056324 2

182571827F

RGN·HSRC

RGN·HSRC

RGN-BIBLIOTEEK

HSRC LIBRARY

VERVALDATUM/DATE DUE

15 APR 1992

vir
ag
ng

001.3072068 HSRC EDUC 16

014297

2844363866

'ERKLARING

lierdie verslag is voorberei deur die Werkkomitee: Vetlike aspekte ingestel deur die RGN-Hoofkomitee ir die Ondersoek na die Onderwys.

Iierdie verslag weerspieël die bevindings, menings n aanbevelings van die Werkkomitee: Wetlike ıspekte en waar van toepassing dié van groepe of ndividue in die werkkomitee ten opsigte van ıangeleenthede waaroor daar meningsverskille bes-aan. Die bevindings, menings en aanbevelings ver-'at in hierdie verslag weerspieël nie noodwendig die standpunt van òf die RGN òf die RGN-Hoofkomitee 'ir die Ondersoek na die Onderwys nie.

Hierdie verslag word deur die RGN-Hoofkomitee vir lie Ondersoek na die Onderwys beskou as 'n 'oorlegging van die Werkkomitee: Wetlike aspekte ıan hom. Die RGN-Hoofkomitee vir die Ondersoek ıa die Onderwys se standpunt en aanbevelings sal 'ervat wees in sy finale verslag wat aan die Kabinet 'oorgelê word.

Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing

Ondersoek na die Onderwys

Verslag van die Werkkomitee:

Wetlike aspekte

PRETORIA
JULIE 1981

RGN BIBLIOTEEK LIBRARY HSRC

1982 -09- 8 -

STANDKODE
001-3072068
HSRC EDUC 16

REGISTERNOMMER
056324 2

BESTELNOMMER
G

ISBN 0 86965 894 8
PRYS: R2,20
(A.V.B. ingesluit)

Kopiereg voorbehou

Gedruk deur Blitsköpie (Edms) Bpk.

I N H O U D

		BLADSY
	ORIËNTERING	(i)
1.	INLEIDING	1
2.	TUSSENTYDSE ONDERWYSRAAD	1
2.1	Die Raad se opdrag	2
2.2	Samestelling van die Raad	3
2.3	Magte en funksies van die Raad	4
2.4	Implementering	6
3.	TUSSENTYDSE MAATREËLS	6
4.	WET OP GROEPSGEBIEDE	8
	Bylae A	11
	Bylae B	13
	Bylae C	16

ORIËNTERING MET BETREKKING TOT DIE ONDERSOEK

DIE KABINET SE NAVORSINGSVERSOEK

In Junie 1980 het die Kabinet 'n versoek aan die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing gerig om 'n diepgaande ondersoek na die onderwys in al sy fasette in die RSA in te stel. Hierdie versoek aan die RGN het soos volg gelui:

U Raad moet in samewerking met alle belanghebbendes 'n wetenskaplike ondersoek op gekoördineerde grondslag instel en binne 12 maande aanbevelings by die Kabinet doen oor:

(a) beginselriglyne vir 'n prakties uitvoerbare onderwysbeleid in die RSA ten einde -

(i) sy inwoners se potensiaal te laat verwesenlik,
(ii) die ekonomiese groei van die RSA te bevorder, en
(iii) die lewensgehalte van al sy inwoners te verbeter.

(b) die organisasie- en beheerstruktuur en finansiering van die onderwys,

(c) die raadplegings- en besluitnemingsmeganismes in die onderwys,

(d) 'n onderwysinfrastruktuur om te voorsien in die mannekragbehoeftes van die RSA en die selfverwesenliking van sy inwoners, en

(e) 'n program ter bereiking van 'n gelyke gehalte onderwys vir alle bevolkingsgroepe.

Die ondersoek moet uitgevoer word met inagneming van onder andere die bestaande onderwyssituasie, die bevolkingsamestelling in die Suid-Afrikaanse samelewing en die middele wat binne die totale landshuishouding vir die onderwys beskikbaar gestel kan word. Die ondersoek moet gerig wees op alle vlakke van die onderwys, dit wil sê, pre-primêre, primêre, sekondêre en tersiêre onderwys.

In ooreenstemming met die Suid-Afrikaanse Plan vir Geesteswetenskaplike Navorsing is die volgende werkwyse voorgestel:

a. Prof. J.P. de Lange, Rektor van die Randse Afrikaanse Universiteit, sal as navorsingsleier optree.

b. Na die nodige oorleg sal 'n hoëvlakse koördineringskomitee benoem word wat die ondersoek sal rig, koördineer en die wetenskaplikheid daarvan sal waarborg. Lede van die komitee sal bestaan uit sowel verteenwoordigers van belanghebbende staatsdepartemente, die private sektor en ander instansies as vooraanstaande wetenskaplikes uit al die dissiplines wat 'n bydrae kan maak tot die ontwikkeling van die onderwys.

c. Alle onderwysinstansies sal by subkomitees en werkgroepe van die ondersoek betrek word.

d. Die ondersoek sal gekoördineerd vir die verskillende bevolkingsgroepe uitgevoer word.

e. Die ondersoek sal in 'n gees van positiewe koördinasie uitgevoer word, dit wil sê, die beskikbare navorsingsmannekrag sowel binne as buite die RGN en alle navorsingsaktiwiteite wat reeds afgehandel of aan die gang is, sal op 'n basis van vrywillige samewerking by die ondersoek betrek word.

f. Die RGN sal self sekere gedeeltes van die ondersoek uitvoer, maar sal boweal sy navorsingstruktuur beskikbaar stel vir die ondersoek.

g. Aan besondere knelpunte sal prioriteit verleen word sodat ondersoek daarvan bespoedig kan word en tussentydse verslae met aanbevelings daaroor aan die Kabinet voorgelê kan word.

h. Waar toepaslik sal alternatiewe oplossings vir knelpunte in die onderwys aan die hand gedoen word.

DIE HOOFKOMITEE

Die Hoofkomitee van die Ondersoek na die Onderwys, waarvan die lede in hulle persoonlike hoedanigheid deur die Raad van die RGN aangewys is, is soos volg saamgestel:

Prof. J.P. de Lange (Voorsitter)	Rektor, Randse Afrikaanse Universiteit

Prof. A.N. Boyce	Rektor, Johannesburg College of Education
Dr. S.S. Brand	Hoof, Finansiële Beleid, Departement van Finansies
Dr. R.R.M. Cingo	Inspekteur van Skole, Kroonstad-Oos-kring, Departement van Onderwys en Opleiding
Dr. J.G. Garbers	President, Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing
Mnr. J.B. Haasbroek	Direkteur, Suid-Afrikaanse Instituut vir Opvoedkundige Navorsing, RGN
Dr. K.B. Hartshorne	Centre of Continuing Education, Universiteit van die Witwatersrand
Prof. J.H. Jooste	Direkteur, Transvaalse Onderwysdepartement
Prof. S.R. Maharaj	Dekaan, Fakulteit Opvoedkunde, Universiteit van Durban-Westville
Dr. P.R.T. Nel	Voormalige Direkteur van Onderwys, Natalse Onderwysdepartement en Departement van Indiëronderwys
Prof. A.C. Nkabinde	Rektor, Universiteit van Zoeloeland
Mnr. R.D. Nobin	Inspekteur van Onderwys, Departement van Binnelandse Aangeleenthede (Indiërsake)
Mnr. M.C. O'Dowd	Anglo-American Corporation of S.A. Limited
Mnr. A. Pittendrigh	Direkteur, Technikon Natal
Mej. C.C. Regnart	Westerford High School
Dr. P. Smit	Vise-president vir Navorsingsontwikkeling, RGN
Mnr. F.A. Sonn	Direkteur, Skiereiland Technikon en President, Unie van Onderwysersverenigings van Suid-Afrika
Mnr. J.F. Steyn	Hoofsekretaris, Transvaalse Onderwysersvereniging en Sekretaris, Federale Raad van Onderwysersverenigings
Prof. N.J. Swart	Vise-rektor, Potchefstroomse Universiteit vir Christelike Hoër Onderwys
Mnr. L.M. Taunyane	President, Transvaal United African Teachers' Association
Dr. P.J. van der Merwe	Adjunk-direkteur-generaal, Departement van Mannekrag
Prof. R.E. van der Ross	Rektor, Universiteit van Wes-Kaapland
Prof. F. van der Stoep	Dekaan, Fakulteit Opvoedkunde, Universiteit van Pretoria
Prof. N.T. van Loggerenberg	Dekaan, Fakulteit Opvoedkunde, Universiteit van O.V.S. en Voorsitter, Suid-Afrikaanse Onderwysersraad vir Blankes
Dr. R.H. Venter	Direkteur, Universiteitsaangeleenthede, Departement van Nasionale Opvoeding

Prof. W.B. Vosloo	Hoof, Departement Staatsleer en Publieke Administrasie, Universiteit van Stellenbosch

Na die ondersoek vir enkele maande aan die gang was, is 'n versoek ontvang van die Departement van Nasionale Opvoeding van Suidwes-Afrika om waarnemerstatus in die Hoofkomitee te verkry en hieraan is goedkeuring verleen. Van die vyfde vergadering van die Hoofkomitee af is mnr. J.A. de Jager, Sekretaris van dié departement, dus ook by vergaderings van die Hoofkomitee teenwoordig.

Met die aanvang van die Ondersoek is dr. S.W.H. Engelbrecht as sekretaris en dr. F.P. Groenewald as koördineerder van die ondersoek aangewys. Mettertyd is die vakkundige personeel uitgebrei met die aanstelling van dr. D.J. van den Berg, waarna die voorgenoemde drie persone as sekretaris-koördineerders opgetree het. Mnr. C.P. Serfontein is aangestel as hulp-koördineerder. In die laaste fase van die ondersoek is die Sekretariaat verder versterk met die sekondering van prof. J. McG. Niven van die Universiteit van Natal na die RGN vir drie maande (Februarie - Mei). Die administratiewe personeel het bestaan uit mev. I. Samuel, mev. A. van der Lingen, mej. J.M.M. Botha, mev. S. van der Walt en ander tydelike hulp.

OPERASIONALISERING VAN DIE NAVORSINGSVERSOEK

Die operasionalisering van die navorsingsversoek na raadpleging, het gelei tot die daarstelling van 18 werkkomitees wat elk 'n terrein van die onderwys sou bestryk. Die volgende werkkomitees is uiteindelik in die lewe geroep. (By elke werkkomitee word die naam van die Voorsitter aangedui wat in elke geval 'n lid van die Hoofkomitee was. Die Voorsitter van die Hoofkomitee was ampshalwe lid van elke werkkomitee.)

Onderwysbeginsels en -beleid	Prof. F. van der Stoep
Onderwysbestuur	Dr. K.B. Hartshorne
Onderwysfinansiering	Dr. S.S. Brand
Onderwysstelselbeplanning	Mnr. J.B. Haasbroek
Kurrikulering	Prof. F. van der Stoep
Voorligting	Mej. C.C. Regnart
Onderwys vir kinders met spesiale onderwysbehoeftes	Dr. J.G. Garbers

Boukundige dienste	Mnr. F.A. Sonn
Gesondheids-, mediese en paramediese dienste	Mnr. R.D. Nobin
Demografie, onderwys en mannekrag	Dr. P.J. van der Merwe
Onderrig van die natuurwetenskappe, Wiskunde en tegniese vakke	Mnr. J.B. Haasbroek
Werwing en opleiding van onderwysers	Prof. N.T. van Loggerenberg
Vernuwingstrategieë in die onderwys	Prof. W.B. Vosloo
ŉ Program vir gelyke gehalte onderwys	Prof. R.E. van der Ross
Regsaspekte	Mnr. M.C. O'Dowd
Onderwystegnologie	Mnr. A. Pittendrigh
Tale en taalonderrig	Dr. P.R.T. Nel
Bibliografie	

Slegs in die geval van die laasgenoemde werkkomitee is daar nie ŉ voorsitter uit die Hoofkomitee aangewys nie. Mej. H.J. Otto van die RGN-biblioteek het die bibliografie vir elk van die onderskeie werkkomitees saamgestel.

In die laaste stadia van die Ondersoek is ŉ sintesekomitee aangewys om die werk van veral drie werkkomitees te konsolideer, te wete dié van Onderwysbestuur, Onderwysstelselbeplanning en Onderwysfinansiering. Die voorsitter van die Hoofkomitee van die Ondersoek na die Onderwys is as voorsitter van hierdie Sintesekomitee aangewys.

Die name van die lede van die verskillende werkkomitees en die terrein wat gedek is, word in die verskillende werkkomiteeverslae gevind en die name van die lede van die Sintesekomitee word in bylae 1 gegee.

DIE WERKKOMITEE REGSASPEKTE

Die Werkkomitee : Regsaspekte is as volg saamgestel:

Mnr. M.C. O'Dowd (Voorsitter)	Lid van die Hoofkomitee
Mnr. H.J. Bhengu	Regspraktisyn
Prof. B.F. Ndaki	Universiteit van Bophuthatswana
Prof. S.R. van Jaarsveld	Universiteit van Pretoria
Prof. M. Wiechers	Universiteit van Suid-Afrika
Prof. D.H. van Wyk	Universiteit van Suid-Afrika, en

Prof. J.P. de Lange wat as voorsitter van die Hoofkomitee 'n ex-officio-lid van hierdie werkkomitee was en die meeste van sy vergaderings bygewoon het. Dr. D.J. van den Berg het as koördineerder van die werksaamhede van hierdie komitee opgetree.

Sewe werkkomiteevergaderings is gedurende die tydperk 17 Februarie tot 9 Julie 1981 gehou. Die werkkomitee se eerste taak was om 'n werkdokument oor die regsimplikasies van die beginsels vir onderwysvoorsiening, wat ná wye oorlegpleging deur die Hoofkomitee geformuleer is, op te stel. Hierdie werkdokument is aan al die lede van die Hoofkomitee asook aan al die werkkomitees beskikbaar gestel. Die bevindings wat daarin vervat is, het as basis vir die werksaamhede van die onderskeie werkkomitees gedien en daar word dus nie in hierdie verslag weer na die betrokke dokument verwys nie. Met die beskikbaarstelling van die konsepverslae van die werkkomitees is die aandag van die regskomitee gerig op daardie regsprobleme wat uit die verslae na vore gekom het en waaroor vroegtydig uitsluitsel gegee kon word. Die res van hierdie verslag handel oor die bevindings van die werkkomitee oor die bogenoemde probleme.

Die navorsing wat die bevindings van die komitee voorafgegaan het, is in elke geval deur een van die komiteelede gedoen.

VERSLAG VAN DIE WERKKOMITEE : REGSASPEKTE

1. INLEIDING

Die implementering van die belangrikste aanbevelings van die ondersoek in verband met onderwysstruktuur en -bestuur sal 'n nuwe Onderwyswet noodsaak. Hierdie wet sal die bestaande Wet op die Nasionale Onderwysbeleid no. 39 van 1967, Wet op Onderwys en Opleiding no. 90 van 1979, Wet op Onderwys vir Kleurlinge no. 47 van 1963 en Wet op Onderwys vir Indiërs no. 61 van 1965 herroep en vervang. Indien die aanbevelings ten volle geïmplementeer moet word, sal hierdie wetgewing ook konstitusionele implikasies hê aangesien dit die magte van die provinsies en die verhouding tussen die Sentrale Regering en die nasionale state wesentlik sal beïnvloed.

Dit sal onmoontlik wees om met die opstel van hierdie wet te begin voordat 'n groot aantal besluite nie eers geneem is nie, ten opsigte van sowel verskeie alternatiewe wat in die verslag uiteengesit word as 'n groot aantal besonderhede rakende sake wat nie in die Ondersoek geïdentifiseer is nie, maar wat ter sprake sal kom tydens besprekings met die betrokke departemente en beamptes. In hierdie stadium kan dus geen gedetailleerde voorstelle in verband met sodanige wetgewing gedoen word nie. Dit word juis om hierdie rede as belangrik beskou dat reëlings getref word om die gedetailleerde besluite wat geneem sal moet word en die formulering van die wetgewing, te laat plaasvind in oorleg met 'n liggaam wat verteenwoordigend van alle gemeenskappe sal wees en ten minste ook van die belangrikste belangegroepe. Die onderhawige liggaam sal grotendeels ooreenkom met die Onderwysraad waarvan in die verslag van die Werkkomitee : Onderwysbestuur ter sprake is. Aangesien hierdie Raad egter 'n integrerende deel van die nuwe bestuurstelsel is, kan dit nie maklik los van daardie stelsel tot stand gebring word nie. Die tot stand bring van 'n tussentydse Onderwysraad word dus voorgestel as 'n spoedeisende saak ten einde hierdie doelstellings te kan verwerklik.

2. TUSSENTYDSE ONDERWYSRAAD

Soos reeds genoem, sal die hoofdoel van die tussentydse Onderwysraad wees om as liggaam te dien wat verteenwoordigend en bekwaam sal wees

om deel te hê in die besluitnemingsproses wat tot die implementering van die belangrikste aanbevelings van die hoofverslag sal lei. Aangesien hierdie proses 'n aanvang sal neem sodra die verslag by die Kabinet ingedien is, word aanbeveel dat die Raad so gou moontlik, as 'n saak van dringende belang, en sonder om verdere verwikkelinge af te wag, tot stand gebring sal word. Dit is om hierdie rede nodig dat die voorstelle in verband met die samestelling en magte van die Raad so eenvoudig moontlik moet wees en ook sodanig dat dit nie tot administratiewe vertragings sal lei nie. Hierdie oorweging is in die onderstaande voorstelle in ag geneem.

Die tussentydse aard van die Raad moet baie duidelik gestel word ten einde die Regering se vaste voorneme om werklike veranderinge aan te bring, te beklemtoon. Die daarstelling van die Raad is dus deel van 'n proses van verandering en nie die eindproduk van die Ondersoek nie. Daarom beveel ons aan dat die bestaansduur van die Raad deur wetgewing tot drie jaar beperk moet word, waarna dit moet ontbind. Die bedoeling is natuurlik dat die nodige wetgewing, waardeur onder andere die permanente Onderwysraad tot stand gebring sal word, voor hierdie tyd reeds deurgevoer sal wees. Die tussentydse Raad sal dus in werklikheid 'n spertyd van drie jaar hê waarbinne sy werk afgehandel moet word. Gedetailleerde voorstelle in verband met die tussentydse Raad is soos volg:

2.1 <u>Die Raad se opdrag</u>

Daar word aanbeveel dat die onderwysbeginsels wat in die verslag van die Hoofkomitee voorgestel is, in die wet waardeur die Raad tot stand gebring word, opgeneem moet word en dat die Raad die opdrag moet kry om in ooreenstemming met hierdie beginsels te werk. Alternatiewelik kan in hierdie wet aan die Raad opdrag gegee word om kennis te neem van die aanbevelings vervat in hierdie verslag en om die implementering daarvan as hoofwerkopdrag van hierdie Raad te beskou.

Hoewel die mening bestaan dat òf die een òf die ander van hierdie voorstelle waardevol sal wees as aanduiding van die erns van die voorneme om fundamentele veranderinge in die onderwysstelsel teweeg te bring, word dit nie as absoluut noodsaaklik beskou nie. Indien die

Regering sou besluit om nie daardie mate van formele goedkeuring aan die verslag of onderwysbeginsels te gee sonder om heelwat tyd af te staan om hulle te bestudeer nie, word aanbeveel dat dit verkieslik sou wees om die Raad tot stand te bring sonder enige verwysing na die Onderwysondersoek in dié betrokke wet, eerder as dat die totstandbringing daarvan vertraag word.

2.2 Samestelling van die Raad

Verskeie wyses waarop die Raad saamgestel kan word, is oorweeg in 'n poging om dit 'n werklik verteenwoordigende liggaam te maak. Die slotsom was egter dat geen stelsel waar lede deur onafhanklike organisasies verkies of genomineer moet word, ontwerp en geïmplementeer kan word sonder onnodige vertraging nie. Daar is dus geen alternatief nie as dat die Raad deur die Minister aangestel word, maar dit word beklemtoon dat 'n baie ernstige verantwoordelikheid hierdeur op die Minister geplaas word. Hy sal moet seker maak dat die Raad besonder verteenwoordigend is en ook onteenseglik oor 'n hoë mate van bevoegdheid en ervaring beskik. Indien dit nie so is nie sal die Raad geen nuttige doel dien nie, en die oorwoë mening is dat dit beter sou wees om geen Raad te hê nie as om een aan te stel wat vir die publiek, of enige belangrike deel daarvan, onder die indruk mag bring dat dit bloot die Regering of die burokrasie verteenwoordig. Daar word aanbeveel dat 'n poging aangewend word om aan die onderstaande kriteria te voldoen wanneer die Raad aangestel word:

2.2.1 Alle beduidende gemeenskappe moet verteenwoordig word deur persone uit die gemeenskap, wat respek in hulle eie gemeenskap afdwing.

2.2.2 Persone van al die belangrike belangegroepe moet betrek word: sowel dié wat in onderwysvoorsiening (universiteite, technikons, onderwysdepartemente), as dié wat by die gebruik van onderwys, vanuit verskillende standpunte gesien (handel, industrie, kultuurorganisasies, kerke, ens.), betrokke is. Die lede van die Raad moet egter nie op formele wyse belangegroepe verteenwoordig nie. Dit spreek vanself dat 'n bepaalde individu beide 'n belangegroep en 'n etniese gemeenskap kan verteenwoordig, en dit is nie nodig of wenslik dat elke etniese gemeenskap afsonderlik verteenwoordig moet word ten opsigte van elke

belangegroep nie.

2.2.3 Daar moet 'n hoë mate van kontinuïteit tussen die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing se ondersoek en hierdie Raad wees ten einde gebruik te maak van die ervaring en vakkundigheid asook die mate van samewerking wat reeds gedurende die ondersoek opgebou is.

Daar word aanbeveel dat 'n redelike groot aantal van die lede van die Hoofkomitee van die Ondersoek ook in die Raad aangestel word, tesame met ander wat 'n prominente rol in die navorsing buite die Hoofkomitee gespeel het. Die aandag moet egter gevestig word op die feit dat die samevoeging van vakkundigheid wat in die Raad vereis word, nie dieselfde sal wees as wat by die ondersoek vereis is nie. Dit sal dus nodig wees om die balans enigsins te wysig deur middel van meer aanstellings. Die ondersoek is, heeltemal tereg ook, oorheers deur vakkundiges in die teoretiese opvoedkunde. Die Raad sal ook sulke vakkundiges moet hê, maar sal 'n groter aantal lede moet hê wat praktiese ervaring van administrasie en van implementeringsprobleme het. Sodanige vakkundiges moet nie almal van die onderwysdepartemente afkomstig wees nie, aangesien hulle nie slegs 'n enkele belang en standpunt moet verteenwoordig nie. Die handel en industrie kan ongetwyfeld geskikte persone lewer.

Ten opsigte van die presiese wyse waarop die Raad genomineer moet word, is slegs twee uitvoerbare alternatiewe gevind.

(a) Die Minister moet eenvoudig die Raad aanstel ná oorlegpleging, veral met die uitvoerende komitee van die Ondersoek, of

(b) die Minister moet die bestaande Hoofkomitee nomineer om die kern van die Raad te vorm, met die reg en verpligting om self 'n bykomstige vyftien lede aan te stel.

2.3 <u>Magte en funksies van die Raad</u>

2.3.1 Die Raad moet vir 'n voorgestelde periode van drie jaar aangestel word, waarna dit moet ontbind.

2.3.2 Die grondliggende mandaat van die Raad sal wees om die herorganisasie

van onderwys in Suid-Afrika te bevorder, in oorleg met al die betrokke owerhede, òf in die lig van die onderwysbeginsels soos deur die ondersoek voorgestel en uiteengesit, òf in die lig van die verslag van die ondersoek òf met die oog op die bereiking van gelykheid van onderwysvoorsiening (sonder verwysing na die ondersoek). Die belangrikste doel van die Raad se werk sal te doen hê met die fundamentele herstrukturering van onderwys en die voorbereiding van die nuwe onderwyswet wat al die bestaande onderwyswette sal vervang, en wat noodwendig tyd in beslag sal neem. Hierdie feit mag egter nie enige wenslike veranderinge wat ondertussen moontlik is binne die raamwerk van die bestaande strukture, dwarsboom nie.

2.3.3 Die Raad moet deur middel van 'n enkele Minister (die Minister van Nasionale Opvoeding), wat die skakel met die Kabinet sal wees, aan die Kabinet rapporteer. Die Raad moet ook die reg van direkte toegang hê tot enige Minister onder wie enige onderwysfunksie ressorteer, asook tot die direkteure van onderwys van die provinsie en die nasionale state.

2.3.4 Die Raad moet die reg en die verpligting hê om jaarliks direk aan die Parlement te rapporteer (nie deur enige Minister nie - na analogie van die Ouditeur-generaal). In sodanige verslag moet gerapporteer word oor die vordering wat gemaak is ten opsigte van die implementering van die beginsels (of wat die opdrag van die Raad ookal mag wees).

2.3.5 Geen wetgewing wat met onderwys te doen het, moet voor die Parlement of enige provinsiale raad of nasionale staat se wetgewende vergadering dien nie, tensy dit eers aan die Raad voorgelê is en die kommentaar van die Raad in die bepaalde wetgewende vergadering ter tafel gelê is nie.

2.3.6 Geen nuwe tersiêre onderwysinrigting moet daargestel word sonder vooraf oorlegpleging met die Raad nie.

2.3.7 Die Raad moet die mag van 'n kommissie hê vir doeleindes van informasieversameling, insluitende die reg van getuiedagvaarding.

2.3.8 Alle belangrike ontwikkelinge in die onderwys onder enige bestaande

owerheid, moet aan die Raad gerapporteer word.

2.3.9 Die Raad moet sy eie personeel hê of anders moet reëlings getref word dat die RGN sekretariële dienste aan die Raad verskaf.

2.3.10 Die Raad moet 'n voltydse voorsitter hê. Die ander lede moet deeltyds wees. Voorsiening moet in die regulasies van die Raad gemaak word dat lede onder gepaste omstandighede vergoed kan word.

2.4 Implementering

Die Raad moet deur middel van 'n kort eenvoudige Parlementswet waarin geen ander sake behandel word nie, tot stand gebring word. Indien dit nie gedurende die 1981-sitting gedoen kan word nie, word aanbeveel dat 'n witskrif uitgereik word sodat alle administratiewe voorbereidsels getref kan word en die werksaamhede van die Raad onmiddellik 'n aanvang kan neem wanneer die wet in 1982 van krag word.

3. TUSSENTYDSE MAATREËLS

Die Werkkomitee : Onderwysbestuur stel in afdeling 5 van sy konsepverslag 'n aantal maatreëls voor wat dadelik uitgevoer kan word, sonder om vir 'n grootskaalse herstrukturering van die onderwys te wag. Elk van hierdie maatreëls is regtens nagegaan en daar is bevind dat die implementering daarvan geen wesenlike regsprobleme sal skep nie.

Die volgende spesifieke kommentaar oor die tersaaklike paragrawe word gelewer:

3.1 Paragraaf 5.4.1. van genoemde verslag lui:

Daar moet onmiddellik begin word met die herkonstruksie van die bestaande Departement van Nasionale Opvoeding, wat die volgende moet oorneem:

- *die bestaande onderwysfunksies van die Departement van Binnelandse Sake, en*

- *alle universiteits- en technikonaangeleenthede wat tans deur ander departemente gehanteer word.*

Kommentaar:

Verantwoordelikhede kan deur middel van proklamasie van een Staatsdepartement na 'n ander oorgeplaas word, selfs waar die betrokke Minister spesifiek deur 'n Parlementswet aangewys is.

3.2 Paragraaf 5.4.2 van die verslag lui:

Die Departement van Onderwys en Opleiding moet dadelik met die delegering van gesag na die 'streeks-'administratiewe eenhede begin, sodat die weg gebaan kan word vir vlotter inskakeling by die nuwe tweedevlak onderwysowerhede.

Kommentaar:

Slegs administratiewe optrede is nodig vir die implementering van hierdie aanbeveling.

3.3 Paragraaf 5.4.3 van die verslag lui:

Die beoogde streeksonderwysrade moet so spoedig moontlik ingestel word.

Kommentaar:

Wetgewing is hieroor nodig. Belangrike besluite sal allereers oor die samestelling, magte en aanstellingswyse van sulke streeksrade geneem moet word.

3.4 Paragraaf 5.4.4 van die verslag lui:

Die Komitee van Universiteitshoofde moet hersaamgestel word ten einde die hoofde van alle universiteite in Suid-Afrika in te sluit, en besluite oor die toelating van studente tot universiteite en technikons moet aan die rade van hierdie inrigtings oorgelaat word, waardeur die ministeriële permitstelsel dan laat vaar word.

Kommentaar:

Hierdie verandering sal deur wetgewing voorafgegaan moet word, maar die betrokke wetgewing sal baie eenvoudig wees. Die gedetailleerde voorstelle word in bylae A uiteengesit.

3.5 Paragraaf 5.4.5 van die verslag lui:

Alle private skole en inrigtings wat nie regeringsubsidies ontvang nie, moet ongehinderd toegelaat word om hulle eie besluite oor die toelating van leerlinge te neem.

Kommentaar:

Geen regsgrondslag waarvolgens enige bestaande onderwysowerheid geregtig is om aan enige private skool of inrigting voorskrifte te maak in verband met die toelating van leerlinge kon gevind word nie. Daar word verneem dat private skole deur sekere provinsiale administrasies in kennis gestel is dat hulle die betrokke administrasie se toestemming nodig het om Nie-Blanke leerlinge toe te laat, maar die mening word gehuldig dat hierdie bewering sonder regsgrondslag is. Volgens bestaande wetgewing kan 'n provinsiale administrasie nie 'n private skool subsidieer ten opsigte van 'n leerling wat nie blank is nie. Daar is egter niks wat die administrasie verhoed om 'n skool, wat beide Blanke en Nie-Blanke leerlinge toelaat, ten opsigte van die Blanke leerlinge te subsidieer nie. Verreikende herstrukturering van onderwysfinansiering sal nodig wees om hierdie situasie te verander, aangesien daar tans geen openbare owerheid is wat onderwysfondse ten opsigte van primêre en sekondêre onderwys hanteer, wat dit nie doen kragtens 'n mandaat om onderwys aan slegs een rassegroep te voorsien nie.

4. WET OP GROEPSGEBIEDE

Die enigste wetgewing wat buite die bestek van die onderwys val en dikwels gedurende die ondersoek onder die aandag gekom het, is die Wet op Groepsgebiede(1966). Die Wet op Groepsgebiede is ten opsigte van twee aangeleenthede, naamlik die invloed van die Wet op

(a) die ligging en bestuur van skole, en

(b) periferiese (maar nietemin belangrike) onderwysbedrywighede soos onderwyserskonferensies en indiensopleidingskursusse wat by skole of ander onderwysinrigtings gehou word.

Die bespreking van die Wet op Groepsgebiede se invloed op die ligging en bestuur van skole is in bylae B vervat. Die basiese gevolgtrek-

king wat gemaak word is dat, aangesien die Wet op Groepsgebiede nie op leerlinge wat enige skool bywoon, of op bona fide-werknemers van toepassing is nie, die Wet geen invloed op hierdie terrein het nie. 'n Onderwysowerheid kan 'n skool vir Blankes in 'n Kleurlinggroepsgebied oprig, of omgekeerd. Daar word verneem dat dit tot nou toe die beleid van die onderwysowerhede was om bepalings ten opsigte van groepsgebiede na te kom asof dit bindend vir hulle is. Hierdie is 'n beleidsaak waaroor die betrokke owerhede bevoeg is om te besluit. Indien daar besluit sou word om hierdie beleid te verander, kan dit sonder wetgewing gedoen word.

Die bespreking van die invloed van die Wet op Groepsgebiede op die periferiese onderwysbedrywighede is vervat in bylae C. Die mening is dat hierdie bedrywighede ook nie deur die Wet geraak word nie, aangesien bywoning van 'n konferensie of kursus nie geld as *okkupasie* vir die doeleindes van die Wet nie. Daar bestaan egter twyfel oor hierdie aangeleentheid en die onsekerheid wat deur die argumenteerbaarheid van die Wet in sy huidige vorm veroorsaak word, mag wel tot gevolg hê dat onderwysbedrywighede wat wenslik mag wees, verhinder of ontmoedig word. Daar word dus aanbeveel dat onduidelikheid insake die Wet uit die weg geruim word, ten einde dit bo alle twyfel duidelik te stel dat alle sodanige bedrywighede wettig is. Dit kan goedskiks tesame met die voorgestelde wysigings met betrekking tot sportaktiwiteite, deurgevoer word.

Daar behoort miskien op gewys te word dat hierdie interpretasie van die Wet op Groepsgebiede geensins enige gesag wegneem van die owerheid of liggaam wat beheer uitoefen oor 'n bepaalde skool, of ander terrein nie. Die gesag van besluitneming oor welke bedrywighede op daardie terrein mag plaasvind of nie, berus steeds by die betrokke owerheid of liggaam. 'n Provinsiale administrasie kan byvoorbeeld, as 'n beleidsaak, besluit dat enige besondere aktiwiteite nie in die skole wat onder sy beheer ressorteer, mag plaasvind nie.

Daar kan ook ewe goed besluit word dat sodanige bedrywighede, onderhewig aan sekere voorwaardes of 'n bepaalde amptenaar se goedkeuring, wel mag plaasvind. Wat hier beklemtoon behoort te word, is dat wanneer die onderwysowerheid sodanige besluit neem, hy dit kragtens sy

gesag as eienaar doen en nie ter implementering of ingevolge die Wet op Groepsgebiede nie. Dit staan die onderwysowerheid, kragtens die bestaande Wet, inderwaarheid vry om enige beleid wat hy verkies, te volg.

BYLAE A

DIE INLEIDING TOT 'N NUWE STELSEL

Na aanleiding van die versoek van die Werkkomitee: Regsaspekte in verband met item 5.4.4 (p. 104) van die konsepverslag van die Werkkomitee: Onderwysbestuur word die volgende kommentaar voorgelê:

Hersamestelling van die Komitee van Universiteitshoofde (KUH)

Die KUH word beheer deur die bepalings van die Wet op Universiteite van 1955. Artikel 1 van hierdie Wet maak daarvoor voorsiening dat universiteit vir die doeleindes van die Wet beteken, *'n by Parlementswet ingestelde universiteit maar, behalwe in artikels 15, 16 bis, 16 duodec en 28 bis, nie ook so 'n universiteit wat volgens die betrokke Partementswet ingestel is om 'n Swart volkseenheid in artikel 2(1) van die Wet op Bevordering van Swart Selfbestuur, 1959 ... vermeld, of persone wat ingevolge die bepalings van die Bevolkingsregistrasiewet, 1950 ... gekleurdes is, te bedien nie.*

Nie een van die artikels waarna verwys word, het betrekking op die KUH nie.

Die eenvoudigste manier om die hoofde van universiteite vir Swartes, Indiërs en Kleurlinge in die KUH in te sluit, sou wees om die woorde wat volg op *universiteit beteken 'n by Parlementswet ingestelde universiteit* te skrap. Dit sal egter ander minder belangrike wysigings en administratiewe herindelings meebring in die lig daarvan dat universiteite deur ten minste drie staatsdepartementebeheer word. Die probleem is nie onoorkomelik nie; inteendeel, dit stem ooreen met die idee van sentralisasie van onderwysbeheer op die sentrale vlak van regering.

Toelating van studente tot universiteite en technikons

Universiteite: Kragtens artikel 31 van Wet no. 45 op die Uitbreiding van Universiteitsopleiding van 1959 word Nie-Blanke studente verbied om aan Blanke universiteite in te skryf sonder ministeriële toestemming en omgekeer. Herroeping van hierdie twee artikels sal blykbaar die toelating van studente geheel en al in die hande van die universiteitsrade plaas. (Alle universiteitswette bevat bepalings wat die toelating aan die gesag van die betrokke uni-

rsiteitsraad oorlaat.)

chnikons: Daar is geen direkte statutêre gesag vir ministeriële kontrole r toelating van studente op grond van ras nie.

e beheer oor die toelating van studente tot technikons vind plaas ingevolge kabinetsbesluit wat vereis dat departementele goedkeuring gegee word aan udente van 'n bepaalde ras om by 'n technikon, wat vir 'n ander groep in die we geroep is in te skryf. Vanselfsprekend sal vertoë tot die Kabinet ge- g moet word om sy besluit te verander. In die afwesigheid van so 'n be- uit sal die toelating van Nie-Blanke studente tot Blanke technikons by die chnikonrade berus.

BYLAE B

INVLOED VAN DIE WET OP GROEPSGEBIEDE, NO. 36 VAN 1966 EN DIE SWARTES (STADSGEBIEDE) KONSOLIDASIEWET, NO. 25 VAN 1945 OP ONDERWYS

Drie aangeleenthede sal kortliks in hierdie werkstuk behandel word, naamlik eerstens of bogenoemde wette voorsiening maak dat 'n Kleurlingkind byvoorbeeld 'n skool in 'n Blanke groepsgebied mag bywoon; tweedens, of enigiets in hierdie wette of ander wetgewing die gebruik van ongeokkupeerde opvoedkundige fasiliteite byvoorbeeld deur Kleurlinge in 'n Blanke gebied verbied en derdens, wie toestemming mag verleen tot die gebruik van skoolfasiliteite vir gemeenskapsdoeleindes.

1. Dit is welbekend dat die doel met die Wet op Groepsgebiede is om die verdeling van die Republiek van Suid-Afrika in duidelik onderskeibare gebiede vir okkupasie en grondbesit deur die onderskeie bevolkingsgroepe moontlik te maak. Nie elke gebied is egter 'n werklike *(proper)* groepsgebied nie. Kragtens die Wet kan ten minste vier fases van Groepsgebiedeproklamasie onderskei word, almal egter met die doel om 'n netwerk van werklike groepsgebiede daar te stel. Vir huidige doeleindes is dit egter onnodig om op besonderhede in te gaan. Dit is voldoende om te sê dat afgesien van 'n beheerde gebied (wat in werklikheid die hele Suid-Afrika behels) daar ook aangewese gebiede, omskrewe gebiede en groepsgebiede is. ('n Voortreflike uiteensetting deur J.A. van S. d'Oliveira van die groepsgebiedestelsel is vervat in Joubert 10 The Law of South Africa 1980 327 e.v.)

   Vir die huidige ondersoek is dit betekenisvol dat behalwe in die geval van 'n werklike groepsgebied, die Wet op Groepsgebiede uitdruklik voorsiening maak vir 'n outomatiese vrystelling van die verbod op okkupasie *oor die kleurgrens heen* wanneer *'n bona fide-leerling ... 'n deur die staat beheerde of ondersteunde skool bywoon* (kyk byvoorbeeld artikel 17(2) en 20(2)(m) van die Wet op Groepsgebiede). Geen algemene vrystelling bestaan in die geval van werklike groepsgebiede nie, maar kragtens proklamasie 5 van 1968 soos gewysig deur proklamasie 71 van 1970, het die Staatspresident, handelende kragtens sy bevoegdhede in terme van artikel 26(3) van die Wet, 'n soortgelyke vrystelling geskep. Die woorde *deur die staat beheerde of ondersteunde skool* kan twyfel laat ontstaan of

(a) provinsiale en (b) privaatskole ingesluit word. Daar word aan die hand gedoen dat hulle wel ingesluit moet word. In die eerste plek is provinsiale owerhede ook staatsowerhede; tweedens word privaatskole, hetsy gesteun deur die sentrale regering of provinsiale owerhede, wel ook deur die staat gesteun.

Op hierdie stadium moet 'n belangrike aspek vermeld word. Kragtens die vrystellings ingevolge die Wet op Groepsgebiede of die betrokke proklamasie, word slegs okkupasie deur 'n onbevoegde persoon in 'n groeps- of ander gebied waar dit andersins onwettig sou wees;gemagtig. Daar word nie voorsiening gemaak vir 'n bykomstige reg of toestemming om byvoorbeeld 'n besondere skool of inrigting by te woon nie. Sodanige toestemming moet steeds van die owerheid wat die skool beheer, verkry word. Sover dit egter okkupasie ingevolge die Wet op Groepsgebiede aanbetref, is 'n belangrike aspek dat 'n bona fide-leerling nie 'n permit benodig om 'n skoolterrein te okkupeer in 'n groepsgebied waarvoor hy nie sou gekwalifiseer het nie.

2. Die volgende vraag is of ongeokkupeerde skoolfasiliteite in 'n gebied wat vir okkupasie deur Blankes bestem is, deur byvoorbeeld Kleurlinge of Swartes gebruik mag word. In die geval van Swartes bepaal artikel 9(7)(c) van die Swartes (Stadsgebiede) Konsolidasiewet dat toestemming van die Minister van Samewerking en Ontwikkeling en die betrokke plaaslike owerheid verkry moet word vir 'n skool wat hoofsaaklik vir Swartes in 'n stedelike gebied (buite 'n Swart woongebied) bedoel is. Wanneer so 'n skool op 'n bestaande perseel wat nie aan die Departement van Samewerking en Ontwikkeling behoort nie, bedryf word, sal die toestemming van die eienaar ook vereis word. Die meeste primêre en sekondêre skole behoort aan die provinsiale owerhede. Provinsiale wetgewing bevat geen bepaling oor die vraag of ongeokkupeerde skoolgeboue tot die beskikking van 'n ander bevolkingsgroep as Blankes gestel mag word nie. Daar word egter aan die hand gedoen dat die provinsie soos verteenwoordig deur die Administrateur in Uitvoerende Komitee, as geregistreerde eienaar van sodanige persele wel toestemming vir sodanige gebruik van die skool deur 'n ander bevolkingsgroep mag verleen. Dit sou ook in ooreenstemming wees met die Wet op Aanwysing van Aparte Geriewe. Ten opsigte van Swartes moet daarop gewys word dat die Minister van Samewerking en Ontwikkeling ter enige tyd sy verlangde toestemming kan terugtrek, byvoorbeeld as hy

RAAD VIR GEESTESWETENSKAPLIKE NAVORSING
HUMAN SCIENCES RESEARCH COUNCIL

van mening is dat die skool 'n oorlas vir inwoners in die omgewing skep, of ten nadele van die openbare belang beheer word (artikel 9(7)(d) van Wet 25 van 1945). Verder moet ook vermeld word dat die vrystelling ten aansien van bona fide-leerlinge nie outomaties vir onderwysers en ander skoolpersoneel wat aan 'n *onbevoegde* groep behoort nie en dat sodanige persone moontlik aansoek sal moet doen vir permitte, wat beteken dat die toestemming van die Departement van Gemeenskapsontwikkeling verkry sal moet word. Daar word tot die gevolgtrekking gekom dat met uitsondering van sekere praktiese probleme (byvoorbeeld beleid en politieke oorwegings) daar geen absolute regsversperring bestaan wat verhoed dat 'n skool wat onder beheer van die provinsiale owerheid is, deur 'n ander groep as die Blankes gebruik kan word nie.

3. Die derde saak staan in verband met die gebruik van skoolfasiliteite deur die gemeenskap. Hierdie is 'n aangeleentheid wat ten volle binne die bevoegdhede van die betrokke skoolowerhede val. In die geval van primêre en sekondêre skole in Blanke gebiede bevat die Provinsiale Onderwysordonnansie sekere riglyne. Indien Transvaal as voorbeeld gebruik word, kom Ordonnansie 29 van 1953 ter sprake. Kragtens die Ordonnansie berus die beheer van 'n skool by 'n skoolraad, behalwe indien die Administrateur 'n skool vrygestel het van die beheer van 'n skoolraad. Kragtens artikel 42 is die skoolraad (of die skoolkomitee, indien die bevoegdheid aan hulle toegeken is) verantwoordelik vir die versorging van die geboue. Onderhewig aan die voorskrifte van die Administrateur mag die raad of die komitee toestem of weier dat die skoolperseel vir nie-skooldoeleindes gebruik word. Aansluitend hierby kan gemeld word dat indien sodanige fasiliteite hoofsaaklik of uitsluitlik vir die voordeel van Swartes gebruik sal word, die Minister van Samewerking en Ontwikkeling asook die betrokke plaaslike owerheid toestemming sal moet verleen (kyk artikel 9(7)(a) van die Swartes (Stedelike gebiede) Konsolidasiewet, 1945).

056324

INVLOED VAN DIE WET OP GROEPSGEBIEDE 1966 TEN OPSIGTE VAN DIE GEBRUIK VAN OPVOEDKUNDIGE FASILITEITE (GERIEWE) DEUR BUITESTAANDERS OF "ONBEVOEGDE" INSTANSIES (LIGGAME)

1. Die Wet op Groepsgebiede van 1966 verbied in die algemeen die okkupasie deur persone of instansies van grond of persele wat opsygesit is vir okkupasie of gebruik deur 'n ander *etniese* groep (sien byvoorbeeld artikels 19 en 20).

2. Die betekenis van okkupasie is egter geensins duidelik nie. Die tradisionele siening van die howe was dat okkupasie 'n mate van beheer en fisiese aanwesigheid vir 'n aansienlik tydperk impliseer. (Vir 'n uitvoerige bespreking van die aangeleentheid, kyk Die verslag van die Regswetenskaplike Komitee oor wetgewing wat die normalisering van sportverhoudinge in die Republiek van Suid-Afrika beïnvloed, RGN, Pretoria (1980), 68 e.v.). Artikel 1(4) van die Wet magtig die Staatspresident om okkupasie deur middel van proklamasie te definieer. Verskeie sodanige proklamasies is oor die jare uitgevaardig, waarvan, Proklamasie 228 van 1973 die resentste is. Kragtens hierdie proklamasie is aanwesigheid op grond of 'n perseel vir 'n aansienlike periode of tydperk gelykgestel aan okkupasie.

3. Die vraag ontstaan egter wat met die uitdrukking vir 'n aansienlike tydperk bedoel word. Geen duidelikheid bestaan hieroor nie. Sou 'n week lange aanwesigheid aansienlik wees, of sou gereelde maar onderbroke aanwesigheid as sodanig beskou word? (Byvoorbeeld wanneer 'n informele lesing eenmaal 'n week gegee word.) Dit is in die lig van hierdie onsekerheid dat die Regskommissie waarna hierbo verwys is, aanbeveel het dat

(a) sportaangeleenthede buite die bestek van die Wet op Groepsgebiede geplaas word (p. 137), of

(b) Proklamasie 228 herroep word (p. 139), of

(c) die Proklamasie sodanig gewysig word dat 'n uitsondering ten opsigte van

sportbyeenkomste gemaak word. Vir veiligheids- en duidelikheidshalwe kan 'n soortgelyke aanbeveling ten opsigte van onderwysaktiwiteite en -fasiliteite gemaak word.

4. Die volgende aspek wat vermeld behoort te word, is dat artikel 35 van die Wet op Groepsgebiede die gebruik van persele deur onbevoegde persone of maatskappye vir ander doeleindes as die verhuring daarvan verbied, tensy magtiging kragtens 'n permit verleen is. Ingevolge hierdie bepaling en die toepassing daarvan in Southern Durban Civic Federation v Durban Corporation 1972 2 SA 133 (D), mag dit vir 'n Swart vereniging onwettig wees om die fasiliteite van byvoorbeeld 'n Blanke skool in 'n Blanke gebied te gebruik. Selfs in hierdie geval is die posisie nie heeltemal duidelik nie, soos blyk uit die verslag waarna reeds verwys is (p. 98 e.v.). Daar word aanbeveel dat die woord *gebruik* beperkend uitgelê moet word ten einde wanpraktyke waarteen artikel 35 gerig is, te wete handelsaktiwiteite, te dek. Indien hierdie benadering gevolg word, sal gebruik deur onbevoegde groepe of persone van *opvoedkundige* grond of persele vir aktiwiteite wat gewoonlik op sodanige grond of persele plaasvind, buite die bestek van artikel 35 val. 'n Aanbeveling kan gemaak word dat artikel 35 sodanig gewysig word dat dit duidelik is dat die begrip gebruik 'n beperkte betekenis besit.