HOOFSTUK VI.

GELDELIKE BEHEER VAN DIE ONDERWYS.

1. TOESTANDE VOOR 1905.

Gedurende die trekjare was daar nie sprake van 'n georganiseerde onderwysstelsel nie. Wanneer die trek van tyd tot tyd tot stilstand gekom het, het die ouers, gewoonlik die moeder, die onderrig van hul kinders waargeneem. Indien daar 'n saamtrekkende skoolmeester was, het hy die onderrig van die kinders waargeneem. Enige vergoeding in geld of ware wat hom vir hierdie taak te beurt geval het, moes van die ouers kom.

Die eerste drie vaste onderwysers in die Transvaal, die here H. van der Linden, J.W. Spruyt en W. Poen het op 29 Julie 1851 uit Nederland by die trekkers aangekom. Die eersgenoemde twee persone is in 1852 deur die Volksraad aangestel, terwyl mnr. Poen deur die Lydenburgse Kerkraad in diens geneem is. In aldrie gevalle is die plaaslike kerkrade as toesighoudende liggame aangewys. Op Rustenburg was die kerkraad vir die onderwyser se traktement verantwoordelik, terwyl die ouers op Potchefstroom die onderwyser se salaris betaal het deur 'n heffing van skoolgelde.

Hoewel die owerheid goedkeuring moes verleen en die benoemings moes maak, is alle verdere verantwoordelikheid aan plaaslike kerkrade en hulle ondernemingsgees oorgelaat.

In 1859 het die „Algemene Kommissie vir die Onderwys"[1] aanbeveel dat die staat die salaris van die

1. Coetzee: Onderwys in Transvaal, 27.
   Eerste lede van die Kommissie:
   Ds. D. van der Hoff, Mnr. B.C.E. Proes,
   Ds. P.A.C. van Heyningen, Mnr. H. van der Linden.

onderwysers moes betaal en dat skoolgelde gehef moes word. Daar moes egter voorsiening gemaak word vir gratis onderwys aan behoeftige leerlinge.

Die nuwe onderwyswet van die Republiek is in Februarie 1866 deur die Volksraad aangeneem en artikel 9 het bepaal dat die Volksraad jaarliks die onderwysuitgawes moes beraam maar die beheer oor onderwys aan die „Algemene Kommissie vir die Onderwys" moes oorlaat.

Die eerste volledige onderwyswetsontwerp van die Suid-Afrikaanse Republiek, bekend as die Burgersonderwyswet, is in 1874 aangeneem.[2] Hierdie onderwyswet het die ou tradisie van ondersteunde staatsonderwys afgeskaf en in die plek daarvan 'n stelsel van staatskole gestel. Die toelae[3] vir elke klas skool is deur die regering vasgestel en betaal.

Onderwyswet No. 1 van 1882 van S.J. du Toit het staatsondersteunde skole andermaal in die lewe geroep. Van staatsweë is jaarliks 'n bydrae van £3 per leerling aan laerskole en £5 per leerling aan middelbare skole toegestaan. Kragtens hierdie wetgewing was die skoolkommissies van hierdie skole benewens die toesig oor die skole ook vir die oprigting van behoorlike skoolgeboue en die verskaffing van meubels en ander toebehore verantwoordelik. Hierdie uitgawes moes uit die staatsbydrae en die skoolgelde wat die ouers van skoolgaande kinders betaal het, gedek word.

Kragtens Onderwyswet No. 8 van 1892 moes Superintendent Mansvelt, wat ds. S.J. du Toit in 1891 opgevolg het, die onderwys organiseer, administreer en die uitgawes beheer.

Hierdie wet het neergelê dat die toelae aan skole

---

2. Wet No. 4 van 1874.
3. Coetzee: Onderwys in Transvaal, 37.

vasgestel sou word volgens die skoolstanderd en die totale bedrag wat ingesamel is deur die heffing van skoolgelde en die vrywillige bydraes. Hierdie toekenning het driemaandeliks geskied op die basis van £5 vir elke £2 aan skoolgelde geïn. Aan laer- en middelbare skole is onderskeidelik 'n maksimum toelae van 25s. en 35s. per leerling toegestaan. Die toekenning sou nie geskied alvorens die Superintendent alle reëlings van die skoolkommissie in verband met die onderwyser, die skoolgeboue, ens., goedgekeur het nie.

In die geval van ambagsonderwys wat leerlinge na voltooiing van standerd III aan middelbare skole wou volg, het die staat onderneem om £1 per leerling per kwartaal te betaal,[4] terwyl daar vir die hoëronderwys van meisies 'n driemaandelikse toelaag van 45s. per leerling toegestaan[5] is.

Kragtens ordonnansie No. 7 van 1903 van die Kroonkolonie Bestuur sou onderwys die plig van die staat wees. Hierdie wetgewing van E.B. Sargant is ook deur Selborne in 1905 gehandhaaf en in die Smutswet van 1907 opgeneem. Voortaan sou die regering alle geldelike verantwoordelikheid aanvaar.[6]

2. GRATIS ONDERWYS: ADAMSON SE STANDPUNT.

Die Koloniale Sekretaris het dit as vanselfsprekend beskou dat gratis laeronderwys moes voort bly bestaan:

> "In considering the financial aspect of the question I take it for granted that the policy of free primary education will be retained in the Colony."[7]

Adamson het hom hiermee vereenselwig, omdat dit 'n waarborg vir bestaansbeveiliging en 'n regstreekse

---

4. Wet No. 8 van 1892, afdeling G, 43 tot 45.
5. Ibid, artikels 61 tot 68.
6. Wet No. 25 van 1907, 85 tot 86.
7. Duncan: T.O.D. Jaarverslag 1906, 2.

demokratiese reg was.

> "..... free primary education for all who desire it, should, in this Colony, most assuredly be forthcoming."[8]

Gratis laeronderwys kan in belang van die staat en die gemeenskap wees slegs wanneer dit verpligtend gemaak word. Derhalwe is daar dan ook kragtens seksies 20 tot 22 van die Smutswet gehandel en is daar reeds in 1909 skoolbesoekbeamptes aangestel. In teëstelling met algehele gratis laeronderwys, was dit die verwagting dat ouers, wat daartoe in staat was, vir middelbare onderwys vasgestelde skoolgelde moes betaal. Aan begaafde leerlinge kon kwytskelding van skoolgelde toegestaan word, dog in 1914 is hierdie skoolgelde deur Ordonnansie No. 7 afgeskaf en hoewel Adamson as amptenaar heeltemal bereid was om die staatsbeleid te eerbiedig is sy beskeid:

> "A sound solution would seem to be to provide for all pupils who qualify for the secondary course, to charge no fee when it can be shown that this would be a deterrent, but to impose a reasonable fee when this is not the case."[9]

3. INKOMSTES EN UITGAWES.

(a) Inkomstes.

Voor die totstandkoming van die Unie van Suid-Afrika het die Transvaalse regering die inkomste vir onderwys deur 'n eie belastingstelsel verkry. Na 1910 is die provinsiale inkomste deur verskeie finansiële verhoudingswette van tyd tot tyd soos volg bepaal:[10]

---

8. (i) T.O.D. Jaarverslag 1906, 119 en vergelyk
   (ii) T.O.D. Jaarverslag 1914, 12.

9. T.O.D. Jaarverslag 1914, 13.

10. (i) First Report of Financial Relations Commission, U.G. 11-1912.
    (ii) Rapport van de Provinciale Financiën Kommissie, U.G. 19-1923.

(i) 'n Pro-rata toewysing deur die Unieregering op grond van die ingeskrewe aantal leerlinge van elke provinsie. Daar is verder ooreengekom dat hierdie bedrag nie minder as die helfte van die provinsiale onderwysuitgawes moes wees nie.

(ii) Belastings wat deur die provinsies kragtens ooreenkoms gehef kon word.

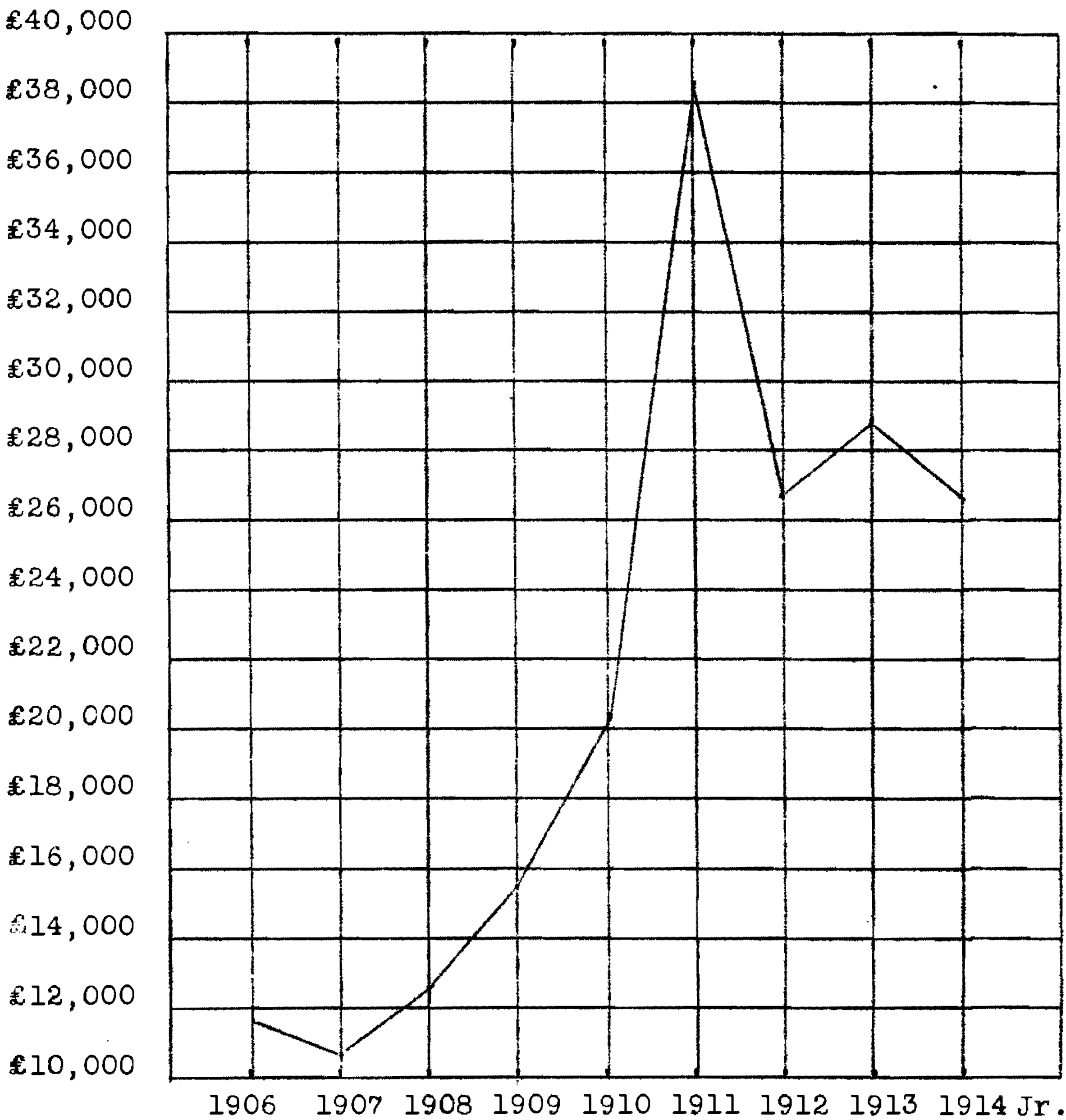
(iii) Bepaalde belastings wat deur die Unieregering aan die provinsiale regerings oorbetaal is, omdat laasgenoemdes kragtens ooreenkoms hierdie belastings nie kon hef nie.

(iv) Nuwe belastings wat kragtens seksie 85(1) van die Suid-Afrikawet deur die provinsies gehef kon word.

Die enigste onafhanklike inkomstebronne waaroor die Transvaal beskik het was skenkings van private persone, publieke korporasies en stadsrade. Verder het die „Witwatersrand Council of Education" £85,000 geskenk en het boere hul arbeid en soms ook boumateriaal vir die oprigting van skoolgeboue gratis aangebied. Die heffing van skoolgelde vanaf 1906 tot 1914, toe dit deur ordonnansie No. 7 afgeskaf is, het die volgende inkomstes opgelewer:

<u>Inkomstes uit skoolgelde</u>.

Skaal: 1 blok stel £2,000 voor.



As die lopende inkomstes uit skoolgelde en onderwysuitgawes vir die jare 1907 tot 1914 vergelyk word, is dit duidelik dat die leeueaandeel deur die staat voorsien is.

	Inkomstes.	Uitgawes.
1907	£10,668	£400,999
1908	£14,253	£496,490
1909	£17,261	£590,233
1910	£24,858	£617,859
1911	£38,492	£907,800
1912	£26,953	£658,511
1913	£28,592	£712,307
1914	£20,728	£756,859

Dis egter verstaanbaar dat skoolgelde en skenkings om alle praktiese oorwegings maar 'n druppel in die emmer was. Adamson se mening oor die finansiële reëlings kan kortliks soos volg saamgevat word:

> "The needs of the four Provinces have now to be met by allocations from Union funds;"[11]

Hierdie finansiëring sou in die praktyk daarop neergekom het, dat die een provinsie meer as die ander een sou ontvang, omdat die finansiëringsmetode van openbare onderwys van die provinsies onderling verskil het. Vir Transvaal was daar twee beginsels waarop die bekostiging van die onderwys berus het:

> "The first is, that the cost of education is met entirely from the central exchequer; and the second is that primary education is free."[12]

Vir hom was dit hoogs belangrik dat die geld aan die werklike onderwys bestee moes word.

> "It may be observed once more that a very large proportion of what is spent goes directly to the schools, as should be the case."[13]

Toe die onderwys in 1916 'n groottotaal van oor 'n miljoen pond benodig het, het hy die saak soos volg gesien:

> "Nearly a quarter of a million for the environment and more than four-fifths of a million for the sustenance of educational life within the environment....."[14]

Hierdie stygende eise wat die onderwys aan die staatsfinansies gestel het moes aan gereelde uitbreiding toegeskryf word. Van hierdie verhoogde eise het hy gesê:

11. T.O.D. Jaarverslag 1910, 84.
12. Ibid 1910, 85.
13. Ibid 1913, 32.
14. Ibid 1916, 57.

> "Practically the whole sum comes from the Provincial Exchequer; of direct revenue for educational purposes there is none, with the astonishing exception of trade-school and continuation-class fees."[15]

Die onderwysbegroting is jaarliks aan die Provinsiale Raad voorgelê en nadat dit goedgekeur is, is dit aan die Uitvoerende Komitee vir verdere oorweging en uitvoering opgedra.

> "Provision is made under Vote II of the Provincial Estimates for recurrent expenditure on education."[16]

Die verslag van die „Provinciale Financiën Kommissie"[17] het nie by hom enige verbasing gewek nie.

> "We have not failed to point out the financial consequences of proposed developments."[18]

Hy was besonder ingenome met hul aanbeveling dat die Unieregering se bydrae tot die provinsiale inkomste by wyse van 'n toelae moes geskied wat volgens die gemiddelde skoolbesoek bereken moes word. Hieroor het hy hom soos volg uitgespreek:

> "This singling out of education as a national responsibility of first importance is very gratifying. Education is to be the care of the national Parliament; the Union subsidy is to provide the where-withal for it; and the basis of financial relations is to be educational needs. The schools are not to be dependent on the ups and downs of provincial finance."[19]

Die Unieregering het met die volgende ooreenkoms dit vir die Provinsiale Administrasie moontlik gemaak om hul uitgawes in verband met onderwys te bestry.

> „Onder hierdie stelsel het die Provinsiale Administrasies geldelike outonomie, en hulle word alleen aan bande gelê deur die verpligting in

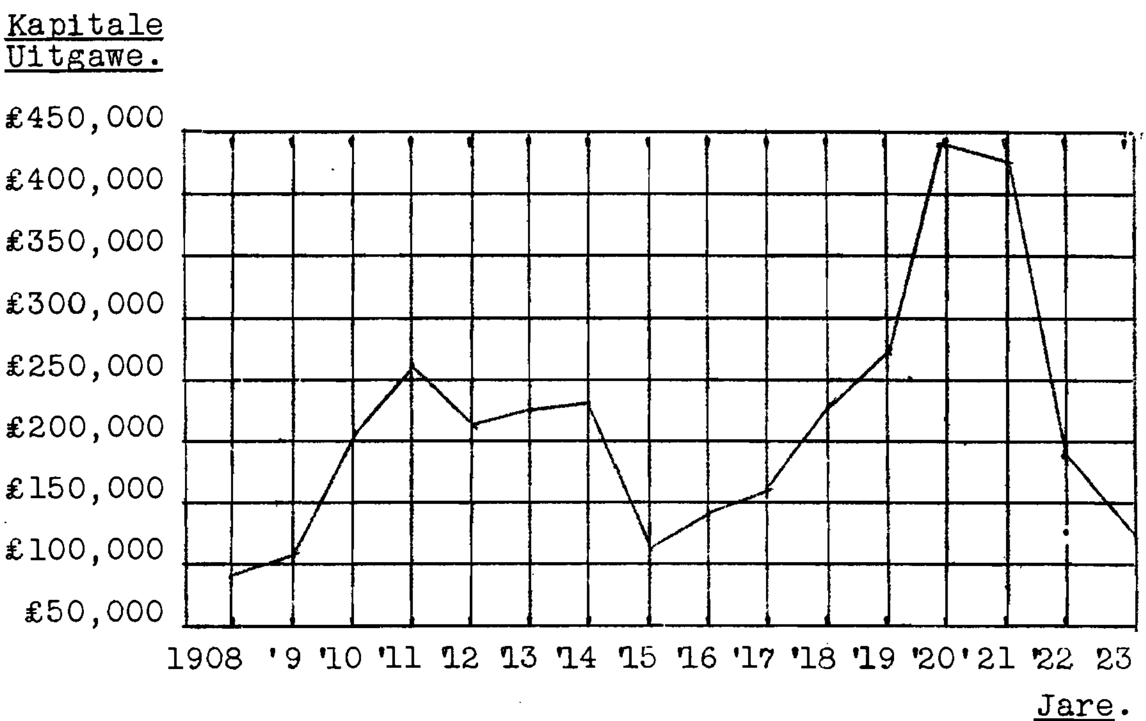
15. T.O.D. Jaarverslag 1916, 57.
16. Ibid 1918, 50.
17. U.G. 19, 1923.
18. T.O.D. Jaarverslag 1923, 11.
19. Ibid 1923, 11.

> ons wetgewing dat hulle die helfte van die bedrag wat hulle bestee aan dienste, self moet vind. Maar die ander helfte moet outomaties deur die Tesourie gevind word ....."[20]

Kapitale uitgawes sou deur leningsfondse en die Provinsiale toewysings uit inkomstefondse gedek word.

Onderstaande grafiek is 'n voorstelling van die behoeftes van die Transvaal van 1908 tot 1923.[21]

Skaal: 1 blok stel £50,000 voor.



(b) Uitgawes.

Die uitgawes is kragtens Ordonnansie No. 7 van 1903(1) en Onderwyswet No. 25 van 1907 (85 en 86) as staatsplig beskou en het bestaan uit kapitale en algemene lopende onderwysuitgawes.

> "So far as capital expenditure is concerned, the burden has fallen, in a very large proportion, on the central exchequer."[22]

Wat die jaarlikse lopende uitgawes betref was die toestand nie veel beter nie, aangesien die staat vir byna die hele bedrag verantwoordelik was.

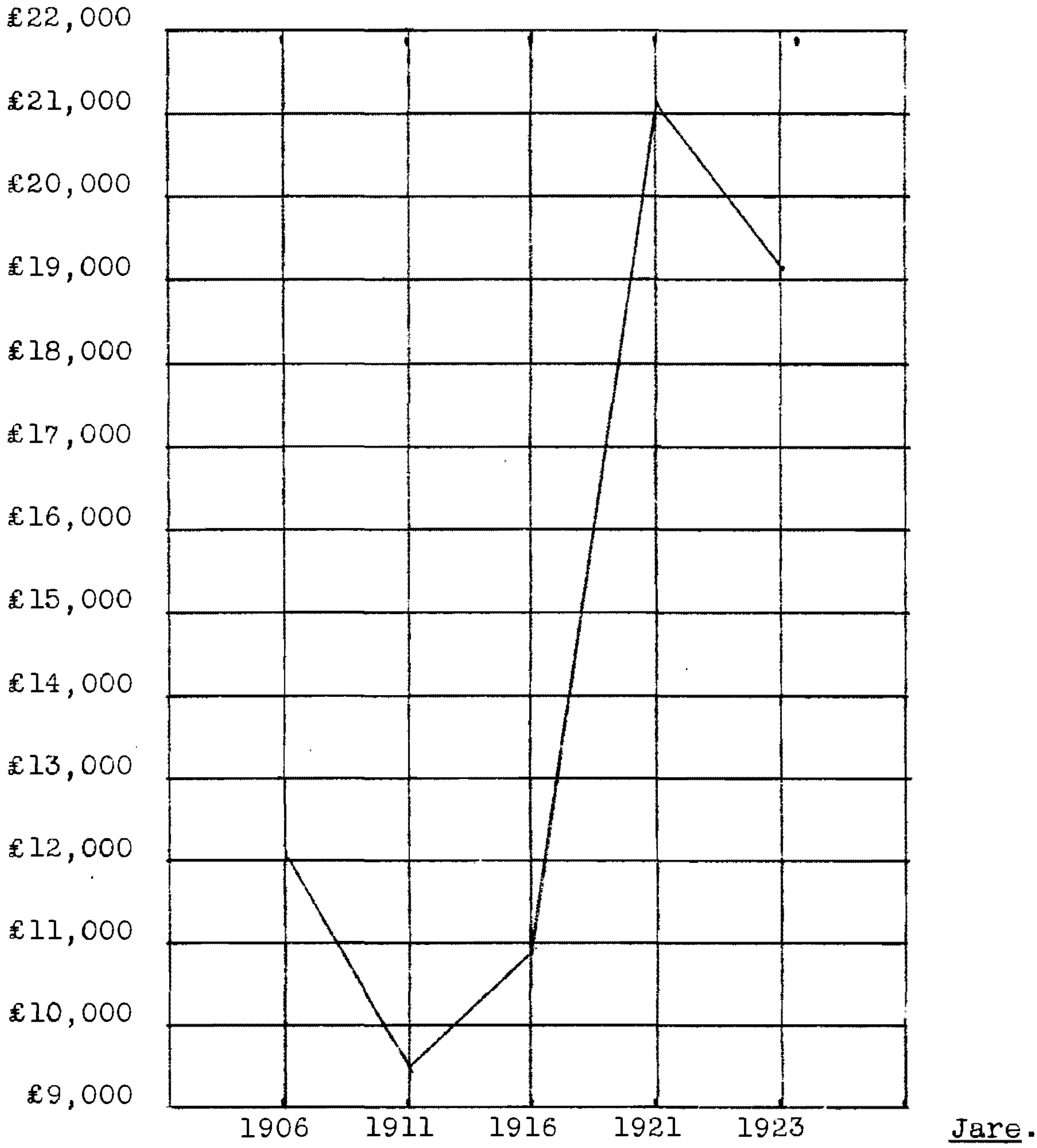
20. Havenga: Hansard No. 1 van 1950, 17.
21. Syfers tot die naaste £1,000.
22. T.O.D. Jaarverslag 1906, 116 tot 117.

> "The position then is that, ...
> ... both initial and recurrent expenditure have been met in a very large proportion from the public revenue of the Colony."[23]

In 1906 het die totale werklike onderwysuitgawes op £367,000 te staan gekom en in 1923 het die bedrag reeds £2,612,922 beloop.[24] Adamson se toeligtings in verband met hierdie groeiende onderwysuitgawes, soos tewens al sy jaarstate, is besonder lesenswaardig. Terwille van opheldering word die volgende uitgawes grafies voorgestel:

(i) <u>Administrasie</u>.

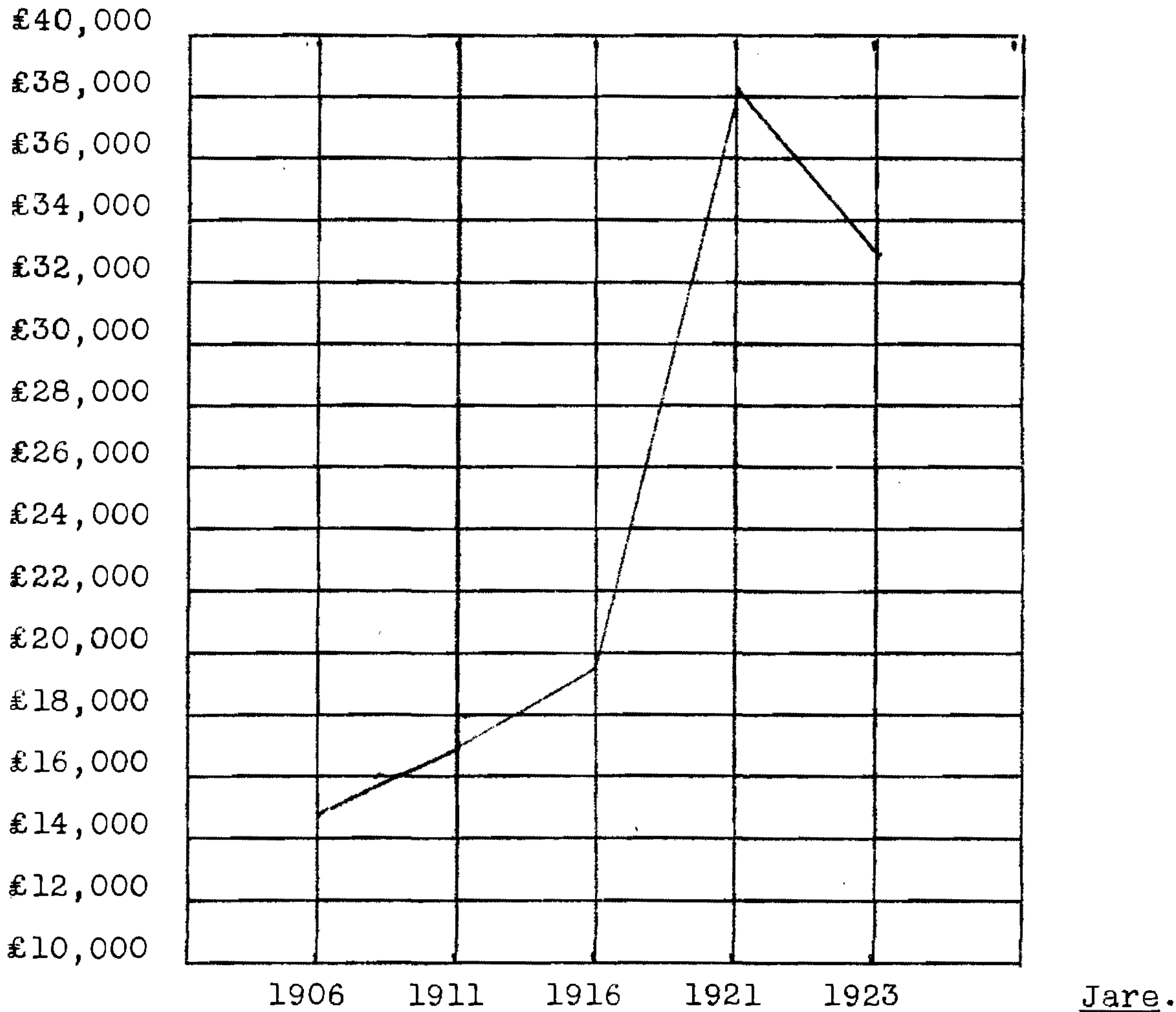
<u>Skaal</u>: 1 blok stel £1,000 voor.



23. T.O.D. Jaarverslag 1906, 117.
24. Ibid 1923, 80.

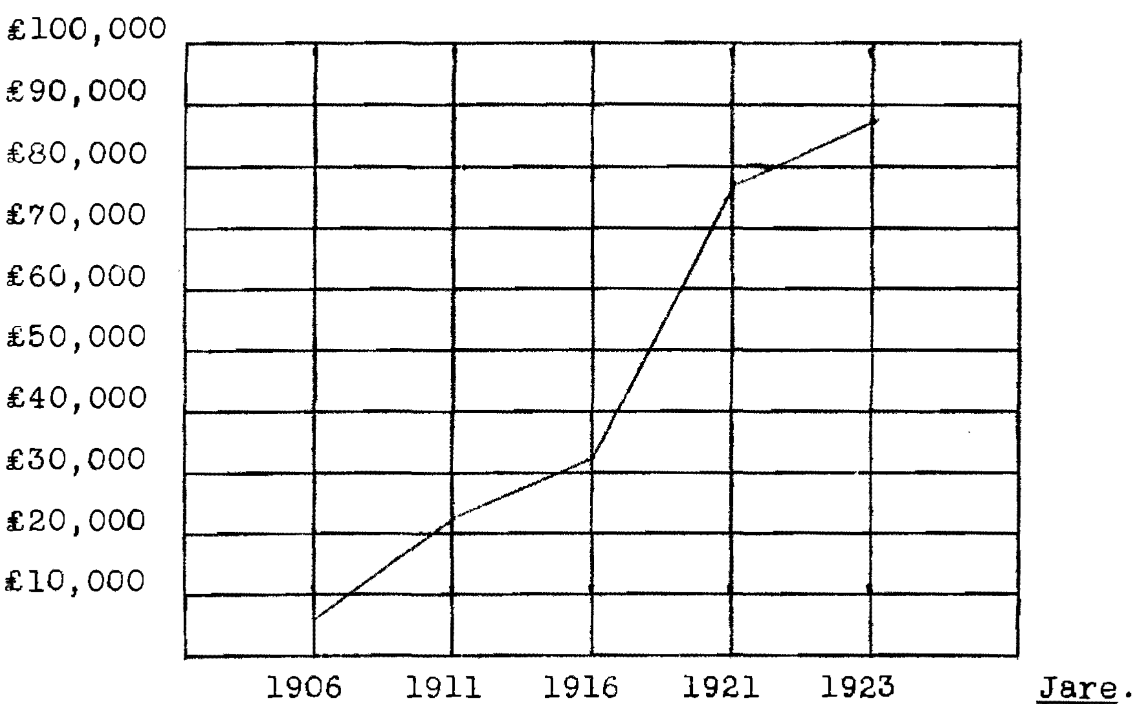
(ii) Inspeksie van skole.

Skaal: 1 blok stel £2,000 voor.



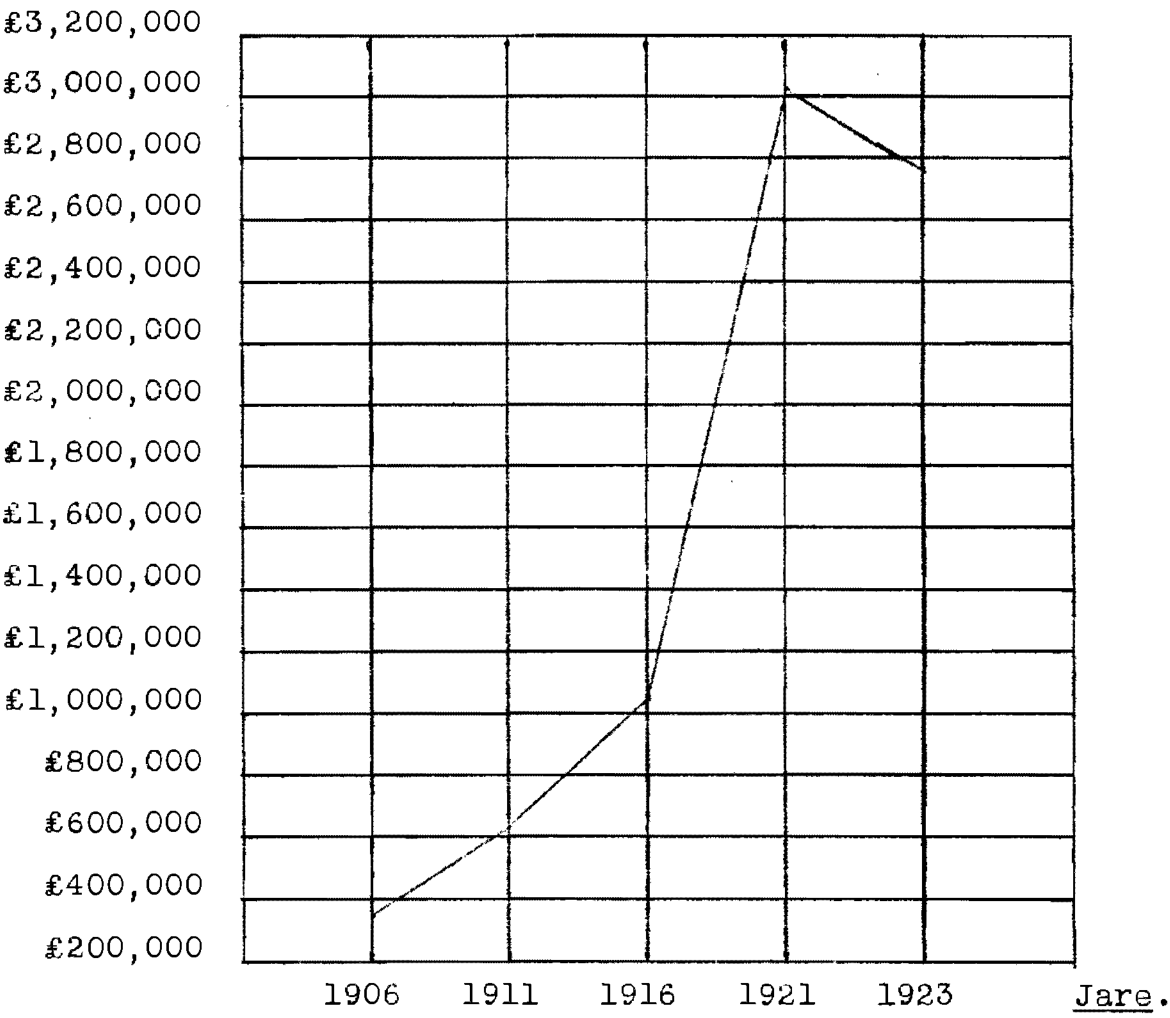
(iii) Nie-blankeonderwys.

Skaal: 1 blok stel £10,000 voor.



(iv) Onderwysuitgawes: Groottotaal.

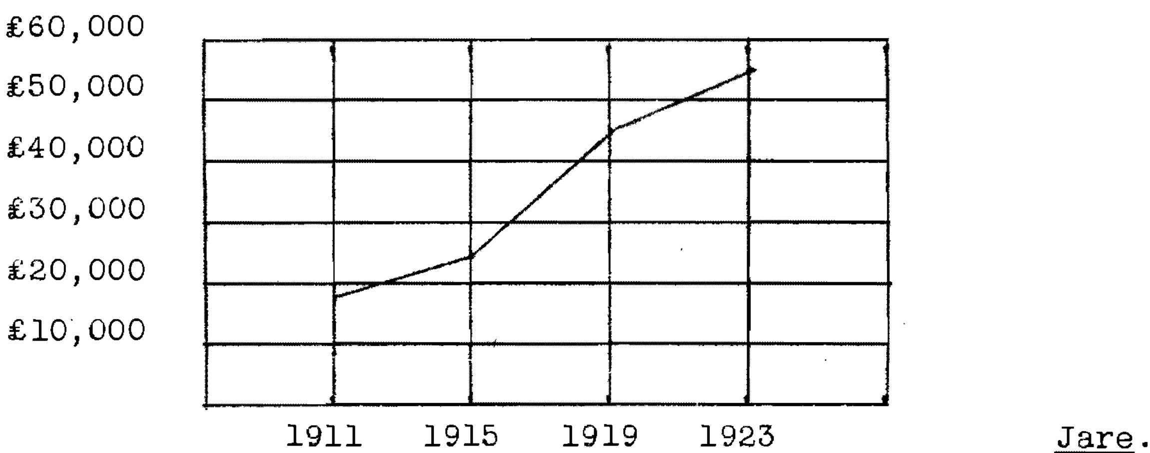
Skaal: 1 blok stel £200,000 voor.



Die volgende is grafiese voorstellings van die onderwysuitgawes na die totstandkoming van die Unie in 1910.

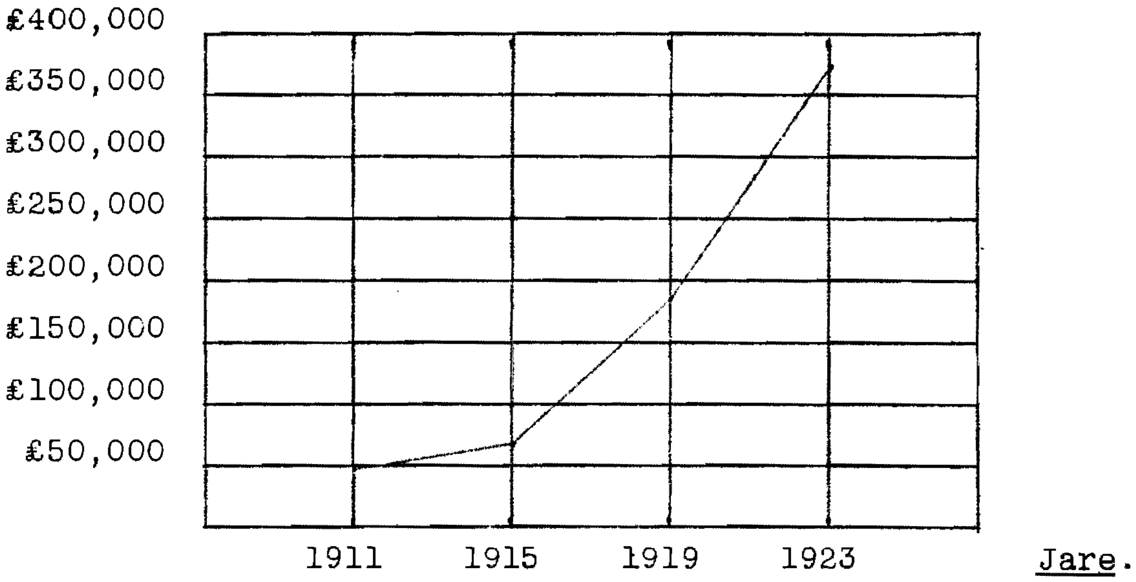
(i) Opleiding van leerkragte.

Skaal: 1 blok stel £10,000 voor.



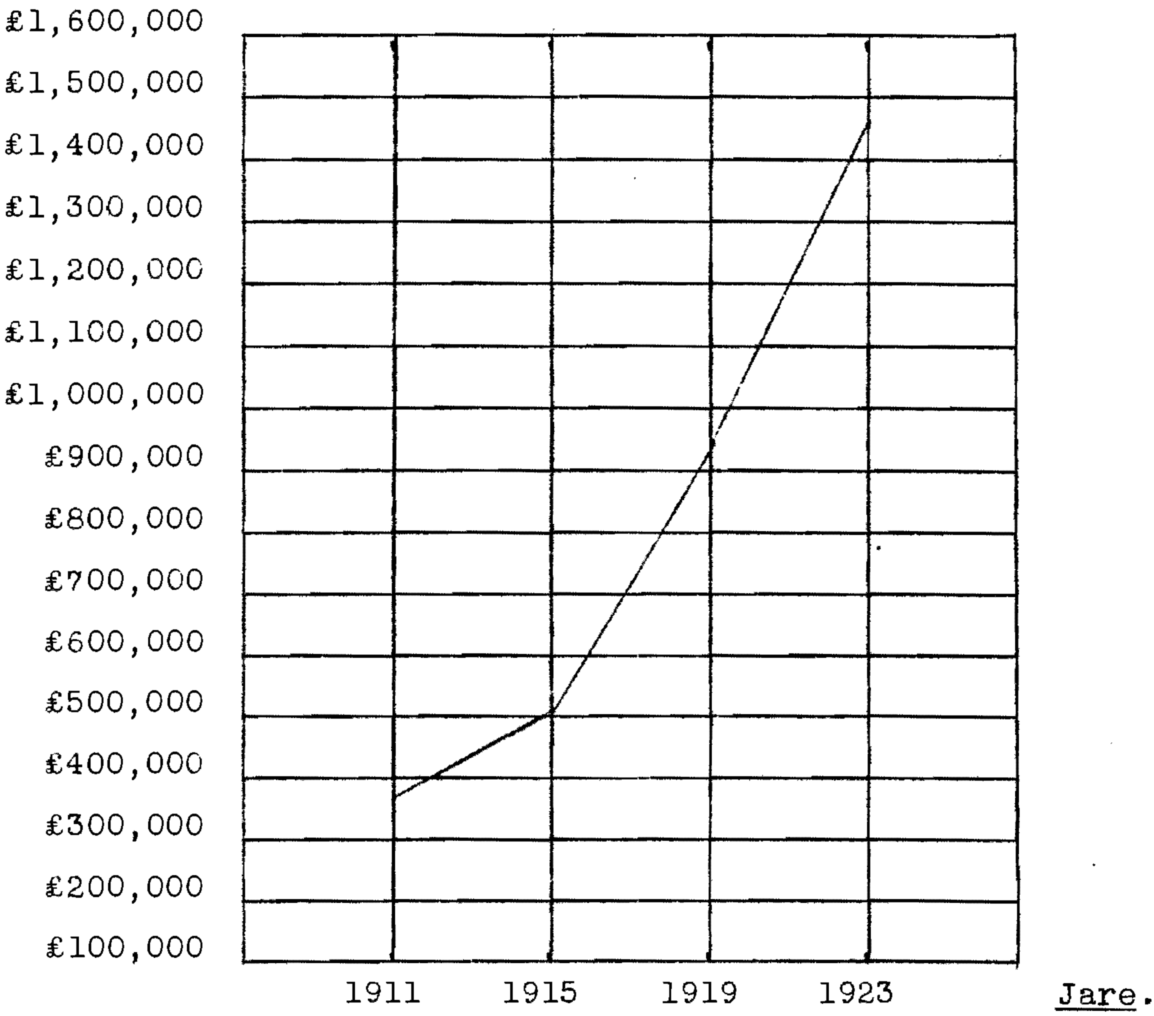
(ii) Middelbare onderwys.

Skaal: 1 blok stel £50,000 voor.



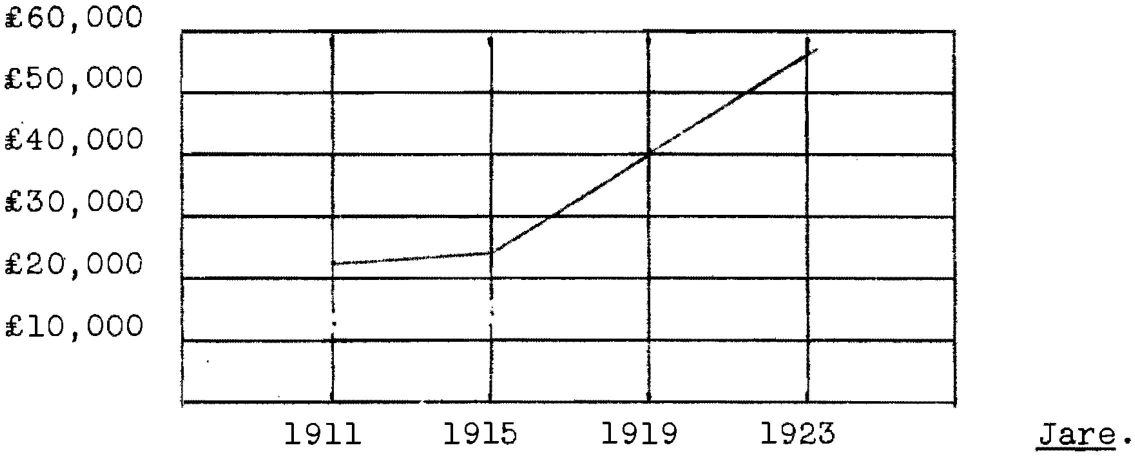
(iii) Laeronderwys.

Skaal: 1 blok stel £100,000 voor.



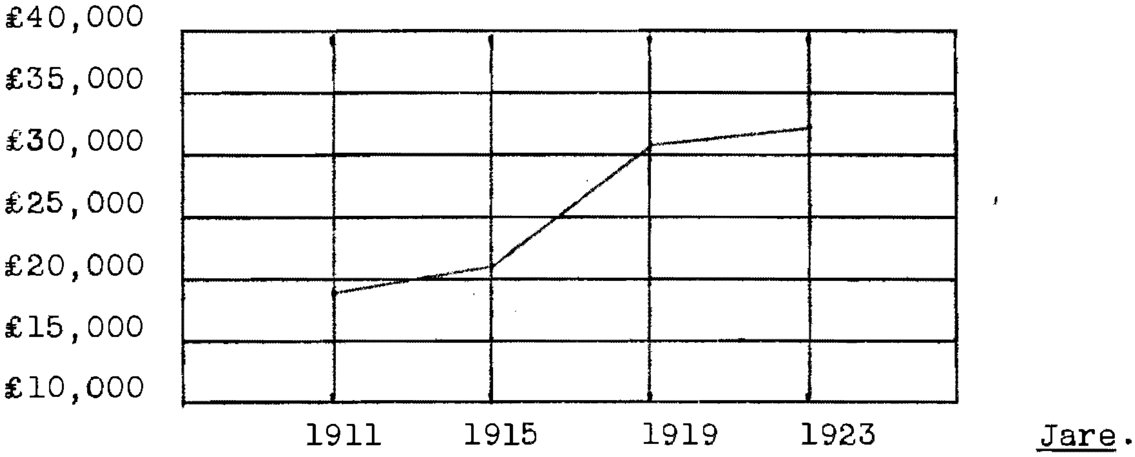
(iv) Tegnies-ambagsonderwys.

Skaal: 1 blok stel £10,000 voor.



(v) Skoolrade d.w.s. Plaaslike beheer.

Skaal: 1 blok stel £5,000 voor.



Hierdie grafieke toon die steeds groeiende uitgawes baie duidelik aan. Dit was ook die geval met uitgawes in verband met grotere werke wat die Departement van Publieke Werke in belang van onderwys aangegaan het. In die vyf jaar na die beëindiging van die Eerste Wêreldoorlog het die kapitale uitgawe aan hierdie werke oor die £3,000,000 beloop en dit in weerwil van Adamson se voorspelling in 1906.

> "..... but, when the buildings, for which money has been voted, are erected there should be a gradual,

> but substantial, reduction in the amount annually required for this purpose."[25]

Koste wat noodwendig aangegaan moes word vir vertalings, meer drukwerk en groter hoeveelhede papier, omdat daar onder andere in Suid-Afrika twee amptelike tale is, het meegebring dat die uitgawes hoër was as wat andersins die geval sou gewees het. Adamson het egter alles in sy vermoë gedoen om uitgawes te besnoei en hy was in staat om van alle uitgawes rekenskap te gee. Hy het dan ook in 1920 'n baie duidelike uiteensetting van die 33% aanwas in die uitgawes gegee en bygevoeg:

> "This is a very large increase, and seeing that expenditure on education (or, at any rate, the taxation makes it necessary) is in the focus of public attention at the present time, it is desirable to show exactly how it is to be accounted for."[26]

4. BEHEER OOR FINANSIES.

Die liggaam wat verantwoordelik was vir die regstreekse beheer oor finansies het beide wetgewende en administratiewe magte besit. Die Unieregering het met Order II op 'n toelae-basis vir onderwysuitgawes en met Order III vir publieke werke voorsiening gemaak. Alle geldelike verpligtings is dan kragtens bepaalde reëls en regulasies aan die Provinsiale Administrasie vir uitvoering opgedra. Wysigingswetsontwerp No. 3 van 1909 het bepaal dat die geldelike verantwoordelikheid nie by die Direkteur van Onderwys berus het nie maar wel by 'n ouditeur wat daarvoor aangewys sou word.

(a) Geldelike beheer van skoolrade.

Kragtens die Onderwyswet van 1907, seksie 62, was die regstreekse geldelike verantwoordelikheid van skoolrade soos volg:

25. T.O.D. Jaarverslag 1906, 117.
26. Ibid 1920, 64.

> "..... they meet the needs of their areas with regard to the repair of buildings, school furniture, and primary school bursaries, without reference to the department, out of sums allocated."[27]

Adamson het die werksaamhede van die skoolrade deeglik beheer, omdat sommige skoolrade onder die indruk verkeer het, dat hulle die toewysings kon oorskry en dat aan hulle aanvullende toewysings toegestaan sou word. Hy het hom oor hierdie standpunt baie duidelik uitgelaat.

> "The proper course is to keep well within the limits of the allocation from the first."[28]

Die skoolrade het ook op onregstreekse wyse geldelike verantwoordelikheid aanvaar:

> "This is due to the fact that they take the initiative with regard to the provision of schools, the staffing of schools, and the closing of schools."[29]

Die goedkeuring vir hierdie uitgawes moes egter vooraf van die Onderwysdepartement verkry word.

Die vraag is gestel waarom enige geldelike verantwoordelikhede aan skoolrade toevertrou moes word.

> "The general principle of public finance is that control of expenditure should rest where funds are provided;"[30]

Die antwoord hierop is deur die verhouding van skoolrade tot die Departement van Onderwys verskaf.

> "..... they are in these matters departmental agents."[31]

Dit het dan ook geblyk dat daar in die oprigting van nuwe skole geen geldelike verkwisting was nie. Wat die personeelverskaffing en die sluiting van skole betref, het skoolrade steeds meer toegewendheid en verdraagsaamheid

---

27. T.O.D. Jaarverslag 1910, 30.
28. Ibid 1911, 14.
29. Ibid 1910, 30.
30. Ibid 1910, 31.
31. Ibid 1910, 31.

getoon as wat werklik geregverdig kon word. Die direkteur het egter altyd die nodige stappe gedoen om besuiniging te verseker.

Die afsonderlike bankrekenings wat aan skoolrade vir hul regstreekse geldelike verantwoordelikhede toevertrou is, is vanaf Julie 1909 gestaak. Daarna sou die toewysings nie aan die skoolrade oorbetaal word nie maar hulle kon alle uitgawes teen hul toewysing in rekening bring en dan die gesertifiseerde rekenings aan die Onderwysdepartement deurstuur vir uitbetaling.

Die sekretarisse van skoolrade was dikwels nie ten volle met die amptelike werkmetodes vertroud nie en dit het dan ook onder andere tot die volgende ongerymdhede aanleiding gegee:[32]

(i) Uitgawes is vir dienste, wat nie onder die toewysing inbegrepe was nie, aangegaan.

(ii) Die toewysings is oorskry.

(iii) Regulasies is onjuis vertolk.

Die gewysigde regulasies het groter doeltreffendheid en eenvoudiger werkmetodes meegebring en die skoolrade tog nie van hul reg tot geldelike verantwoordelikheid heeltemal onthef nie.

Die toekenning van beursgelde het nogal heelwat vernuf vereis, omdat daar steeds meer aansoeke as die beskikbare aantal beurse was. Daar moes ook oorweeg word of vervoer- of losiesbeurse in bepaalde gevalle toegestaan moes word, of die vervoer gekoop of gehuur en hoeveel in elke geval betaal moes word. Hoewel hierdie en dergelike vraagstukke die werksaamhede van die skoolrade heelwat bemoeilik het, was niemand beter in staat om die werk te doen as die skoolrade nie.

Aangesien die toekenning van beurse in nou

32. T.O.D. Jaarverslag 1910, 33.

verband met Adamson se sentralisasie-beleid gestaan het, het hy die skoolrade versoek om die aansoeke van die standerd V-leerlinge van die platteland eerste te oorweeg.

Hoewel die skoolrade soms te tegemoetkomend was in verband met personeelverskaffing, kan gesê word dat hul die belange van die opvoeding op die hart gedra het en dat hulle hul ander geldelike verantwoordelikhede met nougesetheid, doeltreffendheid en spaarsaamheid nagekom het.

> "With firm central control, there is no reason why expenditure under the Transvaal Act should show the want of the steadying influence of a local rate."[33]

(b) Administrasie.

Omdat die styging in die uitgawes nie tred gehou het met 'n ooreenkomstige aanwas in die inkomstes nie, is die vraag deur die Tesourie, die Publieke Dienskommissie en die Geldelike Verhoudingskommissie geopper of die plaaslike gemeenskap nie ook geldelik aangeslaan moes word nie. Adamson het hom om onderstaande redes nie hiermee vereenselwig[34] nie.

(i) As 'n plaaslike liggaam gelde vir onderwys moet invorder kan besuiniging van meer belang wees as opvoedkundige oorweginge en as dit die geval is sal die algemene peil van die onderwys daaronder ly. Daar kan verwag word dat dienskontrakte van die onderwyspersoneel die eerste aan die beurt sal kom, want dan sal hulle ophou om staatsamptenare te wees. Dit sal aanleiding gee tot 'n twyfelagtige status en die opleiding van onderwysers(esse) sal daardeur nadelig beïnvloed word. Hierbenewens word daar in Suid-Afrika 'n te sterke neiging tot lokale beheer geopenbaar en ons moet onthou dat:

---

33. T.O.D. Jaarverslag 1910, 37.
34. Ibid 1906, 116 tot 126.

> "..... with any devolution of financial responsibility there goes a more than proportionately large devolution of control and responsibility....."[35]

(ii) Verder kan plaaslike heffing van en beheer oor gelde opvoedkundige aangeleenthede in die strydperk van politieke en godsdienstige debatte laat beland.

> "The moment education receives support from local rates, it is in the arena of parochial, political and religious controversy; it ceases to be in any sense a national affair."[36]

In Suid-Afrika mag daar nie van die onderwys 'n rassesaak gemaak word nie en waar die volk reeds redelik gunstig teenoor die sentrale stelsel staan, moet die gunstige verloop van sake nie onnodiglik versteur word nie.

(iii) Maar daar bestaan in Suid-Afrika ook 'n derde beswaar teen 'n stelsel van plaaslike bydraes en beheer oor gelde, in soverre dat alle dele van die land nie ewe welvarend en vooruitstrewend is nie. 'n Gebied soos die Witwatersrand is byvoorbeeld veel beter daaraan toe as 'n gebied soos die Waterberge. Derhalwe besluit Adamson:

> "There is danger of wrecking the system in order to secure financial equipoise."[37]

Hierbenewens was dit die algemene mening dat dit die plig van die staat is om elke seun en dogter ten minste tot sy of haar veertiende jaar op staatskoste van onderwysgeriewe te voorsien. In lande waar die demokratiese gees heelwat hoër vlam is daar selfs in die verband van die agtiende lewensjaar sprake.[38]

Die groot nie-blanke bevolking van Suid-Afrika het vir die witman noodwendig swaarder geldelike laste

35. T.O.D. Jaarverslag 1906, 117.
36. Ibid 1906, 118.
37. Ibid 1906, 119.
38. Ibid 1906, 123.

meegebring. Dit sou daarenteen 'n skending van die menslike reg wees om iemand die grondvereistes van die onderwys te weerhou slegs omdat hy nie daarvoor kan betaal nie.

As die las vir die staat te swaar sou word, het hy vertrou dat besnoeiing van onderwysuitgawes die laaste aan die beurt sou kom. As 'n plaaslike heffing van gelde ingevoer moes word, dan moes hierdie gelde in belang van plaaslike administrasie en tot die stoflike welvaart van die skool, geboue, meubels, ens. aangewend te word.

> "The salaries of the teaching staff should remain a central charge, and subject only to Departmental regulation."[39]

Volgens hom kon alle soorte onderwys ook nie deur die heffing van skoolgelde verskaf word nie.

> "This would be a retrograde step."[40]

In 1917 is die uitgawes aan huur, belasting, brandstof, lig, reiniging, meubels, uitrusting en kleinere werke met die toestemming van die Tesourie van Order III na Order II oorgeplaas.

'n Volledige lys van die geldelike werksaamhede van die Administrasie was toe soos volg:

<u>Order II - Onderwys</u>:[41]

(i) Administrasie.
(ii) Skoolinspeksie.
(iii) Mediese-inspeksie en mediese behandeling van skoolkinders.
(iv) Opleiding van onderwysers.
(v) Middelbare onderwys.
(vi) Laeronderwys.
(vii) Gekombineerde laer- en middelbare onderwys.
(viii) Tegniese en industriële onderwys.
(ix) Onderwys van nie-blanke kinders.
(x) Skoolrade en beherende liggame.
(xi) Plaaslike werke.
(xii) Algemeen.

---

39. T.O.D. Jaarverslag 1906, 120.
40. Ibid 1906, 119.
41. Raadpleeg T.O.D. Jaarverslag 1918, 73 tot 75.

(c) Staatsdepartemente.

Die Departement van Publieke Werke het 'n belangrike aandeel in die verskaffing van onderwysgeriewe gehad. Tot April 1917 was hierdie departement verantwoordelik vir die oprigting van nuwe geboue, aanbousels, herstel en instandhouding van geboue, huur en belastings, die aankoop van meubels en terreine en vir die reiniging van skoolterreine. In 1911 is daar aan bogenoemde dienste £379,927 bestee. Na 1911 is sy werksaamhede hoofsaaklik tot kapitale werke soos die oprigting van nuwe geboue beperk.

As die uitgawes van Transvaal aan die oprigting van nuwe geboue vir die tydperk 1919 tot 1923 nagegaan word, kan die invloed van die „carry-on"-beleid van die Transvaalse Onderwysdepartement gedurende die oorlogsjare gemerk word. In 1922 het die oprigting van skoolgeboue 'n laagwatermerk van £117,073 bereik; dog in 1923 is die bedrag ten gevolge van normale aanwassing van die skoolbevolking tot £170,416 opgestoot.

(d) Onderwyserspensioene.[42]

Die nuwe Onderwyserspensioenordonnansie wat die Onderwysdepartement reeds vir jare bepleit en waarvoor die onderwysers(esse) hulle steeds beywer het, het in 'n langgevoelde behoefte voorsien. Dit het dan ook die onderwyspersoneel tot die volle status van staatsamptenare verhef.

> "..... they are responsible for one of the most important and vital of State functions."[43]

Dit was 'n wyse beleid, want daar kon toe verwag word dat veelbelowende studente tot die onderwysberoep sou toetree.

42. Handboek van Onderwyswetten, 32 tot 48; Ordonnansie No. 5 van 1916; Ordonnansie No. 15 van 1918; Ordonnansie No. 15 van 1919.
43. T.O.D. Jaarverslag 1916, 38.

Die regering sou 'n bedrag gelykstaande aan die bydrae van die onderwyser tot die fonds inbetaal. Die rentekoers wat deur die ordonnansie neergelê is, was aanvanklik 4% op die pensioendraende ontvangste van mans en ses-en-tweederde persent op die van vrouens. Onderwysers(esse) wat voor 1 Januarie 1917 tot die onderwysberoep toegetree het, kon óf hul vrye-gif-skema behou óf hulle kon tot die nuwe pensioenfonds bydra en hulle vorige diensjare van terugwerkende krag laat wees.

Die jaargeld is vasgestel op eensestigste van die pensioendraende vergoeding vir elke diensjaar.[44] Die pensioenbare ouderdom vir mans was volgens eie keuse 60 jaar, verpligtend 65 jaar en in geval van ongeskiktheid 55 jaar. Vir vroue was dit 50, 55 en 45 jaar onderskeidelik. Die pensioenfonds is deur 'n raad van drie beheer, bestaande uit een lid deur die Administrasie, een lid deur die Provinsiale Raad en een lid deur die bydraers tot die fonds benoem.

Die stigting van die pensioenfonds vir onderwysers(esse) het in 1917 'n bykomende provinsiale uitgawe van £18,791 en in 1921 van £56,035 meegebring.

5. FINANSIËLE VERHOUDING TUSSEN DIE PROVINSIES EN DIE UNIE.

Uitgawes in verband met die instandhouding van skole, klasse of inrigtings, studiebeurse en salarisse[45] is gedek uit die Provinsiale Inkomstefonds wat verkry is deur die toewysing van die Unieregering, 'n eie direkte belastingstelsel en ander indirekte inkomstes.

Die jaarlikse Provinsiale begroting is aanvanklik deur die Onderwysraad en daarna deur die Uitvoerende Komitee opgestel. Die Provinsiale Raad kon hierdie

44. Tans: Gemiddelde salaris van die 7 laaste diensjare.
45. Handboek van Onderwyswetten, 26.

begroting bespreek en bepaalde items afstem maar dit kon geen uitgawes voorstel nie. Ewe-eens kon die Direkteur van Onderwys en sy amptenare aanbevelings aan die Uitvoerende Komitee voorlê by wie die beslissing berus het of sodanige aanbevelings aan die Provinsiale Raad voorgelê moet word al dan nie. Nadat die Provinsiale Raad die begroting goedgekeur het, moes die Uitvoerende Komitee al die items afsonderlik goedkeur alvorens die uitgawe gemagtig kon word.

Die Provinsiale Ouditeur was verantwoordelik vir alle uitgawes. Dit was sy taak om toe te sien dat daar in die begroting vir alle dienste voorsiening gemaak is, dat die geld deur die Uitvoerende Komitee beskikbaar gestel is en dat die dienste binne die perke van die wetsbepalinge val. Aan hom is geen mag verleen om die opvoedkundige waarde of doeltreffendheid van die diens te bespreek nie.

Die feit dat die Provinsiale Administrasie tans sy toewysings van die Unieregering ontvang,[46] moet onderwyssake noodwendig in die politieke strydperk laat beland. Adamson meen egter dat dit hom nie betaam om beweegredes vir of teen die stelsel te opper nie.

In die Transvaal bestaan daar twee hoofbeginsels waarop alle uitgawes berus:

(i) Onderwysuitgawes kom in sy geheel van die Unieregering, en

(ii) laeronderwys is gratis.

Die enigste skakel wat tussen die Unieregering en die Uitvoerende Komitee en die Provinsiale Raad bestaan, is die Administrateur wat ingevolge die Suid-Afrikawet van 1909, onder sub-seksie 1 van seksie 68 aangestel word.

46. Hansard, No. 1, 1950, 17.

(a) Die „Provinciale Financiën Kommissie."

Hierdie Kommissie is in September 1922 deur die Unieregering aangestel om ondersoek in te stel en verslag uit te bring oor die uitgawes,[47] die inkomstebronne en die stelsel van finansiëring van die kapitale-uitgawes van die Provinsies. Die belangrikste bevindings van die Kommissie word kortliks soos volg saamgevat:[48]

(i) Die toename in onderwysuitgawes is uit verhouding met die vermeerdering van die bevolking en die aantal leerlinge wat die skool bywoon.

(ii) Die onderwysuitgawe per leerling is nie onrusbarend hoog nie maar dit is tog hoër as wat dit byvoorbeeld in die geval van Engeland is.

(iii) Daar is te veel plaaslike liggame.

(iv) Die uitgawes in verband met die opleiding van onderwysers en salarisse is buitensporig hoog.

(v) Die aantal leerlinge per onderwyser is baie hoog. Die minimum aantal leerlinge wat as vereiste gestel word vir die stigting van 'n skool is te laag terwyl die stigting van nuwe middelbare skole onoordeelkundig geskied. Die soort gebou wat opgerig word is te duur en die uitgawes in verband met tegniese en industriële onderwys is te hoog.

Adamson het ter regverdiging verklaar dat die geldelike laste wat die stigting van middelbare skole meegebring het wel van tyd tot tyd onder sy aandag gebring is maar dat die Onderwysdepartement nie daarvoor aanspreeklik gehou kon word nie.

Die belangrikste aanbevelings van die Kommissie was dat Provinsiale inkomstes deur Uniale subsidies aangevul moes word; dat hierdie bedrag op grond van die gemiddelde aanwesigheid van leerlinge bereken moes word en dat dit vasgestel moes word volgens die klas skool of inrigting. Die volgende skaal van toewysings is aanbeveel.

---

47. Adamson se memorandum: T.O.D. Jaarverslag 1923, 244 tot 247.
48. U.G. 19 van 1923.

Aan regeringskole, £16.7.6 per jaar per blanke leerling.
Aan normaalkolleges, £70.0.0 per jaar per student.
Aan ondersteunde skole, £7.10.0 per jaar per leerling.
Voorts is aanbeveel, £2.6.0 per jaar per deeltydse blanke leerling en £5.15.0 per jaar per deeltydse kleurling leerling.

Ander Provinsiale uitgawes moes volgens die aanbevelings uit Provinsiale belastings gedek word.

Hy meen egter dat die belangrikste aanbeveling van die Kommissie ten opsigte van die onderwys nie die nodige aandag geniet het nie.

> "It is that the Union contribution to provincial revenue should take the form of a grant in aid of education, based on the number of pupils in average attendance, and covering the cost, when certain economies indicated have been effected, of both primary and secondary education."[49]

Voortgaande verklaar hy dat die bevinding dat onderwys 'n nasionale verpligting is en dat dit dientengevolge geldelik deur die staat gedra moet word, 'n verblydende teken is. Voorts meen hy dat onderwys nie slegs van die wisselende gety van Provinsiale inkomstes afhanklik moet wees nie en dat die aanvaarding van die aanbevelings dit moontlik sal maak om onderwys te verskaf sonder die terugslae wat die afgelope paar jaar ondervind is.

(b) <u>Die Onderwysadministrasiekommissie</u>.[50]

In Augustus 1923 is die verslag van die „Provinciale Financiën Kommissie" aan 'n spesiale Onderwysadministrasiekommissie opgedra. Hierdie Kommissie het twee verslae uitgebring.[51] Die aanbevelings het onder andere ingesluit dat die ouderdomsgrens van skoolpligtigheid

---

49. T.O.D. Jaarverslag 1923, 11.
50. (i) Eerste Rapport van Kommissie op Administratie van Onderwys - U.G. 41, 1923.
(ii) Tweede Rapport van Kommissie op Administratie van Onderwys - U.G. 19, 1924.
51. U.G. 41, 1923, en U.G. 19, 1924.

7 en 15 jaar sonder die alternatief van standerd VI moes wees en dat onderwys binne hierdie grense gratis verskaf moes word.

Dit was die taak van hierdie kommissie om besparing ingevolge die bevindinge van die „Provinciale Financiën Kommissie" te oorweeg.

Adamson het egter gemeen dat dit meer vrugdraend sou gewees het as die kommissie die staat se verpligtings teenoor onderwys as uitgangspunt geneem het en nie die uitgawes nie. Hy het hom egter heeltemal met hulle aanbevelings in verband met skoolpligtigheid vereenselwig, omdat hy ook die mening toegedaan was dat dit staatsveiligheid in die hand sou werk en dat onkunde in die reël tot ontug lei wat die staat se ekonomiese, politieke en sedelike stabiliteit en welvaart bedreig.

(c) Die Staatsdienskommissie.[52]

Op grond van die bevindings van die „Provinciale Financiën Kommissie" het die Minister van Finansies in Junie 1923 die Staatsdienskommissie versoek om 'n ondersoek in te stel na die besoldiging van onderwysers met die oog op eenvormige salarisskale vir onderwysers dwarsdeur die Unie.

Die verslag wat uitgebring is het onder andere die beginsel van gelykvormige salarisskale, met 'n stelsel van plaaslike toelae, maksimum en minimum salarisskale vir getroudes en bepaalde salarisskale vir onderwyseresse aanbeveel. Die kommissie het ook aanbevelings gedoen in verband met gelykvormigheid van klassifikasie en gradering van skole in die verskillende provinsies en 'n eenvormige stelsel van klassifikasie van hulponderwysers op grond van hul kwalifikasies.

52. Rapport van Staatsdienst Kommissarissen over Salarisschalen, U.G. 44 - 1923.

Adamson het dit betreur dat 'n belangrike nasionale saak soos die onderwys in die politieke stryd verwikkel geraak het, want 'n vergenoegde onderwyspersoneel is die beste waarborg vir die welslae van die onderwys wat as die belangrikste van alle staatsondernemings beskou moet word. Die beste dienste kan nie verwag word as die onderwyspersoneel gedurig die slagoffer van onsekerheid en wisselende diensvoorwaardes is nie. Hy kon hom ook nie met die gedagte vereenselwig nie dat 'n bepaalde beroep afhanklik moet wees van inkomste wat slegs vir die bepaalde doel ingesamel is. Dis egter 'n saak wat kalm onder die oë gesien moet word en dit is noodsaaklik dat almal hul gewilligheid moet toon om saam te werk as die staatsinkomste 'n laagwatermerk bereik.[53]

Benewens die aanbevelings in verband met die salarisse het hy 'n eenvormige indeling van skole en van leerkragte volgens hul kwalifikasies as van groot belang beskou.

> "..... a well-organized and well-articulated system is one of the first conditions of efficient, and ultimately also of economic, administration."[54]

Hy het voorts gesê dat dit tot die sentralisasie van onderwysgeriewe met die daaruit voortspruitende groter doeltreffendheid sou lei; dat 'n Uniale gradering van onderwysers(esse) nie alleen meer sekerheid aan die onderwysberoep sou verleen nie maar ook dat dit die wedywering en verplasing van onderwysers(esse) tot 'n minimum sou beperk.[55]

6. ONDERWYS AS 'N STAATSBELEGGING.

Die welslae van 'n belegging in 'n onderneming

---

53. Adamson se Memorandum: T.O.D. Jaarverslag 1923, 237 tot 242.
54. T.O.D. Jaarverslag 1923, 15.
55. Adamson se Memorandum: T.O.D. Jaarverslag 1923, 237.

soos onderwys kan nie altyd met juistheid vasgestel word nie. Statistiese gegewens soos die aantal leerlinge op die rol, skoolbesoek, eksamenuitslae, e.d.m. is nie afdoende bewysgronde nie, terwyl die algemene vordering, ontwikkeling en vooruitgang met die oog op toekomstige burgerskap om alle praktiese redes moeilikerwyse vasgestel kan word. Indien bepaalde tydperke in oëskou geneem word is dit slegs moontlik om tot algemene gevolgtrekkings te geraak.

In die geval van die tydperk 1909 tot 1914 sou die gevolgtrekkings min of meer soos volg saamgevat kan word, wat inderwaarheid 'n bevredigende verloop van sake aantoon:

(a) Dat onderwysers(esse) hulle in steeds toenemende getalle vir die onderwysberoep bekwaam het en dat daar gaandeweg meer standvastigheid ingetree het, terwyl 'n gereelde toevoer van onderwysers deur normaalkolleges 'n gesonde gees en opvoedkundige metodes verseker het.

(b) Dat die skole meer doeltreffend ingerig is en dat die skeiding tussen laer- en middelbare onderwys na standerd VI en die ingebruikneming van die hersiene leerplan in plattelandse skole die onderwys meer tot sy reg laat kom het.

(c) Dat volgens die standerd VI-eksamenuitslae daar besonder goeie vordering op die gebied van die laeronderwys gemaak is.

Omdat onderwys egter 'n nasionale diens is en nie 'n onderneming is waarvan die welslae in ponde, sjielings en pennies gemeet kan word nie en omdat dit die grondslag is waarop nasionale bestaansbeveiliging berus, moet dit nie die prooi van politieke onenigheid, ekonomiese terugslae en 'n besparingsveldtog wees nie. Dis veral van belang dat die toekenning van beurse en die besoldiging van die onderwyspersoneel nie ingekort moet word as 'n besparingsmaatreël nie.[56]

56. Adamson: Lesing voor „Transvaal Teachers Association," 28 Maart 1923. T.O.D. Jaarverslag 1922, 119 tot 126.

Die skool moet vir die lewe voorberei en hierdie voorbereiding moet nie slegs stoflike voorspoed beoog nie.

> "We want utility and vocationalism to be liberally interpreted, and we are profoundly suspicious of narrow material aims."[57]

Alle mense behoort as burgers en burgeresse 'n nuttige aandeel in die gemeenskapslewe te hê en die bydrae wat die skoolwese op stoflike en geestelike gebied tot die verwesenliking van hierdie doel lewer, is 'n bewys van vordering en vooruitgang. Geld aldus aangewend is geld wat goed bestee is.

> "And I know no better method than to make the individual pupil depend on himself or herself more, both for the finding of problems and the solving of them."[58]

~~6~~ 7. TOEKOMSBELEID.

(a) Gemeenskapseenheid.

> "It seems to me that the first principle we want is the principle of solidarity, of community of life, of a whole in which we share."[59]

Adamson wend die skoollewe as 'n gemeenskapslewe aan om die kind voor te berei om aan die eise van 'n latere gemeenskapslewe te voldoen. Op grond hiervan meen hy dat die skole in junior, middel en middelbare afdelings[60] ingerig moet word.

Die skoollewe kan 'n bydrae tot hierdie eenheidswording lewer[61] deur 'n skoon en sterk gemeenskap op te bou en deur 'n hoë peil van persoonlike en gemeenskapsreinheid te handhaaf waartoe elke leerling 'n bydrae moet

---

57. Adamson: Lesing voor „Transvaal Teachers Association," 28 Maart 1923. T.O.D. Jaarverslag 1922, 124.
58. Ibid, 125.
59. Adamson: Lesing voor Gesamentlike Sitting van The Transvaal Teachers Association and the Vereniging van Onderwyzers en Onderwyzeressen, April 1919. T.O.D. Jaarverslag 1918, 211 tot 220.
60. Ibid, 215.
61. Ibid.

lewer. Deur middel van spele, groepoefeninge, kadetkampe, skoolreise, uitstappies, strand- en vakansiekampe moet deugde soos eensgesindheid, samewerking en welwillendheid by die leerlinge aangewakker en ontwikkel word.

(b) Doeltreffendheid en ekonomie.

Doeltreffendheid en ekonomie is die twee gesigspunte wat altoos in maer jare ter sprake kom. Die breër uitsig wat na-oorlogse heropbou meebring word in die maer jare gewysig, want dan word daar van besnoeiing, inkorting en beperking maar ook van doeltreffendheid gepraat.

> "It behoves us to put our case, the case of the children, the case of a democratic community, and the case of our profession."[62]

Onderwysmanne was nog altyd vir besparing te vinde. Omdat hulle egter as belastingbetalers saam die landslas dra, het hulle ook die reg om te eis dat besparing nie oorhaastig, swakbeplan en kortsigtig moet geskied nie; dat die onderwysdoel nie tot 'n enge neringspeil afgewater en onderwys en kinders nie om stoflike oogmerke uitgebuit moet word nie.

As onderwys vir die lewe moet voorberei, dan moet dit lewe in sy volle en ruime betekenis wees en nie die sweet en swoeg om 'n stoflike bestaan nie. Adamson het teen die gevaar, dat die wagwoorde „doeltreffendheid en ekonomie" die voorlopers van uitbuiting en materialisme kan word, gewaarsku.

Die inperking van laeronderwysgeriewe en die verhoging van die toelatingsouderdom kan nie as gebillikte besuinigingsmaatreëls beskou word nie, want dit kom neer op die verontagsaming van 'n demokratiese kinderreg.

---

62. Adamson: Lesing voor Transvaal Teachers Association, Maart 1923. T.O.D. Jaarverslag 1922, 119.

Daar word soms beweer dat middelbare onderwys nie volksonderwys is nie, omdat 'n groot deel van hierdie leerlinge nie hul leergange voltooi nie en indien daar tot so 'n stap oorgegaan moet word dat dit die aangewese plek vir besuinigingsmaatreëls is.

Maar die opvoedkundige weet wat die waarde van 'n verdere jaar of twee onderrig aan 'n middelbare skool vir die kind en vir die instandhouding van 'n demokratiese gemeenskap beteken. Soos in die geval van laeronderwys kan die heffing van skoolgelde, die inperking van onderwysbeurse en die afsondering van die onderwysberoep vir salarisbesnoeiings ook nie in die geval van middelbare onderwys as geregverdigde besuinigingsmaatreëls beskou word nie, want daardeur word die gans wat die goue eiers lê geslag.

Die enigste doeltreffendheid wat beoog kan word is dat die skool vir die lewe moet opvoed en voorberei.

> "..... if the vital and essential proviso is added that it should be vocational in the sense of being a preparation for living and not merely for earning a living, ..."[63]

Hierdie lewensvoorbereiding moet nie slegs die opdoen van akademiese kennis wees nie maar dit moet 'n voorbereiding wees wat die leerling in staat sal stel om by die werklikhede van die lewe aan te pas.

> "We want our pupils to leave us keen to work and able to find room for their individuality in necessary tasks, in farm-work and in trades as well as in offices and collar-and-coat occupations."[64]

Die verwesenliking van hierdie ideale in die onderwysbeleid van die toekoms sal 'n regverdige eis teen

---

63. Adamson: Lesing voor Transvaal Teachers Association, Maart 1923. T.O.D. Jaarverslag 1922, 123.
64. Ibid.

ons onderwysuitgawes wees, want waar dit die demokratiese voortbestaan van 'n volk geld, moet die staat steeds bereid wees om die geldelike laste die hoof te bied.

8. KRITIESE WAARDERING.

Toe Adamson in 1905 die direkteurskap aanvaar het, was die werksaamhede van die Transvaalse Onderwysdepartement in 'n beperkte oorgangsstadium. Die politieke samestelling en die landsadministrasie was onseker. Die negentien jaar wat hy aan die hoof van die onderwys gestaan het, is seer seker ook nie deur kalme rustigheid gekenmerk nie. Onder hierdie omstandighede het die ontwikkeling van die onderwys 'n man met vergesigte geverg.

Aan hierdie vereiste het Adamson voldoen. Hy het geweet waarop hy afstuur en gelukkig het hy oor die wysgerige insig beskik en kon hy ook die praktiese verloop van sake beplan. Hy het hom sterk en onomwonde uitgespreek ten gunste van 'n onderwysstelsel wat deur die staat beheer en bekostig word. Hy was 'n voorstander daarvan dat onderwysers(esse) die volle status van staatsamptenare moet geniet en dit het ongetwyfeld baie daartoe bygedra om manne en vroue tot die onderwysberoep te laat toetree. Hierby moet daar ook nog toegevoeg word dat hy hom steeds vir die daarstelling van die nodige geriewe vir die opleiding van onderwysers(esse) beywer het, terwyl die verkryging van gunstige diensvoorwaardes sy daadwerklike steun geniet het. Hy het egter daarop aangedring dat die onderwysers(esse) hulle aandag by hulle werk moes bepaal:

> "Let me begin by saying how much I regret that teachers' salaries ..... have recently been made the medium for political controversy ....."[65]

---

65. Adamson: Lesing, April 1924. T.O.D. Jaarverslag 1923, 237 tot 242.

> "Your strength lies, ... in professional detachment, from which position of advantage you can press the claims of teaching as a national service."[66]

Op grond van hierdie standpunt kon hy dan ook onomwonde verklaar:

> "What I hoped for ..... was that teachers' salaries were not to be subject to the fluctuation of Provincial finances - that they were to be made a national concern, secure save in a national financial crisis."[67]

Ten gevolge van die beleid van verpligte en gratis laeronderwys en die toekenning van beurse was die skole vol en die onderwysarbeidsveld vergroot. Hy was egter in staat om sy onderwysbehoeftes steeds met statistiese gegewens te steun.

Voorts toon sy geldelike jaarverslae dat die onderwysuitgawes by hom 'n erns was. In die verband het hy hom van tyd tot tyd uitgespreek oor sake soos die peil van die onderwys, onderwysvoorsiening, die omvang en die doeltreffendheid van die onderwys sowel as oor onderwys as 'n staatsbelegging, oor doeltreffendheid en ekonomie en die beheer oor finansies.

Vir hom was dit egter hoofsaak dat die geld in belang van die onderwys aangewend is en die indruk word gewek dat hy steeds baie vergenoegd was as hy in sy geldelike jaarverslae kon sê:

> "Over three-fourths of the total increase is accounted for by expansion ...."[68]