HOOFSTUK I.

PUBLIEKE ADMINISTRASIE.

A. DIE WESE VAN ADMINISTRASIE[1].

Administrasie kan omskryf word as sakebeheer met betrekking tot sosiale aktiwiteite en dit word oral in 'n gemeenskap aangetref, binne sowel as buite die publieke terrein. Dit is 'n essensiële faktor in elke sosiale aktiwiteit en word bewus of onbewus toegepas.

Elke menslike aktiwiteit openbaar drie kenmerke, nl. beslissing, voorbereiding en uitvoering en in 'n kontinue aktiwiteit (d.w.s. 'n aktiwiteit waarby 'n herhaling of 'n proses waarby 'n aantal persone betrokke is) is voorbereiding en voorskrifte noodsaaklik om kontinuïteit te verseker. Hierdie element van voortdurende aktiwiteit illustreer nie slegs die tipiese verantwoordelikheid van die administrateur nie maar ook die eiesoortige bydrae van administrasie tot die ontwikkeling van die mensdom want die geskiedenis is vol van die lesse wat administrasie leer alhoewel betreklik min daarvan as sodanig vermeld word moontlik omdat geskiedskrywers nie die belangrikheid daarvan besef nie ook omdat dit „a rather humdrum and unromantic activity"[2] is.

B. DIE WESE VAN PUBLIEKE ADMINISTRASIE.

I. DEFINISIE.

Gladden siteer verskeie definisies van publieke administrasie soos opgestel deur verskillende skrywers, wat egter saamgevat kan word as die weë en middele wat aangewend word deur die regering om die toepassing van wette in die uitvoering van beleid te verseker.

II. DIE PUBLIEKE DIENS.

Uit die definisie van publieke administrasie volg dit dat daar 'n groep amptenare moet wees om die administratiewe ta-

take/...

1. Die gegewens van hierdie hoofstuk tot en met punt E III is gebaseer op Gladden, E. N.: The Essentials of Public Administration.

ke uit te voer, die getalsterkte waarvan sal afhang van die omvang van die diens.

III. KENMERKE VAN DIE PUBLIEKE DIENS EN SY AMPTENARE.

1. Monopolie. Op die gebied van die publieke administrasie is monopolie 'n algemene verskynsel aangesien dit die alleenreg van die amptenare is om die diens te verrig en hieruit ontstaan baie van die verskynsels wat kenmerkend is van 'n bedryf waar kompetisie nie 'n rol speel nie.

2. Gemeenskapsdiens. Bewuste gemeenskapsdiens behoort 'n essensiële deug van die publieke amptenaar te wees wat in die uitvoering van sy plig nie oorweging sal skenk aan persoonlike gewin nie.

3. Konsekwentheid. Die publieke amptenaar moet konsekwent in sy optrede wees en hy moet daarna strewe om alle lede van die publiek sonder aansiens des persoons oor een kam te skeer.

4. Anonimiteit. Die publieke amptenaar tree nie in sy persoonlike hoedanigheid op nie en moet derhalwe sy anonimiteit handhaaf deur steeds alle persoonlike oorwegings ondergeskik te maak aan die eise van sy ampspligte.

5. Openbare aanspreeklikheid. Spesiale maatreëls moet getref word om te verseker dat die verantwoordelike amptenaar in die openbaar tot verantwoording geroep kan word en dat afwykings reg gestel kan word.

6. Openbare Inligting. Inligting in verband met die bedrywighede van die administrasie moet geredelik beskikbaar wees sodat die gemeenskap sy regte onder (5) kan uitoefen. Publieke administrasie is almal se besigheid en geheimhouding kan slegs geregverdig word wanneer dit in die openbare belang is.

7. Organisasie. Grootskaalse organisasie is 'n algemene kenmerk van publieke administrasie.

8. Doeltreffendheid. Doeltreffendheid is van die opperste belang in die openbare diens en doeltreffendheidstoetse behoort as aansporingsmiddel aangewend te word om te vergoed vir die

afwesigheid/...

afwesigheid van mededinging as dryfveer.

C. BELEIDSBEPALING.

Die algemene taak van die publieke diens is die uitvoering van beleid en beleidsbepaling geskied by verskillende vlakke. Vanaf die boonste vlak waar die beleid in algemene terme bepaal word, word dit al meer in besonderhede uitgewerk na onder toe sodat beleidsbepaling in 'n komplekse politieke sisteem soos 'n demokrasie 'n hiërargiese patroon aanneem. Dit sou nie moontlik wees, selfs al sou dit wenslik wees, om alle beslissings by 'n enkele vlak te laat neem nie.

Hiervolgens kan onderskei word tussen:

I. POLITIEKE (STAATKUNDIGE) OF ALGEMENE BELEID.

Dit is die beleid waarvolgens die regering aan bewind gelei word en is meermale die beleid van die party waaraan die kieserspubliek by wyse van 'n mandaat hul goedkeuring geheg het. Hierdie algemene beleid is gewoonlik die gevolg van gedagtewisseling oor 'n tydperk deur partyleiers, die pers, propagandiste, denkers en skrywers van pamflette en verhandelings.

II. UITVOERENDE BELEID.

Hierdie beleid is die vorm waarin die regering die algemene beleid giet om dit prakties uitvoerbaar te maak.

III. ADMINISTRATIEWE BELEID.

In hierdie vorm word die beleid in werking gestel en die welslae hang af van die praktiese uitvoerbaarheid sodat die leier (politiek of andersins) noodwendig op die daadwerklike ondersteuning van sy professionele personeel moet kan reken en hom deur hul advies moet laat lei. Hulle verkeer in 'n posisie om die uitvoerbaarheid van die beleid te beoordeel, om die beste metode vir die uitvoering te bepaal en om die waarskynlike gevolge te voorspel.

IV. TEGNIESE BELEID.

Dit is die beleid wat van dag tot dag deur die amptenare toegepas word in die uitvoering van die administratiewe beleid.

Hier/...

G.P.-S.1253006—1956-7—4,000.

REGISTER VAN LEWENDE HAWE.–LIVE STOCK REGISTER.

RASSOORT BREED 1.............. 2.............. 3.............. 4..............

TOEVOEGINGS—ADDITIONS.

Datum. Date.	Verwysno. Ref. No.	Geboortes Births.				Aangekoop Purchased.				Oorgeplaas of verruil. Transferred or Exchanged.				Totaal. Total.				Waarde. Value.			Datum. Date.
19......		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	£	s.	d.	19......

KLAS VAN DIER/TYPE OF ANIMAL .... FOLIO No ....

.... STAMBOEK VERWYS ....
PEDIGREE REF.

BESKIKKINGS—DISPOSALS.

Datum. Date.	Verwysno. Ref. No. T.O.D.147 & 360).	Verkoop of geslag. Sold or Slaughtered.				Dood, vermis of gesteel. Deaths, Strayed or Stolen.				Oorgeplaas of verruil. Transferred or Exchanged.				Totaal. Total.				Waarde. Value.		
19......		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	£	s.	d.

Hier word die toepaslike tegnieke ontwikkel en die voorskrifte opgestel vir die amptenare wat betrokke sal wees by die praktiese toepassing van die beleid en dit sal noodwendig getint word deur die professionele sienswyse en beskouings van die amptenare t.o.v. die doelstelling van die beleid.

D. <u>BEHEER OOR DIE PUBLIEKE ADMINISTRASIE.</u>

I. <u>DIE NOODSAAKLIKHEID VAN BEHEER.</u>

Beheer oor die publieke administrasie is noodsaaklik, veral om twee redes nl.:-

1. om te verseker dat die administratiewe liggaam ondergeskik bly sodat die doelstelling van die beleid nie verkrag of gesaboteer word deur botviering van die sienswyse van amptenare wat moontlik ander beskouings oor die aangeleentheid huldig nie;

2. om die euwels van burokrasie te bestry en te verhoed dat regeringsmagte in die hande van amptenare val.

In 'n demokratiese staat is dit die taak van die publiek om toe te sien dat die publieke diens doeltreffend en op 'n verantwoordelike wyse geskied.

II. <u>BEHEER DEUR DIE UITVOERENDE GESAG.</u>

Beheer deur die uitvoerende gesag word hoofsaaklik langs drie weë uitgeoefen:

1. Deur toe te sien dat administrateurs benoem word op wie gereken kan word om die beleid uit te voer.

2. Deur die instelling van 'n begrotingstelsel wat die maksimum geldelike toewysing bepaal wat nie oorskry mag word sonder magtiging van die hoër gesag nie waardeur die hoër gesag op hoogte van sake gehou word.

3. Deur personeelwerwing en -toekenning aan 'n onafhanklike liggaam op te dra om te verhoed dat anti-beleidsgroepe gevorm word.

III. <u>BEHEER DEUR WETGEWING.</u>

Die wetgewende liggaam maak die wet en [illegible]itvoering daarvan is die vernaamste taak van die publieke [illegible]trasie en

/...

dit bepaal in ʼn groot mate die organisasie en prosedure van die administrasie. Dit is moeilik en feitlik ook onmoontlik en daarby beslis onwenslik om tot in die fynste besonderhede die prosedure by wetgewing te bepaal en derhalwe word sekere magte gewoonlik aan die uitvoerende beampte gedelegeer. Die wetgewende mag moet egter toesig hou oor die beoefening van hierdie gedelegeerde magte.

IV. BEHEER DEUR DIE REGBANK.

Die magte van ondergeskikte besture word aan bande gelê deur die beginsel van „ultra vires" waarvolgens hul bedrywighede beperk word tot die magte wat aan hulle toegeken is. Dis die taak van die howe om te beslis wanneer hulle hul magte oorskry of wanneer hul verordeninge teenstrydig is met die van ʼn hoër gesag.

V. BEHEER DEUR DIE GEMEENSKAP.

In ʼn demokrasie word die grootste mate van kontrole oor die publieke diens uitgeoefen by die stembus wanneer die kiesers hul verteenwoordigers aanwys, sommige waarvan in beide politieke en administratiewe hoedanigheid sal optree, bv. as ministers of lede van ʼn uitvoerende komitee.

E. ORGANISASIE.

I. DEFINISIE.

Organisasie het te doen met werkverdeling waar die sake van ʼn onderneming deur meer as een persoon behartig word en dui op die skepping van ʼn ordelike struktuur om die harmoniese wisselwerking tussen funksies te voorsien. Dit verskaf die juiste verhoudingspatroon tussen persone wat aan ʼn onderneming verbonde is om te verseker dat die onderneming se funksie in vervulling sal gaan.

II. ADMINISTRATIEWE ORGANISASIE.

1. Funksie van die Administrateur. Die vernaamste funksie van die administrateur is om te organiseer. Nadat die beleid t.o.v. ʼn nuwe onderneming bepaal is, maak die administrateur ʼn

opname/...

opname van die geldelike middele en die personeel tot sy beskikking om daarvolgens die beste organisasie in die lewe te roep en die geskikste prosedure te bepaal vir die doeltreffendste uitvoering van die beleid.

2. Die Aard van die Organisasie. Die soort organisasie sal afhang van die aard van die onderneming aangesien die verspreiding van inligting, die insameling van belasting, die verskaffing van sosiale dienste, ens. elk 'n eiesoortige organisasie vereis.

Verder word die aard van die organisasie bepaal deur die beskikbare personeel. Die dienste van die benodigde tegnici moet beskikbaar of verkrygbaar wees of anders moet persone gewerf word om opgelei te word. Aanvanklik sal die organisasie dus moet aangepas word by die beskikbare personeel maar al gaande in toenemende mate die personeel beïnvloed.

3. Die Organisasiepatroon. Alle organisasiepatrone word gebaseer op die beginsel van eenhede wat die alledaagse bedrywighede van die onderneming behartig en afgesien daarvan of die organisasie slegs uit 'n enkele eenheid bestaan dan wel of dit kompleks en grootskaals is, geskied die werkverdeling op die beginsel van 'n hiërargie, d.w.s. die amptenare word gegradeer en die hoër amptenare hou toesig oor die ander laer af. In die komplekse organisasie mag daar selfs 'n hiërargie van departemente of afdelings wees.

In die praktyk word die onderneming egter verdeel in departemente, die departemente in vertakkinge, die vertakkinge in afdelings en die afdelings in seksies en hierdie verdeling kan op twee maniere geskied, nl.:-

(a) funksioneel waar die organisasie verdeel word in horisontale vlakke elk waarvan toegeken word aan 'n amptenaar of groep amptenare wat spesialiste is op daardie gedeelte van die werk wat dan geleidelik voortvloei van een vlak na die volgende totdat dit voltooi is; of

(b) unitêr waar die organisasie in konsentriese eenhede verdeel word op so 'n wyse dat elke amptenaar of groep amptenare met alle prosesse wat by die taak betrokke is, handel totdat dit

voltooi is.

Die funksionele metode het die voordeel van spesialisasie wat dit moontlik maak om personeellede te plaas waar hulle die beste inpas. Die nadeel is egter dat die werk van ŉ amptenaar te beperk in omvang is, sodat dit eentonig word. By die unitêre metode maak alle amptenare kennis met die hele proses en ervaar dus ŉ groter mate van verantwoordelikheid vir die geheel

III. DIE PROVINSIALE ADMINISTRASIE VAN TRANSVAAL.

Die bestuur van die provinsies van die Unie van Suid-Afrika word bepaal deur afdeling V van die „Zuid-Afrika wet" en daarvolgens is die Provinsiale Administrasie van Transvaal ingestel.

1. Enige Sake wat aan die Provinsiale Regering toegewys i

(a) Die Provinsiale Huishouding. Art. 80 van die Suid-Afrikawet dra die beheer van die provinsiale huishouding aan die Uitvoerende Komitee, wat volgens art. 78 ingestel word, in naam van die Provinsiale Raad op.

(b) Onderwys. Volgens art. 85 (iii) is die Provinsiale Raad bevoeg om ordonnansies te maak rakende die onderwys, uitgesonderd hoër onderwys, vir 5 jaar en daarna totdat die parlement anders besluit.

(c) Die Provinsiale Inkomstefonds. Art. 89 van die wet het oorspronklik soos volg gelui: „Een Provinciaal Inkomstefonds wordt in iedere provincie gesticht, waarin alle inkomsten geheven door of opkomende aan de Provinciale Raad en alle gelden door de Goeverneur-generaal-in-Rade aan de Provinciale Raad betaald, worden gestort. Het fonds wordt door de Provinciale Raad by ordonantie beschikbaar gesteld ten behoeve van de provinciale huishouding in 't algemeen, of, waar het gelden betreft, door de Goeverneur-generaal-in-Rade voor bezondere doeleinden, doch geen zodanige ordonantie wordt door de Provinciale Raad aangenomen, alvorens de Administrateur aan de Raad aanbevolen heeft om voor de bezondere dienst waarvoor de beschikbaarstelling geschiedt, voorziening te maken. Geen geld wordt uit het Provinciaal Inkomstefonds betaald, tenzij overeenkomstig de beschikbaarstelling en kragtens volmacht getekend door de Administrateur, met dien verstande dat de Administrateur bevoegd is tot na afloop van een maand na de eerste vergadering van de Provinciale Raad de voor de provinciale huishouding benodigde gelden te besteden."

2./...

2. Amptenare wat volgens Wet deur die Goewerneur-generaal-in-Rade Aangestel word.

(a) Die Administrateur. Volgens art. 68 van die Suid-Afrikawet word 'n Administrateur as hoof van die provinsiale regering benoem. Aan hom word bevoegdheid verleen om proklamasies uit te vaardig binne die perke van ordonnansies wat deur die Provinsiale Raad aangeneem is.

(b) Die Provinsiale Ouditeur.

(i) Sy benoeming. Volgens art. 92 (1) word 'n Provinsiale Ouditeur van Rekeninge vir elke provinsie aangestel.

(ii) Sy funksie. Dit word bepaal in art. 92 (4) van die Suid-Afrikawet, wat lui soos volg:
„Ieder zodanige Auditeur onderzoekt en neemt de rekenings op van de provincie waarvoor hy aangesteld is, met inachtneming van zodanige regulaties en orders als door de Goeverneur-generaal-in-Rade vastgesteld en door 't Parlement goedgekeurd mochten worden, en geen door de Administrateur getekende volmacht tot uitgifte van geld is van kracht zonder de mede-ondertekening van de Auditeur."
Die resultate van sy ondersoek en sy bevindings en kritiek word jaarliks gepubliseer deur die Staatsdrukker en is derhalwe toeganklik vir die publiek.

3. Organisasie van die Provinsiale Administrasie. Ten einde die provinsiale dienste uit te voer, is 'n organisasie van publieke amptenare in die lewe geroep wat benoem word deur die Staatsdienskommissie en op 'n funksionele basis ingestel is.[1]

(a) Die Provinsiale Sekretaris. Aan die hoof van die organisasie staan die Provinsiale Sekretaris wat ook die rekenpligtige amptenaar is.

(b) Provinsiale Assistent-Sekretarisse. Die provinsiale diensterrein is in 'n aantal departemente verdeel, met 'n Provinsiale Assistent-Sekretaris aan die hoof van elke groep, soos volg:-

Groep A/...

---

1. Die inligting wat hier volg is verstrek deur een van die senior amptenare in diens van die Transvaalse Provinsiale Administrasie.

Groep A: Geboue, Flora en Fauna, Biblioteke, Verkeer, Plaaslike Bestuur.

Groep B: Finansies, Paaie, Voorrade, Tenders.

Groep C: Onderwys,[1] Hospitale, Personeel.

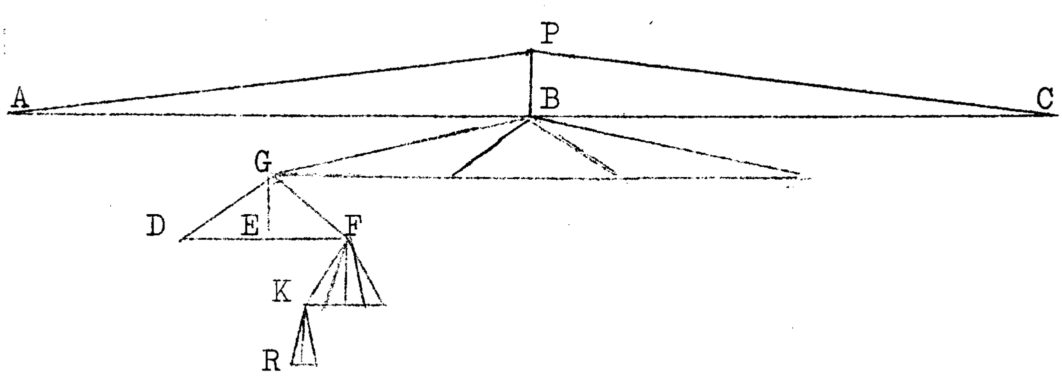
(c) Die Departement van Finansies: Aan die hoof van hierdie departement staan die Provinsiale Rekenmeester. Sy departement is weer onderverdeel in verskeie afdelings wat in drie groepe saamgevat is met 'n Rekenmeester (graad I) aan die hoof van elkeen, soos volg:-

Groep D: Salarisse, Meganisering, Pensioene.

Groep E: Geboue, Paaie.

Groep F: Koshuise, Hospitale, Voeding, Vervoer.

Elke afdeling word weer onderverdeel in seksies. So is daar in die koshuisafdeling 'n rekeningseksie wat in die besonder gemoeid is met o.a. koshuisrekenings en -boekhouding en die interne ouditering daarvan.
Skematies kan die organisasie as volg voorgestel word:



P : Die Provinsiale Sekretaris.
A,B,C: Die Provinsiale Assistent-Sekretarisse.
G : Die Departement van Finansies.
D,E,F: Die graad I-rekenmeestersgroepe.
K : Die koshuisafdeling van die departement van finansies.
R : Die rekeningseksie van die koshuisafdeling.

(d) Die Onderwysdepartement.[2]

(i) Organisasie. Die onderwysdepartement waarvan in § 3 (b) melding gemaak is, is in die lewe geroep onder die onmiddellike beheer van 'n Direkteur van Onderwys vir die behartiging van die onderwysaangeleenthede van Transvaal. Hierdie departement is in twee afdelings verdeel, nl. 'n administra-

tiewe/...

1. Vgl. § 3 (d), bl. 9.
2. Hierdie inligting is deels ingewin by 'n senior amptenaar van die Transvaalse Onderwysdepartement en deels verkry uit die Onderwysdepartement se publikasie: Organisasie en Funksies van die Departement (uitgegee in 1956).

tiewe en ŉ professionele. Aan die spits van die administratiewe afdeling staan ŉ sekretaris met ŉ assistent-sekretaris. Die administratiewe arbeidsveld is verder verdeel in onderafdelings wat onder beheer van ŉ senior of eerste administratiewe beampte staan. ŉ Onderafdeling bestaan op sy beurt weer uit ŉ aantal seksies. So bv. handel een seksie in die onderafdeling Beplanning en Finansies met die aanskaffing van skool- en koshuisterreine ens., ŉ ander met die stigting van en beheer oor koshuise, ens. ŉ Veldamptenaar, die Koshuisadviseur, is aan hierdie afdeling verbonde. Die betrokke Provinsiale Assistent-Sekretaris oefen slegs beheer oor die administratiewe aktiwiteite van onderwysdepartement uit, maar nie oor die professionele aangeleenthede nie.
Aan die professionele front word sake behartig deur die Adjunk-Direkteur van Onderwys, die Hoof-Inspekteur van Onderwys en die veldamptenare, nl. die inspekteurs van onderwys, opsieners en organiseerders van besondere vakke e.d.m. Die veldamptenare oefen onmiddellike beheer oor onderwyssake by skole en koshuise uit.

(ii) Prosedure. Die praktiese uitvoering van die tegniese onderwysbeleid[1] geskied in die skole en koshuise onder beheer van die hoofde en superintendente onderskeidelik en hulle ontvang hul inligting, opdragte en voorskrifte van die onderwysdepartement by wyse van diens- en omsendbriewe. Laasgenoemde kan sporadie in geroneode vorm uitgestuur word dog eenmaal per kwartaal verskyn ŉ gedrukte departementele omsendbrief waarin allerlei sake behandel word.
Omsendbriewe word periodiek saamgevat in handleidings vir hoofde en superintendente. Waar en wanneer nodig vind daar wisselwerking tussen en oorlegpleging met ander departemente plaas. So sal die seksie van die onderwysdepartement wat handel met beheer oor koshuise, voorskrifte opstel i.v.m. die beheer oor finansies van koshuise, maar dit sal geskied in oorleg met die ooreenkomstige seksie van die departement van finansies. So ook sal die lg. seksie bv. voorskrifte opstel i.v.m. koshuisboerderyboekhouding, dog dan in oorleg met eg. seksie. In albei gevalle word die voorskrifte egter deur die onderwysdepartement uitgereik.

F. SAMEVATTING.

Publieke administrasie is die beheer van sake van openbare belang (uniaal, provinsiaal of lokaal) volgens ŉ beleid wat

eers/...

1. Kyk bl. 3.

eers algemeen bepaal, dan in uitvoerende vorm gegiet, daarna administratief in werking gestel en uiteindelik tegnies toegepas word onder beheer van die uitvoerende gesag, deur wetgewing, die regbank en die gemeenskap.

Hiervoor is 'n amptenarekorps nodig, bekend as die publieke diens, wat by wyse en om rede van doeltreffende werkverdeling georganiseer word in 'n hiërargiese stelsel op 'n funksionele of unitêre basis.

Hierdie diens beskik oor die alleenreg om die publieke administrasie te behartig en moet dus besiel wees met die deug van gemeenskapsdiens, doeltreffend fungeer, konsekwent handel en persoonlike oorwegings agterweë laat. Amptenare moet in die openbaar tot verantwoording geroep kan word en derhalwe moet inligting i.v.m. hul bedrywighede geredelik bekombaar wees.

Die provinsiale bestuur van Transvaal is in die Suid-Afrikawet neergelê. Die Provinsiale Raad is bevoeg om ordonnansies te passeer o.a. oor onderwys behalwe hoër onderwys en die provinsiale huishouding word namens die Provinsiale Raad aan die Uitvoerende Komitee opgedra.

Elke provinsie moet 'n Inkomstefonds hê waarin alle provinsiale gelde gestort word en wat bestee word ten behoewe van die provinsiale huishouding soos deur die Provinsiale Raad by ordonnansie bepaal.

Die Goewerneeur-generaal-in-Rade benoem 'n Administrateur as hoof van die provinsiale regering en 'n Provinsiale Ouditeur wat die provinsie se rekenings ondersoek.

Die Provinsiale Administrasie is op 'n funksionele basis ingestel en die arbeidsterrein is in departemente verdeel, die departemente in afdelings en die afdelings in seksies. Beide die Departemente van Onderwys en Finansies het seksies wat met koshuissake handel. Die Departement van Finansies se seksie handel met rekenpligtige sake en doen interne ouditering by koshuise, terwyl dié van die Onderwysdepartement handel met administratiewe aangeleenthede. Alle inligting, opdragte en

voorskrifte gaan van die Onderwysdepartement uit by wyse van diens- en omsendbriewe wat periodiek saamgevat word in die vorm van handleidings.

Die tegniese onderwysbeleid soos voorgeskryf, word deur die hoofde van skole en die superintendente van koshuise uitgevoer onder die onmiddellike toesig en beheer van veldamptenare.

----------oOo----------