

HOOFSTUK I.

INLEIDING.

A. PROBLEEMSTELLING.

1. Motivering en doelstelling.

"Persons unfamiliar with the educational administrative set-up in South Africa are frequently confused as to the significance of the Union Department of Education. They imagine that it is a super education department to which the provincial education departments are subservient."¹⁾

Hierdie woorde van prof. Pells (in sy boek Education in South Africa), kan beskou word as een van die hoofredes waarom hierdie navorsing onderneem is.

Dit is selfs vandag nog nie 'n vreemde verskynsel om te vind dat baie mense - onder andere onderwysers en ander opvoedkundiges - totaal onkundig is oor die plek en funksie van die Sentrale Regering se onderwysdepartement nie. Hierdie verskynsel mag vir die persoon wat nie met die Republiek se geskiedenis en regeringstelsel bekend is nie, enigsins vreemd voorkom want bestaan dié onderwysdepartement, as ou, gevestigde instelling, dan nie reeds sedert 1910 nie? Voeg hierby die feit dat die Republiek 'n relatief klein bevolking, asmede 'n relatief klein "onderwysbevolking" het, dan lyk dit nie nodig dat daar, redelikerwys, vaagheid of verwarring oor die administratiewe opset van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel hoef te wees nie.

Wanneer 'n mens egtër op die geskiedenis van die Departement ingaan en ook insae kry in die verskillende vertakkinge van sy werksaamhede, dan blyk dit voor-die-hand-liggend te wees dat onkunde en verwarring wel ten opsigte van die Departement se aandeel in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel kan ontstaan. Faktore wat tot hierdie verwarring bydra, word kortliks bespreek. Dié bespreking dien terselfdertyd as 'n beknopte opsomming van die Departement se geskiedenis:

1) Pells, E.G. Education in South Africa, p.VII.

- a. In die eerste instansie het Suid-Afrika sedert 1910 'n Uniale regeringstelsel. 'n Uitstaande kenmerk van die regering was egter die federaal-georiënteerde provinsiale administrasies. En die verdeling van die beheer oor die onderwys tussen die sentrale en provinsiale onderwysdepartemente was vir baie jare nooit op 'n vaste basis gegrond nie; daar was voortdurende onsekerheid oor die beheer en daar was ook oorvleueling op verskillende terreine.
- b. Van die begin af was daar periodieke verandering in die funksies van die Sentrale Regering se onderwysdepartement soos die volgende voorbeelde aandui:
- (1) 1917 - oornome van nywerheidskole;
 - (2) 1922 - oornome van outonome tegniese kolleges as staatsondersteunde inrigtings;
 - (3) 1925 - oornome van beroepskole (asook landbou- en spesiale skole);
 - (4) 1934 - oornome van verbeteringskole;
 - (5) 1938 - afstaan van landbou-skole;
 - (6) 1948 - die Departement neem heelwat administratiewe dienste vanaf die Departement van Binnelandse Sake oor en sy naam verander na die Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap;
 - (7) 1955 - die Departement besluit om staatsondersteunde tegniese kolleges as volle departementele inrigtings oor te neem;
 - (8) 1967 - wetgewing word gepromulgeer wat ingrypende veranderinge in die hele onderwysstelsel meebring;
 - (9) 1968 - die Departement word in twee dele geskei, nl. die Departement van Hoër Onderwys en die Departement van Kultuursake; beroepskole word aan die provinsiale onderwysdepartemente afgestaan en die tegniese kolleges verander na kolleges vir gevorderde tegniese onderwys met outonome status;

(10) 1970 - die twee nuutgevormde Departemente van Hoër Onderwys en Kultuursake amalgameer weer en vorm die Departement van Nasionale Opvoeding.

c. n Derde faktor wat dit moeilik maak om die Departement se onderwysfunksies te peil en te evalueer is die diversiteit daarvan. Ten spyte daarvan dat die getal leerlinge/studente in die Departement se skole/kolleges vergelyke met dié van die provinsiale onderwysdepartemente maar baie klein is (in 1968 het maar 3,5% van al die voltydse blanke leerlinge in die Republiek beroepskursusse gevolg)²⁾ is die Departement vir n baie groter verskeidenheid skole/kolleges verantwoordelik as wat die geval met die vier provinsiale onderwysdepartemente gesamentlik is. Die volgende lys van onderwysinrigtings - onder die Departement se direkte of indirekte beheer³⁾ - gee n goeie beeld van die diversiteit van die Departement se onderwysdienste en maak verdere verduideliking in dié verband oorbodig:

(1) Beroepsgerigte onderwys:

- tegniese kolleges (later kolleges vir gevorderde tegniese onderwys genoem)
- hoër tegniese skole
- hoër handelsskole
- hoër huishoudskole
- vakleerlingsskole (later tegniese kolleges genoem)
- voortsettingsklasse (later tegniese institute genoem)
- ambagskool vir vakmanne
- kunsskool

-
- 2) Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing. Vooruitskattings van die bevolking van onderwysinrigtings in Suid-Afrika, p.73. (Leerlinge in kinderwetskole en spesiale skole is nie hierby ingesluit nie maar hulle is nog minder as dié wat beroepskursusse volg).
- 3) Hierdie lys sluit die skole/inrigtings in waarvoor die Departement vir die grootste deel van sy bestaan verantwoordelik was.

(2) Buitengewone onderwys:

- skole vir blindes
- skole vir dowes
- skole vir epileptici
- skole vir ander liggaamlik-afwykendes

(3) Kinderwetskole:

- nywerheidskole
- verbeteringskole

(4) Diverse:

Die Departement subsidieer ook universiteite en bied verder n wye verskeidenheid van onderwys-hulp-dienste.

d. Oorvleueling is ook een van die faktore wat daartoe bygedra het dat daar voortdurend verwarring bestaan het oor wie vir welke soorte onderwys verantwoordelik is. Veral op die volgende terreine het oorvleueling vir baie jare voorgekom:

(1) Beroepsgerigte onderwys:

In gewone provinsiale hoërskole word ook tipiese beroepskoolvakke soos Boekhou, Handel, Ekonomie, en Tikskrif gegee. Daar was al die jare ooreenkomste tussen die sentrale en provinsiale onderwysdepartemente oor die hoeveelheid beroepsvakke wat aan gewone hoërskole gegee mag word.

(2) Buitengewone onderwys:

In die provinsies word ook by sekere skole voorsiening gemaak vir leerlinge met gehoor- en gesigsgebreke. Tot onlangs was die Transvaalse Onderwysdepartement verantwoordelik vir spesiale skole vir liggaamlik-gestremdes soos die Meerhof-skool naby die Hartebeespoortdam en die Goeie Hoop Tehuise in Johannesburg.⁴⁾

4) Transvaalse Onderwysdepartement. Verslag van n sending na oorsese lande, Deel I: die grondwetlike beheer oor die onderwys, p.97.

Die provinsies is geheel en al verantwoordelik vir skole vir verstandelik-gestremdes.

(3) Skole vir gedragsafwykende kinders:

Die Departement van Nasionale Opvoeding is verantwoordelik vir die skole wat kragtens die bepaling van die Kinderwet geadministreer word. Die provinsies het egter ook skole vir leerlinge wat as gevolg van gedragsafwykinge soos onbeheerbaarheid, kroniese stokkiesdraaiery ens. nie in die gewone skole kan aanpas nie. Hierdie leerlinge en hul probleme stem heel dikwels ooreen met dié van die leerlinge in nywerheidskole aangesien die omstandighede van sorgbehoewendheid van kinders wat in nywerheidskole beland, ook hand aan hand gaan met die ontsporing van dié leerlinge.

- e. n Faktor wat vanselfsprekend ook n bydrae lewer tot die betreklike onkunde omtrent die sentrale onderwysdepartement is die betreklike klein persentasie leerlinge, in verhouding tot die groot totaal, wat in dié departement se skole is. As in aanmerking geneem word dat so n klein persentasie leerlinge by dié skole betrek is, dan is dit begryplik dat ook soveel minder mense, in die geheel gesien, eerstehandse kennis van hierdie skole sal dra.

Die verkenning van die problematiek van die onkunde omtrent die aandeel van die Sentrale Regering se Onderwysdepartement in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel bring twee feite aan die lig: Eerstens is daar n onmiskenbare gebrek aan kennis omtrent die tersaaklike onderwerp. Die navorser het in veertien jaar se onafgebroke diens in die departement onder bespreking (in klerklike hoedanigheid en as onderwyser) persoonlike ondervinding van hierdie probleem. In die tweede plek is dit ook duidelik dat daar nie n kitsresep is waarvolgens die Sentrale Regering se bydrae tot die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel vir Blankes na sy inhoud en in historiese perspektief na behore geëvalueer kan word nie. Vanweë die uiteenlopendheid van die funksies van die Departement veronderstel kennis van die een nie noodwendig kennis van die ander nie. n Deursnit van die onderwysfunksies in resente tydsgewrig ontbreek eensdeels aan

aan diepteperspektief en doen afbreuk aan die volle dimensie van die Regering se bemoeienis met die onderwys; andersdeels neig dit om oormatige klem op die regstreekse verskaffing van onderwysdienste te laat val en die onregstreekse funksies te verswyg.

Hierdie verhandeling is gevolglik 'n poging om hierdie leemte te probeer vul. Die navorsing het die vorm aangeneem van 'n histories-deskriptiewe studie van al die onderwysdienste van die Sentrale Regering.

2. Afbakening.

Aangesien Suid-Afrika in 1910 'n Uniale regering gekry het, bestaan daar uit die aard van die saak vanaf daardie datum 'n Sentrale Regering. Die logiese beginpunt vir 'n studie soos hierdie sou dus die jaar van Uniewording wees. Alhoewel dit klaarblyklik die bedoeling was dat die Unie-Regering se departement van onderwys 'n volwaardige onderwysdepartement moet wees,⁵⁾ was daar ander faktore, reeds by Uniewording, wat sake in 'n ander koers gestuur het. So het dit dan gekom dat die provinsiale administrasies uit die staanspoor volwaardige onderwysdepartemente gekry het, en die Unie-Regering nie.

Die Unie-Onderwysdepartement het in die beginjare hoofsaaklik met die universiteite te doen gehad en dan eintlik net in verband met die taak van finansiering. In 1917 het die Departement die verantwoordelikheid vir nywerheidskole oorgeneem en in 1922 sekere tegniese kolleges maar in 1925 eers het hy die naam van onderwysdepartement waardig geword toe beroeps-onderwys vanaf die provinsiale onderwysdepartemente na Unie-beheer oorgedra is. Die Sentrale Regering het dus eintlik nie uit wans uit 'n wesenlike of noemenswaardige aandeel in die onderwys gehad nie, behalwe op indirekte wyse deur die subsidies aan die provinsiale administrasies.

5) Cilliers. D.H. Onderwysbeleid en -beheer in Suid-Afrika, p.6.

Ten einde by n konkrete en histories-bevredigende punt te begin is 1910 as beginpunt vir hierdie navorsing vasgestel. Daar is egter getrag om in elke geval, ter inleiding, n kort oorsig te gee van die ontwikkeling van die verskillende fasette van die onderwys, asook n evaluering daarvan, onder provinsiale bestuur voordat dit deur die Sentrale Regering oorgeneem is. Sodoende kan n beter begrip gevorm word van die bepaalde soort onderwys ten tye van oornam. Die tydperk wat deur die verhandeling gedek word, is afgesluit in 1972 en daar is sover moontlik probeer om die gegewens op datum te bring tot in hierdie jaar, dit wil sê sover as wat amptelike gepubliseerde bronne en ander betroubare publikasies dit moontlik gemaak het. Hierdie tydperk sluit die belangrike wetgewing van 1967 en die daaropvolgende ingrypende veranderinge van 1968 en later in.

In hierdie verhandeling word slegs die onderwys van Blankes behandel. Die Departement het in die loop van sy geskiedenis baie min met die onderwys van ander rassegroepe te doen gehad. Behalwe vir enkele nywerheid- en verbeteringskole vir Nie-blankes waar hy verantwoordelik was vir die regstreekse verskaffing van onderwys, het sy verantwoordelikheid beperk gebly tot die subsidiëring van enkele ander inrigtings. Al hierdie inrigtings is ter bestender tyd aan ander staatsdepartemente, wat Nie-blanke-sake hanteer, oorhandig.

Normalitêr word universiteitsonderrig nie by die term "onderwys" inbegryp nie.⁶⁾ Opleiding aan universiteite val in n kategorie van hulle eie, om vanselfsprekende redes, en daarom is universiteite buite rekening gelaat by hierdie studie. Alhoewel universiteite dus deur die Sentrale Regering via die Departement van Nasionale Opvoeding gesubsidieer word, word dit vir die doeleindes van hierdie verhandeling nie as n onderwys-funksie, of as deel van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel beskou nie. Kolleges vir gevorderde tegniese onderwys beweeg weliswaar ook op die tersiêre vlak en word ook deur die Departement van Nasionale Opvoeding gesubsidieer, dog daar is baie ander faktore wat dit nie alleen wenslik nie maar ook noodsaaklik

6) Vide die Wet op Onderwysdienste, 1967. (Wet No. 41 van 1967), artikel 1(xvi).

maak dat hierdie inrigtings wel by hierdie studie ingesluit sal word... Vir die grootste deel van die tydperk wat hier behandel word, het die kolleges wel sekondêre onderwys verskaf en selfs vandag nog, aan deeltydse studente.⁷⁾ Ook is van die soort opleiding wat aldaar bo die matrikulasievlak aangebied word, aaneenlopend met die sekondêre opleiding, soos byvoorbeeld die opleiding wat begin by die Nasionale Tegniëse Sertifikate (Dele I, II en III) wat deurloop verby die Nasionale Gevorderde Tegniëse Sertifikate (Dele I en II) tot by die Nasionale Diploma. (Laasgenoemde Sertifikate en Diploma is bo die matrikulasievlak).⁸⁾ Uit 'n ander oogpunt gesien en miskien belangriker, is die feit dat die kolleges nie naastenby dieselfde mate van outonomie het as wat die geval met universiteite is nie met die gevolg dat die Departement van Nasionale Opvoeding 'n groot mate van beheer oor die kolleges het, soos in hoofstuk VI volledig uiteengesit word.

Origens word alle ander onderwysinrigtings wat regstreeks deur die Departement beheer word (genoem departementele inrigtings/skole), asook dié wat deur die Departement finansieel ondersteun word (genoem staatsondersteunde of ondersteunde inrigtings/skole) behandel. Hierdie inrigtings word in historiese verband behandel, dog daar moet op gewys word dat daar nie ten opsigte van elke soort onderwys as sodanig 'n breedvoerige uiteensetting van die historiese ontwikkeling op alle terreine gegee word nie. So 'n studie sou 'n afsonderlike navorsingsprojek regverdig en sou ook beter daarin tot sy reg kom. In hierdie verhandeling val die klem deurgaans op die administratiewe verbintenis tussen die Departement en sy inrigtings en die beleidsaspekte en ander invloede wat daarmee in verband staan. Ook is daar getrag om 'n beeld van elk van hierdie soorte onderwys te skep sodat die leser 'n goeie begrip sal kan vorm van die bepaalde soorte onderwys waarom dit gaan.

7) Pretoriase Kollege vir Gevorderde Tegniëse Onderwys. Algemene inligting, p.3.

8) Nasionale Buro vir Opvoedkundige en Maatskaplike Navorsing. Opleiding na standerd X uitgesonderd opleiding aan universiteite en provinsiale onderwyskolleges, p.70.

Daar word ook in hoofstuk IV ingegaan op die finansiering van die onderwys in die algemeen, aangesien dië Sentrale Regering ook in hierdie opsig 'n belangrike aandeel in die onderwys het.

B. BEGRIPSBEPALING.

1. Die Sentrale Regering.

Dit gaan in hierdie verhandeling in hoofsaak om die onderwysfunksies van die Sentrale Regering se onderwysdepartement, dit wil sê, die huidige Departement van Nasionale Opvoeding. Dié Departement se name was tussen 1910 en 1972 agtereenvolgens soos volg:

- 1910 - 1948 : Unie-Onderwysdepartement
- 1948 - 1968 : Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap
- 1968 - 1970 : Departement van Hoër Onderwys
- 1970 - : Departement van Nasionale Opvoeding

Voorkeur word aan die benaming Sentrale Regering bo Staat in die titel gegee omdat daar dikwels tussen die Sentrale Regering se onderwysdepartement en die provinsiale onderwysdepartemente onderskei moet word. Laasgenoemde word ook as staatsinstellings beskou en daarom doen die onderskeiding tussen staat en provinsie nie sterk genoeg aan nie. Daar word veel liever gebruik gemaak van die vry algemene gebruik om te onderskei tussen die verdeling van die staat se magte (hetsy wetgewend of uitvoerend) op sentrale en provinsiale vlak.⁹⁾ Dit pas ook beter by die federale kleur van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel.

2. Die Sentrale Regering se onderwysdepartement.

'n Lastige probleem in hierdie verhandeling is die benaming van die Sentrale Regering se onderwysdepartement. Het die oorspronklike naam Unie-Onderwysdepartement onveranderd gebly, dan was daar geen probleem nie. Maar nou het die naam

9) Vide Cloete, J.J.N. Sentrale, provinsiale en munisipale instellings van Suid-Afrika, p.169.

verskeie kere verander alhoewel dit nog steeds een en dieselfde departement is. Wanneer van die Departement gepraat word met betrekking tot 'n bepaalde tydstip of tydperk, dan kan die naam gebruik word wat in daardie stadium geldig was of is, maar wanneer van die Departement in die algemeen gepraat word, bevredig een van die spesifieke benaminge nie omdat so 'n naam tydgebonde is en die verkeerde indruk kan skep. Die naam sentrale onderwysdepartement word soms gebruik maar bevredig nie altyd nie en derhalwe is voorkeur gegee aan die woord Departement, met 'n hoofletter gespel en met die funksie van 'n eienaam. Daar word vertrou dat die gebruik nie hinderlik sal wees nie aangesien hierdie Departement immers die sentrale plek in hierdie verhandeling inneem.

3. Die aandeel van die Sentrale Regering in die Suid-Afrikaanse Onderwysstelsel.

Wanneer besin word oor die Sentrale Regering se aandeel in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel vir Blankes, dan kom dit eintlik daarop neer dat 'n mens net sowel kan sê dat die Sentrale Regering se aandeel dié deel is wat nie deur die provinsies behartig word nie. Dit is geen geheim dat die provinsies (veral na 1 April 1968 toe hulle beroepskole oorgeneem het) byna al die onderwys behartig nie. Slegs dié soorte onderwys wat om administratiewe en ander redes beter onder die Sentrale Regering sal gedy, word nie deur die provinsies beheer nie. Dit is die uitgangspunt by die verklaring van die verdeelde beheer - daar is nie sprake van dat die Regering met die provinsies konkureer om sekere onderwysdienste te verskaf nie; daarom val die onderwysdienste waarvoor die Sentrale Regering verantwoordelik is min of meer in die volgende twee kategorieë:

- a. Alle vorms van tersiêre onderwys wat nie by die universiteite ingeskakel is nie, dit wil sê dié wat deur die kolleges vir gevorderde tegniese onderwys behartig word, asook beroepsopleiding op sekondêre vlak buite skoolverband; en
- b. sekere gespesialiseerde soorte onderwys, soos nywerheids- en verbeteringskole en spesiale skole.

Beroepskole is op 1 April 1968 reeds na die provinsiale onderwysdepartemente oorgeplaas en pas onder die nuwe bedeling gerieflik in die raamwerk van gedifferensieerde onderwys in. Met die inwerkingtreding van die Wet op Nasionale Onderwysbeleid 1967 (Wet No. 39 van 1967) kan beroepsonderwys, net soos die onderwys in die gewone skole, deur die provinsiale onderwysdepartemente op 'n nasionale grondslag georganiseer word.

4. Soorte onderwys.

Dit word nie nodig geag om in hierdie hoofstuk op die omskrywing van die verskillende soorte onderwysdienste in te gaan nie aangesien die verskillende begrippe volledig in die betrokke hoofstukke bepaal word.

C. METODE VAN ONDERSOEK.

1. Algemeen.

Soos reeds laat blyk, word die geskiedenis van die Sentrale Regering se onderwysdepartement in hierdie navorsing behandel. Vir hierdie doel is grootliks van die historiese metode gebruik gemaak. Daar is ook van die deskriptiewe metode gebruik gemaak deur elk van die onderwysdienste waarvoor die Departement verantwoordelik is, aan die leser voor te stel soos dit tans is sodat die leser 'n goeie begrip van die bepaalde onderwysdienste as sodanig kan kry. In die geval van die verskillende soorte onderwys is die voorgeskiedenis van elke soort onderwys (byvoorbeeld beroepsonderwys, buitengewone onderwys, ens.) kortliks ter inleiding weergegee. Ten opsigte van hierdie oriënterende inleidings is hoofsaaklik van sekondêre bronne (enkele verhandelinge, asook ander gepubliseerde bronne) gebruik gemaak aangesien hierdie gedeeltes nie van primêre belang is nie.

Die historiese ontwikkeling van die Departement is hoofsaaklik verkry uit staatspublikasies geverifieer aan die hand van verskeie sekondêre bronne. Die Departement se jaarverslae en ander departementele publikasies, wetgewing, navorsings-

stukke van die Buro vir Opvoedkundige en Maatskaplike Navorsing, verslae van kommissies van ondersoek en tydskrifte was hier van die vernaamste bronne.

Daar is deurgaans gepoog om beleidsveranderinge en tendense aan te dui en waar moontlik te evalueer aan die hand van kommentaar van gesaghebbendes, asook die uitwerking daarvan in die praktyk. n Probleem waarmee die navorser egter deurentyd gekonfronteer was, was die gebrek aan literatuur van n sekondêre aard. Oor die verskillende soorte onderwys is die bronne-materiaal maar skaars, veral met betrekking tot die gespesialiseerde soorte onderwysdienste; veelal het gedane ondersoeke slegs sekere aspekte daarvan gedek.

2. Spesifiek.

Aangesien die Departement van Nasionale Opvoeding (onder die verskillende benaminge) van begin tot einde in die sentrum van die ondersoekveld gestaan het, is drie hoofstukke daaraan gewy. Die drie hoofstukke verteenwoordig die drie belangrikste fases in die Departement se ontwikkelingsgeskiedenis:

Hoofstuk II: 1910 - 1948 : Unie-Onderwysdepartement

Hoofstuk III: 1948 - 1968 : Departement van Onderwys,
Kuns en Wetenskap

Hoofstuk IV: 1968 - : Departement van Hoër Onderwys
en Departement van Nasionale
Opvoeding.

Dié hoofstukke bevat die belangrikste ontwikkelingsmomente in die Departement se geskiedenis oor die hele front van sy onderwyswerkzaamhede. Dit verteenwoordig dus gebeurtenisse wat al die soorte onderwys onder sy vleuels gesamentlik en/of afsonderlik raak. Maar ten opsigte van die inhoudelike van die onderwysdienste self word die feite slegs in breë trekke in die genoemde hoofstukke behandel. Die doel met hierdie drie hoofstukke is om n geheelbeeld van die Departement se ontwikkelingsgang te verkry.

In die volgende vier hoofstukke word die volgende soorte onderwys agtereenvolgens behandel:

- Hoofstuk V : Beroepsonderwys
- Hoofstuk VI : Tegniese kolleges
- Hoofstuk VII : Kinderwetskole
- Hoofstuk VIII : Buitengewone onderwys

Hierdie vier indelings verteenwoordig die vernaamste kategorieë van die Departement se onderwysdienste. Elkeen van hierdie hoofstukke sluit verskillende soorte inrigtings in. Veral in hoofstuk V word 'n groot aantal skole behandel wat almal een of ander vorm van beroepsgerigte onderwys verskaf. Dit is van belang om te meld dat die historiese ontwikkeling van elk van hierdie soorte skole nie volledig behandel kon word binne die bestek van hierdie navorsing nie - dit was ook nie die bedoeling om dit te doen nie. Wat wel waar is, is dat die ontwikkelingsgang van byvoorbeeld beroepsonderwys in die geheel uitgestippel is. Dieselfde beginsel is ook toegepas in geval van hoofstukke VI, VII en VIII waar die historiese ontwikkeling van individuele inrigtings nie afsonderlik behandel is nie maar dié aspekte beklemtoon is wat die aandeel van die sentrale onderwysdepartement ten opsigte van bepaalde soorte onderwys toelig.

-----oOo-----