verhouding-georiënteerde sosiale maatreëls om lede van die samelewing in staat te stel om in hulle behoeftes te voorsien ten einde hulle maatskaplike funksionering te bevorder. Hierdie maatreëls en hulp kan deur vrywilligers, paraprofessionele of plaaslike maatskaplike werkers in diens van die Owerheid of partikuliere welsynsorganisasies gelewer word.[23]

---

20 Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk, ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p. 37.

21 Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk, ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p.38.

22 R.L. Barker, ***The social work dictionary***, p. 355; Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk, ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p.38.

23 Terminology Committee for Social Work/Vaktaalkomitee vir Maatskaplike Werk, ***New dictionary of social work/Nuwe woordeboek vir maatskaplike werk***, p.39; vergelyk ook R.L. Barker, ***The social work dictionary***, p. 351.

1.5.19 Maatskaplike werk

Dit is 'n vakkundige diens hierdie en sentrale dissipline van maatskaplike sorg. 'n Deeglike teoretiese en praktiese skoling word vereis en beoog 'n doeltreffende maatskaplike funksionering, terwyl hulp verleen word waar die funksionering reeds gestrem word of beskadig is vanweë onbevredigende interaksie tussen die mens, medemens, groep of gemeenskap waarin hy leef.[24]

1.5.20 Verstedeliking

Hiermee word veronderstel die "beweging van mense van die landelike na die stedelike gebied. Die gevolg hiervan is 'n toename in die stedelike bevolking en 'n afname in die plattelandse bevolking."[25] Gepaardgaande met verstedeliking is daar ekonomiese, sosiale en politieke probleme.

1.5.21 Afrikanernasionalisme

Die term Afrikaner verwys histories na die blanke afstammelinge van Europeërs wat hulle na 1652 in Suid-Afrika gevestig het. Die beskrywing Afrikaner is waarskynlik in 1707 die eerste keer gebruik[26]; sedertdien het hierdie groep 'n eiesoortige taal, kultuur en tradisie ontwikkel.[27]

Nasionalisme is die lojaliteit en emosionele verbondenheid van 'n bepaalde gemeenskap of nasie, ongeag kultuurverband, aan 'n bestaande owerheid, regering of staat. In ontwikkelende samelewings kan nasionalisme omskryf word as die begeerte van 'n samelewing of die gemeenskap wat 'n bepaalde gebied bewoon, om 'n onafhanklike Owerheid ter vervanging van koloniale beheer tot stand te bring. Dit is dus die aanspraak op nasionale identiteit en selfbeskikking deur bevryde nasies wat begeer om 'n verklaring van hul waardigheid, persoonlikheid en selfbeskikking te doen. Nasionalisme is die identiteitsgevoel van 'n groep mense van dieselfde afkoms, taal, geskiedenis en

---

24 M.C. Potgieter, ***Maatskaplike sorg in Suid-Afrika: 'n Ontleding van die aard, omvang, funksieverdeling en finansiering van die dienste gelewer deur die Staat en Partikuliere welsynsorganisasies***, p. 24.

25 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, pp. 199 - 200.

26 Vergelyk Hendrik Bibault se verklaring "Ik ben een Africaander" op 6 Maart 1707. C.C. Saunders, (Ed.), ***An illustrated dictionary of South African history***, pp. 7, 9.

27 C.C. Saunders, (Ed.), ***An illustrated dictionary of South African history***, pp. 7 - 11.

godsdiens.[28] Afrikanernasionalisme is 'n ideologiese paradigma wat vanaf veral die dertigerjare van die 20ste eeu opgang gemaak het. Na die stigting van die Herenigde of Gesuiwerde Nasionale Party in 1934 onder dr. D.F. Malan, is toenemend gepoog om die Afrikaner te konsolideer teen Britse heerskappy en die moontlike oorweldiging van ander groepe op onder meer die politieke, ekonomiese en onderwysterrein.[29]

1.6 'N HISTORIESE PERSPEKTIEF OP METODOLOGIESE EN FILOSOFIESE TENDENSE IN MAATSKAPLIKE WELSYNSDIENS IN DIE BUITELAND[30]

Alhoewel historici, soos blyk uit Peter Baldwin se geskrifte, tot teen die negentigerjare beperkte historiese bydraes gelewer het in die publikasies oor die Welsynstaat[31] en welsyn per se, is die onderwerp besonder relevant, veral vir samelewings waarin Owerhede graag 'n terugskouing maak oor wat bereik is deur pogings om materieel- en geestesgesonde gemeenskappe te verseker. Net so behoort 'n studie oor die Owerheid as welsynstaat vir historici van navorsingswaarde te wees. Etlike studies bestaan waarin onderdrukking van arbeiders/kleinboere (vergelyk byvoorbeeld studies oor die Franse in die Industriële Revolusie) beskryf word.[32] Daarby is die onderwerp ook in historiografiese tendense sigbaar (vergelyk byvoorbeeld die benadering van die Franse Annaleskool).[33]

1.6.1 Metodologiese tendense

Die vernaamste kritiek rakende metodologiese tendense in huidige werke gerig op Owerheid en welsynsdiens, stel Baldwin soos volg:

"Among the least historical are those studies of the welfare state which seek general explanations for its emergence as a phenomenon common to all industrialized nations.

---

28 H.J. Kotzé en J.J. van Wyk, ***Basiese konsepte in die politiek***, pp. 117 - 118.

29 T.R.H. Davenport, ***South Africa A modern history***, 2nd edition, pp. 313, 331 - 337.

30 Suid-Afrikaanse perspektiewe op welsynsdienste is nie sonder meer te isoleer van wêreldtendense op die terrein nie. Afdeling 1.6 is bedoel om as oorsig in die opsig te dien.

31 P. Baldwin, "The Welfare State for historians", ***Comparative studies in society and history***, 34(4), October 1992, pp. 695 - 696.

32 Vergelyk met D.A. Wilson, ***People's revolutions and nations***, pp. 4 - 33; A Esler, ***The human venture***, 3rd edition, pp. 503 - 506.

33 Vergelyk met F.A. van Jaarsveld, ***Westerse historiografiese en geskiedenisfilosofie***, pp. 69 - 93.

These accounts attempt to understand the welfare state as an ubiquitous and largely monocausally determined affair the variations of which among nations have been less important than its overarching similarities. The variables advanced in the general explanations - industrialization, modernization, democracy, capitalism, party and interest group competition - have differed, of course. Nonetheless, the common methodological presuppositions distinguishing these social scientific approaches from the way historians would, had they bothered, study the welfare state is unilinearity, the disregard of contextualization, the eagerness to gloss over particularity in search of regularity."[34]

Hierdie beskuldigings van Baldwin dat veral konteks en 'n multiperspektiwiese visie op die besondere dikwels in sodanige studies ontbreek, lê op die terrein van die historikus. Derhalwe sou meer navorsingsbetrokkenheid by die rol van die Owerheid ten opsigte van welsynsdiens sekerlik verwelkom word. In afdeling 1.7 word met die inhoudelike benadering, soos uitgewys ten opsigte van dié studie rakende Suid-Afrika en die Owerheid se maatskaplike welsynsrol, juis gepoog om konteks te skep binne besondere historiese ruimtes. In dié proses word ideologie as politieke faktor binne die Owerheidsparadigma ook erken en uitgewys. Die metodologiese benadering wat I. Liebenberg[35] voorhou, is toegepas waar dit in die bespreking as te saaklik geag is.

1.6.2 Filosofiese tendense

As professore in Sosiale Beleid en Maatskaplike Werk in Brittanje het George en Wilding 'n omvattende studie onderneem van welsyn en ideologie. Hulle is dit met mekaar eens dat ideologieë sigbaar in 'n welsynsraamwerk verwant is aan politieke partye maar selde net met een politieke party van 'n land verbind kan word. Ses ideologieë word in hulle bydrae bespreek, waaronder "The New Right", "The Middle Way", Demokrasie, Sosialisme, Marxisme, Feminisme, Groenisme[36] en Ras/Anti-rassisme.[37] Denkers oor maatskaplike dienslewering is nie alleen net te assosieer met een van bovermelde ideologieë nie, maar fokus ten sterkste op die rol van die Owerheid en hoe dit oor jare heen daaruit gesien het. Die volgende uittreksel van George en Page se waarnemings toon duidelik aan dat die algemene welsynspatroon in Suid-Afrika betreffende Owerheids-

---

34 P. Baldwin, "The Welfare State for historians", ***Comparative studies in society and history***, 34(4), October 1992, pp. 696, 701.

35 I. Liebenberg, ***Ideologie in konflik***, pp. 24 - 25.

36 V. George and P. Wilding, ***Welfare and ideology***, pp. 1 - 5, 8 - 9, 189 - 202.

37 V. George and R. Page, (Ed.), ***Modern thinkers on welfare***, pp. 2 - 5, 7 - 8.

intervensie, soos uit die studie sal blyk, geensins afgewyk het van ten minste Europese tendense nie:
"Although it would be misleading to suggest that the era from 1880 to the early 1940's was marked by some form of linear progression from individualism to collectivism . . ., it is undeniable that there was a greater appetite for state intervention during this period from all political quarters, albeit for a complex range of economic, social and political factors . . . All our ideologies accept that the period from the 1870's to the late 1930's witnessed a gradual but steady rise in state intervention in social affairs in all industrial societies . . ."[38]

Dus is dit heel duidelik dat, benewens die invloed van ideologiese paradigmas op hoe byvoorbeeld die Owerheid sou toegetree het, ekonomiese tendense in Suid-Afrika waarskynlik 'n besliste aanleidende faktor was vir Owerheidstoetrede en die hantering van maatskaplike welsynsdienste. Dit blyk dat veral die ideologieë Ras/Anti-rassisme en Demokratiese Sosialisme[39] te identifiseer is met die maatskaplike diensleweringsfasette soos wat dit in die algemeen en deur die Owerheid toegepas is. Waar dit in hierdie studie van toepassing is, word daar na hierdie twee ideologieë verwys.

1.7 BEVOLKINGSGROEPE IN SUID-AFRIKA

Die Suid-Afrikaanse samelewing kan in vier hoofgroepe verdeel word, naamlik blank, swart, Kleurling en Indiër. Vir die doel van hierdie studie word elk van hierdie benamings soos volg omskryf:

1.7.1 Blank

Die blanke afstammelinge van Europese immigrante wat hulle sedert 1652 in die huidige Suid-Afrika gevestig het, byvoorbeeld Nederlanders, Engelssprekendes, Franse en Duitsers, en wat volgens die grondwet van Suid-Afrika burgers van die land is.[40]

---

38 V. George and R. Page, (Ed.), ***Modern thinkers on welfare***, pp. 5, 7 - 8.

39 Kyk V. George and R. Page, (Ed.), ***Modern thinkers on welfare***, pp. 131 - 147, 311 - 349. Dit blyk in die proses duidelik dat Owerheidsvisies ook in die verlede 'n besliste invloed gehad het op die denkpatroon en opleidingsprogramme van kundiges in maatskaplike werk. Vergelyk R. Lees, ***Politics and social work***, pp. 1 - 3.

40 L. Thompson, ***A history of South Africa***, p. xiv.

1.7.2 Swart

Die afstammelinge van inheemse swart stamme, naamlik die Khoikhoi, die Sotho, Nguni, Venda, Tsonga en Sotho wat hulle voor en sedert die vroeg-15de eeu in Suider-Afrika gevestig het, en volgens die grondwet van die land burgers van Suid-Afrika is.[41] Vir die doel van hierdie studie sluit die benaming "swart" al bogenoemde groepe in.

1.7.3 Kleurling

Die Kleurlinggemeenskap is inheems aan Suid-Afrika en het hulle oorsprong in dieselfde tyd as die vestiging van die blankes aan die Kaap. Die Kleurlinggemeenskap spruit uit die vermenging wat plaasgevind het tussen die blanke amptenare en vryburgers, die slawe en Khoikhoi en San. Die Kleurlinggemeenskap bestaan vandag uit 'n verskeidenheid groepe, naamlik die Kaapse Kleurling, die Maleier, die Griekwa, die Korana en die Oorlams. Die Basters van Rehoboth in Namibië word ook geklassifiseer as deel van die Kleurlinggemeenskap.[42] Vir die doel van hierdie studie sluit die benaming Kleurling al bogenoemde groepe in.

1.7.4 Indiër

Die Indiërgemeenskap se koms na Suid-Afrika is toe te skryf aan die tekort aan arbeiders op die suikerplantasies in Natal. Die eerste Indiërarbeiders het in November 1860 in Natal aangekom. Ná verloop van jare het meer Indiërs 'n heenkome in Suid-Afrika gesoek. Vroue en kinders het hul mans gevolg. Baie Indiërs het verkies om na die verstryking van hulle dienskontrakte in Suid-Afrika aan te bly en sodoende die fondament vir die vierde gemeenskap in Suid-Afrika gelê.[43] Vir die doel van hierdie studie sluit die benaming Indiër alle persone van Indiese afkoms in wat deur die grondwet as burgers van Suid-Afrika erken word.

---

41 L. Thompson, ***A history of South Africa***, p. xiii.

42 R.E. van der Ross, ***The rise and decline of apartheid. A study of political movements among the Coloured people of South Africa 1880 - 1985***, p. 1; E. Theron en M.J. Swart, ***Die Kleurlingbevolking van Suid-Afrika. 'n Verslag van 'n komitee van die Suid-Afrikaanse Buro vir Rasseaangeleenthede (Sabra) insake die Kleurling***, pp. 1 - 6.

43 A.J. Arkin, K.P. Magyar and G.J. Pillay, ***The Indian South Africans***, pp. 3 - 4.

1.8 ALGEMEEN

Hierdie studie fokus op die Owerheid se rol in die voorsiening van maatskaplike welsyndienste, en gevolglik is daar vir die doel van hierdie ondersoek nie intensiewe navorsing gedoen oor die besondere geskiedenis van die partikuliere welsynsorganisasies nie. Daar word hoofsaaklik gefokus op welke mate hierdie organisasies 'n bydrae gelewer het om die welsynsrol van die Owerheid te definieer of die Owerheid tot aksie aangespoor het.

Om eenvormigheid te skep is deurgaans gepoog om die benaming "Owerheid" te behou: waar daar soms na die "regering" of na die "staat"verwys word, is dit bloot gedoen om vloeibaarheid aan die teks te verleen. Suid-Afrikaanse geskiedenis bestaan uit 'n reeks agtereenvolgende regerende partye of administrasies. Die term "Owerheid" verwys dus nie na 'n statiese administrasie nie, maar binne konteks na elke nuwe regerende politieke party. Ter wille van eenvormigheid word "Owerheid" daarom met 'n hoofletter gespel, veral omdat dit kontekstueel die grammatiese funksie van 'n eienaam vervul.

Die Suid-Afrikaanse geskiedenis word gekenmerk deur die gebruik van 'n verskeidenheid terme wat met die jare aan verskeie gemeenskappe toegesê is. So word daar, afhangende van die tydperk onder bespreking, na die swart gemeenskap in Suid-Afrika verwys as naturelle (natives), nie-blankes of Bantoes. Aangesien hierdie terme almal en 'n mindere of meerdere mate ongewensde konnotasies het (maar veral ter wille van konsekwentheid), word in hierdie studie net na swart gemeenskappe of swartmense verwys.[44] As daar in die studie verwys word na wat in algemene omgangstaal dikwels genoem word lokasies, word die term swart dorp of dorp vir swartmense gebruik.

Sekere leemtes is tydens die navorsing met die oog op hierdie studie raakgesien. Die opvallendste was die relatief min historiese (en maatskaplike) bronne wat die maatskaplike omstandighede van die onderskeie gemeenskappe sedert die vroegste tye in Suid-Afrika beskryf. Dit blyk dat baie skrywers neig om hoofsaaklik dié groepe se politiek- en vestigingsgeskiedenis te ondersoek en dan so bloot terloops te verwys na 'n "maatskaplike gesteldheid". Die blanke maatskaplike welsyn is beter opgeteken as dié van die swart, Kleurling- en Indiërgemeenskappe. Dit moet toegeskryf word aan die dominante beheer wat die blanke Owerheid oor alle bestuurs- en gesagstrukture

---

[44] Vergelyk ook afdeling 1.6.2.

uitgeoefen het. Dié leemte ten opsigte van genoegsame bronne gerig op elke groep, was onoorkombaar in hierdie studie.

Tydens die navorsing is 'n groot aantal jaarverslae van die onderskeie Owerheidsdepartemente belas met maatskaplike hulpverlening deurgewerk. Baie opvallend was die verskil in die hantering en formatering van die verslae rakende die onderskeie gemeenskappe. Die blankes, en sedert die sestigerjare die Kleurlinge en Indiërs, het 'n jaarverslag wat spesiaal konsentreer op maatskaplike dienste. Maatskaplike dienste in die verlede gelewer aan swart gemeenskappe het maar 'n beperkte deel van so 'n algemene verslag gevorm.

Die meeste van die regeringsjaarverslae wat deurgewerk is, beskik almal oor RP-nommers as verwysings, en deurgaans is RP-nommers in voetnote verskaf. In enkele gevalle was daar geen RP-nommer beskikbaar nie. Dit raak veral verslae in die laat-tagtigerjare en vroeë negentigerjare. In hierdie gevalle is net die betrokke Owerheidsdepartement en die naam van die verslag gebruik.

Die tabelle vervat in hierdie studie is almal deur die skrywer saamgestel deur gebruik te maak van die inligting vervat in die jaarverslae van die onderskeie Owerheidsdepartemente wat verantwoordelik was vir die verskaffing van maatskaplike welsynsdienste aan die onderskeie gemeenskappe in Suid-Afrika. Vergelyk die bronnelys vir 'n volledige lys jaarverslae wat gebruik is in die skryf van hierdie studie.

Geplaas teen die agtergrond van ideologiese paradigmas/strominge en die vereistes wat in die historiese metodiek geld, is die inhoud soos volg ingedeel. In Hoofstuk Twee word 'n agtergrond tot maatskaplike benadering van stam- "Owerhede" voor 1902 gegee. Die doel is dat dit sal dien as 'n konteksskepping vir wat daarop volg. Die studietydperk, 1902 - 1995, is in die daaropvolgende hoofstukke verdeel in identifiseerbare politieke eras waarin 'n bepaalde ideologiese paradigma oorheers het. In Hoofstuk Drie is die tydperk na die Britse Administrasie in Suid-Afrika tot en met Uniewording in 1910 ter sprake. Hoofstuk Vier volg waarin die verloop van maatskaplike en welsynsdienste in Suid-Afrika, en die Owerheid se groeiende bydrae daartoe tot en met 1948, in oënskou geneem word. 'n Kulturele diversifisering van maatskaplike dienste tydens die Apartheidsera tot en met 1994 volg in Hoofstuk Vyf. Hoofstuk Ses fokus op die demokraties-geïnspireerde Owerheid se bydrae ten opsigte van maatskaplike welsynsdiens na 27 April 1994 tot die einde van 1995.