



REPUBLIC OF SOUTH AFRICA
REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

Government Gazette Staatskoerant

Vol. 352

PRETORIA, 7 OCTOBER
OKTOBER

No. 16016

ALGEMENE KENNISGEWING

KENNISGEWING 1030 VAN 1994

DEPARTEMENT VAN ONDERWYS

KONSEPWITSKRIF OOR ONDERWYS EN OPLEIDING

Die Konsepwitskrif oor Onderwys en Opleiding wat hieronder verskyn, word hierby deur die Departement van Onderwys gepubliseer vir algemene inligting en kommentaar van belanghebbende partye. Kommentaar moet die Departement teen 31 Oktober 1994 bereik by die volgende adres:

Die Sekretariaat
Witskrifkomitee
Departement van Onderwys
Privaat Sak X895
PRETORIA
0001

Faks: (012) 326-7277 (Mnr C M Roos) OF
(012) 325-6249 (Dr A G W Steyn)

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

Ministerie van Onderwys

ONDERWYS EN OPLEIDING IN 'N DEMOKRATIESE SUID-AFRIKA

Eerste Stappe om 'n Nuwe Stelsel te Ontwikkel

Konsepbeleidsdokument vir Oorlegpleging

[Hierdie dokument sal beskikbaar wees in Afrikaans, Engels, isiNdebele, Sesotho sa Leboa, Sesotho, siSwati, Xitsonga, Setswana, Thsivenda, isiXhosa en isiZulu.]

Pretoria en Kaapstad
September 1994

HIERDIE DOKUMENT IS 'N KONSEP MET DIE OOG OP KOMMENTAAR

Skriftelike kommentaar op hierdie dokument sal verwelkom word.

Dit moet asseblief gestuur word aan:

**Die Sekretariaat
Komitee vir die Onderwys- en Opleidingwitskrif
Privaat Sak X895
Pretoria
0001**

Skriftelike kommentaar moet die Sekretariaat teen 23 Oktober 1994 bereik. Kommentaar wat na 23 Oktober ontvang word, sal welkom wees, maar kan buite rekening gelaat word wanneer die konsep hersien word vir voorlegging aan die Kabinet.

BOODSKAP VAN DIE MINISTER VAN ONDERWYS, PROFESSOR S M E BENGU

Onderwys en opleiding is een van die sentrale aktiwiteite van ons samelewing. Dit is van kardinale belang vir elke gesin en vir 'n gesonde nasionale ekonomie. Die Regering se beleid vir onderwys en opleiding is dus 'n aangeleentheid van die hoogste nasionale belang.

Suid-Afrika het nog nooit 'n werklik nasionale stelsel van onderwys en opleiding gehad nie, en het dit nou ook nog nie. Hierdie konsepdokument beskryf die gedaanteverwisselingsproses in onderwys en opleiding waaruit 'n stelsel te voorskyn sal kom wat in diens sal staan van al ons mense, ons nuwe demokrasie en ons Heropbou- en Ontwikkelingsprogram.

Ons boodskap is dat onderwys en opleiding moet verander. Dinge kan nie maar soos altyd voortgaan in ons skole, kolleges, teknikons en universiteite nie. Die nasionale projek van heropbou en ontwikkeling dwing 'n ieder en 'n elk in onderwys en opleiding om die uitdaging te aanvaar om 'n stelsel te skep wat die talente van al ons mense sonder uitsondering sal ontwikkel en vrystel.

My Ministerie is terdeë bewus van die groot verantwoordelikheid wat hy dra om die onderwys- en opleidingstelsel te omskep en nuwe rigting daaraan te gee binne die bepalings van die Grondwet en onder kwaai begrotingsdruk. Ons is egter ook bewus daarvan dat ons kan staatmaak op die toewyding en wysheid van alle rolspelers en belanghebbendes in die stelsel.

Die bydraes van onderwysers en ander opvoeders, en van die amptenare in die nuwe onderwysdepartemente wat aan die voorpunt van die verandering sal moet staan, is in die besonder van kardinale belang en sal 'n ontsaglike hulpbron wees, mits ons almal saamwerk en in die regte rigting beweeg.

Ek vertrou dat die bespreking van hierdie konsepdokument, binne die onderwys- en opleidingstelsel, onder die belanghebbende publiek en in die openbare sittings van die Gesamentlike Gekose Komitee van die Senaat en die Nasionale Vergadering oor Onderwys, die begin sal wees van nasionale konsensus oor die pad vorentoe. Dit is noodsaaklik dat ons 'n onderwys- en opleidingstelsel opbou waarmee al ons mense hulle sal kan identifiseer omdat dit hulle behoeftes en belange dien, 'n stelsel wat besit en versorg word deur die gemeenskappe en belanghebbendes wat dit dien, en wat al die beskikbare hulpbronne op die doeltreffendste moontlike manier benut.

Professor S M E Bengu
MINISTER VAN ONDERWYS

INHOUD

Boodskap van die Minister van Onderwys, Professor S M E Bengu

DEEL 1: INLEIDING

- I Die aard van hierdie dokument 7

DEEL 2: DIE HEROPBOU EN ONTWIKKELING VAN DIE ONDERWYS- EN OPLEIDINGSPROGRAM

- I Die Behoeftte aan Heropbou en Ontwikkeling in Onderwys en Opleiding 9
- II Sentrale Oogmerke en Beginsels van Beleid oor Onderwys en Opleiding 10
- III Ontwikkelingsinisiatiewe 13

DEEL 3: DIE GRONDWETLIKE EN ORGANISATORIESE GRONDSLAG VAN DIE NUWE STELSEL

- I Onderwys en Opleiding in die 1993-Grondwet 23
- II Fundamentele Regte op Onderwys en Opleiding, en Binne Onderwys en Opleiding 23
- III Nasionale en Provinsiale Magte in Onderwys en Opleiding 28
- IV Die Oorgang na Nuwe Nasionale en Provinsiale Departemente 31

DEEL 4: DIE BEFONDSING VAN DIE ONDERWYSSTELSEL

- I Oorgang in die Onderwysbegrotingsproses 39
- II Begrotingshervorming en Befondsingsvereistes van die Onderwysstelsel 41

DEEL 5: HEROPBOU EN ONTWIKKELING IN DIE SKOOLSTELSEL

- I Eienaarskap, Beheer en Finansies van Skole 50
- II Nakoming van die Verbintenis tot Gratis en Verpligte Algemene Onderwys 56

DEEL 6: SLOT 62

DEEL 1

INLEIDING

I DIE AARD VAN HIERDIE DOKUMENT

- 1 Die mense van hierdie land is daarop geregtig om te weet hoe die Ministerie van Onderwys beoog om leiding te gee in die voorsiening van onderwys- en opleidingsdienste vir 'n demokratiese Suid-Afrika.
- 2 Hierdie is die konsep van die Regering se eerste beleidsdokument oor onderwys en opleiding. Dit word deur die Ministerie van Onderwys gepubliseer vir kommentaar deur die publiek. Wanneer die tydperk vir oorlegpleging verstryk het, sal die dokument hersien word en sal die Minister van Onderwys dit aan die Kabinet voorlê. Sodra die Kabinet die dokument goedgekeur het, sal dit deur die Minister van Onderwys as 'n verklaring van Regeringsbeleid gepubliseer word, die eerste beleidsdokument oor onderwys en opleiding deur Suid-Afrika se eerste demokraties verkose Regering.
- 3 Hierdie dokument omlin 'n nuwe visie vir onderwys en opleiding in die heropbou en ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse samelewing, skets die ontwikkelingslyne wat die Regering beoog om in geselekteerde belangrike sektore van onderwys en opleiding te volg, bespreek die implikasies van die nuwe Grondwet vir onderwysvoorsiening, verskaf inligting oor hoe die onderwys- en opleidingstelsel georganiseer sal word, ontleed die kwessie van befondsing vir onderwys en dui beduidende nuwe beleidsrigtings vir die skoolstelsel aan.
- 4 Aangesien die nuwe nasionale en provinsiale departemente van onderwys en raadplegende liggame nog in 'n vormingsproses is, dek hierdie dokument nie alle aspekte van onderwys- en opleidingsbeleid nie. Ander beleidsdokumente sal van tyd tot tyd deur die Ministerie van Onderwys gepubliseer word.
- 5 Hierdie konsepdokument word net deur die nasionale Ministerie van Onderwys uitgereik. Dit is nie 'n gesamentlike dokument van die nasionale en provinsiale Ministeries nie. Nogtans het die nasionale Ministerie gedurende die opstel van die dokument aansienlike samewerking van die provinsiale Ministeries ontvang, en hulle kommentaar en voorstelle word waardeur.
- 6 Provinsiale Ministers van Onderwys het aangedui dat hulle beoog om met verloop van tyd dokumente uit te reik wat die beleide van hulle regerings uiteensit oor aangeleenthede waarvoor hulle oor grondwetlike en uitvoerende bevoegdheid beskik. Die nasionale Minister van Onderwys sal sulke provinsiale bydraes tot die ontwikkeling van onderwysbeleid in die land verwelkom.
- 7 Beleidsontwikkeling is 'n leerproses. Regeringsbeleide moet dus altyd oop wees vir regstelling en evolusie. Die Ministerie van Onderwys is daartoe verbind om advies te verkry deur nuwe en verteenwoordigende raadplegende liggame, wat gestig sal word sou gou moontlik na die inwerking-treding van die nuwe departementele struktuur. Die Ministerie sal ook ondersoek na beleidsopsies laat doen op gebiede waar radikaal nuwe denke vereis word, en sal die resultate vir inligting en kommentaar publiseer.

DEEL 2

DIE HEROPBOU EN ONTWIKKELING VAN DIE ONDERWYS- EN OPLEIDINGSPROGRAM

I DIE BEHOEFTE AAN HEROPBOU EN ONTWIKKELING IN ONDERWYS EN OPLEIDING

Inleiding

1 Vir die eerste keer in Suid-Afrika se geskiedenis het 'n regering die mandaat om die ontwikkeling van die onderwys- en opleidingstelsel te beplan tot voordeel van die land in sy geheel en al sy mense. Die uitdaging waarvoor die Regering te staan kom, is om 'n onderwys- en opleidingstelsel te skep wat die visie om 'die deure van studie en kultuur vir almal oop te maak' sal vervul.

Historiese neigings en die nagevolge daarvan

2 Nuwe beleide is nodig om die neigings wat die troebel geskiedenis van Suid-Afrikaanse onderwys en opleiding onder blanke minderheidsregerings, veral in die apartheidera, gedomineer het, om te keer. Die ontsegging van gelyke burgerskap en gelyke regte aan alle Suid-Afrikaners het noodwendig die ontsegging van gelyke onderwysregte behels, met die volgende gevolge:

- Ten eerste, die stelsel wat nou vervang word, was georganiseer in 'n komplekse hiërargie van afsonderlike departemente en dienste vir rasse en etniese groepe, terwyl finansiële en beleidsbeheer deurgaans in blanke hande was. Die onderwysstelsel vir blankes was altyd hoogs bevoorreg en selfgenoegsaam.
- Ten tweede, die befondsing van onderwys en opleiding was uiters ongelyk oor die rasse- en etniese substelsels heen. Meer as 'n eeu se diskriminerende voorsiening het groot teenstrydighede in fisiese fasiliteite, professionele dienste en onderwysgehalte verskans.
- Ten derde, toegang tot onderwys en opleiding was erg gerantsoeneer op 'n rasse- en etniese grondslag. Verpligte onderwys vir blanke kinders is dekades lank afgedwing, met die gevolg dat die blanke volwassenebevolking geslagte lank reeds geheel en al geletterd is. In teenstelling daarmee het miljoene swart volwassenes en jeugdige buite skoolverband steeds min of geen toegang tot onderwys en opleiding. Die meeste swart volwassenes, veral landelike vroue, is ongeletterd.
- Staatsvoorsiening vir kleuterontwikkeling, en die onderwys en opleiding van kinders en volwassenes met spesiale behoeftes, was oor die algemeen ontoereikend en op 'n rassegrondslag.
- Ten vierde, die historiese patroon van bestuur was van bo na onder, outoritêr of burokratiese in alle departemente, maar veral in die stelsels van die meerderheid van die mense. Tot baie onlangs is verteenwoordigende organisering van studente in groot dele van die stelsel aktief ontmoedig of onderdruk, en het onderwysersorganisasies wat vername swart onderwysers verteenwoordig het, onder ernstige beperkings gefunksioneer. Ouers en gemeenskapsverteenwoordigers het hoogstens deelgeneem aan amptelike advies- en uitvoerende strukture onder paternalistiese departementele beheer.

In teenstelling hiermee was die beleidsneiging in die selfgenoegsame blanke stelsel gedurende die laaste paar jaar in die rigting van 'n hoë mate van administratiewe desentralisasie, professionele outonomie vir opvoeders, en eiendomsreg van en beheer oor skole deur ouers deur middel van beheerliggame.

- Ten vyfde, die kurrikulum, handboeke en onderwyseropleiding is vir ideologiese doeleindes gemanipuleer en as instrumente van propaganda en indoktrinasie gebruik. Geskiedenis, godsdienste, waardestelsels, kultuur en geslagsrolle wat deur die staat bepaal is, is afgedwing. Amptelike beleide oor eksamens en onderwysmetodes het die memorisering van groot hoeveelhede inligting aangemoedig en sowel onderwysers as kinders ontmoedig om hulle eie inisiatief of kritiese denke te ontwikkel.
- Ten sesde, die bestuur van en beheer oor die onderwys- en opleidingstelsel is altyd in manlike hande gehou, dwarsdeur al die rasse- en etniese substelsels. Vroue is diskriminerend behandel ten opsigte van diensvoorwaardes en bevorderingspraktyke.
- Ten sewende, akademiese onderwys is 'n hoër status verleen as beroepsonderwys. Die twee is streng geskei in onderwys- en opleidingstelsels met verskillende kurrikulumstrukture, onderwyser-voorbereiding en -kwalifikasie, met feitlik geen artikulasie tussen hulle nie.

- Ten agtste, al bogenoemde neigings het gelei tot enorme ongelykhede in vaardighede en vermoëns in die nasie se arbeidsmag, met dieselfde rasse-, etniese en geslagshiërargieë wat hulself voortplant in privaat en parastatale indiensneming, en in die staatsdiens.

Nóg openbare nóg privaat werkgewers het in opleiding geïnvesteer teen 'n vlak wat enigsins volgens internasionale standaarde aanvaarbaar is. Regstellende aksie om die uitwerking van diskriminasie te bowe te kom is grootliks teengestaan of verwerp.

3 Die dominante historiese neigings in onderwys en opleiding het die patrone van toegang tot studie, kultuurproduksie en -deelname, indiensneming en rykdom in ons samelewing verwring. Die gevolge was vernietigend vir sosiale en ekonomiese ontwikkeling, aangesien die menslike vermoë van die meerderheid van die Suid-Afrikaanse bevolking geslagte lank verwaarloos, vermors of belemmer is.

4 Aangesien die ontsegging van gelyke onderwysregte 'n intrinsieke deel van minderheidsregering was, en 'n frontaanval op die menswaardigheid en lewensmoontlikhede van die meeste mense uitgemaak het, is die stryd om gelyke burgerskap en die stryd om gelyke onderwys geheel en al met mekaar geïdentifiseer.

5 As gevolg hiervan het skole, kolleges en universiteite 'n arena vir politieke onderwys en optrede geword, en die teken vir infiltrering en onderdrukking deur die veiligheidsmagte van die apartheidsregime. Duisende studente en onderwysers het slagoffers geword van polisie- en militêre optrede, en duisende is aangehou of het in ballingskap gevlug. Baie het hulle lewe verloor.

6 Met die publikasie van hierdie dokument bring die Ministerie van Onderwys hulde aan die geslagte ouers, studente en onderwysers wat bereid was om hulle lewens, persoonlike vryheid, onderwys, gesinslewe en loopbane te waag vir demokrasie, gelyke regte, nie-rassigheid en gelyke onderwys.

Samewerking om die nuwe onderwys- en opleidingstelsel op te bou

7 Suid-Afrika het nou 'n demokratiese regering, wat deur al die mense verkies is kragtens 'n Grondwet wat gelykheid en nie-diskriminasie, kulturele vryheid en verskeidenheid, die reg op basiese onderwys vir almal en gelyke toegang tot onderwysinrigtings waarborg. Dit beteken dat die erfenis van die stryd die gemeenskaplike erfenis van alle Suid-Afrikaners is.

8 Die ywer van alle Suid-Afrikaners sal nodig wees om die skade wat deur Suid-Afrika se verlede aan sy onderwys- en opleidingstelsel aangerig is, ongedaan te maak.

9 Die Ministerie van Onderwys erken dat die taak van heropbou en ontwikkeling in die onderwys- en opleidingstelsel die aftakeling van apartheid, die ontwikkeling van 'n heeltemal nuwe en demokratiese kultuur van regte en verantwoordelikhede, die heropbou van die stelsel van die grond af en die uitbreiding van studiegeleenthede vir almal behels. Dit sal intense inspanning oor baie jare verg.

10 Die Ministerie versoek die welwillendheid en aktiewe deelname van ouers, studente, gemeenskapsleiers, godsdienstige liggame, NRO's, akademiese inrigtings, werkers, die sakewêreld, die media en ontwikkelingsliggame, vir die ontwerp van 'n nuwe onderwys- en opleidingstelsel om te voldoen aan die persoonlike en sosiale behoeftes en om die ekonomiese uitdagings te aanvaar waarvoor ons te staan kom namate ons ons demokratiese nasie bou.

II SENTRALE OOGMERKE EN BEGINSELS VAN BELEID OOR ONDERWYS EN OPLEIDING

Onderwys en opleiding in die HOP

1 Die Regering se Heropbou- en Ontwikkelingsprogram is ontwerp as 'n geïntegreerde, samehangende sosio-ekonomiese beleidsraamwerk. Dit is gemik op die mobilisering van die mense en die hulpbronne van Suid-Afrika ter bereiking van twee oogmerke: die uitwissing van die apartheidserfenis, en die bou van 'n demokratiese toekoms waarin rasse- en geslagsdiskriminasie uitgeskakel is.

2 Die ontwikkeling van menslike hulpbronne is een van die vyf sleutelprogramme van die HOP. Die hooftema van die HOP se program vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne (OMH) is die bemagtiging van die mense, deur middel van toepaslike onderwys en opleiding, om doeltreffend deel te neem aan al die prosesse van 'n demokratiese samelewing, ekonomiese bedrywigheid, kulturele uitdrukking en gemeenskapslewe.

3 Onderwys en opleiding is die belangrikste werktuig vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne. In die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram word dit gesien as 'n stel bedrywighede met 'n breë basis, sonder tyds- en plekgrense. Die onderliggende oogmerk is dat alle Suid-Afrikaners toegang moet hê tot lewenslange studie. Dit moet nie net by skole en ander onderwysinrigtings beskikbaar wees nie, maar ook in huise en werkplekke. Algemene onderwys- en opleidingskomponente moet ingebou word in bepaalde projekte van die HOP, soos jeugprogramme en programme vir openbare werke, sodat deelnemers 'n permanente leerdividend uit hulle ervaring kan verkry.

4 Die Ministerie van Onderwys het deelgeneem aan die formulering van die HOP se program vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne, en stem saam dat die voorsiening van onderwys en opleiding beplan moet word as deel van die nasionale strategie vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne, binne 'n samehangende, geïntegreerde program van heropbou en ontwikkeling, met inbegrip van die versterking van die demokratiese proses in alle instellings van die samelewing.

5 Die staat het die sentrale verantwoordelikheid vir die voorsiening van onderwys en opleiding, maar die staat moet ook 'n fasiliterende raamwerk verskaf waarin leergeleenthede so wyd moontlik verskaf moet word deur baie ander liggame in die burgerlike samelewing. 'n Nasionale beleids- en aansporingsraamwerk moet veral verseker dat werkgewers hulle fundamentele plig nakom om in die onderwys en opleiding van hulle werkers te investeer. Dit is 'n aangeleentheid vir interministeriële oorweging, met inbegrip van die HOP-kantoor, die Ministerie van Finansies, die Ministerie van Onderwys en die Ministerie van Arbeid, in samewerking met die georganiseerde sakewêreld en die georganiseerde arbeid.

6 Daar word wyd erken dat onderwys en opleiding 'n deurslaggewende element in nasionale heropbou en ontwikkeling moet word. Die HOP vra vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne op massiewe skaal, ten einde die basis vir indiensnemingsgroei te voorsien, die werkers se algemene onderwys- en vaardigheidspeil te verhoog, die invoering van meer gevorderde tegnologieë te ondersteun, die erfenis van rasse- en geslagstratifikasie in die arbeidsmag te bowe te kom en doeltreffende werkerdeelname aan besluitneming en gehalteverbetering te verkry.

7 Tensy die tipes en vlakke van die beskikbare kennis en vaardighede in ons samelewing geweldig uitgebrei en in 'n nuwe rigting gestuur word, sal die rasgestratifiseerde arbeidsmark met lae vaardighede en lae lone bly voortbestaan. 'n Geïntegreerde benadering tot onderwys en opleiding is noodsaaklik om Suid-Afrikaners daartoe in staat te stel om die bestek van hulle kennis, vaardighede en vermoëns te verbreed en om groter beweeglikheid in die onderwys- en opleidingstelsel te verkry.

8 Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram steun dus die daarstelling van 'n Nasionale Kwalifikasieraamwerk. Die NKR word beoog as 'n meganisme vir die bereiking van fundamentele herstrukturering van die onderwys- en opleidingstelsel. Dit sal nuwe en soepele kurrikula en die opgradering van leerstandaarde aanmoedig, die gehalte van kwalifikasies moniteer en reguleer, en 'n hoë vlak van artikulasie tussen kwalifikasies moontlik maak, gebaseer op die erkenning en opbou van krediete.

9 Die NKR sal dus die beweging van leerders van een kwalifikasievlak na 'n ander fasiliteer, en buigsame toegang deur leerders tot verskillende leermodusse aanmoedig, hetsy met onderwysinrigtings, die werkplek of gemeenskapsleersentrums as basis, of deur selfstudie. Die NKR sal dit moontlik maak dat studie geëvalueer en gesertifiseer word, hetsy dit in formele programme, deur persoonlike studie of deur ervaring in die werkplek geskied het.

10 Noudat die belang van onderwys en opleiding vir die HOP bevestig is, is dit nodig om die waardes en beginsels te identifiseer wat, na die mening van die Ministerie van Onderwys, die dryfkrag agter die heropbou en ontwikkeling van onderwys en opleiding moet wees.

Waardes en beginsels van nasionale onderwys- en opleidingsbeleid

11 Die Ministerie van Onderwys erken dat onderwys en opleiding basiese menseregte is. Die staat het 'n verpligting om hierdie regte te beskerm en te bevorder, sodat alle landsburgers die geleentheid het om hulle vermoëns en potensiaal te ontwikkel en hulle volle bydrae tot die samelewing te maak.

12 Die oorkoepelende beleidsoogmerk moet dus wees om almal in staat te stel om toegang tot lewenslange onderwys en opleiding te hê, ongeag ras, klas, geslag, geloof of ouderdom.

13 Die stelsel moet toenemend toegang tot onderwys- en opleidingsgeleenthede oopstel vir alle kinders, jongmense en volwassenes, en wyses verskaf waarop leerders maklik van een studiekonteks na 'n ander kan beweeg, sodat die moontlikhede vir 'n lewenslange leerproses verbeter word. Die Grondwet waarborg gelyke toegang tot basiese onderwys vir almal. Voldoening aan hierdie waarborg moet die basis van die beleid uitmaak. Dit behels veel meer as die voorsiening van onderrig en sluit in leerprogramme in die gemeenskap, oor die eter, in die werkplek of by die huis.

14 In die nastrewing van hierdie oogmerk moet daar spesiale klem gelê word op die regstelling van onderwysongelykhede onder dié dele van ons mense wat in bepaalde opsigte benadeel is of wat besonder kwetsbaar is: straatkinders, jeugdige buite skoolverband, gestremdes, vroue, landelike gemeenskappe, plakkernedersettings, gemeenskappe wat deur geweld geskaad is.

15 Die realisering van demokrasie, vryheid, gelykheid en geregtigheid is noodsaaklike voorwaardes vir die volle benutting en genieting van 'n lewenslange leerproses, en dit moet 'n oogmerk van onderwys- en opleidingsbeleid wees om dit moontlik te maak dat 'n demokratiese, vrye, gelyke en regverdige samelewing in ons land wortel skiet en floreer. Die onderwysproses moet help om respek vir die waarde van ons mense se verskillende godsdienstige, kulturele en taaltradisies te kweek en om vrede, verdraagsaamheid en stabiliteit in ons gemeenskappe en nasie aan te moedig.

16 Die kurrikulum moet die waardes onderliggend aan die demokratiese proses en die handves van fundamentele regte in die Grondwet, die eenheid van die nasie, die gemeenskaplike burgerskap en gemeenskaplike lot van alle Suid-Afrikaners bevorder ongeag ras, etnisiteit, kultuur, klas of geslag, die beginsels van volhoubare ontwikkeling van en sorg vir ons gemeenskaplike omgewing, wedersydse samewerking en burgerlike verantwoordelikheid aanmoedig, en landsburgers toerus om met selfvertroue deel te neem aan die sosiale en burgerlike lewe.

17 Die kurrikulum en onderwysmetodes moet onafhanklike en kritiese denke aanmoedig, die vermoë om te bevraagteken, te ondersoek en te redeneer, om getuienis op te weeg en oordele te vel, om te begrip te verkry en om die voorlopige en onvolledige aard van die meeste menslike kennis te erken.

18 Die beginsel van demokratiese beheer moet toenemend weerspieël word op elke vlak van die stelsel deur die betrokkenheid van die verkose verteenwoordigers van die vernaamste belanghebbendes, belangegroepes en rolspelers in oorlegpleging en toepaslike vorme van besluitneming. Dit is die enigste gewaarborgde manier om die instellings en strukture van die onderwys- en opleidingstelsel met nuwe sosiale energie te besiel, om die chroniese vervreemding van groot sektore van die samelewing van die onderwysproses uit die weg te ruim, en om die mag van owerheidsadministrasie om in te meng waar dit nie mag nie, te verminder.

19 Die hulpbronne van die staat moet ontplooi word ooreenkomstig die beginsel van billikheid sodat dit gebruik word om wesenlik dieselfde gehalte leergeleenthede vir alle burgers te verskaf. Dit is 'n onontkombare plig van die Regering, in die lig van die land se geskiedenis en sy erfenis van ongelykheid. Daar moet doelgerigte strategieë wees om te verseker dat die stelsel die reg op billike behandeling van onderwysers en studente verseker. Regverdige geleenthede vir vordering in die onderwysdiens, met inbegrip van 'n beleid van regstellende aksie, is noodsaaklik ten einde geslagtelange voorkeurbehandeling op grond van ras, geslag en taal om te keer.

20 Toegang en billikheid moet gekoppel word aan verbetering van die gehalte van onderwys- en opleidingsdienste, anders sal dit betekenisloos wees. In die skole en kolleges wat die meerderheid van die bevolking dien, was daar 'n vinnige agteruitgang in die gehalte van onderwysprestasie, wat omgekeer moet word. Gehalte word egter deurgaans vereis. Dit is gekoppel aan die vermoë en toegewydheid van die onderwyser, die geskiktheid van die kurrikulum en die wyse waarop standarde gestel en geëvalueer word. 'n Nasionale kwalifikasieraamwerk sal die fondament wees waarop nuwe gehaltevlakke gebou sal word.

21 Die onrusjare het die infrastruktuur van die onderwys- en opleidingstelsel baie nadelig geraak.

Die verhouding tussen skole en die gemeenskappe wat hulle veronderstel is om te dien, is verbreek en verwring deur die legitimiteitskrisis. Die herstel van die skole en kolleges moet gepaard gaan met die herstel van die eiendomsreg van hierdie inrigtings aan hulle gemeenskappe deur die daargestelling en bemagtiging van legitieme, verteenwoordigende beheerliggame.

22 Die herstel van 'n onderwys- en leerkultuur behels die skepping van 'n kultuur van aanspreeklikheid, om 'n mens se verantwoordelikhede te ken en te aanvaar en dienoreenkomstig op te tree. Dit is van toepassing op almal wat werk, onderrig gee en leer in die onderwys- en opleidingstelsel. Dit behels die opheldering van rolle wat vervaag het, maar nie die blote herinstelling van 'n onvanpaste aanspreeklikheids- en dissiplinestruktuur wat eerder laat vaar moet word nie. Die kultuur van bestuur, die kultuur van onderwys, en die kultuur van leer moet heromskryf word in die era van demokrasie en menseregte.

23 Twee bedryfsbeginsels word sterk beklemtoon in die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram. Hierdie beginsels moet gehandhaaf word by die ontwikkeling van planne en programme vir die heropbou en ontwikkeling van die onderwys- en opleidingstelsel.

24 Die uitbreiding van die onderwys- en opleidingstelsel moet die toets van volhoubaarheid slaag. Die onderwys- en opleidingstelsel het nie 'n blanko tjeek van die Regering ontvang nie. Daar moet vir ontwikkeling beplan word. Onvolhoubare ontwikkeling is glad nie ontwikkeling nie maar 'n tipe bedrog wat teen die mense gepleeg word. Hierdie land het genoeg daarvan gehad.

25 Die onderwys- en opleidingstelsel, in sy geheel gesien, het baie ondoeltreffende terreine ontwikkel waar fondse vermors word en personeel nie goed benut word nie. Die produktiwiteit van die stelsel—wat dit produseer in terme van persoonlike studie, bemerkbare vaardighede en eksamenuitslae met betrekking tot wat dit kos—is baie laag in groot dele van die stelsel. Die verbetering van doeltreffendheid en produktiwiteit is noodsaaklik ten einde die koste van die stelsel aan die publiek te regverdig en meer fondse vir ontwikkeling te verkry wanneer dit nodig is, maar ook om die gehalte van prestasie dwarsdeur die stelsel gelyk te stel en die lewenskans van die leerders, waarvan baie tans net teleurgestel word, te verbeter.

'n Handves vir Onderwys- en Opleiding

26 Dwarsdeur die lang geskiedenis van minderheidsregering, en veral gedurende die apartheidera, was onderwys 'n uiters omstrede terrein. Die Ministerie van Onderwys, verbind tot versoening en heropbou, het 'n diepe plig om te verseker dat die ontsaglike onderwys- en opleidingstelsel, wat meer as 11 miljoen skoliere alleen behels, werklik 'n plek van studie vir almal word, in plaas van 'n slagveld.

27 Dit sal moontlik wees indien daar by alle partye in die Regering en sleutelbelanghebbendes en rolspelers in die stelsel 'n verbintenis bestaan tot 'n ooreengekome stel oogmerke en beginsels wat die nasie kan verenig in 'n gemeenskaplike missie om die onderwys- en opleidingstelsel op te bou, te ontwikkel en te beskerm.

28 Die Ministerie van Onderwys sal binnekort 'n verteenwoordigende groep Suid-Afrikaners uitnooi om 'n Konsephandves vir Onderwys en Opleiding op te stel. Hierdie konsep sal die basis vorm vir landswye oorlegpleging waaruit 'n hersiene teks ontwikkel moet word en oor 'n ooreenkoms onderhandel moet word. Die Handves vir Onderwys en Opleiding word beoog as 'n plegtige verdrag, wat op sy manier net so belangrik vir vrede en voorspoed in ons land sal wees as die Grondwetlike Beginsels waarop die nuwe Grondwet gebaseer sal word.

III ONTWIKKELINGSINISIATIEWE

Inleiding

1 Die Regering is verbind tot die heropbou en ontwikkeling van die onderwys- en opleidingstelsel in sy geheel. Hierdie dokument dek egter nie alle aspekte van die stelsel in detail nie. Die fokus van die dokument is primêr op die Ministerie se breë visie vir onderwys en opleiding, sy beleid oor die oorgang na die nuwe nasionale en provinsiale stelsels en beleidsrigtings vir die skoolstelsel in 1995. Dit is aangeleenthede waarvoor inligting dringend aan die publiek oorgedra moet word en waarvoor die standpunte van die Regering onverwyld bekend gemaak moet word.

2 Hierdie hoofstuk gee 'n breë aanduiding van die geïntegreerde beleid wat die Ministerie van Onderwys sal aanneem in ander subsektore van onderwys en opleiding. 'n Seleksie van ontwikkelingsinisiatiwe sal bespreek word, waarvan baie onderling verwant is. Dit word nie in 'n rangorde van belangrikheid aangebied nie: die Ministerie beskou alles as belangrik. Gedetailleerde beleidsvoorstelle met betrekking tot hierdie en ander aspekte van onderwys en opleiding sal ontwikkel word deur ondersoek of oorlegpleging waartoe alle belanghebbendes aangespoor sal word om 'n bydrae te lewer.

3 Die weglating van verskeie subsektore uit die lys hieronder is baie jammer. Dit is gedoen om te voorkom dat 'n dokument wat reeds lank is, nog langer word. Die Ministerie sal beleidsvoorstelle oor alle aspekte van die voorsiening van onderwys en opleiding so gou moontlik bekendstel.

Nasionale Kwalifikasieraamwerk

4 Nasionale heropbou en ontwikkeling vereis dat die kennis- en vaardigheidsbasis van die werkende en werklose bevolking massaal opgegradeer word, en dat jongmense wat nog op skool is, beskik oor beter geleenthede om hulle onderwys en opleiding voort te sit.

5 Ons ontwikkelingsprogram vir menslike hulpbronne moet dus die wyses waarop mense geleerdheid en kwalifikasies van 'n hoë gehalte kan bekom, uitbrei. Nuwe kurrikula is nodig om tradisionele verdelings van vaardighede en kennis uit te wis ten einde mense doeltrefferder voor te berei vir die lewe in 'n moderne ekonomie en demokratiese omgewing.

6 'n Geïntegreerde benadering tot onderwys en opleiding sal die een leervlak met die ander verbind en leerders in staat stel om vanaf enige beginpunt in die onderwys- en opleidingstelsel na hoër vlakke te vorder. Geleerdheid en vaardighede wat mense deur ervaring en informele opleiding bekom het, sal formeel beoordeel word en daar sal krediet daarvoor gegee word vir sertifikate.

7 Die Ministeries van Onderwys en van Arbeid verwag om binnekort die meganisme aan te kondig wat daargestel sal word om die Regering se formele voorstel oor die skepping van 'n Nasionale Kwalifikasieraamwerk (NKR) op te stel. Die Ministeries is oortuig dat daar baie breë konsensus oor die behoefte aan die NKR en die belangrikste bedryfsbeginsels daarvan ontwikkel het. Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram onderskryf spesifiek die NKR as 'n sleutelement van 'n strategie vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne. Die georganiseerde sakesektor en die georganiseerde arbeid het hulle gewig agter die voorstel ingegooi.

8 Die NKR is 'n prioriteitsprogram van die Ministerie van Onderwys, en die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid, wat die verantwoordelikheid vir die ontwikkeling van die NKR sal dra, sal so gou moontlik na deeglike voorbereiding deur wetgewing in die lewe geroep word.

9 Die Ministerie van Onderwys is daarvan bewus dat baie belange in ag geneem moet word vir die verdere ontwikkeling van hierdie inisiatief. Deur die Nasionale Opleidingsraad se Nasionale Opleidingsstrategie-inisiatief het 'n groot aantal georganiseerde groepe reeds deelgeneem aan die ontwikkeling van die NKF-konsep. Spesiale oorweging sal geskenk word aan die behoefte aan omvattende oorlegpleging met die universiteits-, teknikon- en kollegesektor, verteenwoordigende organisasies, spesialisinrigtings en professionele opinies binne die formele onderwys, sodat die ontwikkeling van die NKF hulle advies beliggaam en hulle vertroue geniet.

10 Intussen baseer die Ministerie van Onderwys sy denke vorentoe op die voorgestelde struktuur van die NKF, wat bestaan uit agt kwalifikasievlakke wat skematies hieronder gelys word:

(1) Vlak 1: Algemene Onderwyssertifikaat (AOS) wat behaal word—

- aan die einde van die verpligte skoolfase: een jaar beginnersklas (voorskools) plus nege jaar tot graad 9 (tans standaard 7); *
- aan die einde van die Basiese Volwassene-onderwys- en opleidingsfase, wat drie subvlakke behels.

(2) Vlakke 2-4: Verdere Onderwyssertifikaat(-sertifikate) (VOS) wat behaal word deur 'n verskeidenheid modusse, wat kerneenhede en opsionele eenhede in verskillende kombinasies behels—

- aan die einde van senior sekondêre skool, graad 12 (standerd 10);
 - na voltooiing van programme aan tegniese kolleges en gemeenskapskolleges;
 - na voltooiing van programme aangebied deur geakkrediteerde private verskaffers of NRO's;
 - deur bedryfsopleiding, streekopleidingsentrums, ensovoorts.
- (3) Vlakke 5-8: Hoër Onderwys en Navorsing, wat bestaan uit:
- programme aan professionele inrigtings;
 - Nasionale en Hoër Nasionale Diplomas;
 - eerste grade;
 - hoër grade;
 - navorsing.

Kurrikulumontwikkeling

11 Die koms van demokrasie in Suid-Afrika het dit sowel moontlik as noodsaaklik gemaak om die leerprogramme in die nasie se skole en kolleges te hersien. Die nasionale Ministerie van Onderwys is verantwoordelik vir die vasstelling van norme en standaarde vir die onderwysstelsel, wat die ontwikkeling van kurrikulumraamwerke en kernkurrikula behels. Binne hierdie nasionale parameters het provinsiale onderwysdepartemente aansienlike ruimte vir die omskrywing van leerprogramme wat bepaalde provinsiale belange en prioriteite uitdruk, indien hulle dit wil doen.

12 Die Ministerie van Onderwys is verbind tot 'n volle deelnemende proses van kurrikulumontwikkeling en opleiding waarin die onderwysprofessie, onderwyseropvoeders, vakadviseurs en ander onderwyspraktisyne 'n leidende rol speel, saam met akademiese vakspesialiste en navorsers.

13 Die Departement van Onderwys gaan, ooreenkomstig sy nuwe struktuur, ondertussen voort om die kurrikulumontwikkelingsproses te bestuur. Die Departement sal egter herorganiseer word ten einde sommige van die nuwe prioriteite wat in hierdie dokument beskryf word, te weerspieël. 'n Program van regstellende aksie is noodsaaklik in hierdie tak, soos ook dwarsdeur die Departement.

14 Die Ministerie van Onderwys sal 'n doenlikheidstudie van die konsep van 'n Nasionale Instituut vir Kurrikulumontwikkeling onderneem, wat 'n professionele instuut buite die Departementele struktuur sal wees maar wat advies sal lewer aan die Ministerie van Onderwys en bedryf sal word deur 'n afgewentelde struktuur van vakpanele wat onderwysers en opvoeders insluit. Indien provinsiale onderwysdepartemente daartoe instem, sal die studie verbreed word om die konsep van provinsiale institute vir kurrikulumontwikkeling ook in te sluit.

15 Die studie sal oorweging skenk aan die verhouding tussen kurrikulum- en evalueringsprosesse en die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid oorweeg, die aard van die wysigings wat nodig is in kurrikulumwerk in die lig van die NKR, die herstrukturering van die kwalifikasiestelsel, en die geïntegreerde benadering tot onderwys en opleiding. Die behoefte aan geskikte leerprogramme vir vroeë studie, vir die jeug, volwassenes, werkers, onderwyseropvoeders, opleiers en 'n verskeidenheid leerfasiliteerders moet ondersoek word. Die studie moet duidelikheid bring oor die verband tussen onderwyseropvoeding, veral indiensopvoeding, en kurrikulumontwikkeling, en die toekomstige rol van NRO's. Die studie moet ook die nuwe eise vir selfonderrigleermateriaal oorweeg wat ontstaan uit 'n verskeidenheid bronne, veral ope leerprosesse en afstandsonderrigtegnologie. Die verhouding tussen nasionale en provinsiale kurrikulumprosesse moet ook in gedagte gehou word.

16 Hoewel die studie belangrik sal wees vir die daarstelling van nuwe rigtings vir die kurrikulum, besef die Ministerie dat dit ook belangrik is om vinnige prosesse daar te stel vir die lewering van nuwe raamwerke en kernkurrikula. Daar is reeds baie werk gedoen, binne die Departement, in universiteitskurrikulumprojekte en deur NRO's. Kurrikulumverandering is altyd 'n langdurige proses, maar strategiese toegangspunte sal gevind word sodat 'n progressiewe transformasie op 'n gefaseerde grondslag sal plaasvind.

17 Belangrike beplanning is gedoen onder beskerming van die Nasionale Onderwys- en

Opleidingsforum se Kundige Tegnieuse Kurrikulumkomitee. Totdat die doenlikheidstudie oor 'n Nasionale Instituut vir Kurrikulumontwikkeling oorweeg is, is die Ministerie voornemens om voort te gaan om steun te verleen aan die proses van kurrikulumverandering wat met die samewerking van die Departement van Onderwys deur die NOOF-komitee ontwikkel is. Die noue betrokkenheid van alle belangrike liggame van die georganiseerde onderwysprofessie is 'n belangrike voordeel van hierdie proses. Die Minister sal steeds verantwoordelik wees vir die goedkeuring van norme en standaarde vir onderwysprogramme.

18 Die Departement van Onderwys het intussen 'n verpligting om 'n duidelike verklaring te maak oor die basis van sy werk oor kurrikula en standaarde in die era van die nuwe Suid-Afrika, sodat kliënte en belanghebbendes vertroue sal hê in die integriteit en onpartydigheid van die proses, asook die deursigtigheid daarvan. Terwyl die doenlikheidstudie voortgesit word, sal die Ministerie van Onderwys hierdie aangeleentheid dringend oorweeg.

Onderwysondersteuningsdienste

19 Onderwysondersteuningsdienste (OOD) omvat alle onderwysverwante gesondheids-, maatskaplike, gespesialiseerde onderwys-, beroeps- en algemene voorligtings- en beradings- en sielkundige dienste. Ouers, onderwysers en studente in sowel formele as nie-formele sektore van die onderwys- en opleidingstelsel is kliënte van hierdie dienste, wat tot nou toe meesal afsonderlik gefunksioneer het en afsonderlik aangewend is met swak koördinerings.

20 Hoe meer bevoorreg die departement in die verlede was, hoe meer ondersteuning het leerders gehad en hoe makliker was die toegang tot daardie ondersteuning. Die wreedheid van die vorige rasgebaseerde beleid blyk uit die feit dat waar die behoefte die grootste was, die diens ook die swakste was. Lae befondsingsvlakke vir swart onderwys het die OOD tot die buiterand beperk, met die gevolg dat OOD-voorsiening vir swart leerders uiters skaal is, hetsy deur hoofstroom- of gespesialiseerde fasiliteite.

21 Die Ministerie van Onderwys beoog om 'n holistiese en geïntegreerde benadering tot Onderwysondersteuningsdienste te ondersoek, in samewerking met die provinsiale Ministeries van Onderwys en in oorleg met die Ministeries van Gesondheid, Welsyn en Arbeid. Die inklusiewe, geïntegreerde benadering erken dat gesondheids-, sosiale, sielkundige, akademiese en beroepsontwikkelingskwessies met mekaar verband hou.

22 Dit is noodsaaklik om bewustheid te verhoog van die belangrikheid van OOD in 'n onderwys- en opleidingstelsel wat verbind is tot gelyke toegang, nie-diskriminasie en herstel, en wat gemik moet wees op die dele van die leerbevolking wat die meeste verwaarloos of die kwesbaarste is.

23 Een manier waarop sigbaarheid verseker kan word, is om te vereis dat OOD-personeel, leerders met spesiale onderwysbehoefte en hulle wettige verteenwoordigers verteenwoordig word in alle statutêre of raadplegende liggame wat OOD-aangeleenthede hanteer.

24 In die nuwe struktuur van die nasionale Departement van Onderwys is die verantwoordelikheid vir onderwys- en opleidingsbeleid vir leerders met spesiale onderwysbehoefte toegewys aan die direktoraat wat verantwoordelik sal wees vir die ontwikkeling van onderwys- en opleidingstelsels. Hierdie voorsiening sal waarskynlik nie toereikend wees nie. Die Ministerie moet egter eers oor beleid geadviseer word voordat veranderinge aangebring word.

25 Die enorme behoefte aan OOD, gekoppel aan die uiterste verarming van en ongelykheid in voorsiening vir OOD, die kompleksiteit van die vakkundige gebiede wat betrokke is, en die noodsaaklikheid vir samewerking oor vlakke van regering en verskillende departemente heen (asook met NRO's), toon dat 'n spesiale studie nodig is. Die Ministerie van Onderwys beoog dus om 'n voorstel te ontwikkel en Kabinetsgoedkeuring te verkry vir 'n Nasionale Kommissie oor Spesiale Behoeftes in Onderwys en Opleiding, om 'n deeglike behoefte-ontleding te onderneem en aanbevelings aan die Minister te doen.

Onderwysers, Opleiers en Opvoeders

26 Die onderwyseropvoedingsektor is 'n gemeenskaplike verantwoordelikheid van die nasionale en

provinsiale regerings, aangesien die meer as 90 onderwyskolleges onder die provinsiale onderwysdepartemente sal val, en onderwyseropvoeding wat by universiteite en teknikons gedoen word, onder die nasionale Departement val, terwyl baie NRO's wat betrokke is by onderwyseropvoeding in enige van die twee kategorieë kan val. Onderwyseropvoeding hoort tans sowel binne hoër onderwys as binne die 'kollege/skool'-sektor (KS-sektor).

27 Die Ministerie van Onderwys is sterk van mening dat onderwyseropvoeding 'n verenigde terrein is en in hoër onderwys tuishoort. Die Ministerie sal advies hieroor verwag van die kommissie wat hoër onderwys moet ondersoek, wat binnekort aangestel sal word.

28 Dit is nie te sê dat die onderwyskolleges wat onder die onderskeie provinsiale departemente val, nie meer daaronder sal val of kan val nie, aangesien die Grondwet duidelik is oor hierdie aangeleentheid. Wat vereis word, is die verbeeldingryke bou van br[0096]e tussen die nasionale en die provinsiale vlak, sodat die beplanning en ontwikkeling van dié sektor op 'n doelgerigte, samehangende en kostedoeltreffende manier kan voortgaan.

29 Die Ministerie beskou onderwyseropvoeding (met inbegrip van die vakkundige opvoeding van opleiers en opvoeders) as een van die sentrale pilare van 'n nasionale strategie vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne, en die groei van professionele kundigheid en selfvertroue is die sleutel tot onderwyserontwikkeling. Die verantwoordelikheid van die nasionale regeringsvlak is om regulerende meganismes te voorsien waarvolgens die inrigtings en liggame wat vir programme verantwoordelik is, sal beskik oor wye beweegruimte om dié programme te ontwerp en te lewer.

30 Die Ministerie van Onderwys stem in tot die stigting van 'n Nasionale Raad vir Onderwyseropvoeding (NROO) as 'n statutêre liggaam wat alle hoëronderrigtings en ander belanghebbendes op hierdie gebied verteenwoordig en wie se rol dit sal wees om die Ministerie te adviseer oor alle aspekte van onderwyseropvoedingsbeleid. Dit behels aanvanklike onderwyseropvoeding, inlywing, indiensopvoeding en verdere opvoeding, hetsy by inrigtings of verskaf deur afstandsonderrigmetodes. Daar word verwag dat provinsiale onderwysdepartemente die daarstelling van provinsiale rade vir onderwyseropvoeding ernstig sal oorweeg en dat die tien rade doeltreffende samewerking sal bewerkstellig.

31 Die nasionale en provinsiale rade sal verantwoordelik wees vir die herontwerp van onderwyseropvoedingsprogramme. Gegee die omvang van die taak, en die kostefaktore, is dit noodsaaklik om soveel onderwyseropvoedingswerk as moontlik te baseer op afstandsonderrig, met sterk vakkundige ondersteuning. 'n Kwalifikasiestruktuur wat uitgedruk word in terme van minimum kriteria en vaardighede, moet ontwikkel word. Dit is 'n noodsaaklike stap in die opgradering van onderwyseropvoedingsprogramme. 'n Nuwe stelsel van akkreditering van onderwyseropvoedings- en opleidingsinrigtings wat strook met SAKO en voorsiening maak vir gehalteversekering en die oordraagbaarheid van krediete, is nog 'n belangrike taak van die NROO.

32 Spesiale kriteria sal nodig wees om studente voor te berei vir vakke waaraan daar 'n tekort is, veral wetenskap, wiskunde en tegnologie. 'Tweede kans'-geleenthede moet uitgebrei word na studente wat andersins nie aan die toelatingsvereistes sou voldoen nie, en spesiale ondersteuning moet aan hulle gebied word solank as wat dit nodig is. Dit sal deel wees van 'n omvattende program van spesiale maatreëls wat nodig is om baie meer studente daartoe in staat te stel om wetenskapgegronde loopbane te volg. Gekoördineerde en gesertifiseerde 'tweede kans om te leer'- en inhaalprogramme vir studente in wetenskap en wiskunde sal alternatiewe toetrede tot hoër onderwys en werkgeleenthede bied, maar moet deel uitmaak van 'n omvattende pakket maatreëls, met inbegrip van nuwe wetenskap- en wiskundekurrikula, gekoppel aan geakkrediteerde indiensprogramme op alle skoolvlakke.

Nasionale Oop Onderwysagentskap (NOOA)

33 Die omvang van Suid-Afrika se leertekort is so groot in verhouding tot die behoeftes van die mense, die grondwetlike waarborg van die reg op basiese onderwys, en die ernstige finansiële beperkinge op grootskaalse infrastruktuurontwikkeling, dat 'n heeltemal nuwe benadering nodig is vir die verskaffing van leergeleenthede.

34 Suid-Afrika kan leer uit wêreldwye ervaring, oor etlike dekades, van die ontwikkeling van nuwe benaderings tot gerigte selfstudie, met inbegrip van die gebruik van 'n verskeidenheid van media. Die

konsep van ope onderwys kombineer die beginsels van lewenslange studie, buigsaamheid van onderwysvoorsiening, die verwydering van hindernisse vir toegang tot studie, die erkenning van krediet van vorige leerervaring, die verskaffing van leerderondersteuning, die konstruksie van leerprogramme met die verwagting dat leerders kan slaag, en die handhawing van streng gehaltebeheer oor die ontwerp van leermateriaal en ondersteuningstelsels.

35 Die Ministerie van Onderwys is gretig om die ontwikkeling van hierdie leerbenadering aan te moedig aangesien dit in feitlik alle studiekontekste toegepas kan word. Om hierdie rede beoog die Ministerie om ondersoek in te stel na die moontlike stigting van 'n Nasionale Oop Onderwysagentskap (NOOA) as 'n klein, buigsame en responsiewe vakkundige agentskap, met as missie om die oop studiebeginsels te bevorder waar dit ook al die doeltreffendste is, en om navorsing en ontwikkeling te onderneem en 'n fasiliterende rol te speel teenoor praktisyns en inrigtings.

Basiese Volwassene-onderwys en -opleiding

36 Die historiese ontoereikendheid van skoolonderwys, veral vir swart gemeenskappe, het verseker dat die meerderheid van die volwassenebevolking, sowel binne as buite formele diens, geen of ontoereikende skoolonderwys ontvang het. Hierdie situasie sal reggestel word omdat basiese onderwys 'n reg is wat deur die Grondwet aan alle mense gewaarborg word, en omdat ons nasionale ontwikkeling 'n steeds toenemende vlak van onderwys en vaardighede dwarsdeur die samelewing vereis.

37 Die Ministerie van Onderwys sien Basiese Volwassene-onderwys en -opleiding (BVOO) as 'n dryfkrag vir sosiale deelname en ekonomiese ontwikkeling, wat 'n noodsaaklike komponent van alle HOP-programme uitmaak. Die beleidsoogmerk is 'n nasionale BVOO-program, wat fokus op bepaalde teikengroepe wat histories nie geleentheid vir onderwys en opleiding gehad het nie, en om 'n geskikte BVOO-kurrikulum te verskaf waarvan die standaarde volledig in die Nasionale Kwalifikasieraamwerk opgeneem sal word.

38 Die belangrikste organisatoriese beginsel van die nasionale BVOO-program sal die bou van vennootskappe wees van alle groepe met 'n wesenlike belang in die BVOO-onderneming, met inbegrip van die georganiseerde arbeid en die georganiseerde sakesektor, vroue- en jeugorganisasies, burgerverenigings, kerke, kundige NRO's, leerderverenigings, alle vlakke van regering, die media en ander belanghebbendes. Daar word van die vennootskappe verwag om beplanning, openbare voorspraak, navorsing oor borge en ontwikkeling en die mobilisering van finansiële hulpbronne vir die program te onderneem. 'n Verteenwoordigende nasionale BVOO-raad sal na verwagting gestig word as die gesaghebbende stem van die beweging, en om die Minister te adviseer.

39 'n Vakkundige direktoraat vir BVOO word vir die nuwe Departement van Onderwys beplan ten einde 'n nasionale fokuspunt te voorsien vir die Regering se verbintenis tot dié terrein, om navorsing oor struktuur en metodes te onderneem of te borg, om norme en standaarde te ontwikkel en om met die HOP-kantoor, die Departement van Arbeid en provinsiale onderwysdepartemente te skakel. Intussen het die Ministerie van Onderwys 'n nasionale BVOO-taakgroep gestig om voort te gaan met die uitgebreide voorbereidingswerk wat reeds deur die gemeenskap van BVOO-belanghebbendes en 2Dpraktisyns onderneem is. Die Departement van Onderwys sal met die Taakgroep saamwerk om te help om voorstelle in 'n implementeerbare beleid om te skakel.

40 Oor die algemeen vereis BVOO-programme nie groot beleggings in nuwe fasiliteite nie, maar wel meer koste-doeltreffende aanwending van beskikbare onderwysinrigtings, asook die ontginning van geleenthede vir selfstudie deur afstandsonderrig en oop onderwys. Een institusionele innovasie wat die Ministerie graag spoedig wil laat ondersoek, is die idee van gemeenskapsonderwysentrums. Dit kan gesien word as 'n netwerk van fasiliteite, wat gewoonlik reeds bestaan, wat gereelde ondersteuning en dienste aan studente van allerlei aard lewer in die nastrewing van hulle leeroogmerke. Dit sal 'n nuwe tipe studiefasiliteerder vereis, en het die potensiaal om elektronies verbind te word aan feitlik onbeperkte databronne en netwerke. Dit hoef nie tot die basiese leefase beperk te wees nie.

41 Prototipes van hierdie sentrums is reeds in bedryf in sommige Suid-Afrikaanse gemeenskappe. In samewerking met provinsiale onderwysdepartemente, ander staatsdepartemente en die verskeidenheid belanghebbendes by jeug- en volwassene-onderwys wil die Ministerie van Onderwys graag die potensiaal daarvan ondersoek om selfstudie nuwe lewe te gee.

Verdere Onderwys en Opleiding

42 Die sleutel tot 'n suksesvolle geïntegreerde benadering tot onderwys en opleiding lê op die vlak van Verdere Onderwys. Die ontwikkelingstaak vir die verdere-onderwyssektor is om aandag te gee aan die ontoereikendheid van programme op die senior sekondêre vlak en hoër, sowel binne as buite die skool, in die werkplek, in ander inrigtings, of deur privaat studie.

43 Die sukses van die HOP vereis 'n omvattende benadering tot die ontwikkeling van menslike hulpbronne. Globale veranderinge in die nywerheids- en dienstesektor van die ekonomie vereis 'n uitbreiding van die algemene onderwyskomponent van beroepsopleiding en 'n gepaardgaande toename in die vermoë van diegene in voltydse onderwys om toegepaste en probleemoplossingsvaardighede te ontwikkel. Tot dusver in Suid-Afrika het onderwys en opleiding egter meesal afsonderlik gewerk in terme van voorsiening, kurrikula, eksaminering en kwalifikasiestrukture.

44 Die Ministerie van Onderwys is van mening dat die Verdere Onderwysvlak beplan moet word as 'n omvattende, ineensluitende sektor wat 'n doelgerigte onderwyservaring vir leerders in die naverpligte (na-AOS-) fase verskaf, ongeag ouderdom, plek en tyd van lewering. Daar is enorme ruimte, binne die buigsame struktuur van die NKR, vir 'n baie veelsydige modulêre kurrikulum wat bestaan uit kern-algemene onderwysvakke en opsionele beroeps- of akademiese vakke. Die ruimte vir oop onderwys is aansienlik: 'n vorm wat pas by die groot aantal jongmense buite skoolverband en werklose volwasse nes vir wie konvensionele skool tipe onderrig nie aantreklik of gepas is nie.

45 Omdat die Verdere Onderwyskonsep nie goed ontwikkel is in Suid-Afrika nie en dit baie institusionele, ekonomiese en professionele belange raak, is die Ministerie van Onderwys van mening dat 'n Nasionale Kommissie vir Verdere Onderwys nodig is om die navorsing, oorlegpleging en beplanning te doen wat nodig is om hierdie vlak van studie op 'n energieke groeipad te plaas. Daar word verwag dat die Kommissie advies sal lewer oor die samestelling, omvang, hulpbronne en ontwikkelingspad van hierdie sektor, met spesifieke verwysing na die kwalifikasies, standaarde, kurrikula en nuwe institusionele vorme wat nodig is om nuwe lewende te blaas in onderwys op hierdie vlak.

46 Die gesprekke tussen die Ministeries van Onderwys en van Arbeid oor die verdeling van verantwoordelikheid vir die opleidingsfunksie sal 'n belangrike invloed op die werk van die Kommissie hê.

47 Die Ministerie van Onderwys sal die provinsiale Onderwysministeries oor hierdie voorstel raadpleeg, en hoop hulle sal hulle by hierdie belangrike inisiatief skaar. Die wye verskeidenheid belanghebbendes, met inbegrip van die georganiseerde arbeid en die georganiseerde sakesektor, sekondêre skole, tegniese, gemeenskaps- en privaat kolleges, afstandsoopvoeders, mediakundiges en andere met belange op hierdie gebied sal uitgenooi word om oor die Kommissie en sy werkwyse te adviseer.

Hoër onderwys

48 Die nasionale hoërondwysstelsel is 'n belangrike hulpbron van nasionale ontwikkeling en dra by tot die wêreldwye bevordering van kennis. Verskillende gelyktydige uitdagings staan die stelsel egter in die gesig.

49 Die transformasieproses uit die hoogs gesegmenteerde apartheidsmodus verloop teen verskillende tempo's in verskillende dele van die stelsel en skep aansienlike spanning. Die stelsel in sy geheel ondervind die uitwerking van die snelle groei van leerdergetalle en 'n gelyktydige afname in die reële waarde van die subsidie van die Staat. Studente verkeer onder chroniese finansiële druk, wat op hulle instellings oorgedra word. Die gevolglike optrede en teenoptrede het 'n ernstige bron van onstabiliteit vir die inrigtings en onderbreekte studie vir die studente geword. Die studenteliggaam is toenemend verteenwoordigend van die breë bevolking, en bring die onderwysagterstande wat in die swart skole geakkumuleer het, die stelsel binne.

50 Die struktuur van hoërondwysprogramme is die omgekeerde van dit wat die samelewing en ekonomie nodig het, met 'n klein tekniksektor, 'n relatief groot universiteitsektor en 'n gefragmenteerde nasekondêre kollegestelsel, met swak artikulering tussen die verskillende dele. Hoër onderwys is verplig om nie net te worstel met die gevolge van swak sekondêre onderwys nie, maar met die

verwringing van kurrikulumkeuse en veral die onderontwikkeling van taalvaardighede, die wetenskappe en wiskunde.

51 Die 1993-grondwet het onsekerheid geskep oor hoe nasekondêre onderwys beplan moet word, met universiteite en teknikons wat 'n nasionale funksie is, en onderwys-, tegniese en ander kolleges wat onder die provinsiale regerings val.

52 Hierdie en ander belangrike kwessies waarvoor die sektor te staan kom, is welbekend. Die inrigtings is nie daartoe in staat om dié kwessies op hulle eie, gesamentlik of afsonderlik, op te los nie, hoewel heelwat innovatiewe en ontwikkelingswerk gedoen word.

53 Die Ministerie van Onderwys is terdeë bewus van en ondersteun sowel die tradisie as die regsbasis van outonome beheer in dele van die hoërondwyssektor, veral universiteite en teknikons, wat binne die sfeer van die nasionale regering val. Die Ministerie het ook die verantwoordelikheid om die Regering van advies te dien oor die vraag of hierdie enorme infrastruktuur van intellektuele en vakkundige strewe, wat in aansienlike mate deur openbare fondse ondersteun word, 'n goeie opbrengs vir die nasie lewer, en hoe hy gehelp kan word om beter te vaar.

54 Daar is nog geen amptelike ondersoek na die hele nasekondêre sektor in hierdie land onderneem nie. Die nuwe demokrasie moet vertrouwe hê in sy senior onderwysinrigtings, veral gegee die geweldige invloed wat hoër onderwys op die kulturele, sosiale, wetenskaplike, tegnologiese en professionele vorming van die land se leiers uitoefen.

55 Na 'n lang tydperk van ondersoek en oorlegpleging is 'n voorstel deur die Ministerie van Onderwys om 'n Nasionale Kommissie vir Hoër Onderwys aan te stel, gevolglik deur die Kabinet goedgekeur. Wanneer finale oorlegpleging oor die opdrag afgehandel is, sal die President gevra word om 'n proklamasie oor die aanstelling van die Kommissie uit te reik. Teen November 1994 behoort die Kommissie aangestel te wees en sal hy aan die werk kan spring.

56 Die Kommissie sal gevra word om die hele sektor te ondersoek, sy identiteit, doelwitte, demografie, probleme, struktuur, befondsing, beheer, bestuur, beplanning, programme, kwalifikasie-struktuur, artikulasie, intellektuele en ontwikkelingsrol, en so meer, en bepaalde voorstelle aan die Minister te maak oor die pad vorentoe.

Kleuterontwikkeling

57 Die versorging en ontwikkeling van kleuters en jong kinders moet die fondament wees van sosiale verhoudings en die beginpunt van 'n nasionale ontwikkelingstrategie vir menslike hulpbronne. Die nasionale en provinsiale onderwysdepartemente sal bepaalde rolle hê om op hierdie gebied te speel. Hulle kan nie volle verantwoordelikheid vir kleuterontwikkeling, wat 'n multidissiplinêre veld is, aanvaar nie. In plaas hiervan sal die nasionale Departement van Onderwys skakel met die Departemente van Gesondheid en van Welsyn ten einde 'n interdepartementele komitee of werkgroep te vorm ten einde hulle gemeenskaplike belange in beleid vir die kleuter en jong kind te ontwikkel.

58 Die Departement van Onderwys het 'n spesifieke verantwoordelikheid vir die onderwyskomponente van kleuterontwikkeling, veral die ontwikkeling van beleidsraamwerke, norme en standaarde in verband met kurrikula en onderwyseropvoeding, met inbegrip van paraprofessionele opleiding.

59 Daar word beplan dat die nuwe nasionale departement sal beskik oor 'n direktoraat vir Kleuterontwikkeling en Laer Primêre Onderwys, in die lig van die deurlopendheid in ontwikkelingsbenaderings vir die jong kind en die behoefte aan 'n omvorming van kurrikula en onderwysmetodologie vir die vroeë skooljare. Hopelik sal soortgelyke eenhede daargestel word vir provinsiale onderwysdepartemente, wat soortgelyke skakelfunksies met Gesondheid en Welsyn sal onderneem.

60 Die nuwe nasionale direktoraat sal die hoofverantwoordelikheid dra vir die ontwikkeling van beleid vir die beginnersjaar, die eerste jaar van die verpligte algemene onderwysprogram, in oorleg met sy provinsiale eweknieë. Hierdie nuwe provinsiale eenhede sal dus die massiewe uitdaging aanvaar om aan die spits te staan van die infasering van die beleid, in samewerking met NRO-verskaffers en geakkrediteerde opleidingsliggame.

61 Voordat die beleidsproses behoorlik kan begin, sal dit egter nodig wees om oorleg te pleeg met alle nasionale belanghebbende op dié gebied, met inbegrip van die nasionale verteenwoordigende

liggaam van kleuterontwikkelingspraktisyns, ten einde 'n toepaslike statutêre raadplegende liggaam te ontwikkel om advies te lewer oor kleuterontwikkelingsbeleid, hulpbronne en ontwikkeling.

62 Staatsfondse sal nie voldoende wees om 'n groot ontwikkelingsprogram in 1995 van stapel te stuur nie, maar die saadgeld moet beskikbaar gestel word, soos vir die nuwe BVOO-program, om die beginfase te inisieer en ander befondse te trek. Hierdie proses moet bestuur word deur 'n vennootskap met plaaslike owerhede, gemeenskappe, die sakesektor, werkers en ontwikkelingsliggame, ten einde openbare bewustheid te kweek en 'n befondsingstrategie te ontwikkel vir 'n nasionale kleuterontwikkelingsprogram.

Vennootskappe vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne

63 'n Herhalende tema dwarsdeur hierdie beskrywing van geselekteerde ontwikkelingsinisiatiewe is die behoefte om vennootskappe te bou vir oorlegpleging, voorspraak, beplanning en hulpbronvoorsiening.

64 Die Departement van Onderwys sal sy rol speel in die Taakgroep vir die Ontwikkeling van Menslike Hulpbronne van die HOP, wat verantwoordelik is vir die fasilitering van hierdie vennootskappe. Daar is belangrike bande wat geskep moet word tussen die Departement van Onderwys en die Departemente van Gesondheid, van Arbeid en van Kuns, Kultuur, Wetenskap en Tegnologie met betrekking tot die funksies waarby hulle gemeenskaplike belange het.

65 Die Ministerie en die Departement is daartoe verbind om raadplegende en werkverhoudings tussen hulle en hulle provinsiale eweknieë te versterk, soos hierdie hele dokument kan getuig, sonder om op die provinsiale domein inbreuk te maak.

66 Ten slotte, 'n nuwe gebied van vennootskap in internasionale ontwikkelingsamewerking is vir die Suid-Afrikaanse onderwys- en opleidingsektor oopgestel. Die Departement sien uit na 'n proaktiewe en wederkerige verhouding met eksterne vennote tot voordeel van die hele sektor.

DEEL 3

DIE GRONDWETLIKE EN ORGANISATORIESE GRONDSLAG VAN DIE NUWE STELSEL

I ONDERWYS EN OPLEIDING IN DIE 1993-GRONDWET

1 Die huidige Grondwet, waarop ooreengekom is in veelparty-onderhandelinge, is die regsmiddel waardeur alle Suid-Afrikaners gelyke burgerskap verkry het en deur middel waarvan hulle kon stem om 'n demokratiese Parlement tot stand te bring. Die Parlement, as die Grondwetlike Vergadering, moet binne twee jaar 'n nuwe en permanente Grondwet aanneem, hoewel daar voorsiening gemaak is om hierdie tydperk in sekere omstandighede te verander. Die nuwe Grondwet sal in werking tree wanneer dit deur die President goedgekeur en gepromulgeer is.

2 Die verkose regering bepaal beleid. Regeringsbeleid word geïmplementeer kragtens wette wat deur die Parlement aangeneem word en waaruit staatsdepartemente hulle gesag verkry om op te tree. Die Grondwet is die hoogste reg en geen wet van die Parlement mag onbestaanbaar daarmee wees nie. Alle uitvoerende handeling van die Regering in die uitvoering van sy beleid moet dus voldoen aan die bepalings van die Grondwet. Bowendien bind die Grondwet alle wetgewende, uitvoerende en regspreekende staatsorgane op alle regeringsvlakke.

3 Hoewel die onderwys nie sy eie hoofstuk in die Grondwet het nie en opleiding glad nie vermeld word nie, handel verskeie artikels van die Grondwet spesifiek oor die onderwys, terwyl andere by implikasie daaroor handel. Saam gesien, skryf hierdie bepalings van die Grondwet 'n geheel en al nuwe wetgewende, burokratiese en waarderaamwerk voor waarbinne die nasionale en provinsiale regerings in verband met onderwys- en opleidingsaangeleenthede moet handel.

4 Besluitneming oor onderwysbeleid in ooreenstemming met die Grondwet skep sekere interpretasieprobleme vir die nasionale en provinsiale regerings, omdat onderwysfunksies verdeel word tussen dié twee vlakke. Sulke probleme sal nie altyd maklik wees nie en kan soms kontroversieel wees.

5 **Die Ministerie van Onderwys sal alle redelike pogings aanwend om gemeenskaplike grond te vind tussen sy eie gesigspunte en dié van al die provinsiale regerings, veral met betrekking tot die verdeling van verantwoordelikheid vir onderwysfunksies tussen die twee vlakke van regering. Die pas gestigte Raad van Onderwysministers is 'n geskikte forum vir oorlegpleging hieroor.**

6 Die Regering is vas daarvan oortuig dat indien interpretasies verskil, die betrokke partye alle pogings moet aanwend om ooreenstemming te vind eerder as om hulle tot litigasie te wend.

7 Die volgende hoofstukke som belangrike bepalings van die Grondwet op wat betrekking het op onderwys- en opleidingsaangeleenthede. Waar van toepassing, word 'n aanduiding gegee van hoe die Ministerie van Onderwys sy eie verantwoordelikhede kragtens die Grondwet interpreteer. In sommige gevalle moet die presiese aard van die verpligting wat deur die Grondwet opgelê word, verder ondersoek en bespreek word.

II FUNDAMENTELE REGTE OP ONDERWYS EN OPLEIDING, EN BINNE ONDERWYS EN OPLEIDING

Inleiding

1 Die Aanhef van die 1993-Grondwet stel die doel van 'n **gemeenskaplike Suid-Afrikaanse burgerskap in 'n soewereine en demokratiese regstaat waarin daar gelykheid tussen mans en vroue en mense van alle rasse is sodat alle burgers in staat is om hulle fundamentele regte en vryhede te geniet en uit te oefen.**

2 Hoofstukke 1 en 3 van die Grondwet bevestig die fundamentele regte en vryhede waarvan die nakoming en beskerming staatsorgane en wetgewers op alle vlakke bind, en wat op alle wette en administratiewe besluite en handeling van toepassing is so lank as wat die Grondwet van krag is.

3 Aangesien die 1993-Grondwet 'n stadium in Suid-Afrika se ontwikkeling tot 'n permanente demokrasie verteenwoordig, sit Bylae 4 die Grondwetlike Beginsels uiteen, met inbegrip van die verskansing van fundamentele regte en vryhede, waaraan die nasie se gekose verteenwoordigers in die Grondwetlike Vergadering moet voldoen wanneer die nuwe grondwet geskryf word.

4 Tesame dui hierdie bepalings op die beslissende breuk wat die mense van Suid-Afrika bewerkstellig het tussen die verdrukkende verlede en die demokratiese toekoms, waarvan die onderwys beslis nie uitgesluit is nie.

5 Die regte en vryhede wat deur die Grondwet gewaarborg word, kan beperk word deur algemeen geldende wette slegs in die mate dat hulle redelik is, regverdigbaar is in 'n oop en demokratiese samelewing gebaseer op vryheid en gelykheid, en nie die wesenlike inhoud van die betrokke reg ontken nie.

Die reg op basiese onderwys

Elke persoon het die reg op basiese onderwys.

6 Die Grondwet verleen hierdie reg aan alle persone (dit wil sê kinders, jeugdige en volwassenes) sonder uitsondering. Die Ministerie van Onderwys aanvaar dat die staat op alle vlakke 'n deurlopende verpligting ingevolge die Grondwet het om doelgerigte en doeltreffende stappe te doen om voldoening aan hierdie reg te verkry.

7 Deur voldoening hieraan sal die voorsiening van onderwys in die land 'n gedaanteverwisseling ondergaan.

8 In die nakoming van sy grondwetlike verpligting is die Ministerie voornemens om te put uit die rykdom van ondervinding en vakkundige en stoflike hulpbronne op hierdie terrein wat binne en buite die land beskikbaar is. Die nasionale Ministerie sal help om 'n noue vennootskap te smee met provinsiale ministeries (op wie die belangrikste onus vir die beplanning en uitvoering sal rus), plaaslike regerings, sake-organisasies, arbeidsorganisasies, onderwysersorganisasies, ouer-, civic-, vroue-, jeug- en ander gemeenskapsgebaseerde organisasies, afstandsonderrig- en mediaspesialiste, nie-regeringsorganisasies, professionele organisasies, ontwikkelingsliggame en alle ander rolspelers en belanghebbendes op die terrein van onderwys, opleiding en gemeenskapsontwikkeling.

9 Aangesien die term "basiese onderwys" nie in die Grondwet omskryf word nie, moet dit op so 'n wyse by beleid bepaal word dat die bedoeling van die Grondwet bevestig word. 'n Belangrike vraag is of basiese onderwys omskryf moet word in terme van leerbehoefte en -resultate, of kwalifikasievlakke, of skooluitslae, en of die inhoud van basiese onderwys dieselfde behoort te wees vir kinders, jeugdige en volwassenes.

10 Die Wêreldkonferensie oor Onderwys vir Almal, wat in 1990 onder beskerming van die Verenigde Nasies gehou is, het aandag aan sulke vrae geskenk in sy gesaghebbende World Declaration on Education for All. Artikel 1 van die Declaration maak die volgende stelling oor "basiese leerbehoefte":

Elke mens—kind, jeugdige en volwassene—moet kan baat vind by onderwysgeleentheid wat daarop gemik is om aan hulle basiese leerbehoefte te voldoen. Hierdie behoeftes behels sowel essensiële leerinstrumente (soos geletterdheid, mondelinge uitdrukking, syfergeletterdheid en probleemoplossing) as die basiese leerinhoud (soos kennis, vaardighede, waardes en gesindhede) wat mense nodig het om te oorleef, hulle volle vermoëns te ontwikkel, met waardigheid te leef en te werk, ten volle aan ontwikkeling deel te hê, hulle lewensgehalte te verbeter, ingeligte besluite te neem en verder te leer. Die bestek van basiese leerbehoefte en hoe daar voortgegaan moet word om daaraan te voldoen, verskil volgens individuele lande en kulture, en verander noodwendig met verloop van tyd.

Die Ministerie van Onderwys vereenselwig hom met hierdie stelling.

11 Die Ministerie aanvaar dat basiese onderwys omskryf moet word in terme van leerbehoefte wat pas by die ouderdom en ondervinding van die leerders, ongeag of hulle kleuters, kinders, jeugdige of volwassenes, mans of vrouens, werkers, werksoekers of selfgeëmplojeerde is. Basiese onderwysprogramme moet derhalwe buigsaam en ontwikkelingsgerig wees en moet gemik wees op die spesifieke behoeftes van bepaalde onderwysontvangers of -groepe.

12 Ten einde opvoedkundige doodloopstrate vir verskillende groepe of individuele leerders te vermy, moet basiese onderwysprogramme egter ontwerp wees rondom 'n gemeenskaplike kern van fundamentele konsepte, kennis en vaardighede waarop verdere studie, kennis en vaardigheidsvorming gebou kan word. Die verwagte resultate, of dit wat leerders bereik, moet dus geformuleer word in

progressiewe stappe wat pas by die leerder se omstandighede en ondervinding, wat 'n groot mate van selfstudie sal aanmoedig, en wat leerders in staat sal stel geëvalueer en gekrediteer te word volgens nasionaal erkende prestasiestandaarde.

Die reg op gelykheid, en die reg op gelyke toegang tot onderwysinstellings

Daar mag teen niemand onbillik gediskrimineer word, hetsy direk of indirek, op enige gronde hoegenaamd nie. Regstellende maatreëls om die benadeling deur vroeëre onbillike diskriminasie teë te werk, word egter spesifiek beskerm.

Elke persoon het die reg op gelyke toegang tot onderwysinstellings.

13 Dit is vir die Regering duidelik dat hierdie bepalings van die Grondwet die daargestelling en toepassing van eenvormige en billike toelatingspraktyke in alle staats- en staatsondersteunde skole vereis. Hierdie bepalings moet eweneens enige toelatingspraktyk in 'n staats- of staatsondersteunde skool onwettig verklaar wat direk of indirek die voorregte van 'n sekere deel van die bevolking volhou en die toelating van studente uit 'n ander deel van die bevolking voorkom of belemmer.

14 In die geval van mense met gestremdhede het die regte op toegang en beskerming teen onbillike diskriminasie diepgaande implikasies vir die onderwysstelsel, en dit vereis dringende ondersoek. Die Regering is voornemens om 'n Nasionale Kommissie vir Spesiale Behoeftes in Onderwys en Opleiding aan te stel om aandag te skenk aan hierdie en ander belangrike beleidskwessies op hierdie terrein.

Die reg op taal en kultuur

Elke persoon het die reg op onderrig in die taal van sy of haar keuse waar dit redelikerwys uitvoerbaar is.

Elke persoon (met inbegrip van 'n "regspersoon") het die reg om, waar dit uitvoerbaar is, onderwysinstellings gebaseer op 'n gemeenskaplike kultuur, taal of godsdiens tot stand te bring, met dien verstande dat daar geen diskriminasie op grond van ras mag wees nie.

Elke persoon het die reg om die taal van sy of haar keuse te gebruik en om aan die kulturele lewe van sy of haar keuse deel te neem.

Die verskeidenheid van taal en kultuur word erken en beskerm, en toestande vir die bevordering daarvan moet aangemoedig word.

Afrikaans, Engels, isiNdebele, Sesotho sa Leboa, Sesotho, siSwati, Xitsonga, Setswana, Tshivenda, isiXhosa en isiZulu is die amptelike Suid-Afrikaanse tale op nasionale vlak en toestande moet geskep word vir hulle ontwikkeling en vir die bevordering van hulle gelyke gebruik en benutting.

Provinsiale wetgewers kan enige van die nasionale tale tot amptelike tale vir hulle provinsies verklaar, en differensiasie met betrekking tot taalbeleid is toelaatbaar.

15 Hierdie grondwetlike bepalings omskryf nie as sodanig 'n beleid oor taal in die onderwys nie, maar hulle stel beginsels waarop so 'n beleid moet berus. Nasionale beleide wat norme en standaarde stel vir taalgebruik en taalonderrig in onderwysinstellings, sal daadwerklik gemik moet wees op die bevordering en ontwikkeling van al die amptelike tale, gelyke respek vir amptelike tale en veeltaligheid. Nasionale norme en standaarde sal ook provinsiale taalbeleidsbesluite moet akkommodeer. Verskillende provinsiale beleide word spesifiek beskerm, mits hulle voldoen aan die taalbeleidsbeginsels wat in die Grondwet gestel word.

Vryheid van gewete, oortuiging en uitdrukking

Regte van die persoon

Elke persoon het die reg op vryheid van gewete, godsdiens, denke, oortuiging en opinie (met inbegrip van akademiese vryheid aan instellings van hoër onderrig), spraak en uitdrukking, artistieke kreatiwiteit en wetenskaplike navorsing.

16 Die letter en gees van hierdie regte en vryhede moet die intellektuele kultuur in alle skole en

onderwysinrigtings deursuur. Dit het onvermydelike implikasies vir kurrikula, handboeke, onderwysmetodes, onderwysersopvoeding, professionele toesig en bestuurskultuur.

Die regte van alle mense op gelykheid, menswaardigheid, vryheid en sekuriteit van die persoon, privaatheid, vergadering, betoging en petisie, assosiasie, politieke affiliasie, toegang tot inligting en administratiewe geregtigheid, en die regte van kinders, het 'n direkte of indirekte invloed op die administratiewe en vakkundige hantering van die onderwysstelsel.

17 Bestuurspraktyke, betrekkinge tussen skoolhoofde en hulle personeel, tussen onderwysers en studente, tussen skole en ouers, kampusreëls, dissiplinêre kultuur en prosedures, en nog vele meer, moet onder die loop kom ten einde te verseker dat dit aan die nasie se nuwe grondwetlik beskermde menseregtekultuur voldoen.

'n Plan van aksie vir menseregte in die onderwys

18 Diegene wat verantwoordelik is vir die heropbou en ontwikkeling van ons nasionale onderwysstelsel, met inbegrip van alle professionele opvoeders en ouers, durf nie selfvoldaan wees wanneer hulle voor hierdie bepalings van die Grondwet staan nie, wat die vryhede van die verstand en gewete en die regte van die individuele persoon beskerm.

19 Hierdie regte en vryhede is pas verwerf in ons land. Baie van ons onderwysinrigtings was teaters waarin die drama van die stryd om die erkenning van elementêre regte en vryhede afgespeel het te midde van onderdrukking en weerstand. In die loop van hierdie gebeure, oor verskeie generasies heen, het baie verwringings van die intellektuele kultuur, gesagsverhoudings en persoonlike verantwoordelikheid gevestig geraak. Sulke verwringings was dalk veral in skole en ander instellings in die swart gemeenskap opvallend, maar hulle is nie beperk tot daardie gemeenskap nie. Bowendien het ander dele van die onderwysstelsel verwringings van 'n ander aard beleef deur hulle assosiasie met die kultuur van mag en voorreg.

20 Die 1993-Grondwet is die nasie se demokratiese oefenskool. Die bepalings daarvan kan nie as vanselfsprekend aanvaar word nie, of tot die politieke en administratiewe arena beperk word nie. Die Ministerie van Onderwys is voornemens om te verseker dat al die hulpbronne van die nasie se onderwysstelsel gemobiliseer word ter ondersteuning van die toepassing van die menseregte, vryhede en verantwoordelikhede wat deur die Grondwet bevorder en beskerm word.

21 Dit moet begin met 'n openlike en deurtastende selfondersoek, binne die onderwysstelsel, van sy demokratiese praktyk in die lig van die Grondwet se vereistes. Dié selfondersoek moet lei tot planne van aksie binne elke skool en onderwysinrigting, en binne elke tak en afdeling van die onderwysdienste op nasionale en provinsiale vlak. Implementering, verslagdoening en monitering moet volg, totdat die menseregtekultuur van die hele nasionale onderwysstelsel ten goede getransformeer is.

22 Die Ministerie van Onderwys beoog om so 'n proses van stapel te laat loop aan die begin van die tweede skoolkwartaal van 1995. Die Ministerie verwag om binne die volgende twee maande met die Raad van Onderwysministers oorleg te pleeg oor die detail van die voorstel, en nooi die Raad uit om hom met die voorstel te identifiseer, dit te hersien en dit te aanvaar, sodat voorbereidings vir 'n nasionale program van optrede, waarby onderwysdepartemente, onderwysinrigtings en rolspelers en belanghebbendes in die stelsel betrokke is, kan voortgaan.

23 Die Ministerie is daarvan bewus dat die oogmerke van hierdie proses ten volle in ooreenstemming is met die opdrag van die Menseregtekommissie ingestel by die Grondwet. Die Ministerie van Onderwys sal die advies en steun van die Menseregtekommissie probeer verkry in die uitvoering van sy beoogde handelswyse. Met die steun van die Raad van Onderwysministers en die rolspelers en belanghebbendes kan die ontsaglike menslike hulpbronne van die nasionale onderwysstelsel op sy beurt weer geassosieer word met die werk van die Kommissie.

24 Die advies van die Menseregtekommissie en die Raad van Onderwysministers sal ingewin word oor die wenslikheid van die daarstelling van 'n klein professionele Eenheid vir Menseregte in die Onderwys binne die nasionale en elke provinsiale onderwysdepartement, ten einde 'n permanente evaluerings- en ondersteuningsdiens te lewer.

'n Eenheid vir Geslagsbillikheid

25 Die Grondwet erken ook die spesifieke aard van geslagsongelykheid deur die instelling van 'n Kommissie op Geslagsgelykheid.

26 Die nasionale onderwysstelsel is die grootste enkele organisasie in die nasie. Uit hoofde van sy opvoedkundige funksie het dit 'n groot potensiële invloed op geslagsbetrekkinge en op die onderskeie loopbane van mans en vroue. Binne die onderwysstelsel is daar egter tans kommerwekkende dispariteite tussen seuns en meisies, en talle meisies en vroue ondervind onbillike diskriminasie en swak behandeling.

27 Seuns en jong mans sak uit op skool teen 'n baie hoër koers as meisies en jong vroue. Meisies en jong vroue toon beduidend enger vak- en loopbaankeuses as seuns en jong mans. Vroue is oorweldigend verteenwoordig in die onderwysdiens maar is swak verteenwoordig in die geleedere van skoolhoofde, en daar is feitlik geen vroue in middelvlak- en senior bestuursposisies in onderwysdepartemente nie.

28 'n Patriargale kultuur oorheers dus die onderwysorganisasie en geslagsverhoudings. In baie skole en ander onderwysinrigtings, met inbegrip van die mees senior daarvan, toon sosiale betrekkinge onder studente, en tussen personeel en studente, seksisme en manlike chauvinisme. Seksuele teistering van meisie- en vrouestudente en onderwyseresse, asook gewelddade teen vroue, is algemeen in baie dele van die onderwysstelsel.

29 Hierdie situasie moet in sy geheel verander. Hoewel die Ministerie van Onderwys begryp dat hierdie probleme diep in die breë gemeenskap gewortel is, glo hy dat opvoeders die leiding moet neem om hierdie probleme aan te pak en dat die onderwysstelsel self die plek is om daarmee te begin. Die Ministerie hoop dat daar 'n sterk vennootskap tussen hom en die provinsiale onderwysministeries sal ontwikkel oor hierdie kwessie.

30 As 'n eerste stap is die Ministerie van Onderwys voornemens om gedurende 1994 'n Taakgroep vir Geslagsbillikheid aan te stel onder leiding van 'n voltydse Kommissaris vir Geslagsbillikheid, wat aan die Direkteur-generaal sal verslag doen. Die opdrag van die Taakgroep sal wees om ondersoek in te stel na en die Departement van Onderwys van raad te dien oor die daarstelling van 'n permanente Eenheid vir Geslagsbillikheid in die Departement van Onderwys, aanvanklik met gesekondeerde of permanente personeel. In samewerking met die provinsiale onderwysdepartemente sal die Eenheid vir Geslagsbillikheid alle aspekte van geslagsbillikheid in die onderwysstelsel bestudeer en die Direkteur-generaal daarvoor adviseer en in die besonder aandag daaraan gee om—

- (1) maniere te identifiseer om geslagswanbalanse reg te stel ten opsigte van toelating, uitsakking, vakkeuse, loopbane en prestasie;
- (2) riglyne voor te stel vir die bekamping van seksisme in kurrikula, handboeke, onderrig en voorligting;
- (3) strategieë vir regstellende aksie voor te stel ten einde die verteenwoordiging van vroue in vakkundige leiers- en bestuursposisies te verhoog en die invloed en gesag van onderwyseresse te vergroot;
- (4) 'n volledige strategie, met inbegrip van wetgewing, voor te stel ten einde seksisme, seksuele teistering en geweld dwarsdeur die onderwysstelsel teen te werk en uit te skakel;
- (5) noue betrekkinge met die georganiseerde onderwysprofessie, georganiseerde studenteliga's, die Raad vir Arbeidsverhoudinge in die Onderwys, die National Women's Coalition en ander organisasies te ontwikkel wie se samewerking noodsaaklik sal wees in die nastrewing van die doelwitte van die Eenheid.

31 Daar sal van die Kommissaris vir Geslagsbillikheid verwag word om noue werkbetrekkinge met die nasionale Kommissie op Geslagsgelykheid te vestig.

32 Die Ministerie van Onderwys is voornemens om onverwyld met die Raad van Onderwysministers oorleg te pleeg oor hierdie voorstelle, om die Raad se steun te vra vir optrede met betrekking tot geslagsbillikheid en om hom te versoek om soortgelyke optrede binne die provinsiale ministeries te oorweeg.

III NASIONALE EN PROVINSIALE MAGTE IN ONDERWYS EN OPLEIDING

Inleiding

1 Die nuwe stelsel van onderwys sal 'n enkele nasionale stelsel wees wat grootliks op die basis van nege provinsiale substelsels georganiseer en bestuur word. Die Grondwet het aansienlike magte in die provinsiale wetgewers en regerings gesetel om onderwysaangeleenthede (behalwe universiteite en teknikons) te bestuur, onderworpe aan 'n nasionale beleidsraamwerk. Die wese van die verhouding tussen die nasionale en provinsiale regerings is samewerking.

2 Aangesien dit die geval is, is die Ministerie van Onderwys uiters sensitief vir die behoefte aan die nouste moontlike samewerking tussen die nasionale Departement van Onderwys en elk van die provinsiale onderwysdepartemente oor aangeleenthede rakende die formulering van nasionale onderwysbeleid en die doeltreffende bestuur van die stelsel.

3 Hierdie hoofstuk beskryf hoe die samewerking tussen nasionale en provinsiale owerhede op die gebied van onderwys bestuur sal word. Daar word dan verduidelik hoe die Grondwet wetgewende verantwoordelikheid vir onderwys- en opleidingsaangeleenthede tussen die nasionale en die provinsiale vlak toewys. Die hoofstuk sluit af met 'n beskrywing van die nuwe nasionale Departement van Onderwys se rol in die vorming van die nuwe stelsel.

Die Raad van Onderwysministers en die Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente

4 Twee liggame is geskep om die departemente in staat te stel om inligting en raad te deel en om saam te werk aan planne vir die oorgang na provinsiale departemente en die toekomstige rigting van die nasionale stelsel.

5 Die eerste hiervan is 'n Raad van Onderwysministers (ROM), wat bestaan uit die nasionale Minister van Onderwys en die nege provinsiale Ministers van Onderwys. Hierdie Raad vergader sedert Mei 1994 maandeliks en sal steeds gereeld vergader ten einde 'n optimum vlak van dialoog te verseker tussen die persone dwarsoor die land wat verantwoordelikheid het vir die onderwysportefeulje. Die ROM sal 'n belangrike forum wees vir die opheldering van die grondwetlike verdeling van verantwoordelikheid vir onderwys tussen die nasionale en provinsiale wetgewers. Dit sal ook 'n unieke en waardevolle tussenprovinsiale perspektief verskaf oor die ontwikkeling van nasionale onderwys- en opleidingsbeleid.

6 Die tweede struktuur is 'n Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente (KOMHOD), wat vanaf Januarie 1995 sal bestaan uit die hoofde van die nasionale en die nege provinsiale onderwysdepartemente. Hierdie liggaam sal die Raad van Onderwysministers van raad dien en sal 'n gereelde forum verskaf waar die administratiewe hoofde van onderwysdepartemente in belang van die stelsel as geheel mekaar kan raadpleeg en met mekaar kan saamwerk. Belangrike ondersoekwerk sal ook gedoen word oor beleidsaangeleenthede wat deur die ROM na die KOMHOD verwys word.

7 Die nuwe KOMHOD sal die Komitee van Onderwysdepartementshoofde (KODH) vervang, wat in die verlede die hoofde van sommige van die etnies gebaseerde departemente, wat nou vervang word, byeengebring het. Ten einde 'n brug na die nuwe KOMHOD te verskaf, noodsaaklike beplanning vir die stigting van provinsiale departemente moontlik te maak en vir die 1995-skooljaar voor te berei, is die ou liggaam uitgebrei met verteenwoordiging van die kantore van die nasionale Minister en nege provinsiale Ministers.

8 Die Ministerie van Onderwys beoog om gedurende die laaste deel van die 1994-Parlementsessie wetgewing ter tafel te lê wat 'n statutêre basis sal verskaf vir die Raad van Onderwysministers en die nuwe Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente, en die klein sekretariaat wat hulle sal nodig hê.

Hoe wetgewende bevoegdhede verdeel word

9 Onderwys is een van die Bylae 6-funksies ten opsigte waarvan die Grondwet aan die Nasionale Parlement en aan die provinsiale wetgewers die bevoegdheid verleen om wette uit te vaardig, maar onderworpe aan redelik ingewikkelde reëls.

10 Die volgende stellings is 'n opsomming van hoe die Grondwet voorsiening maak vir nasionale en provinsiale bevoegdheid op die gebied van onderwys en opleiding:

- (1) Provinsiale wetgewers mag wette uitvaardig oor enige aspek van die onderwys, met uitsondering van universiteite en teknikons. 'n Provinsiale wet is slegs in die betrokke provinsie van toepassing.
- (2) Die nasionale Parlement kan wette uitvaardig oor enige aspek van die onderwys. Sy wette geld landswyd.
- (3) 'n Nasionale en 'n provinsiale wet oor die onderwys wat met mekaar ooreenstem, geld albei in die betrokke provinsie.
- (4) Indien 'n nasionale wet en 'n provinsiale wet oor die onderwys onbestaanbaar met mekaar is, geniet die provinsiale wet in die betrokke provinsie voorrang, behalwe in die gevalle wat onder (5) genoem word.
- (5) 'n Nasionale wet geniet in 'n provinsie voorrang bo 'n provinsiale wet slegs indien die nasionale wet eenvormig landswyd geld, en indien dit handel oor 'n aangeleentheid wat—
 - (a) slegs deur nasionale wetgewing doeltreffend gereguleer kan word;
 - (b) doeltreffend uitgevoer kan word slegs indien dit deur eenvormige nasionale norme of standaarde gereguleer of gekoördineer word;
 - (c) minimum standaarde vereis vir die lewering van openbare dienste;
 - (d) verband hou met die handhawing van ekonomiese eenheid, die beskerming van die omgewing, arbeidsmobiliteit en ander aangeleenthede van nasionale belang.
- (6) 'n Provinsiale wetgewer kan die uitvaardiging van enige wet oor 'n aangeleentheid waarin hy geen bevoegdheid het nie, of waaroor 'n nasionale wet voorrang geniet bo 'n provinsiale wet, by die Parlement aanbeveel. Die Parlement hoef nie aan die aanbeveling gehoor te gee nie.
- (7) Opleiding word nie in Bylae 6 as 'n provinsiale funksie genoem nie. (Die nasionale Ministeries van Onderwys en van Arbeid raadpleeg mekaar tans oor die identifisering en plasing van opleidingsfunksies.)
- (8) Die nasionale Parlement mag wette uitvaardig wat sekere onderwys- of opleidingsverantwoordelikhede aan provinsiale Ministers delegeer.
- (9) In die geval van 'n geskil tussen die nasionale Parlement en 'n provinsiale wetgewer aangaande die uitoefening van wetgewende bevoegdheid het die Grondwetlike Hof die regsbevoegdheid om die aangeleentheid te beslis.

11 Hierdie reëlins is nog nie in die praktyk getoets nie, maar die Ministerie van Onderwys is vasberade om hulle doeltreffend te laat werk in belang van die hele nasionale onderwysstelsel. Die Raad van Onderwysministers is die forum wat gereelde hersienings van die gemeenskaplike belange van die nasionale en provinsiale ministers sal moontlik maak. Enige verskil van interpretasie ten opsigte van hulle onderskeie bevoegdhede en verantwoordelikhede kan deur daardie liggaam ondersoek en, in beginsel, opgelos word.

12 Daar is 'n duidelike voordeel verbonde aan die versoening van die sieninge en die voorgestelde wetgewing van die nasionale en provinsiale Ministers van Onderwys. Alle konsepwetgewing wat deur die nasionale Departement van Onderwys opgestel word, sal vir advies aan die Raad van Onderwysministers voorgelê word. Die Minister van Onderwys sou 'n wederkerige reëling deur die provinsiale Ministers van Onderwys verwelkom.

13 Noue samewerking sal op nog 'n gebied nodig wees: tussen die Departement van Arbeid aan die een kant en die nasionale en provinsiale onderwysdepartemente aan die ander kant, ten opsigte van hulle gemeenskaplike belange by die opleidingsfunksie. 'n Permanente Tussenministeriële Werkgroep is aan die hand gedoen om alle aspekte van die verhoudinge tussen dié twee sektore te bestuur.

14 Die oorkoepelende bestuur van die opleidingsbeleid is van die grootste strategiese belang vir die ontwikkelingsprogram vir menslike hulpbronne van die HOP. Die Ministerie van Onderwys wil derhalwe graag snelle vordering maak met die afhandeling van die huidige samesprekings met die Ministerie van Arbeid en vername belanghebbendes (die georganiseerde sakesektor, die georganiseerde arbeid en

die Nasionale Opleidingsraad) oor die plasing van verskillende aspekte van die opleidingsfunksie, en die stigting van die Suid-Afrikaanse Kwalifikasie-owerheid:

15 Daar is 'n dringende behoefte dat albei Ministeries die praktiese implikasies ophelder van die grondwetlike toewysing van funksies vir die implementering van 'n geïntegreerde benadering tot onderwys en opleiding. Alle betrokke partye moet in die besonder besluit hoe onderwys- en opleidingsprogramme wat onder provinsiale onderwysdepartemente val (veral sekondêre, volwassene, tegniese, gemeenskaps- en onderwyseronderwys), sal inskakel by die arbeidsmarkverwante opleidingsdienste waarvoor die nasionale Departement van Arbeid portefeuljeverantwoordelikheid het.

Rol en funksies van die nasionale Departement van Onderwys

16 Aangesien wetgewende bevoegdheid in die onderwys binnekort aan provinsiale wetgewers toegewys sal word, wil die Ministerie van Onderwys graag sy sieninge stel oor die onderwys- en opleidingsfunksies wat op nasionale vlak onderneem moet word.

17 Die Minister sal die Grondwetlike Beginsel handhaaf wat vereis dat die toewysing van bevoegdhede aan die nasionale en provinsiale regerings in die nuwe Grondwet gedoen moet word op 'n grondslag—

wat vir finansiële lewensvatbaarheid op elke regeringsvlak en vir doeltreffende openbare administrasie bevorderlik is, en wat die noodsaaklikheid vir nasionale eenheid en legitieme provinsiale outonomie erken en dié eenheid en outonomie bevorder, en erkenning verleen aan kulturele diversiteit.

Die Minister is in die besonder sensitief vir die maatstaf dat besluitneming en die lewering van dienste toegewys moet word aan die vlak van regering waar hulle die doeltreffendste onderneem kan word.

18 Die nasionale funksies wat hieronder beskryf word, benadeel of skend dus nie die wetgewende of uitvoerende bevoegdheid wat deur die Grondwet aan die provinsies verleen word nie. Een van die hoofpligte van die nasionale Departement van Onderwys is om die werk van die provinsies te fasiliteer en te ondersteun.

19 Onderwysaangeleenthede word op nasionale vlak hanteer deur die Minister van Onderwys en sy Adjunkminister, bygestaan deur die Departement van Onderwys.

20 'n Nasionale Departement van Onderwys het die verantwoordelikheid om 'n duidelike impak op onderwys en opleiding in die land as geheel te maak. Die Departement doen dit deels deur die algemene beleid van die Regering oor onderwys en opleiding op te stel. Beleid moet ten grondslag lê aan die vasstelling van die norme en standaarde in onderwys en opleiding waarvoor die Departement verantwoordelik is, en die Departement se advies oor begrotingstoewysings vir alle onderwysdienste, nasionaal en provinsiaal. Die Departement se interaksie met die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram word onderneem met betrekking tot sy algemene beleid oor onderwys en opleiding. Verhoudings met provinsiale onderwysdepartemente moet gerig word deur die nasionale beleid oor onderwys en opleiding waarbinne die provinsiale departemente hulle prioriteite en implementeringsprogramme stel.

21 Met hierdie oorwegings in gedagte sal dit die oogmerk van die Departement van Onderwys wees om 'n nasionale raamwerk te ontwikkel vir die bevordering van onderwys en opleiding. Die Departement se rol sal wees—

Om die omskakeling te bevorder van die onderwys- en opleidingsbeleide van die Regering van Nasionale Eenheid (met inbegrip van die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram), en die bepalinge van die Grondwet, in 'n nasionale raamwerk waarbinne inrigtings vir hoër onderwys en provinsiale onderwysdepartemente voorsiening kan maak vir die hele nasie se behoeftes aan die ontwikkeling van sy menslike hulpbronne.

22 Die Grondwet bemagtig die Departement van Onderwys, hetsy spesifiek of by implikasie, om by die uitvoering van sy rol—

- (1) nakoming te bevorder van die grondwetlike waarborge wat verband hou met onderwys: basiese onderwys vir almal; gelyke toegang tot onderwysinrigtings; nie-diskriminasie in die stelsel; beskerming van taal-, kulturele en godsdienstige verskeidenheid; beskerming van akademiese vryheid; billike befondsing;

- (2) 'n nasionale Onderwys- en Opleidingsbestuursinligtingstelsel (OOBIS) daar te stel en in stand te hou, en 'n gepaste navorsings- en ontwikkelingsprogram te bestuur, ten einde nasionale behoeftes te bepaal, vernuwing aan te moedig en te evalueer, en lewering en prestasie te monitor;
- (3) norme en standaarde ten opsigte van kurrikulumraamwerke, standaarde, eksamens en sertifisering te stel;
- (4) 'n Nasionale Kwalifikasiesraamwerk daar te stel ten einde eenvormigheid van standaarde en voldoening aan minimum standaarde oor alle onderwysterreine heen te verseker en ten einde toegang en mobiliteit van leerders binne die onderwys- en opleidingstelsel te bevorder;
- (5) norme en standaarde te stel vir billike befondsing van onderwysvoorsiening, en vir die indiensneming en ontplooiing van opvoeders;
- (6) die Finansiële en Fiskale Kommissie, in oorleg met die provinsiale regerings, van raad te dien oor die vereistes vir billike finansiering van onderwys in die provinsies en tussen provinsies onderling, met inbegrip van die hulpbronimplikasies van die handhawing van nasionale norme en standaarde, en die verskaffing van voorwaardelike of onvoorwaardelike finansiële toewysings aan die provinsies uit nasionale inkomste, ooreenkomstig nasionale en provinsiale behoeftes en prioriteite;
- (7) waar nodig, bystand aan die provinsiale regerings te verleen vir die handhawing van minimum standaarde van openbare diens in onderwys en opleiding;
- (8) samewerkende verhoudinge daar te stel met ander departemente waarmee die Departement van Onderwys gemeenskaplike belange deel, in die besonder die HOP-kantoor, die Departement van Arbeid (ten opsigte van opleiding, loopbaanvoorgligting en die NKR), die Departemente van Gesondheid en van Welsyn (ten opsigte van skoolvoeding, vroeë kinderontwikkeling, onderwysondersteuningsdienste, VIGS-opvoeding, bevolkingsopvoeding), die Departement van Kuns, Kultuur, Wetenskap en Tegnologie (ten opsigte van biblioteek- en inligtingsdienste, skoolkuns- en kultuurprogramme, die bevordering van wetenskap en tegnologie, en navorsingsbefondsingsbeleid);
- (9) internasionale verhoudinge op onderwysgebied te voer, in samewerking met die HOP-kantoor en die Departemente van Finansies en van Buitelandse Sake, en ander departemente in die geval van gedeelde internasionale belange;
- (10) samewerkende verhoudinge tussen provinsiale onderwysdepartemente ten opsigte van al die bogenoemde funksies te handhaaf;
- (11) noue samewerking te handhaaf met die universiteit- en teknikonsektore, waarvoor die Departement van Onderwys direk verantwoordelik is.

23 Die proses, wat in die Grondwet gespesifiseer is, waardeur die nuwe nasionale en provinsiale onderwysdepartemente uit die eertydse strukture saamgestel moet word, word in die volgende hoofstukke beskryf.

IV DIE OORGANG NA NUWE NASIONALE EN PROVINSIALE DEPARTEMENTE

Inleiding

1 Die openbare bestuur van onderwys in Suid-Afrika ondergaan grootskaalse verandering. Hierdie hoofstuk beskryf die proses van provinsialisering van die stelsel, wat ook die skepping van 'n nuwe nasionale Departement van Onderwys behels. Die daarstelling van nuwe provinsiale departemente beteken dat nege verskillende legkaarte saamgestel moet word uit die stukke etniese administrasie wat in daardie provinsies geleë is, en dat verskillende personeel- en ander noodsaaklike stelsels saamgevoeg moet word sodat 'n samehangende provinsiale departementele struktuur kan funksioneer.

2 In hierdie hoofstuk word daar ook beskryf hoe hierdie proses bestuur word, word die risiko's en die geleenthede wat betrokke is, geïdentifiseer en word daar beskryf hoe die Ministerie van Onderwys glo dat daar op hierdie aspekte gereageer kan word. Die hoofstuk sluit af met 'n beskrywing van wat gedoen word om ernstige ontwrigting van die lewering van onderwysdienste tydens die daarstelling van die nuwe nasionale en provinsiale departemente te voorkom.

3 Begrotings- en finansiële aangeleenthede word teruggehou vir bespreking in Deel 4.

Die rasionaliseringsproses

4 Die Regering is verbind tot die daarstelling van 'n skraal dog doeltreffende stelsel van onderwysadministrasie. Die skepping van nege nuwe provinsiale regerings ingevolge die 1993-Grondwet beteken dat etnies gebaseerde onderwysdepartemente of dienste wat onder die vorige Grondwet vir die verskaffing van onderwys verantwoordelik was, saamgevoeg sal word in nege nuwe, nie-rassige provinsiale staatsdepartemente. Sodra die provinsiale departemente gekonsolideer is, sal die nuwe, nie-rassige en nie-etniese organisasiestruktuur aansienlik minder ingewikkeld en goedkoper wees as die een wat dit vervang.

5 Op sentrale vlak is die voormalige Departement van Nasionale Opvoeding, wat vir onderwysbeleid verantwoordelik was, in die nuwe nasionale Departement van Onderwys geabsorbeer. Die nuwe departement neem ook die funksies van die Onderwyskoördineringsdiens oor, wie se mandaat was om tegniese voorbereidings te tref vir die provinsialisering van onderwysdienste. Die nuwe, enkele Departement van Onderwys is herontwerp, in oorleg met die Staatsdienskommissie, ten einde dit meer geskik te maak om aan die nasionale behoefte aan 'n hersaamgestelde onderwysstelsel te voldoen.

6 Die proses van samesmelting van bestaande etnies gebaseerde departemente in nuwe provinsiale onderwysdepartemente is uiters ingewikkeld. Dit is miskien een van die grootste en moeilikste oefeninge in organisatoriese verandering wat nog ooit op enige plek in so 'n kort tyd aangepak is. Strukturele dispariteite en onbillikhede tussen die bestaande departementele organisasies moet in die nuwe provinsiale departemente uitgeskakel word. Eenvormige betaalstaat-, personeel-, boekhouding-, logistiese en inligtingstelsels moet die verskeidenheid van bestuurstelsels wat die huidige departemente gebruik, vervang.

7 Terwyl die eenwordingsproses in elke provinsie voortgaan, moet die bestuur en personeelvoorsiening van die onderwysstelsel steeds funksioneer en moet skole en kolleges hulle werk doen, met so min onderbreking as moontlik.

8 **Die Ministerie van Onderwys is daarvan oortuig dat, tot tyd en wyl strukturele amalgamasie plaasgevind het, dit onmoontlik sal wees om die ontwikkeling van 'n billike, toeganklike en doeltreffende onderwysstelsel te verseker. Die skepping en gladde werking van 'n nuwe nasionale departement en nege nuwe provinsiale departemente van onderwys, wat nou met mekaar saamwerk, is daarom 'n fundamentele beleidsdoelstelling van die Ministerie.**

9 Die onderwysstelsel wat die demokratiese Regering geërf het, is op so 'n manier gestruktureer dat dit moeilik sal wees om algehele integrasie van provinsiale departemente oor die kort termyn te bewerkstellig. Die Regering is nietemin verbind tot betekenisvolle en sigbare eenwording van bestaande onderwysdepartemente op die heel laatste teen 1 Januarie 1995, sodat die proses van onderwysrekonstruksie vanaf 'n ferm provinsiale basis bestuur kan word.

10 Provinsiale Ministers van Onderwys, met politieke rekenpligtheid vir onderwys, uitgesonderd universiteits- en technikononderwys in hulle provinsies, beklee hulle poste sedert Mei 1994. In die afwesigheid van afsonderlike provinsiale onderwysdepartemente was dit vir elke minister nodig om met 'n gemengde groep etnies gebaseerde onderwysdepartemente of deeldepartemente te werk.

11 Die aanstelling van provinsiale hoofde van onderwysdepartemente, tesame met sleutelpersoneel belas met finansies, administrasie en personeelsake, is nou uiters dringend ten einde advies aan provinsiale ministers te verskaf en om verantwoordelikheid te aanvaar vir die skepping en bestuur van provinsiale departemente. Sulke aanstellings is 'n voorvereiste vir die ontwikkeling van 'n onderwysstelsel wat vry van diskriminasie op enige gronde hoegenaamd is, wat ten volle rekenpligtig en doeltreffend georganiseer is, en wat deur die publiek wat hy dien, as legitiem erken word.

12 Die Ministerie van Onderwys is terdeë daarvan bewus dat ernstige vertragings voorgekom het in die toewysing van bevoegdhede aan provinsies en die maatreëls wat vereis word vir die aanstelling van provinsiale hoofde van onderwysdepartemente. Al die moontlike is deur die nasionale onderwysowerhede gedoen om hierdie sake te bespoedig, maar die verantwoordelikheid vir die deurslaggewende besluite in hierdie ingewikkelde regs- en administratiewe proses lê elders. 'n Onlangse besluit van die Interregeringsforum aangaande die aanbeveling van die Forum se Gesamentlike Tegniese Onderwyskomitee het egter die knelpunt uitgeskakel. Dit lyk nou asof provinsiale regerings gemagtig sal word om met die aanstelling van hoofde van onderwysdepartemente voort te gaan, en dat die toewysing van bevoegdhede dan kan volg.

Skepping van 'n nuwe nasionale onderwysdepartement

13 Die wetgewende basis van 'n nasionale Departement van Onderwys is deur Presidensiële proklamasie gelê, en 'n Direkteur-generaal is aangestel. Die onderwysfunksies van die voormalige Departement van Nasionale Opvoeding (wat nie meer bestaan nie) is in die nuwe departement ingefaseer, hangende die herorganisasie van dié departement. Funksies op nasionale vlak (spesifiek rekenpligtheid vir universiteits- en teknikonaaangeleenthede) wat voorheen deur ander onderwysdepartemente verrig is, word ook tans na die Departement van Onderwys oorgedra.

14 Die Ministerie van Onderwys is daartoe verbind om te verseker dat die Departement van Onderwys die nodige organisatoriese en hulpbronninfrastruktuur het om hom in staat te stel om sy noodsaaklike rol in die heropbou van die onderwysstelsel in Suid-Afrika te speel. Die Ministerie is ook verbind tot die finalisering van die proses van heropbou en rasionalisering van die nuwe departement in die kortste moontlike tyd, maar in elk geval nie later nie as die einde van 1994. Beginsels van regstellende aksie sal toegepas word ten opsigte van aanstellings en bevorderings in die nuwe departement.

15 'n Organisasoriese struktuur vir die nuwe departement is aan die Staatsdienskommissie voorgestel en daar word verwag dat daarop ooreengekom sal word voordat hierdie konsepbeleidsdokument gepubliseer word. Dit reflekteer die nasionale Regering se verantwoordelikhede ingevolge die 1994-Grondwet en akkommodeer baie van sy beleidsimperatiewe, maar nie almal nie. Die struktuur is nie finaal nie. Dit dui 'n stadium in 'n ontwikkelingsproses aan.

16 Die nuwe departement sal binnekort 'n wyer reeks perspektiewe reflekteer namate hy meer verteenwoordigend word van die breë bevolking. Nuwe behoeftes sal na vore tree namate hy reageer op die uitdagings van onderwysheropbou. Die Departement se verantwoordelikhede op die gebied van opleiding sal herevalueer word sodra die ooreenkoms tussen die Ministers van Onderwys en van Arbeid oor hierdie aangeleentheid deur die Kabinet goedgekeur is. Verstellings kan dalk nodig wees wanneer die rasionaliseringsproses eindig en die nuwe provinsiale departemente ten volle in werking is. Die struktuur van die Departement sal daarom deurlopend oorweeg word, en veranderinge sal wanneer nodig gemaak word in belang van beter ontwikkeling en implementering van beleid.

17 Voorlopig sal die nuwe Departement van Onderwys georganiseer word in drie takke, naamlik Onderwys- en Opleidingstelsels en -Hulpbronne, Onderwys- en Opleidingsprogramme, en Onderwys- en Opleidingsondersteuning.

18 Onderwys- en Opleidingstelsels en -Hulpbronne. Hierdie tak sal verantwoordelik wees vir navorsing oor en die beplanning en evaluering van die oorkoepelende ontwerp en die koördinerende en uitvoering van die onderwys- en opleidingstelsel, en sal, in samewerking met provinsiale onderwysdepartemente, die nodige Onderwys- en Opleidingsinligtingstelsel ontwikkel en in stand hou. Finansiële en menslikehulpbronbeplanning en internasionale skakeling is deel van die verantwoordelikhede van hierdie tak.

19 Onderwys- en Opleidingsprogramme. Hierdie tak sal verantwoordelik wees vir die bestuur van die ontwikkeling van die Nasionale Kwalifikasiesraamwerk, en vir navorsing oor en die ontwikkeling van nasionale norme en standaarde vir opvoedkundige programme dwarsoor die spektrum op alle vlakke. Die koördinerende van nuwe ontwikkelingsinisiatiewe sal in hierdie tak gedoen word, op gebiede soos kleuterontwikkeling, basiese volwassene-onderwys en -opleiding, beroeps- en gemeenskapsonderwys en -opleiding, en afstand- en mediaonderrig. Die uitvoerbaarheidstudie vir die skepping van 'n Nasionale Instituut vir Kurrikulumontwikkeling sal hier van stapel gestuur word. Die eerste omvattende nasionale eenstopdiens vir hoërsonderwysprogramme en -inrigtings sal in hierdie tak gevestig word.

20 Onderwys- en Opleidingsondersteuning. Hierdie tak sal verantwoordelik wees vir alle diens-aangeleenthede wat opvoeders raak, en vir die bestuur van die proses van arbeidsverhoudinge, bilateraal en in verband met die Raad vir Arbeidsverhoudinge in die Onderwys. Die tak sal ook toegerus wees om die Departement se interne en eksterne kommunikasiebehoeftes en sy administratiewe, wetgewende en finansiële behoeftes te hanteer. Die ontwikkeling en bestuur van eksterne befondste projekte sal hier geadministreer word.

21 Die modus operandi van die verhouding tussen die nasionale en provinsiale onderwysdepartemente is van deurslaggewende belang. Aangesien al hierdie strukture nuut sal wees, kan daar verwag word dat bestuurs- en kommunikasiestelsels oor 'n tydperk met 'n sekere mate van probeer en tref sal ontwikkel. Die werkverhouding tussen die twee vlakke sal egter so deëlik moontlik beplan moet word. Die Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente sal die toepaslike forum verskaf waar dit gereël kan word.

Die skepping van nuwe provinsiale onderwysdepartemente

22 Beplanning vir die stigting van nuwe provinsiale onderwysdepartemente word deur die nasionale Ministerie van Onderwys gedoen, in noue skakeling met provinsiale Ministeries van Onderwys en hoofde van die voormalige uitvoerende departemente, deur direkte oorleg en deur middel van die Raad van Onderwysministers en die tussentydse Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente.

23 Aangesien die skepping van provinsiale onderwysdepartemente deel is van die selfs breër proses van stigting van provinsiale administrasies en rasionalisering van die staatsdiens, is die Staatsdienskommissie, die kantore van die Provinsiale Premiers, Provinsiale Dienskommissies (waar hulle reeds bestaan), en die Kommissie op Provinsiale Regering belangrike vennote in die proses.

24 Elke provinsiale departement sal 'n heeltemal nuwe struktuur wees. In beginsel behoort geeneen van die voormalige departemente wat in 'n provinsie werksaam is, die ander te domineer of te absorbeer nie. Die totstandbrenging van die nuwe provinsiale onderwysdepartemente sal die volgende vereis:

- Die samesmelting van al die bestaande onderwysdepartemente of deeldepartemente wat binne die grense van 'n provinsie werksaam is, tot 'n enkele provinsiale departementele struktuur.
- Die afskaffing van die hoofkantore van die voormalige Departement van Onderwys en Opleiding en die drie Onderwys- en Kultuurdienste (Volksraad, Afgevaardigdes en Verteenwoordigers), en die toewysing van relevante poste aan die nege provinsiale onderwysdepartemente.
- Die kombinerings van die hoofkantore van die onderwysdepartemente in die voormalige SRG's en TBVC-gebiede met deeldepartemente wat binne 'n provinsie werksaam is.
- Die afskaffing van die hoofkantore en streekkantore van departemente wat voorheen oor die grense van nuwe provinsies heen werksaam was (Bophuthatswana, TOD, KOD en die DOO-streekkantore), en die toewysing van die relevante poste aan die nuwe provinsiale onderwysdepartemente.
- Sodra die proses van toewysing van poste aan die nuwe departemente voltooi is, sal die rasionalisering van poste deur die betrokke provinsiale owerhede onderneem word, in oorleg met die Kommissie op Provinsiale Regering en Provinsiale Dienskommissies, waar hulle reeds bestaan.
- Die herorganisasie, oor 'n tydperk, van alle onderwysstrukture binne 'n provinsie op streek- en substreekvlak in 'n nuwe stelsel van subprovinsiale bestuur.

25 Die Ministerie van Onderwys is daarvan bewus dat die 1993-Grondwet aan nasionale departemente geen *locus standi* ten opsigte van die proses van departementalisering op provinsiale vlak gee nie. Hierdie aangeleentheid is die verantwoordelikheid van provinsiale regerings, die Provinsiale Dienskommissies, waar hulle bestaan, die Staatsdienskommissie en die Kommissie op Provinsiale Regering. Die Ministerie van Onderwys het egter 'n duidelike belang by die departementaliseringproses en bied sy dienste aan op enige wyse waarop die provinsiale Ministers van Onderwys dit dalk kan benodig.

26 In die uitvoering van hierdie proses van samesmelting en rasionalisering sal die grondwetlike vereiste, naamlik die bevordering van 'n onpartydige, doeltreffende en algemeen verteenwoordigende staatsdiens, gehandhaaf word.

27 Die Ministerie van Onderwys begryp dat die proses van die skepping van nuwe departemente baie groot getalle personeellede sal raak. Hulle wetlike regte, onderworpe aan die bepalings van die Grondwet, sal erken word in gevalle waar personeel verplaas sal moet word.

Personeelvoorsiening van die nuwe departemente

28 Die hertoewysing van onderwysfunksies tussen die nasionale en die provinsiale regeringsvlak sal die totale hersiening van diensstate en organisatoriese strukture van onderwysdepartemente vereis.

29 Die Ministerie van Onderwys is deeglik bewus daarvan dat vorige diskriminasie tot ernstige onbillikhede in die verspreiding van onderwysbestuurskapasiteit in en tussen provinsies gelei het. In die proses van die ontbinding van voormalige sentrale onderwysdepartemente sal die Regering probeer verseker dat die beskikbare bestuurskapasiteit so ver moontlik billik versprei word.

30 Die administratiewe strukture van die vorige departemente sal nie van toepassing wees nie. Op elke vlak wat wyer as die skool strek—met inbegrip van kringe, gebiede en substreke—sal nuwe strukture nodig wees, onder andere nuwe hoofkantore.

31 Die Ministerie besef dat die ligging van provinsiale hoofstede in sekere gevalle die personeel van sommige voormalige onderwysdepartemente kan bevoordeel wanneer nuwe hoofkantore ingestel word. Die strukturering van nuwe hoofkantore en die personeelvoorsiening van substrukture in die provinsie moet so ver moontlik personeel uit alle vorige departemente binne die provinsie trek.

32 Hoewel die prosesse om die provinsiale onderwysdepartemente te struktureer nie 'n primêre verantwoordelikheid van die nasionale regering is nie, glo die Ministerie van Onderwys dat die nuwe enkele provinsiale onderwysdepartemente (soos die nuwe enkele nasionale departement) nie die toets van openbare aanvaarbaarheid sal slaag nie tensy daar 'n aantoonbare billikheid in die werwing en plasing van personeel in die nuwe provinsiale strukture is.

33 Die personeelvoorsiening van die nuwe onderwysburokrasie moet gelei word deur die Grondwet-verskanste beginsels van verteenwoordigendheid, onpartydigheid en kundigheid. Gekwalifiseerde mense wat voorheen nie in staat was om toegang tot die amptenaargeledere in die onderwys te kry nie, moet gewerf word met sensitiwiteit vir die vorige diskriminasie op grond van ras, geslag en taal. Die verteenwoordiging van swartmense en vroue, veral in senior en middelbestuurskaders, moet deur 'n doelbewuste program van personeelontwikkeling, regstellende aksie en die aanmoediging van laterale toetrede verbeter word.

34 Die Ministerie van Onderwys is oortuig daarvan dat heropleiding van huidige onderwysamptenare nodig sal wees sodra hulle in nuwe nasionale en provinsiale departemente geplaas is, en gee hoë prioriteit aan inisiatiewe wat so gou moontlik verenigde bestuurspanne op verskillende vlakke binne die nuwe onderwysburokrasie sal ontwikkel.

35 Die instelling van nuwe onderwysdepartemente sal die posisie van opvoederpersoneel oor die algemeen nie beïnvloed nie. Die Ministerie van Onderwys is hoogs sensitief vir die behoefte aan soveel as moontlik goed gekwalifiseerde onderwysers.

Vervanging van ou wetgewing

36 Onderwyswetgewing in Suid-Afrika was wesenlik van tweeërlei aard—dié wat onderwysbeleidsformulering op sentrale vlak gereël het, en dié wat die voorsiening van onderwys in skole of ander inrigtings gereël het. Eersgenoemde was nie van toepassing op alle onderwysstelsels wat voor die verkiesing in Suid-Afrika in werking was nie, terwyl laasgenoemde die gefragmenteerde aard van Suid-Afrika se onderwysstelsel weerspieël het.

37 Bestaande onderwyswetgewing is dus totaal onvanpas in die nuwe nasionale en provinsiale stelsels en moet as 'n saak van dringendheid deur nuwe of hersiene wetgewing vervang word.

38 Die Ministerie van Onderwys sal gedurende 1994 wetgewing instel, kragtens die bevoegdhede wat ingevolge artikel 126(3) van die Grondwet aan die nasionale wetgewende gesag verleen is, wat nodig is vir die doeltreffende bestuur van die nuwe stelsel of wat dringend ingevolge nuwe beleid vereis word. Sodanige wetgewing sal onder andere aandag gee aan die instelling van liggame soos die Raad van Onderwysministers en die nuwe Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente, asook kurrikulumbeleid, die instelling van 'n nasionale kwalifikasieraamwerk, en opvoederpersoneel.

39 Die nuwe provinsiale administrasies sal verskeie onderwyswette erf wat afkomstig is van Suid-Afrikaanse wetgewers wat nie meer bestaan nie. In belang van bestuurbaarheid is die Ministerie van Onderwys van mening dat provinsiale wetgewers al sodanige wette deur gekonsolideerde onderwyswette moet vervang. Daarna sal provinsiale regerings sonder twyfel nuwe onderwyswette instel wat hul eie beleide en prioriteite weerspieël.

Raadplegende liggame

40 Die Ministerie van Onderwys is verbind tot openheid en oorlegpleging in die bestuur van die onderwys. Hy het egter in bestaande wette 'n gefragmenteerde stelsel van onderwysoorlegpleging geërf wat die rasgeskeide aard van die voormalige Suid-Afrika weerspieël. Die voortbestaan in wetgewing van wesenlik rasgebaseerde strukture vir oorlegpleging is 'n belediging vir die Grondwet en kan nie geduld word nie.

41 Die Ministerie van Onderwys beplan dus die afskaffing van die huidige Suid-Afrikaanse Raad vir Onderwys, die Raad vir Onderwys en Opleiding en soortgelyke liggame, en die vervanging daarvan deur 'n demokratiese en verteenwoordigende liggaam of liggame wat deur die Minister geraadpleeg kan word oor sake in verband met algemene en sektorale onderwysbeleid. Ter voorbereiding vir die totstandbrenging van die nuwe strukture sal die Ministerie om advies vra by 'n wye spektrum van belanghebbendes in onderwys en opleiding, met inbegrip van veral die georganiseerde onderwys-professie, georganiseerde studente en die Nasionale Onderwys- en Opleidingsforum.

42 Die Ministerie van Onderwys besef dat party grondwetlike bepalings sowel as artikels van onderwyswette wat nog nie herroep is nie, die Regering verplig om sekere voorgeskrewe oorlegplegings-prosesse te volg. Sodanige oorlegpleging sal volgens wet plaasvind. Die Regering is ook van plan om belangrike belanghebbende organisasies te raadpleeg, met inbegrip van die Nasionale Onderwys- en Opleidingsforum, wat nie deur statutêre verpligting gedek word nie. Terselfdertyd hoop die Regering dat daar begrip sal wees vir die behoefte om as 'n saak van dringendheid met die heropbou van die onderwysstelsel voort te gaan. Die oorlegpleging oor sodanige aangeleenthede, met inbegrip van hierdie beleidsdokument, sal kort en intensief wees.

43 Die Ministerie van Onderwys glo dat dit gebiedend noodsaaklik is dat provinsiale regerings dringende stappe doen om bestaande rasgebaseerde raadplegende strukture af te skaf en deur doeltreffende, verteenwoordigende liggame te vervang sodat die heropbou van die onderwys op 'n basis van wydstrekkende advies en aantoonbare ondersteuning kan voortgaan.

Die handhawing van onderwysdienslewering tydens die oorgang

44 Die samesmelting en herstrukturering van onderwysdepartemente skep die moontlikheid dat die voorsiening van onderwysdienste onderbreek kan word na gelang die voormalige onderwysbeheerstelsels uitgefaseer en nuwe stelsels ingefaseer word. Aangesien die instelling van nuwe provinsiale onderwysdepartemente in Januarie 1995 met die begin van 'n nuwe skooljaar saamval, word die moontlikheid van onderbrekings en ineenstorting van dienste groter. Boonop word daar verwag dat die Regering se verbintenis om van die begin van die nuwe skooljaar af na gratis en verpligte algemene onderwys te beweeg, ongekende druk op skooldienste sal plaas.

45 Die Ministerie van Onderwys sal alle middele tot sy beskikking aanwend om te verseker dat onderwysdienste tydens die oorgangstydperk behoorlik gehandhaaf word. Die Raad van Onderwysministers het die tegniese bestuur van sleutelaspekte van onderwysbeleid tydens die oorgangstydperk aan sy tussentydse uitgebreide Komitee van Onderwysdepartementshoofde opgedra.

46 Die Regering besef dat die oorgangsproses groter eise aan alle voorsiener van onderwysdienste sal stel. Vir 'n kort rukkie sal 'n uitbreiding van die aantal persone in diens van die onderwysadministrasiesektor onvermydelik wees aangesien nuwe bestuurstelsels ingestel moet word terwyl bestaande dienste nog gehandhaaf word. Die aantal onderwysadministrasiepersoneel kan verminder word sodra die volle rasionalisasie van provinsiale onderwysdepartemente plaasgevind het.

47 Die voorsiening van onderwysdienste, buiten aan universiteite en teknikons, is die primêre verantwoordelikheid van die provinsies. Die provinsiale onderwysdepartemente sal nuwe strukture wees waaraan uitsonderlike eise gestel sal word, veral aan die begin van die nuwe skooljaar in Januarie 1995.

48 Terwyl die oorgang na enkele nasionale en provinsiale onderwysdepartemente aan die gang is, sal dit moeilik wees om onderwys vinnig te verbeter. Dit moet behoorlik en op 'n goed beplande wyse gedoen word. Provinsiale ministeries van onderwys is egter reeds besig met beplanning van prioriteitsprojekte onder hul provinsiale HOP-programme wat teikengemeenskappe sal bepaal waar daar 'n kritieke gebrek aan basiese onderwysdienste is of waar dit totaal ontoereikend is.

49 Die Ministerie van Onderwys is daartoe verbind om addisionele bestuurskapasiteit in die onderwysstelsel te bevorder sodat die kwaliteit van onderwysdienste verhoog kan word, selfs al sou addisionele finansiële bronne nie so vinnig beskikbaar wees as wat die Regering sou wou hê nie.

50 Die begrip en samewerking van die mense wat deur ons skole en ander onderwysinrigtings bedien word, sal 'n belangrike bate wees om die onderwysstelsel te ondersteun om suksesvol deur die oorgangsproses te kom. Die Regering aanvaar die verantwoordelikheid om die publiek, veral ouers, ten volle op hoogte van gebeure te hou.

51 Die instelling van aktiewe Provinsiale Onderwys- en Opleidingsforums, en soortgelyke forums op plaaslike vlak, sal 'n belangrike kommunikasie- en advieskanaal voorsien tussen provinsiale onderwysdepartemente en die mense wat deur hulle bedien word. In dieselfde trant sal goed ingeligte, verteenwoordigende skoolbeheerliggame in 'n posisie wees om die onafwendbare veranderinge wat provinsialisasie sal meebring, te antisipeer. Hulle sal in staat wees om die skoolgemeenskappe en die breër gemeenskappe wat deur hulle bedien word, daarop voor te berei om munt te slaan uit die geleenthede en uitdagings wat die nuwe, nie-rassistiese provinsiale onderwysstelsel sal bied.

DEEL 4

DIE BEFONDSING VAN DIE ONDERWYSSTELSEL

I OORGANG IN DIE ONDERWYSBEGROTINGSPROSES

Inleiding

- 1 Soos alle ander aspekte van publieke administrasie is die bestuur van die begrotings van die onderwysdepartemente besig om te verander van die ou patroon na die nuwe.
- 2 By die publikasie van hierdie dokument is die provinsiale onderwysdepartemente nog nie geskep nie en het hulle derhalwe nie verantwoordelikheid vir begrotingsbestuur nie. Dit is vir provinsiale Ministers van Onderwys een van die frustrerendste aspekte van die huidige oorgang. Besluite oor finansiële toewysings en hertoewysings word noodwendig op nasionale vlak geneem in verhouding tot die bestaande departementele struktuur. Hoewel sulke besluite dalk wel die nuwe provinsiale belange in berekening bring, kan dit nie 'n plaasvervanger wees vir besluite wat deur die provinsiale owerhede self geneem word nie.
- 3 As gevolg van die aanvoortyd wat nodig is om die verwagte uitgawes vir 1995/96 saam te stel, is hierdie proses ook deur die Departement van Staatsbesteding begin op die basis van die ou, bestaande strukture, hoewel provinsiale regerings met verloop van tyd 'n al hoe sterker rol in die proses sal hê.
- 4 Hierdie hoofstuk verskaf inligting oor hierdie aangeleenthede. Dit bespreek die vooruitsigte vir onderwys in die 1995/96-begroting, en dui die Ministerie van Onderwys se denkrigting aan oor verhoudinge tussen die nasionale en provinsiale onderwysdepartemente in die huidige en toekomstige begrotingsbedeling.

Finansiële reëlins vir 1994/95

- 5 Finansiële rekenpligtheid vir onderwys (behalwe universiteite en teknikons) sal aan die provinsiale vlak toegewys word sodra nuwe provinsiale administrasies gevestig is. Die Raad van Onderwysministers verwag dat dit voor die begin van die 1995-skooljaar sal gebeur, en die Ministerie van Onderwys sal alles in sy vermoë doen om die proses te bespoedig.
- 6 Die Ministerie besef dat bestaande begrotingstoewysings vir onderwys vir die 1994/95 finansiële jaar onvoldoende is om aan die verwagte behoeftes van die 1995-skooljaar te voldoen, veral ten opsigte van die verbintenis om na gratis en verpligte algemene onderwys te beweeg. Verskillende opsies om hierdie situasie oor die lang en die medium termyn te hanteer, word tans oorweeg.
- 7 Die 1994/95-begroting weerspieël die departementele struktuur wat nou vervang word, en finansiële toewysings aan onderwysdienste is gebaseer op die finansiële beginsels wat deur die vorige administrasie gevolg is. Aansienlike onbillikhede en ongelykhede bly in hierdie begroting voortbestaan. Die nasionale Departement van Onderwys het in beperkte mate daarin geslaag om fondse te verskuif van dienste wat goed voorsien is na dienste wat swak voorsien is, maar bykomende stappe is nodig om die nuwe skooljaar te hanteer.
- 8 Die laaste kwartaal van die 1994/95 finansiële jaar dek die eerste drie maande van die 1995-skooljaar. Die Regering het opdrag gegee dat die uitgebreide tussentydse Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente—
 - (1) die totale finansiële hulpbronne wat vir onderwysvoorsiening in elk van die nege provinsies beskikbaar sal wees, moet kwantifiseer,
 - (2) as 'n saak van dringendheid die ernstigste bykomende finansiële behoeftes vir die laaste kwartaal van 1994/95 moet identifiseer, en
 - (3) moet aandui hoe bestaande finansiële hulpbronne binne provinsies hertoegewys kan word met die oog daarop om 'n beweging na billikheid in die finansiering van onderwys te begin.
- 9 Verder is huidige onderwysdepartemente of -dienste wat histories hoë befondsingsvlakke het, gevra om—
 - (1) besparingsveldtogte in werking te stel om hulle besteding gedurende die eerste drie kwartale van die 1994/95 finansiële jaar so laag moontlik te hou, en
 - (2) planne op te stel vir die toekomstige provinsiale departemente van onderwys, wat aantoon hoe fondse wat vir die vierde kwartaal beskikbaar is, doeltreffend met dié van die ander departemente

in die betrokke provinsie saamgevoeg kan word ten einde billiker toewysings gedurende die vierde kwartaal van die finansiële jaar moontlik te maak.

10 Daar is aansienlike ongelikheid van hulpbronverskaffing tussen die nege provinsies, bo en behalwe ongelikhede binne provinsies. Dit sal in berekening gebring word by die toewysing van enige bykomende fondse wat moontlik beskikbaar kan word.

11 Die 1995/96-onderwysbegroting sal uiteindelik aan die nuwe, nie-rassige provinsiale departemente toegewys word. Die nasionale Departement van Onderwys, in oorleg met die Finansiessubkomitee van die tussentydse uitgebreide Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente, sal billikheid as een van die fundamentele beginsels van toewysing gebruik.

Die 1995/96-begrotingsproses

12 Die begroting vir 1995/96 sal waarlik 'n oorgangsbegroting wees, aangesien dit die ou stelsel en die nuwe provinsies verbind, maar dit sal nie alle elemente van die begrotingsreëlings wat in die 1993-Grondwet vasgelê is, insluit nie.

13 Die begrotingsiklus vir 1995/96 het in November 1993 begin, bestedingsvoorstelle uit die ou departementele strukture is in April 1994 aan die Departement van Staatsbesteding voorgelê, en riglyntoewysings per departement is in Augustus 1994 aan die Kabinet voorgelê. Huidige riglyntoewysings vir provinsiale administrasies sluit befondsing vir funksies van die voormalige TBVC-, SRG- en vorige provinsiale administrasies in, maar nie die funksies wat tans deur nasionale departemente uitgevoer word nie, wat ingevolge Bylae 6 van die Grondwet aan die provinsies toegewys sal word.

14 Die provinsiale administrasies sal hulle verwagte uitgawes in Oktober 1994 opstel, gebaseer op riglynbedrae van Staatsbesteding. Wanneer die Kabinet die finale toewysings vir 1995/96 goedgekeur het, sal nasionale staatsdepartemente die fondse vir provinsiale Bylae 6-funksies verdeel. Dit sal deur die nasionale departemente gehou word totdat provinsiale befondsingstelsels bestaan en provinsiale wetgewers hulle verwagte uitgawes goedgekeur het.

15 Die nasionale Departement van Onderwys sal dus die hoofverantwoordelikheid hê vir die koördinering van provinsiale onderwysbegrotings vir 1995/96. Dit sal nie eensydig gedoen word nie, maar in samewerking met die Finansiessubkomitee van die uitgebreide tussentydse Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente.

16 Die nasionale Regering volg 'n streng fiskale beleid. Die riglynbedrae vir die 1995/96-begroting weerspieël geen reële verhoging in verbruiksbesteding bo 1994/95 nie, en geen toename in die tekort as 'n deel van die BBP nie.

17 Soos reeds deur die Minister van Finansies aangekondig, is 'n syfer van R5 miljard om die HOP te finansier, van die totale bestedingsriglyn afgetrek voordat departementele riglynbedrae toegewys is. Die Regering se bedoeling is dat die oplegging van laer reële bestedingsplafonne op departemente hulle indirek sal dwing om hulle prioriteite volgens die nuwe prioriteite van die HOP te herorden.

18 Departemente word verplig om met die HOP-kantoor te onderhandel om toewysings uit die HOP-fonds te verkry vir programme en projekte in ooreenstemming met HOP-doelstellings. Oor die algemeen sal die HOP-kantoor kapitaalprojekte befonds en sal hy bepaal dat verwante herhalende uitgawes deur departementele begrotings geabsorbeer word sonder opwaartse aanpassings. Dit is daarop gemik om departemente te verplig om personeel te herontplooï ten einde aan die personeelvereistes van HOP-programme te voldoen.

19 Ten opsigte van sowel die riglynbegrotingsyfer as die HOP-befondsingsproses is die implikasies van hierdie maatreëls vir onderwysprogramme en 2Dpersoneel klaarblyklik ernstig. Die huidige 1995/96-riglynbedrag vir Onderwys is in reële terme nie meer as die 1994/95-begrotingstoewysing vir Onderwys nie, en kan minder wees. Die situasie word dringend deur die Departement van Onderwys hersien, en bevindinge sal na die Finansiessubkomitee van die uitgebreide tussentydse Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente verwys word.

20 Hierdie hersiening is 'n voorloper van 'n fundamentele evaluering wat die Ministerie van Onderwys, in samewerking met provinsiale Ministeries, van begrotingsprioriteite en sektorale

toewysings sal doen. Die ontwikkelingsplanne wat in hierdie dokument vir die onderwys- en opleidingsektor voorgestel word, moet ondersoek word met inagneming van die Regering se vermoë om die sektor te befonds, en die beskikbaarheid van fondse uit ander bronne.

1996/97-begrotingsproses

21 Teen huidige vlakke van toewysing, sonder moontlike aanpassing volgens nuwe beleidsprioriteite, sal ongeveer 85-persent van die totale openbare befondsing van onderwys deur die provinsiale onderwysdepartemente bestee word. Vanaf die begin van die 1996/97-begrotingsiklus, wanneer die begrotingsproses wat in die Grondwet gespesifiseer word, ten volle in werking tree, sal die nasionale Departement van Onderwys slegs 'n indirekte invloed op die provinsiale toewysings vir onderwys hê.

22 Elke provinsie het 'n Provinsiale Inkomstefonds, waarin die volgende gestort sal word: die opbrengste uit provinsiale belastinge, heffings en aksynsregte, en lenings wat deur die provinsiale regering vir kapitaalprojekte aangeaan is, asook die fondse wat aan die provinsie toegewys is uit inkomste wat nasionaal ingesamel is. Die nasionale bydrae tot 'n provinsie se inkomstefonds sal saamgestel word uit persentasies van vier aparte belastingbronne, tesame met enige ander voorwaardelike of onvoorwaardelike toewysings uit die Nasionale Inkomstefonds aan die provinsie.

23 Die Finansiële en Fiskale Kommissie (FFK) het die opdrag om te adviseer oor die onderskeie persentasies en voorwaardes wat op nasionale inkomstebronne toegepas sal word om die appropriasie vir elke provinsie te vorm. Sodoende moet die FFK toesien dat elke provinsie se deel billik en redelik is, met inagneming van die provinsie se ontwikkelingsbehoefte, kapasiteit om te bestee, fiskale dissipline en relatiewe ekonomiese agterstand vergeleke met ander provinsies.

24 Provinsiale regerings sal hulle eie begrotings opstel in verhouding tot hulle totale inkomsteramings en bestedingsbehoefte. Onderwys sal feitlik beslis die grootste gedeelte van provinsiale begrotings opeis, maar die vraag is hoe toereikend die verskillende finansiële behoeftes van die provinsiale onderwysdepartemente volgens hierdie ingewikkelde reëling vir inkomstedeling bepaal sal word.

25 Aangesien die nasionale Departement van Onderwys nie verantwoordelik is vir die toewysing van fondse aan die provinsiale departemente nie, is dit klaarblyklik belangrik dat noue oorleg tussen die nasionale en provinsiale departemente moet plaasvind oor die finansiële implikasies van norme en standaarde wat op nasionale vlak gestel word.

26 Die nuwe begrotingstelsel sal met die opstel van die verwagte uitgawes vir 1996/97 in werking tree. Die nasionale en provinsiale onderwysdepartemente sal voldoende voorbereidings moet tref ten einde te verseker dat die nuwe stelsel ten beste benut word. Die volgende stappe word as noodsaaklik beskou:

- (1) Die nuwe Komitee van Hoofde van Onderwysdepartemente (KOMHOD) sal 'n Finansiële subkomitee met voldoende personeel nodig hê ten einde kollektief te beplan. Die begrotingsproses is inherent mededingend, maar die provinsies en die nasionale departement het 'n gemeenskaplike belang daarby om te verseker dat die eise van die onderwys-en-opleidingsektor in sy geheel goed beredeneerd is.
- (2) Die nuwe nasionale Onderwys- en Opleidingsbestuursinligtingstelsel (OOBIS) moet so gou moontlik op die grondslag van nuwe en bestaande provinsiale OOBIS'e opgestel word, ten einde relevante gegewens vir ontleding en beplanning te verskaf.
- (3) Ooreenkoms moet tussen die KOMHOD se Finansiële subkomitee en die FFK bereik word aangaande die kategorieë van inligting en indikatore van behoeftes wat die FFK by die bepaling van sy maatstawwe in ag sal neem.
- (4) Die nasionale Departement van Onderwys moet gereed en daartoe in staat wees om, indien nodig, tegniese ondersteuning aan provinsiale onderwysdepartemente te bied met die opstel van hulle begrotingsvoorleggings.

II BEGROTINGSHERVORMING EN BEFONDSINGSVEREISTES VAN DIE ONDERWYSSTELSEL

Inleiding

1 Die hoof funksie van die onderwysbegroting is om ten volle funksionele, kostedoeltreffende dienste en inrigtings ooreenkomstig die beleid van die Ministerie van Onderwys in stand te hou. Die

herstrukturering van die onderwysbegroting is 'n dringende prioriteit van die Ministerie van Onderwys. Verskeie faktore werk saam om dit noodsaaklik te maak.

- (1) Die provinsialiseringsproses beteken dat die prosedure en besluitnemingstruktuur van onderwysbefondsing oor die volgende twaalf maande getransformeer word.
- (2) Die onderwysbegrotingstruktuur is 'n erfenis van apartheid en moet rekonseptualiseer word vir die nuwe demokratiese onderwys- en opleidingstelsel.
- (3) Grondwetlike vereistes, versterk deur Regeringsbeleid, vereis dat billikheid 'n basiese beginsel van begrotingstrategie word.
- (4) Die Regering se ontwikkelingsprogram in onderwys en opleiding maak wesenlike aansprake op 'n herreëling van begrotingsprioriteite en 'n beduidende aantal nuwe inisiatiewe.
- (5) Die onderwysbegroting is onder kwaai druk van die Regering se algemene fiskale beleid.
- (6) Die nasionale en provinsiale onderwysdepartemente moet 'n strategie ontwikkel vir doeltreffende toegang tot die HOP-fonds.
- (7) Die HOP-kantoor het gevra dat alle staatsdepartemente en provinsiale administrasies 'n vyfjaarstrategie opstel ten einde hulle strategie te heroriënteer, hulle doeltreffendheid te verhoog en hulle gebruik van hulpbronne ooreenkomstig die HOP te verbeter.

2 Hierdie hoofstuk is die begin van die ontleding, wat voor die einde van 1994 verdiep, verbreed en gekwantifiseer moet word. Die Departement van Onderwys is nog nie in 'n posisie om riglyne te gee oor hertoewysing tussen programme of sektore nie, hoewel party daarvan geïmpliseer word in die ontleding van kostefaktore.

3 In plaas daarvan plaas die ontleding die hele onderwys- en opleidingsbegroting hier in 'n ontwikkelingsperspektief, en dit ondersoek die aard van die vraagfaktore wat daarop inwerk, die uiterste belang van begrotingshervorming en die implikasies daarvan, die ruimte vir buitebegrotingsbefondsing van die sektor, en die argumente vir 'n tydelike verhoging in openbare en ander ondersteuningsbronne.

4 Die ontleding behandel die onderwysbegroting in sy geheel. In verdere gesprekvoering sal die provinsiale onderwysdepartemente sleutelspelers wees.

Agtergrond

5 Onderwys is 'n sleutel tot die verwerkliking van die persoonlike aspirasies van individue en die sosio-ekonomiese program van die Regering.

6 Die mense van Suid-Afrika het met reg hoë verwagtinge dat hulle jarelange onderwys- en opleidingsbehoefte deur hulle Regering erken sal word en dat hy daarop sal reageer.

7 Die Grondwet vereis dat die Regering voldoende voorsiening daarvoor maak om die fundamentele reg van alle mense op basiese onderwys en op gelyke toegang tot onderwysinrigtings te bevredig. 'n Beter opgeleide en geskoolde werkmag is 'n voorvereiste vir verbeterde produktiwiteit in die binnelandse ekonomie en mededingendheid in internasionale markte, en vir beduidende groei in ondernemerskap en kleinsake-ontwikkeling. Soos die konsep-HOP-witskrif dit stel:

Die ontwikkeling van menslike hulpbronne, onderwys en opleiding is sleutelinsette in beleide gemik op hoër werkverskaffing, die inbring van meer gevorderde tegnologieë, en verminderde ongelykhede.

8 'n Beter opgevoede en geskoolde kinder-, jeug- en volwasse bevolking is die enigste seker waarborg van demokratiese vryhede, omgewingsbeskerming, openbare gesondheid en verminderde misdaad en geweld.

Vraagfaktore

9 Die huidige druk vir bykomende besteding aan onderwys spruit voort uit vier bronne:

- (1) Herstel en opknapping. Daar is 'n tekort van 76 000 klaskamers bloot om voorsiening te maak vir die huidige inskrywing. Herstelkoste (wat voortspruit uit onderbefondsing vir instandhouding, geweld, vandalisme) word ondersoek en sal na verwagting hoog wees.

- (2) Uitgebreide en nuwe dienste. Die Regering se ontwikkelingsprogram vir menslike hulpbronne behels groot uitbreidings van onderwysdienste en nuwe dienste. Onder die belangrikste hiervan is: die gefaseerde instelling van gratis en verpligte algemene onderwys (tot st. 7), skoolvoeding, die begin van die Nasionale Basiese Volwassene-onderwysprogram, die begin van die Kleuterontwikkelingsprogram, die uitbreiding van opleidingsvermoë by tegniese kolleges, gemeenskapskolleges en teknikons, 'n toereikende program vir spesiale onderwysbehoefte, verbeterde voordiens- en indiens-onderwysersopvoeding ten einde vir bogenoemde voorsiening te maak, en 'n tersiêre studentelening/beursfasiliteit.
- (3) Demografiese faktore. Bevolkingsgroei van nagenoeg 2,7 persent per jaar het uiteraard 'n impak op jaarlikse vraag op Sub A-vlak en het 'n voortdurende rimpeleffek dwarsdeur die stelsel. Verstedeliking en verbeterde toegang tot skole verhoog die vraag bo die normale groeikoers in impakgebiede. Die huidige neiging is dat ongeveer 'n halfmiljoen nuwe leerders die stelsel jaarliks betree, sonder enige poging om gratis en verpligte onderwys in te stel. Nietemin beloop die beraamde agterstand in voorsiening 1,8 miljoen kinders van 6 tot 18 jaar oud wat nie in 1994 ingeskryf is nie.
- (4) Rasionalisering. Die reorganisering van die vorige 14 etnies gebaseerde departemente en dienste in nege provinsiale departemente behels enorme bestuurs- en diensveranderings. Dit behels koste vir infrastruktuur en logistiese steun, plus 'n element van oortolligheidsbetalings. Ramings van sodanige koste is inherent onbetroubaar, maar pogings word aangewend om dit te doen.
- Die rasionaliseringsproses behels ook die beskikking oor opgehoopte skulde op onderwysdienste gelewer deur die DOO aan party voormalige TBVC- en SRG-administrasies, en die afbetaling van rente op dié oortrokke lopende bankrekenings wat deur dié administrasies aangegaan is.
- Ten 1996 sal dit moontlik wees om 'n deeglike ontleding te doen van personeelbehoefte in die administrasie met die oog daarop om die aantal poste tot op 'n volhoubare vlak te verminder. Dit is 'n vereiste van Regeringsbeleid en 'n sleutelstrategie van die HOP.

Huidige begrotingsvlak

- 10 Daar is tans nagenoeg 12 miljoen studente by 27 500 onderwysinrigtings, insluitende 330 000 studente by die 21 universiteite en 137 000 studente by die 15 teknikons. Hierdie leerders word gedien deur 'n personeelsterkte van ongeveer 470 000, waarvan 370 000 opvoeders is.
- 11 Die begroting vir hierdie diens in 1994/95 beloop net minder as R30 miljard, wat 22,5 persent van die staatsbegroting en byna 7 persent van die geraamde BBP uitmaak.
- 12 Dit is goed bekend dat hierdie vlak van openbare befondsing vir onderwys volgens internasionale standaarde aan die hoë kant is. Onder normale omstandighede sou daar verwag kon word dat dit sou stabiliseer op laer persentasies van die nasionale begroting en die BBP. Die omstandighede is egter nie normaal nie.

Noodsaaklike begrotingshervormings

- 13 Die onderwysbegroting moet radikaal hervorm word in vier dimensies.
- (1) Billikheid. Die Suid-Afrikaanse onderwysbegroting was nog altyd inherent onbillik. Dit veroorsaak twee probleme. Die eerste is om billikheid te bereik, veral ten opsigte van onderwyser-leerling-verhoudings waarop personeelvoorsieningskale gebaseer is. Dit word vanaf 1995 gedoen. Boonop sal alle onderwysadministratiewe en vakkundige dienste vanaf 1995 tot algemene, nie seksionele nie, voordeel ontplooi word as gevolg van provinsialisering.
- Die tweede probleem is om die skewe profiel van onderwyserkwalifikasies te hanteer, wat self die historiese erfenis van vorige onbillikheid is en wat 'n skewe verspreiding van onderwyser-koste laat voortbestaan. Die meeste blanke onderwysers is beter gekwalifiseer, en dus duurder, as ander onderwysers. Om dit te hanteer, is ingewikkelder, maar dit moet aangepak word in noue oorleg met die georganiseerde onderwysprofessie.

- (2) Eenheidskoste en produktiwiteit. Heelwat besteding aan onderwys word verkwistend gebruik en lewer swak of selfs patetiese opbrengste. Nuwe leerling-onderwyser- en klasgrootte-norme moet sowel doeltreffende leer as die doelmatige gebruik van onderwyspersoneel verseker. Ruimtebenutting (okkupasiekoerse) moet verbeter word ten einde optimaal gebruik te maak van duur leerfasiliteite. Stelselmatige voorkomende instandhouding van geboue en toerusting moet roetine word. Afwesigheid van studente en personeel moet tot onbeduidende vlakke verminder word. Volle werkure moet dwarsdeur die hele stelsel nagekom word. Die oorsake van uitsak deur studente en buitensporige herhaling van grade moet geïdentifiseer en kragdadig aangepak word. Minder arbeidsintensiewe onderwys- en leertegnologieë moet stelselmatig en kragdadig ingestel word.

Dit is ook van die uiterste belang dat die struktuur van onderwyserbesoldiging radikaal verander word ten einde 'n onvolhoubare spiraal van salariskoste te voorkom. Die aantal salarisgrade moet saamgepers word, die laagste salarisvlakke moet verhoog word, en die outomatiese skakeling tussen salarisvlak en kwalifikasieverkryging moet verbreek word. Dit is klaarblyklik aangeleenthede vir onderhandeling.

Die tweede stadium in die rasionaliseringsproses, wat in 1996 begin, sal lei tot laer eenheidskoste vir administrasie namate die nuwe nasionale en provinsiale departemente hulle diensstate tot volhoubare vlakke afskaal.

- (3) Diensgelde. Die stelsel erf 'n heeltemal onstelselmatige patroon van diensgelde, van die skool tot by die universiteit, wat gekoppel is aan die voormalige etniese organisasie van voorsiening. Dit moet van bo na onder hersien word en op 'n billike, volhoubare, markverwante en openbaar aanvaarbare wyse herontwerp word. Die dringende voorkeur is om te begin om te voldoen aan die verbintenis tot gratis en verpligte algemene onderwys op 'n wyse wat deur al die mense gesien sal word as sowel billik as nodig, selfs al behels dit inkomsteverwante diensgelde.

- (4) Nuwe befondsingsvennootskappe. Die groot welwillendheid teenoor die HOP wat uitgedruk is deur alle organe van die burgerlike samelewing, insluitende die georganiseerde sakesektor, gemeenskapsgebaseerde en nie-regeringsorganisasies, ontwikkelingsliggame en godsdienstige liggame, bied geleentheid vir nuwe befondsingsvennootskappe vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne, veral op gebiede soos Basiese Volwassene-onderwys en -opleiding, Kleuterontwikkeling, Spesiale Onderwys, die herstel van skoolgeboue, gemeenskapskolleges, skoolvoeding, en die tersiêre studentelening/ beursfonds.

Internasionale ontwikkelingshulpliggame het reeds die begeerte uitgespreek om op hierdie gebiede deel te neem.

Hierdie geleentheid vir die vestiging van nuwe befondsingsvennootskappe word ywerig ondersoek met die oog daarop om aan hulle 'n behoorlike institusionele vorm te gee. Dit is noodsaaklik om die vlak van buitebegrotingsteun wat die verskaffing van noodsaaklike dienste vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne sal verbeter, te kan antisipeer of selfs te beplan.

Implikasies van begrotingshervormings vir befondsingsvlakke

14 Al dié maatreëls is van groot belang vir die vlak van begrotingsteun wat vir die nasionale onderwys- en opleidingsdienste nodig is, asook vir die verbetering van die gehalte, dekking en doeltreffendheid van hierdie dienste. Kwantifiseringsoefeninge sal gedoen en hersien word namate die provinsiale databasis verbeter, veral met betrekking tot die voormalige TBVC-state en SRG's.

15 Selfs in die afwesigheid van syfers kan party begrotingsgevolge van bogenoemde maatreëls egter met vertroue geantisipeer word. Dit word vir ontledingsdoeleindes aangebied, nie as 'n voorspelling van Regeringsbesluite nie.

- (1) Billikheid. Die eenvormige leerling-onderwyser- en klasgrootte-norme wat ingefaseer sal word, sal aansienlik bo die norme van die stelsels van die voormalige Volksraad, Raad van Verteenwoordigers en Raad van Afgevaardigdes wees, maar benede die voormalige DOO- en tuislandnorme, sodat 'n besliste toename in die gehalte van diens vir die meeste leerders moontlik gemaak sal word. Die begrotingsuitwerking van die vermindering van eenheidskoste in

die kleiner stelsels van die voormalige Volksraad, Raad van Verteenwoordigers en Raad van Afgevaardigdes sal egter meer as geneutraliseer word deur die uitwerking van die vermindering van klasgroottes (en dus die vermeerdering van die behoefte aan onderwysers) in die grootste deel van die swart stelsel.

Die dwarsliggende beskikbaarstelling van administratiewe en vakkundige dienste (vakadviseurs, inspekteurs, administreerders) in provinsies sal baie meer kostedoeltreffend wees. Dit sal egter nie begrotingsuitgawes oor die kort termyn verminder nie.

Die bereiking van billiker nie-salarisbesteding vir noodsaaklike items soos onderrigmateriaal, onderhoud en instandhouding sal verhoogde begrotingsvoorsiening in die grootliks swart dele van die stelsel nodig maak, beginnende in 1995.

- (2) Eenheidskoste en produktiwiteit. Die billikheidsmaatreëls hierbo beskryf sal eenheidskoste oor die algemeen verlaag en behoort produktiwiteit aansienlik te verhoog ten opsigte van die produkte wat deur die onderwys gelewer word. Doeltreffendheidsmaatreëls, soos die inkorting van afwesigheid van studente en onderwysers, die verlaging van die uitsakkoers en die bereiking van hoër professionele standaarde van onderwysersgedrag, sal die kwalitatiewe resultate en die numeriese uitsette (meer matrikulante, beter uitslae) dramaties verhoog. Dit is egter onwaarskynlik dat enige van hierdie maatreëls die begrotingsbehoefte sal verminder, veral oor die kort termyn.

Vyf maatreëls sal mettertyd aansienlike besparings meebring. Een is die vermindering van die herhaling van grade tot opvoedkundig aanvaarbare vlakke. 'n Tweede is om studente wat ouer as die maksimum skoolgaande ouderdomsgrens is, uit te skakel en hulle te verskuif na geskikter, kostedoeltreffender leeromgewings. (Albei maatreëls sal studentetalle in skole verlaag.) 'n Derde is om selfonderrig- en afstandsonderrigstechnologieë in te faseer waar toepaslik, wat arbeidsintensiewe tradisionele onderwysformate sal vervang. Die vierde is baie belangrik. Die herstrukturering van onderwysersbesoldiging sal die ingeboude groeikoers van die salarisrekening verlaag. Hierdie maatreël, wat in samewerking met die georganiseerde onderwysprofessie uitgewerk sal moet word, is in pas met die voorstelle van die HOP-kantoor om staatsdiensgraderingstrukture te herstruktureer:

Dit moet gerasionaliseer word tot 'n eenvoudige breëbandstruktuur gegrond op bekwaamheid eerder as kwalifikasies en wat voorsiening maak vir duidelike loopbaanpaaie en lewenslange opleiding.

Dit sal noodwendig lank duur om sulke veranderings te bewerkstellig, en onderhandelinge in die Raad vir Arbeidsverhoudinge in die Onderwys sal nodig wees. Die vyfde maatreël is die rasionalisering van die onderwysadministrasie, wat behoort te lei tot 'n vermindering van koste van so vroeg as 1996.

- (3) Diensgelde. Die rasionalisering van diensgelde sal openbare vertroue in die stelsel verhoog, maar kan op sigself van waardevolle maar beperkte begrotingswaarde wees. Dit beteken nie dat hulle onderworpe moet wees aan eenvormige beheermaatreëls nie, maar dat die regulasies waarvolgens hulle toegepas word, deursigtig en billik moet wees en aangeneem moet word na volledige oorlegpleging.

Internasionaal neutraliseer diensgelde 'n klein gedeelte van die openbare koste van totale onderwysvoorsiening, behalwe by hoër onderwys. Die Regering se verbintenis tot die infasering van gratis en verpligte algemene onderwys verseker dat diensgelde op hierdie vlak (wat meer as die helfte van die totale onderwysbegroting beloop) streng gereguleer sal word en inkomsteverwant sal wees, en glad nie van toepassing op die armstes sal wees nie.

Gelde in die naverpligte stelsel sal op senior sekondêre vlak matig moet wees en aansienlik op hoër vlakke. Openbare subsidie in die vorm van inkomsteverwante beurse vir hoërskoolleerlinge en 'n nasionale studentelening/keursskema vir tersiêre studente (deels van deur die staat gekapitaliseer) sal egter noodsaaklik wees op billikheidsgronde.

- (4) Nuwe befondingsvennootskappe. Die nuwe bronne van buitebegrotingsinkomste wat beskikbaar sal word, sal grootliks van toepassing wees op nuwe dienste, maar kan waardevolle marginale begrotingsverligting verskaf op party tans onderbefondste gebiede soos die herstel van skole en tersiêre studentebefondsing.

16 Die volgende gevolgtrekkings kan gemaak word. Die herstrukturering van die onderwysbegroting sal hoogs voordelig wees ten opsigte van openbare aanvaarbaarheid en onderwysprestasie, met groot winste ten opsigte van die gehalte van die werkmag en die sosiale welsyn.

17 Die voordeel ten opsigte van openbare finansiering en beplanning sal 'n rasonale en verdedigbare onderwyskostestruktuur wees, met geweldig verbeterde doelmatigheid, kostedoeltreffendheid en produktiwiteit.

18 Die netto uitwerking van hierdie maatreëls sal egter nie wees om begrotingsuitgawes oor die kort termyn te verminder nie, selfs nie op die huidige dienste nie. Daar sal aansienlike winste wees ten opsigte van die verlaging van eenheidskoste oor die medium tot lang termyn. Die groeikoers van die onderwysbegroting per eenheid van inset (studente-inskrywing) sal dus aansienlik verlaag word, selfs namate produktiwiteit styg. Die koste van die uitbreiding van die stelsel sal dus 'n aansienlik kleiner las op die begroting wees as wat andersins die geval sou wees.

Bevindings en implikasies

19 Die bevindings van hierdie ontleding is die volgende:

- (1) Noodsaaklike begrotingshervormings, gekoppel aan die verbetering van stelsels en inrigtingsbestuur en die verbetering van professionele praktyk, sal groot billikheids-, doeltreffendheids- en produktiwiteitswinste teweeg bring, wat sal bydra tot 'n enorme verbetering in die doeltreffendheid van die openbare investering in onderwysdienste, maar geen netto vermindering in begrotingsbehoefte oor veral die kort termyn nie.
- (2) Die rasionalisering van die onderwysdepartemente sal verhoogde begrotingsvoorsiening oor die kort termyn noodsaak, maar sal aansienlike infrastruktuur- en personeelbesparings oor die medium termyn (2+ jaar) meebring.
- (3) Bevolkingsgroei, verstedeliking en mobiliteit veroorsaak 'n sterk stygende vraag na onderwysdienste, wat versnel sal word deur die Regering se verbintenis tot die infasering van gratis en verpligte algemene onderwys.
- (4) Die verbintenis om vorige ontoereikendhede reg te stel, insluitende die herstel van skoolinfrastruktuur, behels bykomende begrotingsvoorsiening.
- (5) Die nuwe dienste wat vereis word met betrekking tot die Regering se verbintenis tot die ontwikkeling van menslike hulpbronne sal bykomende begrotingsvoorsiening benodig, hoewel sterk gekoppel aan die HOP-fonds en ondersteuning buite die begroting deur nuwe befondsingsvennootskappe.
- (6) Die verhoogde maatskaplike en ekonomiese voordele van bogenoemde verbeterings sal 'n dramatiese indirekte en direkte uitwerking hê op die begroting (aangesien die misdaad-, gevangenis-, gesondheids- en welsynsgevalleladings behoort te verminder) en die fiskus (met betrekking tot verbeterde ekonomiese groei wat voortspruit uit verbeterde onderwys-, motiverings- en vaardigheidsvlakke en 'n gestabiliseerde sosiale omgewing).

20 Die ernstigste implikasie van die ontleding is dat hoewel daar geweldig baie ruimte is vir die herstrukturering van die begroting en die verbetering van doeltreffendheid en produktiwiteit in die stelsel, wat gedoen moet word, hierdie maatreëls nie die absolute begrotingsbehoefte oor die kort termyn sal verminder nie. Die kort- en langtermynvraagfaktore is onvermydelik, gegewe demografiese realiteite, grondwetlike verpligtinge en die Regering se openbare verbintenisse om gratis en verpligte algemene onderwys in te faseer, 'n nasionale basiese volwassene-onderwys- en -opleidingsprogram van stapel te stuur en die gehalte van die land se menslike hulpbronne oor die algemeen radikaal te verbeter.

21 'n Groot kapitaalwerkeprogram in die onderwys is noodsaaklik ten einde die Regering se grondwetlike en HOP-verbintenisse na te kom. Dit is nodig om die ernstigste behoeftes aan skool- en kollegeherstelwerk te dek. Leerruimte van aanvaarbare gehalte moet verskaf word, gegrond op 'n deeglike opname en stelselmatige kartering van behoeftes, sodat beduidende vordering gemaak kan word in die rigting van gratis en verpligte onderwys, en nuwe behoeftes aan dienste vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne. Koste moet deeglik beheer word deur streng ontwerp-spesifikasies vir nuwe

konstruksie en deur deeglike beplanning van die veelvuldige gebruik van fasiliteite. Elemente van hierdie program het reeds steun van die HOP-fonds gelok. Ander befondsingsvennootskappe met plaaslike en internasionale liggame sal gesoek word.

22 Die meeste kapitaalinvesterings in die onderwyssektor het gepaardgaande herhalende koste-implikasies, veral personeelkoste. In beginsel kan die onderwysbegroting dit absorbeer slegs tot by die perk gestel deur minimum nasionale norme en standaarde vir die handhawing van 'n diens van aanvaarbare gehalte.

23 Hoewel maniere gevind moet word om Regeringsverbruiksbesteding in die onderwyssektor, soos in ander sektore, te verminder, is dit belangrik om te beklemtoon dat opvoeders die voertuie is vir openbare investering in die ontwikkeling van menslike hulpbronne. Net soos investering in arbeidsmagopleiding in die algemene ekonomie verhoog moet word ten einde produktiwiteit in die werkplek en nasionale mededingendheid te verhoog, moet die staat as monopoliewerkgewer van onderwysers en ander opvoeders in hulle professionele ontwikkeling investeer as hy enige verbetering in die gehalte van onderwys en opleiding wil verkry.

24 Daar is 'n onweerlegbare saak vir investering in navorsing oor en die ontwikkeling van oop leertegnologieë, insluitende die gebruik van gedrukte en elektroniese media vir ondersteunde selfonderrig, gepaard met studentesteundienste. Daar is 'n baie groot potensiele vraag onder opvoeders, jeugdiges, vroue, werkers, selfgeëmplojeerdes en studente aan inrigtings. Die eenheidskoste en koste-voordeel-faktore is baie gunstig namate die vraag toeneem en ontwikkelingskoste geabsorbeer word.

25 Die Ministerie van Onderwys besef dat reële ekonomiese groei en verhoogde inkomste die sekerste bron van bykomende openbare fondse vir onderwys sal wees. Daar is twee ander potensiele bronne. Een is interne besparings en hertoewysings, wat die HOP-kantoor vereis. Hierdie hoofstuk ondersoek hierdie opsies ernstig en verduidelik hulle beperkinge. Die tweede is hertoewysings vanaf ander funksies aan die onderwys. Dit is 'n aangeleentheid vir 'n Kabinetsbesluit oor ontwikkelingsprioriteite.

26 Die Ministerie van Onderwys versoek, in die lig van uiterste begrotingsdruk, erkenning—

- (1) van die beduidende maatskaplike en ekonomiese voordele wat voortspruit uit 'n goed funksionerende onderwys- en opleidingstelsel wat sensitief is vir maatskaplike en ekonomiese behoeftes;
- (2) van sy doelwit van begrotingshervorming en gepaardgaande hervormings in onderwysbestuur en professionele praktyk: om algemene kapitaal- en herhalende kostefaktore in die stelsel in die kortste tyd moontlik op laer vlakke te stabiliseer en terselfdertyd billikheid, produktiwiteit en gehalte beduidend te verbeter ten einde 'n volhoubare langtermyngrondslag vir groei en ontwikkeling in die onderwys- en opleidingsektor te verkry;
- (3) van die gevolgtrekking dat die onderwysbegroting uit alle bronne vir twee of drie jaar in reële terme met 'n voldoende marge bo die bevolkingsgroei koers moet styg ten einde die grootste deel te absorbeer van die noodsaaklike kapitaalkosteprogram vir herstel en ontwikkeling, die gevolglike bedryfskoste en die koste wat uit rasionalisering voortspruit, en dat strategiese, kerndeel van die program vir die ontwikkeling van menslike hulpbronne deur die Regering beplan en uitgevoer word in samewerking met plaaslike en internasionale befondsingsvennote.

27 Hierdie voorlopige ontleding sal gekritiseer en verdiep word namate die Departement van Onderwys in oorleg met die provinsiale departemente en belanghebbende organisasies voorbereidings tref vir die vyfjaartransformasieplanne wat die HOP-kantoor versoek het.

Opsomming en gevolgtrekkings

28 Onderwys is 'n sleutelement in persoonlike aspirasies, in die bevrediging van fundamentele menseregte en in nasionale heropbou en ontwikkeling. Die verwagte vraag na verhoogde korttermyn- en langtermynbefondsing vir onderwys behels vier komponente: regstelling en herstelling, uitgebreide of nuwe dienste, demografiese faktore en rasionalisering.

29 Die huidige vlak van begrotingsvoorsiening vir onderwys is hoog, maar dit is onbillik skeefgetrek en die produktiwiteit van die stelsel is onbevredigend. Die onderwysbegroting moet herstruktureer word (1) om billikheid te bereik, (2) om eenheidskoste te verlaag en prestasie te verbeter, (3) om diensgelde te rasionaliseer en (4) om nuwe befondsingsvennootskappe te ontwikkel. Hierdie maatreëls, hoewel beduidend, sal nie voldoende begrotingskapasiteit genereer om bykomende befondsingsbehoefes oor die kort termyn te dek nie.

30 Die nasionale onderwysbegroting uit alle bronne moet vir die volgende vyf jaar verhoog word totdat die vraag stabiliseer, rasionaliseringskoste geabsorbeer is en ander maatreëls beduidendestrukturele besparings of nuwe inkomste genereer.

I EIENAARSKAP, BEHEER EN FINANSIES VAN SKOLE

Inleiding

1 Deur 'n Grondwet te aanvaar wat gebaseer op demokrasie, gelyke burgerskap en die beskerming van fundamentele menseregte en vryhede, het Suid-Afrikaners 'n heeltemal nuwe basis vir staatsbeleid ten opsigte van die voorsiening van skoolonderwys in die toekoms geskep. Aangesien die ongelykhede van vorige beleid so diep in ons onderwysgeskiedenis gewortel is en alle aspekte van die huidige skoolonderwysvoorsiening oorheers, moet 'n nuwe beleid vir onderwysvoorsiening aanvanklik onvermydelik 'n beleid vir transformasie en herstel wees.

2 Die gelykheid wat deur die Grondwet gewaarborg word, verskaf die morele en regs basis vir skoolbeleid, maar ander grondwetlike waarborge en voorskrifte is ewe belangrik om nuwe grondslae vir skoolbeleid te lê of te beïnvloed hoe dit opgestel en uitgevoer kan word.

3 Hierdie hoofstuk handel oor die patroon van die eienaarskap, beheer en finansies van skole. Daar word eers gekyk na wat die Grondwet te sê het oor hierdie aangeleenthede. Daarna word die hooftrekke van die huidige reëlings en die dringendste aangeleenthede ten opsigte van transformasie en herstel wat aangepak moet word, beskryf. Die hoofstuk sluit af met die Regering se voorgestelde aksieplan.

Grondwetlike bepalings wat die eienaarskap, beheer en finansies van skole raak

4 In die eerste plek sal provinsiale regerings grondwetlike verantwoordelikheid hê om skole te vestig, te bedryf, te reguleer en te finansier, maar hulle sal dit doen binne die raamwerk van nasionale beleid oor aangeleenthede soos die regstatus van verskillende tipes skole, en die norme en standaarde waarvolgens skole beheer en gefinansier moet word.

5 Tweedens stel die bepalings oor fundamentele regte, wat gelykheid, nie-diskriminasie (behalwe vir hersteldoeleindes), en gelyke toegang tot onderwysinrigtings waarborg, die standaard wat op alle regeringsvlakke nagekom moet word in wetgewing en administratiewe aksie van toepassing op die eienaarskap, beheer en finansies van skole.

6 Derdens beskerm die hoofstuk oor fundamentele regte kulturele, taal- en godsdienstige regte uitdruklik, sowel met betrekking tot persoonlike nakoming as met betrekking tot 'n wetlike basis vir skoleienaarskap. Laasgenoemde is die enigste grondwetlike bepaling van direkte toepassing op skoleienaarskap. Dit verleen aan elke persoon die reg—

om, waar dit uitvoerbaar is, onderwysinstellings gebaseer op 'n gemeenskaplike kultuur, taal of godsdienst tot stand te bring, met dien verstande dat daar geen diskriminasie op grond van ras mag wees nie.

Hierdie reg is ook van toepassing op regspersone (byvoorbeeld trusts en beheerliggame ingestel by wet), en dit verleen beskerming aan die eienaars van hierdie soort skole wat reeds in werking is, solank hulle nie op grond van ras diskrimineer nie.

7 Vierdens bevat die Grondwet enkele ongewone 'spesiale bepalings' oor die beheer oor onderwysinrigtings. Hierdie bepalings is spesifiek van toepassing op die regte, bevoegdhede en werksaamhede waarvoor beheerliggame of soortgelyke strukture van departementele, gemeenskapsbeheerde of staats-ondersteunde skole beskik ooreenkomstig wette wat bestaan het onmiddellik voor die Grondwet in werking getree het. (Identiese bepalings is ook van toepassing op universiteite en teknikons.)

8 Die nasionale en provinsiale regerings word verplig om 'deur *bona fide*-onderhandelings' ooreenstemming te bereik met die onderskeie beheerliggame of soortgelyke owerhede en redelike kennis hiervan te gee voordat die regte, bevoegdhede en werksaamhede van sodanige liggame gewysig word. Indien ooreenstemming nie deur onderhandeling bereik word nie, kan 'n regering nogtans voortgaan om verlangde wysigings aan te bring. Indien hy dit doen, gee die Grondwet egter aan 'belanghebbende persone en liggame' 'n spesifieke aanspraak om 'n regsgeding aanhangig te maak ten opsigte van die geldigheid van sodanige wysigings ingevolge die Grondwet.

9 In die vyfde plek verplig 'n ander 'spesiale bepaling' die 'verantwoordelike regering', nasionaal of provinsiaal, om fondse op gelyke basis te bewillig aan departementele, gemeenskapsbeheerde en staatsondersteunde skole ten einde 'n aanvaarbare onderwysgehalte te verseker.

10 Die kompleksiteit van die bepalings wat van toepassing is op die eienaarskap, beheer en finansies van skole dui op die sensitiwiteit van die belange wat deur die Grondwet geakkommodeer is. Sowel die regerings as die beheerliggame van die betrokke skole word verplig om met 'n hoë mate van verantwoordelikheid op te tree in die nakoming van hulle verpligtinge ten opsigte van hierdie aangeleenthede.

11 Alle regerings word verplig om al die grondwetlike waarborge te handhaaf en om (binne hulle regsbevoegdheid) skole te verplig om dieselfde te doen. Dit sluit in die regte op persoonlike gelykheid, gelyke toegang tot skole, beskerming van kulturele, taal- en godsdienstrege, 'n verbod op alle onbillike diskriminasie, en beskerming van die reg op herstel.

12 Skoolbeheerliggame wat in die verlede op watter gronde ook al onbillik gediskrimineer het, word deur die Grondwet verplig om hulle praktyke te verander. Die Grondwet bepaal ook dat indien 'n beheerliggaam voor die hof gedaag word op grond van *prima facie*-bewyse van diskriminasie, die bewyslas van nie-diskriminasie by hulle berus.

Die huidige patroon van die eienaarskap, beheer en finansies van skole

13 Op die vooraand van die totstandkoming van unitêre provinsiale onderwysdepartemente word die patroon van skoleienaarskap steeds bepaal deur die wette en praktyke van etnies gebaseerde departemente wat op die punt staan om te verdwyn.

14 Daar word algemeen aanvaar dat skole in drie kategorieë georganiseer is: staats-, staatsondersteunde en privaat skole. Die situasie is egter nie so eenvoudig nie. Party departemente het meer as drie kategorieë van skole. Verskillende departemente gebruik verskillende terme om dieselfde ding te beskryf (regerings-, staats- en publieke skole). Dieselfde term (staatsondersteunde) wat in verskillende departemente gebruik word, dek 'n verskeidenheid tipes skole. Party privaat skole ontvang staat-subsidies van tot 50 persent maar word nie as 'staatsondersteund' geklassifiseer nie.

15 Daar is wesenlike verskille tussen departemente ten opsigte van die persentasie kinders by staats- en staatsondersteunde skole. Dit beteken dat die basis van staatsbefondsing van skoolonderwys van departement tot departement verskil, en so ook die omvang van finansiële bydraes wat deur ouers of die gemeenskap vir skoolonderwys gemaak word. Syfers vir 1992 of 1993 is byvoorbeeld soos volg:

- In die voormalige selfregerende gebiede het gemeenskapskole ('n tipe staatsondersteunde skool) 87 persent van alle skole en alle leerlinggetalle uitgemaak.
- In die Departement van Onderwys en Opleiding het staatsondersteunde skole (hoofsaaklik plaasskole) 70 persent van alle skole uitgemaak, maar minder as drie persent van alle leerlinggetalle, terwyl publieke skole (staatskole) minder as 30 persent van skole maar 96 persent van leerlinggetalle uitgemaak het.
- In die voormalige Raad van Afgevaardigdes het staatskole meer as 90 persent van sowel leerlinggetalle as skole uitgemaak.
- In die voormalige Raad van Verteenwoordigers het staatsondersteunde (hoofsaaklik kerk-) skole 44 persent van alle skole uitgemaak.
- In die voormalige Volksraad het staatsondersteunde (Model C-) skole 94 persent van sowel skole as leerlinggetalle uitgemaak.
- Privaat skole het minder as vier persent van skole en leerlinggetalle uitgemaak in die voormalige Volksraad, en nie meer as een tot twee persent elders nie.

16 Die uitermatige verskeidenheid en ongelykheid ten opsigte van alle aspekte van skoolorganisasie word geïllustreer aan die hand van sommige van die eienskappe van vier tipes skole, waarvan drie as staatsondersteund geklassifiseer word: Gemeenskapskole, Plaasskole, Model C- en Privaat Skole.

17 Gemeenskapskole. Hierdie staatsondersteunde skole is die dominante soort skool van die voormalige selfregerende gebiede, hoofsaaklik in landelike gebiede geleë maar ook in die stedelike dorpsgebiede wat deur die selfregerende gebiede se regerings beheer is. In die landelike gebiede word die skole gebou met behulp van gemeenskapsbydraes in kontant, goedere of arbeid, aangevul deur

staatsfondse. In stedelike gebiede bou die staat die skole en befonds ouers die instandhoudings- en uitbreidingskoste. Die staat betaal die onderwysers se salarisse in gemeenskapskole, en in sommige selfregerende gebiede, maar nie almal nie, betaal die staat ook vir handboeke.

18 Ten spyte daarvan dat dit gemeenskapskole genoem word en as staatsondersteund geklassifiseer word, is die skole onder departementele beheer en speel die tradisionele gesagstruktuur deur middel van skoolkomitees en beheer deur onderwysers 'n dominante rol in plaaslike besluitneming.

19 Plaasskole. Plaasskole is verreweg die talrykste soort skool in die DOO-stelsel, maar die gemiddelde leerlinggetal is uiters klein. Dié skole word geklassifiseer as staatsondersteund, en ontvang staatsubsidies van 100 persent.

20 Die boer besit die skool, wat op sy of haar grond geleë is. As voorwaarde vir die subsidie word boere verplig om skole vir 'n gestipuleerde aantal jare oop te hou. Ingevolge die Wet op Oortreding het die eienaar die reg om enige kind of onderwyser toegang te weier. Die leerling-onderwyser-verhouding is gewoonlik hoër as in DOO-skole omdat die leerlinggetalle veel kleiner is. Om dieselfde rede is die meeste klasse meergradig. Onderwysers word deur die staat aangestel, maar woon gewoonlik nie op die terrein nie en is binne die skoolgrense en op die plaas onderworpe aan die boer se beheer oor hulle bewegings. Die aanstelling van skoolkomitees is 'n omstrede kwessie vir boere en dit blyk dat min skole ander beheerliggame buiten die eienaar het.

21 Party plaasskole is op navolgenswaardige wyse ontwikkel deur boere met 'n opregte belangstelling in die onderwys en besorgdheid oor die plaaswerkgemeenskap. Oor die algemeen is plaasskole as 'n klas feitlik vir seker die mins ontwikkelde en mees problematiese soort skool in die stelsel.

22 Model C-skole. Hierdie staatsondersteunde skole, wat 94 persent van die voormalige Volksraad-skole uitmaak, is by wyse van teenstelling die skole wat die beste hulpbronne het, en met die hoogste konsentrasie gekwalifiseerde onderwysers. Die voormalige Volksraadsubsidie, gebaseer op lae leerling-onderwyser-verhoudings, is verreweg die ruimste van alle departemente. Die koste per leerling van Model C-skole is omtrent drie maal die nasionale gemiddelde ten spyte van die feit dat skoolbeheerliggame verantwoordelik is vir die delging van nie-personeelkoste. Bykans die helfte van die verskil kan toegeskryf word aan die feit dat onderwysers in Model C-skole oor kwalifikasies beskik wat goed bo die nasionale gemiddelde is, met salarisse wat daarby pas.

23 Die Model C-stelsel het 'n ingrypende afwenteling van staatskooleienaarskap en -bestuur na ouerbeheerliggame behels. Blanke ouers is voor die keuse gestel, en het dit oorweldigend aanvaar, om eienaarskap te aanvaar van die fisiese bates van die skool en van feitlik volle beheer oor bestuur deur middel van 'n verkose beheerliggaam met uitgebreide bevoegdhede (insluitende bevoegdhede om onderwysers aan te stel en gelde te hef). Die beheerliggame ontvang 'n staatsubsidie om onderwyserkoste teen 'n gunstige personeelvoorsieningskaal gebaseer op klein klasgroottes te dek. In beginsel word alle ander skoolkoste deur die beheerliggaam gedra deur middel van diensgelde en ander middele, insluitende borgskap. Openbare fondse word egter beskikbaar gestel vir beurse ten behoeve van minderbevoorregte studente.

24 Model C-skole word na wat verneem word, gekenmerk deur hoë vlakke van ouers se betrokkenheid by en ondersteuning van skoolprogramme. Die sin vir eienaarskap en verantwoordelikheid in die ouergemeenskappe word deur hulle beskou as die waardevolste produk van die nuwe stelsel. 'n Nasionale vereniging verteenwoordig alle beheerliggame in onderhandelings met die Departement.

25 Sakebestuur word na wat verneem word, effektief uitgevoer en teen laer nie-personeelkoste-vlakke as voorheen. Skoolgeldinkomste in die Model C-stelsel sal in 1994 na verwagting R700 miljoen bedra. Die geldelas is egter 'n wesenlike probleem vir arm ouers van alle rasse. Dit word in 'n mate verlig deur inkomsteverwante beurse, waarvoor die Departement in 1993 R4,5 miljoen bewillig het.

26 Nagenoeg 10 persent van alle leerlinge in voormalige blanke skole is studente van ander bevolkingsgroepe. Nie al hierdie leerlinge is in Model C-skole nie. (Die voormalige Volksraadstelsel bedryf 'n Model D-kategorie staatskool, bestaande uit skole wat nie langer voldoende deur die blanke bevolking ondersteun is om te bly voortbestaan nie, maar wat nou vir almal deur die Volksraaddiens bedryf word. Aangesien die blanke bevolking in die geheel nie groei nie, en trouens in baie landelike

gebiede afneem, het party Model C-skole meer studente uit ander gemeenskappe gewerf ten einde hulle onderwyskrag op 'n volhoubare vlak te hou.

27 Die oordrag na beheerliggame van feitlik alle skole in die voormalige blanke stelsel word heftig teengestaan deur die onderwys- en politieke strukture van die breë demokratiese beweging, wat dié skuif as 'n eensydige handeling van die vorige minderheidsregering sien om die skole van die blanke gemeenskap uit staatseienaarskap te verwyder en hulle 'n soort beskerming teen direkte inmenging deur 'n demokraties verkose regering te gee.

28 Hierdie siening word betwis deur diegene wat vir die stelsel verantwoordelik is.

29 Privaat skole. Dit is 'n klein en diverse kategorie, administratief versprei oor al die bestaande uitvoerende departemente. Die skole wissel van sukkelende sekulêre en kerkskole wat arm swart gemeenskappe bedien, tot ryk sekulêre of kerkskoolkampusse wat 'n hoofsaaklik welvarende, hoofsaaklik blanke klandisie bedien. Privaat skole, insluitende die rykstes, kan staatsubsidies ontvang, maar party ontvang dit nie. Die per capita-staatsubsidie aan party hoofsaaklik blanke privaat skole is groter as die volle omvang van per capita-staatsbefondsing van staatskole in die DOO-stelsel.

30 'n Groot deel van die privaatskoolsektor is goed georganiseer deur godsdienstig of sekulêr verteenwoordigende liggame soos die Katolieke Instituut vir Onderwys, en die Independent Schools Council, wat gesien wil word as vennote van die Regering in onderwysontwikkeling, nie net vir hulle eie gemeenskappe nie. Sommige van die armste privaat skole wil staatskole of staatsondersteunde skole word. Beheerstrukture wissel, maar dié sektor is oor die algemeen trots op die hoë vlakke van ouerbetrokkenheid, effektiewe hulpbrongebruik, diensetiek, en rekenpligtige bestuur.

Die behoefte aan 'n bestuurde veranderingsproses

31 Die huidige stelsel van organisasie, beheer en befondsing van skole is 'n laslappiepatroon uit die verlede. Dit druis in teen die regte op gelykheid en nie-diskriminasie wat deur die Grondwet gewaarborg word. Dit is disfunksioneel en kan nie onveranderd voortgesit word nie.

32 Die Ministerie van Onderwys is intens bewus van die behoefte aan 'n duidelike strategie om die spanning rondom die kwessies van die beheer en befondsing van skole te ontloot. Die Ministerie moet 'n duidelike boodskap aan die mense van Suid-Afrika deurgee dat die skoolstelsel besig is om gedemokratiseer te word. Die ouers, onderwysers, studente, bestuurders en ander belanghebbendes wat 'n billike en demokratiese oplossing wil hê wat die onderwysbehoefte van alle gemeenskappe ten beste sal dien, het amptelike leiding van die nasionale Ministerie van Onderwys nodig wat hulle sal aanmoedig om hul pogings te versterk. Die Ministerie sal alles doen wat hy op die kort termyn kan doen om hulle te help, binne die bevoegdhede tot sy beskikking kragtens die nuwe Grondwet, terwyl noodsaaklike oorlegpleging onderneem word en planne beraam word vir langtermynverandering.

33 Die Ministerie van Onderwys is sterk van mening dat skole besit moet word deur die gemeenskappe wat daardeur bedien word. In baie skole word sodanige eienaarskap reeds weerspieël deur goeie, verantwoordelike bestuur, met hoë vlakke van gemeenskapsdeelname, ten spyte van die ongelykhede en verwringings inherent in die apartheidgebaseerde organisasie- en befondsingstrukture. Die taak waarvoor die onderwysleierskap te staan kom, is om die beste ervaring van alle dele van die stelsel te erken en, waar nodig, gemeenskappe in staat te stel om hulle beheerstrukture so te herstruktureer dat dit die grondwetlike beginsels van demokrasie en nie-rassigheid weerspieël.

34 Dit is begryplik dat baie ouers, skoolhoofde, onderwysers en studente onseker is oor wat die verandering in die stelsel vir hulle skole en hulself sal inhou. Diegene wat gewoon is aan bestendige skole wat hegte bande met die sosiale, kulturele en godsdienstige lewe van hulle gemeenskappe het en wat gerespekteerde tradisies het, kan voel dat wat vir hulle kosbaar is, bedreig word deur onbekende veranderinge wat nie deur hulle beïnvloed of beheer kan word nie. Gemeenskappe wat deur die vorige politieke bedeling begunstig is, en wat weet dat daar nie van 'n demokraties verkose regering, wat 'n oorweldigend arm kieserskorps verteenwoordig, verwag kan word om hulle voorregte te befonds nie, kan besonder bedug wees oor wat voorlê.

35 Net so koester ouers, onderwysers en studente wat haglike toestande, die gevolg van dekades van te min hulpbronne, onstabiliteit, verkwiste menslike potensiaal en lae moraal, moes hanteer, hoë verwagtinge van 'n regering wat hulle tereg glo tot herstel verbind is.

36 In baie van ons skole worstel skoolhoofde en onderwysers met die uitdagings om studente uit verskillende historiese, kulturele en taalagtergronde op te voed. Die betrokke studente en ouers het vrywillig die spit afgebyt van hierdie veranderinge, wat nou landwyd in skole sal toeneem. Die Regering is van mening dat die oorgrote meerderheid van Suid-Afrikaanse ouers in alle gemeenskappe aanvaar dat skole nie eksklusief op grond van ras behoort te wees of mag wees nie, dat skole demokraties bestuur moet word, en dat staatsbefondsing van skole billik moet wees.

37 Op alle terreine van die ekonomiese, sosiale, godsdienstige en politieke lewe leer Suid-Afrikaners om saam te leef, te werk en te beplan. Gebeure op die terrein van plaaslike regering is potensieel belangrik vir die onderwys. Die sukses van onderhandelingsforums om ooreen te kom oor grense vir plaaslike regerings en die voorbereiding vir die verkiesing van demokratiese, nie-rassige rade in stede, dorpe en landelike gebiede behoort by te dra tot die skepping van 'n nuwe sosiale konteks vir die plaaslike organisering van en beheer oor skole. Die Ministerie van Onderwys stel nie voor dat daar aan plaaslike regerings bevoegdhede verleen word om onderwysdienste te bedryf nie. Dit is 'n saak wat die onderwysdepartemente en provinsiale wetgewers moet oorweeg wanneer nuwe rade vir plaaslike regerings verkies is en gestabiliseer het. Die punt is dat die morele klimaat van samesprekings op nie-rassige plaaslike regeringsvlak waarskynlik 'n soortgelyke proses in plaaslike (of distriks-) beheer oor skole kan beïnvloed, hopelik ten goede.

38 Verandering moet nou deur die nuwe onderwysowerhede op 'n stelselmatige, inklusiewe en volledig deelnemende wyse bestuur word. Die skoolgemeenskappe van onderwysers, studente en ouers, en die breër gemeenskappe wat deur hulle bedien word, moet hulle daarmee kan identifiseer omdat hulle gehelp het om dit tot stand te bring. Onderwysdepartemente moet leiding gee maar nie dikteer nie. Indien ingrypende verandering by gebrek aan deelname deur diegene wie se belange en identiteit op die spel is, deur voorskrifte van bo af op skole afgedwing word, sal die gevolge voorspelbaar rampspoedig wees.

39 Die vraag is nie of die organisasie, beheer en befondsing van die onderwysstelsel sal verander nie. Verandering is onvermydelik en kan nie vertraag word nie. Die vraag is of 'n nuwe en regverdigde bedeling in die skole op die nuwe Suid-Afrikaanse wyse teweeggebring sal word, deur vreedsaam samesprekings te voer ooreenkomstig die letter en gees van die Grondwet, in diens van sowel nasionale eenheid as kulturele verskeidenheid.

40 Die Ministerie van Onderwys is op sy beurt daarvan oortuig dat vrede in die skole 'n voorvereiste vir demokratiese transformasie in die onderwys is. Al die onderwysdoelstellings en Regeringsprogramme hang af van die verwesenliking en handhawing van 'n gedissiplineerde en doelgerigte skoolomgewing, wat toegewy is aan gehalteverbetering dwarsdeur die stelsel. Die Ministerie van Onderwys is daarom verbind tot 'n inklusiewe proses van onderhandelde verandering gerig op die volle demokratisering van skoolorganisasie en -beheer, en die volgende voorstelle word in daardie gees gedoen.

Vestiging van 'n nuwe patroon van eienaarskap, beheer en befondsing van skole

41 'n Nuwe nasionale beleidsraamwerk vir skoolorganisasie is noodsaaklik om 'n vaste basis te verskaf vir optrede deur die provinsiale onderwysdepartemente. Die raamwerk moet die wetlike status van verskillende kategorieë van skole duidelik maak en nasionale norme en standaarde vir skoolbeheer en -finansies vestig.

42 Die raamwerk moet ontwikkel word op die basis van beginsels wat in volle ooreenstemming met die Grondwet is, ooreenkomstig die beste Suid-Afrikaanse ervaring is, maklik verstaanbaar is, en waarskynlik die gehalte en doeltreffendheid van skoolonderwys sal verbeter waar dit die nodigste is.

43 Die Ministerie van Onderwys stel die volgende beginsels voor as basis vir die nuwe beleidsraamwerk vir die eienaarskap, beheer en finansies van skole:

(1) Wetlike kategorieë van skole

- (a) Die skoolkategorieë wat by wet erken word, moet so min moontlik wees.
- (b) Die kategorieë moet gegrond wees op duidelike kriteria soos eienaarskap, befondsing en betrekkinge met onderwysdepartemente.

- (c) Die kategorieë moet landwyd eenvormig wees.
- (d) Die kategorieë moet help om die onbillike en uitgediende skeidings tussen die oorgêrfde skoolkategorieë uit te wis.
- (e) Die kategorieë moet staats-, staatsondersteunde en onafhanklike skole insluit, maar nie daartoe beperk wees nie.
- (f) Die kategorieë moet die grondwetlike bepalings rakende skoleienaarskap akkommodeer.
- (g) Daar moet duidelik verklaarde voorwaardes wees waarvolgens 'n skool of groep skole toegelaat kan word om van kategorie te verander.

(2) Beheer

- (a) Plaaslike onderwys- en opleidingsforums, verteenwoordigend van die belangrikste plaaslike belanghebbendes in die stelsel, moet ingestel word as tussentydse raadgewende en onderhandelingsstrukture. Die verhouding tot en kommunikasiekanaal met die onderskeie provinsiale onderwysdepartemente moet omskryf word.
- (b) Skoolbeheerliggame moet verteenwoordigend wees van die vernaamste belanghebbendes in die skool, en moet die beginsel van skoleienaarskap deur die gemeenskap wat daardeur bedien word, weerspieël.
- (c) In primêre skole bestaan die vernaamste belanghebbendes vir beheerdoeleindes uit ten minste die volgende groepe: ouers, onderwysers en verteenwoordigers van die breër gemeenskap wat deur die skool bedien word.
- (d) In sekondêre skole bestaan die vernaamste belanghebbendes vir beheerdoeleindes uit ten minste die volgende groepe: ouers, onderwysers, studente en verteenwoordigers van die breër gemeenskap wat deur die skool bedien word. Daar word erken dat studente nie aan sommige kategorieë van schoolsake behoort deel te neem nie.
- (e) Die naam 'beheerliggaam' moet as die algemene term gebruik word, maar elke skool se beheerliggaam moet vry wees om sy eie naam te kies (OOSV, OOV, Skoolraad, Beheerliggaam).
- (f) Die samestelling van beheerliggame moet sensitief wees vir rasse- en geslagsverteenvoording.
- (g) Staatsbetrokkenheid by skoolbeheer moet die minimum wees wat vir regs aanspreeklikheid vereis word, en moet in elk geval op deelnemende bestuur gebaseer wees.
- (h) Die besluitnemende bevoegdhede van beheerliggame moet hulle vermoë om doeltreffende diens te lewer, weerspieël.
- (i) 'n Vermoëbouprogram moet gepaard gaan met die verlening van bevoegdhede aan beheerliggame.

(3) Finansies

- (a) Die basis vir geldelike toewysings aan verskillende kategorieë van staats- en staatsondersteunde skole moet billik en deursigtig wees, gemik op die uitwissing van historiese ongelykheid gebaseer op ras en streek, en op die versekering van 'n aanvaarbare onderwysgehalte.
- (b) In die besonder moet 'n eenvormige personeelvoorsieningsformule, gebaseer op leerling-onderwyser-verhoudings, so gou moontlik in volle oorleg met die verteenwoordigende organisasies van die onderwysberoep by staats- en staatsondersteunde skole ingefaseer word.
- (c) Die infasering van die eenvormige personeelvoorsieningsformule moet gebaseer word op aanvaarbare onderwysbeplanningsbeginsels, met aandag aan finansiële vermoë, die fisiese grootte van klaskamers, die getal studente per klas, en personeelimplikasies.

- (d) Hangende die uitslag van 'n oorsig van subsidiebeleid ten opsigte van onafhanklike skole moet die kwalifisering van onafhanklike skole vir staatsubsidies gebaseer word op duidelike en eenvormige kriteria, insluitende die nakoming van grondwetlike waarborge.

44 Hierdie beginsels omvat uiters ingewikkelde regs-, finansiële, administratiewe, onderwys- en politieke kwessies. Die Ministerie van Onderwys sal binne ses weke die voorstelle gebaseer op hierdie beginsels aan sy provinsiale eweknieë in die Raad van Onderwysministers voorlê. Die Ministerie sal sleutelbelanghebbendes in die onderwysstelsel deur die Nasionale Onderwys- en Opleidingsforum en ander liggame nooi om die voorstelle te bespreek en daaroor raad te gee.

45 Die Ministerie se voorstelle sal ten doel hê die instelling van 'n proses van beleidshersiening, deelnemende beplanning en onderhandeling, ten einde volhoubare beleidsposisies te bereik wat in ooreenstemming met die vereistes van die Grondwet is en die breedste moontlike openbare steun geniet.

46 In ooreenstemming met ondernemings wat voor die verkiesing gegee is, sal die hersiening fokus op die kwessie van die regskategorieë van skole, insluitende die status, rol en toekoms van staatsondersteunde skole (insluitende Model C- en plaasskole), en die verhouding van die staat tot onafhanklike skole. Die oorsig sal onderneem word deur 'n spesialiskomitee aangestel deur die Ministerie op die basis van nominasies deur belanghebbendes, en sy opdrag en werkwyse sal in volle oorleg met alle belanghebbendes bepaal word.

II NAKOMING VAN DIE VERBINTENIS TOT GRATIS EN VERPLIGTE ALGEMENE ONDERWYS

Inleiding

1 Onderwysvoorsiening gedurende 'n basiese fase word nou as 'n fundamentele mensereg erken in baie lande, insluitende nywerheids- en ontwikkelende lande. In hierdie lande word die staatsvoorsiening van onderwys in die basiese fase gewoonlik geregverdig op grond van billikheid, dit wil sê, die voorsiening van gratis en verpligte onderwys in die basiese fase is bedoel om te verseker dat alle burgers toegang het tot onderwys van gelyke gehalte.

2 Die Ministerie van Onderwys is verbind tot die voorsiening van tien jaar gratis en verpligte algemene onderwys. Die bereiking van hierdie doel staan sentraal tot die nasionale ontwikkelingsstrategie, maar dit sal harde werk, samewerking en kompromieë vereis van al die onderwysrolspelers, insluitende die staat, opvoeders, ouers en studente.

3 Die verbintenis tot die voorsiening van gratis en verpligte algemene onderwys het groot implikasies vir toegang, gehalte, billikheid en doeltreffendheid in die onderwysstelsel, en die volhoubaarheid van finansiële hulpbronne.

Toegang

4 Die uitbreiding van toegang tot die onderwysstelsel het twee hoofkomponente. Eerstens moet kapasiteit uitgebrei word. Die aantal skole en klaskamers moet vermeerder word sodat daar voldoende plek vir alle kinders is. Dit is ook nodig om te verseker dat hierdie skole voldoende personeel het, dat hulle geleë is waar hulle nodig is en dat hulle werklik toeganklik is vir leerders in hulle gebiede. Dit is 'n vermorsing van hulpbronne om onderbenutte geboue op een plek te hê en oorvol klaskamers op 'n ander plek. Die belangrikste is dat dit nodig is om te verseker dat die huidige kapasiteit ten volle benut word.

5 Tweedens is dit nodig om aandag te gee aan die hindernisse wat sekere kinders verhoed om skool te gaan. Afstand en 'n gebrek aan vervoer, hongerte, gestremdheid, die versorging van jonger broers of susters, vee oppas, huishoudelike take, gebrek aan ouerlike leiding, haweloosheid, die nodigheid om werk te kry en die onvermoë om vir uniforms te betaal is alles faktore wat kinders kan verhoed om in te skryf vir skool of te bly skoolgaan vir die duur van die program.

Gehalte

6 Die bereiking van 10 jaar basiese algemene onderwys het sowel kwantitatiewe as kwalitatiewe dimensies. Enige aanvaarbare omskrywing van basiese algemene onderwys moet nie net die persentasie insluit van die kinders wat op hierdie soort onderwys geregtig is en wat skool bywoon nie,

maar ook die aard en die gehalte van die onderwys wat aangebied word. Die implementering van die gratis en verpligte fase impliseer nie bloot dat formele skoolbywoning verseker moet word nie, maar ook dat daar verseker moet word dat die beskikbare materiaal en menslike hulpbronne by skole voldoende is sodat onderwys van 'n minimum aanvaarbare gehalte kan voortgaan.

7 Miskien die belangrikste uitdaging rakende die verbetering van die gehalte van ons onderwysstelsel is om te verseker dat ons onderwysers goed voorbereid is op die groot verantwoordelikhede wat hulle dra. Dit is noodsaaklik dat onderwysers gehelp word om die deskundigheid en vaardighede te ontwikkel wat hulle in staat sal stel om studente te stimuleer om te leer. Dit is noodsaaklik om te verseker dat kinders voldoende handboeke en onderrigmateriaal het. Die fisiese fasiliteite van skole moet 'n behoorlike leeromgewing verskaf. Baie van ons skole is in 'n toestand van verval. Baie is bouvalle. Voorts kort baie skole basiese meubels, stoorruimte, elektrisiteit, veilige watervoorsiening, toilette, 'n skoolbiblioteek, laboratoriums of ontspanningsfasiliteite.

Gelykheid en billikheid

8 Gelykheid en billikheid by die voorsiening van basiese onderwys is van kernbelang. Die Regering is daartoe verbind om billike toegang tot skoolonderwys en die voordele daarvan te voorsien. Ondanks indrukwekkende toenames in leerlinggetalle gedurende die afgelope twee dekades is 'n beduidende aantal kinders van skoolgaande ouderdom steeds nie op skool nie. Die groot meerderheid van hulle kom uit een of meer van die tradisioneel benadeelde groepe in die samelewing: hulle woon in 'n landelike gebied, of in 'n stedelike nedersetting met 'n hoë digtheid, hulle is arm, en hulle is heel waarskynlik kleurling of swart.

9 Ten einde billike toegang te verkry, is uitgebreide toegang self 'n noodsaaklike eerste stap. Onderwys van goeie gehalte kan nie aan alle kinders verskaf word terwyl party skoolgaan en party nie, of terwyl party bly skoolgaan vir die basiese onderwysfase terwyl ander die skool na 'n jaar of twee verlaat nie. In hierdie opsig is die fondament vir die daarstelling van 'n billike onderwysstelsel om seker te maak dat daar genoeg skole en klaskamers vir alle kinders is.

10 Die volgende stap is om gelykheid van toegang te verseker. Om die ongelykhede van die verlede te verminder, vereis regstellende aksie. Dit is nie genoeg om gewoon aan te kondig dat diskriminasie volgens ras of geslag nou onwettig is nie. Die diskriminasie wat in die verlede ingestel is, was nie net 'n kwessie van die toewysing van hulpbronne of van alledaagse praktyke nie.

11 Dit is dus noodsaaklik om wanbalanse reg te stel wat gegenereer is deur historiese ongelykhede in voorsiening. Daar kan byvoorbeeld begin word met die implementering van voorskoolse programme in gemeenskappe waar hierdie fasiliteit nog nooit verskaf is nie. Maniere moet gevind word om kinders aan te moedig om skole by te woon wat hulle voorheen uitgesluit het. Ouers en hulle kinders moet aangemoedig word om onderwysgeleenthede te benut wat hulle voorheen ontsê is. Voorts moet onderwysinrigtings bewus gemaak word van hulle verantwoordelikheid om hulle werwing te diversifiseer en om te verseker dat hulle inskrywings ooreenkom met die ryk heterogeniteit van ons land.

12 Regstellende aksie beteken byvoorbeeld die verlening van spesiale aanmoediging en ondersteuning aan diegene wat in die verlede diskriminasie ervaar het. Uiteraard hoef nie elkeen dié spesiale bystand te ontvang nie en het nie almal dit nodig nie. Ten einde billikheid te bereik, kan dit dus nodig wees om beleide te volg wat verskillende groepe mense op ietwat verskillende maniere behandel. As meisies sistematies ontmoedig is om vakkombinasies te kies wat wiskunde en wetenskap beklemtoon, dan vereis die bereiking van billike onderwys dat nuwe maniere gevind word om meer meisies aan te moedig om dié vakke te kies.

13 Net soos uitgebreide toegang tot skoolonderwys die eerste stap is tot die bereiking van gelykheid, so is gelyke toegang die eerste stap tot die bereiking van billikheid. In die toekoms sal die sukses in die bereiking van sowel gelykheid as billikheid gemeet word deur te ontleed watter kinders skoolgaan. Ons behoort byvoorbeeld nie tevrede te wees met inskrywings- en vorderingskoerse in basiese algemene onderwys wat beduidend van die een distrik tot 'n volgende wissel nie. Ook moet ons nie 'n skoolstelsel aanvaar waarin party kinders voldoende handboeke vir elke vak en goed toegeruste biblioteke en laboratoriums het, terwyl ander kinders in groot klasse op die vloer sit en boeke, biblioteke en laboratoriums kortkom nie.

14 Dit is uiters belangrik dat namate ons na die doelwit van gelyke toegang beweeg, ons ons aandag vestig op resultate of onderwysprodukte, ten einde te verseker dat alle leerders gelyke geleenthede het. Ons kan nie seker wees dat alle leerders gelyke geleenthede het nie tensy ons deeglik na die onderwysprodukte gekyk het. Staak meisies byvoorbeeld hulle skoolonderwys vroeër as seuns, of omgekeerd? Is slaagsyfers stelselmatig en deurgaans hoër in party streke as in ander? Die bereiking van gelykheid in resultate is veel ingewikkelder en moeiliker as die bereiking van gelyke toegang. Maar ons sou misluk het as ons na enigiets minder gestreef het.

Doeltreffendheid

15 Onderwysdoeltreffendheid is gekoppel aan gehalte van voorsiening. Die bereiking of verbetering van doeltreffendheid in die onderwysstelsel sal van ons vereis om herhalings- en uitsakkoerse te verlaag en die kwaliteit en kwantiteit van die stelsel se uitset te verhoog.

Volhoubaarheid

16 Die voorsiening van gratis en verpligte onderwys kan slegs in 'n konteks van finansiële volhoubaarheid plaasvind. Onderwys vereis aansienlike finansiële hulpbronne. Tans is byna 'n kwart van die staatsbesteding aan onderwys toegewys. Onderwys moet om hulpbronne meeding met ander sektore soos gesondheid, maatskaplike welsyn en behuising, waar die behoeftes ook groot is.

17 Die groot gapings wat gevul moet word tussen skole en gemeenskappe met die hoogste en die laagste besteding per leerling, asook die hulpbronne wat nodig is vir die opvoeding van onderwysers en die oprigting van skole, sal elke jaar 'n groot deel van die onderwysbegroting insluk. Die voorsiening van tien jaar gratis onderwys vir almal sal stygende besteding jaar na jaar beteken, aangesien meer kinders in die stelsel opgeneem word en langer daar bly. As ekonomiese groei boonop traag is, sal die begrotingshulpbronne wat vir die onderwys beskikbaar is, ernstig beperk word. Die herstrukturering van die skoolstelsel moet dus hanteer word op 'n wyse wat die finansiële volhoubaarheid daarvan verseker.

18 Dit is noodsaaklik dat vinnige vordering gemaak word in die rigting van gratis en verpligte algemene onderwys. Onderwysfinansieringsbeleide moet bepaal dat openbare hulpbronne op 'n wyse versprei word wat verseker dat die doelwitte van universele voorsiening en gelykmaking in die korts moontlike tyd bereik word.

Verpligte onderwys

19 Die implikasies van die verskaffing van gratis en verpligte algemene onderwys vir toegang, gehalte en billikheid kan ten beste ondersoek word deur die begrippe "gratis" en "verplig" te skei. Die idee van tien jaar verpligte onderwys impliseer dat alle kinders in die ouderdomsgroep 5-14 by wet verplig sal word om skool te gaan, of andersins dat alle kinders verplig sal word om skool te gaan totdat hulle die ekwivalent behaal het van wat tans as standaard 7 bekend staan.

20 Die belangrikste stremming op die snelle implementering van verpligte onderwys is die vermoë van die onderwysstelsel om die bykomende vraag na skoolonderwys te absorbeer. Die vraag sal van tweeërlei aard wees: dit sal voortspruit uit sowel bevolkingsgroei as die groot aantal kinders van skoolgaande ouderdom wat om 'n verskeidenheid van redes nog nie skoolgegaan het nie.

21 Die ramings van die aantal kinders wat vir die gratis en verpligte fase in aanmerking kom, wissel tussen 850 000 en twee miljoen. In 1990 het die Ontwikkelingsbank van Suider-Afrika geraam dat 14 000 klaskamers elke jaar tussen 1990 en 1995 nodig sou wees om agterstande uit te wis en tred te hou met die groei in leerlinggetalle. Die gemiddelde jaarlikse toename in klaskamers gedurende die vroeë negentigerjare was slegs 6 000.

22 Die Onderwysstigting het geraam dat daar in 1994 'n agterstand van 35 000 klaskamers was, met 'n jaarlikse vraag van 12 500 klaskamers tussen 1994 en 1999, en meer as 16 000 tussen 1999 en 2004. Die koste om die huidige agterstand uit te wis, is op R1,8 miljard geraam, en daar sou jaarliks R600 miljoen vir klaskamerkonstruksie nodig wees net om tred te hou met die groei in leerlinggetalle. Indien die OBSA se ramings van die nie-skoolgaande bevolking korrek is, sal die koste van klaskamerkonstruksie om die kinders buite skoolverband en die toename in leerlinggetalle te akkommodeer, aansienlik hoër as hierdie enorme bedrae wees.

23 Die Regering sal 'n doelbewuste poging aanwend om die tempo te verhoog waarteen skole gebou word, en om die koste laag te hou deur middel van deeglike ontwerp-spesifikasies en veelvuldige gebruik waar nodig. Die konstruksie van skole is egter slegs 'n deel van die probleem. Skole moet voorsien word van elektrisiteit, water en sanitasie. Ook moet personeel, toerusting en onderrigmateriaal voorsien word. Dit behels 'n aansienlike toename in die herhalende koste van die stelsel.

24 **Gegewe die enorme verwagte vraag na skoolonderwys wat voortspruit uit die bevolkings-groei en die bevolking buite skoolverband, en die beperkinge op die vermoë van die onderwysstelsel om hierdie vraag te absorbeer, kan daar realisties eers in 1995 op 'n gefaseerde grondslag begin word met die implementering van die Regering se verbintenis om verpligte onderwys te verskaf. Die afdwinging by wet van verpligte bywoning kan ingefaseer word eers wanneer dit duidelik is dat die kapasiteit vir elke opeenvolgende ouderdomsgroep bestaan en wanneer die aanvoorwerk in die geaffekteerde gemeenskappe gedoen is sodat die volle implikasies van verpligte bywoning verstaan word. Verpligte geboorteregistrasie is 'n noodsaaklike voorvereiste vir die regulering van toelatings tot skool en mettertyd die uitskakeling van leerders bo en onder die maksimum en minimum ouderdom vir skoolbywoning.**

25 Die nasionale Departement van Onderwys en die provinsiale ministeries gee dringend aandag aan die kwessies van die bou van skole, onderwyseropvoeding en die wanverspreiding van onderwysers dwarsdeur die stelsel. Skoolgeboue en onderwysers kan nie oornag geproduseer word nie. Snelle konstruksiemetodes (as fondse beskikbaar is), mobiele klaskamers en dubbelskofte word almal in verskillende dele van die land gebruik en bied potensiële maniere om die probleem te verlig. Die herontplooiing van onderwysers waar die vraag die grootste is, is ingewikkelder, aangesien dit onderhandelinge met hulle organisasies en talle persoonlike besluite behels. Die implementering van verpligte onderwys vir die 10-jaar-fase sal dus in groot mate afhang van die spoed waarmee hierdie probleme hanteer kan word.

26 **Die Ministerie van Onderwys beoog dat die implementeringsfase in Januarie 1995 'n aanvang neem met die inskrywing van alle sesjarige kinders in graad 1.**

27 Dit is in hierdie stadium onmoontlik om die preprimêre of beginnersjaar verpligtend te maak, gegewe die enorme tekorte aan paslik opgeleide onderwysers en geskikte fasiliteite vir vyfjariges. Die Ministerie van Onderwys is egter verbind tot 'n nuwe nasionale inisiatief ten opsigte van Kleuterontwikkeling, waarvan die behoeftes van die beginnersjaar vir vyfjariges 'n belangrike deel uitmaak. Die nuwe struktuur van die Departement van Onderwys maak spesifiek voorsiening vir die nuwe Kleuterontwikkelingsprogram. Die jaar 1995 moet hoofsaaklik gebruik word vir die beplanning van die ontwikkeling van die beginnersjaar. 'n Reeks opsies sal oorweeg moet word, insluitende sowel skoolgebaseerde verskaffing waar geskikte personeel en fasiliteite bestaan, as paslik geakkrediteerde gemeenskapsgebaseerde inrigtings wat 'n per capita-subsidie sal ontvang.

28 **Namate die vermoë van die stelsel as geheel toeneem, sal verpligte onderwys na elke ouderdomsgroep uitgebrei word.**

29 Verpligte onderwys hou per definisie sekere regsimplikasies vir ouers in. Ouers sal by wet verplig word om te verseker dat hulle kinders skoolgaan tydens die fase waarin dit verpligtend geag word. In die lig van die kapasiteitsprobleem sal die Regering moontlike wetstoepassingsmaatreëls hersien wanneer dit duidelik is dat alle kinders van 'n besondere ouderdomsgroep in die skool geakkommodeer kan word, ouers paslik voorberei is op die implikasies van verpligte bywoning en 'n gepaste diens beskikbaar is om nie-bywoning te hanteer.

Gratis onderwys

30 Die Regering se vermoë om "gratis onderwys" te implementeer sal bepaal word deur die vlak van openbare hulpbronne wat beskikbaar is vir die onderwyssektor. Tans verbruik onderwys 22,5 persent van die totale staatsbegroting en ongeveer 7 persent van die land se BBP. Volgens albei hierdie maatstawwe tel Suid-Afrika onder die hoogstes in die wêreld in verhouding tot sy vlak van ontwikkeling.

31 Soos die bespreking in Deel 4 aangedui het, sal die mate waarin bykomende begrotingshulpbronne vir onderwys beskikbaar gestel word, van 'n aantal faktore afhang, veral die ekonomiese groeikoers in die land, die behoeftes van mededingende sektore soos gesondheid, maatskaplike welsyn en behuising, en Kabinetsbesluite oor ontwikkelingsprioriteite.

32 Tweedens, en waarskynlik belangriker vanweë die implikasies daarvan vir die onmiddellike termyn, is die koste van onderwys 'n direkte funksie van die gehalte van die diens wat verskaf word. Dit beperk die idee van gratis en verpligte onderwys in belangrike opsigte. Eerstens impliseer dit dat skoolonderwys van 'n sekere aanvaarbare gehalte aan almal beskikbaar gestel moet word, nie sommer enige vlak van skoolonderwys hoe swak en ondoeltreffend ook al nie. Hoewel dit egter belangrik is om presies te omskryf wat die minimum aanvaarbare standaard uitmaak, sal die idee van skoolonderwys van 'n maksimum bekostigbare gehalte waarskynlik ook geïmpliseer word. In gevalle waar gesinne gebruik wil maak van skoolonderwys van 'n hoër gehalte, kan dit nodig wees dat hulle dit wat uit openbare fondse bekostig kan word, deur hulle eie private hulpbronne aanvul.

33 **Met ander woorde, die staat kan moontlik nie waarborg om gratis skoolonderwys te verskaf op alle gehaltevlakke bokant dit wat geag word bekostigbaar vir almal te wees nie.**

34 In die eerste plek sal die staat se vermoë om 10 jaar gratis onderwys te befonds, dus bepaal word deur die vlak van finansiële hulpbronne beskikbaar vir onderwys in die algemeen. Soos die bespreking in Deel 4 duidelik gemaak het, is 'n bykomende komplikasie dat die huidige patroon van onderwysfinansiering gekenmerk word deur groot wanverhoudings in per capita-besteding volgens ras, veral tussen die voormalige blanke en Indiëronderwysstelsels aan die een kant en die swart en die kleurlingstelsels aan die ander kant. Hierdie wanverhoudings is hoofsaaklik te wyte aan die relatief hoë onderwyserkwalifikasies en laer onderwyser-leerling-verhoudings in eersgenoemde stelsels.

35 Onder hierdie omstandighede sal dit moeilik wees om herverspreidingsstrategieë oor die kort termyn doeltreffend te implementeer en terselfdertyd die grootskaalse aflegging van onderwysers in die voormalige driekamerdepartemente te vermy. Wat duidelik genoeg is, is dat, gegewe die trae ekonomie en die Regering se ferm verbintenis tot fiskale dissipline, die beskikbare begrotingshulpbronne om die onderwyssektor te befonds, ernstig beperk is. Die staat kan nie alle skole befonds op die vlak van per capita-besteding wat tans heers in die dele van die stelsel wat in die verlede die hoogste vlakke van befondsing geniet het nie. Daar word byvoorbeeld geraam dat die befondsing van tien jaar gratis onderwys vir almal op die vlak van subsidiëring in die skole van die voormalige Volksraad die finansiële las van die staat van R12 miljard tot R34 miljard teen 1992-pryse sal verhoog.

36 Die idee van gratis skoolonderwys impliseer skoolonderwys van 'n sekere aanvaarbare gehalte wat aan almal beskikbaar gestel sal word. Dit sou beteken dat swart skole 'n hoër vlak van subsidiëring sal ontvang as wat hulle tans ontvang. Mettertyd sal daar egter 'n sameloop wees van hoër gesubsidieerde skole en laag gesubsidieerde skole in die rigting van gelyke per capita-subsidiëring. Met ander woorde, gelyke per capita-subsidiëring sal teweeg gebring word deur laer onderwyser-leerling-verhoudings in benadeelde skole en hoër onderwyser-leerling-verhoudings in die bevoordeelde skole. Meer hooggekwalifiseerde onderwysers sal nodig wees in die voormalige kleurling en swart skole.

Gelde in staats- en staatsondersteunde Algemene en Verdere Onderwys

37 Die implikasies van so 'n idee van gratis skoolonderwys moet verduidelik word. Die implementering van 'n aanvaarbare vlak van skoolonderwys wat ten volle deur die staat gefinansier word, sal eerstens verseker dat die salarisse van alle onderwysers teen die toepaslike personeelvoorsieningsvlak betaal word.

38 Tweedens sal dit verseker dat 'n voldoende vlak van hulpbronne, veral ten opsigte van toerusting, boeke, onderrigmateriaal en fasiliteite, verskaf word in behoeftige gemeenskappe en gebiede waar sulke hulpbronne histories nie beskikbaar was nie. Hierdie behoeftes sal bepaal word op die grondslag van 'n Skoolbehoefteregister wat saamgestel sal word uit 'n landwyse audit van skole, wat in 1994 en 1995 onderneem sal word en wat gebruik sal word om die verspreiding van hulpbronne vir onderwys in die 1995/96-begroting te beïnvloed. Die tussentydse uitgebreide Komitee van Onderwysdepartementshoofde sal hierdie werk koördineer.

39 **Dit sal skole vry staan om gelde te vra, waarvan die vlak bepaal sal word deur die vermoë van die gemeenskap om te betaal en/of die gehalte van skoolonderwys wat daardie gemeenskap bekostigbaar ag bo die 'aanvaarbare minimum' wat die staat uit openbare fondse verskaf. Om billikheid te bevorder, is dit van die allergrootste belang om te verseker dat kinders nie vanweë 'n onvermoë om te betaal uit skole uitgesluit word nie.**

40 In die huidige stelsel geskied die betaling van gelde in 'n verskeidenheid van vorme, wat wissel van dié wat by die Model C-skole betaal word tot bydraes van relatief arm gemeenskappe vir skoolboupprogramme.

41 Die Regering se bedoeling is om te verseker dat daar in die aanvanklike fases van die implementering van gratis onderwys nie van arm gemeenskappe, veral dié in landelike gebiede, verwag sal word om te betaal vir die kapitaal- en onderwyserskoste van onderwys nie. Die betaling van gelde moet 'n opsie wees waaroor skole en gemeenskappe saam besluit.

42 Die idee van 'gratis onderwys' word dus gestrem deur die beperkte openbare hulpbronne wat beskikbaar is vir onderwys in verhouding tot die omvang van die behoeftes in veral swart gemeenskappe. Dit dui daarop dat die staat skoolonderwys van 'n aanvaarbare gehalte sal verskaf en dat die betaling van gelde 'n opsie is wat skole en gemeenskappe moet oorweeg as hulle skoolonderwys van 'n gehalte wat hoër is as dit wat die staat kan bekostig, wil aanbied.

43 Gegewe die rasse- en streekongelykhede in die onderwysstelsel wat hierdie Regering geërf het, sal die verskaffing van selfs 'n minimum aanvaarbare vlak van onderwysgehalte 'n aansienlike herverspreiding behels van hulpbronne wat aan nie-personeelbesteding toegewys is, vanaf die histories bevoorregte sektore na die histories benadeelde sektore. Aangesien daar verwag kan word dat gelde by laasgenoemde sal styg, kan dit nodig wees dat die staat oorweging skenk aan die ontwikkeling van 'n subsidiestelsel ten einde die toegang van arm studente tot veral die Model C-skole aan te moedig.

44 Dit is nodig om vrese van arm gemeenskappe te besweer dat die instelling en implementering van 'gratis en verpligte algemene onderwys' 'n algehele afwesigheid impliseer van staatsubsidiëring van leerlinge in standers 8 tot 10. Dit is beslis nie die geval nie. Staatsubsidiëring van senior sekondêre onderwys is van wesenlike belang om te verseker dat 'n beduidende deel van die leerlinge uit alle Suid-Afrikaanse gesinne, veral dié uit sosio-ekonomies benadeelde agtergronde, in staat is om tot op en verby matrikulasievlak te vorder.

45 Die vlak van staatsubsidiëring van senior sekondêre onderwys sal baie duidelik afhang van die vlak van per capita-besteding wat aan die algemene onderwyssektor in die verpligte fase toegewys word. Ten einde billikheid te bevorder, sal dit egter gepas wees om senior sekondêre onderwys volgens sosio-ekonomiese status te befonds. Met die oog op 'n 'vermoë om te betaal'-skema sal 'n middeletoets ingestel moet word, en afhangende van die beskikbare hulpbronne sal 'n reeks gelde vasgestel moet word in verhouding tot die inkomste van ouers.

DEEL 6
SLOT

SLOT

- 1 Hierdie dokument verteenwoordig die eerste treë op die lang pad na die herstrukturering van die onderwys in Suid-Afrika. Die onderwysprobleme van ons land lê diep en daar is geen maklike of kitsoplossings nie. Selfs as veranderinge op onderwysterrein breë steun geniet, kos dit noodwendig 'n paar jaar om die hele stelsel te deursuur omdat onderwyssiklusse meesal baie lank is.
- 2 Die beleidsraamwerk in hierdie dokument uiteengesit, maak nie die Regering se finale bloudruk vir die omskepping van die onderwys uit nie. Die beleidsvoorstelle gee aandag aan die terreine wat dringend rigtinggewing nodig het in die nuwe Regering se strewe om die gefragmenteerde en etnies gebaseerde apartheidonderwysstelsel te omskep in 'n nie-rassige onderwys- en opleidingstelsel.
- 3 Die Ministerie van Onderwys sal in die toekoms verdere beleid ontwikkel en is daartoe verbind om dit in oorleg met alle belanghebbendes en rolspelers te doen.
- 4 Die beleidsvoorstelle in hierdie konsepdokument uiteengesit, is daarop gemik om fundamentele verandering in die aard en inhoud van ons onderwys- en opleidingstelsel te begin. Die voorstelle is bedoel om demokratisering, 'n duidelike raamwerk vir regstelling, billikheid en die transformasie van ons onderwysburokrasie te verseker. Dit is 'n uitdaging wat ons slegs gesamentlik en in vennootskap met alle sektore van die Suid-Afrikaanse samelewing die hoof kan bied.
- 5 Die Ministerie van Onderwys hou in gedagte dat die stryd ter wille van 'n demokratiese onderwysstelsel 'n beslissende rol gespeel het in die bepaling van die parameters van verandering. Die winste van hierdie stryd is behaal teen buitensporige menslike en maatskaplike koste. Ons huldig diegene wat so hard gestry het vir die mensereg van vrye en gelyke basiese onderwys.
- 6 Ons is dit aan hulle, aan onself en aan komende geslagte verskuldig om ondubbelsinnig weg te breek van die opvoedkundige verwaarlosing en wanbestuur van die verlede. Die Ministerie van Onderwys versoek alle Suid-Afrikaners om hulle aan te sluit by die projek om 'n demokratiese onderwys- en opleidingstelsel te vestig wat die deure tot kennis en kultuur vir almal sal open en wat sal verseker dat die menslike hulpbronne en potensiaal van ons nasie ten volle ontwikkel word.

