HOOFSTUK X.

'N UNIALE BELEID MET GEDESENTRALISEERDE BEHEER - SAMEVATTEND.

1. Verdeelde Beheer.

(a) Suid-Afrika in hierdie opsig uniek tussen sy Westerse tydgenote.

Die stelsel van verdeelde beheer is 'n stelsel wat heeltemal uniek is in westerse demokratiese lande. 'n Studie van die konstitusionele toewysing van onderwysgesag in die Verenigde Koninkryk, die V.S.A. en ander Statebondslande bring aan die lig dat ten spyte van hulle suiwer federale konstitusies, daar in die V.S.A., Kanada en Australië geen tekens is van 'n horisontale verdeling van onderwysbeheer en- beleid nie. In Engeland en Wallis is daar van so- iets geen spoor nie, hoewel daar 'n sterk gedesentraliseerde onderwysstelsel is. 1)

As gevolg van ons geskiedkundige ontwikkeling is daar vandag ses verskillende onderwysowerhede in Suid-Afrika (Suidwes bygereken). Nietemin is hierdie unieke verdeling van die onderwysdiens op horisontale vlakke, 'n baie natuurlike soos die onderwysgeskiedenis reeds van voor 1910 aangedui het en strook dit ook met die Suid-Afrikaanse grondwet : 'n Unie met sterk federale kenmerke. Dit is egter duidelik dat die opstellers van die Grondwet die ideaal gekoester het dat onderwys in al sy vertakkinge met verloop van

---

1). Van Wyk : Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewe op Onderwysgebied, 6.

tyd die verantwoordelikheid van die Sentrale Regering moet word. Hoër onderwys is nie in die Grondwet nader omskryf nie en van die begin af het hierdie verdeling van die beheer van onderwys sekere probleme en moeilikhede opgelewer, wat van tyd tot tyd deur kommissies van ondersoek en deur onderwyskonferensies bespreek is. Hierbenewens was dit ook by verskillende geleenthede die onderwerp van onderhandelinge en ooreenkoms tussen die Sentrale Regering en die provinsiale owerhede.

Die willekeurige bepaling van wat „hoger onderwys" is soos gedoen deur die Finansiële Verhouding en Wet No. 5 van 1922, die Hoger Onderwyswet No.30 van 1923, die Wet op Beroepsonderwys en Spesiale Skole No.29 van 1928, die Wet op verdere wysiging van die provinsiale subsidies en belastingsbevoegdhede No.50 van 1935, die Konsolidasie- en Wysigingswet op Finansiële Verhoudinge No.38 van 1945 en die Beroepsonderwyswet van 1955 skep 'n onhoudbare toestand sodat by implikasie moet nou self die kleuteronderwys wat aan skole van die Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap verskaf word, as hoër onderwys beskou word. Daarteenoor moet onderwysopleiding weer beskou word as „ander dan hoër onderwys." Die gedurige herformulering van die term „Hoger Onderwys" het dit dan moontlik gemaak vir die Sentrale Regering om belangrike aspekte van die „onderwys anders as hoger onderwys" van die provinsiale owerhede weg te neem en hulle dus ernstig in die uitvoering van hulle taak ten opsigte van 'n omvattende en gedifferensieerde onderwys te belemmer.

Die tyd is dus reeds lankal ryp dat die begrip hoër onderwys vir eens en vir altyd deur wetgewing so vasgelê word dat die aanvaarde betekenis van die term

nie na willekeur geweld aangedoen word nie. [1]

Ook ten opsigte van die vertikale verdeling in ons onderwys is ons posisie heeltemal uniek en is daar geen spoor by enigeen van die ander Statebondslande of ander stamverwante Westerse lande nie, met uitsondering van Denemarke. [2]

Soos reeds vroeër aangetoon in Hoofstuk V stel die sentrale regering in die V.S.A., en dit geld ook vir Kanada, buitengewone belang in beroepsonderwys en word dit deur hulle gesubsideer. Hierdie subsidering geskied egter konsekwent via die staatsregerings en van suiwer sentrale beheer is daar geen sprake nie.

Horisontale verdeling van onderwysbeheer sluit aan by die tweeslagtige aard van die Suid- Afrikaanse konstitusie : 'n Unie met sterk federale kenmerke. Vir die vertikale verdeling van onderwysfunksies is daar geen aanknopingspunt in die Suid-Afrika-Wet nie. Deur die gedurige herformulering van die term „hoger onderwys" is groot brokstukke uit 'n diens wat funksioneel en opvoedkundig ondeelbaar is van die provinsiale onderwysdepartemente weggeneem en dit in afsonderlike en yl verspreide inrigtings wat die lengte en breedte van die land moet bedien, gevestig. [3] Andersyds is onderwysersopleiding vir 'n groot deel aan ...

---

1). Van Wyk : Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewe op Onderwysgebied, 7.

2). Ibid.

3). Van Wyk : Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewe op Onderwysgebied.

die provinsies toegesê terwyl dit by die Unie- Onderwysdepartement tuishoort.

Soos ook later sal blyk uit die verdeling van die onderwys vir blankes in Suid-Afrika sowel om opvoedkundige grondslae wat reeds gestel is, is dit duidelik dat die vertikale verdeling wat ontstaan het, beeindig moet word. Die metode van regstelling sal later behandel word.

(b) Geskiedkundige oorsig.

Die saak van verdeelde beheer is soos in die voorgaande hoofstukke behandel, van tyd tot tyd bespreek, ondersoek, oorweeg en aanbevelings is deur verantwoordelike onderwys- en ander instansies gemaak. In die eerste tydperk is die besprekings en aanbevelings egter wesentlik eerder akademies as realisties van aard behandel. Die tweede tydperk wat ongeveer 1954 begin met die toepassing van differensiasie in die Transvaalse middelbare skole, 'n differensiasie wat onder die huidige bedeling onmoontlik suksesvol uitgebou kan word. Uit hierdie tydperk dateer die toespraak van die voorsitter, die heer A.J. Koen, van die Transvaalse Onderwysvereniging op die 57ste algemene jaarvergadering oor 'n Nasionale Onderwysbeleid en Onderwysstelsel, en in 1955 volg die baie belangrike memorandum van die gesamentlike Afrikaanse Kerke van ons land. Met die aanname van die Beroepsonderwyswet van 1955 en sy beperkinge op provinsiale algemeen- vormende onderwys waardeur die gedifferensieerde beleid heeltemal aan bande gelê is, volg 'n vloedgolf van besprekings in die dagblaaie, kerkblaaie, op konferensies en vergaderings, in die parlement en in beredeneerde verhandelings o.a. die van professor J. Chris Coetzee tydens 'n samekoms

van die S.A. Akademie. [1]

Op Vrydag 25 Julie 1958 en op 8 Augustus 1959 is onderskeidelik belangrike beleidsverklarings gedoen deur die Minister van Onderwys, Kuns en Wetenskap en die Eerste Minister. Na aanleiding van die laaste beleidsverklaring word dit dan vertrou dat regeringswetgewing in 1960 'n begin van die einde van die verdeelde beheer sal inlui.

(c) Kritiese Beoordeling van pogings tot die verkryging van beter onderwysbeheer, sedert 1910.

(i) Die grondleggers van die Unie was vir die meerderheid ten gunste van 'n Uniale onderwysstelsel, maar soos op ander terreine moes ook hier toegewings gemaak word, sodat die onderwysstelsel enersyds unifikasie weerspieël, met „hoër onderwys" behorende tot die Unie, en andersyds federasie, met ander dan „hoër onderwys" behorende tot die provinsies. Hier is dus 'n voortsetting van die oorspronklike historiese stelsels, maar met dié verskil dat die „hoër onderwys", wat behalwe vir die Kaapkolonie nog nêrens tot volle ontwikkeling gekom het nie, aan die Unie toegesê is. Dit kon dus geen grootskaalse ontwrigting meebring nie. Die bepaling in die „Zuid-Afrika-Wet" Artikel 85(iii) dat dit 'n reëling sal wees vir vyf jaar en daarna tot die Parlement anders bepaal, sowel as die bevinding van die Jaggerkommissie, dui baie duidelik daarop dat daar 'n sterk begeerte bestaan het vir 'n sentrale beleid. Daar was dus 'n eenheidsgedagte reg van Uniewording af, dog die reëling was twee stelsels sedertdien: 'n Uniale en 'n provinsiale.

---

1). Pauw : Onderwysbeleid en- Beheer.

(ii) Al die deskundige kommissies, onderhandelings en raadplegings getuig van die behoefte aan 'n gekoördineerde Uniale onderwysstelsel. Die doel van die instelling van 'n Unie- Departement van Onderwys beoog eerstens kontrole oor „hoër onderwys", d.i. Universitêre onderwys, en tweedens om as koördinerende gesag te dien tussen die vier provinsiale departemente en nie die inpalming van brokstukke middelbare onderwys nie. Die Nasionale Raad vir Tegniese Onderwys wat in 1912 ingestel is, het dan ook juis daarna gestreef om koördinasie tussen die vier onderwysdepartemente ten opsigte van tegniese en beroepsonderwys te verkry. Die Interkerklike Komitee wys ook op die feit dat dit 'n erkende feit is in die staatsmasjien dat departemente baie gou gevestigde regte verkry en dan met alle moontlike middels trag om die regte bestendig en uit te brei. 1) Dit was die geval met die provinsies, maar hier kon dit verwag word omdat die provinsies histories reeds beheer gehad het oor die onderwys. Die vyfde onderwysdepartement, die Unie- onderwysdepartement, moes noodwendig met die tydsverloop dié beskouïng huldig dat daar uiteindelik net een departement sou wees, dit was dan die aanvanklike doel by die opstelling van die Grondwet. Nou het daar egter naas die gevoel vir die belang van volksonderwys, ook 'n gevoel vir eie belangrike voortbestaan gegroei. „Die proses van ingrawing gaan begryplik jaar na jaar voort deurdat amptenare dit hulle roeping ag om uit te brei en vaster te anker as hulle voorgangers." 2) Nou het die Unie- onderwys-

---

1). Interkerklike Komitee : Memorandum,16.
2). Ibid.

departement juis die koördinasie wat hy moes bewerkstellig, verongeluk deur op die middelbare onderwys in te dring toe die geleentheid hom voordoen dat die provinsies nie daartoe in staat was om hulle eie onderwys ten behore te finansieer nie.

(iii) Die Regering het by herhaling sy bereidwilligheid te kenne gegee om beroepsonderwys aan die provinsies terug te gee, maar dan het elke poging misluk omdat die finansiële aspek 'n onoorkomelike struikelblok geblyk het. [1] Dit is begryplik dat daar vir sodanige terugoordrag van beroepsonderwys allerlei moeilikhede voorgehou word, dit is egter nie opvoedkundiggefundeerde moeilikhede nie. Hulle is óf administratief óf finansieel of albei; administratief, weens gevestigde belange van inrigtings sowel as van departemente; finansieel weens die veel hoër koste van beroepsonderwys. Maar in elk geval moet Administrasie op beleid geskoei word en nie beleid op administrasie nie. [2] Wat die finansiële laste betref, dié word in elk geval uit almal se sakke betaal. Of dit nou deur die Sentrale of Provinsiale Regering gedoen word, maak vir die belastingbetaler geen verskil nie. Hy moet in elk geval betaal.

(iv) In die De Villiersverslag [3] word gekonstateer dat voordat enige effektiewe en onbelemmerde reëlings vir oor en weer oorplasing van leerlinge moontlik is, daar die nodige skool- en losiesfasiliteite weerskante

---

1). Interkerklike Komitee; Memorandum, 17.

2). Meyer : Uniale Onderwysbeleid met spesiale Verwysing na die Middelbare Onderwysbeleid.

3). Interkerklike Komitee : Memorandum, 17.

beskikbaar en bereikbaar sal wees. Nou moet dadelik aangeneem word dat die Sentrale Regering deurmiddel van die Unie-onderwysdepartement wel behoorlike voorsiening gemaak het vir tegniese- en beroepsonderwys sedert die oorname daarvan in 1925. In die 26 jaar wat verloop tot 1951 het die getal voltydse leerlinge in beroepskole gestyg van 3,484 tot 14,043. Vergelykenderwys word daarop gewys dat die blanke sekondêre skoolbevolking van die Transvaal alleen gedurende dieselfde tydperk gegroei het van 20,186 tot 56,616. Die vermeerderde voorsiening vir beroepsonderwys het dus glad nie tred gehou met die vermeerdering van die sekondêre skoolbevolking nie. Dit word nog duideliker as gelet word op die groei van die nywerhede en die gevolglike behoefte aan werknemers. Sedert 1942 het die getal blanke werknemers in die mynbedryf, fabriekswese, boubedryf en elektriese ondernemings vermeerder van 195,790 tot 292,183. Die Interkerklike Komitee wys daarop dat die sprekendste bewys dat vorige Sentrale Regerings nie voldoende voorsiening gemaak het nie, daarin gevind moet word dat die huidige Regering nou voorsiening moet maak vir die opleiding van volwassenes, en dat deputasies kort- kort na die buiteland gestuur word om vakmanne vir die land se bedrywe te werf. [1] Beroepsgerigte onderwys mag nie meer deur die provinsiale owerhede gegee word nie. Die persentasie leerlinge op die middelbare vlak wat dit moontlik vind om van hierdie yl verspreide geriewe

---

1). Interkerklike Komitee : Memorandum, 30.

gebruik te maak, blyk uit die volgende vergelykende syfers vir die provinsie Transvaal vir die jaar 1955 :[1)]

Leerlinge in gewone middelbare skole 92.1%.

Leerlinge wat voltydse beroepsgerigte onderwys ontvang aan tegniese kolleges. 5.8%.

Leerlinge wat beroepsgerigte onderwys ontvang aan inrigtings van die Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap. 2.1%.

Dit blyk hopeloos onvoldoende te wees tenopsigte van die aanvraag vir opgeleide tegnici.

Die vraag onstaan al dadelik of die sentrale departement andersins sou kon opweeg teen die provinsies. Ook hier blyk dit nie die geval te wees nie: In die leidende posisie in die Departement is selde 'n opvoedkundige benoem wat kon vergelyk met die leiers in die Provinsies. Die Sekretaris van Onderwys het by herhaling gekla oor die swak geboue en gebrek aan behoorlike huisvesting. 'n Belangrike deel van Unie- Onderwys se skole het van die Departement van Justisie gekom en daarmee saam ou tronkgeboue wat reeds 'n stigma dra. In die guns van die Unie-onderwysdepartement moet wel gesê word dat die leerlinge van middelbare skoolleeftyd die „eiendom" van die Provinsies is, en dat die wat aan die Unie- onderwysdepartement gegee is sekerlik nie

1). Van Wyk : Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewe op onderwysgebied, 6.

die knap leerlinge is nie. [1] Die De Villiers-kommissie wys ook daarop dat solank as wat skoolhoofde besoldig word volgens die aantal kinders op die rol die wanverdeling van leerlinge sal voortduur; die provinsiale skole sal immers wil behou wat hulle het. [2]

(v) Wat die breë aspekte van die onderwys betref moet daar eenheid van beheer wees. Daar moet eenderse en wedersydse verpligting wees tussen die verskillende stelsels ten opsigte van die nakoming van hierdie breë aspekte. Onder hierdie breë aspekte kan geld moedertaalonderwys, godsdiensonderrig, verpligte onderwys, ouerseggenskap, uitbouïng van die nasionale karakter, ooreenstemmende leerplanne, opleiding van onderwysers, grense tussen laer en middelbare onderwys, ens. Administratief moet daar ook eenvormige regulasies wees ten opsigte van leergelde, boeke, losies, vervoer ens. om sulke oorplasings van die een stelsel na die ander moontlik te maak. Dit sou alleen moontlik wees as daar 'n sentrale beleid is wat dan ook tot 'n mate eenvormige beheermaatreëls meebring. Onderwysbeplanning moet dus noodwendig op 'n breër basis as die provinsiale geplaas word.

---

1). Bingle: Ons Eenheidstrewe op Onderwysgebied Uit Die Uniale Oogpunt Benader.
Verslag van die Kommissie in sake Tegniese en Beroepsonderwys, par. 138 en 14).

2). Id., par. 149.

Die vier onderwyshoofde van die provinsies het nietemin al baie bereik deur van mekaar te leer en tot onderlinge ooreenkomste te geraak. So is daar ooreenkoms wat betref toelatingsouderdom; verhoging van die skoolplig behalwe in die geval van Natal; St. V as die hoogste standerd van die laerskool; Godsdiensonderrig; salarisskale en diensvoorwaardes van onderwysers; die beginsel van ouerlike seggenskap in 'n adviserende hoedanigheid; die duur van die volle laer en middelbare skoolloopbaan oor twee grade en tien standerds; binne perke is die vakke en leerstof waarmee die kinders op die verskillende skoolvlakke kennis maak dieselfde; en, in al vier die provinsies het differensiasie op die middelbare onderwysvlak in een of ander vorm sy verskyning gemaak. [1] Dit is waar dat daar ooreenkoms en koördinasie is tussen die verskillende provinsies ten opsigte van bogenoemde en ander onderafdelings tot 'n mindere of meerdere mate. Nou is daar egter vraagstukke soos moedertaalonderwys en ouerkeuse, die perke van verpligte skoolbesoek, die mate waarin onderwys gratis is, die bevordering deur die standerds, die diplomering van leerlinge en onderwysers, om maar net 'n paar te noem, waaroor daar groot verskil is. Daar is sekere vraagstukke waaroor dit gebiedend is dat daar 'n hegte eenheid sal wees in die land, en al sou 'n provinsie of provinsies vandag besluit om langs die weg van

---

1). Van Wyk : Die Bydrae van die Provinsies tot ons Eenheidstrewe op Onderwysgebied, 13.

koördinasie 'n sekere gesamentlike weg te volg, kan niks verhinder dat daardie provinsie of provinsies môre sy eie koers gaan as hy sake anders insien nie of as hy weens finansiële druk byvoorbeeld sou vind dat hy 'n saak nie kan deurvoer nie.

Met 'n losse koördinasie van die onderwys kan probleme nie opgelos word nie en moet daar Uniale aksie tot eenheid kom. Die kern van die moeilikheid het juis in die verlede daarin gelê dat die Provinsiale onderwys-owerhede geweier het om hulle outonomie op die gebied van laer en middelbare onderwys prys te gee, al word daar geen Uniale onderwysstelsel beoog nie. In die verlede is „eenheid" dikwels gelyk gestel aan „uniformiteit" wat glad nie vanself spreek nie. Daar kan eenheid met verskeidenheid wees. Daar kan variasies van sentralisasie en desentralisasie wees. [1]

Die provinsies moet bereid wees om as beleid vir die onderwys dwarsoor die land te aanvaar wat die Volksraad in hierdie verband bepaal. Onder die Minister moet dan 'n statutêre liggaam in die lewe geroep word wat dwarsoor al die onderwysdepartemente heen werk deur advies te verstrek aan die Minister. Dit is nie saak dat een van die bestaande onderwys-departemente bo-oor die ander gestel word nie, dog wel dat onderwysbeleid landsaak word. [2]

---

1). Bingle : Ons Eenheidstrewe op Onderwysgebied Uit die Uniale Oogpunt Benader, 9.

2). Id., 10.

(d) Vraagstukke wat uit die verdeelde beheer voortvloei.

(i) Die wanverdeling van leerlinge na die primêre skoolkursus.

In sy verslag het die De Villierskommissie veral klem gelê op hierdie vraagstuk en 'n ontleding gemaak van die faktore wat daartoe bydra dat leerlinge wat 'n behoefte om beroepsopleiding het, die opleiding nie ontvang nie. Die saak is reeds breedvoerig aangehaal onder (c) (iv).

(ii) Die verskaffing van doeltreffende gedifferensieerde onderwys deur die provinsiale onderwysdepartemente.

Skrywer wil graag hierdie vraagstuk breër behandel.

Die vertikale verdeling van die middelbare onderwys belemmer 'n tipies provinsiale onderwysstelsel wat die beliggaming van die lewe en strewe van die gemeenskap uitmaak. Duisende adolessente word bv. tans outomaties vrygestel van die vernaamste twee hoekstene van die Transvaalse Onderwysdepartement se Onderwysordonnansie, naamlik godsdiensonderrig en huistaal - voertaalonderwys. Ook is beroepsonderwys in stryd met die aanvaarde beleid van algemene onderwys tot St. VIII in Transvaal. Onder 'n demokratiese staatstelsel kan daar immers net een gesag wees wat die lewe en strewe van 'n gemeenskap vertolk. Met die geweldige industriële en ekonomiese veranderings van die afgelope tyd het daar nie slegs ingrypende veranderings in ons maatskaplike struktuur gekom nie, maar 'n nuwe veld van beroepe het ontstaan. By hierdie veranderde toestande moet die onderwysstelsel sy beleid en praktyk toepas. Een van die

vernaamste beginsels wat reorganisasie ten grondslag lê, is die kwessie van differensiasie. Weens die beperkings wat daar op hulle onderwysterrein gelê is, kan die provinsiale onderwysdepartemente nie aan al die vereistes van differensiasie reg laat geskied nie. By die opstel van die leergange mag die provinsie nie in die leerstofgebied van die Unie-onderwysdepartement beweeg nie. By die beplanning aan die reorganisasie van middelbare onderwys doem die kwessie van dubbele beheer steeds as onoorkoomlike struikelblok op. Terwyl gedifferensieerde onderwys, waarvan beroepsonderwys 'n organiese deel uitmaak, in die ander Westerse lande 'n nasionale saak is, is hierdie verantwoordelikheid in Suid-Afrika versnipper en kan geen een van die beherende outoriteite doeltreffende uitvoering daaraan gee nie. Gevolglik kan ons skole vanweë hierdie dualisme nie aan die eise van die veranderde industriële, ekonomiese en maatskaplike toestande voldoen nie. Soos reeds aangetoon onder (c)(iv) lei die bestaande stelsel tot 'n wanverdeling tussen die gewone provinsiale hoërskole en die beroepskole. Enersyds maak die gewone hoërskole nie voorsiening vir 'n beroepsgeoriënteerde kursus vir sy leerlinge nie, en andersyds bied die beroepskole nie die fasiliteite aan alle belangstellende leerlinge om so 'n kursus te volg nie.

Dit gaan verder. 'n Groot gedeelte van die kursus in beroepskole slaan ooreen met die kursus in Provinsiale skole. Hierdie verdubbeling gryp natuurlik diep in die belastingbetaler se sak.

Omdat dit wil voorkom asof ons toekomstige

onderwysbeleid en beheer beplan sal moet word op die veronderstelling dat ons stelsel van provinsiale rade in die een of ander vorm selfs na die verkryging van 'n republiek sal moet bly voortbestaan, sal al oplossing wees dat alle onderwys tot st. 10- stadium, en dus ook die beroepskole, wat tans onder die D.O.K.W. ressorteer, onder die provinsies kom. Alle onderwys na st. 10, Universiteite, Tegniese Kolleges asook die opleiding van onderwysers, dus ook die wat tans deur die provinsies waargeneem word, sal dan aan die D.O.K.W. opgedra word. Dit sou neerkom op 'n konsékwente toepassing van die horisontale verdeling soos vervat in artikel 85(iii) van die Suid-Afrika-Wet. Doeltreffende differensiasie in die onderwys sal dan moontlik wees terwyl daarteen gewaak sal kan word dat leerlinge op te vroeë stadium met beroepsonderwys sal begin. In die stede sou 'n stelsel van afsonderlike beroepskole doeltreffende onderwys kan verseker terwyl op die platteland die groot komprehensiewe skool differensiasie tot sy reg sal laat kom.

Afsonderlike skole of nie, hierdie stelsel sal sonder meer nie die gewenste nasionale stelsel en die nodige koördinasie bring nie. Van die grootste belang is dus nie wie beroepsopleiding verskaf nie, maar dat doeltreffende beroepsopleidingsfasiliteite wel beskikbaar sal wees en dat aan almal 'n eenheidsgrondslag ten basis lê. Hiervoor sal die instelling van 'n Nasionale Onderwysraad gebiedend noodsaaklik wees. Die Raad sal in die posisie gestel moet word om 'n nasionale beleid te formuleer wat dan, sodra dit deur die minister of die parlement goedgekeur is,

deur die provinsiale onderwysdepartemente uitgevoer sal moet word. Dit is veral t.o.v. beroepsonderwys (tegniese en handelsonderwys) dat die instelling van so 'n koördinerende raad met die mag om te adviseer noodsaaklik is.

(iii) Die oorvleueling van werksaamhede van die Sentrale en Provinsiale onderwysdepartemente.

Dit het 'n onderwysprobleem geword, veral as gevolg van die verwarring wat met verloop van tyd ontstaan het oor die presiese verantwoordelikheid van die Sentrale Regering aan die een kant en die provinsiale owerhede aan die ander kant. Die Sentrale regering het van die standpunt uitgegaan dat die provinsies vir algemeenvormende onderwys verantwoordelik is, terwyl die Sentrale regering beroepsonderwys moet behartig. Die probleem het onstaan omdat sowel algemeen- vormende onderwys as beroepsonderwys nooit duidelik omskrywe is nie en geeneen van die partye dus presies geweet het waar sy grense lê nie. [1] Daar is dus van die veronderstelling uitgegaan dat die ondeelbare verdeel kan word. Dit is dan ook gedoen deur die Wet op Beroepsonderwys 1955 wat oorvleueling probeer uitskakel tot nadeel van die onderwys as geheel.

(e) Die huidige verdeling van onderwys vir blankes in Suid-Afrika.

Volledigheidshalwe is dit nodig dat daar saaklik op die verdeling van die beheer in die onderwys gegaan word. Die toestand was sodanig in 1958.

---

1). Viljoen : Onderwysvraagstukke in Suid-Afrika, 45.

(i) Die Provinsies.

Die provinsies is vir die volgende verantwoordelik :

1. Laer- en middelbare akademiese onderwys, d.w.s algemeen vormende onderwys tot st. 10.
2. Landbou- onderwys in landbouskole en landbou as vak vir standerd 10 in hoërskole.
3. Gesertifiseerde subnormale leerlinge in afsonderlike skole of in spesiale klasse.
4. Subsidiëring van kleuteronderwys wat deur private ondernemings begin is.
5. Onderwysopleiding aan normaalkolleges.

(ii) Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap.

Hierdie departement is vir die volgende verantwoordelik :

1. Volle staatskole.
   (a) Tegniese, handel- en huishoudskole - bekend as hoërskole vir beroepsonderwys.
   (b) Skole vir liggaamlike- afwykende kinders - 2 inrigtings in Kimberley.
   (c) Een skool vir epileptici - Kimberley.
   (d) Nywerheid- en verbeteringskole vir gedragsafwykende kinders.
   (e) Skole vir gekommitteerde subnormele kinders.
   (f) Hoër tegniese skole vir volwassenes.
2. Gesubsidieerde Inrigtings.
   (a) Buitengewone onderwys : dowes, blindes, epileptici, serebraalkreupeles.
   (b) Staatsondersteunde vakskole.
   (c) Tegniese kolleges.
   (d) Deeltydse onderwys.
   (e) Voortsettingsklasse.

(f) Opleiding van tegnici.

(g) Onderwysersopleiding - handel, huishoudkunde, kuns, kleuter, tegnologie - en ambagsonderrig.

(h) Opleiding van kleuterskoolhelpsters.

(i) Universiteite.

(iii) <u>Hoe die Onderwys Deurmekaar vloei.</u>

1. Subnormale leerlinge - 'n duidelike verdeling daar gekommitteerde leerlinge die verantwoordelikheid van die Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap is en gesertifiseerdes dié van die provinsies.

2. Laernormales - geen verdeling nie. Ruim 30% van die leerlinge in hoër tegniese skole is laernormaal; so ook in die hoër huishoudskole.

3. Normale leerlinge kan kies waarheen hulle wil - teoreties. In die praktyk vind hier onreëlmatighede plaas. Toelating is soos volg :

   Hoër tegniese skole - Na primêr, d.w.s. St. 6-leerlinge.

   Hoër huishouskole- Na primêr, d.w.s. St. 6-leerlinge.

   Hoër handelskole - St. 7, d.w.s. leerlinge wat St. 7 reeds afgelê het. Nou is toegegee dat die provinsies op sekere plekke drie handelsvakke vir 10 uur per week mag gee en die ouderdomsbeperking vir departementele handelskole en tegniese kolleges (voorheen 15 jaar oud) het verval.

4. Landbou- onderwys - die provinsies beheer die landbouskole en doseer landbou as vak. Die volgende departemente is ook vir landbou- onderwys verantwoordelik.

Departement van Landbou - Landboukolleges;
Gevangeniswese - Leeukop, Sonderwater, ens.;
D.O.K.W. - sekere skole vir subnormales - groot boerderye word onderneem.

5. Onderwysopleiding:

(a) Universiteite lei hoërskool-,laerskool-,kleuterskool-, huishoudkunde- en vir spesiale vakke onderwysers op.

(b) Die Provinsies lei hoërskool-, laerskool, kleuterskool- (grade-onderwyseresse), kunsonderwyseresse, handelsonderwysers en onderwysers vir spesiale vakke op.

(c) Die D.O.K.W. lei handels-, kuns-, huishoudkunde-, kleuterskoolonderwysers en onderwysers in tegnologie en ambagsonderrig op.

(f) Samevattend: In hierdie afdeling was die kern vraagstukke van verdeelde beheer:

(a) die wanverdeling van leerlinge na die primêre skoolkursus;

(b) die verskaffing van doeltreffende gedifferensieerde onderwys; en

(c) die oorvleueling van werksaamhede.

Ter oplossing was daar deurgaans die gedagte van:

(a) 'n Uniale beleid ten opsigte van die kardinale vraagstukke van ons onderwysprobleem;

(b) 'n duidelike afbakening van gebiede, d.w.s. 'n horisontale afbakening; en

(c) 'n Nasionale onderwysraad om die Minister van Onderwys oor algemene, breë, opvoedkundige beleidsake te adviseer, wat dan vir uitvoering aan die ondergeskikte liggame gegee sal word.

In die volgende afdeling sal die saak van 'n Nasionale onderwysbeleid meer breedvoerig bespreek word.

2. 'n Nasionale Onderwysbeleid en- beheer.

(a) Nasionale Opvoeding.

Senator J.C. Pauw stel dit dat nasionale opvoeding van ons kinders is in en deur die medium van hul moedertaal (sy dit Engels of Afrikaans of Zoeloe of wat ook al), en in eie volkskultuur, tot liefde van hul land, volk en alles wat hulle as volkslede eie is, en dat hulle also hul eie menswees vind in hul bydraes tot volkskultuut en volkskarakter en tot die vervulling van die volksroeping. 1) Hy voeg dan by dat dit geen statiese toestand voorstel nie; in sy wese is onderwys en opvoeding, net soos die individuele en die volkslewe, dinamies van aard; en hoewel die onderwys in die volkskultuur en die volksaard geanker bly, bly dit midde in die volkslewe staan en waar daar lewe is, is daar groei, verandering, vooruitgang of verval. „Heeltemal bo alles, is dat gees en rigting van, en die voorsiening vir die onderwys en opvoeding op die hoogste Nasionale wetgewende vlak, nl. die parlement van die Unie van Suid-Afrika geplaas word, dat dit beplan en bepaal word, en daar vir bespreking deur die volksverteenwoordigers oopgestel word, sodat onderwys en opvoeding 'n volksaak word en as sodanig deur die volk gesien en geag word, en dat die soewereine parlement na 50 jaar tot die aanvaarding van sy verantwoordelikheid kan geraak ten opsigte van die grootste skat wat die volk besit - sy kinders." 2)

---

1). Pauw : Onderwysbeleid en- Beheer.

2). Pauw : Onderwysbeleid en- Beheer.

Professor Bingle benader die kwessie van die nasionale histories en hy soek die eie Afrikaanse stelsel in ons onderwys tot op datum. [1] Hy noem 'n kardinale saak in ons onderwys, nl. ouerseggenskap. Ouers het geen plek in die oprigting, onderhoud en beheer van die skole vir hulle kinders nie. Tans het ons 'n uiterste gesentraliseerde onderwysstelsel wat nie voor die 20 e eeu by ons volk aangetref word nie, en ook nie by die Engelsman van Groot Brittanje nie en ook nie by die Nederlande nie. Professor Bingle wys daarop dat dit nie 'n eg Afrikaanse stelsel is nie. Ons hele voorgeskiedenis, die doelstellinge van die C.N.O.- voorstanders en die C.N.O.- beleid van die F.A.K. van 1948 asook die agtergrond van ons Engelse medeburgers dui op 'n groot mate van plaaslike seggenskap en belangstelling in die onderwys.

Samevattend het ons onder die term nasionale opvoeding dan (1) die uitbouing van die nasionale karakter deurmiddel van die moedertaal met inagneming van (2) ons historiese verlede waar 'n gedesentraliseerde onderwysstelsel met beklemtoning van die demokratiese volksaard, in die reg en seggenskap van die ouer, tot sy reg kom.

(b) Behoefte aan 'n Nasionale Beleid en Opvoeding.

Die gedagte van samesnoering van die onderwys in ons land is so oud soos die Unie self. Dit is so beliggaam in die Grondwet van 1909. [2] Die verskillende

---

1). Bingle: Ons Eenheidsstrewe op Onderwysgebied Uit die Uniale Oogpunt Benader, 7 - 8.

2). Die Vaderland, 5 Oktober 1959. (Prof. Bingle : Uniale Onderwys is so oud soos die Unie.

onderwysowerhede moet, wat onderwysbeleid betref, nader aan mekaar staan - d.w.s. „die beleid moet landsaak, en nie gewestelike saak wees nie." 1) Wat beoog word is 'n samesnoering van die onderwys deur 'n eenheidsbeleid wat provinsiaal uitgevoer moet word. Die oorspronklike, interprovinsiale vertikaalverdeelde beheer moet uniale, opvoedkundige koers gegee word deur uniale beleidswetgewing, om die latere binne- provinsiale vertikale onderverdeling tot niet te maak, die horisontale skeidslyn van die Grondwet te herstel en also aan die provinsies voller beheer, as wat hulle vandag het, vir die nakoming van hulle aanvaarde verantwoordelikheid te verleen. 2)

Dit is egter juis weens die verskille wat daar tussen die verskillende provinsiale stelsels bestaan waarop eenvormigheid nog nie bereik is nie dat dit nodig is om tot 'n eenvormige d.i. nasionale beleid te geraak.

In Suid- Afrika is daar die besef dat die onderwys 'n besondere taak het om te vervul, naamlik om sy deel by te dra om te verseker dat ons Westerse beskouing en Christelike lewensbeskouïng sal bly voortbestaan en dat die blanke in staat gestel sal word om sy identiteit te behou en homself te handhaaf te midde van die oorweldigende aantalle nie- blankes in ons land. 3)

„Meer kennis en meer tegnieke alleen, sal nie die toekomstige posisie van die blanke beveilig nie.

---

1). Die Vaderland, 5 Oktober 1959. (Prof. Bingle : Uniale Onderwys is so oud soos die Unie.

2). Pauw: Onderwysbeleid en- Beheer.

3). Viljoen: Onderwysvraagstukke in Suid-Afrika, 37.

Dit moet aangevul word deur 'n kerngesonde, godsdienstige, kulturele, karakter- en persoonlikheidsontwikkeling en die aankweek van 'n gesonde besef van waardes, 'n positiewe lewenshouding en 'n sterk ontwikkelde selfdissipline. Met ander woorde, as ons die leiding in Suid-Afrika wil bly behou, is dit noodsaaklik dat ons ook geestelik die leiding sal kan neem." [1] Om dit te verseker is dit nodig dat die onderwys doelbewus beplan moet word, met ander woorde 'n nasionale onderwysbeleid.

Dus ten opsigte van die toekoms is doelbewuste beplanning op Uniale basis nodig. In die woorde van dr. Dönges moet ons honderd jaar vooruit kyk en nie vyf jaar nie. [2]

(c) Beleid en Beheer.

Beleid en beheer is in die praktyk in 'n hoë mate onskeibaar; dit sou, byvoorbeeld, prakties onmoontlik wees vir die Sentrale Regering om 'n uniale beleid neer te lê en af te dwing sonder 'n mate van beheer. Die plaaslike (provinsiale) owerhede sou minstens verslag moet doen omtrent die nakoming van uniale beleid alvorens hulle op hul subsidie geregtig sou wees en dit sou beslis op uniale beheer neerkom. [3]

Die beheer van die staat is van baie onlangse ontwikkeling. In baie lande het staatsbeheer daarin bestaan om die tekortkominge in die bestaande skool-

---

1). Viljoen: Onderwysvraagstukke in Suid-Afrika, 37.

2). Interkerklike Komitee : Memorandu, 21.

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

stelsel uit die weg te ruim en om onderwysgeleenthede algemeen beskikbaar te stel. Hierdie staatsinmenging het gewissel van die een uiterste deur die voorsiening van subsidie uit publieke fondse aan bestaande kerk en privaatskole, wat heeltemal onafhanklik hulle werk verrig het, tot die ander uiterste van staatsbeheerde skole wat soms parallel met die bestaande kerk- en privaatskole optree. Daar is reeds op gewys dat in lande waar 'n gefedereerde regeringstelsel is soos Australië, Kanada en die V.S.A., bestaan daar 'n tussen-regeringstelsel tussen die plaaslike en die sentrale regering, dit is die provinsiale of staatsregering. Die relatiewe magte en verantwoordelikhede van nasionale en provinsiale regerings verskil, en dit gee weer aanleiding tot nuwe administratiewe- en finansiëlebeheer-stelsels.

Sedert 1924, na die Hofmeyrkommissie, is die provinsialestelsel verstewig en dit word vandag algemeen aanvaar as 'n noodsaaklike eenheid waarna magte gedelegeer word en wat op sy beurt weer optree as 'n beherende en kontrolerende liggaam.

(d) Toesegging van beheer.

Professor Chris Coetzee stel teoreties twee moontlikhede [1]: die Unie beheer alle onderwys oor die hele land, of die provinsies beheer elk alle onderwys in daardie provinsie alleen. Die „Zuid-Afrika-Wet" het egter anders bepaal : onderwys, uitgesonder hoër onderwys, onder beheer van die provinsies, en hoër onderwys onder die van die Unie. Die Wet dui dus 'n derde weg aan.

---

1). Coetzee : Uniale Beleid en Beheer in verband met die Openbare Skoolwese, 62.

(i) Uniale of staatsbeheer.

Vir absolute beheer deur die sentrale of uniale owerheid is daar veel te sê, en ook veel daarteen te sê.

Die voordele wat hoogs gesentraliseerde stelsels soos Frankryk, België, Rusland en andere inhou, is dat alle leerlinge gelyke kanse gegun word, dat die stedelike sowel as die plattelandse kind dieselfde onderwysfasiliteite geniet; dat die gehalte van die onderwys oral dieselfde is; en dat die stelsels doeltreffend is omdat dieselfde standaarde vir alle skole geld. Die vernaamste kritiek op die hoogs gesentraliseerde stelsel is dat plaaslike geesdrif, inisiatief en proefneming gedemp word. [1] Daar bestaan groot gevaar vir stagnasie en die uitskakeling van gesonde opvoedkundige wedywer. [2] Die huidige rigting in die onderwys strook nie met 'n gesentraliseerde stelsel nie. In plaas van die vorming van die individu na 'n vooraf bepaalde patroon of om die klem te lê op kulturele eenvormigheid, stel moderne opvoedkundige teorie, geïnspireer deur die ideale begrip van die individu in 'n demokrasie, hom ten doel om die volledigste en rykste ontwikkeling van elke individu, volgens sy aard as 'n verantwoordelike lid van die samelewing te bewerkstellig. [3]

1). Kandel: The New Era in Education, 123.
Cramer & Browne : Comparative Education, 98.

2). Onderwysblad, 1 Julie 1946.
Koen: 'n Nasionale Onderwysbeleid en Onderwysstelsel.

3). Kandel: The New Era in Education, 118.

In die Transvaal het daar gedurig stemme opgegaan teen sentrale beheer. So laat die Transvaal Teacher's Association. 1) van hulle hoor :

„The assumption of complete control by the Central government would endanger the possibility of a progressive policy in education; it would tend to set up a bureaucratic domination over the most vital of national services, thus alienating the sympathy and valuable interest of the layman in education."

Tradisioneel en histories het die provinsies volle beheer oor primêre en algemene middelbare onderwys. Enige poging om hierdie gevestigde regte anders as deur ooreenkoms op breë nasionale grondslag in te kort, sal die heftigste teëstand van die provinsies ontlok. Die heterogene aard van ons bevolking maak uniale beheer op die huidige tydstip moeilik : wat die Vrystaat aanvaar, sal moontlik deur Natal verwerp word. 2)

(ii) Provinsiale beheer.

Niemand sal vandag suiwer provinsiale beheer wil sien nie, dit sal maar dieselfde euwels inhou wat Sentrale beheer inhou, net op 'n geringer skaal. In 'n land soos Suid-Afrika sal die euwels van provinsialisme en ook die ongelykheid van die provinsiele rykdom en draagkrag net so nadelig wees. In sy Memorandum 3) word dit duidelik gestel dat die

---

1) The Transvaal Educational News, August, 1932.

2) Koen : 'n Nasionale Onderwysbeleid en Onderwysstelsel.

3) Interkerklike Komitee : Aanvullende Toeligting, 7.

Interkerklike Komitee sterk oortuig is van die noodsaaklikheid om outonome en provinsiale beheer van alle vorms van primêre en sekondêre onderwys te handhaaf.

(iii) Uniale Sentralisasie met provinsiale desentralisasie.

Dit is volgens meeste erkende opvoedkundiges die enigste gesonde weg, dit wil sê 'n behoorlike verdeling van die beheer en arbeid tussen Unie en provinsie. Pragtig en kernagtig som professor Coetzee op :

„Nòg die Uniale beheer, nòg die provinsiale beheer is op hulself en alleen die ideale oplossing. Die „Zuid-Afrika-Wet" het 'n regte beskouing gehad, maar die plan is nie deurdink nie. Daar moet Uniale sentralisasie met provinsiale desentralisasie wees, en net so essensieël : daar moet 'n behoorlike afbakening van werk en 'n verdeling van beheer wees. By implikasie het die „Zuid-Afrika-Wet" die verdeling van verantwoordelikheid reg gehad : hoër onderwys by die Unie, ander onderwys (laer en middelbaar) by die provinsies. Maar wat in die Wet ontbreek, is die nasionale gedagte en eis : die Unie moet die gedagte formuleer, die provinsies moet die ideale probeer bereik."

Die blote gedagte aan uniale wetgewing wek dadelik verdenking as sou provinsiale beheer daardeur verdwyn of ten minste ingekort word. Hier kan ons weer na ons twee stamlande gaan om te sien dat dit glad nie noodwendig volg nie. In geen ander lande word daar deur hulle burgers soveel direkte seggenskap in onderwyssake geëis en gehandhaaf as in hierdie twee nie. In Engeland bestaan daar

sowat 150 Local Educational Authorities wat alle vorms, van primêre en sekondêre onderwys in hulle eie gebiede beheer; in Holland bestaan daar miskien nog 'n groter mate van gedesentraliseerde beheer - die getal „bijzondere" of private skole is inderdaad groter as die getal gemeenskapskole. En tog fungeer alle departemente en gemeenskapskole, met hulle direkte beheer oor die interna van onderwys, in albei lande sonder die genoemde vrees onder nasionale wetgewings. Dieselfde gedesentraliseerde onderwysstelsels met 'n nasionale onderwysbeleid is ook van toepassing in België, die Verenigde State van Amerika en Skotland.

In die Unie is daar gebrek aan nasionale beplanning by die onderwys; daar is gebrek aan behoorlike en deurdagte differensiasie; daar is gebrek aan goeie verdeling van die leerlinge aan die begin van die middelbare onderwys; daar is anomalië, botsings en oorvleuelings. Ons volksonderwys is nie by ons volksaak nie. [1)]

(e) Probleme om die Uniale beleid te formuleer en uit te voer.

Die formulering van 'n Uniale beleid en die uitvoering daarvan wek 'n paar ernstige probleme solank daar met vyf verskillende, selfstandige onderwysowerhede te doen is.

(i) Formulering van 'n Uniale beleid.

Om hierdie probleem die hoof te bied, beveel die De Villierskommissie aan dat die samestelling

---

1). Coetzee : Uniale Beleid en Beheer in verband met die Openbare Skoolwese, 64.

van die Nasionale Onderwysraad verteenwoordigend van alle belanghebbende partye moet wees. Om dieselfde rede beveel die Inter-kerklike Komitee net die teenoorgestelde aan, naamlik geen verteenwoordigende lidmaatskap nie, want, sodra daar volgens die verteenwoordigende beginsel te werk gegaan word, bied dit geil aarde aan waarin meningsverskil en verdenking welig kan tier. Sulke verteenwoordigende lede moet noodwendig die mondstukke wees van die belanghebbendes.

(ii) Uitvoering van 'n nasionale beleid.

Hier stel die De Villierskommissie voor dat die aanbevelings van die Raad wat deur die Minister aangeneem word die krag van wet moet hê. Die Inter-kerklike Komitee stel voor dat aanbevelings van die Raad in Uniale Wetgewing beliggaam moet word. Geeneen maak melding van enige sanksies wat toegepas moet word indien die betrokke onderwysowerhede hulle nie aan die wetgewing onderwerp nie en tereg ook, dit moet vanselfsprekend aangeneem word dat 'n onderwysdepartement die landswette sal eerbiedig.

Vir wyle dr. J.H. Viljoen, in lewe Minister van Onderwys, Kuns en Wetenskap, was die weg van die finale oplossing 'n saak vir onderlinge ooreenkoms tussen die verskillende owerhede. [1]

(f) Praktiese Oplossing. [2]

(i) Daar moet 'n duidelike en finale afbakening van die gebiede wees. Die provinsies moet sorg vir

---

1). Viljoen: Onderwysvraagstukke in Suid-Afrika, 41.

2). Coetzee: Uniale Beleid en Beheer in verband met die Openbare Skoolwese, 64 - 65.

alle laer en middelbare (algemeen en besonder) onderwys. Die Unie sorg dan vir alle nie-skoolse opvoeding, te wete voorskoolse, naskoolse, neweskoolse opvoeding.

(ii) Daar sal twee soorte onderwysadministrasies wees. Die Unie-onderwysdepartement wat in beheer sal wees van alle voorskoolse, neweskoolse en na-skoolse onderwys van 'n algemene of akademiese en van 'n besondere of professionele aard. Die provinsiale onderwysdepartemente sal in beheer wees van alle laer en middelbare onderwys (algemene of akademiese en besondere of beroepsonderwys).

Om bogaande uit te bou moet daar 'n Uniale beleid en beheer wees en daar moet kontak tussen die Unie en provinsies wees. Dit kan alleen verkry word deur 'n onderwysraad of rade.

Dit sal nou gewens wees om eers in besonderhede op die saak van onderwysrade in te gaan.

3. Onderwysrade.

(a) Koördinasie.

Sedert die Hofmeyrverslag in 1924 tree die woord koördinasie op die voorgrond.

Die strewe is nie meer eenheid in die volle sin van die woord nie, maar wel koördinasie van die onderwys. Hierdie term is sedertdien nog nie weer laat vaar nie. Koördinasie beteken in opvoedkundige sin 'n soort van samevoeging, dog nie in die sin van eenwording nie. Elke faktor wat by die samevoeging betrokke is, behou sy identiteit en laat hom nie deur die res absorbeer nie. Hieruit is dan ook af te lei dat die Provinsies teen 1924 reeds soveel „gevestigde regte" gehad het dat daaraan nie geraak kon word nie, en vandag is

hierdie toestand nog verder gevestig. Dat daar egter 'n verband tussen die verskillende onderwysdepartemente moet wees, is noodsaaklik. [1)]

(b) Die Onderwysraad.

Daar is reeds in onderafdeling 2(e)(ii) oor die status van so 'n onderwysraad geskryf. Daar is sommige persone en liggame wat bepleit dat so 'n Raad slegs adviserend sal wees. Wetgewing is taboe. Maar die Interprovinsiale Raadgewende Komitee wat vanaf 1935 tot 1952 gefungeer het, was adviserend en tot sy sterwensuur het daar slegs enkele onderwyssake op sy lang agenda verskyn. „Dit het nuttige werk gedoen, maar dit het nie die gewenste koördinasie bewerkstellig nie. Selfs waar in beginsel ooreengekom is, het die een of ander provinsie in gebreke gebly om binne redelike tyd aan die ooreenkoms uitvoering te gee, en in werklikheid is slegs in sake van ondergeskikte belang algemene ooreenstemming bereik en besluite uitgevoer." [2)] In 1950, 15 jaar na die tot standkoming van die Komitee lui die O.V.S.- onderwyskommissie se verslag as volg .. „dat die Raadgewende Komitee nuttige dienste gelewer het, sal niemand ontken nie. Dat hy egter nie daarin geslaag het om die gewenste koördinasie in die onderwys van die land te bewerkstellig nie, word algemeen erken." [3)] Dit wil dus voorkom of 'n suiwer adviserende raad buite die kwessie is.

---

1). Bingle : Ons eenheidstrewe op onderwysgebied uit die Uniale oogpunt benader, 5.

2). U.O.D.- Jaarverslag 1938, (U.G. No. 59 - 1939).

3). Provinsiale Onderwyskommissie 1950, par. 50.

Ander weer sê die Raad moet statutêr wees, sonder om die krag van hierdie woord te omlyn. Volgens senator Pauw,[1] sal 'n raad of dit nou administratief deur benoeming of deur interdepartementele reëlings in die lewe geroep word, en of die Raad deur wetgewing, d.w.s. statutêr, tot stand kom, solank as wat sy funksie sonder meer adviserend t.o.v. beleid is vir 'n uitvoerende komitee of 'n Minister, sonder dat die beleid in uniale wetgewing vasgelê word, sal fungeer in elk geval tot futiliteit.

Die huidige Nasionale Onderwysraad is geensins op opvoedkundige grondslae gefundeer nie, maar wel op ex officio provinsiale verteenwoordiging op die hoogste vlak, m.a.w. die federale kleur oorskadu die uniale uitkyk. Hierteenoor staan die Interkerklike Komitee se aanbeveling dat die Raad binne die Onderwyswet staan, dat hy die Minister adviseer t.o.v. onder andere wetgewing, maar hierdie wetgewing bly die verantwoordelikheid van die parlement.

(c) Samestelling van so 'n Onderwysraad.

Die vraag doem dadelik op of so 'n Onderwysraad uit lede van die belanghebbende partye sal bestaan. In opvoedkundige kringe is nog altyd gevoel dat so 'n Raad saamgestel sal wees uit gerypte opvoedkundiges. Die Interkerklike Komitee stel dit positief dat hierdie beraadslagende liggaam uit 'n beperkte getal persoonlikhede moet bestaan, persone met hoogstaande professionele en akademiese kwalifikasies, met ondervinding in opvoedingsaangeleenthede en met vrye kennis van landsomstandighede. Die keuse van

---

1). Pauw: Onderwysbeleid en -Beheer, 56.

hierdie persone moet berus in die diskresie van die Minister. [1] Hier word dus nie noodwendig voorsiening gemaak vir federale belange nie. Professor Coetzee gaan dan meer breedvoerig in op die funksie van so 'n raad. [2] Dit sal 'n statutêre liggaam moet wees wat onder Uniale wetgewing sal kan optree. Dit sal die Minister van Onderwys adviseer oor algemene, breë, opvoedkundige beleidsake, wat dan vir uitvoering aan die ondergeskikte liggame gegee sal word. Dit sal alle onderwys, uitgesonder hoër onderwys, dek. Wat die algemene onderwys betref, sal dit aan die provinsies voorskriftelik die breë beginsels voorsien, maar die provinsies sal self die mag ontvang om bo die gestelde minimum- vereistes meer en omvangryker fasiliteite te voorsien, sodat die een provinsie nie 'n ander hoef te strem in sy ontwikkeling nie. Alle aanbevelings van die onderwysraad sal aan die Parlement, deur die Minister van Onderwys vir bekragtiging moet voorgelê word. Daar hoef dus geen botsing te wees tussen die Uniale en provinsiale adviesrade nie, want die Uniale raad gee die hoofbeginsels vir die volksopvoeding, terwyl die provinsiale rade die besonderhede selfstandig uitwerk.

So 'n Raad sal nie na wens kan fungeer sonder die werk van 'n navorsingsafdeling nie : Sy aanbeveling moet minstens wetenskaplik gefundeer wees. - In Transvaal werk die bestaan van die Onderwysraad bygestaan deur 'n navorsingsburo uitstekend. Dit is noodsaaklik

---

1). Interkerklike Komitee : Aanvullende Toeligting, 9.

2). Coetzee : Uniale Beleid en Beheer in verband met die Openbare Skoolwese, 64.

dat alle beplanning op navorsing sal berus. Langtermynbeplanning noodsaak navorsing. [1]

(d) Beheer deur die Sentrale Regering.

Daar was nog altyd 'n indirekte vorm van kontrole van provinsiale onderwys deur die Unieregering. Daar was altyd beheer deur die Tesourie t.o.v. kapitale sowel as lopende uitgawes. Dit is 'n natuurlik en noodsaaklike kontrole. Die sentrale regering is die senior vennoot in die finansiering van die onderwys. Ten spyte van die finansiering vir die onderwys vir 'n aansienlike deel, is daar byna 'n totale afwesigheid aan uniale kontrole van die wesentlike onderwys. [2] Strafbepalings of sanksies van die Unieregering teen die provinsies sou volgens senator Pauw oorbodig wees, want die provinsies het in die verlede hulle verantwoordelikheid uitstekend nagekom.

Daar moet egter rekenskap gegee word van die uitvoering van die beleid, dit geskied deur middel van jaarverslae. Hier stel senator Pauw voor dat al hierdie jaarverslae, insluitende die van die D.O.K.W., na die Onderwysraad gaan en dan aan die Minister voorgelê word met kommentaar en aanbevelings. Dit dan, tesame met die geouditeerde finansiële state behoort die enigste beheer te wees.

4. Wetgewing.

Na die sekerheid wat ons nou het dat alle pogings wat aangewend is tot koördinasie nie geslaagd was nie en dat 'n uniale eenheidsbeleid in die onderwys

---

1). Pauw: Onderwysbeleid en -Beheer, 57.

2). Id., 58.

nie langs hierdie weg bereik kan word nie, is ons terug by die uitspraak van die Rooskommissie van 1934, nl. dat tensy die destydse voorgestelde Interprovinsiale Raadplegende Komitee die gewenste „koördinasie" binne 'n jaar of twee na sy instelling kan bewerkstellig, „die wetlike kontrole van hierdie saak deur Parlementêre wetgewing die enigste alternatief is." Byna 25 jaar is verstreke sedert die Interprovinsiale Raadplegende Komitee begin funksioneer het, dit het nie aan sy doel beantwoord nie, en wetgewing is ook nie ingedien nie.

In die Verenigde Koninkryk en Skotland is in 1944 en 1945 onderwyswette aangeneem, in Swede is in 1950 'n Skoolhervormingswet en in Nederland is die onderwyswetgewing van 1950 en 1952, onlangs weer hersien. In Suid-Afrika is die groot taak van Bantoe- rehabilitasie aangepak deur na die onderwys te gryp as die sterkste en mees effektiewe middel tot verwesenliking van die doel. Hulle het 'n eenheidsbeleid, onderwysrade en 'n mate van plaaslike beheer en plaaslike verantwoordelikheid, net wat die C.N.O.- voorstanders vra.[1)]

(a) Beoogde Wetgewing.

Op Vrydag 25 Julie 1958 het mnr. M.D.E. de Wet Nel, Minister van Onderwys, 'n belangrike beleidsverklaring in die Volksraad gedoen na aanleiding van die mosie van mnr. Dirk Mostert. Die belangrikste punte in sover dit hierdie studie raak is :[2)]

(i) Die Minister is ten gunste van een nasionale doelgerigte onderwysbeleid en daarmee in verband

---

1). Pauw: Onderwysbeleid en- beheer, 54.

2). Du Plessis: Die Sukkelgang van Suid-Afrika om sy Onderwys tot 'n sistematiese geheel te ko-ordineer, 5.
Die Transvaler, 26 Julie 1958, 13 Oktober 1958, 14 November 1958.

die tot standkoming van 'n Uniale Onderwysraad. Hy gaan die aangeleentheid in raadpleging met alle instansies grondig ondersoek.

(ii) Hy oorweeg die vraag of die aangeleentheid nie deur 'n omvattende Wetgewing gedek moet word nie.

(iii) Die onderwys skep die klimaat waarin die volk groei en as die klimaat nie reg is nie, kan nie verwag word dat die landsvraagstukke opgelos word nie. Die ongerustheid wat daar in die land oor onderwys bestaan, is 'n teken dat die klimaat nie reg is nie. Dit is sy plig om daarvan kennis te neem en te sien wat hy kan doen om 'n gesonde toestand te skep.

(iv) Daar moet daadwerklik opgetree word om die tegniese leerkragte wat die land nodig het, op te lei.

(v) Hy is 'n voorstander van grondige godsdiens-onderrig in die skoolwese en hy gaan baie aandag aan die bevordering daarvan gee sover dit in sy mag is.

Op 8 Augustus 1959 het dr. Verwoerd, die Eerste Minister, tydens die opening van 'n skoolsaal aan die Hendrik Verwoerd Hoër Skool, aangekondig dat dit die voorneme is om in wetgewing vas te lê wat die essensiële kenmerke van die land se onderwys moet wees. Die Regering sal die ideale met wetgewing formuleer en provinsiale owerhede sal hul daarby moet aanpas.[1] 'n Storm het, van die kant van die Engelse pers oor hierdie aankondiging, losgebars: Die provinsies sou hulle beheer oor die onderwys nou kwyt wees en C.N.O. sou op die land afgedwing word.[2] Op die jaarkongres van die Nasionale Party in Natal het adv. Vorster die stelling van dr. Verwoerd herhaal dat wetgewing kom om 'n eenvormige beleid vir die Unie in te stel.[3]

---

1. Sunday Times, 9 Augustus 1959.
   Die Transvaler, 10 Augustus 1959.
   Die Vaderland, 10 Augustus 1959.
2. Sunday Times, 9 Augustus 1959.
3. Die Transvaler, 29 Augustus 1959 en 14 September 1959.

Op 'n vergadering van skoolhoofde in Johannesburg het adv. Vorster 'n uiteensetting gegee van die voorgenome wetgewing.[1]

Die onderwysgeskiedenis leer ons dat, hoewel onderwyshervorming baie langsaam op dreef kom, die tyd wel aanbreek wanneer volksbehoeftes so sterk opdam dat die walle van konserwatisme, provinsialisme en eie belang voor die vloed breek, en nuwe oriëntasies ontstaan. Dit wil voorkom asof die tyd lankal reeds ryp is.

Dit word verder vertrou dat die wetgewing aan die begin van 1960 wel ingedien sal word, want wetgewing wat vandag in werking gestel word, kan hul resultate op sy vroegste in 1970 begin openbaar. ,,Ons plant nie mielies of pampoene nie, maar voed kinders op." Prof. S.A.N.Lowndes praat van 'n ,,slow and silent social revolution".[2]

Hoewel die verklaring van die Minister ook geen aanduiding gee wat die aard van die wetgewing sal wees ten opsigte van Uniale-beleid nie, wil daar vertrou word dat dit op die vier hoekstene van die Afrikaner se histories gefundeerde onderwysstelsel, nl. die uitbouing van ons Christelike lewensbeskouing; die uitlewing van die nasionale karakter, eie volkskultuur en volksroeping deur die medium van die moedertaal; en, die handhawing en uitbouing van die beginsel van ouerseggenskap, sal berus.

5. <u>Eie Siening:</u>

(a) <u>Beïnvloeding van ons onderwysstelsel gedurende 1910-1959 deur ons stamlande en die V.S.A.</u>

Die Nederlandse onderwysstelsel met sy klem op ouerseggenskap en partikuliere inisiatief het invloed uitgeoefen op die C.N.O-rigting. Waar die Afrikaanse Kerke en die C.N.O.-voorstanders die enigste groep was wat steeds teen die huidige stelsel in Transvaal beswaar aangeteken het en druk uitgeoefen het deur getuienis voor kommissies te lei, afvaardigings tot die Administrateur en Direkteur te rig en selfs druk op die Provinsiale Rade uit te oefen om geringe toegewings vir die plaaslike liggaam te kry, was dit eintlik asgevolg van Nederlandse beïnvloeding.

---

1. Saterdag, 12 September 1959.
   Transvaler, 14 September 1959.
2. Pauw: Onderwysbeleid en -Beheer, 54.

Die Transvaalse opvoedkundiges het steeds gaan lig aansteek by ons stamlande en die V.S.A. met die gevolg dat ons onderwysmetodiek veral Westerse beïnvloeding toon. Die De Villierskommissie en die Oorsese Sending getuig beide van beïnvloeding.

Sedert die eerste wêreldoorlog en veral tydens die tweede wêreldoorlog het in ons stamlande en die V.S.A. die besef van die belangrikheid van die onderwys sterk na vore getree. Die nasionalisering van die onderwys het dan tot 'n mate in elkeen van die Westerse lande gebiedend geword, want alleen deur 'n mate van sentrale beheer kan die onderskeie regerings toesien dat die onderwys sodanig behartig word dat die beste belange van die land daardeur gedien word.

Die De Villierskommissie en ook later die Interkerklike Komitee het beide, hoewel die verspreiding van die beheer verskil het, tot die slotsom geraak dat daar 'n nasionale beleid moet wees wat sal verseker dat aan al die behoeftes van 'n snel ontwikkelende land voldoen word.
Hierdie aanvaarding van die nasionale belang en die daarmee gepaard gaande sentralisering van die onderwys sal seker ook sy invloed in die Unie laat geld.

Daar kan dus verwag word dat plaaslike liggame, veral skoolkommissies, groter seggenskap sal kry, maar dit is ook waarskynlik dat daar aan die bo-punt van die onderwysstelsel, d.w.s. by die sentrale regering verskerpte beheer sal intree, al is dit dan net om toe te sien dat die nasionale beleid uitgevoer word.

(b) <u>Faktore wat ons onderwysstelsel beïnvloed het</u>.

In Hoofstuk I is faktore genoem wat as agtergrond dien vir nasionale opvoedkundige stelsels.

Die twee groot blanke volksgroepe, die Afrikaanssprekende en die Engelssprekende, het gedurende die afgelope 50 jaar nie tot een groot volk ontwikkel nie. Waar dit die Smutswet se uitgesproke doelstelling was om die twee bevolkingsgroepe deur middel van die skool tot een volk te smee het die poging jammerlik misluk. Waar daar dwang in die onderwys toegepas is en dit daarop sou uitloop dat die Afrikaner sou verengels, aan die begin deur gebrekkige

moedertaal onderrig en in die veertiger jare deur dubbelmedium onderrig, het Afrikaanse instansies elke keer tot verset gekom en beheer oor die onderwys van die Afrikaanse kind geeis deur te wil oorgaan tot die stigting van eie C.N.O.-skole. Die gevoel van nasionale eenheid en nasionale bewussyn was te sterk by die Afrikaansprekende om hom deur die meerderwaardiger Engelse bevolkingsdeel te laat verswelg. Ook die Engelse bevolkingsdeel het weens die politieke en numeriese oorwig van die Afrikaanssprekende hom afsydig gehou van enige rasseversmelting. Vandag na 50 jaar het ons nog die twee groot bevolkingsgroepe wat tot 'n mate vreemd teenoor mekaar staan, elkeen besig om, om sy eie redes, sy eie identiteit te probeer handhaaf. In Suid-Afrika is hier dus geen nasionale eenheid nie, en sal 'n aanvaarbare nasionale onderwysstelsel wat beide volksgroepe tevrede sal stel, moeilik verkry word.

Daar is op gewys hoe die Transvaalse onderwysstelsel gedurende die jare voor die Anglo-Boere-oorlog moeilik vorm kon aanneem weens die verarmde toestand van die Boerebevolking en die haglike ekonomiese posisie van die Republiek. Hierdie faktor het hom veral by die Afrikaner tot na die Tweede Wêreldoorlog laat geld. Die Afrikaner wat die ideaal van C.N.O. aangevoel het was ekonomies nooit daartoe in staat om sy eie privaat skole te stig en te beheer volgens sy eie lewensbeskouïng nie. Hy was gedwonge om hom toe te spits op die hervorming van die bestaande sentraal beheerde stelsel. In hierdie opsig is min verrig, want waar die provinsie en die staat betaal het vir die onderwys, het hulle ook die beheer behou.

Die Afrikaner se basiese geloof en tradisies, die oortuiging dat hy dit in hom het om op beslissende wyse sy toekoms te vorm, asook sy godsdienstige en kulturele erfenisse, is faktore wat ten spyte van sy ekonomiese agterstand bygedra het dat hy sy eie identiteit behou het. Hierdie faktore het vorm gegee aan die C.N.O.- ideale, ideale wat geleidelik verwesenlik word.

Taalprobleme het 'n byna oorheersende rol in die Transvaalse onderwysstelsel gespeel. Waar die moedertaal van die Afrikaner aan die begin slegs moes dien om Engels te leer sodat die hele onderwys dan deur medium Engels gegee kan word, het 'n volwaardige lewenskragtige taal ontstaan. Enige skending van die taalregte het dan steeds die grootste verset uitgelok sodat die C.N.O.- voorstanders gedreig het met die oprigting van eie moedertaal-skole.

Hierdie verskille ten opsigte van godsdienstige en kulturele erfenisse, taal, politieke agtergrond, algemene ekonomiese toestand en gevoel van volksamehorigheid het die verskille tussen die Afrikaanssprekende en Engelssprekende landsburgers beklemtoon en 'n buigsamer onderwysstelsel voorkom. Die aanvanklike stelsel soos gegiet deur die Smutswet met die doel om die bevolkingsgroepe te verenig, moes ten alle koste gehandhaaf bly, want daarin het die Engelse imperialis die verengelsing van die Afrikaner gesien. Vir die Afrikaner was dit noodsaaklik om deur sy Kerk en die C.N.O.- rigting hom te bevry van die beheerbande van die gesentraliseerde onderwysstelsel, want deur vryheid (veral plaaslike vryheid) te verkry, kon hy sy eie identiteit handhaaf en sy eie volksaard uitleef.

(c) Uniale, Provinsiale en plaaslike beheer.

Die Provinsies het in die Unie gedurende die afgelope half-eeu gevestigde regte verkry, en elkeen het ook na die totstandkoming van Unie 'n deeglike onderwysstelsel uitgebou. In enige stelsel wat vir die toekoms sou beoog word, sal die Provinsies dan ook deeglik in ag geneem moet word.

1. 'n Uniale Onderwysbeleid is eerstens noodsaaklik om die essensiële kenmerke van die land se onderwys vas te lê. Hierdie kenmerke moet die wese van die volk weerspieël, histories gefundeer wees, en dus die Afrikaner se Christelike lewensbeskouing, nasionale karakter, moedertaalonderwys en die beginsel van ouerseggenskap saamvat. Waar beleid en beheer onafskeidbaar is sal dit beteken dat die Unie-regering die nodige beheer uitoefen om toe te sien dat die landsbeleid uitgevoer word. 'n Deskundige Uniale

Onderwysraad kan dan die nodige eenvormigheid verseker. Die nodige beheer sal daarin bestaan dat die provinsies die vereiste verslae en statistiek aan die voorgestelde Uniale Onderwysraad verstrek ten einde aan te toon dat daar uitvoering gegee is aan die Uniale beleid.

2. Tweedens is 'n gedesentraliseerde stelsel van onderwysbeheer gewens:

(a) Provinsiale beheer: Die provinsies sal beheer hê oor alle onderwys tot by die voor-universitêre vlak. Universiteitsopleiding, opleiding van onderwysers en tegniese opleiding bo matrikulasie sal onder die Unie-onderwysdepartement ressorteer. Die voorskrifte en aanvanklike reëlings van die Suid-Afrika-Wet word dan streng uitgevoer. Die Provinsies sal moet uitvoering gee aan die breë nasionale beleid, maar sal andersins gewestelik outonoom wees, d.w.s. elke provinsie kan die breë beginsels op eie wyse toepas.

(b) Onderwysrade (Skoolrade).

'n Stelsel van Onderwysrade wat die plek sal inneem van skoolrade en beherende liggame, soortgelyk aan die wat deur die Nicolkommissie voorgestel is. Die bevoegdhede sal dieselfde wees van skoolrade en beherende liggame. Die Onderwysrade sal verkies word uit en deur die Ouerrade (skoolkommissies) van die betrokke Onderwysraadgebied, min of meer soos die geval is in die Vrystaat.

(c) Ouerrade (Skoolkommissies) word verkies deur die plaaslike ouers. Die intiemer beheer oor die skool moet sover moontlik aan die ouers van die kinders by elke skool oorhandig word. Hierdie Ouerraad moet die reg hê om deur middel van deskundige leiding, bv. van 'n Keurkomitee, 'n onderwyser direk by die Departement aan te beveel vir aanstelling. Die Departement laat hom lei deur die aanbeveling van die ouers maar die finale keuse berus by die Departement.

Dit is wenslik dat die ouers bydra tot die opvoeding van hulle kinders, al sou dit dan net verwag word dat hulle die skoolboeke en leermiddels moet betaal. Partikuliere inisiatief kan sorg vir

behoeftige kinders of daar kan boekbeurse beskikbaar gestel word. Dit behoort 'n mate van ouerverantwoordelikheid en belangstelling te verseker.

Die plaaslike owerhede (Skoolrade en Skoolkommissies) is weer op hulle beurt plaaslik outonoom.

---oOo---