

HOOFSTUK I

INLEIDING

1. DOEL VAN DIE ONDERSOEK

(a) Wat is beheer?

Met die oog op die feit dat ons in die Republiek van Suid-Afrika vandag 'n onderwysstelsel het wat allengs ontwikkel het uit uiteenlopende owerheidsgesigspunte, wat nouliks met mekaar versoenbaar is, is dit gerade om met hierdie ondersoek die onderwysbeheer, veral t.o.v. beroeps- en tegniese onderwys in die verskillende provinsies na te gaan. Die verdeelde beheer wat sedert 1910 ontstaan het en sedertdien op horisontale en vertikale vlak bestaan, het sy bakermat dan ook daar gevind.

Allereers moet vasgestel word wat met die begrip beheer bedoel word. "Beheer en beleid is egter baie nou aan mekaar verbonde: die een kan sonder die ander een nie bestaan nie." ¹⁾

Professor Kandel²⁾ beskryf die twee begrippe en bepaal dan ook dat die beleid of "externa or the fabric of an educational system", in die hande van die sentrale onderwysliggaam moet lê, terwyl die "interna" of beheer aan die lokale liggame opgedra kan word.

"Die woord beleid", aldus prof. dr. Celliers,³⁾ "sien meer op die sg. eksterna van die onderwys. Dit het hoofsaaklik te doen met die breëre beginsels en riglyne, die adviserende, die rigting-gewende, koersbepalende, prinsipiële, filosofiese, ideologiese aspekte wat as noodsaaklike grondslae van 'n gesonde onderwysstelsel moet dien".

Behalwe dat die woord "beleidsake" soos moedertaalonderwys, godsdiensonderrig, grense van skoolplig ensomeer omvat, het dit ook te doen met sake "sowel organisatories as administratief".⁴⁾

-
1. Celliers: Onderwys en Beleid in Suid-Afrika 1910-1960, 4.
 2. Kandel: The New Era in Education, 125.
 3. Celliers: a.w., 3.
 4. Boshoff: Beheer van die Onderwys in die Provinsie Transvaal vanaf 1910, 1.

Hieruit spruit voort dat die verpligte basiese voorsiening t.o.v. skoolgesondheid, inspeksie, verpligte onderwys en ouerlike seggenskap, sertifisering van leerlinge, diplomering van leerkragte asook diensvoorwaardes onder externa verstaan word.

Hierteenoor staan beheer wat weer met die interna van die onderwys te doen het. Hoofsaaklik word hiermee bedoel sake rakende die uitvoering van die basiese beleid na gelang van die besondere toepaslikheid daarvan in sekere plaaslike omstandighede. Hieronder word ingesluit "die wetlike, die voorskriftelike, die administratiewe of organisatoriese dinge soos bv. die verskaffing van die nodige onderwysfasiliteite, die metode en inhoud (leergange sowel as leerplanne) van die onderwys, handboeke, skooltug, die meting van prestasies, vervoerfasiliteite, koshuise, ensomeer."¹⁾

Hoewel daar heelwat verwarring bestaan, selfs onder opvoedkundiges, oor wat nou juis beheer en wat beleid is, kan die twee begrippe kortliks in die woorde van senator J.C. Pauw weergegee word:

"Beleidsbepaling is die vasstelling van die breë beginsels waarop die onderwys gefundeer sal wees; beheer is die aanvaarde, volle verantwoordelikheid vir die toevertroude uitvoering van die neergelegde beleid."²⁾

Om 'n beleid neer te lê nadat die beoogde doel helder verstaan word, is nie so omsigtig as om die beheer te beplan nie.

"Planning is one of the most simple and natural of mental processes by which thinking men set and achieve their objectives. In administration, planning and management are one and the same thing."³⁾

In hierdie ondersoek sal dus die beheer van beroep- en tegniese onderwys in elk van die vier geünifiseerde gebiede nagegaan word met die doel om vas te stel in watter mate aan die eise van die gemeenskappe voldoen is. Die Provinsiale Rade en die onderwysadministrasies het die beleid en beheer tot hul verantwoordelikheid gehad, hoe-

-
1. Celliers: Onderwysbeleid en -beheer in S.A. vanaf 1910, 4.
 2. Pauw: Onderwysblad, 'Onderwysbeleid en -beheer' 52.
 3. Millett: The Process and Organization of Government Planning, 3.

wel die sentrale gesag n wakende oog gehou het en dus feitlik n negatiewe beheer uitgeoefen het.

(b) Beheerorde

(i) Sentraal en Provinsiaal

Waar die onderwys deur die sentrale gesag beheer word, daar word die onderwysbeleid vir die hele volk as n saamwonende gemeenskap beplan en neergelê. Die beheer sal dan ook in die hande van die hoogste gesag wees en so kan dan van n eenheidstelsel as nasionale onderwysstelsel gepraat word. Hier te lande is daar egter nie sprake van n nasionale onderwysstelsel nie. Hoewel die sentrale regering van die tot standkoming van die Unie af indirek hom bemoei het met n beleid en beheer van beroepsonderwys kan sonder aarseling gekonstateer word dat hier geen sentrale, Uniale of selfs nasionale onderwysbeleid en -beheer is nie.¹⁾

Vir sover dit die onderhawige tydperk betref, het die Provinsiale administrasies beheer oor alle onderwys, uitgesonderd "hoër onderwys" wat deur die Zuid-Afrika-wet van 1909 aan die sentrale regering toegeken is.²⁾

(ii) Provinsiaal en plaaslik

Al vier die provinsiale, voorheen koloniale gebiede besit outonome onderwysdepartemente onder die gebiedsowerhede wat die onderwys beheer. Sekere magte is egter afgedra aan skoolrade, beheerrade en skoolkomitees in Transvaal terwyl in Natal die beheer in die onderwysdepartement alleen gesetel is sonder enige plaaslike beheer.³⁾ Die Oranje-Vrystaat stem ooreen met oersgenoemde provinsie en Kaapland het ook n Provinsiale Raad met n selfstandige onderwysdepartement wat magte aan Afdelingsrade en plaaslike beheerliggame gedelegeer het.

-
1. Celliers: Onderwysbeleid en -beheer in Suid-Afrika vanaf 1910, 5.
 2. Die Zuid-Afrika-wet omskryf die term hoër onderwys nie, omdat die bedoeling was dat die onderwys na vyf jaar in die hande van die Unieregering sou oorgaan.
 3. Kalmijn: n Historiese en Kritiese Studie van die Plaaslike Skool-Kommissies in Natal, 204.

(111) Staat en Ouer

Met die oog op die feit dat al vier die onderhawige gebiede wat hierdie ondersoek betref outonome onderwysdepartemente het met n eie verkose Provinsiale Raad, dus feitlik n federale bestuur onder die Uniale regeringstelsel, moet die agtergrond van hierdie toestand in elkeen ondersoek word veral wat die beheer betref. Daar bestaan nie die geringste twyfel nie dat die verhouding tussen staat en ouer t.o.v. tegniese en beroepsonderwys alles behalwe vleierend was. Die nywerheidslewe sowel as die sakewêreld het diê soort onderwys probeer bevorder teen die sin van die ouers wat liefs die leerlinge in die ou klassieke stelsel wou sien ontwikkel. Die kerk het dus hier alleen n rol gespeel in soverre die opleiding van die weeskinders en die armes en die gekommitteerdes dit van die owerheid geverg het. Die eintlike instelling van tegniese en beroepsonderwys het saam met die Britse veroweraar die land ingekom en is dus uit vrees vir verengelsing van die Republikeinse stelsel met groot agterdog bejeën. Dit is dan ook een van die redes waarom die ambagskole so n stryd gevoer het om hul getalle te vergroot.

In die O.V.S. word presies dieselfde invloede aan die werk gevind, maar die neiging het daar bestaan om met die buurstaat Kaapland saam te werk en sodoende het die Engelse onderwyseresse en onderwysers die opleiding in die tegniese en beroepsvakke geredelik bevorder. In die beheer van diê soort onderwys het die ouer egter direk n groter rol gespeel en het die kerk n baie kleiner bydrae gemaak as in Transvaal.

Natal, wat n Britse Kolonie was, by wie later twee distrikte van die Zuid Afrikaansche Republiek ingelyf is, is vanuit Engeland regeer deur n luitenant-generaal. Aanvanklik het dit n baie sterk sentrale beheer oor die tegniese en beroepsonderwys uitgeoefen en het nie die reg van die ouer, kerk of plaaslike rade erken nie. Slegs deur die superintendent van onderwys, inspekteurs en amptenare in die administrasie is volle beheer uitgeoefen, behalwe in die Tegniese Inrigtings.

Wat die Kaapse onderwys betref, sal moet nagegaan word in watter mate ouerseggenskap kragtens Calvinistiese grondslae toegelaat is by die stigting en beheer van die skole. Origens sal die groot rol wat die Kerk gespeel het in die daarstelling van geleentheid vir die Armblanke om geestelik en finansiëel te rehabiliteer deur die voorsiening van tegniese en beroepsonderwys, nagegaan moet word.

(iv) Vergelykend

Uit die aard van die saak sal die Engelse onderwysstelsel veral t.o.v. die beroepskole direkte invloed op die vier provinsiale gebiede uitgeoefen het. Ewe-eens kan daar beïnvloeding van Duitsland as opkomende nywerheidsland verwag word. In hoeverre dit wel geskied het, sal moet vasgestel word. Vanweë sy grootse industriële ontwikkeling sal die Verenigde State van Amerika indien nie regstreeks nie, dan indirek via Engeland invloed op die tegniese en beroepsonderwys van die Unie van Suid-Afrika uitgeoefen het.

n Vergelykende studie van die stelsels sowel as die beheer sal dan ook lig werp op die onderwyswetgewing en -ordonnansies. Beroepsonderwys soos dit in genoemde lande beheer word, moet dus in besonder vergelyk word met die punte van ooreenkoms, indien enige, in Suid-Afrika.

(v) Die term "beroepsonderwys" omskryf.

In n sekere sin is alle onderwys beroepsonderwys, aangesien dit ten doel het om persone meer volkome te maak ter uitvoering van hul daelikse pligte. Maar in die gewone gebruik van die uitdrukking is beroepsonderwys gedifferensieer van die algemene aspekte van onderwys, in soverre beroepsonderwys bedoel om af te rig in n praktiese toepassing van verworwe kennis in vroeëre stadia van die onderwysproses asook onderwys van n gekeurde en gedifferensieerde groep. In hierdie sin omsluit beroepsonderwys al die verskillende vorme van hoër en professionele onderwys soos wet, medisyne, ingenieurswese ensomeer. So sal landbou-, tegniese en handelonderwys sekere fases van beroepsonderwys dek, hoewel dit dikwels verstaan word as professionele onderwys, soos geskei van die beroepe waar handwerk meer oorheersend is in

die verstandelike of wetenskaplike kennis van 'n meer elementêre aard. Hierdie laaste groep werk word gewoonlik tegniese of beroepsonderwys genoem.¹⁾

Daar is verskillende omskrywings van die uitdrukking deur onderwyshoofde in die provinsies gegee, maar dit sal genoegsaam wees om te berus by die uiteensetting van die gebruik van die woord soos aangeneem deur die "Kommissie insake Tegniese en Beroepsonderwys" in hul verslag van 1948.²⁾ Wet nr. 29 van 1928 omskryf in artikel 20 die woord soos volg: "Beroepsonderwys beteken onderwys en opleiding in handel, landbou of huishoudkunde of in enige ambag en nywerheid." Die peil van die opleiding in hierdie bestek is laer as universiteitsvlak, behalwe waar omstandighede dit noodsaaklik maak om ook hoër onderwys in beroepsrigtinge te betrek.

2. METODE VAN ONDERSOEK

(a) Histories-vergelykend

'n Beskrywende ontleding van onderwysstelsels het groot waarde mits dit korrek waargeneem en met insig in die kragte wat dit gevorm het, weergegee word. Sulke beskrywings is gewoonlik nie nutteloos nie as dit slegs met die meganisme en tegnieke, met die administrasie en leerplanpraktyke, die organisasie en tipes van skole besig bly nie, maar

"must try to find out what are the things outside the schools that matter even more than the things inside the schools and govern and interpret the things inside."³⁾

Waar die tegniese en beroepsonderwys in Suid-Afrika glad nie binne die raamwerk van die gewone skole val nie, is dit noodsaaklik om die ontwikkeling na te gaan voordat 'n deeglike beeld van die beheer

-
1. Monroe: Principles of Secondary Education, 641.
 2. Verslag van die Kommissie insake Tegniese en Beroepsonderwys, (U.G.65/1948) 1. Sien ook Struck: Vocational Education for a Changing World, 6.
 3. Sadler: How far can we learn anything of practical value from the Study of Foreign systems of Education?, 11v.

van die soort onderwys en die inskakeling by die gewone skoolstelsel verkry kan word. Origns is die bakermat van die soort onderwys sowel as die oorsese invloede van groot belang omdat die eienaardige gebeur het dat die sentrale owerheid slegs die tegniese en beroeps- onderwys van die provinsiale rade weggeneem het.

Ten einde die geheelbeeld te kry, sal die bronne in elk van die vier provinsies versamel word. Aangesien verskeie departementele stukke in die argiewe in die vier provinsiale hoofstede geplaas is, sal die stukke daar nagegaan word. Gelukkig het die Provinsiale Onderwysdepartemente goedkeuring verleen om die bronne na te vors. Tog sal dit egter noodsaaklik wees om ook die verskillende skole en kolleges se privaat korrespondensie en lêers ter insae te neem. Met departementele goedkeuring is dit dan ook verkry. Aangesien verskeie argivale bronne nie toeganklik is nie vanweë die feit dat dit nog nie vyftig jaar oud is nie, is deur spesiale versoek via die argivarisse goedkeuring van die minister verkry om dokumente wat benodig mag word, ter insae te kry. Die Transvaalse onderwyslêers in die argief is nog ongeorden, maar daar het verskeie bronne te voorskyn gekom wat baie lig op sekere vraagstukke gewerp het.

Aangesien die onderwerp nog nie vroeër deur navorsers bestudeer is nie, is die sekondêre bronne baie beperk en daarom is hoofsaaklik van primêre bronne sowel as primêr gepubliseerde bronne in Onderwys Gazettes of jaarrapporte gebruik gemaak. Verskeie biblioteke is besoek om tydskrifte en seldsame Africana te bestudeer. Privaat notules van verskeie plaaslike komitees van skole is verwerk en waardevolle inligting is so verkry. Ook is onderhoude met vooraanstaande opvoedkundiges gevoer oor beleidsake en moontlike wysigings.

In hoofstuk 2 sal die ontwikkeling van tegniese en beroeps- onderwys voor 1910 geskets word. Verder sal die beheer dan kortliks opgesom word ter wille van die vernaamste rigtings wat die onderhawige tydperk van hierdie studie ten grondslag lê. Die onafhanklike state voor 1910 het dan op hul eie ontwikkel en n eie beheerstelsel ontwerp wat die aandag verdien.

Hoofstuk 3 moet die Zuid-Afrika-wet in oënskou neem om die voorwaardes van unifikasie en die bedoelinge van die opstellers beter te verstaan veral met die oog op die feit dat daar geen unifikasie van die onderwys was nie. Verder sal hierdie hoofstuk die vyf jaar dekbeide wat die ontwikkeling en die beheer van tegniese en beroepsonderwys betref. Ook sal die rol van die sentrale regering in hierdie voorgeskrewe tydperk dopgehou word, want die taak van hierdie soort onderwys val eintlik buite die sfeer van die ondergeskikte owerhede.

Daar sal in hoofstuk 4 nagegaan word waarom die voorgestelde vyf jaar oorskry is en langs watter weë die sentrale owerheid die beheer indirek ondergeskik gemaak het aan 'n nasionale beleid. Voorts sal die verdere ontwikkeling van die tegniese en beroepsonderwys sowel as die beheer daarvan nagevors word, veral met die oog op die behoeftes van die nywerhede en die volkome voorsiening van onderwysfasiliteite na die aanleg en vermoëns van die opkomende geslag. Hieruit sal dan ook voortvloei in watter mate die sentrale regering geregtig was om die reeds verdeelde beheer nog verder te versnipper.

As gevolg van hul groot invloed op die wêreldhandel sal die Duitse, Amerikaanse en Engelse stelsels en die beheer daarvan met die van Suid-Afrika in hoofstuk 5 vergelyk word. Indien enige invloed uitgeoefen is, sal dit deeglik in die Suid-Afrikaanse stelsel nagegaan word. Uit hierdie vergelyking sal dan ook afleidinge gemaak word om in hoofstuk 6 wenke aan die hand te doen hoe om die stelsel hier te lande te verbeter en die stremmende faktore om aan die behoeftes van die volkshuishouding in die geheel te voldoen, uit die weg te ruim. Voorts sal op die leemtes wat in die beheer sowel as die stelsel ontstaan het, gewys word met riglyne vir die toekoms. Daar word terdeë besef dat die bestaande toestand binne afsienbare tyd onder oënskou geneem sal moet word om aan die snel ontwikkelende nywerhede, bloeiende handel en ekonomiese opbloei 'n stimulus te bied deur beter toegeruste bestuurders, tegnisi, handelaars, beplanners, deskundiges, wetenskaplikes en vakmanne te voorsien.

Aangesien die probleem baie diep deurdenking vereis, is die metode van sistematiese sistemativering van gegewens gevolg. Toestande is in elke provinsie onder min of meer dieselfde hoofde behandel sodat 'n vergelyking des te ooglopende kon word. Dat hierdie metode enigszins ordening in die "haphazard affair" kan bring, is buite alle twyfel. Dit is dan ook deur groot opvoedkundiges erken dat die soort onderwys oor die wêreld heen in omvang, vorm en inhoud baie gekompliseerd voorkom omdat dit moet tred hou met die ingewikkelde tegnieke in hierdie atoom-êre sonder om die dinamiese elemente te laat versteur deur die tradisiegebondenheid van die gewone onderwysstelsel.

(b) Kritiese-beoordelend

Daar sal nie net nagegaan word in hoeverre die stelsels mekaar beïnvloed het nie, maar ook watter faktore die uitwerking gestrem of bevorder het. Daar is die ekonomiese, politieke en sosiale faktore wat deur die studie betrek kan word, sodat die aanbevelings op vaste grond kan staan. Ook sal erkende opvoedkundiges se standpunte geraadpleeg word.

Natuurlik sal die beoordeling alleenlik gesien kan word in terme van ons eie kulturele patroon en deur 'n eie nasionale bril. Ons Afrikaanse tradisie sal ook die beoordelings enigszins beïnvloed.

3. TYDVAK HOOFSAAKLIK 1907 - 1924

Behalwe dat hierdie ondersoek sy grondslae van die beheerstelsels in die verlede gaan soek selfs sover terug as in die vorige eeu, sal dit direk binne die tydperk 1907 tot 1924 werk. Aangesien die status quo so 'n belangrike rol na 1910, (Uniewording) gespeel het, moet die Onderwyswette van Smuts en Hertzog hierin betrek word. Vandaar dat die tydperk van 1907 af tot 1924 gestel word toe die Unie-onderwysdepartement die beroepskole dwarsoor die land oorgeneem het.

4. GRONDE VIR 'N BEPAALDE ONDERWYSSTELSEL

(a) Agtergrondstudie

Saam met die volk groei ook sy onderwysstelsel.¹⁾ Hierdie

1. Coetzee: Vraagstukke van die Opvoedkundige Politiek, 27.

woord "groei" dui egter nie net op die proses van groter word nie. Dit word uit die kultuurbedding gevoed. Daarin lê verskuld die geskiedenis, wel en wee, die tradisie en godsdiensooruiging van die volk.

Nie net alleen die prinsipiële vereistes soos denkers dit uitwerk dra tot so n stelsel by nie, maar ook die bodem en era.

So sal die finansiële of ekonomiese toestande van die land ook daadwerklik bydra tot die onderwysstelsel. Die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel, sover daar van n stelsel gepraat kan word, is sterk deur die ekonomiese faktore beïnvloed.

Saamgevat kan die saak so gestel word dat onderwys as n stelsel

"is a development, a product of the evolution of society developed out of the cooperation and antagonism of universal principles and national peculiarities." ¹⁾

Laastens wil ons dink aan die stukrag wat daar uit die volks-ideaal gebore word en wat aanhoudend op die onderwysstelsel inwerk. Is die ideaal n vrye godsdiensrige volk, dan sal die patriotisme as faktor deeglik sy uitwerking op die stelsel hê.

(b) Samevatting

Saamvattend kan ons dus die vernaamste faktore wat tot die totstandkoming van n nasionale onderwysstelsel bydra soos volg tabuleer: ²⁾

- (a) Die nasionale eenheidsgevoel.
- (b) Taal, tradisie, godsdiens en kultuur van die volk.
- (c) Opvoedkundige denke.
- (d) Historiose agtergrond.
- (e) Aardbodem en tydsbestek.
- (f) Ekonomiese toestande.
- (g) Buitelandse adaptering of samewerking van buite die grense. ³⁾

-
1. C.H. Thurber: The principles of School Organization, 6. Sien ook W. Dilthey: Ueber die möglichkeit einer allgemeingültigen pädagogischen Wissenschaft.
 2. Boshoff: Behcer van die Onderwys in die Provinsie Transvaal 1910.
 3. Cramer en Browne; Contemporary Education. A comparative study

Eers in die moderne tyd raak die laasgenoemde punt ons Suid-Afrikaanse stelsel en val dit gedeeltelik buite ons tydsbestek in hierdie ondersoek.