

**DIE WENSLIKHEID VAN GEREGETELIKE BEHEER OOR DIE WERKSAAMHEDE  
VAN STAATSDEPARTEMENTE MET BESONDERE VERWYSING NA  
DIE DEPARTEMENT VAN BINNELANDSE SAKE**

deur

**MICHAEL VAN HEERDEN**

voorgelê ter vervulling van die vereistes vir  
die graad

**MAGISTER ARTIUM**

in die vak

**PUBLIEKE ADMINISTRASIE**

aan die

**UNIVERSITEIT VAN SUID-AFRIKA**

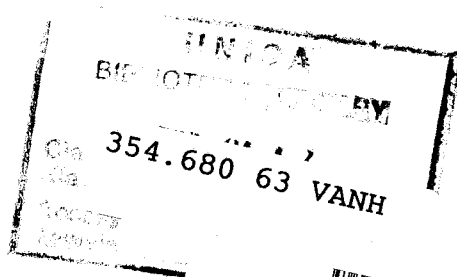
**STUDIELEIER: PROF DJ BRYNARD  
MEDESTUDIELEIER: PROF D MARAIS**

**JUNIE 1994**

**DANKBETUIGING**

Graag wil ek my dank uitspreek teenoor:

- Hom wat alles moontlik maak en aan my die insig en vermoë gegee het om die verhandeling te kon skryf;
- my studieleier, Professor DJ Brynard, en medestudieleier, Professor D Marais, vir hulle leiding, geduld, bystand en opbouende kritiek;
- die Departement van Binnelandse Sake vir die toestemming aan my verleen om departementele bronne te gebruik; en
- my vrou Anne-Marie, en ons drie kinders Yolandé, Celesté en Quintin, vir hul opoffering en geduld oor die lang tydperk wat ek hulle afgeskeep het.



## **OPSOMMING**

Die studie is onderneem om die wenslikheid van geregtelike beheer wat die Hooggeregshof van Suid-Afrika oor die werksaamhede van staatsdepartemente uitoefen te bepaal. Daar word na die funksies van die Departement van Binnelandse Sake verwys ten einde bepaalde werksaamhede van daardie Departement as voorbeeld te laat dien in die beantwoording van bogestelde vraag.

Ter aanvang word voor-unie regeringinstellings en -openbare dienste, die ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente en die doelgerigtheid van openbare dienste beskryf. Daarna word die wyses waarop beheer oor die werksaamhede van 'n staatsdepartement asook hoe beheer in 'n departement uitgeoefen word, uiteengesit. Nadat die doeltreffendheid en effektiwiteit van bestaande beheer ontleed, en die beheer wat die Hooggeregshof uitoefen van dié van ander beheerinstellings onderskei word, word geregtelike beheer en statutêre beperkings daarop beskryf. Die studie strek oor 'n tydperk wat eindig op 27 April 1994.

Daar is bevind dat geregtelike beheer afsonderlik of tesame met ander wyses van beheer, en sonder statutêre beperkings daarop, uitgeoefen behoort te word.

## **SUMMARY**

The study was undertaken to determine the desirability of judicial control which the Supreme Court of South Africa exercises over the activities of state departments. The functions of the Department of Home Affairs are referred to in order that particular activities of that Department may serve as an example when answering the above-stated question.

Initially, government institutions and public services prior to union, the origin of South African state departments and the purpose of public services are described. Thereafter the modes by which control is exercised over the activities of a state department and how control is exercised in a department, are set out. After an analysis of the efficiency and effectiveness of existing control, and the control exercised by the Supreme Court is distinguished from that of other controlling institutions, judicial control and statutory limitations thereon are described. The study covers a period ending on 27 April 1994.

It is found that judicial control should be exercised separately or in conjunction with other modes of control, and without statutory limitations.

## **Key terms**

Control

Judicial control

State departments

Controlling institutions

Administrative functions

Public services

Welfare of inhabitants

Rights and interests

Purpose

Efficiency and effectiveness

## INHOUDSOPGAWE

### HOOFSTUK 1

<b>INLEIDENDE VERDUIDELIKING VAN DIE VERHANDELING</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Rede vir studie	1
1.3 Doelwit van studie	3
1.4 Verkryging van inligting	4
1.5 Begrensing van studie	4
1.6 Terminologiese aspekte	5
1.7 Verwysingstegniek	7
1.8 Opsomming van hoofstukke	7

### HOOFSTUK 2

<b>STAATSDEPARTEMENTE IN SUID-AFRIKA: 1652-1994</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding	10
2.2 Oorsig oor voor-unie regeringinstellings en openbare dienste	12
2.2.1 Kaap die Goeie Hoop: 1652-1910	12
2.2.1.1 Hollands-Oos-Indiese Kompanjie: 1652-1795	13
2.2.1.2 Eerste Britse besetting: 1795-1803	14
2.2.1.3 Bataafse tydperk: 1803-1806	15
2.2.1.4 Tweede Britse besetting: 1806-1910	16
2.2.1.5 Voor-Unie openbare diens: 1872-1910	17
2.2.2 Natal: 1836-1910	18

2.2.3	Transvaal:1838-1910 . . . . .	19
2.2.4	Oranje-Vrystaat:1820-1910 . . . . .	20
2.3	Ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente:1910 . . . . .	20
2.4	Departemente en openbare dienste:1910-1994 . . . . .	25
2.5	Departemente ingevolge die grondwetlike bedeling: 1984-1994 . . . . .	26
2.6	Departementalisasie . . . . .	29
2.6.1	Bediening volgens die doelwit . . . . .	30
2.6.2	Indiensneming van die proses . . . . .	30
2.6.3	Inwoners wat bedien word . . . . .	31
2.6.4	Bedieningsgebied . . . . .	31
2.7	Doelgerigtheid van die werksaamhede van 'n departement . . . . .	32
2.8	Samevatting . . . . .	35

### HOOFSTUK 3

	<b>FUNKSIES EN STRUKTUUR VAN DIE DEPARTEMENT VAN BINNELANDSE SAKE . . . . .</b>	<b>38</b>
3.1	Inleiding . . . . .	38
3.2	Ontstaan van Departement van Binnelandse Sake . . . . .	39
3.3	Missie van Departement van Binnelandse Sake . . . . .	41
3.4	Doelwitte van die Departement van Binnelandse Sake: 1910-1994 . . . . .	44
3.5	Gesagshierargie van Departement van Binnelandse Sake . . . . .	46
3.5.1	Gesagstruktuur en beheer . . . . .	47
3.5.2	Leidinggewende komponent . . . . .	48
3.6	Werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake . . . . .	49

3.6.1	Verdeling van funksies . . . . .	49
3.6.1.1	Hoofdirekoraat: Administrasie . . . . .	50
3.6.1.2	Hoofdirekoraat: Burgersake . . . . .	54
3.6.1.3	Hoofdirekoraat: Migrasie . . . . .	55
3.6.1.4	Hoofdirekoraat: Sentrale Statistiekdiens . . . . .	56
3.6.1.5	Hoofdirekoraat: Staatsdrukkery . . . . .	57
3.6.2	Aard en omvang van bepaalde werksaamhede aangaande migrasie en burgersake . . . . .	58
3.6.2.1	Visums . . . . .	58
3.6.2.2	Permit vir permanente verblyf in die Republiek van Suid-Afrika . . . . .	59
3.6.2.3	Verwydering uit die Republiek van Suid-Afrika van persoon in openbare belang . . . . .	59
3.6.2.4	Handeling, lasgewing of lasbrief van Minister van Binnelandse Sake of immigrasiebeampte . . . . .	60
3.6.2.5	Paspoorte en reisdokumente . . . . .	60
3.6.2.6	Inligting in die bevolkingsregister . . . . .	61
3.7	Samevatting . . . . .	61

## HOOFSTUK 4

	<b>BEHEER OOR DIE WERKSAAMHEDE VAN 'N STAATSDEPARTEMENT . . .</b>	<b>64</b>
4.1	Inleiding . . . . .	64
4.2	Verklaring van beheer . . . . .	65
4.3	Wyses waarop beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitgeoefen word . . . . .	67
4.3.1	Interne beheer . . . . .	68
4.3.1.1	Hoof van 'n departement . . . . .	68

4.3.1.1.1	Aanstelling van departementshoof en verantwoordelikheid van pos . . . . .	68
4.3.1.1.2	Bestuursselfstandigheid . . . . .	69
4.3.1.1.3	Besigheidsbestuursbenadering . . . . .	70
4.3.1.1.4	Desentraliseerde funksionering . . . . .	71
4.3.1.1.5	Beheer deur hoof van departement . . . . .	72
4.3.1.1.6	Beheer deur departementshoof as rekenpligtige beampte . . . . .	74
4.3.1.2	Toesighouers . . . . .	74
4.3.1.3	Wyses van interne beheer . . . . .	76
4.3.1.3.1	Skriftelike verslae . . . . .	76
4.3.1.3.2	Inspeksies . . . . .	76
4.3.1.3.3	Rekenmeesters . . . . .	76
4.3.1.3.4	Oudit . . . . .	77
4.3.1.3.5	Statistiese verslae . . . . .	77
4.3.1.4	Wyse van uitoefening van interne beheer . . . . .	77
4.3.2	Eksterne beheer . . . . .	79
4.3.2.1	Staatspresident . . . . .	79
4.3.2.2	Parlement . . . . .	80
4.3.2.2.1	Parlementêre beheer oor uitvoerende gesag . . . . .	80
4.3.2.2.2	Wetgewende gesag . . . . .	81
4.3.2.2.3	Parlementêre debatte . . . . .	82
4.3.2.2.4	Interpellasies . . . . .	82
4.3.2.2.5	Parlementêre komitees . . . . .	83
4.3.2.3	Ministers van die kabinet en ministersrade . . . . .	86



4.3.2.4	Kommissie vir Administrasie . . . . .	88
4.3.2.5	Hooggeregshof van Suid-Afrika . . . . .	90
4.3.2.6	Ombudsman . . . . .	92
4.3.2.7	Ouditeur-generaal . . . . .	95
4.3.2.8	Tesourie . . . . .	97
4.4	Doeltreffendheid en effektiwiteit van bestaande beheer . . . . .	99
4.5	Samevatting . . . . .	106

## HOOFSTUK 5

### GEREGTELIKE BEHEER OOR ADMINISTRATIEWE HANDELINGE . . . . . 109

5.1	Inleiding . . . . .	109
5.2	Aard van geregtelike beheer . . . . .	111
5.3	Noodsaaklikheid van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement . . . . .	114
5.3.1	Verantwoordbaarheid teenoor inwoners van land . . . . .	114
5.3.2	Afdwinging van verantwoordelikheid teenoor inwoners . . . . .	116
5.4	Beperkings op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdheid . . . . .	119
5.4.1	Regstreekse uitsluitingsbepaling . . . . .	119
5.4.2	Beperkingsbepaling . . . . .	121
5.4.3	Subjektiewe uitdrukking . . . . .	122
5.5	Onwenslikheid van beperkings op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdheid . . . . .	124
5.6	Uitwerking van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n staatsdepartement . . . . .	127

5.7	Ononderskeidende kenmerke van die Hooggeregshof as 'n beheerinstelling . . . . .	130
5.8	Samevatting . . . . .	135

## HOOFSTUK 6

### **SAMEVATTING, GEVOLGTREKKINGS EN VOORSTELLE . . . . . 138**

6.1	Samevatting . . . . .	138
6.2	Gevolgtrekkings . . . . .	147
6.3	Voorstelle . . . . .	151

## BRONNELYS

Boeke . . . . .	153
Amptelike publikasies . . . . .	156
Proefskrifte . . . . .	157
Wette . . . . .	157
Tydskrifte . . . . .	159
Proklamasies en Goewermentskennisgewings . . . . .	162
Amptelike bronne . . . . .	162
Hofbeslissings . . . . .	163

## HOOFSTUK 1

### INLEIDENDE VERDUIDELIKING VAN DIE VERHANDELING

#### 1.1 Inleiding

Die oogmerk met die inleidende hoofstuk is om vir die leser 'n verwysingsraamwerk te skep, waarbinne die tema van die verhandeling behandel sal word. Gevolglik begin die hoofstuk met 'n verklaring van die rede waarom die studie onderneem is. Dit word gevolg deur 'n uiteensetting van die doelwit van die studie en die wyse waarop inligting vir die studie verkry is. Die begrensing van die studie word deur 'n verduideliking van terminologiese aspekte en 'n verduideliking van die verwysingstegniek gevolg. Ten slotte word 'n opsomming van die opeenvolgende hoofstukke van die studie gegee.

#### 1.2 Rede vir studie

Die regeerfunksie van die regering-van-die-dag sluit in, onder andere, om die algemene welsyn van die inwoners van Suid-Afrika te bevorder deur in hulle behoeftes te voorsien. Die omvang van dié taak is omvattend en die uitvoering daarvan doen die regering deur middel van staatsdepartemente. Elke departement word ingestel met die doelwit om 'n bepaalde openbare diens of dienste te lewer. Die regering bepaal die beleid ingevolge waarvan die beamptes werksaam in 'n departement die uitvoeringshandeling ter lewering van die openbare diens aan die inwoners, behoort te verrig. Sodanige beleid word in wetgewing wat die Parlement goedkeur vasgelê (Cloete 1989:122-123).

Die ordelike lewensbestaan van die inwoners is van openbare dienste afhanklik en daarom behoort sodanige dienste bevredigend en behoorlik gelewer te word en tred te hou met die veranderende omstandighede rondom die daaglikse lewensbestaan van die inwoners. In daardie verband het politieke instellings soos die Parlement, die Staatspresident, die kabinet en ministers, onder andere, 'n verantwoordelikheid

teenoor die inwoners om toe te sien dat die werksaamhede van 'n departement, dit wil sê die uitvoeringshandeling wat beamptes verrig, ooreenkomstig die neergelegde beleid geskied en dat daar bevredigende openbare dienste gelewer word. Die vermelde instellings kom hulle verantwoordelikheid na deur beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen. Benewens die vermelde wyse van beheer, oefen ander instellings buite 'n departement, onder andere die Tesourie, die Ombudsman en die Hooggeregshof van Suid-Afrika, ook op 'n bepaalde wyse beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Beheer word ook binne 'n departement deur die beamptes self uitgeoefen (Hanekom et al 1983:135-136).

Beamptes in 'n departement is verplig om volgens die voorgeskrewe beleid uitvoeringshandeling te verrig in die lewering van openbare dienste, maar dit bly egter 'n feit dat sodanige uitvoeringshandeling soms nie in lyn is met die voorgeskrewe beleid van die departement nie en dan aanleiding gee tot ontevredenheid onder die inwoners van die land (Hanekom et al 1987:169). In sodanige geval word die regte en belange van die inwoners tot hulle nadeel aangetas en benodig die inwoners 'n remedie teen en regstelling van die inbreukmaking op hulle regte en belange.

Ten aansien van die voorafgaande feitestel ontstaan die vraag of die bestaande wyses van beheer in omvang voldoende is om te verseker dat 'n openbare diens doeltreffend en effektief gelewer word. Dit word in die studie voorgehou dat die Hooggeregshof van Suid-Afrika waarskynlik 'n meer doelmatige beheer as ander openbare beheerinstellings oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen omdat slegs die Hooggeregshof -

- \* 'n geregtelike bevel kan maak wat afgedwing kan word ten einde 'n beampte se uitvoeringshandeling wat in stryd is met die voorgeskrewe beleid van die departement, reg te stel;
- \* riglyne in 'n geregtelike bevel kan stel wat deur beamptes gevolg behoort te

word in die verrigting van openbare uitvoeringshandelinge; en

- \* die regte en belange van die inwoners van die land deur middel van geregtelike bevele kan beskerm.

In die lig van die feit dat die Hooggeregshof oor geregtelike bevoegdhele beskik, ontstaan 'n verdere vraag of daar statutêre beperkings op die hersieningsbevoegdhele van die Hooggeregshof behoort te wees. Dit het tot gevolg dat die Hooggeregshof verhinder word om bepaalde uitvoeringshandelinge van beamptes in 'n departement te hersien. Die beheer wat die Hooggeregshof deur middel van geregtelike hersiening oor die werksaamhele van 'n departement uitoefen, kan juis bydra om te verseker dat uitvoeringshandelinge in die lewering van openbare dienste wetlik korrek verrig word.

In die studie sal die verskillende wyses van beheer oor die werksaamhele van 'n departement asook beheer deur die beamptes binne 'n departement ontleed word ten einde die wenslikhele van geregtelike hersiening oor die werksaamhele van 'n departement te bepaal.

### **1.3 Doelwit van studie**

Die doelwit van die studie is om aan die hand van wetenskaplike navorsing antwoorde op die voorafgaande vrae te vind. Wetenskaplike navorsing veronderstel die ontwikkeling van metodes van sistematiese ondersoek met die doel om die waarheid vas te stel. Wetenskaplike navorsing kan ook beskou word as die verkryging van die waarheid en die verkondiging daarvan. Met wetenskapsbeoefening word daar onder andere gestreef om iets te beskryf en te verklaar (Botes 1987:30,31,35 en 46). As gevolg van wetenskaplike navorsing kan voorstelle gemaak word wat in praktyk 'n nut kan hê.

Die voorstelle aan die einde van die verhandeling behoort bloot as insette gesien te word aan die hand waarvan beheer oor die werksaamhele van 'n departement

bevorder kan word ten einde openbare dienste op die mees doeltreffende en effektiewe wyse in die belang van die inwoners van Suid-Afrika te lewer.

#### 1.4 Verkryging van inligting

In 'n poging om agtergrond vir die studie te verkry, is sekondêre bronne oor die onderwerp geraadpleeg. Daarna is toepaslike en beskikbare primêre bronne geraadpleeg ten einde die onderwerp in besonderhede na te vors.

Vir die verkryging van bronne is daar van die Staats-, Kommissie vir Administrasie- en departementele biblioteke gebruik gemaak. Bronne is ook van Unisa se biblioteek bekom. Departementele dokumente, omsendbriewe en verslae van die Departement van Binnelandse Sake is ook benut.

Goedkeuring vir insae in die betrokke amptelike dokumente en dat inligting vanuit dokumente in die verhandeling gebruik mag word, is deur die Direkteur-generaal van die Departement van Binnelandse Sake op 1 Februarie 1991 verleen. Die goedkeuring is verleen onderworpe aan die voorwaarde dat gevalle waaraan private persone se name gekoppel kan word, nie beskryf mag word nie.

#### 1.5 Begrensing van studie

Openbare dienste is in Suid-Afrika aan die inwoners van die land gelewer sedert die aankoms van Jan van Riebeeck in 1652. Die studieterrein van die verhandeling is egter slegs op die werksaamhede van 'n departement, in die lewering van 'n openbare diens, toegespits soos dit uitgevoer word in terme van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983)**, wat op 3 September 1984 in werking getree het. 'n Oorsig oor voor-unie regeringinstellings en openbare dienste asook die ontwikkeling van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente voor die in werkingtreding van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, sal inderdaad as 'n noodsaaklike aanloop tot die studie in Hoofstuk 2 verskaf word. Die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, het na die algemene

verkiesing op 27 April 1994 verval en derhalwe strek die studie tot die herroepingsdatum van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**. Enige strukturele of ander verwickelinge rondom die werksaamhede van 'n departement wat na die vermelde herroepingsdatum plaasvind, is gevolglik nie in berekening gebring vir doeleindes van die studie nie.

## 1.6 Terminologiese aspekte

Die aanwending van eenvoudige en duidelike terminologie in die verhandeling sal verseker dat die korrekte interpretasie aan die terme gegee word. Terminologiese verwarring is 'n vraagstuk wat in alle sosiale wetenskappe manifesteer, en dan veral ook in die Publieke Administrasie (vergelyk Roux 1966:218), en daarom is dit nodig om die terme wat by herhaling in die verhandeling gebruik word, vir doeleindes van hierdie studie, duidelik te omskryf. Die doelwit is om slegs daardie terminologie wat prominent en herhaaldelik in die studie voorkom te omskryf. Ander terminologie sal deur die verloop van die studie, wanneer dit ter sprake is, omskryf word.

Vir die doeleindes van die studie is 'n **instelling** 'n struktuur van mense wat besluite neem en uitvoer (Roux 1966:255). Daar word deurgaans in die verhandeling na instelling verwys en dit verwys na 'n publieke instelling wat met publieke geld funksioneer (Brynard 1987:13).

**Doeltreffendheid** is die grootste moontlike kwalitatiewe en kwantitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes van die samelewing met die mees doelmatige gebruik van beperkte hulpbronne beskikbaar binne die raamwerk van riglyne soos die handhawing van openbare verantwoordelikheid, eerbiediging van demokratiese vereistes, redelikheid en billikheid en die erkenning van die oppergesag van die Wetgewende Gesag (Brynard 1988(b):5).

**Effektiwiteit** is die waarneembare graad van behoeftebevrediging wat ervaar word deur betrokkenes as gevolg van 'n diens wat gelewer word. Effektiwiteit

weerspieël dus die kwaliteit van 'n diens wat gelewer word (Brynard 1988(b):5).

Waar daar in die verhandeling na ampte en amptelike instellings verwys word, word 'n reël van spesifiekheid, soos deur die Staatstaaldiens aanbeveel, gevolg. Dit behels dat indien 'n bepaalde amp (byvoorbeeld die Minister van Landbou) of instelling (byvoorbeeld die Departement van Landbou) in die verhandeling gebruik word, en die term **die Minister** of **die Departement** daarna gebruik word met die bedoeling om na die voorafvermelde amp of instelling, onderskeidelik te verwys en dit ook so uit die bedoeling in die sin blyk, word die betrokke term met 'n hoofletter geskryf. In gevalle waar daar na 'n amp of instelling in die algemeen verwys word, byvoorbeeld 'n **minister**, 'n **direkteur-generaal** en 'n **departement**, word die term met 'n klein letter geskryf. Terme soos **die Parlement** en **die Staatspresident** verwys na die enigste instelling en amp, onderskeidelik, in Suid-Afrika en word sonder aanvullende of beskrywende woorde en weens die belangrikheid daarvan, met 'n hoofletter geskryf, terwyl terme soos **kabinet** en **regering** deurgaans met 'n klein letter geskryf word.

Die primêre doelwit van die werksaamhede van 'n departement is om die algemene welsyn van die inwoners van Suid-Afrika deur die lewering van 'n openbare diens te bevorder. Daar word deurgaans in die verhandeling na **werksaamhede** van 'n departement verwys. Sodanige werksaamhede verwys na die proses om 'n openbare diens te lewer, welke proses uit sowel die besluitneming oor 'n bepaalde handeling as die uitvoering van daardie handeling bestaan.

In die verhandeling word die terme **openbare diens**, **openbare administrasie**, **openbare bestel** en **staatsdiens**, onderskeidelik, gebruik waar die besprekingspunt die gebruik van een van die terme regverdig. Die bedoeling is dat al vier die terme dieselfde konnotasie dra en na 'n samestelling soos 'n staatsdiens verwys. Die term **openbare diens** word egter ook gebruik in die betekenis van 'n bepaalde diens wat gelewer word. Laasgenoemde betekenis sal uit die gebruik in sinsverband blyk.



Die term **burokraties** en **outokraties** word gebruik waar die besprekingspunt dit noodsaak. Die amptelike werksaamhede van beamptes in 'n staatsdepartement word in wette en regulasies voorgeskryf en aan die onderskeie beamptes as hulle amptelike pligte gedelegeer. Opleiding en handleidings word aan beamptes verskaf ten einde te verseker dat pligte deurlopend, korrek en eenvormig uitgevoer word. Die departement funksioneer deur middel van die beamptes daarin werksaam wat hulle pligte volgens voorskrifte en as 'n roetine verrig. Afgehandelde aangeleenthede word in lêers geplaas en daar blyk geen einde te wees aan die deurlopende administratiewe proses nie. Verskeie beamptes ontwikkel met verloop van tyd in deskundiges op die gebied waarin hulle hul pligte verrig. In die openbare sektor staan so 'n situasie as **burokrasie** bekend (Gerth et al 1982: 196, 214, 228 en 234). In die verhandeling verwys die term **burokraat** na 'n amptenaar in diens van 'n openbare instelling wat sy posisie nie as 'n openbare vertroueling, wat dit eintlik is, gebruik nie maar eerder as 'n posisie van gesag. 'n Burokraat sal gesaghebbende besluite neem sonder behoorlike inagneming van die belange van die inwoners van die land. Die term **burokraties** word in dieselfde verband en derhalwe in 'n negatiewe sin gebruik. Die term **outokraat** verwys na 'n persoon of 'n instelling met onbeperkte gesag, en die term **outokraat** word ook in 'n negatiewe verband gebruik (Marais 1989:69).

### 1.7 Verwysingstegniek

Die verkorte Harvardmetode word vir erkenning van inligtingsbronne gebruik (Roux 1980:10). Bibliografiese gegewens word alfabeties volgens outeursnaam in 'n bronnelys aan die einde van die verhandeling aangeteken.

### 1.8 Opsomming van hoofstukke

Die verhandeling word in verskillende hoofstukke verdeel. Die hoofstukke behoort egter as 'n logiese eenheid gesien te word aangesien daar sodoende vasgestel kan word wat die omvang van die verhandeling behels en hoe die vraagstukke ontwikkel het.

Hoofstuk **een** is 'n inleidende hoofstuk waarin die redes vir die studie, die doelwitte daarvan, die wyse waarop inligting vir die studie verkry is, die begrensing van die studie, 'n verduideliking van terminologiese aspekte, 'n verduideliking van die verwysingstegniek asook 'n opsomming van die daaropvolgende hoofstukke uiteengesit word.

Hoofstuk **twee** verskaf 'n geskiedkundige oorsig oor voor-unie regeringinstellings en openbare dienste. Verder word die ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente, openbare dienste sedert 1910 en departemente ingevolge die grondwetlike bedeling tussen 1984 en 1994 beskryf. Daarbenewens word die doelgerigtheid van die werksaamhede van departemente ontleed.

In hoofstuk **drie** word die organisatoriese struktuur en werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake ontleed onmiddellik nadat die ontstaan, missie en doelwitte van die Departement beskryf is. Bepaalde werksaamhede word breër as ander uiteengesit ten einde as voorbeeld te dien vir die vraagstukke wat by die rede vir die studie gestel word.

Hoofstuk **vier** fokus op 'n beskrywing van beheer en die verskillende wyses waarop beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitgeoefen word. Die wyses word ontleed aan die hand van interne beheer deur die beamptes daarin werksaam self, asook eksterne beheer deur instellings wat van buite 'n departement beheer oor die departement se werksaamhede uitoefen. Verder word die doeltreffendheid en effektiwiteit van bestaande beheer uiteengesit.

In hoofstuk **vyf** word geregtelike beheer beskryf as die wyse waarop beheer deur die Hooggeregshof van Suid-Afrika oor die werksaamhede van 'n departement uitgeoefen word. Die statutêre beperkings wat op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdheid bestaan asook die onwenslikheid van die beperkings word daarna uiteengesit. Verder, word die aard en noodsaaklikheid van geregtelike beheer en die uitwerking daarvan oor die werksaamhede van 'n departement omskryf. Daarby word die beheer deur die Hooggeregshof van Suid-Afrika van

ander wyses van beheer onderskei ten einde die doeltreffendheid en effektiwiteit daarvan te beklemtoon.

Hoofstuk **ses** bevat 'n samevatting van hoofstukke twee tot vyf met gevolgtrekkings wat afgelei is van die inligting daarin vervat. Verder is daar ook voorstelle wat moontlik die beamptes in 'n departement wat 'n openbare diens lewer, tot hulp kan wees.

'n Bronnelys word aan die einde van die verhandeling verskaf.

## HOOFSTUK 2

### STAATSDEPARTEMENTE IN SUID-AFRIKA: 1652-1994

#### 2.1 Inleiding

Die hoofstuk is primêr daarop gemik om aan te toon dat die doelgerigtheid van die werksaamhede van 'n Suid-Afrikaanse staatsdepartement (hierna "departement" genoem) ingestel is op die lewering van 'n openbare diens ter bevordering van die algemene welsyn van die inwoners van Suid-Afrika. Die toedeling van 'n departement se bevoegdhede en pligte en hoe die indeling van die werksaamhede bepaal word, word ook in die hoofstuk ontleed.

Die Suid-Afrikaanse samelewing word aan die verskillende rasse-, kleur- en kultuurgroepe gekenmerk. Daar mag by elke groep verskillende sienswyses wees oor hoe die verhouding tussen 'n departement en die inwoners van die land met betrekking tot die lewering van 'n openbare diens behoort te wees, maar die hoofstuk sluit nie sodanige aangeleenthede in nie. In die hoofstuk word voorgehou dat die inwoner as 'n individu met persoonlike regte en belange, die middelpunt is waarom die kwessie van openbare dienslewering draai, en gevolglik op behoorlike openbare dienste geregtig is. Dit word verder voorgehou dat openbare dienste in belang van die inwoner gelewer word.

In die hoofstuk word ook beskryf dat die benadering wat 'n regeringinstelling inneem met betrekking tot die wyse waarop openbare dienste aan die inwoners van die land gelewer word, 'n bepaalde reaksie van die inwoners kan ontlok indien dit tot hul nadeel is. Die inwoners verwag immers dat die regeringinstelling hulle regte en belange sal beskerm, hul welsyn sal bevorder en in hul behoeftes sal voorsien. 'n Oorsig oor voor-unie regeringinstellings en openbare dienste, as 'n aanloop tot die studie rondom daardie aspek, word gevolglik verskaf. Die doelwit daarmee is ook om aan te toon hoe die aard van voor-unie openbare dienslewering met die hedendaagse dienslewering vergelyk en soortgelyke reaksies van hedendaagse

inwoners ontlok. Dit alles gee aanleiding tot die vraag oor die wenslikheid van geregtelike beheer oor uitvoeringshandelinge in verband met openbare dienslewering (Laasgenoemde aspek word in hoofstuk 5 behandel).

Ten einde die inhoud van die hoofstuk in 'n logiese volgorde te hou word voor-unie regeringinstellings en openbare dienste **ten eerste** beskryf om aan te toon watter koloniale regeringinstellings en openbare dienste by uniewording op 31 Mei 1910 bestaan het en by die Uniale Diens aansluiting moes vind. Die samestelling van daardie regeringinstellings word omskryf ten einde die aandag te vestig op die benadering wat die onderskeie voor-unie regeringinstellings in die lewering van openbare dienste aan die inwoners van die land gevolg het, en die reaksies wat daardie benaderings van die inwoners ontlok het. 'n Verdere aspek wat aangeraak word is die invloed wat die voor-unie regeringinstellings van die Kolonies op die uniale en hedendaagse openbare diens gehad het deurdat die grondslag wat deur daardie regeringinstellings daargestel is, na die uniale en hedendaagse openbare diens oorgespoel het.

**Ten tweede** word die ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente omskryf om die herkoms, strukturering en organisering daarvan uit te wys. Geskiedkundige werklikhede vanuit die Suid-Afrikaanse openbare bestel word aangesny as die manifestasie van onderliggende beginsels en benaderings wat gedurende die betrokke tydperk met betrekking tot openbare dienste gegeld het.

**Ten derde** word departemente en openbare dienste vanaf 1910 tot 1994 beskryf ten einde 'n aanduiding te gee van hoe dit gedurende die vermelde tydperk ontwikkel het.

**Ten vierde** word die indeling van departemente in terme van die grondwetlike bestel vanaf 1984 tot 1994 ontleed met die gedagte om aan te toon dat die benadering ten opsigte van die lewering van openbare dienste steeds teenoor die inwoner van die land gerig is en slegs vanweë die aard van die beleid van die regering, ingestel is op die bevordering van die welsyn van die inwoners van die land in bepaalde

kleurgroepe. Die bedoelde grondwetlike bestel bestaan kragtens die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983** (Wet 110 van 1983), wat op 3 September 1984 in werking getree het.

**Ten vyfde** word departementalisasie beskryf ten einde die benadering wat by die indeling en toewysing van werksaamhede aan 'n departement gevolg word, aan te raak.

**Ten slotte** word die doelgerigtheid van die werksaamhede van 'n departement ontleed om klem te lê op die feit dat die belange en behoeftes van die inwoners van die land deur die regering van die dag identifiseer en bepaal word, en deur middel van die handeling van die beamptes in 'n departement in die lewering van openbare dienste, gedien en daarin voorsien word.

## **2.2 Oorsig oor voor-unie regeringinstellings en openbare dienste**

Die ontleding wat volg is 'n oorsig oor die regeringinstellings wat vanaf 1652 tot 1910 in Suid-Afrika bestaan het en dien om aan te toon hoe openbare dienste tydens die bestaan van die onderskeie regerings gelewer is en hoe die inwoners van die land daarteenoor reageer het. Veral die regering en openbare diens wat pas voor uniewording in 1910 in elke kolonie bestaan het, is van belang aangesien dit direk by die uniale regering en die uniale openbare diens aansluiting moes vind. Die benaming van elke kolonie word geskryf soos dit in die aanhef tot die **Zuid-Afrika Wet, 1909**, voorkom.

### **2.2.1 Kaap die Goeie Hoop: 1652-1910**

Vanaf 1652 tot 1910 het verskillende regeringinstellings aan die Kaap bestaan. Van die vier kolonies wat by uniewording bestaan het, het die Kaapse regeringinstellings en openbare diens oor die langste tydperk ontwikkel en gepaardgaande veranderings ondergaan. Veral Kaapse instellings van Britse aard het 'n invloed op die ander koloniale instellings gehad en die invloed is selfs in die

hedendaagse staatsdiens nog te bespeur (Marais 1989:96). Daar word vervolgens na die Kaapse instellings verwys.

### **2.2.1.1 Hollands-Oos-Indiese Kompanjie: 1652-1795**

Tydens die bewind van die Kompanjie aan die Kaap vanaf 1652 tot 1795, was Jan Anthoniszoon van Riebeeck en die sowat 100 persone wat met hom saamgekom het, behalwe 3 vroue, almal amptenare van die Kompanjie (Muller 1968:17). Van Riebeeck se opdrag was om 'n fort met die naam Fort de Goede Hoop te bou waarin 80 mense gehuisves kon word. Die mense sou help tuinmaak, vrugtebome plant en vir bou- en weiland sorg. Die Kompanjie se hoofdoelwit was om vars water, vleis, groente en vrugte aan skepe te voorsien en sodoende as 'n verversingspos te dien (Walker 1928:30 en 31; Muller 1968:21). Die Kompanjie se handelsbelange was vooropgestel en daarom was die belange van inwoners van die Kaap sekondêr tot dié van die Kompanjie gestel (Marais 1989:31). Die inwoners van die Kaap het geen regstreekse inspraak in die proses van regeer en administrasie van die Kompanjie gehad nie aangesien die Kompanjie 'n monopolistiese beleid gevolg het met betrekking tot alle ondernemings wat in die Kaap bestaan het. Die Kompanjie was nie in koloniseringsgeïnteresseerd nie aangesien dit maksimale profyt nagestreef het (Walker 1928:37) en slegs sodanige investering in die Kaap en sy mense gedoen as wat absoluut noodsaaklik was. Desnieteenstaande dié benadering van die Kompanjie was die Kompanjie nooit tydens sy bestaan winsgewend nie. Bedrywe waaruit die Kompanjie nie 'n behoorlike wins kon behaal of nie na behore kon beoefen nie, is aan privaat persone oorgedra en dan, wanneer dit geblyk het dat die Kompanjie weer deur daardie bedrywe bevoordeel kon word, is dit weer oorgeneem (Muller 1968:83). Daardie beleid het die Kompanjie deurgaans volgehou want in die woorde van Kommandeur-generaal JA de Mist was dit 'n "commercieele Regeering wat as doelwit stelt geld te winnen" (JA De Mist, aangehaal deur Viljoen 1976:2).

Die beleid wat die Kompanjie gevolg het, het verset van die inwoners ontlok en die hedendaagse gedagte dat die staat aan die inwoners openbare dienste moet lewer,

was in die Kaap geheel en al afwesig. Die gevolg van die houding wat die Kompanjie ingeneem het was 'n verbrokkelende invloed op die verhouding tussen die regeerders en die inwoners van die Kaap. Dit het verder tot weerstand aan die kant van die inwoners aanleiding gegee en ook dat die gesagsverhouding tussen regeerders en inwoners skade gelei het (Marais 1989:104). Veral gedurende die laaste agtien jaar van die Kompanjie se bewind het die stryd tussen die inwoners en die amptenare wat met die Kaapse bestuur en administrasie belas was, toegeneem. Desnieteenstaande die staatkundige tydvak en die omstandighede wat in die Kaap geheers het, was dit kenmerkend dat die inwoners ontevrede was met 'n eensydige patroon van regering, 'n miskenning van hul bestaan, swak openbare dienste en om geen of weinig inspraak te hê in die aktiwiteite van die regeerders. Daar was ooglopend geen beskerming en bevordering van die welsyn van die inwoners van die Kaap nie.

Die bewind van die Kompanjie het met die aankoms van die Britse vlootmag en hulle oorname van die Kaap op 16 September 1795 tot 'n einde gekom (Muller 1968:83 en 102).

#### **2.2.1.2 Eerste Britse besetting: 1795-1803**

Tydens Brittanje se eerste besetting van die Kaap (1795-1803) het die besetters veranderings aan die vorige regeringinstelling aangebring ten einde dit van 'n handelonderneming na 'n openbare administrasie oor te skakel. Waar amptenare van die Kompanjie gemaklik, oneffektief en gewoonlik korrup te werk gegaan het in die uitvoering van hul pligte, was die Britte gesteld op goeie orde en ook dat alle aangeleenthede volgens bepaalde reëls en prosedures uitgevoer word (Denoon 1972:44; Walker 1928:125).

Weens die feit dat Brittanje nog in 'n oorlog met Frankryk gewikkel was, was die besetting van die Kaap tydens die oorname in 1795 tydelik van aard en derhalwe onder militêre eerder as siviele bestuur. Die militêre bestuur is egter in Mei 1797 beëindig toe kroonkoloniestuur vir die Kaap ingestel is. Die bestuurswyse van



die Britte gedurende dié bewind was egter te konserwatief en onbuigsaam, en het korrupsie gereeld onder die amptenare van die kroonkoloniestuur voorgekom. Op ekonomiese gebied was die Britse bewind se beleid nogtans gesonder en voordeliger as dié van die Kompanjie aangesien vryhandel toegelaat is (Muller 1968:104 en 106). 'n Ander probleem was dat die openbare amptenare wat onder die plaaslike Kaapse inwoners gewerf is, nie vergelykbaar was met die beter opgevoede en ervare senior amptenare wat Brittanje na die Kaap gestuur het nie. Die neerhalendheid en die outokrasie van die senior amptenare het tot gevolg gehad dat die openbare administrasie as 'n uiterste burokrasie bestempel is. Die Britte het derhalwe gedurende die eerste besettingstydperk van die Kaap 'n outokratiese regering en administrasie in stand gehou en ook die plaaslike inwoners die reg ontsê om aan die proses van regeer en openbare administrasie deel te neem (Marais 1989:37). Die gevolg daarvan was dat die inwoners in bykans dieselfde posisie as tydens die bewind van die Kompanjie was.

### **2.2.1.3 Bataafse tydperk:1803-1806**

Die Britse besetting van die Kaap het in 1803 tot 'n einde gekom en die Kaap is op 1 Maart 1803 aan die Bataafse Republiek oorhandig (Muller 1968:113). Die Bataafse regering het in die openbare administrasie 'n beleid gevolg dat die natuurlike reg van die individu erken moet word in die uitvoering van die openbare administrasie. Dit impliseer dat die individu 'n reg tot deelname in staatkundige en openbare aangeleenthede geniet het (Marais 1989:45). Die bevoegdheid van die regering is gedurende daardie tyd ingekort om misbruike uit te skakel terwyl die administrasie ingestel was op die gesamentlike beheer deur die Goewerneur en die amptenare. Hervormings is op verskeie gebiede van die administrasie deurgevoer omdat die Bataafse regering en die uitvoerende amptenare ingestel was om na die belange van die inwoners van die Kaap om te sien (Muller 1968:119). Die Kaap is ook ekonomies beter ontwikkel en die maatskaplike welsyn en burgerlike veiligheid van die mense is op 'n beter grondslag geplaas (Nieuwoudt et al 1979:20). Die tydperk waartydens die Bataafse regering aan bewind was, was egter te kort om die eindresultaat van die hervormings en die uitwerking wat dit op

die inwoners gehad het, te toon. Die benaderings van die Bataafse regering was nietemin as navolgingswaardige voorbeeld in latere jare deur die Voortrekkers en in die Boererepublieke gevolg (Nieuwoudt **et al** 1979:21).

In die geval van die Bataafse regering was die benadering dat die belange en welsyn van die inwoners na omgesien behoort te word. Daardie benadering was te onderskei van dié van die vorige twee regeringinstellings en dit het nie dieselfde ontevredenheid by die inwoners ontlok nie.

#### **2.2.1.4 Tweede Britse besetting: 1806-1910**

Na die Bataafse tydperk, het die tweede Britse besetting van die Kaap gevolg. Met die tweede oornome van die Kaap deur die Britte op 10 Januarie 1806 het die Britse parlementêre stelsel, en die Britse openbare diens, pas sy beslag in Brittanje gekry en sou dit mettertyd tot in die Kaap deurgevoer word. Die Goewerneys wat vanaf 1806 tot 1834 aan die Kaap, as 'n Britse Kroonkolonie, regeer het, het nie net as burokrate nie maar grotendeels ook as outokrate regeer. Dit was derhalwe onder 'n burokratiese regering deur outokratiese Goewerneys dat die infrastruktuur van die hedendaagse Suid-Afrikaanse openbare administrasie tot stand gekom het (Marais 1985:123; Nieuwoudt **et al** 1979:66 en 72).

Die Britse beleid aan die Kaap het die inwoners, veral die Afrikanerboere, diep gegrief (Muller 1968:156). In die vroeë dertigerjare het die inwoners geen werklike seggenskap in die administrasie van die Kaap gehad nie. Ander faktore wat verset teen die regeerders ontlok het was die gebrek aan behoorlike beskerming van boere teen die Swart aanvallers, die inbreukmaking op hulle godsdiensbeginsels en die feit dat openbare beslissings wat die boere regstreeks geraak het, geneem is sonder dat hulle geraadpleeg is. Ofskoon daar ander redes tot ontevredenheid teenoor die Britse bewind bestaan het, het die vermelde omstandighede aanleiding gegee tot die Afrikanerboere se Groot Trek uit die Kaap in 1835 (Muller 1968:156-158; Walker 1928:197-199).

Vanaf 1834 tot 1910 was die Kaap 'n selfregerende kolonie (Marais 1989:71). In Augustus 1872 is die **Constitutional Ordinance Amendment Act, 1872 (Act 1 of 1872)**, aangeneem en het verantwoordelike regering aan die Kaap in werking getree volgens die Britse parlementêre regeringsvorm (Wiechers 1985:193). Die Kaap was op daardie stadium ekonomies sterk genoeg om verantwoordelike regering te ontvang weens die groeiende bedryf na aanleiding van die Britse besetting van die diamantvelde in Griekwaland Wes aan die einde van 1871 (Denoon 1972:67).

#### 2.2.1.5 Voor-Unie openbare diens:1872-1910

Kragtens die **Constitutional Ordinance Amendment Act, 1872 (Act 1 of 1872)**, was die Kaap 'n selfregerende kolonie met verantwoordelike regering vanaf 1872. Die tydperk 1872 tot 1910 is met betrekking tot die regering en aard van openbare diens wat aan die Kaap in werking was, van meer belang vir hierdie ontleding aangesien dit by die uniale regering en uniale openbare diens ingeskakel het. Met die instelling van verantwoordelike regering aan die Kaap was die eerste kabinet van Suid-Afrika, met JC Molteno as eerste minister, op 1 Desember 1872 aangestel. Op daardie wyse is die Britse kabinetstelsel en parlementêre regering met ministeriële verantwoordelikheid aan die Kaap ingevoer (Muller 1968:190; Marais 1989:80). Die regeringsvorm wat ingestel was, was onveranderd tot uniewording behou (Wiechers 1985:194).

Die waarde van die ontwikkeling wat die openbare- en regeringinstellings tussen 1806 en 1910 aan die Kaap ondergaan het, is te sien in die feit dat dit op 'n stadium begin het waar die inwoners geen seggenskap in die regeerproses of openbare administrasie gehad het nie, en geëindig het op 'n stadium waar inwoners volle seggenskap bekom het. Al die openbare- en regeringinstellings wat gedurende die tydperk ontstaan het, was suiwer ooreenkomstig Britse gebruike. Wat die openbare diens van die Kaap en die funksionering daarvan aanbetref, het die **Act to Define and Regulate the Civil Service of the Colony, 1885 (Act 40 of 1885)**, en die **Civil Service and Pensions Act, 1906**, die aspekte gereël. Teen die

tyd dat die Afrikaners, onder die politieke party Afrikaner Bond (in 1903 is die naam verander na South African Party), die regering en openbare administrasie oorgeneem het, was die Brits-gebaseerde regeringinstellings reeds goed gevestig. Met die totstandkoming van die infrastruktuur van die Suid-Afrikaanse openbare administrasie in die Kaap (kyk **supra** 2.2.1.4), het dit 'n basis van burokratiese en outokratiese beginsels gehad wat nog lank 'n invloed sou hê. Tot hede in Suid-Afrika het Brittanje steeds 'n bepalende invloed op sowel die konstitusionele kultuur as die infrastruktuur van openbare- en regeringinstellings (Marais 1989:96, **passim**).

### 2.2.2 Natal: 1836-1910

Die Afrikanerboere wat met die Groot Trek vanaf 1836 die Kaapkolonie verlaat het, het hulle aanvanklik in Natal gaan vestig maar sommige het regstreeks na die Transvaal getrek. Elke boer het vir homself en sy gesin gesorg en met die totstandkoming van die Republiek van Natalia in 1837, het die Trekkers hulle doelwit bereik om 'n gebied te bekom waar 'n eie staat ingerig kon word (Nieuwoudt **et al** 1979:26). Die verskillende regeringinstellings van die boere in Natal is nie vir hierdie ontleding van belang nie en daarom word slegs die regeringinstelling wat pas voor uniewording in 1910 in Natal bestaan het beskryf ten einde aan te dui watter regeringinstelling en openbare administrasie van Natal by die uniale regeringinstelling en openbare administrasie aangesluit het.

Natal was op 12 Mei 1843 deur Brittanje annekseer en op 31 Mei 1844 by die Kaapkolonie ingelyf. In 1847 het dit 'n aparte Britse kolonie geword. 'n Wet vir die instelling van verantwoordelike bestuur in Natal, die **Responsible Government Act, 1893**, is op 10 Mei 1893 deur die Wetgewende Raad aangeneem (Muller 1968:216 en 229; Wiechers 1985:194). Na 'n algemene verkiesing wat in September 1906 gehou is, is die eerste ministerie op 10 Oktober 1893 aangestel. Die volgende departemente is ingestel en tot uniewording so behou:

- . Koloniale Sekretaris
- . Bantoe Aangeleenthede

- . Landbou
- . Justisie
- . Openbare Werke
- . Tesourier
- . Spoorweë en Hawens.

Al die ministers, behalwe die eerste minister van Natal, het nie vantevore 'n ministersamp bekleed nie en was dus onervare. Hulle was ook nie gewild onder die kiesers en het geen vertroue by die publiek gehad nie (Thompson 1960: 41 en 42). Die konstitusionele ontwikkeling in Natal en die openbare diens wat Natal tot uniewording gehad het, was in direkte navolging van die ontwikkeling in die Kaapkolonie en ooreenkomstig die Britse stelsel soos dit in die Kaap toegepas was. Die gevolg was dat Natal op dieselfde vlak van regeringinstelling en openbare administrasie as die Kaapkolonie gebring is (Marais 1989:108; Nieuwoudt et al 1979:74).

### **2.2.3 Transvaal:1838-1910**

Die Transvaal is vir die eerste keer deur die Trekkers in 1838 beset. Verskillende regeringinstellings en republieke het in die Transvaal voor uniewording bestaan maar slegs die regeringinstelling wat pas voor uniewording bestaan het, is vir hierdie ontleding van belang.

Brittanje het die Transvaal op 12 April 1877 annekseer. Gedurende die tydperk 3 Augustus 1881 tot 1900 het die Zuid-Afrikaanse Republiek van die Afrikaners bestaan. Op 1 September 1900 was die bewind in Transvaal weer deur Brittanje oorgeneem en het Britte die Transvaal tot 31 Mei 1910 regeer (Muller 1968:232). Gedurende 1907 het Transvaal verantwoordelike regering gekry (Muller 1968:364) met die Het Volk party aan bewind. Tydens die verkiesing van 9 Februarie 1907 was die Britse kiesers verdeeld en het die Afrikaners, wat in die minderheid was, met 'n meerderheid van 5 setels uit die totaal van 69 gewen (Denoon 1972:105; Walker 1928:517).

Na 1900 het die openbare diens verder ontwikkel nadat Lord Milner elf Oxfordse graduandi van Brittanje, sy sogenaamde "Kindergarten", gewerf het om hom met die openbare administrasie van Transvaal behulpsaam te wees. Die gevolg van daardie ontwikkeling was dat Transvaal op dieselfde vlak van konstitusionele ontwikkeling en openbare administrasie as die Kaapkolonie en Natal gebring is. Met uniewording in 1910 het die Transvaal met 'n Afrikaner party, Het volk, aan bewind en 'n goed ontwikkelde openbare diens, by die uniale openbare diens aangesluit (Nieuwoudt *et al* 1979:75 en 76). Die kultuur en infrastruktuur van die openbare administrasie was egter ook dieselfde as wat in die Kaap gevestig was.

#### **2.2.4 Oranje-Vrystaat: 1820-1910**

Vir doeleindes van hierdie ontleding is slegs die regeringinstelling en die openbare diens wat pas voor uniewording in die Oranje-Vrystaat bestaan het, van belang.

Die eerste Blankes het die gebied Noord van die Oranjerivier teen 1820 beset terwyl dit onder die beheer van Brittanje was. Vanaf 1854 tot 1900 het die Republiek van die Oranje-Vrystaat bestaan en vanaf 1900 tot 1910 was die gebied weer onder Britse beheer nadat dit op 24 Mei 1900 deur Brittanje annekseer is. Op 5 Junie 1907 het die Oranje-Vrystaat verantwoordelike regering gekry (Muller 1968:304). In Desember 1907 is die eerste algemene verkiesing gehou. Die Orangia-Unie party het 38 setels verower teenoor die sewe van die opposisie, en Abraham Fisher het eerste minister geword. Die stelsel van verantwoordelike regering het tot in 1910 onveranderd gebly (Nieuwoudt *et al* 1979:76; Denoon 1972:105). Die Oranje-Vrystaat het, net soos in die geval van die ander drie kolonies, die Brits gebaseerde regeringinstelling en openbare diens gehad.

#### **2.3 Ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente: 1910**

Die infrastruktuur van die Suid-Afrikaanse openbare diens het in die Kaap tydens die Tweede Britse Besetting (kyk *supra* 2.2.1.4) onder 'n burokratiese en outokratiese invloed tot stand gekom. Met die anneksasie van elk van die ander

drie kolonies, is dieselfde stelsel van openbare diens ook daar ingestel. By uniewording was die openbare diens in al vier kolonies ooreenkomstig Britse formaat, gebruike en kultuur en met die ontstaan van die Suid-Afrikaanse staatsdepartemente, was die infrastruktuur daarvan gevolglik dieselfde as die infrastruktuur van die Britse openbare administrasie. Die ontstaan van die Suid-Afrikaanse departemente word vervolgens beskryf.

Met die vereniging van die Britse kolonies, Kaap die Goeie Hoop, Natal, Transvaal en Oranje-Vrystaat, om die Unie van Suid-Afrika op 31 Mei 1910 te word, was dit vir die welvaart en toekomstige vooruitgang van Suid-Afrika wenslik om 'n uniale regering saam te stel (**Zuid-Afrika Wet 1909**:aanhef). Nadat 'n eerste minister en 'n kabinet kragtens artikel 14 van die **Zuid-Afrika Wet, 1909**, op 31 Mei 1910 aangestel was (Proklamasie No. 1 van 1910), is 'n parlementêre verkiesing op 15 September 1910 gehou, en nadat die eerste uniale Parlement op 31 Oktober 1910 byeengeroep is (Proklamasie No. 123 van 1910), het die Parlement aandag gegee aan die daarstelling van 'n uniale openbare diens en departemente (Marais 1989:205). Die infrastruktuur van die te stigte openbare diens sou nie noodwendig 'n herlewing van die koloniale instellings wees nie maar het wel elemente bevat van die instellings en praktyke wat in die openbare dienste van die kolonies bestaan het. Die koloniale departemente moes gevolglik op 'n gelyke en geleidelike grondslag in die uniale openbare diens opgeneem word (Hansard 1910:kolom 12).

Die **Zuid-Afrika Wet, 1909**, het slegs 'n raamwerk vir 'n wetgewende-, regsprekende- en uitvoerende instelling verskaf en aangesien daar geen voorafbepaalde voorskrifte vir die te stigte openbare diens was nie, was dit nodig om die uniale openbare diens behoorlik te organiseer en te departementaliseer (Thompson 1960:268). Die vermelde Wet, 1909, het slegs 'n algemene bepaling bevat waarvolgens die aangeleenthede wat regstreeks betrekking op die daarstelling en die behoorlike strukturering van die openbare diens het, aan die Unieparlement oorgelaat is. Daarbenewens is ingevolge artikel 141 van die Wet, 1909, bepaal dat die Goewerneur-generaal-in-Rade, so gou moontlik na uniewording, 'n Openbare Diens-Kommissie moet aanstel wat aanbevelings moes

voorlê aangaande die reorganisasie en herreëling van die departemente van die openbare diens. Verder, moes die werksaamhede van die vier koloniale openbare dienste deur die uniale openbare diens oorgeneem en verdeel word tussen die nuwe departemente en die vier provinsiale administrasies (Hansard 1912:kolom 2033; De Villiers 1967:19). Ten einde aan daardie voorskrifte te voldoen en te verseker dat oorvleueling van werk uitgeskakel word en eenvormigheid in werkmetodes en prosedures verkry is, is 'n **Reorganisasie Kommissie** kragtens Goewermentskennisgewing No. 326 van 10 Augustus 1910 aangestel om ondersoek in te stel en verslag te doen oor, onder andere, die volgende aangeleenthede:

- \* die behoorlike verdeling van departemente onder die beheer van die verskillende ministers;
- \* die omskrywing van die werksaamhede wat deur elke departement verrig behoort te word ten einde duplisering en oorvleueling van werksaamhede te voorkom en werksaamhede en prosedures te vereenvoudig;
- \* die personeel wat benodig word vir die doeltreffende verrigting van die werksaamhede van die verskillende departemente; en
- \* in die algemeen enige aangeleenthede verwant aan of in verband met die samesmelting, reorganisasie en daarstelling van die instellings wat benodig word om die werksaamhede van die Regerings van die Unie en die Provinsies te bedryf.

Die aanbevelings wat die **Kommissie** onder voorsitterskap van Henry Cooke Campbell in 1912 gedoen het, het aanleiding gegee tot die eerste uniale staatsdienswet, te wete die **Staatsdiens en Pensioenwet, 1912** (Wet 29 van 1912), (Hansard 1912:kolom 2033), wat voorsiening gemaak het vir die organisasie van die uniale staatsdiens. Artikel 2 van die vermelde 1912-Wet het voorsiening gemaak dat 'n **Publieke Dienst Kommissie** aangestel word om, onder



andere, aanbevelings omtrent die administrasie, die reorganisasie en herreëling van die departemente van die staatsdiens te doen. Ter uitvoering van die bepaling van die vermelde artikel 2 van die 1912-Wet is die eerste **Publieke Dienst Kommissie** (die huidige benaming is Kommissie vir Administrasie) op 1 Augustus 1912 kragtens Proklamasie No. 1014 van 25 Julie 1912 gestig met Sir Andries Stockenström as voorsitter van die Kommissie (Botha 1987:10). Daar was toe 'n aanvang geneem met die organisering van die uniale openbare diens.

Weens die feit dat die strukturering en organisering van die uniale openbare diens eers na 1910 'n aanvang sou neem en dit gevolglik nie op 31 Mei 1910 gereed sou wees om te funksioneer nie, het die goed gevestigde openbare diens van die Transvaal kolonie as tussentydse openbare diens vanaf 31 Mei 1910 gediens (Marais 1989:191). Met uniewording was Transvaal die rykste provinsie en het dit die dienste van Lord Milner se begaafde Kindergarten (elf Oxford granduandi opgelei in openbare administrasie) in die openbare diens gehad (Nieuwoudt **et al** 1979:75 en 76).

Met die totstandkoming van die Unie van Suid-Afrika op 31 Mei 1910 is daar kragtens Proklamasie No. 1 van 31 Mei 1910, 14 departemente ingestel, te wete -

- . Departement van die Eerste Minister
- . Departement van Binnelandse Sake
- . Departement van Pos- en Telegraafwese
- . Departement van Finansies
- . Departement van Publieke Werke
- . Departement van Justisie
- . Departement van Landbou
- . Departement van Mynwese
- . Departement van Onderwys
- . Departement van Naturellesake
- . Departement van Lande
- . Departement van Handel en Nywerheid

- . Departement van Spoorweë en Hawens
- . Departement van Landsverdediging.

Ingevolge artikel 14 van die **Zuid-Afrika Wet, 1909**, moes tien ministers van die uniale kabinet die departemente van die Unie, wat die Goewerneur-generaal-in-Rade ingestel het, administreer. Generaal Louis Botha, die destydse eerste minister, het die ministers van die kabinet aangewys uit die lede van die regerende partye van die vier voormalige kolonies (Denoon 1972:108). Weens die feit dat daar slegs een verteenwoordiger van Natal in die kabinet opgeneem is, het die eerste minister nog 'n persoon uit Natal in die kabinet aangestel wat die getal kabinetslede, die eerste Minister ingesluit, op elf te staan gebring het (Muller 1968:343). Generaal Botha het die portefeulje Landbou vir homself behou, die een minister van Natal sonder portefeulje aangestel, en aan die ander nege ministers die volgende portefeuljes toegeken:

1. Justisie
2. Spoorweë en Hawens
3. Binnelandse Sake, Mynwese en Landsverdediging
4. Onderwys
5. Finansies
6. Lande
7. Naturellesake
8. Handel en Nywerheid
9. Publieke Werke en Pos- en Telegraafwese

(Muller 1968:342 en 343; Van Jaarsveld 1974:266 en 267).

Sedert die aanvanklike instelling van die departemente in 1910, het daar gedurende die jare wat daarop gevolg het, heelwat veranderinge ingetree deurdat nuwe departemente geskep is, ander is inkorporeer terwyl ander onderverdeel is. Met die rasionalisering van die staatsdiens in 1980 is verskeie departemente weereens inkorporeer (Eloff 1981:15; De Villiers 1967:20 **et seq**; Cloete 1989:142).

Die jaar 1910 word derhalwe gekenmerk deur sowel die totstandkoming van die Unie van Suid-Afrika as die ontstaan van die Suid-Afrikaanse staatsdiens. Die infrastruktuur van die staatsdiens was ooreenkomstig Britse gebruike en kultuur.

#### **2.4 Departemente en openbare dienste: 1910-1994**

Met die ontstaan van die Unie van Suid-Afrika op 31 Mei 1910 is die openbare dienste van die vier voormalige kolonies saamgevoeg in een nuwe uniale openbare diens. Gedurende die jare wat op uniewording gevolg het, is 'n nuwe departementele infrastruktuur, wat egter steeds op die Britse grondwetlike beginsels baseer is, vir die openbare diens van Suid-Afrika geskep en is die openbare diens dienoooreenkomstig reorganiseer (Denoon 1972:115). Die totstandkoming van die Republiek van Suid-Afrika op 31 Mei 1961 het geen wesenlike uitwerking met betrekking tot die strukturering of funksionering van die openbare diens gehad nie. In 1984, met die inwerkingtreding van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983)**, het ingrypende veranderings wel ten opsigte van die indeling van departemente ingetree deurdat die drie onderskeie administrasies vir eie sake, gegrond op bevolkingsgroepe, die lig gesien het (**Grondwet, 1983:artikel 14**).

Die departemente wat in 1910 ingestel was, was meer beherend as dienslewerend gewees maar gedurende die jare wat daarop gevolg het, het daardie ingesteldheid verander. Dit word weerspieël in die feit dat gedurende die dertigerjare, met die armblankevraagstukken die droogte- en depressiejare, 'n aantal departemente gestig is spesifiek om na die welsyn van die Blanke bevolking om te sien. Beide die Departement van Volkswelsyn en die Departement van Arbeid is op 1 Oktober 1937 vir daardie doelwit gestig (Eloff 1981:16). Op daardie wyse is die doelgerigtheid van openbare dienste aangepas ten einde die belange van die inwoner van die land (die Blanke in daardie spesifieke geval) te bevorder.

Hendrik Verwoerd was gedurende sy bewind in 1958 tot sy dood in 1966, 'n sterk voorstander van die ideologie van afsonderlike ontwikkeling van die verskillende

gekleurde rasse van Suid-Afrika. Dit het tot gevolg gehad dat openbare dienste afsonderlik aan die onderskeie rassegroepe gelewer is. Gedurende sy bewind was die Departemente van Kleurlingsake en van Indiërsake in 1958 en 1961, onderskeidelik, gestig om openbare dienste aan daardie onderskeie groepe inwoners te lewer. Vir die Swart inwoners van die land is openbare dienste deur 'n afsonderlike departement gelewer. Met die veranderings wat rondom die Swart inwoners deur die jare ingetree het, is die Departement van Naturelle Sake se naam in 1958 na die Departement van Bantoe-Administrasie en -Ontwikkeling, in 1978 na Plurale Betrekkings en Ontwikkeling, en in 1979 na Samewerking en Ontwikkeling, verander (Muller 1968:457; Eloff 1981:17). Die veranderings was waarskynlik polities geïnspireerd terwyl die doelwit van die departement dieselfde gebly het, te wete om openbare dienste aan Swart inwoners te lewer. In 1984, onder die nuwe grondwetlike bestel, is die beginsel van afsonderlike ontwikkeling van die verskillende gekleurde rasse nie afgeskaf nie maar slegs onder 'n ander beskrywing gesien met die totstandkoming van die eie sake administrasies en met die stigting van departemente om dienste soos onderwys, welsyn en behuising, onder andere, direk aan inwoners van die land te lewer maar spesifiek gerig op die onderskeie bevolkingsgroepe (Marais 1989:206).

Weens die ontwikkeling van die openbare diens en departemente oor die jare het die ingesteldheid van openbare dienslewering verander van beherend na dienslewerend van aard. Dienste aan die onderskeie rassegroepe gelewer, het waarskynlik in inhoud verskil maar die doelgerigtheid van die werksaamhede van departemente was opmerklik (kyk verder *infra* 2.7 in dié verband). Die indeling van departemente word hiernaas ontleed ten einde aan te dui hoe die indeling van departemente in die grondwetlike bedeling gedoen is en op watter grondslag departemente openbare dienste aan die inwoners van Suid-Afrika lewer.

## **2.5 Departemente ingevolge die grondwetlike bedeling: 1984-1994**

Artikel 19 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983** (Wet 110 van 1983), bepaal dat die uitvoerende gesag van die Republiek berus by die

Staatspresident, die kabinet en die ministersrade. Die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag word deur middel van departemente verrig. Artikel 6 (1) van die **Staatsdienswet**, 1984 (Wet 111 van 1984), gelees met Bylae 1 tot die Wet (soos gewysig tot 1992), maak voorsiening vir die volgende departemente, te wete -

Administrasie: Raad van Afgevaardigdes

Administrasie: Raad van Verteenwoordigers

Administrasie: Volksraad

Departement van Binnelandse Sake

Departement van Buitelandse Sake

Departement van Finansies

Departement van Handel en Nywerheid

Departement van Justisie

Departement van Korrektiewe Dienste

Departement van Landbou

Departement van Mannekrag

Departement van Minerale- en Energiesake

Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling

Departement van Nasionale Opvoeding

Departement van Omgewingsake

Departement van Onderwys en Opleiding

Departement van Openbare Werke

Departement van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising

Departement van Streek- en Grondsake

Departement van Staatsbesteding

Departement van Vervoer

Departement van Waterwese en Bosbou

Kantoor van die Kommissie vir Administrasie

Kantoor van die Staatspresident

Nasionale Intelligensiediens

Staatkundige Ontwikkelingsdiens

Suid-Afrikaanse Polisie  
Suid-Afrikaanse Weermag

Provinsiale Administrasie van die Kaap die Goeie Hoop  
Provinsiale Administrasie van Natal  
Provinsiale Administrasie van die Oranje-Vrystaat  
Provinsiale Administrasie van Transvaal

Kragtens artikel 24 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, stel die Staatspresident ministers aan om as politieke hoofde die departemente te administreer. Ingevolge artikel 62 van die **Staatsdienswet, 1984** (Wet 111 van 1984), word 'n direkteur-generaal deur die betrokke minister as administratiewe hoof van 'n departement aangestel vir 'n tydperk van vyf jaar (artikel 11 (1)).

In die geval van die afsonderlike administrasies wat soortgelyke dienste soos onderwys en gesondheidsdienste, onder andere, aan afsonderlike bevolkingsgroepe lewer, bestaan daar steeds 'n skeiding van dienslewering aan inwoners van die land wat op ras gebaseer is. Met die inwerkingtreding van die **Tweede Wysigingswet op die Grondwet, 1992** (Wet 146 van 1992), is daar oorgegaan tot die uitskakeling van daardie onderskeid deurdat die Wysigingswet, 1992, voorsiening maak dat daar met verloop van tyd 'n samesmelting van departemente wat soortgelyke dienste lewer, plaasvind.

Soos die name van die onderskeie departemente aandui, is dit ook die aard van werksaamhede wat deur daardie departemente gelewer word. Die lewering van dienste deur departemente is in bepaalde gevalle steeds teenoor die verskillende rassegroepe gerig, maar die indeling van departemente is van so 'n aard dat die ingesteldheid van dienslewering deurgaans teenoor die inwoner van die land gerig is. Wanneer die indeling van departemente oorweeg word, word bepaalde faktore in ag geneem aangesien elke departement vir 'n bepaalde doeleinde geskep word. Die indeling van departemente, te wete departementalisasie, word vervolgens ontleed ten einde die ingesteldheid waarmee daardie taak geskied, te beskryf.

## 2.6 Departementalisasie

Die organisasie en indeling van departemente van die staatsdiens van Suid-Afrika word aan die hand van die behoeftes van die tye en die inwoners van die land, asook aan die hand van regeringsbeleid soos dit in die wette van die Parlement opgeneem is, gedoen. Die Staatspresident besluit van tyd tot tyd op aanbeveling van die Kommissie vir Administrasie, hoeveel departemente daar moet funksioneer en watter ministers die departemente sal administreer (Wiechers 1985:248). Om die administrasie van die land te vergemaklik word die administratiewe werksaamhede van die uitvoerende gesag in 'n aantal departemente verdeel wat openbare dienste aan die inwoners van die land lewer. Ten einde ordelik te kan funksioneer, word die openbare dienste deur middel van departementalisasie tussen die verskillende departemente verdeel sodat die dienste wat aan mekaar verwant is, kategoriees gegroepeer kan word (Hanekom **et al** 1989:11). Daardie skepping van departemente, te wete "departementalisasie", is 'n horisontale arbeidsverdeling wat departemente laat bestaan as organisatoriese eenhede wat met besondere of verwante funksies belas is, gespesialiseerde arbeidsvelde bied vir diegene wat aan 'n bepaalde profesie verbonde is, en openbare dienste aan inwoners lewer (De Villiers 1967:17 en 18).

Departemente word ingestel en georganiseer ten einde bepaalde doelwitte te bereik. Die lewensbestaan van die inwoners van die land word deur die uitvoeringshandelinge van die beamptes in 'n departement geraak en daarom word daar deeglik besin oor 'n doelmatige ontwerp van 'n departement (Hanekom **et al** 1989:11). Die indeling van departemente vind nie na willekeur plaas nie maar aan die hand van bepaalde grondslae. Die grondslae kan in vier verskillende groepe verdeel word, te wete aan die hand van die doelwit wat bedien word, die indienseneming van die proses, die inwoners wat bedien word, en die gebied waarbinne openbare dienste gelewer word (Hanekom **et al** 1989:13-14; Nieuwoudt **et al** 1979:172; Cloete 1989:123).

### **2.6.1 Bediening volgens die doelwit**

In Suid-Afrika word 'n departement gewoonlik ingestel aan die hand van 'n bepaalde doelwit wat bedien word. Die departement kom tot stand op grond van die eiesoortigheid van die bepaalde funksie of diens wat gelewer word, byvoorbeeld die Departement van Waterwese wat water aan die inwoners van die land lewer en aanverwante dienste verrig. Funksies wat verrig word en wat 'n groot mate van gemeenskaplikheid vertoon, word as 'n institusionele eenheid georganiseer. Voorbeelde hiervan is Onderwys en Binnelandse Sake. Indien bepaalde werksaamhede onderneem word, byvoorbeeld om 'n identiteitsdokument en 'n paspoort aan 'n persoon uit te reik, kan sonder moeite vasgestel word dat die Departement van Binnelandse Sake met daardie funksie belas is.

### **2.6.2 Indiensneming van die proses**

Die indiensneming van 'n bepaalde proses behels dat persone wat in 'n bepaalde beroep gekwalifiseer is, in 'n departement gegroepeer word ten einde sodanige diens aan ander departemente beskikbaar te stel sodat elke departement nie self 'n persoon vir dieselfde diens ook in diens hoef te neem nie. 'n Voorbeeld is die Kantoor van die Staatsprokureur wat deel vorm van die Departement van Justisie, wat prokureursdienste aan alle departemente lewer. 'n Verdere voorbeeld van 'n departement of 'n deel van 'n departement wat in dieselfde verband tot stand gebring is, is die Staatsgarage om vervoermiddels aan departemente te voorsien, en die Staatsdrukker, as deel van die Departement van Binnelandse Sake (kyk *infra* 3.6.1), om drukkerdienste aan departemente te verleen.

Sodanige departement of 'n deel daarvan word ingestel hoofsaaklik om duplisering van dienste en personeel uit te skakel asook om eenvormigheid in die staatsdiens te bevorder. Sodanige dienste word professioneel gelewer en bring mee dat die werksaamhede van ander departemente meer vaartbelyn uitgevoer kan word.



### 2.6.3 Inwoners wat bedien word

'n Departement kan ook ingestel word en die beamptes daarin werksaam saamgevoeg word ten einde bepaalde behoeftes van 'n bepaalde groep inwoners van die land te bedien. In terme van die grondwetlike bedeling kragtens die 1983-**Grondwet**, het groepe inwoners elk 'n bepaalde behoefte en lewenstyl wat sodanig van mekaar onderskei word dat 'n departement vir elke sodanige groep ingestel is ten einde in daardie groep se belange en behoeftes te voorsien (**Grondwet**, 1983:artikel 14). Die werksaamhede van sodanige departemente word in noue samehang met die groep inwoners wat bedien word, uitgevoer. 'n Voorbeeld van sulke departemente is die verskillende onderwys departemente van die Eie Sake Administrasies. Die groepering van inwoners word gedoen op grond van kleurgroepe.

### 2.6.4 Bedieningsgebied

'n Departement ingestel onder hierdie hoof is bedoel om dienste binne 'n bepaalde gebied te lewer. Die departement onderneem 'n verskeidenheid van funksies en lewer dienste aan al die inwoners wat binne die departement se bedieningsgebied woon. 'n Voorbeeld van so 'n departement is die Provinsiale Administrasie van elke provinsie.

Departementalisasie word derhalwe gedoen slegs nadat deeglike beplanning daarvoor gedoen is. Doelwitte word vir elke beoogde departement gestel ten einde behoorlike dienste aan inwoners te kan lewer. Die regeerders kan nie bekostig om geen dienste aan die inwoners te lewer nie aangesien dit die ondergang van mense sal beteken. Dit word egter aanvaar dat nie alle behoeftes van alle inwoners bepaal kan word nie maar slegs die wat in groepsverband aangespreek kan word (Hanekom **et al** 1987:26-27).

Die indeling van departemente en die toewysing van funksies is hoofsaaklik daarop gemik om oorvleueling van werksaamhede uit te skakel en om doeltreffende en

effektiewe openbare dienste aan die inwoners van die land te lewer. Nadat die indeling van departemente gedoen is, word die werksaamhede van 'n departement deur die beamptes in die departement uitgevoer. Die doelgerigtheid van die werksaamhede word vervolgens beskryf.

## **2.7 Doelgerigtheid van die werksaamhede van 'n departement**

Artikel 19 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, bepaal dat die uitvoerende gesag van die Republiek berus by die Staatspresident, die kabinet en die ministersrade. Die uitvoerende gesag is verantwoordelik vir die publieke administrasie en bepaal gereeld beleid in verband met die uitvoering daarvan. Op daardie wyse is die uitvoerende gesag die primêre inisieerder van wetgewing waarin daardie beleid vasgelê word (Nieuwoudt **et al** 1979:145 en 147). Die uitvoerende gesag kan nie alle werksaamhede in die uitvoering van beleid self hanteer nie en daarom word die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag deur middel van departemente verrig. Die werkerrein van elke departement word deur die Staatspresident afgebaken deurdat 'n departementele beleid deur die kabinet geformuleer en toegepas word (Wiechers 1985:223).

Die administratiewe hoof van 'n departement wat ingevolge artikel 62 van die **Staatsdienswet, 1984** (Wet 111 van 1984), aangestel word, en ander leidinggewende beamptes in die departement geniet wye diskresionêre bevoegdhede om besluite in verband met die uitvoering van die departement se werksaamhede te neem maar sodanige besluite behoort binne die bepaalde beleid van die departement te wees. By wyse van beheer wat deur die bedoelde hoof en beamptes oor die uitvoering van werksaamhede uitgeoefen word, behoort hulle toe te sien dat daar deur alle beamptes in die departement binne die bepaalde beleid gehandel word. Daar word van die beamptes verwag om met 'n hoë graad van deskundigheid en verantwoordelikheid werksaamhede te onderneem en deugsame besluite te neem aangesien die funksie in die uitvoering van die werksaamhede van 'n departement daaruit bestaan om die algemene welsyn van die inwoners van die land te bevorder (Cloete 1989:127).

Teen die einde van die 19de en die begin 20ste eeu het die opvatting van die moderne welsynstaat na vore gekom en het die teorie posgevat dat die Staat wantoestande moet uitskakel, botsende belange met mekaar moet versoen, beheer moet uitoefen en standarde moet toepas om die inwoners van die land te versorg (De Villiers 1967:21). Hedendaags word verhoudinge tussen die regeerders en die inwoners gereguleer deur wat bekend sou kon staan as die nasionale politiek. Die doelwit van nasionale politiek kan gesien word as die veiligheid van die samelewing, voorspoed en die erkenning van die waardigheid van mense. Die morele betekenis daarvan is dat dit die doelwit van die regeerders is om die algemene welsyn van die inwoners van die land te bevorder (Hattingh 1986:2-3). Die Suid-Afrikaanse staatsdiens het sedert 1910 ontwikkel en uitgebrei maar deurgaans die doelwit behou dat openbare dienste aan die inwoners van die land gelewer word en dat daar in die behoeftes van die inwoners voorsien word. Weens die aard van die huidige politiek word daardie doelwit meer ten gunste van die Blanke inwoner toegepas.

Die Staatspresident het in sy openingsrede tydens die 1990-Kongres van die Vereniging van Staatsamptenare (Kongres 1990:14) op die posisie waarin die staatsamptenaar hom binne sy werksaamhede bevind, gewys en klem gelê op die doelgerigheid van die werksaamhede van departemente, te wete:

*"Ons staatsamptenare bevind hulle vierkant binne in hierdie proses van verandering (dit wil sê veranderinge op die staatkundige, maatskaplike en tegnologiese terreine waarna hy vroeër in die rede verwys het) ... Nou, meer as ooit tevore, is daar behoefte aan 'n sterk, stabiele en doeltreffende Staatsdiens ... Daarom is dit nodig dat die Staatsdiens in noue voeling moet wees met die belange en behoeftes van al ons land se inwoners, terwyl die klem steeds op doeltreffende en koste-effektiewe dienslewering moet val".*

By dieselfde kongres (Kongres 1990:11 en 13) het Cameron in sy Presidentslewering hom soos volg uitgedruk:

*"We the Public Servants of South Africa, pledge our service and loyalty to the Government and all the people of South Africa.*

*We undertake to discharge our duties en responsibilities with enthusiasm and dedication, to uphold the principles of objectivity and fairness, to take due care with the use of public funds and at all times promote the interests of the State for the welfare of all it's citizens.*

*To these ends we will pursue the objectives of diligence and productivity, conduct our official (sic) duties with personal pride and professionalism, maintain an uncorruptable integrity and take cognisance of the personal feelings of our fellow officials.*

*So doing we believe that we will achieve the lofty ideals that are envisaged in the preamble of the constitution of the Republic of South Africa".*

Die beamptes in 'n departement verrig werksaamhede aan die hand van die beleid wat vir daardie departement in wetgewing vasgelê is (kyk byvoorbeeld **infra** 3.6.1.2). Die primêre doelwit van die beleid is om openbare dienste aan die inwoners van die land te lewer. In die verrigting van daardie werksaamhede behoort beamptes in noue voeling te bly met die belange en behoeftes van die inwoners aan wie daar openbare dienste gelewer moet word ten einde te verseker dat die gelewerde dienste nie korrup en tot nadeel van die inwoners gelewer word en dat inwoners ontevrede daarmee raak nie. Indien swak dienste gelewer word of die regte en belange van inwoners daardeur benadeel word, kan reaksies ontlok word soos daar tydens die voor-unie tye ondervind is (kyk **supra** 2.2.1). As voorbeeld kan gestel word dat indien beamptes in die Departement van Binnelandse Sake aansoeke om paspoorte en identiteitsdokumente, wat van Blanke persone ontvang word, eerste prosesseer en uitreik ten koste van soortgelyke aansoeke wat van Swart persone ontvang word, behoort die Swart persone met sodanige dienslewering ontevrede te raak. Die ontevrede persone behoort hulle ontevredenheid aan die departementshoof oor te dra en hy behoort regstellende

stappe te doen ten einde die dienslewering aan alle persone dieselfde te laat geskied en nie tot nadeel van enige persoon te wees nie. Die doelgerigtheid van die werksaamhede van departemente is om in die belange en behoeftes van die inwoners te voorsien en die algemene welsyn van die inwoners te bevorder. Departemente staan derhalwe in die uitvoering van werksaamhede, in 'n dienslewerende verhouding teenoor die inwoners van Suid-Afrika. Daardie verhouding is tans ten gunste van Blanke inwoners, maar behoort met verloop van tyd ten gunste van alle inwoners op 'n gelyke grondslag te geld.

## 2.8 Samevatting

In hoofstuk 2 is beskryf dat die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag van Suid-Afrika deur middel van departemente verrig word en dat die beleid waarvolgens die werksaamhede van elke departement uitgevoer word, in wetgewing vasgelê word. Die beamptes in 'n departement is verplig om uitvoeringshandelinge ooreenkomstig die gestelde beleid te verrig ten einde korrekte handel en nie die regte van inwoners aan te tas nie. Daar is ook aangedui dat die werksaamhede van departemente primêr daarop gerig is om openbare dienste aan die inwoners van die land te voorsien en die algemene welsyn van inwoners te bevorder. Aan die hand daarvan word die inwoners met persoonlike regte en belange wat beskerm word, voorgehou as die middelpunt waarom die kwessie van openbare dienslewering draai (kyk **supra** 2.7).

Die ontleding van voor-unie regeringinstellings en openbare dienste het daarop gedui dat indien swak of geen openbare dienste gelewer word, of indien daar nie in die behoeftes van inwoners voorsien word nie, dit ontevredenheid by inwoners ontlok aangesien hulle regte en belange benadeel word. Daardie situasie bring ook mee dat die verhouding tussen regeerder en inwoner verbrokkel. Sodanige situasie het plaasgevind tydens die bewind van die Hollands-Oos-Indiese Kompanjie. Die beleid wat die Kompanjie in die proses van regeer en administrasie gevolg het, het vernet van die inwoners ontlok (kyk **supra** 2.2.1.1). Tydens die eerste en die tweede Britse besetting van die Kaap, was die Britse wyse van regeer en

administrasie ook van so 'n aard dat dit ontevredenheid by die inwoners ontlok het (kyk **supra** 2.2.1.2 en 2.2.1.4). Tydens die tweede Britse besetting het die ontevredenheid aanleiding gegee tot die Afrikanerboere se Groot Trek uit die Kaap in 1835. Dit het egter geblyk dat waar openbare dienste in belang van die inwoner gelewer word en die welsyn van die inwoner bevorder word, daar nie ontevredenheid veroorsaak word nie (kyk **supra** 2.2.1.3). Hierdie ontleding het verder uitgewys dat die infrastruktuur van die hedendaagse openbare administrasie tot stand gekom het tydens die tweede besetting van die Kaapkolonie deur die Britte (kyk **supra** 2.2.1.4). Gedurende dieselfde tydperk het die Britte volgens burokratiese en outokratiese beginsels regeer en dit het verset van die inwoners ontlok. Die konstitusionele kultuur en infrastruktuur van die hedendaagse openbare administrasie in Suid-Afrika is steeds ooreenkomstig die Britse opvattinge en invloede (kyk **supra** 2.2.1.5). Dit is juis daardie burokratiese en outokratiese invloede wat in die hedendaagse openbare administrasie te bespeur is wat aanleiding tot ontevredenheid by inwoners gee.

In die hoofstuk is ook omskryf dat tydens die ontstaan van die Suid-Afrikaanse staatsdiens in 1910, die ingesteldheid waarmee die werksaamhede van die departemente met betrekking tot die lewering van openbare dienste verrig was, beherend eerder as dienslewerend was weens die toestande wat gedurende die betrokke tydperk geheers het. Daardie ingesteldheid het tydens die ontwikkeling van die openbare diens verander na een van dienslewerend toe nuwe departemente, veral in die dertigerjare, ingestel is om na die algemene welsyn van inwoners om te sien (kyk **supra** 2.4).

Tydens die grondwetlike bedeling vanaf 1984 tot 1994 word departemente ingedeel aan die hand van bepaalde faktore ten einde hoofsaaklik in die behoeftes van inwoners te voorsien, en om die algemene welsyn van inwoners te bevorder. Die primêre doelwit met die instelling van departemente was om openbare dienste aan inwoners, as individue met persoonlike regte en belange, te lewer (kyk **supra** 2.5 en 2.6).

Weens die feit dat die burokratiese en outokratiese kultuur van die Britse openbare administrasie in die Suid-Afrikaanse openbare administrasie gevestig is, gebeur dit dat sodanige beginsels en gebruike van 'n vroeë wet na 'n latere wet oorgedra word. Op daardie wyse strek die invloed van die Britse kultuur tot ver in die hedendaagse openbare diens. Met daardie aspek in gedagte word die werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake in die volgende hoofstuk ontleed. Bepaalde werksaamhede word breër omskryf ten einde as voorbeeld te dien van werksaamhede wat ontevredenheid by inwoners kan ontlok omdat dit nie tot voordeel en ter bevordering van hulle belange is nie.

## HOOFSTUK 3

### FUNKSIES EN STRUKTUUR VAN DIE DEPARTEMENT VAN BINNELANDSE SAKE

#### 3.1 Inleiding

In hoofstuk 2 is beskryf dat die Departement van Binnelandse Sake een van die staatsdepartemente was wat by Uniewording op 31 Mei 1910 kragtens Proklamasie No. 1 van 31 Mei 1910 ingestel was (kyk *supra* 2.3). In hoofstuk 3 word die Departement van Binnelandse Sake (hierna "die Departement" genoem) van naderby beskou ten einde die organisatoriese struktuur daarvan asook bepaalde werksaamhede van die Departement toe te lig en te omskryf.

Die hoofstuk is primêr daarop gemik om die aard, inhoud en omvang van bepaalde werksaamhede van die Departement te omskryf ten einde sodanige werksaamhede voor te hou as voorbeeld van handeling wat deur beamptes in 'n staatsdepartement (hierna "departement" genoem) verrig word. Van die handeling het die potensiaal om verset en ontevredenheid van inwoners van die land te ontlok. Dit word ook voorgehou dat sodanige werksaamhede nie in alle opsigte inpas by die doelgerigheid van die werksaamhede van 'n departement soos (kyk *supra* 2.7) beskryf nie, te wete om die algemene welsyn van inwoners te bevorder en in hul belange en behoeftes te voorsien. Die feit dat sodanige werksaamhede deur 'n departement verrig word, gee aanleiding tot die argument dat doeltreffende en effektiewe beheer daarvoor uitgeoefen behoort te word om die regte van inwoners te beskerm, en ondersteun die argument dat geregtelike beheer die aangewese beheer vir daardie doel is.

Die ontstaan, missie en doelwitte van die Departement word ontleed om die Departement bekend te stel as 'n departement wat deel is van die staatsdiens van Suid-Afrika en wat ingestel is met bepaalde doelwitte in die lewering van openbare dienste. Die gesagshierargie van die Departement dien as voorbeeld van hoe die beamptes in 'n departement, op elke rangvlak vertikaal afwaarts, beheer oor die



werkzaamhede van daardie departement uitoefen. Dié aspek word verder in hoofstuk 4 beskryf (kyk **infra** 4.3.1).

Ten einde die inhoud van die hoofstuk in perspektief te stel, word die ontstaan van die Departement **ten eerste** beskryf. **Ten tweede** word die missie van die Departement omskryf en daar word uitgewys dat die Departement, benewens die missie, 'n doelwit in 'n gedragskode voorhou met betrekking tot die wyse waarop openbare werkzaamhede verrig word, asook dat die missie en doelwit in lyn is met die ingesteldheid van die staatsdiens in die uitvoering van openbare werkzaamhede om die belange en behoeftes van die inwoners van Suid-Afrika te bevorder en aan te spreek (kyk **supra** 2.7). **Ten derde** volg 'n uiteensetting van die doelwitte van die Departement vanaf 1910 tot 1994. **Ten vierde** word die gesagshiërargie en die leidinggewende komponent van die Departement uiteengesit. Die werkzaamhede van die Departement word **ten slotte** ontleed deur die verdeling van funksies te omskryf en die aard en omvang van bepaalde werkzaamhede te beskryf.

### **3.2 Ontstaan van Departement van Binnelandse Sake**

Op 31 Mei 1910, met die ontstaan van die Unie van Suid-Afrika, is die Departement van Binnelandse Sake as deel van die Suid-Afrikaanse staatsdiens ingestel (Proklamasie No. 1 van 31 Mei 1910). Die Proklamasie het in Nederlands en in Engels verskyn, en die Departement se naam is daarin aangegee as die Departement van Binnenlandse Zaken en Department of the Interior, onderskeidelik. Dit was egter nie waar die Departement ontstaan het nie aangesien daar voor 31 Mei 1910 'n aanloop tot die Departement was.

Die Sekretaris van die Politieke Raad gedurende die tydperk van die Hollands-Oos-Indiese Kompanjie aan die Kaap vanaf 1652 tot 1795 het opgetree as skakel tussen die regering, die publiek en openbare instellings, en ook ander algemene regeringspligte uitgevoer. Onder die Britse regering aan die Kaap gedurende die jare 1795 tot 1803 en gedurende 1806 tot 1910 het die Koloniale Sekretaris 'n amp soortgelyk aan die van die Sekretaris van die Politieke Raad bekleed. Albei

ampte word beskou as die voorlopers tot die amp van Minister van Binnelandse Sake soos dit by Uniewording in 1910 ingestel was (Marais 1989:88-90). Voornoemde feite dui aan dat die Departement 'n aanloop het wat so lank gelede as 1652 dateer.

Die eerste administratiewe hoof van die Departement by instelling in 1910, Edmond Howard Lacam Gorges (later Sir) was as Waarnemende Sekretaris van Binnelandse Sake aangestel (Goewermentskennisgewing No. 45 van 1910) aangesien die Departement nie op 31 Mei 1910 gereed was om as sodanig te funksioneer nie (Hansard 1912:kolom 370-373). Die **Reorganisasie Kommissie** wat kragtens Goewermentskennisgewing No. 326 van 10 Augustus 1910 aangestel was, moes eers ondersoek instel en aanbevelings maak en voorlê aangaande die reorganisasie en herreëling van al die departemente van die Uniale Openbare Diens, Binnelandse Sake ingesluit (Hansard 1912:kolom 2033). Na aanleiding van die **Kommissie** se aanbevelings is die **Staatsdiens en Pensioenwet, 1912** (Wet 29 van 1912), geproklameer. Ingevolge artikel 2 van dié Wet is die eerste **Publieke Dienst Kommissie** op 1 Augustus 1912 gestig en is daar toe 'n aanvang geneem met die organisering van die Uniale Openbare Diens (kyk **supra** 2.3). As tussentydse maatreël totdat die Departement as 'n georganiseerde departement kon funksioneer, het die destydse Eerste Minister die destydse Minister van Binnelandse Sake op 1 Junie 1910 skriftelik ingelig dat hy magtiging verleen het dat die departemente van die Uniale Openbare Diens moet voortgaan om hulle werksaamhede wat hul onder die verskillende koloniale regerings uitgevoer het, uit te voer (Diensbrief 1.6.1910). Op 2 Junie 1910 het die destydse Waarnemende Sekretaris van Binnelandse Sake die verskillende departemente in die Transvaal wat voor Uniewording deel van die openbare diens van die Transvaal Kolonie was en wat na Uniewording saamgevoeg sou word om die Departement te word, skriftelik versoek om hul werksaamhede, soos dit onder die regering van die Transvaal Kolonie voor 1910 uitgevoer was, steeds uit te voer (Diensbrief 2.6.1910). Die personeel van die Departement, wat saamgestel was uit kantore vanuit die vier provinsies van die Unie, het gou in hulle nuwe werkmilieu aangepas en kon die Departement reeds op 5 Februarie 1914 die eerste jaarverslag van die Departement

se werksaamhede gedurende 1913 beskikbaar stel (Jaarverslag 1914:1 en 14).

Voordat hy as destydse Sekretaris (sedert 3 September 1984 is die benaming direkteur-generaal) van Binnelandse Sake aangestel is, was EHL Gorges van 1899 tot 1901 aan die kantoor van die Koloniale Sekretaris van die Kaap die Goeie Hoop verbonde, en is gedurende 1901 tot hoofklerk bevorder in die Departement van die Koloniale Sekretaris van Transvaal. Gedurende 1903 is hy tot onder-sekretaris bevorder en vanaf 1907 tot 1910 het hy as assistent-koloniale sekretaris gedien (Newsletter 1984:2). Sy destydse aanstelling as Sekretaris van Binnelandse Sake was heel gepas gegewe die feit dat hy ondervinding opgedoen het in twee kantore van Koloniale Sekretaris wat die voorloper tot die Departement was.

### **3.3 Missie van Departement van Binnelandse Sake**

Die Departement administreer wetgewing wat 'n uiteenlopende en omvangryke verskeidenheid van aangeleenthede insluit wat die lewensbestaan van elke inwoner van Suid-Afrika vanaf die registrasie van die inwoner se geboorte tot die registrasie van sy dood reguleer. Vanweë die feit dat die Departement belas is met aangeleenthede wat die persoonlike regte en belange van die inwoners van Suid-Afrika raak, is die Departement betrokke in haas elke faset van Suid-Afrika se huishoudelike aangeleenthede in daardie verband en funksioneer inderwaarheid as 'n moederdepartement van Suid-Afrika (Nuusbrief 1985:3 en 4).

Met die ontwerp en daarstelling van 'n departementele vlag en -wapen in 1978, is die Latynse spreuk "Institutum Suprema Lex" op die wapen aangebring. In Afrikaans beteken die spreuk "Alles uit die Grondwet" en weerspieël dit die benadering wat daar met die uitvoering van die sake van die Departement gevolg word, te wete dat die administrasie van die Departement aan die hand van die Grondwet van Suid-Afrika uitgevoer word en nie deur die willekeurige handeling van die beamptes van die Departement beïnvloedbaar is nie. Die hoofmotiewe van die departementele wapen is 'n ridderhelm en 'n leeu bo-op 'n skild waarop twee gevlegte ankerkruise uitgebeeld word. Die leeu het 'n voorpoot op 'n ankerkruis

waarin vier gesnoerde stawe is. Die simboliek van die ankerkruis, te wete dat daar vastigheid en hoop is, is aan die Bybel ontleen, te wete "Hierdie hoop besit ons as 'n veilige en onbeweeglike lewensanker ..." (Hebreërs 6:19). Die vier gesnoerde stawe is 'n uitbeelding van die vier provinsies wat in 1910 in 'n uniale verband saamgesnoer was terwyl die leeu die simbool is van 'n beskermmer van die vier provinsies. Samevattend weerspieël dié departementele wapen 'n betekenis dat die Departement as anker vir die staatsgesag dien (Nuusbrief 1985:1).

In aansluiting by die spreuk wat op die departementele wapen verskyn en die betekenis wat die wapen uitbeeld, het die Departement 'n missie gestel om aan te dui watter gesindheid ingeneem word wanneer die werksaamhede van die Departement deur die beamptes daarin werksaam uitgevoer word.

### **"MISSIE**

*Om optimum diens te lewer betreffende die landsinwoners se status, identiteit, bepaalde regte, bevoegdhede, en inligting oor hul aktiwiteite, asook betreffende bepaalde ander staatshuishoudelike funksies tot heil van die veranderende samelewing en 'n ordelike staatsbestel"* (Omsendbrief 18.10.1991).

In die missie word klem op dienslewering gelê en dat die beamptes van die Departement daarna streef om optimum diens aan die inwoners van Suid-Afrika te lewer. Deur daarna te streef om optimum diens te lewer, verg dat beamptes gemotiveerd behoort te wees, dienstrots te openbaar en daarop ingestel te wees om slegs die beste diens te lewer.

Die diens word gelewer met betrekking tot die volgende aangeleenthede van elke inwoner:

- 'n inwoner se **status**: dit wil sê die bevestiging dat 'n inwoner 'n burger van Suid-Afrika is;

- 'n inwoner se **identiteit**: dit wil sê die toekenning van 'n identiteitsnommer en die uitreiking van 'n identiteitsdokument om as bewys te dien van die inwoner se geboortedatum, name en van, en geslag;
- bepaalde **regte en bevoegdhede** van 'n inwoner: dit wil sê regte en bevoegdhede wat 'n inwoner verkry en uitoefen as burger van Suid-Afrika, byvoorbeeld om 'n paspoort te mag verkry ten einde na lande buite Suid-Afrika te kan reis, en om as kieser geregistreer te word ten einde in 'n verkiesing te kan stem;
- inligting oor **aktiwiteite** van 'n inwoner: dit wil sê die uitreiking van sertifikate in verband met aktiwiteite van inwoners, byvoorbeeld deur 'n huweliksertifikaat uit te reik om 'n huwelik van 'n inwoner te bewys; en
- ander **staatshuishoudelike funksies**: dit wil sê ander aangeleenthede wat hanteer word, byvoorbeeld die Staatsdrukkery, statistiekdiens en publikasiebeheer.

In die Missie word ook aangedui dat dienste gelewer word ter bevordering van die lewensbestaan van die inwoners van die land desnieteenstaande veranderings wat van tyd tot tyd in die aanvraag vir dienste voorkom nie. Die laaste woorde in die missie verwys daarna dat die Departement se dienste uitgevoer word met die oogmerk om 'n ordelike staatsbestel te handhaaf. Dié oogmerk kan vereenselwig word met die betekenis van die departementele wapen, te wete dat die Departement as anker vir die staatsgesag dien.

Die Departement hou verder in 'n gedragskode voor dat dit aan die inwoners van Suid-Afrika verantwoordbaar is deurdat daar gestreef word om dienslewering in belang van die kliënt te doen en doeltreffende en effektiewe owerheidsadministrasie te handhaaf (Omsendbrief 15.1.1993). Die doel van die missie en die gedragskode is in lyn met die ingesteldheid van die staatsdiens om in die uitvoering van openbare werksaamhede die belange en behoeftes van die

inwoners van Suid-Afrika te bevorder en aan te spreek (kyk **supra** 2.7).

### **3.4 Doelwitte van die Departement van Binnelandse Sake:1910-1994**

Met die ontstaan van die Departement op 31 Mei 1910, was die Departement kragtens Proklamasie No. 8 van 31 Mei 1910 belas met die administrasie van die volgende aangeleenthede:

- die staatsdiens van Suid-Afrika
- publieke gesondheid
- immigrasie na en emigrasie uit Suid-Afrika
- registrasie van en beheer oor Asië in die land
- statistiek en sensus van die inwoners van Suid-Afrika
- verkiesings en die byhou van kieserslyste deur nuut geregistreerde kiesers se name daarop in te voeg en name van kiesers wat oorlede is of wat emigreer het daarvan te verwyder
- staatsdrukkery en skryfbehoeftes
- inrigtings vir geesteskrankes
- openbare biblioteke
- museums en sterrewagte
- naturalisasie van persone as burgers van Suid-Afrika en paspoorte wat aan burgers uitgereik word
- staatsargiewe
- beheer oor en lisensiëring van wapens en ammunisie, en
- alle ander aangeleenthede wat nie aan ander departemente opgedra is nie.

Die Departement het benewens die toegekende heterogene versameling werksaamhede ook die werk van die Transvaalse Kantoor van die Koloniale Sekretaris oorgeneem omdat die Koloniale Sekretaris ook algemene regeringspligte uitgevoer het (kyk **supra** 3.2) wat nie van 'n groot genoeg omvang was om aan 'n afsonderlike departement oor te dra nie. Dié reëling was in lyn met die bepalings van bovermelde Proklamasie No. 8 aangesien die Departement se werksaamhede

die administrasie oor alle ander aangeleenthede wat nie aan ander departemente oorgedra was nie, ingesluit het.

Sommige werksaamhede wat oorspronklik aan die Departement toegesê was, was mettertyd aan ander departemente oorgedra of komponente is as volwaardige departemente ontwikkel en met die verloop van tyd afgestig, byvoorbeeld die stigting van die Departement van Volksgesondheid in 1919 en sowel die gevolglike oornome van Binnelandse Sake se gesondheidsfunksies, as die oordra van die Padvervoerraad in 1943 met die totstandkoming van die Departement van Vervoer. In April 1948 is die argiewe, sterrewagte, argeologiese opname, staatsondersteunde museums, kunsgalerye en biblioteke, historiese monumente en die Nasionale Dieretuin na die Departement van Onderwys, Kuns en Wetenskap oorgeplaas. Die staatsinligtingkantoor is deur Buitelandse Sake in April 1955 oorgeneem en die Kantoor van die Staatsdienskommissie het van Binnelandse Sake in 1956 afgestig. Teen 1958 het die Afdeling Kleurlingsake tot 'n volwaardige departement ontwikkel. Met die totstandkoming van die voormalige Departement van Immigrasie in April 1961 is 'n verdere deel van Binnelandse Sake se funksies daartoe oorgedra. Die stigting van die Departement van Indiërsake op 1 November 1961 het hierop gevolg en die afstigting van die Buro van Statistiek op 1 April 1963 en die Staatsdrukkery op 1 Januarie 1965. Daarna was daar 'n stabiliserende tydperk in die werksaamhede van die Departement tot en met die laat sewentigerjare. Dit is ingelui deur die amalgamasie van die Departement met die Departement van Immigrasie op 1 Julie 1978. Vanaf daardie datum tot en met 19 Junie 1979 het die Departement bekend gestaan as die Departement van Binnelandse Sake en Immigrasie waarna dit weer op 20 Junie 1979 terug verander is na die Departement van Binnelandse Sake. Rasionalisasie het daarna gevolg en op 1 November 1980 het die Departemente van Kleurlingsake en van Indiërsake deel van die Departement geword onder die nuwe benaming van die Departement van Binnelandse Aangeleenthede. Op 1 Januarie 1983 was die administrasie met betrekking tot die ontwikkeling van Walvisbaai aan die nuutgestigte Departement van Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning afgestaan. Met die aanname van die 1983-Grondwet het die stigting van "eie sake" departemente gevolg. Die

komponente Kleurlingsake en Indiërsake van Binnelandse Sake het weer volwaardige departemente geword en met ingang 3 September 1984 van Binnelandse Aangeleenthede afgestig en as onderskeidelik Administrasie: Raad van Verteenwoordigers en Administrasie: Raad van Afgevaardigdes bekend gestaan. Vanaf daardie datum staan die Departement weer bekend as Binnelandse Sake. Die volgende toevoeging tot die Departement het gekom met die oordra van werksaamhede ten opsigte van Swart persone van die Departement van Samewerking en Ontwikkeling. Dit het meegebring dat Binnelandse Sake sedert 1 November 1984 tot hede, met die oornam van die Bewysburo, die verantwoordelike Departement is vir die registrasie van geboortes, huwelike en sterftes van alle bevolkingsgroepe in Suid-Afrika. Verder, het dit die enigste Departement geword wat amptelike dokumentasie vir identifikasiedoeleindes kan uitreik. Gedurende 1982 is alle funksies in verband met publikasiebeheer en die uitsaaiwese aan die Departement oorgedra en gedurende 1989 het die Departement die administrasie van die subsidiëring van die Suid-Afrikaanse rolprentbedryf van die destydse Buro vir Inligting oorgeneem (Eloff 1981:passim; De Villiers 1967:passim; Omsendbrief 1.3.1993:2 et seq).

Soos uitgewys (kyk *infra* 3.6) word, verrig die Departement in 1994 minder as die helfte van die aangeleenthede wat in 1910 daaraan opgedra was. Alvorens die werksaamhede van die Departement ontleed word, word die gesagshiërargie beskryf ten einde aan te dui hoe die uitvoeringshandelinge van beamptes verloop en hoe beheer deur die beamptes in die Departement oor daardie uitvoeringshandelinge uitgeoefen word.

### **3.5 Gesagshiërargie van Departement van Binnelandse Sake**

Die gesagstruktuur van elke departement in die staatsdiens staan vertikaal in die sin dat 'n minister van die kabinet as politieke hoof aan die spits van die gesagshiërargie van die departement staan (**Grondwet** 1983:artikel 24). Onder die gesag van die minister staan 'n direkteur-generaal as administratiewe hoof van die departement (**Staatsdienswet** 1984:artikel 62). In rangvolgorde, ondergeskik aan

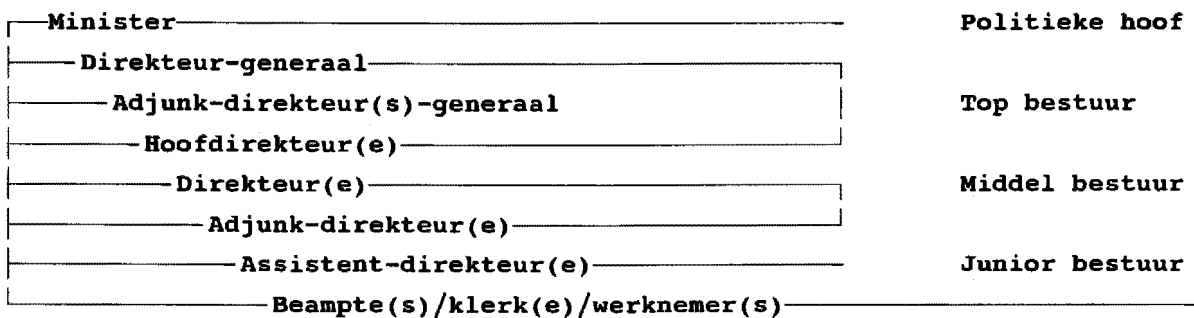


'n direkteur-generaal, volg adjunk-direkteurs-generaal, hoofdirekteure, direkteure, adjunk-direkteure, assistent-direkteure en die ondergeskikte beamptes, klerke en werknemers. Tesame met die gesag wat vanaf die spits van die gesagshiërargie vertikaal afwaarts oor ondergeskiktes uitgeoefen word, word beheer ook uitgeoefen oor die uitvoeringshandelinge van ondergeskiktes in die verrigting van die departement se werksaamhede (Cloete 1991:205-206).

### 3.5.1 Gesagstruktuur en beheer

Die gesagstruktuur van die Departement (Jaarverslag 1992:et seq) word in die skets hieronder uiteengesit.

#### VERTIKALE GESAGSTRUKTUUR VAN BINNELANDSE SAKE

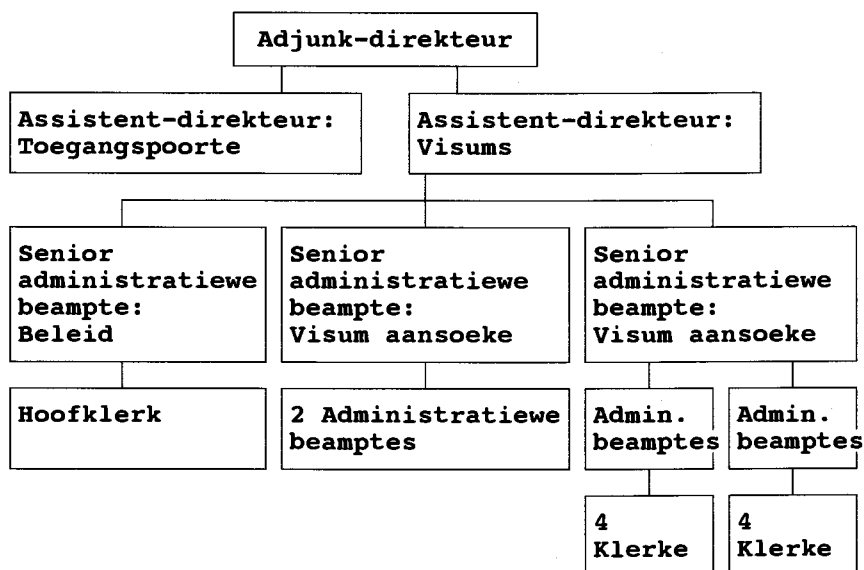


Die werksaamhede van 'n departement is om doelmatigheidsredes in verskillende afdelings ingedeel en in elke afdeling, op elke rangvlak vertikaal afwaarts, is daar 'n posbeker wat toesighouer is oor posbeker in laer range in dieselfde afdeling. Elke toesighouer behoort toe te sien dat die werksaamhede wat deur ondergeskiktes verrig word, korrek uitgevoer word want die toesighouer behoort die verantwoordelikheid daarvoor te dra wanneer die betrokke werkstukke verder na 'n senior toesighouer gestuur word. Op daardie wyse word daar beheer deur elke toesighouer oor die werksaamhede van die afdeling uitgevoer (Baxter 1991:113).

Die werksaamhede van die Departement is op 'n soortgelyke wyse ingedeel en ter

illustrasie daarvan word verwys na die Subdirektoraat: Visums binne die afdeling Migrasie van die Departement waar 'n adjunk-direkteur toesighouer is oor verskeie seksies wat handel met visumaansoeke. Elke seksie het op sy beurt 'n toesighouer, laer in rang as die adjunk-direkteur, wat toesig hou oor die personeel in die seksie waar die roetinewerk in verband met visums verrig word (Jaarverslag 1992:17). Die skets, hieronder, is 'n uiteensetting van die struktuur van die Subdirektoraat: Visums en dui ook aan hoe elke posbeker as toesighouer oor 'n ondergeskikte funksioneer en beheer uitoefen oor die werksaamhede wat deur ondergeskiktes uitgevoer word.

### SUBDIREKTORAAT: VISUMS



#### 3.5.2 Leidinggewende komponent

Die huidige leidinggewende komponent van die Departement bestaan uit die direkteur-generaal, twee adjunk-direkteurs-generaal, vyf hoofdirekteure en die twaalf direkteure. Dieselfde groep, met uitsluiting van die direkteure, is die leidinggewende korps van die Departement (Jaarsverslag 1991:1-3).

Die leidinggewende korps van 'n departement is die hoogste verantwoordelikheid

met betrekking tot besluitneming en die uitvoering van die werksaamhede van 'n departement. Dit is ook die verantwoordelikheid van die leidinggewende korps om binne 'n departement behoorlike beheer oor die werksaamhede van die departement uit te oefen ten einde toe te sien dat doelwitte en beleidsrigtings nagestreef word (Baxter 1991:113).

Vervolgens word die werksaamhede van die Departement verklaar.

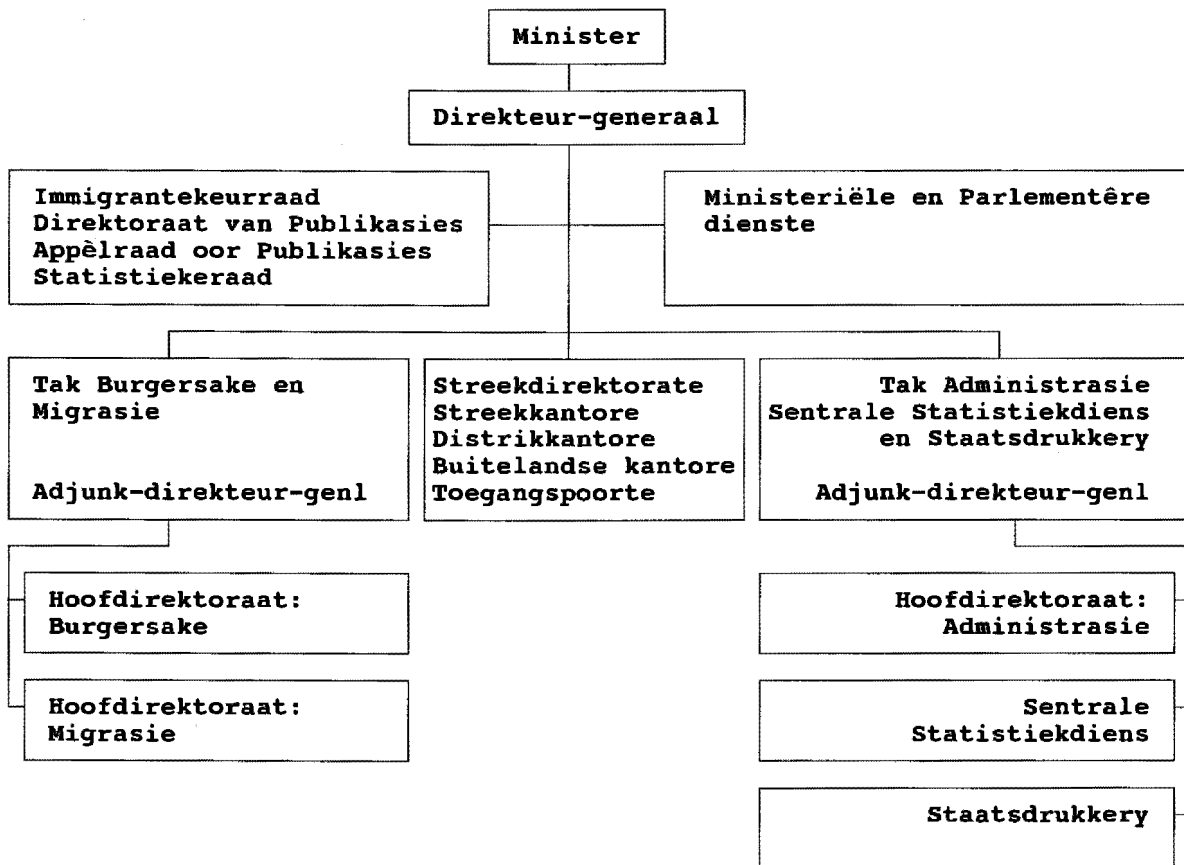
### **3.6 Werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake**

Weens die verskeidenheid van funksies wat die Departement verrig, is die funksies verdeel en aan die hand van die aard daarvan gegroepeer in afdelings. Die wyse waarop die funksies van die Departement in afdelings verdeel is, is met die oog op ordelike werkverrigting.

#### **3.6.1 Verdeling van funksies**

Die Departement is in afdelings verdeel om die verskillende soorte funksies te onderskei. Die werksaamhede word ingedeel op so 'n wyse dat maksimale doeltreffendheid en effektiwiteit in die uitvoering daarvan verkry word. Die skets hieronder dui aan hoe die funksies van die Departement in afdelings verdeel is en hoe die verskillende afdelings van die Departement onderskei word (Jaarverslag 1992:2).

## VERDELING VAN FUNKSIES



In die subparagrafe wat hierop volg, word die verdeling van die funksies van elke afdeling, aan die hand van hoofdirektorate, beskryf.

### 3.6.1.1 Hoofdirektoraat: Administrasie

Die Hoofdirektoraat: Administrasie is in ses afdelings verdeel aangesien daar 'n verskeidenheid van funksies is wat met sowel die administrasie van die personeel as die Departement te doen het (Jaarverslag 1992:4).

#### (a) Finansiële Bestuur

Alle departemente ontvang fondse van die staatsinkomstefonds om aan te wend in die uitvoering van werksaamhede (**Grondwet** 1983:artikel 81). 'n Direkteur-generaal word as rekenpligtige beampete van die departement aangestel aangesien

die administratiewe hoof van 'n departement die verantwoordelikheid vir die behoorlike aanwending van fondse moet dra en daarvoor verantwoording moet doen wanneer die departement se begrotingspos in die Parlement voorgedra word. Die direkteur-generaal verrig nie self die finansiële pligte nie aangesien dit deur rekenmeesters van die departement verrig word (Cloete 1989:135).

Die afdeling Finansiële Bestuur van die Departement hanteer alle finansiële aangeleenthede van die Departement aan die hand van 'n vooropgestelde begroting. Die afdeling se rekenmeesters is verantwoordelik om toe te sien dat fondse aan die onderskeie afdelings van die Departement voorsien word ten einde elke afdeling instaat te stel om sy eie werksaamhede uit te voer. Wanneer ongereelde gebeurtenisse plaasvind, byvoorbeeld 'n referendum word sonder vooraf kennisgewing deur die regering uitgeroep, behoort die rekenmeesters, deur fondse van bepaalde begrotingsdoelwitte in die Departement te verskuif, voorsiening te maak vir fondse om die projek te finansier. Die noodsaaklikheid van die afdeling is daarin geleë dat die Departement effektiewe finansiële dissipline behoort te volg ten einde alle werksaamhede vir die boekjaar van twaalf maande deurlopend te kan uitvoer. Die afdeling hanteer ook die voorsieningsadministrasie (voorsiening van skryfbehoeftes, meubels, akkommodasie en vervoer) van die Departement aangesien die beamptes van die Departement oor middels behoort te beskik om werksaamhede mee te kan verrig (Jaarverslag 1992:4).

#### **(b) Personeelbestuur**

Die Departement bestaan uit 'n hoofkantoor, desentraliseerde streek- en distrikkantore asook buitelandse kantore. Die afdeling Personeelbestuur voorsien in die personeelbehoeftes deur personeel aan te stel in poste in die verskeie kantore. Personeelbestuur hanteer ook aangeleenthede in verband met die merietebeloning, bevordering, opleiding en diensbeëindiging van personeel (Jaarverslag 1992:5).

'n Departement kan nie sonder personeel funksioneer nie en daarom is dit nodig om

'n personeelafdeling te hê om die voorsiening van personeel en alle aangeleenthede rondom personeel te behartig. Persone word op grond van ervaring en na-skoolse opleiding en kwalifikasies vir poste gekeur om in bepaalde poste te dien sodat die werksaamhede van so 'n departement paslik en korrek uitgevoer kan word. Waar werksaamhede in 'n bepaalde afdeling van 'n departement sou uitbrei of verminder, is dit die taak van die personeelafdeling om te bepaal of nuwe poste geskep behoort te word of bestaande poste afgeskaf behoort te word. 'n Personeelafdeling sien toe dat personeel die geleentheid kry om in aanmerking te kom vir merietebeloning op grond van bo-gemiddelde dienslewering, en ook bevordering kry indien daar aan bepaalde vereistes voldoen word (Cloete 1991:162-165).

**(c) Bestuursdienste**

Die afdeling Bestuursdienste beplan, ontwikkel en stel metodes in wat as hulpmiddels vir die leidinggewende korps van die Departement dien in die administrasie van die Departement. 'n Rekenaarstelsel en -program waarby personeelbehoefte en diensstaataanpassings identifiseer, evalueer en aangespreek kan word, word in die afdeling in stand gehou. Daarby word 'n gerekenariseerde inligting- en kantooroutomatisasiestelsel in stand gehou om administrasieëlings en inligting aan alle kantore van die Departement op 'n netwerk-basis beskikbaar te stel (Jaarverslag 1991:6). Bestuursdienste hou ook 'n administrasieprogram in stand ingevolge waarvan die leidinggewende korps van die Departement beplanning en funksieverrekening deur middel van die monitering van kerntake kan doen ten einde die gehalte van dienste en produktiwiteit van personeel te bevorder (Jaarverslag 1992:6).

**(d) Regsdienste**

Regsdienste verleen 'n hulpfunksie aan die beamptes van die Departement deur regshulp en -advies te verskaf in aangeleenthede met regsimplikasies, soos byvoorbeeld eise om skadevergoeding deur en teen die Departement. Deurdat

regsgekwalfiseerde beamptes dié afdeling beman kan heelwat regsaspekte en -probleme intern hanteer word en kan daar bepaal word of daar regsgevolge uit enige van die uitvoeringshandelinge van beamptes kan voortvloei. Verder word regshulp en -advies verleen om wetsontwerpe en wysigingswetsontwerpe ten aansien van die Departement se wetgewing wat administreer word, voor te berei vir indiening by die Parlement (Jaarverslag 1992:7).

Waar regsangeleenthede van 'n departement ingewikkeld van aard is, word dit na die staatsprokureur vir afhandeling of staatsregsadviseurs vir advies verwys. Indien beamptes deurlopend van sodanige regsdienste gebruik maak behoort uitvoeringshandelinge regstegnies op 'n aanvaarbare grondslag uitgevoer te word (Cloete 1991:224-225).

**(c) Skakeling en Inligting**

Deur middel van die afdeling Skakeling en Inligting lewer die Departement 'n diens aan die media deur die hantering van navrae en die verskaffing van inligting in verband met die werksaamhede van die Departement. Verder moniteer die beamptes in die afdeling die pers en die elektroniese media vir berigte wat die werksaamhede van die Departement raak, en reik ook mediaverklarings uit. Die afdeling se beamptes tree inderwaarheid op as mondstuk vir die Departement en sorg vir die bevordering van die Departement se beeld. Deurdat so 'n afdeling bedryf word, beteken dat die werksaamhede van die Departement nie in die geheim plaasvind nie maar na buite die Departement bekend is, en dat daar kennis geneem kan word van negatiewe beriggewing oor die Departement wat deur gepaste optrede reggestel kan word (Jaarverslag 1992:7).

**(f) Mediasake**

Mediasake hanteer aangeleenthede rakende die uitsaaiwese, die rolprentbedryf en gedrukte media in die Republiek van Suid-Afrika. Met betrekking tot die uitsaaiwese tree die beamptes in die afdeling op as 'n skakel tussen die SA

Uitsaaikorporasie en die Minister van Binnelandse Sake aangesien die Minister belas is met die portefeulje van uitsaaiwese. In verband met die rolprentbedryf bedryf die beamptes 'n subsidiestelsel ingevolge waarvan rolprentvervaardigers in die Republiek onder bepaalde omstandighede 'n subsidie kan ontvang ten einde die rolprentbedryf te stimuleer en te ondersteun. Ten opsigte van die gedrukte media hou die beamptes registers by waarin nuusblaaië in die Republiek van Suid-Afrika asook verkorte drukkersname van nuusbladdrukkers geregistreer word. Dié registrasies word gedoen as 'n beheermaatreël oor die bedryf (Jaarverslag 1992:7).

### **3.6.1.2 Hoofdirekoraat: Burgersake**

Die Hoofdirekoraat: Burgersake se werksaamhede word hoofsaaklik aan die **Wet op Suid-Afrikaanse Burgerskap, 1949** (Wet 44 van 1949), ontleen en handel oor die burgerskap en status van inwoners van Suid-Afrika asook aangeleenthede wat die inwoners in daardie verband raak. Die hoofdirekoraat bestaan uit twee komponente (Jaarverslag 1992:9):

#### **(a) Bevolkingsregistrasie**

Dié komponent doen die opname van persoonlike inligting (byvoorbeeld name, van, adres, beroep) van inwoners in die bevolkingsregister met die oog op die uitreiking van identiteitsdokumente in terme van die **Wet op Identifikasie, 1986** (Wet 72 van 1986). Daar word ook rekords in stand gehou vir die identifisering van persone deur middel van vingerafdrukke en foto's, asook in verband met die status van persone, byvoorbeeld inligting oor geboortes, huwelike en sterftes van Suid-Afrikaanse burgers.

Die werksaamhede in verband met bevolkingsregistrasie is noodsaaklik vir die ordelike bestaan van die land en ook om tred te hou met die groei van die bevolking. Die inligting kan ook aangewend word vir beplanning vir dienste soos byvoorbeeld huise, skole, strate en hospitale. Die byhou van 'n bevolkingsregister en die uitreiking van identiteitsdokumente is om 'n persoon se status in die land te



bevestig en die persoon in staat te stel om homself te identifiseer by bepaalde aangeleenthede soos 'n verkiesing of waar bepaalde regte opgeëis of afgedwing kan word.

#### **(b) Burgerdienste**

Dié afdeling is belas met aangeleenthede in verband die verandering van 'n persoon se voornaam of van, die uitreiking van sertifikate oor geboortes, huwelike en sterftes, ondersoeke om die burgerskap van persone te bepaal in gevalle van twyfel en immigrante, en die uitreiking van paspoorte. Die afdeling hanteer verder reëlings in verband met verkiesings en referendums.

Wersaamhede in verband met burgerdienste is dienste wat direk aan die inwoners van die land gelewer word, byvoorbeeld die verandering van 'n voornaam of die uitreiking van 'n geboortesertifikaat om as bewys van 'n persoon se geboortedatum of -plek te dien. Paspoorte is 'n vergunning wat aan Suid-Afrikaanse burgers verleen word om na lande buite Suid-Afrika te kan reis en dien as bewys van die herkoms van die houer daarvan.

Die Hoofdirektoraat Burgersake se wersaamhede raak die persoonlike regte van elke inwoner en is belangrik vir die ordelike lewensbestaan van die inwoners.

#### **3.6.1.3 Hoofdirektoraat: Migrasie**

Die Hoofdirektoraat: Migrasie is verantwoordelik vir beheer oor die toelating van vreemdelinge tot, hulle verblyf in en hulle vertrek uit die Republiek kragtens die **Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991 (Wet 96 van 1991)**. Die wersaamhede van die hoofdirektoraat is in twee afdelings verdeel (Jaarverslag 1992:17):

##### **(a) Vestiging**

Dié afdeling hanteer aansoeke om visums wat aan persone van ander lande

toestemming verleen om by 'n toegangspoort van die Republiek van Suid-Afrika aan te meld. Verder hanteer die afdeling aansoeke van persone van ander lande vir werk- en studiepermitte wat sodanige persone toestemming kan verleen om vir 'n bepaalde tydperk in die Republiek van Suid-Afrika te werk of studeer, na gelang van die geval. Dieselfde aandag word aan verblyfpermitte om in die Republiek van Suid-Afrika te vertoef verleen aangesien 'n vreemdeling wat 'n permit vir permanente verblyf bekom ook burgerskap na 'n bepaalde tydperk kan bekom. Die afdeling is ook belas met die byhou van 'n reisigers- en vreemdelingebeheerstelsel wat dien om rekord te hou van besonderhede oor die binnekoms, reisplan en vertrek van vreemdelinge.

#### **(b) Toelating**

Dié afdeling is belas met die opsporing van en verwydering uit die Republiek van Suid-Afrika van vreemdelinge wat ongewens geag word of wat onwettig in die Republiek van Suid-Afrika vertoef. Vreemdelinge wat tydens hul verblyf in die Republiek van Suid-Afrika byvoorbeeld 'n misdryf pleeg, word as ongewens geag (**Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991:artikel 45**) en vreemdelinge wat sonder 'n paspoort die land binnekom is onwettig in die land. Die komponent Toelating, wat werksaamhede verrig wat deur immigrasiebeamptes uitgevoer word, is ook belas met die opsporing van sodanige ongewenste en onwettige vreemdelinge en hul verwydering uit die land.

Die werksaamhede wat deur Migrasie uitgevoer word is belangrik ten einde te verhoed dat die Republiek van Suid-Afrika deur vreemdelinge oorstroom word. Vreemdelinge dra nie tot die ontwikkeling en instandhouding van die land by nie terwyl hulle die werkgeleenthede en voorregte wat die land bied, ten koste van die burgers van die land, geniet en gebruik.

#### **3.6.1.4 Hoofdirekoraat: Sentrale Statistiekdiens**

Alle funksies van die hoofdirekoraat is aan die **Wet op Statistieke, 1976 (Wet 66**

van 1976), ontleen en bestaan ondermeer uit die byhou van 'n verskeidenheid van statistiek wat aangewend word vir beplanning en ontwikkeling van dienste en geriewe aan die inwoners van die Republiek van Suid-Afrika. Die statistiek wat deurlopend bygehou word, is onder andere, die stand van die bevolking soos deur middel van 'n bevolkingsensus waargeneem, die stand van geboortes, sterftes en die oorsake daarvan, huwelike en die getalle van die gevangenisbevolking. Die hoofdirektoraat onderneem ook korttermyn statistiese ondersoeke soos, onder andere, in verband met die bedryfsuitgawes van geregistreerde hotelle, en die meting van werkloosheid in die Republiek van Suid-Afrika (Jaarverslag 1992:29-30).

Die werksaamhede van die hoofdirektoraat vorm 'n onontbeerlike deel van die landsadministrasie deurdat die onderskeie statistiese ondersoeke aangewend kan word om te beplan en te voorsien in die behoeftes van die land.

Die Sentrale Statistiekdiens fungeer vanaf 1 April 1993 as 'n selfstandige kantoor losstaande van die Departement maar bly verantwoordelik aan die Minister van Binnelandse Sake (Omsendbrief 31.3.1993).

#### **3.6.1.5 Hoofdirektoraat: Staatsdrukkery**

Die Staatsdrukkery voorsien in die behoeftes van staatsdepartemente en provinsiale administrasies ten opsigte van drukwerk, skryfbehoeftes en verwante benodigdhede en publiseer, verkoop en versprei staatspublikasies soos die Staatskoerant. 'n Verskeidenheid van verwante dienste word ook gelewer soos die vervaardiging van vleismerkink vir abbatoirs, vingerafdrukink vir, onder andere, die Suid-Afrikaanse Polisie, linnemerkink vir staatswasserye, drukkersink en kantoorgom. Die Staatsdrukkery onderneem ook drukwerk onder kontrak vir private besighede, en gee self drukwerk van staatsweë ontvang uit op kontrak aan private drukkerie. Bystand word ook aan die Suid-Afrikaanse Polisie en aan howe verleen in die uitwysing van vervalste dokumente (Jaarverslag 1992:36-37).

Die werksaamhede van die Staatsdrukkery kom neer op 'n hulpdiens wat aan veral departemente verleen word aangesien departemente nie die drukdienste self kan onderneem nie. Deurdadig die drukdienste deur een onderneming hanteer word, verseker dit eenvormigheid in die openbare diens.

### **3.6.2 Aard en omvang van bepaalde werksaamhede aangaande migrasie en burgersake**

Bepaalde werksaamhede verbonde aan die Hoofdirektoraat: Migrasie (kyk **supra** 3.6.1.3) en Hoofdirektoraat: Burgersake (kyk **supra** 3.6.1.2) word vervolgens ontleed.

#### **3.6.2.1 Visums**

Die Hoofdirektoraat: Migrasie is kragtens die **Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991** (Wet 96 van 1991), verantwoordelik vir die beheer oor die toelating van vreemdelinge (nie-Suid-Afrikaanse burgers) tot, hulle verblyf in en hulle vertrek uit die Republiek van Suid-Afrika. Ingevolge artikel 11(1) van voornoemde Wet, is dit 'n vereiste dat 'n vreemdeling in besit moet wees van 'n visum om by 'n toegangspoort of hawe van Suid-Afrika aan te doen met die doel om Suid-Afrika binne te kom. Die Minister van Binnelandse Sake kan egter 'n persoon of 'n kategorie persone ('n kategorie kan byvoorbeeld die burgers van Lesotho wees) van die vermeldde vereiste vrystel (artikel 11(2)(a) van die Wet, 1991). Kragtens artikel 11(2)(c) van voormelde Wet, 1991, kan die Minister na goedgeskik 'n bedoelde vrystelling kanselleer en 'n visum waarvoor 'n vreemdeling reeds beskik, roeier en nietig verklaar. Daar word nie in artikel 11 bepaal dat die Minister die redes waarop hy na goedgeskik sy besluit fundeer het, bekend moet maak nie. Weens die feit dat die Minister nie self al dié aangeleenthede kan hanteer nie, word die bevoegdhede van die Minister kragtens artikel 4 van die voormelde Wet, 1991, aan die beamptes van Migrasie gedelegeer en kan daardie beamptes dan onder delegasie die besluite oor die verlening of weiering van visums neem sonder om redes vir die besluite wat hulle neem bekend te maak.

### **3.6.2.2 Permit vir permanente verblyf in die Republiek van Suid-Afrika**

Ingevolge artikel 24(1) van die **Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991** (Wet 96 van 1991), word 'n Immigrantekeorraad ingestel om aansoeke om 'n permit vir permanente verblyf in die Republiek van Suid-Afrika te oorweeg en om magtiging te verleen dat so 'n permit uitgereik word. Sodanige permit is die voorloper tot die verkryging van Suid-Afrikaanse burgerskap. Die bevoegdheid om oor die verlening of weiering van magtiging te besluit berus uitsluitlik by die raad (artikel 25 (3) en (4) van voormelde Wet, 1991). Indien magtiging geweier sou word en die betrokke aansoeker nie nuwe inligting aan die raad kan voorlê om die aansoek te heroorweeg nie (artikel 25(10) van voormelde Wet, 1991) is daar geen statutêre wyse waarop die raad beweeg kan word om redes vir die weiering te verstrek nie. Die raad word in sy werksaamhede beskerm en 'n persoon moet waak om nie verkeerdelik te werk te gaan indien daar gepoog sou word om redes of 'n bepaalde optrede van die raad te probeer verkry aangesien iemand wat poog om die raad te beïnvloed of te beweeg om 'n magtiging vir die uitreiking van 'n permit te verleen, of vir 'n betrokke aansoek te stem of dit aan te beveel, aan 'n misdryf skuldig is (artikel 25(8) van die Wet, 1991). Vreemdelinge wat aansoek om sodanige permit doen sluit in dié wat reeds in die Republiek van Suid-Afrika op 'n tydelike basis woon.

### **3.6.2.3 Verwydering uit die Republiek van Suid-Afrika van persoon in openbare belang**

Kragtens artikel 47(1) van die **Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991** (Wet 96 van 1991), kan die Minister van Binnelandse Sake, indien dit in die openbare belang geag word, gelas dat iemand wat nie 'n Suid-Afrikaanse burger is nie maar binne die Republiek van Suid-Afrika vertoef kragtens 'n lasbrief in hegtenis geneem en uit die Republiek van Suid-Afrika verwyder word. Die beslissing van die Minister dat dit in die openbare belang is, is nie vatbaar vir appèl na, of hersiening deur 'n geregshof nie. So 'n persoon is nie geregtig op die verstrekking aan hom van redes vir dié beslissing nie (artikel 47(2) van voormelde Wet, 1991). Die persoon wat verwyder staan te word sluit in 'n persoon wat tydelik en 'n persoon wat

permanent in die Republiek van Suid-Afrika woon.

#### **3.6.2.4 Handeling, lasgewing of lasbrief van Minister van Binnelandse Sake of immigrasiebeampte**

Die **Wet op Vreemdelinge-beheer**, 1991 (Wet 96 van 1991), bevat verskeie bepalings (kyk byvoorbeeld artikels 44, 45 en 46) ingevolge waarvan persone onder bepaalde omstandighede kragtens 'n lasbrief in hegtenis geneem en uit die Republiek van Suid-Afrika verwyder kan word. Artikel 55(1) van die Wet, 1991, bepaal dat geen geregshof bevoeg is om 'n handeling, lasgewing of lasbrief van die Minister of 'n immigrasiebeampte kragtens die Wet verrig of uitgereik en wat betrekking het op die beperking of aanhouding, of die verwydering uit die Republiek van Suid-Afrika van 'n persoon, te hersien, tersyde te stel, te verander, by wyse van 'n interdik te belet of op 'n ander wyse daarmee in te meng nie. Voornoemde bepaling sluit sowel enige statutêre as gemeenregtelike bystand aan 'n persoon wie se regte kragtens die **Wet op Vreemdelinge-beheer**, 1991 (Wet 96 van 1991), op die bedoelde wyse geraak word, uit. Persone wat geraak kan word sluit in dié wat Suid-Afrikaanse burgerskap deur middel van naturalisasie verkry het (artikels 45, 46 en 48 van die Wet, 1991) aangesien sodanige burgerskap ingevolge Deel IV van die **Wet op Suid-Afrikaanse Burgerskap**, 1949 (Wet 44 van 1949), onder bepaalde omstandighede ontnem kan word.

#### **3.6.2.5 Paspooorte en reisdokumente**

Die Hoofdirektoraat: Burgersake oorweeg aansoeke deur Suid-Afrikaanse burgers om paspoorte en ander reisdokumente en kan dit toestaan of weier (Jaarverslag 1992:14) sonder om, indien dit geweier word, redes vir die weiering bekend te maak. Sodanige dokumente bly die eiendom van die Departement en kan te eniger tyd ingetrek word. Die uitreiking van 'n paspoort word nie statutêr gereël nie en daarom is daar geen statutêre verpligting op beamptes van die Departement om redes vir die weiering van 'n paspoort te verstrek nie.

### 3.6.2.6 Inligting in die bevolkingsregister

Ingevolge artikel 6 van die **Wet op Identifikasie**, 1986 (Wet 72 van 1986), word persoonlike inligting ten opsigte van Suid-Afrikaanse burgers, byvoorbeeld in verband met geboortes, huwelike, sterftes en burgerskap, in die bevolkingsregister van die Departement opgeneem. Kragtens artikel 17 van die **Wet op Identifikasie**, 1986, en artikel 29 van die **Wet op Registrasie van Geboortes en Sterftes**, 1992 (Wet 51 van 1992), mag niemand enige inligting vanuit die bevolkingsregister verkry nie behalwe vir bepaalde doeleindes soos vir geregtelike stappe en amptelike gebruik, en teen betaling van die voorgeskrewe gelde. Die direkteur-generaal moet ook oortuig wees dat die verstrekking van sodanige inligting in die openbare belang is. Die gevolg is dat daar 'n beperking geplaas word op die vrye of redelike toegang tot sodanige inligting vir doeleindes van byvoorbeeld opsporing van persone en mediese navorsing. Daar is geen bepaling in die vermelde wette wat die direkteur-generaal verplig om redes te verstrek indien 'n aansoek om bepaalde inligting geweier sou word nie.

### 3.7 Samevatting

Die Departement van Binnelandse Sake is 'n departement wat by Uniewording op 31 Mei 1910 ingestel is maar het 'n aanloop wat so lank gelede as 1652 dateer (kyk **supra** 3.2). Die Departement is sedert die instelling daarvan belas met die verrigting van 'n uiteenlopende en omvangryke verskeidenheid van aangeleenthede (kyk **supra** 3.4) wat die persoonlike regte en belange van die inwoners van Suid-Afrika raak en het as missie gestel om openbare werksaamhede op so 'n wyse te verrig dat openbare dienste gelewer word met die oog daarop om in die belange en behoeftes van die inwoners van Suid-Afrika te voorsien en hulle algemene welsyn te bevorder (kyk **supra** 3.3). Die aangeleenthede wat die Departement by instelling daarvan opgedra word om te administreer, het tot 1994 verskeie veranderings ondergaan met die gevolg dat sommige werksaamhede aan ander departemente oorgedra is en sommige komponente as volwaardige departemente ontwikkel het. Ook die naam van die Departement het as gevolg van voornoemde verwickelinge

verskeie veranderings ondergaan (kyk **supra** 3.4).

Die Departement beskik oor 'n doelgemaakte gesagshierargie met 'n leidinggewende korps wat vanaf die mees senior rang vertikaal afwaarts toesig en beheer oor die werksaamhede van die Departement kan uitoefen ten einde toe te sien dat doelwitte en beleidsrigtings nagestreef word (kyk **supra** 3.5). Weens die feit dat van die werksaamhede vir langer as tagtig jaar uitgevoer word, is die Departement in staat om gespesialiseerde openbare dienste op bepaalde terreine aan die inwoners van Suid-Afrika te lewer.

Die Departement is 'n instelling met uiteenlopende bevoegdhede en werksaamhede (kyk **supra** 3.6.1) wat deur staatsamptenare uitgevoer word. Dit is duidelik uit die aard en omvang van voornoemde werksaamhede van die Departement (kyk **supra** 3.6.2), dat die beamptes in die Departement oor ingrypende bevoegdhede beskik en dat die besluite wat hulle ingevolge die betrokke werksaamhede neem en die uitvoeringshandelinge wat hul in daardie verband verrig, die persoonlike regte en die lewens van die inwoners van die land, asook die van vreemdelinge, op een of ander wyse raak. Die ingrypende bevoegdhede waaroor beamptes beskik, word moontlik deur 'n beampte verkeerd uitgeoefen of misbruik, en kan aanleiding daartoe gee dat inwoners wie se regte en belange nadelig daardeur aangetas word, verset en ontevredenheid openbaar. In so 'n geval behoort daar doeltreffende en effektiewe beheermaatreëls te bestaan wat die gewraakte handeling van die beampte kan negeer en die regte van die inwoner kan herstel. Dit word in hoofstuk 5 voorgehou (kyk **infra** 5.7) u dat die Hooggeregshof van Suid-Afrika die aangewese beheerinstelling is om die verlangde beheer uit te oefen. Dit word ook voorgehou dat daar nie statutêre beperkings (kyk byvoorbeeld **supra** 3.6.2.3 en 3.6.2.4) op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdhede behoort te wees nie sodat die Hooggeregshof in enige aangeleentheid 'n inwoner se regte en belange kan beskerm en terselfdertyd leidinggewend teenoor die beamptes in 'n departement kan optree.



Alvorens die argument ten aansien van die wenslikheid van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement ontleed word, word die verskillende wyses van beheer oor die werksaamhede van 'n departement eers in hoofstuk 4 beskryf. Die beskrywing sluit in hoe daar beheer deur die beamptes in 'n departement en hoe instellings buite 'n departement beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen. Daar sal ook ontleed word wat die doeltreffendheid en effektiwiteit van die bestaande beheer is.

## HOOFSTUK 4

### BEHEER OOR DIE WERKSAAMHEDE VAN 'N STAATSDEPARTEMENT

#### 4.1 Inleiding

Die oogmerk met hoofstuk 4 is om die verskillende wyses van beheer, te wete beheer deur die beamptes self in 'n departement en beheer wat instellings buite 'n departement oor die werksaamhede van die departement uitoefen, te ontleed. In hoofstuk 3 is aangetoon dat 'n departement se werksaamhede bevoegdhede insluit wat ingrypend van aard is en indien beamptes sodanige bevoegdhede verkeerd uitvoer of misbruik, dit die regte en belange van inwoners van die land benadeel. Nadat die verskillende wyses van beheer ontleed word, word die doeltreffendheid en effektiwiteit daarvan omskryf ten einde te bepaal watter wyse van beheer die aangewese wyse is om die regte en belange van inwoners teen arbitrêre uitvoeringshandelinge van beamptes te beskerm. Daar word ook in die hoofstuk voorgehou dat beheermaatreëls oor die werksaamhede van 'n departement nodig is ten spyte daarvan dat beamptes negatief teenoor beheermaatreëls reageer omdat dit na hulle mening wantroue in hulle vermoëns en integriteit plaas. Beheer word deur verskillende posbekteërs in 'n departement uitgeoefen en verskeie openbare instellings oefen beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit, maar die wyse waarop dit uitgeoefen word en die doeltreffendheid en effektiwiteit daarvan verskil by elke plek waar dit uitgeoefen word.

Dit is ook belangrik om die breë verband en betekenis van die verskynsel van beheer soos dit in die publieke administrasie in openbare instellings soos departemente voorkom, te beskryf ten einde die gebruik en toepassing daarvan in die hoofstuk, asook in die ander hoofstukke, in perspektief te stel.

Om die inhoud van die hoofstuk in 'n logiese volgorde te plaas word 'n beskrywing van beheer **ten eerste** uiteengesit. Die wyses van beheer word **ten tweede** ontleed. Weens die feit dat sodanige beheer hoofsaaklik in twee vertakkings verdeel kan

word, word die een vertakking, te wete interne beheer, soos dit deur sowel 'n departementshoof as toesighouer en ander beamptes in 'n departement uitgeoefen word, eers ontleed en daarna die ander vertakking, te wete eksterne beheer, soos openbare instellings buite 'n departement dit oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen. **Ten slotte** word die doeltreffendheid en effektiwiteit van bestaande beheer, soos die onderskeie instellings dit uitoefen, beskryf.

In die hoofstuk word beheer, soos dit binne 'n departement en van buite 'n departement na binne gerig word, aangeraak vanuit 'n administratiewe-, staatkundige-, politieke-, finansiële- en geregtelike beskouing, elk met 'n bepaalde toepassingsbestek om 'n bepaalde doelwit te bereik, te wete om 'n gestelde en voorgeskrewe wyse van gedrag toegepas te kry. Vir daardie doeleindes sluit beheer nie kontrole, te wete die nasien of nagaan van werksaamhede, in nie en word beheer ook nie beskou as sinoniem met kontrole te wees nie.

#### 4.2 Verklaring van beheer

Vir optimale werkverrigting binne 'n departement asook dat dienslewering aan die inwoners van die land op 'n doeltreffende en effektiewe wyse geskied om die algemene welsyn van die inwoners te bevorder, behoort omstandighede in 'n departement op so 'n wyse gereël en beheer te word dat doeltreffendheid en effektiwiteit hulle volle potensiaal bereik (Brynard 1988(b):6). Doeltreffende werkverrigting impliseer dat 'n gestelde doelwit binne die werksaamhede van 'n departement bereik word. Effektiwiteit is ook doelwitgerig en weerspieël die kwaliteit van dienste wat die departement lewer ter bereiking van 'n doelwit (Brynard 1988(b):5). In die strewende om optimale doeltreffende en effektiewe werkverrigting en dienslewering in 'n departement te behaal, is beheer nodig in die verrigting van werksaamhede, die bepaling van werkmodes en die verbetering daarvan.

Publieke administrasie word in 'n politieke omgewing bedryf deurdat doelwitte deur 'n uitvoerende instelling soos die ministers van die kabinet gestel word terwyl die

enarsyds  
alysyds  
mislor.  
blon  
p. 64

wetgewer (Parlement) instem tot die makro-organisatoriese reëlings, die personeelvoorsiening, werkmetodes en -prosedures. Die wetgewer behoort ook beheer uit te oefen om vas te stel of die statutêre voorskrifte nagekom is op die wyse soos vooraf bedoel (Hanekom et al 1983:212). Dit impliseer dat die doelwitte (en die uitvoerbaarheid daarvan) van 'n minister se beleid, in samewerking met die beamptes in 'n departement oorweeg en vasgestel word (Brynard 1988(b):6). Beheer is 'n integrerende deel van die teorie en filosofie van administrasie en behels 'n onlosmaaklike funksie en gevolglik 'n dinamiese aspek van publieke administrasie (Dimock et al 1969:51). Beheer is een van die ses generiese funksies wat staatsamptenare instaat stel om hulle administratiewe taak te verrig (Hanekom et al 1987:21) en alhoewel beheer in die verhandeling vir bepaalde aandag uitgelig word, het dit geen voorkeur of voorrang bo die ander vyf generiese funksies nie.

Beheer word beskryf as 'n administratiewe funksie wat ten doel het dat beamptes hulle administratiewe uitvoeringshandelinge binne voorgeskrewe riglyne verrig en dat verantwoordelikheid en effektiwiteit gehandhaaf word deur die interne en/of eksterne toepassing van bepaalde maatreëls en tegnieke (Roux 1966:230). Dié omskrywing impliseer dat daar gestandaardiseerde beheermaatreëls is maar beheer kan ook die finale skakel wees in die funksionele ketting van administrasie, dit wil sê 'n proses van moniterende aktiwiteite by die nagaan van funksies ten einde te bevestig dat dit verloop soos beoog en of die beamptes hulle middele doeltreffend en effektief benut ten einde gestelde doelwitte te behaal en, waar daar afwykings in die funksionele proses voorkom, die doen van paslike stappe om die afwykings reg te stel (Robbins 1976:376).

Daar word na beheer verwys as die evaluering van resultate behaal in die nastrewing van 'n gestelde doelwit en die instelling van regstellende maatreëls om onwenslike afwykings in die bereiking van daardie doelwit uit te skakel (Dyman 1976:80). Beheer het nie slegs te doen met die vasstelling van die wyse waarop doelwitte bereik is nie, maar ook om te verseker dat regstellende optrede onderneem word indien daar enige teenstrydighede sou ontstaan tussen die

voorgestelde resultate en die verwagte resultate (Hanekom et al 1983:179).

Beheer word ook beskryf as 'n verhouding tussen twee beamptes, een senior en die ander 'n ondergeskikte, waar die senior beampte oor die bevoegdheid beskik om besluite te neem wat die aksies van die ander beampte sal lei (Nigro et al 1973:178). 'n Soortgelyke verhouding bestaan tussen twee openbare instellings waar daar deur een instelling gesaghebbend, manipulerend, oorredend en selfs dwingend teenoor die ander opgetree word. Beheer behoort nie slegs te verseker dat die aktiwiteite wat benodig word om 'n gestelde doelwit mee te bereik, korrek verloop nie, maar dat die aktiwiteit self die doelwit bereik (Thornhill et al 1979:151). Beheer is maatreëls daarop gemik om beamptes te beweeg om bepaalde aksies te verrig, ander aksies nie te verrig nie, en selfs om bepaalde aksies wat nie verrig word nie, wel te verrig (Anderson 1979:136) met die oogmerk om die beste en maksimum dienste aan die inwoners van die land te lewer.

#### **4.3 Wysies waarop beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitgeoefen word**

Beheer wat oor die werksaamhede van 'n departement uitgeoefen word, kan in twee vertakkings verdeel word (Hattingh 1986:36). Enersyds is daar beheermaatreëls wat beamptes van binne 'n departement self toepas, te wete interne beheer, en andersyds is daar beheer wat instellings buite 'n departement oor die werksaamhede van die departement toepas, te wete eksterne beheer (Brynard 1993:22). In die uitoefening van beheer is daar deurgaans twee partye betrokke, te wete 'n gesagspersoon of -instelling wat beheer uitoefen, en 'n ondergeskikte persoon of -instelling wat aan die beheer onderhewig is. Interne beheer vind plaas binne 'n departement en is deurgaans na binne gerig, gewoonlik vanaf 'n senior beampte teenoor 'n junior beampte, terwyl eksterne beheer van buite 'n departement deur 'n openbare instelling wat nie deel van die departement is nie, na binne die departement plaasvind (Hattingh 1986:36). Eksterne beheer gaan altyd gepaard met verantwoordingsdoening wat van binne 'n departement na

buite die departement geskied, en gewoonlik aan politieke gesagsinstellings soos byvoorbeeld wanneer die hoof van 'n departement, tydens die aanbieding van die departement se begrotingspos in die Parlement, verslag aan die Parlement moet doen (Viljoen 1990:193).

#### **4.3.1 Interne beheer**

Interne beheer vind plaas vanaf die mees senior beampte in 'n departement, die departementshoof, bo-aan die gesagshiërargie vertikaal afwaarts volgens rang (kyk **supra** 3.5). Die beheerfunksie en die verantwoordelikheid wat daarmee gepaardgaan, is dieselfde by elke beampte maar verskil in omvang en aard van gesag tussen die departementshoof en ander leidinggewende beamptes in die departement aangesien die departementshoof beheer oor die departement behoort uit te oefen terwyl elke ander leidinggewende beampte beheer binne 'n bepaalde afdeling of seksie of kantoor in die departement uitoefen.

##### **4.3.1.1 Hoof van 'n departement**

Die omvang van die beheerfunksie van die hoof van 'n departement, en die verantwoordelikheid wat daarmee gepaardgaan, word vervolgens ontleed.

##### **4.3.1.1.1 Aanstelling van departementshoof en verantwoordelikheid van pos**

'n Departement word nie soos 'n private onderneming administreer nie en dit is gebruiklik om 'n administrator vir 'n termyn van vyf jaar op 'n keer as hoof van 'n departement aan te stel (**Staatsdienswet** 1984:artikel 11(1)(a)). So 'n persoon word weens administratiewe kundigheid en nie politiese verbintnisse nie, aangestel aangesien 'n minister as politieke hoof van 'n departement (**Grondwet** 1983:artikel 24(1)) vir die politieke aspekte en die formulering van beleid vir 'n departement verantwoordelik is terwyl die administratiewe hoof behoort toe te sien dat openbare dienste ooreenkomstig die beleid van die departement gelewer word (Baxter 1984:113).

Kragtens die bepalings van artikel 6(2)(b) van die **Staatsdienswet, 1984** (Wet 111 van 1984), is 'n hoof van 'n departement (op enkele uitsonderings na) - 'n direkteur-generaal - verantwoordelik vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van 'n departement, met inbegrip die doeltreffende en effektiewe benutting van personeel, die handhawing van dissipline en die behoorlike gebruik en versorging en bewaring van staatseiendom. Die uitwerking van die bepalings van die vermeldde artikel is dat 'n direkteur-generaal 'n departement op so 'n wyse behoort te administreer dat die werksaamhede van die departement op 'n doeltreffende en effektiewe wyse uitgevoer word en dat die direkteur-generaal self die verantwoordelikheid dra indien daar tydens die uitvoering van die werksaamhede van die departement nie aan die vereistes van voormelde artikel 6(2)(b) voldoen word nie.

#### **4.3.1.1.2 Bestuurselstandigheid**

In 'n dokument getitel **Rigsnoere vir die Administrasie van die Staatsdiens** wat deur die kabinet aanvaar en goedgekeur is op 8 Augustus 1990 en deur die Kommissie vir Administrasie aan die direkteur-generaal van elke departement vir implimentering gestuur is, die Direkteur-generaal van Binnelandse Sake ingesluit (Diensbrief 19.10.1990), is daar uitgewys (bladsye 5 en 6 van die dokument) dat die rol van 'n direkteur-generaal in die administrasie van 'n departement insluit, onder andere, dat 'n direkteur-generaal -

- \* ten volle verantwoordelikheid aanvaar vir die administrasie van 'n departement;
- \* verslag (verantwoording) moet doen van sodanige verantwoordelikheid; en
- \* ten volle aanspreeklikheid aanvaar vir die resultate van sodanige administrasie.

Daar word verder in die vermeldde dokument aangedui (bladsy 1 en 4 van die

dokument) dat geen of die absoluut minimum betrokkenheid of ordeningsmaatreëls aan die kant van 'n beheerinstelling soos die Kommissie vir Administrasie vereis word sodat die administratiewe bevoegdheids van 'n direkteur-generaal optimaal gesentraliseer kan word binne die betrokke departement met die minste beïnvloeding van buite die departement. Die oogmerk daarvan is dat aan 'n direkteur-generaal maksimale direkte seggenskap verleen word in die funksionering van sy departement en wat maksimale bestuursselfstandigheid impliseer. Daar word ook in die vermelde dokument op gewys (bladsy 2 van die dokument) dat, vir die doeleindes van voornoemde administrasie deur die direkteur-generaal, hy ten volle verantwoordelik en aanspreeklik daarvoor is.

Die verwydering van beïnvloeding of betrokkenheid van buite 'n departement ten einde maksimum bestuursselfstandigheid vir die beamptes in 'n departement moontlik te maak, het reeds in 1979 'n aanvang geneem met die aankondiging van die destydse Staatsdienskommissie (die benaming is op 4 Junie 1980 na Kommissie vir Administrasie verander) dat beamptes in 'n departement selfstandig optree in verband met byvoorbeeld die skepping van poste, aanstellings, bevorderings en diensbeëindigings, terwyl die Staatsdienskommissie hom op beplanning en beheer met betrekking tot daardie aspekte toelê (Jaarverslag 1978-1979:6). Die Kommissie, as instrument van die Parlement, behou egter beheer oor daardie werksaamhede deur toe te sien dat die beamptes in 'n departement volgens die voorskrifte wat deur die Kommissie bepaal is, optree (Jaarverslag 1980-1981:22). Die Kommissie sal hom daarvan vergewis dat beamptes wel volgens die neergelegde beleid, praktyke en grondslae optree, deur die inwin van verslae en die instandhouding van inspeksieprogramme (Jaarverslag 1981-1982:24).

#### **4.3.1.1.3 Besigheidsbestuursbenadering**

Gedurende Oktober 1989 het die kabinet besluit dat alle departemente volgens besigheidsbeginsels administreer moet word (Suid-Afrika 1991(a):5). Die ontwikkeling en implimentering van die nuwe administrasiebenadering in die kern



openbare sektor (die sentrale departemente), kan beskou word as 'n ontginning en verfyning van daardie deel van die openbare administrasie in Suid-Afrika aangesien ontevredenheid oor die funksionering van openbare instellings 'n algemene verskynsel in verskeie lande oor die laaste aantal dekades is (Brynard 1992:178 en 179). Die voorgestelde administrasiebenadering wat met dié van die private sektor sou vergelyk, was nie om departemente by die private sektor in te skakel nie maar om 'n eiesoortige benadering wat op 'n sakegrondslag berus vir departemente te ontwikkel en te implimenteer (Suid-Afrika 1991(a):9).

#### **4.3.1.1.4 Desentraliseerde funksionering**

Openbare instellings word dikwels gekritiseer weens 'n gebrek om bevoegdhede vir besluitneming te deleger en dat die oormatige sentralisering van bevoegdhede aanleiding tot institusionele onbuigsamheid en oneffektiwiteit gee (Brynard 1992:189). As moontlike oplossing van daardie situasie het die Kommissie vir Administrasie 'n program van desentralisering voorgestel waardeur daar vanaf 'n sentrale beheerde publieke administrasie na 'n desentraliseerde publieke administrasie met operasionele diskresie en bevoegdhede, beweeg word, met die oogmerk om effektiwiteit en produktiwiteit te verbeter (Suid-Afrika 1991(b):8). Met betrekking tot 'n leidinggewende beampte van 'n departement het die Kommissie vir Administrasie verklaar dat aan sodanige beamptes soveel direkte bevoegdhede oor hulpbronne gegee word as wat nodig is vir die uitvoering van sy funksies, dat sodanige beamptes verantwoordelik en rekenpiligig gehou word vir resultate behaal, en dat sodanige beamptes binne sentraal neergelegde riglyne kan optree (Suid-Afrika 1991(b):10).

Die strategie van die Kommissie vir Administrasie met betrekking tot bestuurselstandigheid, op 'n desentraliseerde wyse, by 'n leidinggewende beampte van 'n departement, is dat bevoegdheid en verantwoordelikheid na beamptes op laer range in 'n departement afgewentel word terwyl die invloed van eksterne sentrale instellings teenoor die uitoefening van daardie bevoegdhede verminder word. Besluite word op die operasionele vlak geneem en weens die aanmoediging

van inisiatief en ondernemingsgees op daardie vlak, word effektiwiteit op die operasionele vlak bevorder (Brynard 1992:190). Die departementshoof word inderwaarheid 'n publieke administrator en met sy verantwoordelikheid en aanspreeklikheid vir die administrasie van sy departement, behoort die departement se werkverrigting in die lewering van openbare dienste dienooreenkomstig te verbeter (Brynard 1992:192).

#### **4.3.1.1.5 Beheer deur hoof van departement**

Daar bestaan geen twyfel nie dat 'n direkteur-generaal die omvangrykste verantwoordelikheid en aanspreeklikheid binne 'n departement dra vir die wyse waarop die departement funksioneer en werksaamhede deur beamptes in die departement uitgevoer word en, indien 'n beampte in die departement op enige wyse onregmatig of in stryd met voorskrifte of 'n magtiging sou optree in die uitvoering van die departement se werksaamhede, die direkteur-generaal verslag of verantwoording daarvoor behoort te doen (Hanekom *et al* 1987:177).

'n Direkteur-generaal, ten einde toe te sien dat sy departement behoorlik funksioneer, kan nie self alle uitvoeringshandelinge verrig of alle besluite neem nie en behoort gevolglik te aanvaar dat die meeste van die werksaamhede verrig en besluite geneem word deur ander beamptes in die departement (Baxter 1984:72). Weens die feit dat 'n direkteur-generaal nie besondere kennis kan dra van al die werksaamhede en besluite wat binne die departement afgehandel word nie, is dit vanselfsprekend dat die direkteur-generaal se administrasie slegs doeltreffend en effektief kan wees indien hy beskikbare beheermaatreëls aanwend om tred met die werksaamhede en die uitvoeringshandelinge te kan hou.

In Suid-Afrika bestaan daar nie 'n algemene kode met betrekking tot die administratiewe proses wat in 'n departement gevolg kan word nie (Baxter 1984:189) en daarom behoort 'n direkteur-generaal, in oorleg met die Kommissie vir Administrasie, te verseker dat sy departement op 'n doelmatige grondslag georganiseer word ten einde die beamptes van die departement in staat te stel om

die statutêr opgelegde pligte behoorlik uit te voer (Tesourie 1975:A4). Die direkteur-generaal behoort dan sowel leiding te gee in uitvoeringshandelinge as self toe te sien dat daar in sy departement gepaste prosedurevoorskrifte bestaan waarvolgens werksaamhede uitgevoer behoort te word om ordelike, eenvormige, doeltreffende en effektiewe optrede by die beamptes te verseker (Thornhill **et al** 1979:32).

Voorskrifte in verband met die pligte en bevoegdhele van die beamptes in 'n departement kom voor in -

- \* die wette wat 'n departement administreer en waarin voorgeskryf word hoe bepaalde funksies verrig, dienste gelewer en watter doelstellings bereik moet word;
- \* regulasies wat ingevolge die bepalings van die wette uitgereik is en die bepalings van die wette aanvul en uitbrei; en
- \* prosedurehandleidings wat deur beamptes in die departement saamgestel is om as leidraad te dien in die uitvoering van werksaamhede (Cloete 1991:192-193).

Die voornoemde beheermaatreëls en prosedurevoorskrifte dien as hulpmiddels vir 'n direkteur-generaal in die administrasie van 'n departement ten einde te verseker dat doeltreffende en effektiewe werkverrigting verkry word en dat die grondslag van verantwoordingdoening gehandhaaf word (Thornhill **et al** 1979:156). Dit bly egter 'n feit dat 'n direkteur-generaal, self en alleen, verantwoording behoort te doen in verband met die wyse waarop die departement se werksaamhede uitgevoer word (Tesourie 1975: A2.7) en, indien daar negatiewe gevolge uit enige uitvoeringshandeling voortvloei, die direkteur-generaal ten volle aanspreeklik daarvoor gehou word.

#### 4.3.1.1.6 Beheer deur departementshoof as rekenpligtige beampte

Die Parlement bewillig fondse vir die bestryding van die administratiewe- en funksionele koste verbonde aan dienste wat 'n departement verleen. Die Tesourie bepaal die toekenning van fondse aan elke departement en die direkteur-generaal van die departement word in terme van artikel 15(3) van die **Skatkiswet, 1975** (Wet 66 van 1975), as rekenpligtige beampte vir sy departement aangestel met die verantwoordelikheid om toe te sien dat die beamptes in sy departement die werksaamhede van die departement op 'n doeltreffende en effektiewe wyse uitvoer ten einde die fondse van die departement doelmatig te benut. Die rekenpligtige beampte is aan die Parlement verantwoordelik vir die nakoming van sy pligte en tersaaklike bepalings ingevolge die **Skatkiswet, 1975** (Wet 66 van 1975), en doen verantwoording deur bemiddeling van die Gesamentlike Komitee oor Openbare Rekenings aan die Wetgewende Gesag (Tesourie 1975: A1.1, A2.1, A2.7 en A4).

#### 4.3.1.2 Toesighouers

'n Toesighouer se primêre verantwoordelikheid met betrekking tot die uitoefening van beheer is om beheer uit te oefen oor die departement se werksaamhede binne 'n bepaalde kantoor of afdeling en nie oor die hele departement nie. 'n Toesighouer staan in 'n regstreekse verhouding teenoor ondergeskiktes in die afdeling en het ook 'n koördineringsfunksie as deel van die beheerfunksie (Thornhill *et al* 1979:105). Die toesighouer is tegelyk 'n verteenwoordiger van ondergeskiktes by die leidinggewende korps maar ook verteenwoordiger van die leidinggewende korps by die ondergeskiktes. Sy optrede as skakel tussen sy meerderes en ondergeskiktes is juis deel van die belangrike koördineringsfunksie van 'n toesighouer. Koördinasie is 'n tegniek om spanwerk onder beamptes te bewerkstellig ten einde die gemeenskaplike doelwitte van 'n departement te bereik en koördinering word moontlik indien 'n toesighouer werktuie van koördinering, te wete kommunisering, delegering, motivering en beheeruitoefening, aanwend. Die terugkoppelingsaksie vanaf die ondergeskiktes na die toesighouer is noodsaaklik sodat die toesighouer kan weet dat die ondergeskikte die boodskap van die

toesighouer ontvang en verstaan het (Brynard 1987: 6).

Kommunikering vind plaas om opdragte, gesag en verantwoordelikheid verbaal of nie-verbaal oor te dra of te deleger. Terugkoppeling kan wees in die vorm van vrae, besware, kommentaar of voorstelle wat aan die toesighouer gerig word. Delegering is nodig omdat 'n toesighouer nie alle werk self kan doen nie en dit behoort te verdeel vir vinniger afhandeling. Die toesighouer kan verantwoordelikheid saam met die werk deleger maar behou self die aanspreeklikheid vir die korrekte uitvoering van die werk (Brynard 1987:7). Die toesighouer verkry samewerking tussen homself en sy ondergeskiktes deur hulle aan te moedig om saam te werk en eensgesindheid te stimuleer. Spanwerk bevorder die moontlikheid dat doelwitte verwesenlik word (Brynard 1987:8). Indien die toesighouer identifiseer dat ondergeskiktes tydens die werkverrigting afwyk van gestelde riglyne en standaarde, en stappe doen as regstellende aksie, vind daar beheeruitoefening as koördineringswerktuig plaas en dien dit ook as terugkoppeling op die werkverrigting van beamptes. Indien die voorafgestelde koördineringsdeurlopend toegepas word, kan dit tot verbeterde werkverrigting lei (Brynard 1987:30).

In die proses om beheer uit te oefen, behoort daar goeie kommunikasie tussen die toesighouer en direkte ondergeskiktes te bestaan aangesien hulle as 'n span saamwerk. Voortreflike kommunikasie is ook belangrik wanneer 'n toesighouer opdragte uitreik, en opleiding en ander voorskrifte verskaf ten einde te verseker dat werksaamhede korrek uitgevoer word. Die toesighouer behoort te organiseer of te herorganiseer indien omstandighede in die afdeling dit vereis waar die behoorlike verrigting van werksaamhede belemmer kan word. 'n Toesighouer behoort met senior beamptes te koördineer ten einde op hoogte te bly van veranderings in die uitvoeringsprosedures van werksaamhede (Cloete 1991:210-211).

Die beheer wat deur toesighouers en ander leidinggewende beamptes in 'n departement uitgeoefen word, is nie so omvangryk soos dié van 'n direkteur-generaal nie maar daar berus steeds 'n verantwoordelikheid op elke beampte om

die werksaamhede van die departement korrek en volgens geldende voorskrifte uit te voer.

#### **4.3.1.3 Wyses van interne beheer**

Interne beheermaatreëls, anders as gewone toesighouding deur beamptes self, wat algemeen in 'n departement aangetref word is die volgende (Thornhill et al 1979:193, 148-152; Cloete 1991:190-192):

##### **4.3.1.3.1 Skriftelike verslae**

Die beamptes in 'n departement hanteer daagliks gevalle in die uitvoering van hulle werksaamhede. 'n Skriftelike verslag oor hoe 'n geval hanteer is, word op 'n lêer geplaas en geliasseer, en dien op 'n latere stadium as bewyse daarvan. Dié prosedure behoort ook beamptes aan te moedig om hulle werksaamhede met omsigtigheid en korrek uit te voer aangesien 'n senior beampte, deur slegs die verslag na te gaan, kan bepaal of die uitvoeringshandeling ooreenkomstig voorskrifte verrig is.

##### **4.3.1.3.2 Inspeksies**

Beamptes wat as inspekteurs van 'n departement aangestel is, voer inspeksies oor die werksaamhede van die beamptes in die departement se afdelings, seksies en kantore uit en stel 'n verslag oor hulle bevindings op. Uit die verslag behoort te blyk of die werksaamhede korrek volgens die beleid en voorskrifte vir die uitvoering daarvan, uitgevoer is en, indien daar enige tekortkominge in die uitvoeringsproses bestaan, regstellende aksies voor te stel as terugkoppelingsaksie ten einde die tekortkominge reg te stel en toekomstige tekortkominge te probeer verhoed.

##### **4.3.1.3.3 Rekenmeesters**

Finansiële aangeleenthede van 'n departement word deur rekenmeesters hanteer.

Sodanige beamptes is bedrewe in finansiële beleid en voorskrifte en hou tred met die aanwending van fondse ten einde te verseker dat bepaalde bedrae nie oorskry word nie.

#### **4.3.1.3.4 Oudit**

Interne ouditering van finansiële state van 'n departement deur ouditeure van die departement dien as 'n bevestiging dat die transaksies wat reeds aangegaan is, regtens korrek uitgevoer is en dat daar nie 'n wanaanwending van departementele fondse was nie.

#### **4.3.1.3.5 Statistiese verslae**

Dié verslae reflekteer die omvang van die werksaamhede van 'n departement en kan dien as 'n aanwyser waar bepaalde werksaamhede toe- of afgeneem het. Daar kan dan by wyse van ondersoek vasgestel word wat die oorsaak daarvan was.

Sowel 'n direkteur-generaal as ander leidinggewende beamptes in 'n departement behoort van die voormelde beheermaatreëls gebruik te maak om op hoogte te bly van die bedrywigheede wat binne die departement plaasvind en om deurlopende beheer daarvoor uit te oefen sonder om te wag totdat 'n bepaalde program afgehandel is voordat vasgestel word of die betrokke werksaamhede volgens voorskrifte uitgevoer is (Thornhill *et al* 1979:56). Die besluit oor 'n gepaste optrede in verband met die funksionering van 'n departement berus uitsluitlik by 'n direkteur-generaal aangesien hy verantwoording daarvoor moet doen.

#### **4.3.1.4 Wyse van uitoefening van interne beheer**

'n Departement is 'n openbare instelling en weens die omvang en kompleksiteit van werksaamhede wat deur beamptes in die departement uitgevoer word, is dit om doelmatigheidsredes nodig dat die werksaamhede volgens die aard daarvan in afdelings ingedeel word vir stelselmatige en ordelike uitvoering (Thornhill *et al*

1979:93). Sodanige organisasie en indeling van 'n departement vereis dat dit 'n gesagshierargie het met die mees senior beampte bo-aan die hierargie en die mees junior beampte onderaan (kyk ter illustrasie **supra** 3.5 ).

Op elke rangvlak in die hierargie is daar beamptes wat die werksaamhede in die onderskeie afdelings uitvoer, elkeen met 'n bepaalde rang en verantwoordelikheid. Sommige beamptes neem besluite in verband met aangeleenthede terwyl ander uitvoeringshandelinge in verband daarmee verrig. Dikwels is daar, weens die grootte van 'n departement, min kontak tussen die senior beamptes wat besluite neem en die junior beamptes wat die uitvoeringshandelinge verrig maar dit behoort nie die deurlopende werkverrigting te beïnvloed nie (Baxter 1984:72). Daar word ook voortdurend besluite geneem en werksaamhede afgehandel deur beamptes op alle range sonder dat dit deur 'n meer senior beampte nagesien word (Cloete 1991:215). As voorbeeld van sodanige gevalle word verwys na die funksie van die uitreiking van paspoorte van die Departement van Binnelandse Sake (kyk **supra** 3.6.1.2) waar beamptes op 'n middelvlak rang die aansoek om 'n paspoort oorweeg en uitreik sonder dat 'n senior beampte dit vooraf goedgekeur het.

Die verantwoordelikheid vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van 'n departement wat ingevolge artikel 6 van die **Staatsdienswet**, 1984 (Wet 111 van 1984), op 'n direkteur-generaal geplaas word (kyk **supra** 4.3.1.1), geld nie ten opsigte van ander beamptes in die departement nie. Elke beampte se verantwoordelikheid word bepaal aan die hand van die pos wat hy bekleë, die omvang van die werksaamhede wat in daardie pos uitgevoer word en die rang van die bekleër daarvan. Indien daar ondergeskiktes op laer range in poste onder 'n beampte is, is daardie beampte 'n toesighouer met die verantwoordelikheid om beheer oor die werksaamhede wat die ondergeskiktes verrig, uit te oefen aangesien die direkteur-generaal van die departement die finale verantwoordelikheid daarvoor moet aanvaar (Tesourie 1975:A2.7). Dié verskynsel kom voor op elke rangvlak tot bo-aan die gesagshierargie en daarom is 'n toesighouer oor 'n aantal ondergeskiktes terselfdertyd self die ondergeskikte van 'n meer senior toesighouer in dieselfde afdeling. Elke beampte het derhalwe 'n senior beampte om aan verantwoording te



doen (Hanekom **et al** 1987:178). 'n Beampete wat die werksaamhede van die departement nie behoorlik of korrek uitvoer nie, of selfs nalatig of traag uitvoer, kan in terme van artikel 19 van die **Staatsdienswet**, 1984, van wangedrag aangekla word. Vermelde artikel 19 is bedoel om dissipline en orde by beamptes af te dwing in gevalle waar beamptes nie self die nodige verantwoordelikheid by die uitvoering van werksaamhede aan die dag lê nie. Beamptes behoort derhalwe deur senior beamptes aangespoor te word om as 'n span saam te werk ten einde die organisatoriese doelwitte van die departement te bereik (Thornhill **et al** 1979:103). Sodanige optrede sal die beheerfunksie van die toesighouer vergemaklik.

#### **4.3.2 Eksterne beheer**

Instellings buite 'n departement oefen eksterne beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Daar is verskeie instellings wat beheer in sodanige verband uitoefen, die meeste waarvan grondwetlik van aard is.

##### **4.3.2.1 Staatspresident**

Artikel 6 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1983 (Wet 110 van 1983), beskryf die bevoegdhede en prerogatiewe van die Staatspresident en bepaal dat die Staatspresident die hoof van die Republiek van Suid-Afrika is. Daarbenewens is die Staatspresident in terme van artikel 20 van die Wet, 1983, lid en voorsitter van die kabinet.

Die Staatspresident, as leier van die regerende politieke party, voorsitter van die kabinet en hoof van die uitvoerende gesag, voer nie alle funksies in daardie verband self uit nie aangesien die meerderheid daarvan deur die ministers wat lede van die kabinet en ministersrade is, behartig word. Die Staatspresident behoort egter toe te sien dat ministers die beleid wat vir elke departement bepaal is en in wette vervat is, korrek uitvoer asook dat enige uitvoeringshandeling wat hy self verrig, korrek is (Cloete 1991:40). Die Staatspresident se optrede in daardie verband

word bepaal deur die beheer wat deur hom oor daardie uitvoerende handelinge uitgeoefen word. Die ministers van die kabinet en van die ministersrade wat ingevolge artikel 24 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, deur die Staatspresident aangestel word om as politieke hoof 'n departement te administreer, staan onder dieselfde soort beheer en op daardie wyse oefen die Staatspresident beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Die Staatspresident behoort 'n minister aan te stel om 'n departement te administreer maar kan kragtens artikel 24(1) van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, 'n departement vir algemene sake self administreer as hy dit nodig ag, en op daardie wyse direkte beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen (Baxter 1984:107; Carpenter 1987:315).

#### 4.3.2.2 Parlement

Kragtens die bepalings van artikel 37 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, bestaan die Parlement van die Republiek van Suid-Afrika uit drie Huise, te wete 'n Volksraad, 'n Raad van Verteenwoordigers en 'n Raad van Afgevaardigdes. Die Parlement word beskou as verteenwoordigend te wees van alle inwoners van Suid-Afrika en daarom behoort die Parlement na die belange van die inwoners om te sien.

##### 4.3.2.2.1 Parlementêre beheer oor uitvoerende gesag

Die uitvoerende gesag van Suid-Afrika bestaan uit die Staatspresident, die kabinet en die drie onderskeie ministersrade (**Grondwet** 1983:artikel 19(1)). Die Staatspresident is nie 'n lid van die Parlement nie aangesien hy by sy verkiesing as Staatspresident afstand doen van sy parlementêre setel ingevolge artikel 7(6) van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983** (Boulle et al 1989:154). Die ander lede van die uitvoerende gesag is wel lede van die Parlement. Die verhouding tussen die Parlement en die uitvoerende gesag is tweedelig van aard deurdat die Parlement 'n dominante posisie beklee maar terselfdertyd deur die uitvoerende gesag oorheers word (Baxter 1984:273). Wanneer die beleid van die

uitvoerende gesag, in die vorm van wetsontwerpe by die Parlement vir oorweging, goedkeuring en promulgering ingedien word, word dit deurgevoer weens die invloed van die meerderheid van die regerende party in die Parlement (Baxter 1984:273). Desnieteenstaande die bedoelde invloed, word steeds aanvaar dat die uitvoerende gesag aan die Parlement ondergeskik is (Coetsee 1990:200).

Die primêre oogmerke van parlementêre beheer oor die uitvoerende gesag in die uitvoering van hul funksies, insluitende hulle administrasie as politieke hoofde van 'n departement, is om -

- \* die gesag van die Parlement as 'n verteenwoordigende instelling van alle inwoners van Suid-Afrika te behou;
- \* die doelstellings en inhoud van die uitvoerende gesag se programme van optrede krities te ondersoek; en
- \* die aard en omvang van die bedoelde programme in lyn met die behoeftes van die inwoners van Suid-Afrika te bring en te hou.

Dié parlementêre beheer is derhalwe onregstreekse beheer deur die inwoners van die land vir die inwoners (Coetsee 1990:201).

#### **4.3.2.2.2 Wetgewende gesag**

Kragtens artikel 30 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, het die Parlement en Staatspresident die soewereine wetgewende gesag in en vir die Republiek van Suid-Afrika met bevoegdheid om wette te maak vir die vrede, orde en goeie regering van die Republiek van Suid-Afrika. Alle wetgewing waarin die beleid en werksaamhede van 'n departement uiteengesit word, is deur die Parlement aanvaar en goedgekeur. Dieselfde wetgewende oppergesag van die Parlement bepaal die grondslag van die publieke administrasie van 'n departement. Enige administratiewe handeling of prosedure wat in stryd is met 'n wet van die

Parlement, is ongeldig. Die Parlement kan ook enige administratiewe handeling deur wetgewing ongedaan maak of die regs krag van aanvanklik ongeldige administratiewe optrede deur middel van wette met terugwerkende krag herstel (Wiechers 1984:17).

#### **4.3.2.2.3 Parlementêre debatte**

Parlementêre beheer oor die uitvoerende gesag en gevolglik oor die werksaamhede van 'n departement, vind ook plaas by wyse van parlementêre debatte. Die debatte wat tydens parlementêre sessies plaasvind, bied aan elke lid van die Parlement die geleentheid om alle aspekte van die werksaamhede van die uitvoerende gesag tot in die fynste besonderhede te bevraagteken en te ontbloot. Daardeur word die uitvoerende gesag inderwaarheid tot openbare verantwoording geroep. Veral tydens die wantroue debat en die begrotingsdebatte van die onderskeie instellings, vind 'n breë vorm van vrae plaas. Lede van die Parlement kan enige vraag vra en enige stelling maak al sou die stelling buite die Parlement lasterlik van aard wees aangesien hulle vryheid van spraak in die Parlement geniet. Parlementêre privilegie beskerm nie slegs die individuele lede van moontlike regsdinge nie maar versterk parlementêre beheer oor die uitvoerende gesag (Baxter 1984:273-274; Coetsee 1990:203 en 204).

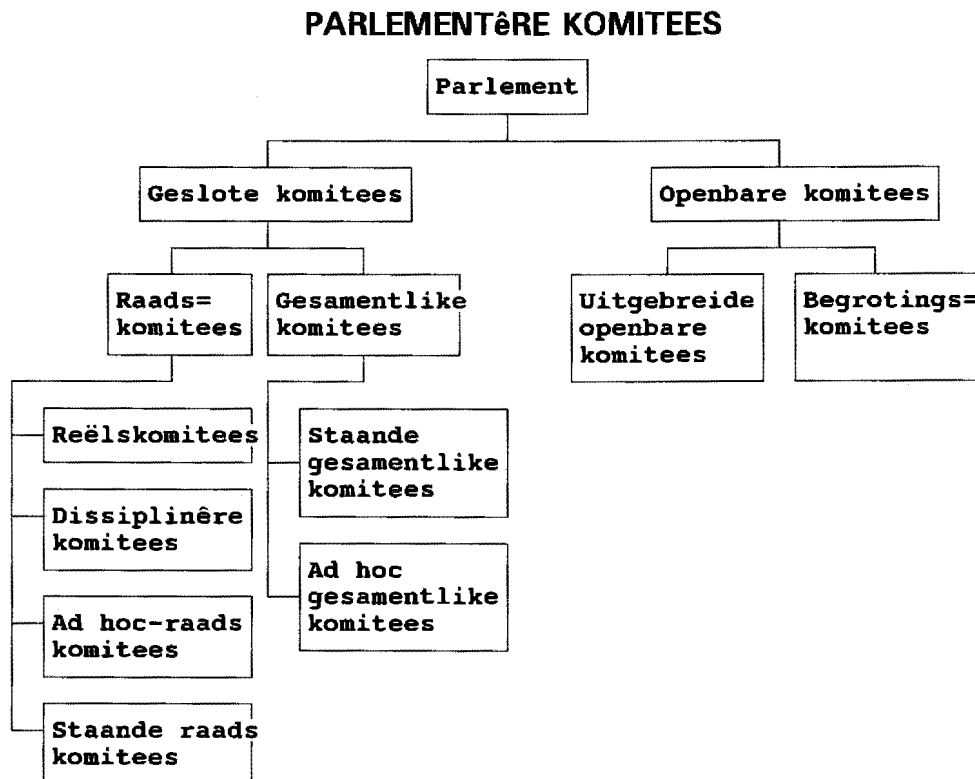
#### **4.3.2.2.4 Interpellasies**

Die beheermeganisme van die Parlement bestaan ook by wyse van interpellasies wat in die vorm van 'n uitgebreide vraag- of 'n mini-debat tydens parlementêre sessies kan plaasvind en bedoel is om die uitvoerende gesag tot verantwoording te roep. Die interpellasiedebatte vind plaas met 'n tydsduur van tien of hoogstens vyftien minute elk. Spreekbeurt word beperk tot twee of hoogstens drie minute, hoewel die betrokke minister naas 'n spreekbeurt ook 'n geleentheid vir repliek het. Parlementêre debatte dra daartoe by dat die uitvoerende gesag voortdurend deur lede van die Parlement tot verantwoording geroep kan word ten aansien van, onder andere, die werksaamhede van departemente (Coetsee 1990:206).

#### 4.3.2.2.5 Parlementêre komitees

Parlementêre beheer word verder aangetref in die verskeidenheid komitees waarin lede van die Parlement dien. Die verskeidenheid parlementêre komitees verhoog die betrokkenheid en kundigheid van lede van die Parlement en stel hulle in staat om wetsontwerpe wat deur die uitvoerende gesag inisieer word, deeglik te analiseer en te evalueer. Tydens die sittings van die komitees word vrae rakende die werksaamhede van 'n departement wat ingevolge die voorgestelde wetsontwerp verrig sal word, aan die beamptes van die departement gestel. Skakeling tussen die parlamentslede en beamptes van 'n departement vind gereeld plaas en beamptes kan wetsontwerpe toelig en vrae oor die werksaamhede van die departement beantwoord. In daardie opsig doen ministers verantwoording aan die Parlement en vind beheer oor die werksaamhede van 'n departement plaas (Baxter 1984:275-277; Coetsee 1990:206-207).

Die onderstaande skets bied 'n aanduiding van die verskeidenheid parlementêre komitees wat onderskei kan word.



Parlementêre komitees word in twee kategorieë ingedeel, te wete geslote- en openbare komitees (Carpenter 1987:345-347).

**(a) Openbare komitees**

Twee soorte openbare komitees kan benut word, te wete uitgebreide openbare komitees en begrotingskomitees (Reglement van die Parlement 1993:10-11; Handleiding vir Staatsdepartemente 1993:39-41).

Uitgebreide openbare komitees: Enige wetsontwerp oor algemene sake, of enige bepaling van so 'n wetsontwerp, word na dié komitees verwys vir oorweging.

Begrotingskomitees: 'n Begrotingspos van 'n departement, 'n begrotingspos oor algemene sake of 'n bepaling van 'n belastingwetsontwerp word deur dié komitees oorweeg.

Beide tipes komitees vergader in die openbaar en verteenwoordigers van die pers en lede van die publiek kan die vergaderings bywoon. Verslag word gevolglik in die openbaar gedoen oor die standpunte van die lede oor die betrokke aspekte. Hulle optrede en verslagdoening behoort in die openbare belang te wees en om die publiek tevrede te stel dat die aspekte nie hulle regte sal benadeel nie. Die betrokke parlamentslede oefen derhalwe onregstreeks beheer oor die werksaamhede van departemente uit.

**(b) Geslote komitees**

Geslote komitees vergader nie in die openbaar nie. Die verrigtings van, getuienis afgeneem deur, of verslag van so 'n komitee, mag slegs op gesag van die Speaker van die Parlement gepubliseer of bekend gemaak word. Niemand, behalwe lede van die komitee, mag sonder die instemming van die betrokke komitee gedurende die verrigtings aanwesig wees nie (Reglement van die Parlement 1993:12-13). Parlamentslede kan in twee soorte geslote komitees dien, te wete raadskomitees

en gesamentlike komitees.

**(i) Raadskomitees**

'n Raadskomitee is 'n interne komitee van 'n Huis van die Parlement en bestaan net uit lede van daardie betrokke Huis. Daar bestaan vier soorte raadskomitees, te wete 'n reëlkomitee, 'n dissiplinêre komitee, 'n **ad hoc**-raadskomitee en 'n staande komitee (Reglement van die Parlement 1993:13-18; Handleiding vir Staatsdepartemente 1993:43-47). Die eersgenoemde drie raadskomitees oefen geen beheer oor die werksaamhede van departemente uit nie en is derhalwe nie vir die ontleding van belang nie. Slegs 'n staande komitee oefen sodanige beheer uit.

Staannde raadskomitees: Daar is vir elke gesamentlike komitee 'n staannde raadskomitee van elke Huis ingestel om deel van die gesamentlike komitee uit te maak. Die primêre werksaamhede van dié komitees is om publieke wetsontwerpe oor eie sake (behalwe geldwetsontwerpe) voor die Tweede Lesing te oorweeg. Beampies van 'n departement moet op versoek van komiteelede vrae oor die wetsontwerp beantwoord en toeligting doen oor die doelwitte van die wetsontwerp. Op daardie wyse word beheer oor die werksaamhede van die departement uitgeoefen.

**(ii) Gesamentlike komitees**

Gesamentlike komitees bestaan uit drie raadskomitees, een van elke Huis, en word ingedeel in staannde gesamentlike komitees en **ad hoc**-gesamentlike komitees (Reglement van die Parlement 1993:18-21; Handleiding vir Staatsdepartemente 1993:47-50). Slegs eersgenoemde komitee oefen beheer uit en word beskryf.

Staannde gesamentlike komitees: Die primêre werksaamhede van die staannde gesamentlike komitees is publieke wetsontwerpe oor algemene sake (geldwetsontwerpe uitgesluit) voor die Tweede Lesing te oorweeg in 'n poging om konsensus tussen die deelnemende partye daaroor te bereik. Daar is verskeie

gesamentlike komitees, elk oor 'n kategorie van algemene sake wat deur die Speaker van die Parlement aan sodanige komitee toegewys word, te wete, onder andere, 'n gesamentlike komitee oor Justisie, Finansies, Openbare Rekenings en Staatkundige Aangeleenthede.

Die Staande Gesamentlike Komitee oor Openbare Rekenings dien as voorbeeld van die belangrike beheerfunksie wat gesamentlike komitees vervul. Die Ouditeur-generaal stel namens die wetgewende gesag ondersoek in na die doeltreffendheid, effektiwiteit en reëlmatigheid rondom die aanwending van openbare gelde deur die uitvoerende gesag, maar slegs die wetgewende gesag kan verantwoording van die uitvoerende gesag afdwing. Weens die ingewikkelde aard van die verslag van die Ouditeur-generaal, word die verslag deur die Staande Komitee oor Openbare Rekenings oorweeg. Op daardie wyse kan die wetgewende gesag daadwerklike beheer oor die werksaamhede van die uitvoerende gesag uitoefen. Vanuit die Huise van die Parlement word toonaangewende lede van partye of vermeende finansiële deskundiges vir aanstelling op die komitee benoem. Die komitees funksioneer dus goed om beamptes van openbare instellings tot verantwoording te roep. Verduidelikings word van rekenpligtige beamptes geëis en kan die komitee hulle vergewis dat magtigings vir betalings verkry is en wat die redes van vrugtelose uitgawes is. Opposisiepartye kry 'n geleentheid om 'n mate van seggenskap in die owerheidsadministrasie te verkry. Nadat 'n komitee 'n bepaalde aangeleentheid oorweeg het, maak hulle aanbevelings aan die wetgewende gesag oor hoe die moontlike kwelpunte oorbrug kan word (Gildenhuys 1989:104-107).

#### **4.3.2.3 Ministers van die kabinet en ministersrade**

Ingevolge artikel 20 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, bestaan die kabinet uit die Staatspresident as voorsitter, die ministers wat elk 'n departement vir algemene sake administreer, 'n minister wat nie 'n departement administreer nie en 'n lid van 'n ministersraad. Ingevolge artikel 21 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, bestaan 'n ministersraad uit die ministers wat 'n departement vir eie sake administreer, 'n minister wat nie 'n



departement administreer nie, adjunk-ministers vir eie sake, en 'n koöpteerde lid. Ministers wat departemente administreer, dien as 'n politieke hoof van 'n departement en behoort toe te sien dat die beleid vir die departement, wat in wette van die Parlement vervat is, en wat deur die betrokke departement administreer word, korrek nagevolg word omdat die minister verantwoording aan die Parlement daarvoor behoort te doen (Baxter 1984:108). Ten einde daardie verantwoordelikheid doeltreffend te dra, verg dat 'n minister behoorlike beheer oor die betrokke departement se werksaamhede moet uitoefen.

'n Minister is betrokke by sommige van die werksaamhede van 'n departement omdat daar aangeleenthede in wetgewing vervat is (kyk *supra* 3.6.2.3 en 3.6.2.4) waarvoor die minister van 'n departement ingevolge wetsbepalings self besluite moet neem (Hanekom et al 1987:96). Besluite in verband met beleid wat die departement volg, berus by die minister aangesien dit polities van aard is. Die betrokkenheid van 'n minister en die beheer wat die minister oor die werksaamhede van die departement uitoefen, kan slegs doeltreffend en effektief uitgevoer word indien die minister -

- ingeligd bly en bekend is met die werksaamhede en doelwitte wat 'n departement nastreef;
- op hoogte bly van ontwikkelings rakende die werksaamhede van die departement en aanpassings in die beleid van die departement bevorder, indien nodig, en aan die kabinet voorlê; en
- gereelde en korrekte verslaggewing vanaf die departement ontvang (Cloete 1991:41-46).

Die beheer wat 'n minister oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen, word vergemaklik deurdat die minister -

- oorhoofs betrokke is in die besluitnemingsproses in sommige

aangeleenthede, soos byvoorbeeld waar 'n bepaalde wetsbepaling voorskryf dat die minister 'n bepaalde besluit moet neem, en, ten einde aanpassings in die departement se beleid te oorweeg en te bevorder, vertrouwd behoort te wees met die werksaamhede van die departement; en

- ten nouste met die direkteur-generaal van die departement te skakel ten einde op hoogte te bly van die uitvoerende handeling wat die departement onderneem aangesien die direkteur-generaal verantwoordelik is vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van die departement (kyk **supra** 4.3.1.1).

Op daardie wyse kan die minister op hoogte bly met die effektiwiteit van 'n departement se werksaamhede en toesien dat gemeenskapsbehoefte deurlopend identifiseer en in voorsien word. Die minister sal ook instaat wees om te bepaal of die beleid vir die departement aangepas behoort te word al dan nie (Hattingh 1986:68).

#### **4.3.2.4    Kommissie vir Administrasie**

Die Kommissie vir Administrasie (hierna die "Kommissie" genoem) is die voortsetting van die Staatsdienskommissie wat kragtens artikel 104 van die **Zuid-Afrika Wet, 1909**, gestig is (kyk **supra** 2.3). Daarna is die Kommissie ingevolge die **Staatsdiens Wet, 1923** (Wet 27 van 1923), en later ingevolge die **Staatsdienswet, 1957** (Wet 54 van 1957), ingestel met die funksie om hoofsaaklik oorhoofs toesig te hou oor die openbare administrasie van die staatsdiens. Op 4 Junie 1980 het die Staatsdienskommissie se naam verander na die Kommissie vir Administrasie (Jaarverslag 1979/1980:4). Sedert 1984 word die Kommissie ingevolge die **Wet op die Kommissie vir Administrasie, 1984** (Wet 65 van 1984), ingestel met die bevoegdheid om na alle aspekte van openbare administrasie, behalwe dié van Pos- en Telekommunikasiedienste en Transnet, om te sien (artikel 7 van die Wet, 1984). Die funksies van die Kommissie behels hoofsaaklik die ontwikkeling van departementele- en administratiewe strukture, doelmatige administratiewe

prosesse, en reëling van voortreflike personeelaangeleenthede. Die bevoegdhe, werksaamhede en pligte van die Kommissie word deels ook in die **Staatsdienswet, 1984** (Wet 111 van 1984), uiteengesit en artikel 3(2) daarvan bepaal dat die Kommissie aanbevelings kan doen betreffende, onder andere, die -

- \* instelling of afskaffing van 'n departement, die werksaamhede van 'n departement en die oordrag van werksaamhede van een departement aan 'n ander;
- \* beheer, organisasie of herreëling van 'n departement; en
- \* bevordering van doeltreffendheid en bewerkstelling van besuiniging in die administrasie en funksionering van 'n departement deur middel van verbeterde organisasie, prosedures en metodes, asook verbeterde toesig.

Ingevolge artikel 5 van die **Staatsdienswet, 1984**, kan die Kommissie 'n departement inspekteer en het insae in amptelike stukke. In terme van die voorgaande kan die Kommissie 'n ingrypende invloed op die werksaamhede van 'n departement uitoefen deurdat die Kommissie oor wye bevoegdhe beskik om nie slegs beheer oor die werksaamhede te kan uitoefen nie maar selfs die oordrag van werksaamhede van een departement na 'n ander te bewerkstellig. Die Kommissie beskik derhalwe oor genoegsame bevoegdheid om toe te sien dat openbare dienste doeltreffend en effektief deur departemente gelewer word.

Die Kommissie behou egter nie al die vermeldde beheerbevoegdhe in plek nie maar strewe om meer verantwoordelikheid met betrekking tot die administrasie en beheer binne 'n departement by die administrators en toesighouers binne 'n departement te plaas (Van der Merwe 1990:235). Die Kommissie het besluit dat die doeltreffende en effektiewe administrasie van die staatsdiens die optimale desentralisasie van administratiewe bevoegdhe vereis en dat dit moet geskied binne 'n raamwerk van die minimum noodsaaklike ordeningsmaatreëls aan die kant van beheerinstellings soos die Kommissie. Die rigsgoere wat die Kommissie in

daardie verband (kyk **supra** 4.3.1.1) nastreef, bring mee dat die Kommissie se rol, onder andere, behels die formulering van 'n oorkoepelende beleidsraamwerk vir die administrasie van die staatsdiens, die ontwerp van beheermaatreëls vir desentraliseerde administrasie, en die uitvoer van inspeksies indien nodig.

Die oogmerk wat die Kommissie met die gemelde rigsnoere nastreef is om 'n balans te bewerkstellig tussen oorhoofse beheer oor 'n departement en selfbeheer binne 'n departement. Dit is nie gemik op die vermindering van die beheer deur sentrale beheerinstellings nie maar eerder op 'n balans tussen outoritêre beheer en selfbeheer (Van der Merwe 1990:240-241). Die Kommissie se benadering vestig derhalwe meer verantwoordelikheid by die hoof van 'n departement om doeltreffend en effektief te administreer en beheer uit te oefen, en reduseer die rol van die Kommissie in daardie verband (kyk **supra** 4.3.1.1).

#### **4.3.2.5 Hooggeregshof van Suid-Afrika**

Die Hooggeregshof van Suid-Afrika is ingestel kragtens die **Wet op die Hooggeregshof, 1959** (Wet 59 van 1959), en bestaan uit 'n appèlafdeling en provinsiale- en plaaslike afdelings.

Die Hooggeregshof (hierna "Hof" genoem) beskik oor die hoogste regsprekende gesag en oorspronklike of inherente jurisdiksie. Dit beteken dat die Hof, onderworpe aan statutêre of gemeenregtelike beperkings, enige aangeleentheid mag verhoor en daaroor beslis. Dit is juis die onafhanklikheid van die Hof wat beskou word as die hoeksteen van 'n demokratiese staatsbestel omdat die regspleging die regte en belange van die inwoners van die land beskerm. Die onafhanklikheid van die Hof verseker dat regspleging en -toepassing objektief en sonder bevoordeling of beïnvloeding kan geskied en dat geregtigheid in aangeleenthede voor die Hof sal geskied (Wiechers 1985:325-328). Die Hof vervul 'n beheerfunksie teenoor die openbare administrasie in Suid-Afrika en het die bevoegdheid om die geldigheid van openbare uitvoerende- en administratiewe handeling te beoordeel ter syde te stel indien dit wetlik verleende bevoegdhede

of magtigings oorskry. Die Parlement kan egter by wyse van wetgewing die Hof se hersieningsbevoegdheid ten opsigte van sommige openbare uitvoerende handeling of werksaamheid beperk of uitsluit (Wiechers 1985:340 en 342).

Wanneer 'n litigant aan die Hof bewys dat persoonlike regte en belange deur 'n bepaalde openbare handeling benadeel is, kan die Hof die betrokke handeling beoordeel ten einde te bepaal hoe die uitvoerder daarvan betrokke wetlike bevoegdheid toegepas het en of daar binne of buite die verleende bevoegdheid gehandel is. Tydens sodanige hersiening van die aangeleentheid sal die Hof slegs in gevalle waar dit dienstig is die handeling of besluit van die administratiewe instelling, indien verkeerd beoordeel, met 'n besluit van die Hof vervang aangesien die Hof nie self sodanige administratiewe funksies wil aanmatig nie (Baxter 1984:300 en 307). In **Jivan v Louw NO 1950(4) SA 129** op 131, het die Hof, nadat daar beweer is dat die Hof 'n besluit in die plek van die uitvoerende gesag kan neem, beslis dat "*... the Courts do not sit as super-civil servants to tell civil servants how to perform their duty, or to warn them in future they must perform their duty in a manner different to that in which they have performed it in the past.*". Die Hof sal gewoonlik die geval vir heroorweging aan die betrokke instelling terugverwys (Wiechers 1984:289). Dié standpunt is gevestig en so lank gelede as in 1906 het die Hof in die Transvaal Kolonie beslis dat indien die Hof deurgaans die Hof se besluit in die plek van dié van 'n administratiewe instelling plaas, die Hof bevoegdheid wat nie by die Hof tuishoort nie aanmatig en gevolglik funksies kan bekom wat nie deel van die Hof se funksies is nie (**African Realty Trust, Ltd v Johannesburg Municipality 1906 TH 179** op 182). Dié beslissing is later deur die appèlhof bevestig in **Townships Board, Transvaal v Garner NO 1961(3) SA 437 (A)** op 445E.

Die rol wat regspleging vervul in die beheer oor die werksaamheid van openbare instellings is belangrik aangesien dit juis in die uitvoerende handeling van openbare instellings is waar die meeste inbreuk gemaak word op die regte en belange van die inwoners van die land en daar 'n neiging by die beamptes in 'n openbare instelling voorkom om die belange van die openbare instelling voor dié van die inwoners te

plaas (Carpenter 1987:362). Die Hof se bevoegdhede met betrekking tot die hersiening van uitvoerende handeling en werksaamhede van openbare instellings word direk ingekort wanneer die Parlement in 'n wet bepaal dat die Hof se seggenskap oor die geldigheid van 'n besondere handeling beperk of uitgesluit is (Wiechers 1984:316). 'n Voorbeeld van so 'n bepaling kom voor in verband met die Staatspresident se bevoegdheid om vir die doeleindes van wetgewing te besluit oor die "eie" of "algemene" aard van 'n aangeleentheid. Artikel 18(2) van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, bepaal dat geen gereghof bevoeg is om ondersoek in te stel na of uitspraak te doen oor die geldigheid van 'n besluit van die Staatspresident dat 'n aangeleentheid "eie" of "algemeen" van aard is nie. (Verdere voorbeelde van die uitsluiting van die Hof se bevoegdhede is in paragrawe 3.6.2.3 en 3.6.2.4 *supra*.)

Wanneer 'n wet die hersieningsbevoegdheid van die Hof met betrekking tot 'n bepaalde administratiewe handeling uitsluit, ontstaan die situasie waar daar verhoed word dat die meriete van die geval deur die Hof nagegaan kan word. Al is 'n litigant se regte aangetas en dit blyk dat daar 'n geldige beswaar teen die betrokke handeling bestaan, kan die Hof nie ondersoek instel om te bepaal of daar growwe magsoorskryding of **mala-fides** aanwesig was nie en dan besluit of die geval hersien moet word al dan nie. Die uitwerking van so 'n situasie is dat 'n administratiewe handeling, waar voorgeskrewe bevoegdhede oorskry is en die Hof se hersieningsbevoegdheid uitgesluit is, volle regs krag geniet nieteenstaande die feit dat dit die regte van inwoners van die land benadeel nie (Wiechers 1984:318-319).

#### 4.3.2.6 Ombudsman

Op 18 Julie 1979 het die **Wet op die Advokaat-generaal, 1979** (Wet 118 van 1979), in werking getree. Ingevolge artikel 12 van die **Wysigingswet op die Advokaat-generaal, 1991** (Wet 104 van 1991), is die kort titel van voormelde Wet gewysig na die **Wet op die Ombudsman, 1979** (Wet 118 van 1979). Ingevolge die bepaling van artikel 2 van die **Wet op die Ombudsman, 1979** (Wet 118 van

1979), soos gewysig, word 'n ombudsman aangestel. Die oorspronklike oogmerk met die instelling van die amp van Advokaat-generaal was om 'n toeganklike amp daar te stel waar enigiemand feite en selfs vermoedens aangaande beweerde onreëlmatighede met publieke geld aanhangig kon maak en dat daar dan 'n ondersoek na, en 'n verslag oor, die beweringe ondersteun kon word (Hansard 1979:kolom 9409).

Die jurisdiksie van die Ombudsman sluit in ondersoeke in verband met finansiële wanadministrasie met publieke geld en administratiewe wanbestuur in openbare instellings (artikel 4 van Wet 118 van 1979) indien daar redelike gronde bestaan om te vermoed dat daar op 'n oneerlike wyse met publieke geld gehandel is en die Staat of die publiek deur wanbestuur in verband met die sake van die Staat benadeel word. Die Ombudsman dien as beskermmer van die regte en belange van die inwoner van die land deur op te tree as verlengstuk van die beheerfunksie van die Parlement ten einde parlementêre beheer oor die werksaamhede van openbare instellings te versterk (Hansard 1979:kolom 7017). Die Ombudsman beskerm ook die regte van die openbare amptenary deurdat sy verslae wat hy aan die Parlement voorlê, bewys dat die meerderheid van klagtes wat aanhangig gemaak word, ongegrond is (Van der Walt 1993:30). Die Ombudsman, is 'n onafhanklike en onpartydige funksionaris van die Parlement, nie ondergeskik aan enige politieke gesag behalwe die Parlement nie en doen regstreeks aan die Parlement verslag wanneer 'n ondersoek afgehandel is. Hy kan derhalwe enige klagte wat aan hom voorgelê word op 'n onpartydige grondslag ondersoek en in sy verslag daarop wys wanneer 'n openbare instelling 'n handeling verkeerd of onregmatig uitgevoer het (Brynard 1988(a):222). Op daardie wyse oefen die Ombudsman onregstreeks beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit.

In Suid-Afrika is daar 'n behoefte by die inwoners van die land vir 'n onpartydige instelling om klagtes teen openbare handeling te ondersoek en beslis, en nie van enige politieke- of belangegroep afhanklik te wees of beïnvloed te word nie (Brynard 1986:7). Ingevolge artikel 5(1) van die **Wet op die Ombudsman, 1979** (Wet 118 van 1979), moet die Ombudsman 'n aangeleentheid, indien dit gegrond

is, wat by hom aanhangig gemaak is ondersoek en 'n verslag aangaande sy bevindinge en aangaande die aanbevelings wat hy verlang om te doen, aan die Speaker van die Parlement oorhandig waarna dit deur die Minister van Justisie aan die Parlement ter Tafel gelê moet word. Die Ombudsman het geen bevoegdheid om die aanbevelings in 'n verslag af te dwing nie maar die Ombudsman se objektiwiteit, meerdere kennis en bevoegdheid wat in die verslag vervat en gereflekteer behoort te word, kan 'n invloed hê wanneer daar in die Parlement besluit word oor paslike stappe in verband met die verslag (Dlamini 1993:75; Brynard 1986:26). Die Ombudsman se rol in die aangeleentheid gee derhalwe aanleiding tot die instelling van beheermaatreëls deur die Parlement.

Kragtens artikel 5(4) van voormelde Wet, 1979, kan die Ombudsman, indien die feite in 'n ondersoek die pleging van 'n misdryf deur 'n persoon openbaar, die betrokke gesag wat met vervolgings belas is, daarvan verwittig. Hy kan ook 'n aangeleentheid wat met wanbestuur verband hou, na die betrokke instelling verwys of 'n gepaste aanbeveling oor die regstelling daarvan aan die betrokke instelling doen. In eersgenoemde geval oefen die Ombudsman onregstreeks beheer uit deur dit moontlik te maak dat die onregmatige handeling gestraf word en dat daar 'n afskrikmiddel daargestel word ter voorkoming van soortgelyke wandade. In laasgenoemde geval oefen hy beheer uit deur adviserend op te tree.

Die Ombudsman se werksaamhede word uit openbare fondse finansier en is daar dus geen finansiële verpligtinge indien 'n persoon 'n aangeleentheid vir ondersoek onder die aandag van die Ombudsman bring nie (Van der Walt 1991:9). Die inwoners van die land behoort derhalwe vrylik van dié dienste gebruik te maak om hulle regte en belange te beskerm. Weens die feit dat die Ombudsman 'n onafhanklike instelling en funksionaris is, word wanadministrasie ondersoek en word die regte van sowel die publiek as die openbare amptenary beskerm en na omgesien (Dlamini 1993:73 en 75). Die Ombudsman se werksaamhede het inderwaarheid ook 'n heilsame uitwerking deurdat staatsamptenare in departemente waardevolle raad verkry in verband met rekenskapdoening en dat hulle tot verantwoording geroep kan word met betrekking tot hulle werksaamhede (Van der



Walt 1993:30).

Die Ombudsman oefen gevolglik geen regstreekse beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit nie en het ook geen bevoegdheid om regstellende aksies af te dwing nie.

#### 4.3.2.7 Ouditeur-generaal

Die Ouditeur-generaal is voor die inwerkingtreding van die **Wet op die Ouditeur-generaal, 1989** (Wet 52 van 1989), kragtens artikel 41 van die **Skatkiswet, 1975** (Wet 66 van 1975), deur die Staatspresident aangestel. Die Ouditeur-generaal is aangewys om namens die wetgewende gesag ondersoek na finansiële aangeleenthede van die uitvoerende gesag in te stel en sy verslag aan die Parlement voor te lê. Hy is 'n verlengstuk van parlementêre beheer oor die werksaamhede van die uitvoerende gesag. Die Ouditeur-generaal het die versekering gehad dat sy relatief outonome optrede in die uitvoering van sy bevoegdhede om toesig oor die uitvoeringshandelinge van die uitvoerende gesag te hou, vry van politieke inmenging sou wees (Gildenhuys 1989:101). Die Ouditeur-generaal se begroting- en verhalingskale was egter aan goedkeuring deur die Tesourie en die Minister van Staatsbesteding onderhewig, terwyl die personeel aangeleenthede deur die Kommissie vir Administrasie beheer is en is die Ouditeur-generaal se onafhanklikheid in die verrigting van sy werksaamhede aan bande gelê (Wronsley 1993:24).

Op 26 Mei 1989 het die **Wet op die Ouditeur-generaal, 1989** (Wet 52 van 1989), in werking getree om in 'n afsonderlike wet voorsiening te maak vir die aanstelling van die Ouditeur-generaal asook om sy pligte en bevoegdhede uiteen te sit. Op 1 April 1993 het die **Ouditreëlingswet, 1992** (Wet 122 van 1992), in werking getree en maak in artikel 3 voorsiening dat 'n regspersoon, wat die Kantoor van die Ouditeur-generaalheet, ingestel word. Die **Wysigingswet op die Ouditeur-generaal, 1992** (Wet 123 van 1992), het ook op 1 April 1993 in werking getree en die **Wet op die Ouditeur-generaal, 1989** (Wet 52 van 1989), gewysig ten einde dit in

ooreenstemming te bring met die bepalings van die **Ouditreëlingswet, 1992** (Wet 122 van 1992), waarin 'n onafhanklike status aan die Ouditeur-generaal verleen word, en ook die prosedure van verslagdoening deur die Ouditeur-generaal te vereenvoudig. Die werksaamhede en die optrede van die Ouditeur-generaal is deur middel van al die voormelde wetswysings meer outonoom gemaak en politieke inmenging tot die minimum beperk (Wronsley 1993:24-25).

Die Ouditeur-generaal het die bevoegdheid om op 'n onpartydige wyse beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen. Kragtens artikel 5 van die **Wet op die Ouditeur-generaal, 1989** (Wet 52 van 1989), soos gewysig, moet die Ouditeur-generaal alle rekenings en finansiële state van 'n rekenpligtige beampte en 'n ander persoon in die staatsdiens aan wie staatseiendom of staatsgeld en ander bates toevertrou is, ouditeer, en as dit in die openbare belang wenslik blyk dat rekenings en finansiële state van enige persoon, fonds, vereniging of instelling deur die Ouditeur-generaal ouditeer behoort te word, kan die Staatspresident die ouditering daarvan aan die Ouditeur-generaal opdra. Verder, verrig die Ouditeur-generaal sy werksaamhede ooreenkomstig die bepalings van die vermelde Wet 52 van 1989, en moet hy homself redelikerwys oortuig dat die ontvangs en aanwending van staatsgeld en -eiendom ooreenkomstig die toepaslike wette en voorskrifte gedoen is en met voldoende bewysstukke gestaaf word, en dat redelike maatreëls getref is om te verseker dat hulpbronne doeltreffend en effektief verkry en aangewend word. Die Ouditeur-generaal het toegang tot enige inligting en dokumente van die persoon of instelling wie se rekenings geouditeer word. 'n Departement behoort dus toe te sien dat werksaamhede op so 'n wyse uitgevoer word dat dit altyd binne die toepaslike wette en voorskrifte is.

Ingevolge artikel 6 van die **Wet op die Ouditeur-generaal, 1989** (Wet 52 van 1989), stuur die Ouditeur-generaal sy verslag oor die finansiële state van 'n instelling wat hy ouditeer, aan die Speaker vir voorlegging aan die Parlement. In die verslag vermeld hy kragtens artikel 7 van Wet 52 van 1989, ongemagtigde uitgawes wat onder sy aandag gekom het, waar huishoudelike beheer- en administrasie maatreëls na sy oordeel wesenlik ondoeltreffend of oneffektief is, asook enige ander

aangeleentheid wat na sy oordeel in die openbare belang onder die aandag van die Parlement gebring behoort te word.

Die Ouditeur-generaal verkeer statutêr in 'n posisie waar hy ongehinderd sy werksaamhede kan uitvoer en sy deel bydra tot die beheer oor die uitvoeringshandelinge van departemente. Sy optrede dra daartoe by dat 'n voortreflike standaard van openbare administrasie gehandhaaf word en wanadministrasie tot die minimum beperk word. Die Ouditeur-generaal tree op in opdrag van die Parlement en is uitsluitlik aan die Parlement of die wetgewende gesag verantwoordelik (Wronsley 1993:24-27).

#### 4.3.2.8 Tesourie

Kragtens artikel 81 van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, is daar 'n staatsinkomstefonds waarin alle inkomste, dit wil sê belastinge, heffings en alle ontvangste van die Staat (**Skatkiswet, 1975:artikel 1**), gestort word en waaruit geen geld getrek word nie behalwe ooreenkomstig 'n wet van die Parlement. Die Parlement is derhalwe verantwoordelik om toe te sien dat wetgewing goedgekeur word wat voorsiening maak dat die geld van die inwoners van die land tot die beste voordeel van die inwoners gebruik word (**Grondwet, 1983: artikel 30**).

Die Tesourie is by wyse van wetgewing geskep om namens die Parlement en die uitvoerende gesag beheer oor openbare finansies uit te oefen ten einde te verseker dat finansiële orde in departementele transaksies gehandhaaf word. Die beheer wat die Tesourie uitoefen is hoofsaaklik voorkomend van aard aangesien beheer vooraf, voordat finansiële transaksies plaasvind, asook deurlopend soos wat transaksies plaasvind, uitgeoefen word. Die Tesourie ondersoek nie afgehandelde transaksies nie aangesien daardie taak deel van die Ouditeur-generaal se funksies is (Gildenhuis 1989:140).

Die primêre beginsels van die land se finansiële administrasie is vervat in die

**Skatkiswet, 1975 (Wet 66 van 1975)**, soos gewysig, en maak voorsiening vir, onder andere, die reëling van die invordering, ontvang, beheer, bewaring en uitbetaling van openbare finansies, asook vir die pligte en bevoegdhede van die Tesourie. Die Tesourie, wat deel van die Departement van Finansies was, is op 1 Desember 1991 tot die Departement van Staatsbesteding toegevoeg en daarom is die benaming Tesourie behou.

Kragtens artikel 2 van die **Skatkiswet, 1975 (Wet 66 van 1975)**, maak die Tesourie voorsiening vir die staatsinkomsterekening asook vir die onderskeie rekenings van elke departement by artikel 82(1)(a) en artikel 82(1)(b) van die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, onderskeidelik, ingestel. Die Tesourie hanteer dus ingevolge artikel 11A van Wet 66 van 1975, die toewysing van fondse aan die onderskeie departemente vir aanwending in die uitvoering van werksaamhede en in die lewering van dienste aan die inwoners van die land. Artikel 11A van Wet 66 van 1975, bepaal verder dat uitgawes in verband met die lewering van sodanige dienste finansier word uit geld wat deur die Parlement vir daardie doel bewillig is. Die bewilliging word in 'n wet beskryf en deur die Parlement goedgekeur.

Die Tesourie se beheer oor die aanwending van openbare finansies deur rekenpligtige beamptes van departemente word verder illustreer deurdat die Tesourie ingevolge artikel 12 van die **Skatkiswet, 1975 (Wet 66 van 1975)**, leiding aan rekenpligtige beamptes moet gee in verband met die stelsels van boekhouding en verantwoording wat hulle moet volg. 'n Rekenpligtige beampte word ingevolge artikel 15 van Wet 66 van 1975, aangestel vir elke begrotingspos in die staatsdiens (departemente ingesluit) en is belas met die verantwoording van openbare geld deur hom ontvang en betalings deur hom gedoen (kyk **supra** 4.3.1.1). Artikel 15 van Wet 66 van 1975, bepaal verder dat 'n rekenpligtige beampte die bevoegdhede uitoefen en die pligte uitvoer wat by wet, by Tesourie-instruksies of deur die Tesourie aan hom verleen of opgedra is.

Die beheer wat die Tesourie oor openbare geld en oor die aanwending daarvan deur, onder andere, departemente uitoefen, stel die Tesourie instaat om aan die

bepalings van artikel 13 van Wet 66 van 1975, te voldoen en verantwoording te kan doen oor die skatkisrekening asook die staatsinkomstefonds.

Die Tesourie se beheer oor die werksaamhede van 'n departement is deur middel van koördinerende van owerheidsbeleid in die mate wat die beleid finansiële implikasies het. Dit impliseer dat die Tesourie bydra tot die voorkoming van oorvlouing en teenstrydighede in staatsaktiwiteite en -beleid, en die handhawing van 'n balans tussen die verskillende uitgaweprogramme van, onder andere, departemente. 'n Balans tussen die uitgaweprogramme kan slegs verkry word indien die Tesourie openbare geld vir die verskillende staatsaktiwiteite bepaal en met inagneming van die belange van die inwoners van die land. Dit is die funksie van die kabinet om prioriteite in staatsaktiwiteite te bepaal, maar dit is die taak van die Tesourie om die kabinet daarvoor te adviseer. Op daardie wyse oefen die Tesourie beheer uit oor sowel die bepaling van owerheidsbeleid as die uitvoering daarvan (Gildenhuys 1989:141 en 142). As die bewaarder van openbare geld tree die Tesourie inderdaad namens die inwoners van die land, synde die belastingbetalers, as "waghond" oor die skatkis op. Daar bestaan dus 'n bepaalde verhouding tussen die inwoners en die Tesourie, en die inwoners kan tereg van die Tesourie verwag om na hulle belange om te sien en te verhoed dat openbare geld deur departemente verkwis word asook om te voorkom dat finansiële wanpraktyke plaasvind (Gildenhuys 1989:145). Die beheer wat die Tesourie oor openbare geld uitoefen is gevolglik ook beheer oor die werksaamhede van departemente aangesien alle werksaamhede slegs met befondsing uitgevoer kan word.

#### **4.4 Doeltreffendheid en effektiwiteit van bestaande beheer**

Ter oorweging van wat die doeltreffendheid en effektiwiteit van die bestaande beheer oor die werksaamhede van 'n departement is, is dit nodig om in gedagte te hou dat 'n departement, weens die grootte daarvan en die omvang van die werksaamhede wat verrig word, op 'n groot skaal in afdelings ingedeel en organiseer word. Verder, by die verrigting van openbare werksaamhede is beheer te alle tye nodig omdat daar teenoor politieke instellings en die inwoners van die

land verantwoording oor die uitvoeringshandeling gedoen moet word. Doeltreffende en effektiewe beheer is meer as bloot die toepassing van prosedures aangesien daar bepaal behoort te word of die doelwitte van die betrokke departement behaal is en of die werksaamhede in die proses korrek volgens voorskrifte verrig is en of gehalte dienste gelewer word (Cloete 1991:127). Die amptenare werksaam in 'n departement funksioneer op vlakke van senior en junior beamptes wat elk 'n bepaalde taak uitoefen en 'n bepaalde verantwoordelikheid daarvoor dra. Daar is in die reël min kontak tussen die senior beamptes - die besluitnemers - en die junior beamptes - die funksionele uitvoerders van die besluite - aangesien dit prakties nie moontlik is dat die senior beamptes beheer oor elke uitvoeringshandeling van junior beamptes kan uitoefen nie. Junior beamptes neem besluite en verrig derhalwe uitvoeringshandeling wat nie deur senior beamptes vir korrektheid nagegaan word nie. Die gevolg is dat beheer deur toesighouers en ander senior beamptes binne 'n departement uitgeoefen nie in alle opsigte ten volle doeltreffend en effektief kan wees nie (Baxter 1984:72-73).

'n Direkteur-generaal dra die verantwoordelikheid vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van 'n departement (kyk **supra** 4.3.1.1) en moet oor die resultate van sodanige administrasie aan die Parlement verantwoording te doen. 'n Direkteur-generaal kan nie van al die werksaamhede in die departement kennis dra en beheer daaroor uitoefen nie, en daarom sal 'n direkteur-generaal op bepaalde interne beheermaatreëls steun ten einde te verseker dat werksaamhede korrek uitgevoer word. Die beheermaatreëls wat algemeen in 'n departement aangetref word, te wete skriftelike verslae, inspeksies, rekenmeester funksies, audit en statistiese verslae (Thornhill **et al** 1979:193, 148-152) is die basiese administratiewe beheermaatreëls wat roetine-gewys toegepas word. Die openbare sektor beskik inderwaarheid oor meer beheermaatreëls om, onder andere, korrupsie die hoof te bied, as waaroor die private sektor beskik en word dikwels oor al dié rompslomp gekritiseer (Van der Merwe 1989:7). Dié interne administratiewe beheer wat binne 'n departement aangetref word, hou nie in alle opsigte tred met die steeds groeiende kompleksiteit en ontwikkeling wat in die lewensbestaan van die inwoners van die land voorkom, en kan nie doeltreffend en effektief genoeg

wees om te verseker dat alle werksaamhede korrek uitgevoer word nie (Barrie 1985:23).

Ten einde te verseker dat 'n departement doeltreffend en effektief in die behoeftes en belange van die inwoners van die land voorsien en dat uitvoeringshandelinge deur beamptes korrek verrig word sodat verantwoordingdoening daarvoor sonder moeite gedoen kan word, behoort daar ander benaderings ten opsigte van interne beheer asook die toepassing daarvan gevolg te word. Bestaande maatreëls behoort meer getrou en streng toegepas te word terwyl beamptes meer selfbeheer en -dissipline aan die dag behoort te lê. Aan die ander kant behoort politieke ampsbekleders en veral ministers meer effektiewe leierskap en betrokkenheid in verband met die werksaamhede van 'n departement te toon (Cloete 1991:200). Verder behoort die skakeling tussen die beamptes in 'n departement en die inwoners van die land bevorder te word met die oog daarop om 'n departement se werksaamhede meer inwoner-gerig te maak aangesien 'n houding om geen of beperkte reaksies te toon ten aansien van die behoeftes van die inwoners neerkom op 'n gebrek aan sensitiwiteit in daardie verband (Brynard 1990:66). Die hoofdoelwit van die werksaamhede van 'n departement, te wete die bevordering van die algemene welsyn van die inwoners van die land, behoort voortdurend aan openbare aanspreeklikheid gekoppel te word en beamptes behoort hulle werksaamhede op so 'n wyse te onderneem dat die wetgewende instellings in die openbaar aanspreeklikheid daarvoor kan aanvaar (Adlem 1990:44).

In Suid-Afrika bestaan daar nie 'n omvangryke algemene kode met betrekking tot die administratiewe prosesse in geheel wat in 'n departement gevolg kan word nie (Baxter 1984:189) en daarom kan dit nie moontlik wees om 'n eenvormige optrede deur alle beamptes in die uitvoering van openbare werksaamhede te verkry nie. Werksaamhede binne die afdelings van 'n departement is in elk geval nie eenders nie en dit bemoeilik die direkteur-generaal se taak om self leiding in die uitvoeringshandelinge van elke afdeling te verskaf. Die gewone beheermaatreëls is in omvang nie voldoende genoeg om vas te stel of beleiddoelwitte in alle opsigte bereik is, en dit is prakties nie moontlik dat 'n direkteur-generaal self deurlopend

beheer kan uitoefen om te verseker dat alle werksaamhede korrek uitgevoer word nie (Thornhill et al 1979:56).

'n Direkteur-generaal asook die toesighouers en senior beamptes binne 'n departement is ten nouste betrokke by die werksaamhede van 'n departement en daarom behoort doeltreffende en effektiewe beheer juis deur daardie beamptes intern uitgeoefen te word. Weens die omstandighede soos hierbo aangedui, kan die beheer wat deur daardie beamptes uitgeoefen word nie doeltreffend en effektief genoeg wees nie. Administratiewe hoofde van 'n departement word wel in die Parlement tot verantwoording geroep maar dit kan steeds nie doeltreffend en effektief genoeg wees nie (Barrie 1985:26).

Die Staatspresident, die Parlement asook die ministers van die kabinet en ministersrade is meer verwyderd as 'n direkteur-generaal en ander senior beamptes binne 'n departement van die uitvoeringshandelinge wat binne 'n departement verrig word. Daar is by die Staatspresident, Parlement en ministers geen direkte betrokkenheid by die uitvoeringshandelinge self nie (kyk **supra** 4.3.2.1, 4.3.2.2 en 4.3.2.3) en daarom is daar nie direkte beheer oor die werksaamhede van 'n departement nie. 'n Minister is as politieke hoof van 'n departement (kyk **supra** 4.3.2.3) wel betrokke by bepaalde werksaamhede van die departement maar dit is in die meerderheid van gevalle enkele aspekte waar politieke implikasies bestaan. Die beamptes van die departement berei in die reël 'n memorandum voor waarin die minister van 'n aangeleentheid ingelig en geadviseer word en aan die hand van daardie memorandum en inligting neem die minister 'n besluit (Cloete 1989:110-111). Die Staatspresident en die ministers is politieke ampsbekleders wat binne 'n politieke milieu beweeg en dit verskil van die professionele milieu waarbinne staatsamptenare hulle werksaamhede uitvoer. Die politieke ampsbekleders se hoofsaak is om te regeer terwyl die staatsamptenare se hoofsaak is om administratiewe werksaamhede te verrig (Cloete 1989:121) en daarom kan daar nie werklik doeltreffende en effektiewe beheer oor die administratiewe werksaamhede van 'n departement wees nie. Die beheer deur politieke instellings strek nie ver genoeg nie en bied verder ook nie genoegsame remedies om



wanadministrasie teë te werk nie (Barrie 1985:25).

Die Kommissie vir Administrasie kan in terme van wetlik verleende bevoegdhede beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen maar verkies om so min as moontlik voorskriftelik teenoor die huishoudelike werking van 'n departement te wees en eerder bestuursselfstandigheid by die administratiewe hoof van 'n departement te bevorder (kyk **supra** 4.3.1.1 en 4.3.2.4). Die Kommissie is inderwaarheid nie betrokke by die uitvoeringshandelinge van 'n departement nie en daarom is die beheer wat die Kommissie oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen minimaal. Gevolglik kan die beheer nie doeltreffend en effektief genoeg wees om te verseker dat die werksaamhede korrek uitgevoer word nie.

Die inherente jurisdiksie van die Hooggeregshof bring mee dat die Hof beheer oor die werksaamhede van 'n departement kan uitoefen deur enige uitvoeringshandeling deur die beamptes verrig, behalwe dié wat statutêr van beheer uitgesluit word, te hersien (kyk **supra** 4.3.2.5). Die Hof kan, indien deur 'n benadeelde persoon genader, op enige stadium van die uitvoering van 'n handeling, of selfs na afhandeling daarvan intree en dit hersien aangesien daar op enige stadium 'n onregmatige inbreuk op die persoonlike regte van 'n persoon kan plaasvind en meebring dat die Hof 'n remedie teen die inbreuk moet verleen. Op daardie wyse raak die Hof betrokke by enige werksaamhede van 'n departement. Die geregtelike beheer deur die Hof is 'n belangrike beheermaatreël maar is formeel in prosedures, tydsaam weens die proses wat gevolg moet word en duur weens die kostes verbonde aan litigasie en regspraktisyns (Barrie 1985:23). Die formele prosedures en prosesse van hofverrigtinge word nie deur 'n leek verstaan nie, en die Hof is dikwels vir sommige maar nie alle persone nie, ontoeganklik weens oorbelaaide hofrolle (Dlamini 1993:71). 'n Gegriefde persoon het vrye toegang tot die Hof maar behoort gewoonlik die praktiese probleme dat benewens dit 'n duur en ingewikkelde prosedure is ook dikwels tydrowend is, in gedagte te hou alvorens die Hof genader word (Wiechers 1984:295). Dit het tot gevolg dat nie alle gevalle waar die persoonlike regte en belange van 'n persoon deur die werksaamhede van 'n departement onregmatiglik aangetas word, na die Hof vir beregting verwys word

nie. Die situasie impliseer dat die Hof verhinder word om beheer oor alle gevalle uit te oefen.

'n Verdere aspek wat verhinder dat die Hof bepaalde werksaamhede van 'n departement hersien en beheer, is die sogenaamde uitsluitingsbepaling in wetgewing. 'n Uitsluitingsbepaling in 'n wet het tot gevolg dat die Hof se jurisdiksie om 'n bepaalde uitvoerende handeling te hersien, uitgesluit word en indien 'n persoon wat deur daardie handeling benadeel word en die Hof om 'n remedie nader, die Hof nie 'n remedie kan verleen nie omdat daar geen statutêre bevoegdheid daarvoor aan die Hof verleen is nie. Die uitsluitingsbepaling sal egter net geld indien die beamptes van 'n departement binne statutêre voorskrifte opgetree het en daar geen elemente van bedrog teenwoordig was nie. Anders sal die Hof die betrokke handeling op grond van die bedrog hersien (Rose Innes 1963:58-59). Die Hof kan dus beheer uitoefen oor enige werksaamhede van 'n departement maar word deur bepaalde bepalinge van wetgewing verhinder om dit te doen.

Desnieteenstaande voorgaande in verband met die Hof se bevoegdheid om die werksaamhede van 'n departement te hersien en te beheer, moet bygevoeg word dat die Hof 'n passiewe rol vervul aangesien die Hof 'n bepaalde uitvoeringshandeling van 'n beampte slegs kan hersien wanneer 'n party tot 'n dispuut met 'n departement, die Hof om 'n remedie nader (Baxter 1984:644).

Die Ombudsman en die Ouditeur-generaal se rol om beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen is beperkend van aard aangesien beide instellings nie direk by die werksaamhede van 'n departement betrokke is nie. Die Ombudsman stel hoofsaaklik ondersoek in na klagtes rondom die werksaamhede van 'n departement (kyk *supra* 4.3.2.6) terwyl die Ouditeur-generaal (kyk *supra* 4.3.2.7) onder meer die doeltreffende en effektiewe aanwending van staatsgeld deur beamptes in 'n departement in die uitvoering van hulle werksaamhede nagaan. Beide instellings doen, in verband met hulle ondersoeke en bevindings, verslag aan die Parlement en het self geen bevoegdheid om hul aanbevelings oor byvoorbeeld

die regstelling van 'n handeling wat deur die beamptes in 'n departement ongerymd of foutief uitgevoer is, af te dwing nie. Deur die kragtige werking van publisiteit kan beide die instellings egter verseker dat daar wel aan hulle aanbevelings voldoen word. Beide oefen egter beheer uit deur die betrokke beamptes in 'n departement te adviseer oor die korrekte uitvoering van funksies.

Die Tesourie se statutêre bevoegdheide en -gesag oor die staatskas en die aanwending van staatsgeld beteken dat die Tesourie wye beheer oor die uitvoeringshandelinge van 'n departement uitoefen aangesien die Tesourie self oor die aanwending van sodanige staatsgeld verantwoording moet doen. Die Tesourie se beheer oor 'n departement word daarin bevestig dat daar 'n statutêre verpligting op die Tesourie berus om leiding aan rekenpligtige beamptes te gee oor boekhouding en verantwoordingdoening. Die tekortkominge lê egter daarin dat die Tesourie slegs voorkomend optree en nie afgehandelde finansiële transaksies ondersoek nie omdat dit deel van die taak van die Ouditeur-generaal is (kyk **supra** 4.3.2.8). Die bydrae van die Tesourie om beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen, is by wyse van vooraf-beheer. Die Tesourie is egter nie direk by uitvoeringshandelinge van beamptes van 'n departement betrokke nie.

Daar is derhalwe verskillende instrumente wat benut kan word om beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen en elkeen kan op 'n eiesoortige wyse beheer bewerkstellig. Geeneen van die instrumente bewerkstellig egter, weens die omvang en werking daarvan of weens bepaalde beperkings daarop, 'n wyse van beheer wat enkel en alleen die doeltreffendste en effektiëfste metode om beheer uit te oefen nie. Dié situasie rondom die bestaande beheermaatreëls het tot gevolg dat 'n bepaalde beheerinstelling vir doeleindes van die studie uitgesonder kan word aangesien dit in die belang van doelmatige openbare administrasie asook die beskerming van die regte en belange van die inwoners van die land is. In hoofstuk 5 word die Hooggeregshof as beheerinstelling wat geregtelike beheer uitoefen, uitgesonder en ontleed.

## 4.5 Samevatting

Verskillende instellings buite 'n departement oefen beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit terwyl beheer ook deur bepaalde beamptes binne 'n departement uitgeoefen word. Interne beheer vind binne 'n departement vanaf die administratiewe hoof bo-aan die gesagshiërargie vertikaal afwaarts volgens rang plaas (kyk **supra** 4.3.1) terwyl instellings buite 'n departement soos byvoorbeeld die Ouditeur-generaal, eksterne beheer na binne die departement uitoefen (kyk **supra** 4.3.2).

Die direkteur-generaal van 'n departement (die administratiewe hoof) dra die verantwoordelikheid vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van die hele departement en behoort self die verantwoordelikheid te dra indien enige uitvoeringshandeling deur 'n beampte in die departement nie korrek volgens voorskrifte uitgeoefen word nie. 'n Direkteur-generaal steun in 'n belangrike mate op interne beheermaatreëls soos toesighouding, skriftelike verslae, inspeksies, die bydrae van die interne rekenmeester, interne ouditering en statistiese verslae om tred te hou hoe uitvoering van goedgekeurde werksaamhede van die departement gedoen word (kyk **supra** 4.3.1.1). Die beheer wat deur ander senior beamptes en toesighouers uitgeoefen word is egter nie so alomvattend soos dié van die direkteur-generaal nie omdat dit slegs oor 'n bepaalde afdeling en die beamptes wat binne daardie afdeling werksaam is strek (kyk **supra** 4.3.1.2).

'n Departement lewer openbare goedere en dienste aan die inwoners van die land en verkry bevoegdhede daarvoor by wyse van wette wat deur die Parlement goedgekeur is. In die wette wat 'n departement administreer, is die beleid vir daardie departement uiteengesit soos dit deur die uitvoerende gesag vooraf bepaal is. Die Parlement se rol met betrekking tot beheer oor die werksaamhede van 'n departement is om toe te sien dat die uitvoerende gesag binne die bepalinge van die wette handel. Die uitvoerende gesag word tot verantwoording geroep byvoorbeeld in die parlementêre debatte en die ondersoek van parlementêre komitees (kyk **supra** 4.3.2.2.5). Die beheer wat deur die Staatspresident

uitgeoefen word, is hoofsaaklik deur middel van die ministers van die kabinet en ministersrade uitgeoefen (kyk **supra** 4.3.2.1) terwyl die ministers, wat politieke hoofde van departemente is, 'n meer direkte verbintenis met 'n departement het in die hantering van veral politieke gevalle, en op daardie wyse, beheer oor die werksaamhede van die departement uitoefen (kyk **supra** 4.3.2.3).

Die Kommissie vir Administrasie oefen eksterne beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Die Kommissie pas beginsels toe waarby die maksimum desentralisasie van administrasiebevoegdhede aan die administratiewe hoof van 'n departement opgedra word terwyl die Kommissie poog om die minimum inbreuk op daardie bevoegdhede te maak en gevolglik nie veel by die interne werksaamhede van 'n departement betrokke raak nie (kyk **supra** 4.3.2.4).

Weens die feit dat die Hooggeregshof van Suid-Afrika oor die hoogste regsprekende gesag beskik, inherente jurisdiksie het en onafhanklik funksioneer (kyk **supra** 4.3.2.5), kan die Hof enige uitvoeringshandeling deur die beamptes in 'n departement hersien behalwe in gevalle waar die Hof se hersieningsbevoegdheid statutêr uitgesluit is. Indien beamptes statutêre bevoegdhede deur middel van hulle uitvoeringshandeling oorskry of nie behoorlik nakom nie, kan die Hof 'n bevel maak om die onreg wat daaruit gevloei het, reg te stel. Op so 'n wyse oefen die Hof beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Die Ombudsman en die Ouditeur-generaal tree in opdrag van die Parlement op en doen verslag aan die Parlement oor alle aangeleenthede rakende publieke geld of wanadministrasie wat hulle in hul ondersoek identifiseer het (kyk **supra** 4.3.2.6 en 4.3.2.7). Die Tesourie oefen beheer uit oor sowel die bepaling van judisiële owerheidsbeleid as die uitvoering daarvan deur openbare geld vir die uitgaweprogramme van departemente toe te wys volgens prioriteite in staatsaktiwiteite (kyk **supra** 4.3.2.8). Die wakende oog wat die Tesourie oor openbare geld uitoefen, dien terselfdertyd as beheer oor die werksaamhede van 'n departement aangesien alle openbare werksaamhede slegs met befondsing uitgevoer kan word.

By die verrigting van openbare werksaamhede deur die beamptes in 'n departement

is interne en eksterne beheer oor daardie werksaamhede te alle tye noodsaaklik omdat daar teenoor sowel die inwoners van die land as politieke instellings verantwoording oor goedgekeurde uitvoeringshandelinge gedoen moet word. Die hoofdoelwit van die werksaamhede van 'n departement is immers daarop gemik om die algemene welsyn van die meeste inwoners van die land te bevorder. Deur te bepaal of die doelwit van 'n departement deur middel van uitvoeringshandelinge behaal is en of die handelinge korrek volgens voorskrifte verrig word om gehalte dienste te lewer, word ook bepaal hoe doeltreffend en effektief die beheer oor daardie werksaamhede is. In die wye netwerk van die Suid-Afrikaanse openbare administrasie is daar verskeie instrumente wat vir beheer doeleindes benut kan word om beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen. Geeneen van die instrumente bied egter 'n wyse van beheer aan wat enkel en alleen die doeltreffendste en effektiefste beheer uitmaak nie (kyk *supra* 4.4).

Die omvang van die reëlins wat vir beheer getref word, het tot gevolg dat wanneer die belange en regte van die inwoners van die land onregverdiglik benadeel word nadat 'n departement 'n bepaalde uitvoeringshandeling verrig het, die inwoners nie presies kan bepaal op watter beskermingsmaatreëls of -instellings hulle hul op kan beroep om regstellende aksies te bewerkstellig nie.

Na oorweging van interne en eksterne beheermaatreëls blyk dit byvoorbeeld dat 'n bepaalde beheerinstelling vir doeleindes van die studie uitgesonder kan word om regstellende aksies te verleen en af te dwing aangesien dit in belang van doelmatige publieke administrasie is. Vir daardie doeleindes word die beheer wat deur die Hooggeregshof van Suid-Afrika uitgeoefen word, te wete geregtelike beheer, om die wanbalans wat in die openbare dienslewering bestaan reg te stel, in hoofstuk 5 ontleed. Daar sal ook gepoog word om aan te dui hoe die Hooggeregshof van Suid-Afrika as 'n beheerinstelling van ander beheerinstellings onderskei word, en waarom geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement wenslik is en veral wat die gebreke daarvan is.

## HOOFSTUK 5

### GEREGTELIKE BEHEER OOR ADMINISTRATIEWE HANDELINGE

#### 5.1 Inleiding

Die doelwit van hierdie hoofstuk is primêr om geregtelike beheer deur die Hooggeregshof van Suid-Afrika (hierna "die Hof" genoem) te ontleed ten einde die noodsaaklikheid daarvan as 'n wyse van beheer oor die werksaamhede van 'n staatsdepartement (hierna "departement" genoem) uit te lig. In die proses word beskryf wanneer die Hof se bevoegdheid om geregtelike beheermaatreëls uit te oefen, uitgesluit word en waarom sodanige uitsluiting onwenslik is.

In hoofstuk 2 is verklaar hoe die uitvoerende gesag van Suid-Afrika vir die algemene publieke administrasie verantwoordelik is en administratiewe funksies ter uitvoering van daardie verantwoordelikheid deur middel van departemente verrig word. 'n Beleid vir elke departement word in wetgewing vasgelê sodat die beamptes in die departement aan die hand van die bepaalde beleid, die werksaamhede van die departement kan orden en by wyse van programme daaraan uitvoering gee (kyk **supra** 2.7).

In hoofstuk 3 is beskryf dat die werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake (hierna, indien paslik, "die Departement" genoem) primêr daartoe bydra om in die behoeftes en belange van sommige van die inwoners van die land te voorsien, en dat die beamptes dit verrig deur openbare dienste aan die inwoners te lewer. In daardie verband is elke inwoner as 'n individu met persoonlike regte, voorgehou as die middelpunt van openbare dienslewering. In die missie van die Departement word beklemtoon dat openbare dienste gelewer word om die welsyn van die inwoners te bevorder en dat die beamptes in die Departement verantwoording aan die inwoners moet doen vir die wyse waarop dienste gelewer word (kyk **supra** 3.3). Hierdie Departement is 'n instelling met uiteenlopende bevoegdhede en werksaamhede wat deur die beamptes uitgevoer word (kyk **supra**

3.6.1) en hulle beskik kragtens die beleid vir die Departement oor ingrypende bevoegdhede wat die regte en belange van inwoners op een of ander wyse beïnvloed. Indien daardie bevoegdhede deur 'n beamppte verkeerd uitgevoer of misbruik word, word inwoners se regte en belange benadeel. In so 'n geval behoort daar doeltreffende en effektiewe beheermaatreëls te bestaan wat toegepas kan word om die onregmatige inbreukmaking op die regte van die inwoner te herstel.

In hoofstuk 4 is verskillende wyses van beheer ontleed en vergelyk ten einde te bepaal watter wyse die aangewese wyse van beheer is om die regte en belange van 'n inwoner teen arbitrêre openbare uitvoeringshandelinge te beskerm (kyk *supra* 4.3) . Daar is aangetoon dat daar verskillende instrumente van beheer oor die werksaamhede van 'n departement bestaan maar dat geeneen opsigself die doeltreffendste en effektiwste beheer waarborg nie (kyk *supra* 4.4). Hierdie toedrag van sake het tot gevolg dat 'n bepaalde beheerinstelling vir doeleindes van hierdie studie moontlik uitgesonder moes word as 'n instelling wat doelmatige beheer uitoefen ter beskerming van die regte en belange van die inwoners van die land en in die belang van die openbare administrasie, te wete die Hooggeregshof van Suid-Afrika.

Weens die feit dat die Hooggeregshof se hoofdoelwit die beregting van geskille is en korrektief kan optree om 'n onregmatige inbreukmaking op regte en belange reg te stel, bevele in daardie verband gemaak self te kan afdwing of laat afdwing, word die Hof van ander beheerinstellings onderskei as 'n instelling met 'n besondere wyse van beheer wat doelmatig is. Gevolglik word geregtelike beheer terstond onder die loep geneem ten einde die wenslikheid daarvan oor die werksaamhede van 'n departement te beskryf. Vir daardie doeleindes word die aard van geregtelike beheer **ten eerste** verklaar. Die noodsaaklikheid van geregtelike beheer word **ten tweede** beskryf. **Ten derde** word beperkings op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdheid ontleed en **ten vierde** word die onwenslikheid van sodanige beperkings beskryf. **Ten vyfde** word die uitwerking van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement omskryf en **ten slotte** word die onderskeidende kenmerke van die Hooggeregshof as 'n beheerinstelling ontleed.



## 5.2 Aard van geregtelike beheer

Die werksaamhede van 'n departement word verrig deur beamptes in die departement en aan die hand van die beleid wat die kabinet vir die departement bepaal en wat in wetgewing vervat word (Wiechers 1985:248). Bevoegdhede, vervat in die wette wat die departement administreer, word aan funksionariesse gedelegeer en die beamptes werksaam in die departement is derhalwe verplig om binne die bevoegdhede en beperkings van die betrokke wette te handel (Baxter 1984:76). Indien enige handeling of besluit buite die verleende bevoegdhede val, is dit 'n oorskryding daarvan en is sodanige handeling of besluit gevolglik ongeldig. Wanneer beamptes uit hoofde van 'n statutêre bepaling 'n verpligting het om op 'n bepaalde wyse te handel, en nalaat om so te handel of hulle skuldig maak aan 'n ongeldige optrede, kan die Hof daardie handeling geregtelik hersien en dit ter syde stel of dit vervang uit hoofde van die inherente jurisdiksie waaroor die Hof beskik. Dié inherente jurisdiksie om geregtelike hersiening uit te oefen is eie aan die Hooggeregshof en geen ander instelling beskik daarvoor nie aangesien geen ander instelling die plek van die Hooggeregshof kan inneem nie (Wiechers 1985:325). Die Hof het 'n standpunt in daardie verband in 1903 reeds ingeneem en in **Johannesburg Consolidated Investment Co v Johannesburg Town Council** 1903 TS 111 op 115, die volgende beslis:

*"Whenever a public body has a duty imposed upon it by statute, and disregards important provisions of the statute, or is guilty of gross irregularity or clear illegality in the performance of the duty, this Court may be asked to review the proceedings complained of and set aside or correct them. There is no special machinery created by the Legislature; it is a right inherent in the Court, which has jurisdiction to entertain all civil causes and proceedings ... The non-performance or wrong performance of a statutory duty by which third persons are injured or aggrieved is such a cause as falls within the ordinary jurisdiction of the Court".*

Die voorgaande standpunt van die Hof is deurgaans gehandhaaf en is deur die Appèlhof onderskryf in **National Union of Textile Workers v Textile Workers**

**Industrial Union (SA) 1988(1) SA 925(A)** op 939 A-B. Dit laat blyk dat die Hof sedert 1903 reeds die standpunt handhaaf dat die Hof gemeenregtelike hersieningsbevoegdheid kragtens die Hof se inherente jurisdiksie kan uitoefen en dit wel so doen. Die Hof het verder in **Harnaker v Minister of the Interior 1965(1) SA 732 (K)** op 377 B-C, beslis dat daardie vorm van hersiening van toepassing is in gevalle waar 'n beampte 'n statutêre bevoegdheid in 'n uitvoeringshandeling oorskry, of selfs misbruik, en daar geen verrigtinge soos 'n geregtelike verhoor plaasgevind het nie.

Die inherente jurisdiksie van die Hooggeregshof is nie jurisdiksie wat aan die Hof toegestaan of verleen word by wyse van statuut nie maar jurisdiksie eie aan, ingebore en deel van die Hof se bestaan. Inherente jurisdiksie strek oor alle vorme van administratiewe handeling (Baxter 1984:304) en die Hof hoef geen statutêre magtiging te verkry om 'n administratiewe handeling te kan hersien nie (Boulle et al 1989:250). Die inherente jurisdiksie om te kan hersien, was geskep by die ontstaan van die Hooggeregshof en was bedoel om die Hof instaat te stel om te kan omsien na enige onregmatige inbreukmaking van regte. Daar is geen afbakening van dié jurisdiksie nie en dit is juis ongedefinieer gelaat sodat dit aangewend kon word in alle gevalle van onregmatigheid, prosedure afwykings en praktyksaanwysings, aldus die uitspraak van die Hof in **Chunquete v Minister of Home Affairs 1990(2) SA 836(W)** op 844 E-H.

Die betrokke regter in die onderhawige saak het verder daarop gewys dat dit die aard van hersiening is om die onreëlmatigheid en wederegtelikheid van 'n administratiewe handeling of besluit reg te stel deur sodanige handeling of besluit ter syde te stel of te vervang. Sodanige hersiening gee die Hof egter nie die bevoegdheid om die meriete van die besluit te heroorweeg en, indien die Hof sou oordeel dat die besluit volgens meriete foutief is, dit deur 'n beslissing van die Hof te vervang nie (**Loxton v Kenhardt Liquor Licensing Board 1942 AD 275** op 282).

Die primêre funksie van die Hof is om die reg te interpreteer en toe te pas in die beslegting van geskille. Daardie funksie verleen die regverdiging vir die Hof se

inherente jurisdiksie maar beperk ook die jurisdiksie tot aangeleenthede in verband met die wettigheid van administratiewe handeling. Indien 'n hof sonder statutêre magtiging die meriete van 'n administratiewe besluit of handeling sou bevraagteken, sal die Hof die bevoegdheid wat statutêr aan die betrokke administratiewe instelling verleen is om die betrokke administratiewe besluit te neem, aanmatig. Die Hof sal in so 'n geval buite sy bepaalde gebied van deskundigheid beweeg (Baxter 1984:305). In **Steyn v City Council of Johannesburg** 1934 WLD 143 op 146-7, het die Hof beslis dat waar 'n diskresie aan 'n openbare instelling verleen is om 'n bepaalde administratiewe besluit te neem, die Hof nie met die instelling se diskresie mag inmeng nie al is die Hof van oordeel dat die besluit onvanpas is. In **African Realty Trust, Ltd v Johannesburg Municipality** 1906 TH 179 op 182, is beslis dat indien die Hof die administratiewe bevoegdheid wat aan 'n openbare instelling verleen is, sou aanmatig, sou die Hof hom funksies toe-eien wat nie by die Hof tuishoort nie. Dit is juis nie vir die Hof om administratiewe funksies te onderneem nie (**Crossley v Durban Town Council** 1934 NPD 226 op 248) aangesien die Hof die nodige kennis sou moes opdoen om as 'n deskundige op elke administratiewe gebied waar 'n openbare instelling 'n administratiewe besluit kan neem, te kan intree ten einde 'n paslike besluit te neem in gevalle waar die openbare instelling se besluit tersyde gestel word (**Tselentis v Salisbury City Council** 1965(4) SA 61 (SRAD) op 63). Hierdie aspek is ook reeds in **Jivan v Louw NO** 1950(4) SA 129(T) op 131, beklemtoon waar die Hof beslis het dat "*(t)he Courts do not sit as super-civil servants to tell civil servants how to perform their duty.*".

Die Hof behoort derhalwe nie by 'n administratiewe handeling en besluit van 'n beampte in 'n departement enige betrokkenheid te hê nie behalwe om toe te sien dat 'n administratiewe handeling wettig uitgevoer word. Dié funksie van die Hof kan doeltreffend en effektief aan die hand van wetlike deskundigheid waaroor die hof beskik, uitgeoefen word maar daar bestaan beperkings op die Hof se hersieningsbevoegdhede wat belemmer dat die funksie van die Hof doeltreffende toepassing vind. Die omvang van sodanige beperkings word hieronder beskryf.

Die aard van geregtelike beheer maak dit 'n funksie eie aan die Hof en geen ander instelling behoort geregtelike beheer uit te oefen nie aangesien geen ander instelling aan die vereistes voldoen om 'n geregshof te wees nie. Die behoefte bestaan dat daar gesaghebbende beheer, indien benodig, uitgeoefen kan word om te bepaal of die beamptes in 'n departement die werksaamhede verrig ter bereiking van die doelwit van die departement, en indien nie, dat regstellende stappe gedoen word. Die doelwit van geregtelike beheer is nie om fout te vind met alle openbare uitvoeringshandelinge nie, maar eerder om waar daar 'n geskil bestaan dit te besleg en indien nodig 'n paslike gesaghebbende regstellende bevel te maak. Die omvang van openbare dienslewering is omvangryk en geregtelike beheer dien as 'n metode om die doelwit bereiking van openbare dienslewering doeltreffender en effektiewer te bewerkstellig.

### **5.3 Noodsaaklikheid van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement**

Die noodsaaklikheid van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement word beskryf aan die hand van die verantwoordelikheid wat daar teenoor die inwoners van die land bestaan, asook die beskerming wat nodig is om daardie verantwoordelikheid af te dwing.

#### **5.3.1 Verantwoordbaarheid teenoor inwoners van land**

'n Departement is nie 'n onafhanklike instelling met beamptes wat na willekeur en outonoom die werksaamhede van die departement uitvoer nie. 'n Departement is immers daargestel om 'n bepaalde doelwit na te streef en die beamptes daarin werksaam verrig die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag van Suid-Afrika wat op sy beurt die administrasie van die land behartig (Wiechers 1985:248). Die omvang van die taak om die land te administreer en tred te hou met die behoeftes en belange van die inwoners, verander gedurig en brei deurlopend uit, en kan die uitvoerende gesag daarom in die uitvoering van die administrasie nie al die administratiewe funksies self behartig nie (Brynard

1993:23). Die uitvoerende gesag sal steeds die finale verantwoordelikheid vir die wyse waarop 'n departement se werksaamhede uitgevoer word, dra (Cloete 1991:62). In die lig daarvan word 'n departement daaraan gekenmerk dat 'n minister van die kabinet as politieke hoof, aan die spits van die gesagshiërargie van die departement staan en aan die Parlement ministerieël verantwoording moet doen vir die uitvoeringshandelinge van die betrokke departement (kyk **supra** 4.3.2.3).

Dit is die primêre doelwit van 'n departement om in die uitvoering van werksaamhede in terme van die beleid van die departement wat in wetgewing vasgelê is, die algemene welsyn van die inwoners van Suid-Afrika te dien en te bevorder (Hattingh 1988:2). Direkte regering (deelnemende demokrasie) deur die inwoners van 'n land self is onprakties weens die grootte van die hedendaagse bevolkings en die uiteenlopendheid van die openbare dienste wat aan die inwoners gelewer word, en daarom is dit geregverdig om te verwag dat hulle wat regeer, aan dié wat regeer word verantwoordbaar te wees (verteenwoordigende demokrasie) vir die wyse waarop openbare dienste gelewer word (Wade **et al** 1985:105).

Dikwels word daar deur die inwoners van die land kritiek teen 'n departement uitgespreek met betrekking tot onvermoë om op behoeftes by inwoners te reageer en behoorlike dienste, ter bevrediging van die behoeftes, te lewer (Brynard 1990:60). Uit gewoonte deur die inwoners, word staatsamptenare - en by implikasie openbare instellings - ook van 'n gebrek aan inisiatief, eie-belang, verontagsaming van die gemeenskapswaardes en geheimhouding beskuldig (Brynard 1990:60). Daar is ook 'n neiging by amptenare om onpersoonlik te raak en verwyderd te raak van die ontvangers van openbare dienste. 'n Gevolg daarvan is dat die amptenare in openbare instellings self en sonder die deelname van die publiek besluit wat vir die publiek goed is (Hanekom 1987:30 en 34). Dié verskynsel van kritiek is aanvaarbaar en kan selfs as wenslik gesien word ten einde die gehalte van dienste wat aan inwoners gelewer word bevredigend te hou.

In die missie van die Departement van Binnelandse Sake word dit onomwonde verklaar dat die werksaamhede van die Departement daartoe bydra om optimum

diens aan die inwoners van die land te lewer en met inagneming van die veranderings wat ten opsigte van die aanvraag vir dienste intree. Die dienste word gelewer ter bevordering van die welsyn van die inwoners en in 'n gedragskode wat daar implimenter word, onderneem die beamptes in die Departement om die werksaamhede van die Departement doeltreffend en effektief uit te voer, en aan die inwoners verantwoordbaar vir hulle handeling te wees (kyk **supra** 3.3). Die onderneming is ingrypend dog sinvol aangesien dit in lyn is met wat die inwoners van die regeerders van die land en departemente verwag. So 'n onderneming is egter nie genoeg om te verseker dat alle uitvoeringshandeling van beamptes korrek en sonder misbruike verrig word nie.

### **5.3.2 Afdwinging van verantwoordelikheid teenoor inwoners**

Die beamptes werksaam in 'n departement verrig 'n verskeidenheid van werksaamhede binne die raamwerk van 'n departement wat 'n waardige, behoorlike en welwillende omgewing rondom die inwoners van die land kan skep indien dit aan die verwagtinge en behoeftes van die inwoners voldoen. Aan die ander kant kan die werksaamhede 'n neerhalende, onmenslike en vernederende uitwerking teenoor die inwoners hê in gevalle waar daar nie na behore na hulle belange en behoeftes omgesien word nie (Simmons **et al** 1977:3). Daar word daaglik besluite deur beamptes in 'n departement geneem wat die regte, lewens en bestaan van die inwoners van die land op die een of ander wyse beïnvloed en 'n invloed op die vorming en voortbestaan van die lewens van die inwoners uitoefen. Die vraag is nie of sodanige invloed wenslik of onwenslik is nie, maar of beamptes in 'n departement altyd ten volle bewus is van die invloed wat hulle besluite op die lewens en bestaan van mense uitoefen (Robbins 1980:4).

Die regeerders se betrokkenheid in die lewens van die inwoners is onontbeerlik en neem gedurig toe. Openbare dienslewering verg meer en meer gekompliseerde besluite en uitvoerende handeling, en gevolglik ook doeltreffende en effektiewe beheer om die openbare dienslewering binne die primêre doelwit van 'n departement te hou (Hanekom **et al** 1983:142). Die feit dat 'n doelwit deur 'n

departement identifiseer is, bring nie mee dat dit deurgaans gehandhaaf of behaal word nie (Hanekom *et al* 1983:145). Dié stelling geld ook ten opsigte van die onderneming van die Departement van Binnelandse Sake (kyk *supra* 3.3) dat daar gestreef word om doeltreffende en effektiewe owerheidsadministrasie te handhaaf. Dit kan nie uitgesluit word dat sommige uitvoeringshandelinge van beamptes nie aan die onderneming voldoen nie.

Dit is belangrik dat beamptes hulle werksaamhede binne die verleende bevoegdheede wat ingevolge wetgewing aan hulle gedelegeer is, verrig. Beamptes behoort slegs te handel of 'n besluit neem indien daar 'n statutêre magtiging daarvoor bestaan (Baxter 1984:386). In 'n aansoek voor die Hof is die bewering gemaak dat 'n openbare instelling enige handeling mag verrig tensy dit uitdruklik of by wyse van afleiding in wetgewing verbied word om dit te doen. Die Hof het daarop gewys dat 'n openbare instelling slegs 'n handeling mag verrig wat statutêr uitdruklik gemagtig is (**Burghersdorp Municipality v Coney** 1936 CPD 305 op 308). Die minister van 'n departement is ook aan dieselfde reël van optrede gebonde en 'n ministeriële besluit wat nie binne 'n toepaslike wetlike bevoegdheid geneem is nie, is gevolglik ongeldig. In 'n ander aansoek voor die Hof is beweer dat bepaalde mynbedrywighede onderneem is ingevolge 'n magtiging van die destydse Minister van Myne en dat die magtiging 'n ministeriële magtiging was wat buite die betrokke wetgewing onder spesiale omstandighede verleen is. Die Hof het beslis dat die betrokke ministeriële magtiging ongeldig was aangesien die betrokke minister geen statutêre bevoegdheid gehad het om so 'n magtiging te verleen nie (**The Monastery Diamond Mining Corporation (Edms) Bpk v Schimper** 1983(3) SA 538(O) op 543). Die Schimper-hofsaak bied verdere besonderhede oor die wyse waarop 'n departementele bevoegdheid oorskry word. Dit behoort nie uit die oog verloor te word nie dat die gewraakte handeling die regte van 'n persoon of 'n instelling aangetas het, en dat die uitspraak van die Hof 'n regstelling van die aangetaste regte tot gevolg gehad het. Die uitspraak van die Hof dien ook as gesag vir 'n departement om te raadpleeg indien 'n soortgelyke aangeleentheid hom sou voordoen.

Die feit dat 'n departement se werksaamhede deel van die funksies van die uitvoerende gesag is, die kritiek wat teen 'n departement gerig word, asook dat beamptes vir foutiewe uitvoering van werksaamhede en misbruik van bevoegdhede vatbaar is, gee aanleiding tot die noodsaaklikheid dat daar meer as die gewone beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitgeoefen behoort te word. Daar is beheermaatreële interne beheer (kyk **supra** 4.3.1) en die verskeie wyses van eksterne beheer (kyk **supra** 4.3.2) oor die werksaamhede maar daar is nie een wyse van beheer wat uitgewys kan word as dat dit opsigself die mees doeltreffende en effektiewe beheer verskaf nie (kyk **supra** 4.4). Doelgerigte beheer behoort tot gevolg te hê dat die werksaamhede van 'n departement aan gestelde en verwagte vereistes voldoen en, waar nodig, eenvormig verrig moet word. Dit behoort ook beamptes te noop tot omsigtigheid, waardigheid asook verantwoordelikheid in die uitvoering van hulle funksies. Sodanige uitoefening van beheer behoort ook daartoe by te dra en te verhoed dat beamptes in 'n departement nie sonder meer van voorgeskrewe riglyne en standarde afwyk, 'n eie beleid aanneem om werksaamhede te verrig en eie belang bo die belange van die inwoners van die land stel nie (Brynard 1993:23; Cloete 1988:112).

Die ideaal is dat 'n departement te alle tye en sover moontlik gehalte openbare dienste lewer wat doeltreffende en effektiewe beheer oor die werksaamhede van 'n departement noodsaak om by te dra dat 'n gestelde doelwit van 'n departement nagestreef word. Daar behoort ook toegesien te word dat gepaardgaande verantwoordelikheid en effektiwiteit deur beamptes gehandhaaf word (Roux 1966:230) en afwykings wat in die funksionele proses voorkom wanneer beamptes uitvoeringshandelinge verrig, indien nodig gesaghebbend reggestel word (Robbins 1976:376). Die beheerinstelling wat gesaghebbend in sodanige aangeleenthede optree, behoort oor die nodige bevoegdhede te beskik wat sal verseker dat uitvoerende handelinge deur beamptes sonder beïnvloeding beoordeel kan word, en dat regsinding en -toepassing objektief sal geskied (Wiechers 1985:325). In gevalle waar statutêre bevoegdhede deur beamptes oorskry word, behoort die beheerinstelling sodanige handelinge nietig te verklaar en regstellende optrede deur die betrokke beamptes af te dwing (Wiechers 1985:340 en 342). Dit is juis



vanweë die feit dat beamptes in 'n departement 'n neiging toon om handeling te verrig sonder inagneming van die regte en belange van die inwoners van die land (Carpenter 1987:362) dat meer as die gewone beheermaatreëls toegepas behoort te word om die onregmatige aantasting van die regte en belange van inwoners te beskerm. In die lig van die voorafgaande sou afgelei kon word dat geregtelike beheer deur die Hooggeregshof oor die werksaamhede van 'n departement noodsaaklik is. Dit is ook noodsaaklik in die geval van die ingrypende bevoegdhede waarvoor beamptes in die Departement van Binnelandse Sake beskik (kyk *supra* 3.6.2).

#### **5.4 Beperkings op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdheid**

Die hersieningsbevoegdheid van die Hof word op verskillende wyses beperk, te wete -

- \* deur middel van 'n uitsluitingsbepaling in 'n wet wat die bevoegdheid regstreeks uitsluit;
- \* by wyse van 'n beperkingsbepaling in 'n wet waarby 'n minimum tydperk waarbinne hersieningsverrigtinge ingestel kan word, bepaal word; en
- \* deur 'n subjektiewe uitdrukking in 'n wetsbepaling (Wiechers 1984:316).

##### **5.4.1 Regstreekse uitsluitingsbepaling**

Regstreekse uitsluiting van die Hof se hersieningsbevoegdheid kom voor waar daar in 'n wet bepaal word dat die geregtelike hersiening van 'n bepaalde administratiewe handeling of besluit uitgesluit word (Wiechers 1984:316). Sodanige bepaling het ten doel om te verhoed dat die Hof 'n bepaalde administratiewe handeling en besluit hersien maar gee nie aan 'n beampte in 'n departement die geleentheid om te handel sonder om hom veel te bekommer oor die presiesheid of regmatigheid van 'n uitvoerende handeling of 'n besluit nie (Boulle *et al* 1989:295).

Die wetgewende gesag van Suid-Afrika keur wetgewing goed waarin die Hof se hersieningsbevoegdheid ten opsigte van 'n bepaalde administratiewe handeling of besluit geheel of gedeeltelik uitgesluit word. Sodanige wetsbepaling kan lui dat die besluit van 'n bepaalde beampte in 'n departement finaal is met betrekking tot 'n bepaalde aangeleentheid en dat daardie besluit nie deur 'n hof hersienbaar is nie. So 'n bepaling kom voor by, onder andere, artikels 47(1) en 55(1) van die **Wet op Vreemdelinge-beheer**, 1991 (Wet 96 van 1991) (kyk *supra* 3.6.2.3 en 3.6.2.4).

Die bestaan van so 'n uitsluitingsbepaling is nie vir die Hof altyd aanvaarbaar nie en die Appèlhof het sy besorgdheid in 1923 teenoor die wetgewer se gebruik van sodanige bepaling soos volg uitgedruk:

*"I should like, without attempting to dictate to the legislature, to point out the great danger involved in departing from a well-known rule of constitutional law in all civilized countries - namely, that the courts of law alone are entrusted with deciding on the rights and duties of all persons who are within the protection of the courts"* (Union Government v Fakir 1923 AD 466 op 471).

Die Hof se benadering is, desnieteenstaande die uitsluitingsbepaling, dat die poging deur die wetgewer om die Hof se hersieningsbevoegdheid met betrekking tot 'n bepaalde administratiewe handeling statutêr uit te sluit, nie dié bevoegdheid in alle omstandighede uitsluit nie en dat so 'n wetsbepaling beperkend deur die Hof uitgelê behoort te word (Wiechers 1984:317). Die Hof aanvaar ook nie sonder meer die inperking of uitsluiting van sy bevoegdheid nie en die Appèlhof voer aan dat die inmenging van die Hof nie verhoed kan word waar 'n openbare instelling byvoorbeeld wil voorhou dat 'n bepaalde administratiewe handeling ingevolge 'n wetsbepaling uitgevoer is terwyl daar inderdaad geen statutêre magtiging daarvoor bestaan nie, en ook waar die handeling nie **bona fide** nie maar onregmatiglik of in stryd met 'n wetsbepaling uitgevoer is (Union Government v Fakir 1923 AD 466 op 468 en 470). Behalwe die gronde deur die Appèlhof genoem, kan die Hof kragtens sy inherente jurisdiksie 'n administratiewe handeling hersien waar sodanige handeling uitgevoer word onder ongeoorloofde delegasie of onduidelike

voorskrifte (Boulle **et al** 1989:296). Die Hof sal ook die regsgeldigheid van 'n handeling hersien as daar genoegsame bewyse van growwe magsoorskryding, **mala fides** en bedrog daarby betrokke is (Wiechers 1984:318). Verder, het die Appèlhof daarop gewys dat 'n hof se hersieningsbevoegdheid in 'n bepaalde geval statutêr uitdruklik en duidelik uitgesluit moet word en nie vermoed sal word uitgesluit te wees nie (**Minister of Law and Order v Hurley** 1986(3) SA 568(A) op 586 A-F).

'n Statutêre uitsluitingsbepaling behoort gesien te word as verwysend na 'n handeling geneem in terme van die wetgewing waarin die uitsluitingsbepaling vervat is en behoort nie 'n wye en absolute toepassing gegee te word nie. Indien 'n uitsluitingsbepaling 'n te wye toepassing geniet, kan dit gebeur dat beamptes in 'n departement kan aanvoer dat 'n bepaalde handeling wat onregmatig uitgevoer is en waaroor 'n benadeelde persoon 'n klagte aanhangig wil maak, nie hersienbaar is nie aangesien dit binne die bestek van die uitsluitingsbepaling ressorteer. In so 'n geval sal die Hof se hersieningsbevoegdheid bykans altyd uitgesluit wees (Baxter 1984:726-727).

#### 5.4.2 Beperkingsbepaling

'n Beperkingsbepaling in 'n wet skryf voor dat indien geregtelike verrigtinge beoog word ten einde 'n bepaalde administratiewe handeling deur die Hof hersien te kry, sodanige verrigtinge binne die statutêr voorgeskrewe tydperk ingestel moet word anders verval die reg om die verrigtinge in te stel. Die beperkingsbepaling sluit terselfdertyd die bevoegdheid van die Hof om bepaalde remedies in so 'n geval te verleen, soos 'n tussentydse interdik wat tot gevolg kan hê dat die voorgeskrewe tydperk oorskry word, uit (Boulle **et al** 1989:298). So 'n beperkingsbepaling kom voor in artikel 32(1) van die **Polisiewet** 1958 (Wet 7 van 1958), wat bepaal dat enige aksie wat ingestel word in verband met enigiets wat kragtens die **Polisiewet**, 1958, gedoen is, binne ses maande nadat die oorsaak vir die aksie ontstaan het, ingestel moet word.

'n Beperkingsbepaling is nie bedoel om geregtelike hersiening uit te sluit nie en die

Hof is geneig om so 'n bepaling beperkend uit te lê ten einde te verseker dat geregtigheid so ver as moontlik steeds geskied in 'n geval waar geregtelike verrigtinge nie binne die neergelegde tydperk ingestel kan word nie (Boulle **et al** 1989:299). In **Montsisi v Minister van Polisie** 1984(1) SA 619 (A), wou 'n gevangene in 'n gevangenis 'n eis op grond van aanranding teen die Minister van Polisie instel en het die Appèlhof beslis dat 'n gevangene nie tydens sy aanhouding in die gevangenis aan die bepalings van artikel 32(1) van die **Polisiewet**, 1958 (Wet 7 van 1958), voldoen het nie. Op grond van die gemeenregtelike regspreuk **lex non cogit ad impossibilia**, te wete dat die reg verplig nie tot die onmoontlike nie, het die Hof beslis (op 638 H van die uitspraak) dat die neergelegde tydperk van ses maande 'n aanvang sal neem eers nadat die gevangene uit die gevangenis ontslaan is.

'n Beperkingsbepaling kan ook insluit dat indien geregtelike verrigtinge teen 'n openbare instelling beoog word, kennis daarvan binne 'n neergelegde tydperk aan die instelling gegee moet word. Die oogmerk daarvan is dat die instelling geleentheid gebied moet word om die geval te ondersoek, inligting te versamel en die betrokke beamptes beskikbaar te stel om aan die verrigtinge deel te kan neem (Baxter 1984:734).

#### **5.4.3 Subjektiewe uitdrukking**

'n Subjektiewe uitdrukking in 'n wet verleen aan 'n bepaalde besluitnemer 'n wye diskresie oor 'n bepaalde aangeleentheid en het ten doel om die moontlikheid van geregtelike hersiening van 'n besluit in daardie verband te verminder. 'n Subjektiewe uitdrukking bevat woorde soos "het rede om te vermoed", "is oortuig" en "na sy mening". Weens die feit dat die uitdrukking 'n wye diskresie verleen, is 'n besluit binne daardie diskresie geneem moeilik aanvegbaar (Boulle **et al** 1989:299).

In **Kabinet van die Tussentydse Regering vir Suidwes-Afrika v Katofa** 1987(1) SA 695 (A), is die Appèlhof gekonfronteer met die woorde "is oortuig" wat in artikel

2(1) van **Proklamasie AG 26 van 1978 (SWA)** gebruik is. Die vermelde artikel 2(1) het aan die destydse administrateur-generaal die bevoegdheid verleen om 'n persoon in hegtenis te neem of aan te hou indien hy oortuig word dat bepaalde handeling of gepoogde handeling aan sodanige persoon toegeskryf kon word. Die vraag wat die Hof moes beantwoord, was of die woorde "is oortuig" die betekenis gehad het dat 'n eksklusiewe bevoegdheid aan die administrateur-generaal verleen het om die bestaan van die handeling of gepoogde handeling vas te stel. Die Hof het beslis dat die woorde "is oortuig" aandui dat 'n eksklusiewe bevoegdheid aan die besluitnemer verleen is en dat geen hof gemagtig was om die bestaan daarvan te ondersoek nie. 'n Hof mag slegs ondersoek instel of die besluitnemer self oortuig was dat sodanige handeling of stand van sake bestaan het (op 730 E-F van die uitspraak). Die besluitnemer moes slegs aanvoer dat hy "oortuig was" ten einde aan die onus van bewyslewering te voldoen. Daarna sou die teenparty moes bewys dat die besluitnemer nie oortuig was en nie behoorlik aandag aan die geval gegee het nie, of soos dit deur die Appèlhof gestel is: " ... *failed to apply his mind to the decision to arrest, or that it was tainted with mala fides (bad faith) or ulterior motives*" (**Shidiack v Union Government** 1912 AD 746 op 755, en ook bevestig deur die Appèlhof in **Narainsamy v Principal Immigration Officer** 1923 AD 673 op 675). Die teenparty het 'n moeilike bewyslas om aan te voldoen en die besluitnemer sal ook die Hof moet oortuig dat hy sy diskresie behoorlik uitgeoefen het (**Boulle et al** 1989:317). 'n Belangrike gevolg van die **Katofa**-beslissing is dat die besluitnemer (die administrateur-generaal) nie verplig was om redes vir sy besluit te verskaf nie (op 731 B-C van die uitspraak).

Wanneer 'n wet die hersieningsbevoegdheid van die Hof met betrekking tot 'n bepaalde handeling uitsluit, ontstaan daar 'n statutêre versperring wat verhoed dat die meriete van die saak verhoor en, indien nodig, bereg word. Daar bestaan dus 'n wanbalans aangesien 'n handeling, wat deur beamptes van 'n departement verrig is en moontlik 'n onregmatigheid bevat wat benadeling inhou, nie deur die Hof hersien kan word nie en die Hof magteloos moet toekyk terwyl die taak van beregting wat aan die Hof toegeken is, nie uitgevoer kan word nie. Die gevolg is dan dat 'n handeling op 'n wyse wat nie statutêr voorgeskryf is nie, verrig is en

toegelaat is om te bestaan desnieteenstaande die ongewenste uitwerking wat dit inhou (Wiechers 1984:318).

### 5.5 Onwenslikheid van beperkings op die Hooggeregshof se hersieningsbevoegdheid

Die inkorting van die Hof se hersieningsbevoegdheid kan in enige wetsbepaling ingevoeg word en daarom kan dit voorkom in die wetgewing van enige departement en ten opsigte van enige werksaamheid. Die meerderheid van regters in Suid-Afrika hou nie van statutêre beperkings op die Hof se bevoegdheede nie (Baxter 1984:728). Die Appèlhof het byvoorbeeld daarop gewys dat sodanige beperkings as 'n onregverdigte inbreukmaking op die regsbevoegdheid van die Hof beskou word aangesien die Hof, in terme van 'n alom aanvaarde staatsregtelike reël, alleenlik toevertrou is met die bevoegdheid om te beslis oor die regte en pligte van persone wat binne die beskerming van die Hof verkeer (**Union Government v Fakir** 1923 AD 466 op 471). Die gevolg van die regters se misnoeë hieroor is dat wanneer daar 'n moontlikheid van 'n beperking op die Hof se bevoegdheede bestaan, regters in elk geval vermoed dat die wetgewing nie daardie uitwerking beoog nie totdat die beperking bo alle twyfel en duidelik van toepassing is (Baxter 1984:728).

Die Appèlhof het by verskeie geleenthede opgemerk dat die Parlement bevoeg is om die bevoegdheede van die Hof te beperk indien dit in die openbare belang wenslik is. Indien die beperking egter die regte van 'n benadeelde persoon wat die Hof wil nader ten einde sy benadeling te laat ondersoek en moontlik herstel te kry, wegneem, behoort die Parlement dit in die duidelikste moontlike taal in 'n wet bekend te maak anders sal dit die Hof se inmenging nie keer nie. Verder behoort die Hof homself nie gebonde te ag om onduidelike wetsbepalings op so 'n wyse uit te lê dat die Hof verhoed word om te doen wat **prima facie** die Hof se plig is om te doen, te wete die beregting van sake van beweerde onregmatigheid of ongeldigheid (**R v Padsha** 1923 AD 281 op 304, en nagevolg in **Lenz Township Co (Pty) Ltd v Lorentz NO** 1961(2) SA 450(A) op 455 B-C).

In artikel 55(1) van die **Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991** (Wet 96 van 1991) (kyk **supra** 3.6.2.4), wat deur die Departement van Binnelandse Sake administreer word, word die Hof se bevoegdheede in so 'n mate beperk dat die Hof oor geen hersieningsbevoegdheid beskik met betrekking tot 'n handeling, lasgewing of lasbrief van die Minister van Binnelandse Sake of 'n immigrasiebeampte van die Departement kragtens die **Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991**, verrig of uitgereik en wat betrekking het op die beperking of aanhouding, of die verwydering uit die Republiek van 'n persoon nie. Die bepaling van die vermelde artikel 55(1) is bykans soortgelyk aan dié van artikel 3(1) van die herroepde **Wet tot Regeling van de Toelating van Personen tot de Unie, 1913** (Wet 22 van 1913), en die Appèlhof het sy misnoeë met betrekking tot die beperking op die Hof se jurisdiksie uitgespreek en hom soos volg uitgelaat:

*"These are strong provisions, - stronger than any which I can remember to have seen in any privative statute"* (**Union Government v Fakir 1923 AD 466 op 469**).

Die Hof se geregtelike hersieningsfunksie oor die administratiewe werksaamhede van 'n departement is onder meer om te verseker dat 'n administratiewe handeling wat aan die Hof vir hersiening voorgelê word, voldoen aan standarde en vereistes wat noodsaaklik is om sodanige handeling geldig en wettig te maak (Barrie 1985:23-24). Die Appèlhof het die volgende basiese standarde en vereistes waaraan 'n besluitnemer moet voldoen, gestel, te wete -

- \* dat die besluitnemer aandag moet gee aan die relevante aspekte van die betrokke aangeleentheid soos dit in die betrokke wetgewing voorkom en ooreenkomstig die reëls van natuurlike geregtigheid; en
- \* dat daar versuim sal wees om die korrekte aandag te gee indien die besluitnemer arbitrêr of **mala fide** optree, of 'n onbehoorlike of nie-voorgeskrewe doelwit wil bereik, of tydens die besluitneming relevante feite buite rekening laat of irrelevante feite in ag neem, of dat die besluit van die besluitnemer uiters onredelik was, (**Johannesburg Stock Exchange v**

**Witwatersrand Nigel Ltd 1988(3) SA 132(A) op 152 A-D).**

Dieselfde beginsel is ook toegepas deur die Appèlhof in **During v Boesak 1990(3) SA 661(A) op 671 I - 672C**. Die geldigheidsvereistes van 'n administratiewe handeling word in die betrokke magtigende wet gevind en die besluitnemer en uitvoerder van die handeling moet toesien dat daar binne die gestelde vereistes gehandel word ten einde die voorgeskrewe magtiging nie te oorskry nie (Wiechers 1985:340). In dieselfde reël mag openbare dienste slegs binne die grense van 'n wetlik verleende bevoegdheid deur 'n departement verskaf word (Wiechers 1984:215). Die Hof oefen derhalwe 'n wakende oog uit ingevolge die riglyne soos deur die Appèlhof hierbo vermeld, om toe te sien dat 'n handeling van 'n departement geldig en wettig is (Boulle et al 1989:243). Daar bestaan geen twyfel nie dat enige beperking op die Hof se hersieningsbevoegdheid verhinder dat die Hof die geldigheid en wettigheid van 'n administratiewe handeling deurgaans kan toets.

Die Suid-Afrikaanse Regskommissie het in sy **Verslag oor die Onderzoek na die Howe se Hersieningsbevoegdhede ten aansien van Administratiewe Handelinge**, onder andere, die aspek rondom die uitsluiting van die Hof se hersieningsbevoegdheid oorweeg en die standpunt ingeneem (paragraaf 7.5.2 op bladsy 224 van die verslag) dat die gevaar daaraan verbonde om die hersieningsbevoegdheid van die Hof uit te sluit, is dat daar dan geen kontrolering van die openbare optrede deur amptenare bestaan nie. Die konsentrasie onkontroleerbare bevoegdhede in die openbare administrasie is 'n onaanvaarbare toedrag van sake en ondermyn die Hof se wettige rol in die skeiding van gesag. Sonder wigte en teenwigte kan die ongekontroleerde gebruik van owerheidsbevoegdhede lei tot die eensydige ontsegging en skending van 'n individu se regte sonder enige verhaal. Dit ondermyn ook die grondliggende beginsel van regsoewereiniteit. Die Kommissie wys verder daarop (paragraaf 7.5.3 op bladsy 224 van die verslag) dat hoewel die Hof, wanneer dit voor 'n uitsluitingsklousule te staan kom, die aanval op die Hof se bevoegdhede die hoof bied deur daarop aan te dring dat die betrokke administratiewe handeling getoets kan word waar dit nie "ingevolge" die magtigende wetgewing uitgevoer word nie,



is dit nie in alle gevalle so nie. Dit lyk nie asof daar enige rede is waarom, in 'n demokratiese land, die regte van individue en die wettigheid van administratiewe handeling wat op daardie regte inbreuk maak, nie deur 'n hof bepaal moet word nie. Dit lei tot 'n gesonde ewewig tussen die rol van die wetgewer en dié van die Hof. Die Kommissie is ook van mening (paragraaf 7.5.4 op bladsy 224 van die verslag) dat dit die fundamentele reg van elke persoon is om die Hof te nader om administratiewe handeling te ondersoek met die oog op hersiening. Met ander woorde, die bevoegdheid van die Hof moet nooit in enige vorm hoegenaamd uitgesluit word nie.

Die onwenslikheid van beperkings op die Hof se hersieningsbevoegdheid is duidelik en lê daarin dat dit belemmer dat die Hof 'n wakende oog oor alle werksaamhede van 'n departement kan hou.

#### **5.6 Uitwerking van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n staatsdepartement**

'n Departement word saamgestel met beamptes wat statutêr voorgeskrewe werksaamhede behoort te verrig om bepaalde openbare dienste aan die inwoners van Suid-Afrika te lewer. Daar is vandag weinig terreine in die lewens van inwoners wat nie op een of ander wyse deur die handeling deur die beamptes van 'n departement beheers word nie. Afgesien van wye bevoegdheid om die verskeidenheid van dienste aan die inwoners van die land te lewer, het die beamptes in 'n departement ook dikwels die bevoegdheid om sonder gebruikmaking van die geregtelike proses, die uitvoering van hulle eie bevele en gebiedinge te verseker. Daardie bevoegdheid tot direkte uitvoering is soms ingrypend van aard (Wiechers 1984:19). As voorbeeld van 'n ingrypende bevoegdheid kan genoem word dat die Minister van Binnelandse Sake kan gelas dat iemand in die openbare belang in hegtenis geneem en uit die Republiek van Suid-Afrika verwyder word (kyk *supra* 3.6.2.3).

Die beamptes in 'n departement mag nie na willekeur handel nie maar mag slegs

binne die bevoegdhe wat in wetgewing vervat is en wat deur die departement administreer word, optree. Sodanige handeling behoort aan die vereistes wat in die magtigende wetgewing voorgeskryf word, te voldoen ten einde geldig te wees. Wanneer beamptes handeling buite die statutêre magtiging verrig, handeling wat voorgeskryf word nie verrig nie of handeling buite die wetlike voorgeskrewe geldigheidsvereistes verrig, mag inwoners van die land wat deur sodanige handeling geraak en benadeel word, die betrokke handeling teenstaan en laat toets by wyse van 'n aansoek om geregtelike hersiening aan die Hof gerig (Wiechers 1985:250). Geregtelike hersiening is derhalwe 'n proses waarby die onregmatighede gekoppel aan 'n handeling deur 'n departement identifiseer en reggestel word ten einde te verseker dat die geldigheidsvereistes van die handeling aan voldoen word en benadeeldes van 'n remedie te voorsien (Boulle et al 1989:241).

'n Belangrike aspek by geregtelike hersiening is dat regters van die Hof oor die bevoegdheid beskik om administratiewe besluite en handeling van beamptes van 'n departement geregtelik te hersien en daardeur die reëls met betrekking tot hersiening kan saamstel. Die bevoegdhe en verpligtinge van beamptes van 'n departement is wel statutêr van aard maar die reg met betrekking tot die hersiening van werksaamhede van 'n departement is hoofsaaklik in hofuitsprake te vinde, dit wil sê regterlik van aard. Die gevolg daarvan is dat die administratiefreg van Suid-Afrika deur die regters van die Hof gevorm en in stand gehou word. Dit is ook die regters wat oor die bevoegdheid beskik om standarde van regmatigheid van administratiewe handeling te stel en aan te pas. Die wetgewende gesag kan inderdaad in die bedoelde proses inmeng maar doen dit gewoonlik deur beperkings op die Hof se bevoegdhe te plaas. Daar is egter geen statutêre reg wat in alle opsigte immuun is teen geregtelike uitleg en -uitbreiding nie en daarom kan die Hof beskou word as die polities neutrale waghond oor die werksaamhede van die uitvoerende gesag en gevolglik ook oor 'n departement (Boulle et al 1989:242-243).

Indien die Hof se hersieningsbevoegdhe nie beperk word nie en die Hof 'n

administratiewe handeling hersien, het die Hof 'n diskresie om 'n besondere optrede van die betrokke departement te gelas. In die reël sal die Hof gewoonlik 'n saak vir administratiewe herbesluit aan die departement terugverwys omdat die Hof nie op die terrein van die praktiese publieke administrasie wil oortree nie (Wiechers 1984:337-338; Carpenter 1987:361). In **Agricultural Supply Association (Pty) Ltd v Minister of Agriculture** 1970 (4) SA 65(T) op 73 A-B, het die Hof die saak vir herbesluit terugverwys met die uitdruklike opdrag dat die heroorweging binne 'n bepaalde tyd moes plaasvind en dat die minister, indien hy die aansoek weer afkeur, duidelike gronde vir die afkeuring moes aantoon sodat die applikant in die saak vinnig by die Hof om hulp kon aanklop.

Dit is inderdaad so dat alle opdragte en terugverwysings deur die Hof gesaghebbende riglyne aan 'n departement moet verskaf oor hoe die betrokke handeling op 'n regsgeldige wyse verrig moet word. Die Hof kan ook bykomende advies verleen oor hoe die praktiese administrasie billik en doelmatig behoort te verloop (Wiechers 1984:338). Op daardie wyse ontstaan daar oor die jare reeds vele hofuitsprake waaruit afleidings gemaak kan word hoe 'n departement sy werksaamhede kan uitvoer. Dieselfde posisie bestaan ten opsigte van die werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake. Uitsprake en riglyne deur die Hof verleen, veral ten opsigte van die ingrypende bevoegdheidde waaroor die Departement beskik (kyk **supra** 3.6.2), behoort daartoe by te dra dat die beamptes in die Departement oor gesaghebbende riglyne beskik ten aansien van die uitvoering daarvan.

Geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement is die hoeksteen van enige demokratiese land (Wiechers 1984:342). Alle ander beheer, interne en eksterne, wat oor die werksaamhede uitgevoer word, het nie dieselfde uitwerking of gesag nie en behoort derhalwe nie sonder geregtelike beheer toegepas te word nie aangesien daar by die beamptes in 'n departement 'n neiging bestaan om interne beheer oor hul werksaamhede eerder ten gunste van hulself as ten gunste van die individu uit te oefen (Carpenter 1987:362). Die ingewikkeldheid en omvang van die moderne publieke administrasie het eenvoudig die vermoë om te

beheer van die afsonderlike beheerinstellings te bowe gegaan en derhalwe is dit nodig om maksimale beheer deurentyd te behou (Wiechers 1985:249). Dit word gevolglik voorgehou dat geregtelike beheer deurgaans wenslik is oor die werkzaamhede van Binnelandse Sake.

Die Hof neem 'n sentrale plek in die Suid-Afrikaanse staatsregtelike bestel in en die uitsprake van die Hof spreek, naas die wetgewer, gesaghebbend oor die openbare administrasie (Wiechers 1985:343).

### **5.7 Onderskeidende kenmerke van die Hooggeregshof as 'n beheerinstelling**

Die statute van die Parlement verleen bevoegdhede aan die beamptes in 'n departement oor 'n verskeidenheid van aspekte wat op wyses uitgeoefen word sonder dat die inwoners van die land, wie se belange en regte deur die uitvoerende handeling aangetas word, presies weet watter beskerming hulle geniet en waarop hulle, hul kan beroep wanneer dit nodig sou wees. 'n Fundamentele noodsaaklikheid in dié situasie is dat 'n instelling benodig word om die regte en belange van die inwoners van die land te kan beskerm waar daar onregverdig benadeling van daardie regte en belange plaasvind nadat 'n beampte in 'n departement 'n uitvoeringshandeling verrig het. So 'n instelling behoort onbevooroordeeld te wees in die hantering van die wanadministrasie en waar nodig, korrekatief optree om die wanbalans wat ontstaan reggestel te kry (Barrie 1985:23-24). Ten einde korrekatief optree en regstellende stappe te doen, behoort so 'n instelling oor die bevoegdheid te beskik om bevele wat in daardie verband uitgereik is, self af te dwing of afgedwing te kry.

Onbevooroordeeldheid en objektiwiteit behoort by al die beheerinstellings omskryf en (kyk **supra** 4.3) aanwesig te wees maar is meer sigbaar en ooglopend as deel van die algemene funksionering van instellings soos die Hooggeregshof van Suid-Afrika, die Ombudsman en die Ouditeur-generaal aangesien daardie instellings juis daargestel is om geskille te ondersoek en, waar regstellende optrede nodig is,

regstellende aanbevelings te maak (kyk *supra* 4.3.2.5, 4.3.2.6 en 4.3.2.7). 'n Verdere noodsaaklikheid is dat die instelling wat die inwoners hulle op wil beroep geredelik toeganklik behoort te wees. Die drie instellings pas vermeld is geredelik toeganklik maar weens die hoë koste van litigasie (kyk *supra* 4.4) het **alle** inwoners dikwels nie die finansiële vermoë om die Hof te kan nader nie. Dit moet egter beklemtoon word dat **alle** inwoners nie totaal van die Hof uitgesluit is nie. Daar is sommige wat oor die finansiële vermoë beskik om die litigasiekoste self te kan dra terwyl ander, weens 'n toegewing van die regspraktisyn, slegs nominale fooie hoef te betaal. Daar bestaan ook alternatiewe bystands- en finansieringsbronne soos vakbonde wat persone bystaan in veral arbeidsgeskille teen 'n departement in die Nywerheidshof, die Regshulpraad van die Departement van Justisie, regsklinieke by universiteite en versekeringspolisse met regskostedekking. Dit is ook belangrik om daarop te let dat indien die Hof uitspraak ten gunste van 'n persoon in 'n geskil teen 'n departement sou gee, die persoon ook 'n kostebevel teen die departement kan instel en, indien suksesvol, sodoende bykans alle litigasiekostes verhaal.

Daar is vandag weinig terreine van die lewensbestaan van die inwoners van die land wat nie deur die openbare administrasie beheers word nie. Afgesien van bestaande beheermaatreëls, het 'n departement dikwels bevoegdhede wat ingrypende inbreuk op die belange van inwoners kan maak indien dit nie heeltemal korrek uitgevoer word nie (Wiechers 1984:19). Dit is egter al 'n gevestigde fundamentele beginsel van die Suid-Afrikaanse regstelsel dat daar vir elke inwoner van die land wat gegrief is omdat daar onregmatige inbreuk op 'n persoonlike reg gemaak is, 'n remedie tot sy beskikking behoort te wees (Boullé *et al* 1989:198; Barrie 1985:26). 'n Gegriefde kan 'n klagte aan 'n departement rig asook, onder andere, aan 'n parlamentslid wat binne sy betrokke kiesafdeling optree, maar min bevrediging word uit antwoorde uit daardie oorde geput omdat veral interne departementele beheer en optrede agter geslote deure plaasvind en daar geen versekering bestaan oor tot hoe 'n mate die ondersoek gehou is en of dit onbevooroordeeld plaasgevind het nie (Barrie 1985:27).

Daar is verskillende instrumente van beheer oor die werksaamhede van 'n

departement (kyk **supra** 4.3) maar geeneen is uitgewys as dat dit die mees doeltreffende beheer in die hand werk nie (kyk **supra** 4.4). Dit is egter in die belang van doelmatige openbare administrasie dat, desnieteenstaande die feit dat sommige persone die Hof weens hoë litigasiekostes nie kan nader nie, die toesig en beheer wat deur die Hof uitgeoefen kan word, onderstreep behoort te word aangesien geen ander instelling die beskerming wat die Hof kan verleen teen die onregmatige inbreuk op die regte en belange van 'n individu deur die openbare werksaamhede van 'n departement, kan verleen nie (Chaskalson 1985: 433). Sommige persone is wel finansieël of met sodanige bystand instaat om toegang tot die Hof te kry en dit is juis die beskerming en beheer wat deur die Hof in daardie sake verleen word wat belangrike verwysingsbronne en riglyne vir 'n departement daarstel om na te volg in administratiewe uitvoeringshandelinge. Die Hof, anders as die ander beheerinstrumente, se hoofdoelwit is die beregting van geskille, die uitoefening van beheer, die uitvaardiging van bevele en regstellende opdragte, asook die afdwinging van bevele. Dit is 'n feit dat die Ombudsman ingestel is om 'n goedkoper instelling beskikbaar te stel vir persone wat nie hoë litigasiekoste kan bybring nie (Dlamini 1993:71) maar nadat die Ombudsman 'n ondersoek afgehandel het, doen hy slegs aan die Parlement verslag en het geen bevoegdheid om self regstellende aksies af te dwing nie (kyk **supra** 4.3.2.6).

In Suid-Afrika is die owerheidsgesag in drie verdeel, te wete die uitvoerende-, wetgewende- en regsprekende gesag (**Grondwet** 1983:artikels 19, 30 en 68). Die oogmerk daarvan is om magsmisbruik deur enige van die gesagsinstellings te voorkom by wyse van oor en weer beheer en sodoende die individu se regte en belange te beskerm (Olivier 1984:32). Dit is 'n gevestigde beginsel, en een van die eerste instellings wat die destydse Britse koloniale regering in die Kaap ingestel het, was 'n hof om die regterlike verpligtinge te behartig en terselfdertyd die regering se administratiewe maatreëls af te dwing. Die regterlike beamptes het ook administratiewe uitvoeringshandelinge verrig. Op daardie wyse het die Hof betrokke geraak by die administratiewe sy van die owerheid se werksaamhede en terselfdertyd toegesien dat die administratiewe werksaamhede korrek uitgevoer word (Seidman 1978:200-201). Die regsprekende gesag van Suid-Afrika berus

tans by die Hooggeregshof van Suid-Afrika (**Grondwet** 1983: artikel 68) en regspleging word slegs deur 'n selfstandige en onafhanklike hof uitgeoefen ten einde 'n waarborg- en beheerfunksie van die owerheidsgesag te wees waarvolgens regte, belange en voorregte van die inwoners van die land beskerm word. So 'n stelsel dien terselfdertyd as 'n beheermaatreël oor openbare werksaamhede. Die onafhanklikheid van die Hof en die onbevooroordeeldheid van regters verseker dat regsbevindings en -toepassing objektief en sonder bevoordeling of beïnvloeding geskied, en dat geregtigheid in alle gevalle sal geskied (Boulle **et al** 1989:204; Wiechers 1985:322). Die onafhanklikheid van die Hof verseker dat die regspleging vreesloos en sonder aansien des persoons kan geskied (Wiechers 1985:328).

Doeltreffende en effektiewe beheer oor die openbare administrasie is wenslik en die Hof se beheer is alomvattend. Dit verleen geregtelike beskerming met betrekking tot enige regtens beskermde belang van die individu en waak teen enige arbitrêre optrede van die publieke administrasie. Die regsprekende gesag, as deel van die owerheidsgesag, berus kragtens die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika**, 1983, by die Hof, maar die Parlement is geneig om deur middel van statute, die hersieningsbevoegdheid van die Hof oor bepaalde werksaamhede van 'n departement uit te sluit (kyk **supra** 3.6.2.3 en 3.6.2.4). Dit is ongelukkig so dat die Parlement deur middel van sodanige optrede die hersieningsbevoegdheid van die Hof as 'n lastige remskoen beskou en in talle wette die Hof se hersieningsbevoegdheid òf beperk òf totaal uitskakel (Olivier 1990:231). In plaas daarvan dat die Parlement die bevoegdheid van die Hof uitbrei ten einde die Parlement se eie tekortkominge in verband met die uitoefening van beheer oor die openbare administrasie aan te vul, sluit die Parlement gereeld die bevoegdheid van die Hof uit of beklee uitvoerende beamptes in 'n departement met soortgelyke bevoegdhede as dié van die Hof om byvoorbeeld wanadministrasie ondersoek te hou (Baxter 1984:33). Die Hof aanvaar egter nie geredelik die uitsluiting van sy bevoegdheid nie en waar dit deur wetsbepaling geskied, behou die Hof in elk geval steeds die gemeenregtelike bevoegdheid om op bepaalde beperkte gronde soos **mala fides**, administratiewe handeling te hersien (Olivier 1984:33). Die Ombudsman en die Ouditeur-generaal is statutêr bevoeg om klagtes en

ongerymdhede in verband met die administratiewe handeling van 'n departement te ondersoek en in 'n verslag die bevindings van die ondersoek uiteen te sit met aanbevelings oor hoe daar met betrekking tot die regstelling van tekortkominge opgetree behoort te word (kyk **supra** 4.3.2.6 en 4.3.2.7). 'n Belangrike verskil tussen die Ombudsman en die Hof is dat laasgenoemde die gesag en bevoegdheid het om bevels uit te vaardig en te laat afdwing terwyl die Ombudsman slegs aanbevelings kan doen (Van der Walt 1991:7). Dié verskil bestaan ook tussen die Hof en die Ouditeur-generaal.

Die stand van die situasie is dat die Hooggeregshof van Suid-Afrika onderskei kan word as 'n beheerinstelling wat doelmatige beheer oor die werksaamhede van 'n departement kan uitoefen ten einde die regte en belange van die inwoners van die land te beskerm aangesien die Hof dispute kan besleg en geregtelike uitsprake en bevels in daardie verband kan afdwing deur middel van strafsanksies, sy selfbehoud en waardigheid kan beskerm by wyse van die misdaad van minagting van die Hof, en sy uitsprake aangeteken kan kry as verwysings- en gesagsbronne (Frowein 1990:251). Die hoë koste van litigasie en gevolglike beperking op die toeganklikheid tot die Hof, het inderwaarheid geen invloed op die stand en werking van die Hof nie maar het slegs die uitwerking dat 'n beperkte aantal aangeleenthede in verband met die openbare administrasie en die werksaamhede van 'n departement vir beregting na die Hof verwys word. Die Hof lewer nietemin deur middel van die sake wat bereg word 'n bydrae op die gebied van openbare administrasie (Barrie 1985:26). Die aangewese toedrag van sake sou natuurlik wees dat soveel as moontlik aangeleenthede in dispuut na die Hof verwys word om eenvormige geregtelike bronne en riglyne met betrekking tot die openbare administrasie daargestel te kry. Daarbenewens kan die Hof se besondere beheer aanvullend tot enige ander wyse van beheer toegepas word om daardie beheer meer doeltreffend en effektief te maak. Die Hof is by uitstek die instelling waarna persone hulle kan wend al het dit koste meegebring (Van der Walt 1991:6).

'n Belangrike aspek is dat daar geen beperkings op die Hof se hersieningsbevoegdheid behoort te wees nie sodat enige aangeleentheid na die Hof



verwys kan word en die Hof in enige aangeleentheid kan ingryp (Frowein 1990:252). Die gegriefde behoort hom in enige situasie tot die Hof te kan wend ten einde 'n remedie te verkry en dit afgedwing te kry en nie teleurgestel te word deur te verneem dat die Hof se bevoegdheid om 'n bepaalde aangeleentheid te verhoor, uitgesluit is nie (Coetsee 1990:199).

Die Hof in Suid-Afrika het 'n belangrike rol om te vervul deurdat slegs dit oor bevoegdhede en gesag, soos hierbo beskryf, beskik om die regte en belange van die individu teen die handeling van 'n departement te beskerm (Frowein 1990: 258). Dit is die aangewese instelling om toe te sien dat die wye verskeidenheid van bevoegdhede waaroor beamptes in 'n departement beskik, nie misbruik word nie deur die betrokke statute te interpreteer en te ontleed (Chaskalson 1985:433).

## 5.8 Samevatting

Die Hof oefen deur middel van sy inherente hersieningsbevoegdheid beheer oor die administratiewe werksaamhede van 'n departement uit. Sodanige bevoegdheid is eie aan die Hof en geen ander instelling beskik daarvoor nie aangesien geen ander instelling die plek van 'n geregshof kan inneem nie (kyk *supra* 5.3). Die primêre funksie van die Hof is om die reg te interpreteer en toe te pas, en toe te sien dat elke administratiewe bevoegdheid wat deur die beamptes van 'n departement uitgevoer word, wettiglik uitgevoer is.

Daar bestaan egter verskillende wyses waarop die hersieningsbevoegdheid van die Hof beperk word (kyk *supra* 5.4). Die beperkings geval die Hof nie aangesien dit verhinder dat die Hof 'n bepaalde administratiewe handeling of besluit hersien. Die gevolg daarvan is dat die beamptes in 'n departement 'n handeling kan verrig wat nie in alle opsigte geldig is nie sonder dat die Hof dit kan hersien.

Die Appèlhof het dit duidelik gestel dat enige beperkings op die Hof se hersieningsbevoegdheid 'n onregverdige inbreukmaking op die regsbevoegdheid van die Hof is aangesien die Hof alleenlik toevertrou is met die bevoegdheid om te

beslis oor die regte en pligte van persone wat binne die beskerming van die Hof verkeer. Die gevolg van die beperking op die Hof se hersieningsbevoegdheid is dat die Hof verhinder word om die geldigheid en wettigheid van alle administratiewe handeling wat vir hersiening voorgelê word, te kan toets wanneer daarvoor genader. So 'n situasie voorkom dat daar doeltreffende en effektiewe beheer oor die werksaamhede van 'n departement is (kyk **supra** 5.5).

Weens die feit dat beamptes in 'n departement die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag verrig en openbare dienste aan die inwoners van die land lewer, is dit noodsaaklik dat daar doeltreffende en effektiewe beheer oor hulle handeling behoort te wees ten einde te verseker dat alle handeling wettig uitgevoer word en dat daar geen onregmatige inbreuk op die regte van die inwoners van die land gemaak word nie. Die handeling van staatsamptenare raak immers elke faset van die inwoners se lewensbestaan. Daar behoort dus geen beperking op die Hof se hersieningsbevoegdheid te wees nie sodat die Hof die nodige doeltreffende en effektiewe beheer kan uitoefen (kyk **supra** 5.6).

Die uitwerking van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement is dat die uitsprake van die Hof 'n bindende gesagsbron is waarvolgens 'n departement se werksaamhede uitgevoer behoort te word. Die Hof skep standarde en vereistes waarvolgens administratiewe handeling uitgevoer behoort te word ten einde regmatig en wettig te wees. Die Hof kan ook die beamptes van 'n departement tot 'n bepaalde optrede dwing ten einde 'n bepaalde bevoegdheid korrek uitgevoer te kry. In die lig van die vermelde aspekte beskik die Hof oor 'n besondere wyse van beheer, te wete geregtelike beheer, en verkeer in 'n besondere posisie met betrekking tot die werksaamhede van 'n departement. Die Hof vervul ook 'n besondere rol in die handhawing van gehalte dienstelewering deur 'n departement (kyk **supra** 5.6). Geregtelike beheer deur die Hof is ongetwyfeld noodsaaklik om die regte van die inwoners van die land teen magismisbruik deur 'n departement te beskerm en die wyse waarop die Hof beheer uitoefen, kan nie deur enige ander instelling gedoen word nie.

Geregtelike beheer deur die Hof word in verskeie aspekte van ander wyses van beheer onderskei en is die enigste wat deur middel van strafsanksies afgedwing kan word om daarna as belangrike verwysingsbronne en riglyne te dien in administratiewe werksaamhede. Die Hof se beheer is alomvattend en sy bevoegdhede word slegs deur die Parlement by wyse van uitsluitingsbepalings beperk. Die Hof het 'n besondere vorm van beheer oor die openbare administrasie en die Hof se hersieningsbevoegdheid behoort nie beperk of uitgesluit te word nie. In gevalle waar die Hof nie om bepaalde redes genader kan word nie, behoort die Hof se riglyne aanvullend tot ander wyses van beheer toegepas te word ten einde die toepassing en uitwerking van daardie ander beheer meer doeltreffend en effektief te maak (kyk **supra** 5.7).

Dit blyk derhalwe dat die Hof oor 'n onbeperkte hersieningsbevoegdheid met betrekking tot die werksaamhede van 'n departement beskik, behalwe waar 'n statutêre beperking die bevoegdhede uitsluit. Die Hof is geredelik vir alle inwoners van die land toeganklik en daarom behoort die Hof 'n onbeperkte hersieningsbevoegdheid oor alle sake wat vir hersiening voorgelê word, te beskik. Die resultaat van so 'n situasie dien immers as 'n versekering aan die inwoners van die land dat die Hof in alle aangeleenthede instaat is om die regte van die inwoners te beskerm teen enige onregmatige inbreukmaking daarvan. Dit word gevolglik voorgehou dat geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement wenslik is.

Die volgende hoofstuk bevat 'n samevatting van die voorafgaande hoofstukke, gevolgtrekkings wat afgelei is uit die studie, en voorstelle ten opsigte van geregtelike beheer en die werksaamhede van 'n departement.

## HOOFSTUK 6

### SAMEVATTING, GEVOLGTREKKINGS EN VOORSTELLE

#### 6.1 Samevatting

In **hoofstuk 1** is gestel dat dit die doelwit met die studie is om die wenslikheid van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n staatsdepartement te bepaal. Ten einde voormelde te bepaal, is 'n ontleding gedoen van die verskillende wyses van eksterne beheer oor die werksaamhede van 'n departement asook van die interne beheer deur die beamptes self binne 'n departement. Deur middel van die ontleding is bepaal of die bestaande wyses van beheer in omvang voldoende is om doeltreffende en effektiewe beheer oor die vermeldde werksaamhede uit te oefen. Die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag van Suid-Afrika word deur middel van departemente verrig en die beleid waarvolgens die werksaamhede van elke departement uitgevoer word, word in wetgewing vasgelê. Die beamptes in 'n departement is dus verplig om volgens die voorgeskrewe beleid van die departement, uitvoeringshandeling te verrig in die lewering van openbare dienste, maar sodanige uitvoeringshandeling word soms nie in lyn met die voorgeskrewe beleid van die departement verrig nie. Dit gee dan aanleiding tot ontevredenheid onder die inwoners van die land omdat hul regte en belange nadelig aangetas word en dan benodig hulle 'n remedie teen en regstelling van die onregmatige inbreukmaking op hulle regte en belange. Daar is verder uitgewys dat die Hooggeregshof, as beheerinstelling, 'n doelmatige wyse van beheer uitoefen, te wete geregtelike beheer, om die regte en belange van die inwoners teen arbitrêre uitvoeringshandeling deur beamptes in 'n departement te beskerm en die nodige bevel uit te reik om so 'n gewraakte uitvoeringshandeling te negeer.

**Hoofstuk 2** was primêr daarop gemik om aan te toon dat die doelgerigtheid van die werksaamhede van 'n Suid-Afrikaanse staatsdepartement die lewering van 'n openbare diens ter bevordering van die algemene welsyn van die inwoners van Suid-Afrika is. In die hoofstuk is voorgehou dat die inwoner as 'n individu met

persoonlike regte en belange, die middelpunt is waarom die kwessie van openbare dienslewering draai, en gevolglik op behoorlike openbare dienste geregtig is.

In die ontleding is voor-unie regeringinstellings en openbare dienste beskryf om die aan te dui watter benadering die onderskeie voor-unie regeringinstellings in die lewering van openbare dienste aan die inwoners gevolg het, en die reaksies wat daardie benaderings van die inwoners ontlok het. Die ontleding het getoon dat indien swak of geen openbare dienste gelewer word, of indien daar nie in die behoeftes van inwoners voorsien word nie, dit ontevredenheid by inwoners ontlok. Daardie situasie bring ook mee dat die verhouding tussen regeerder en inwoners verbrokkel. Dit het egter geblyk dat waar openbare dienste in belang van die inwoner gelewer word en die welsyn van die inwoner bevorder word, dit nie ontevredenheid veroorsaak nie.

Die ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente is omskryf om die herkoms, strukturering en organisering daarvan uit te wys. In die omskrywing is aangetoon dat die infrastruktuur, formaat en kultuur van die hedendaagse openbare administrasie tot stand gekom het tydens die tweede besetting van die Kaapkolonie deur die Britte. Gedurende dieselfde tydperk het die Britte volgens burokratiese en outokratiese beginsels regeer en die konstitusionele kultuur en infrastruktuur van die hedendaagse openbare administrasie in Suid-Afrika is steeds ooreenkomstig daardie Britse opvattinge en invloede. Dit is juis daardie burokratiese en outokratiese invloede wat veral deur middel van wetgewing van een tydperk tot 'n ander oorgedra word, wat in die hedendaagse openbare administrasie te bespeur is en wat tot ontevredenheid by inwoners aanleiding gee.

Departemente en openbare dienste vanaf 1910 tot 1994 is beskryf ten einde 'n aanduiding te gee van hoe dit gedurende die vermelde tydperk ontwikkel het. Met die ontstaan van Suid-Afrikaanse staatsdepartemente in 1910 was die ingesteldheid van die departemente eerder beherend as dienslewerend gewees teenoor die inwoners. In die dertigerjare het dit, met die armblankevraagstuk, na dienslewerend verander met die skepping van departemente om in die Blanke se

behoefte te voorsien. Die indeling van departemente in terme van die grondwetlike bestel vanaf 1984 tot 1994 is ontleed om aan te toon dat die benadering ten opsigte van die lewering van openbare dienste steeds teenoor die inwoner van die land gerig is en slegs vanweë die aard van die politiek van die regering, ingestel is op die bevordering van die welsyn van die inwoners van die land in bepaalde kleurgroepe. Departemente word ingedeel aan die hand van bepaalde faktore ten einde hoofsaaklik in die behoeftes van inwoners as individue met persoonlike regte en belange, te voorsien. Die doelgerigtheid van die werksaamhede van departemente is dienslewerend van aard en beamptes neem besluite, in die uitvoering van hul werksaamhede, in terme van die beleid vir die departement soos dit in wetgewing vasgelê is. Die beamptes behoort in voeling te bly met die behoeftes en belange van die inwoners en staan derhalwe in 'n dienslewerende verhouding teenoor die inwoners van Suid-Afrika.

In **hoofstuk 3** is die Departement van Binnelandse Sake beskryf as 'n departement wat by Uniewording op 31 Mei 1910 ingestel is en sedert die instelling daarvan belas is met die verrigting van 'n uiteenlopende en omvangryke verskeidenheid van aangeleenthede wat die persoonlike regte van die inwoners van Suid-Afrika raak. Die Departement administreer wette wat die lewe van elke inwoner vanaf die registrasie van sy geboorte tot die registrasie van sy dood reguleer. Daar is deur die beamptes as missie gestel om openbare werksaamhede op so 'n wyse te verrig dat openbare dienste gelewer word met die oog daarop om in 'n dienslewerende verhouding teenoor die inwoners van Suid-Afrika te staan en hul algemene welsyn te bevorder. Daar is uitgewys dat die missie en 'n gedragskode van die Departement, in lyn is met die ingesteldheid van die staatsdiens in die uitvoering van openbare werksaamhede, te wete om in die belange en behoeftes van die inwoners van Suid-Afrika te voorsien.

Die Departement beskik oor 'n doelgemaakte organisatoriese struktuur en 'n gesagshiërgie met 'n leidinggewende korps wat vanaf die mees senior rang vertikaal afwaarts toesig en beheer oor die werksaamhede van die Departement uitoefen ten einde toe te sien dat doelwitte en beleidsrigtings nagestreef word.

Weens die feit dat sommige van die Departement se werksaamhede vir langer as tagtig jaar uitgevoer word, is die Departement instaat om gespesialiseerde openbare dienste op bepaalde terreine aan die inwoners van Suid-Afrika te lewer.

Die werksaamhede van die Departement is uiteenlopend van aard. In die beskrywing van die aard en omvang van bepaalde werksaamhede is dit duidelik dat die beamptes in die Departement oor ingrypende bevoegdhede beskik om uit te voer. Die besluite wat hulle ingevolge die betrokke werksaamhede neem en die uitvoeringshandeling wat hulle in daardie verband verrig, raak die persoonlike regte en die lewens van sowel die inwoners van die land, as die van vreemdelinge. Indien sodanige bevoegdhede verkeerd en tot nadeel van 'n persoon uitgevoer word, behoort daar 'n doeltreffende en effektiewe wyse van beheer beskikbaar te wees ten einde die regte en belange van die persoon te beskerm.

Die oogmerk met **hoofstuk 4** was om die verskillende wyses van beheer te ontleed. In 'n beskrywing van beheer is daarop gewys dat in die streeke om optimale doeltreffende en effektiewe werkverrigting en dienslewering in 'n departement te behaal, beheer 'n belangrike taak vervul met betrekking tot die wyse van werkverrigting, werkmetodes en die verbetering daarvan. Beheer is verder uitgewys as een van die ses generiese funksies wat staatsamptenare instaat stel om hul administratiewe funksies te verrig en, hoewel dit in die verhandeling vir bepaalde aandag uitgelig word, dit geen voorkeur of voorrang bo die ander vyf generiese funksies geniet nie. Beheer is deel van die administratiewe werksaamhede van 'n staatsamptenaar en beweeg 'n beampte om volgens voorskrifte op te tree ten einde die beste en maksimale openbare dienste te lewer.

Weens die feit dat beheer hoofsaaklik in twee vertakkinge verdeel kan word, is die een vertakking, te wete interne beheer, soos dit deur sowel 'n departementshoof as toesighouer en ander beamptes in 'n departement uitgeoefen word, eers ontleed en daarna die ander vertakking, te wete eksterne beheer, soos openbare instellings buite 'n departement dit oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen. Dit is ook omskryf dat interne beheer plaasvind tussen beamptes binne 'n departement

en gewoonlik vanaf die administratiewe hoof bo-aan die gesagshierargie vertikaal afwaarts volgens rang, terwyl instellings buite 'n departement eksterne beheer na binne die departement uitoefen. In beide gevalle is beheer aangeraak vanuit 'n administratiewe-, staatkundige-, politieke-, finansiële- en geregtelike beskouing, elk met 'n bepaalde toepassingsbestek om 'n bepaalde doelwit te bereik, te wete om 'n gestelde en voorgeskrewe wyse van gedrag toegepas te kry.

In die ontleding van interne beheer, is beskryf dat die beheerfunksie en die verantwoordelikheid wat daarmee gepaardgaan, by elke beampte dieselfde is maar in omvang en aard verskil tussen die departementshoof en die ander leidinggewende beamptes in 'n departement. Die departementshoof oefen beheer uit oor die hele departement terwyl die ander beamptes beheer binne 'n afdeling of seksie of kantoor uitoefen. Die administratiewe hoof dra die verantwoordelikheid vir die doeltreffende en effektiewe administrasie van die hele departement en behoort self die verantwoordelikheid te dra indien enige uitvoeringshandeling deur 'n beampte in die departement nie korrek volgens voorskrifte gedoen is nie. Hy steun derhalwe op interne beheermaatreëls soos toesighouding, skriftelike verslae, inspeksies, rekenmeester funksies, oudit en statistiese verslae om tred te hou met die administrasie van die departement.

'n Administratiewe hoof van 'n departement dra die hoogste verantwoordelikheid vir die administrasie van sy departement. Hy word weens sy administratiewe kundigheid in daardie pos aangestel en behoort toe te sien dat die departement behoorlik funksioneer. Hy behoort nie aan onbuigsame voorskrifte met betrekking tot die administrasie van die departement gebind te wees nie aangesien die Kommissie vir Administrasie sy eie rol in daardie verband behoort in te kort en bestuursselfstandigheid aan departementshoofde voor te skryf. Daar word reeds beweeg in 'n rigting waar 'n departementshoof in die toekoms sy departement met 'n besigheidsbestuursbenaderinggaan administreer. Op grond van desentraliseerde funksionering kan hy die vlak van besluitneming tot by die operasionele vlak neem en dan toesien dat behoorlike beheermaatreëls toegepas word.



'n Toesighouer wat interne beheer uitoefen staan in 'n regstreekse verhouding teenoor ondergeskiktes en het ook 'n koördineringsfunksie as deel van die beheerfunksie. In sy optrede as skakel tussen sy seniors en sy ondergeskiktes behoort hy spanwerk te bevorder en sodoende toe te sien dat doelwitte verwesenlik word. Hy behoort ook toe te sien dat gestelde riglyne en standarde nagevolg word wanneer sy ondergeskiktes uitvoeringshandeling verrig.

In die ontleding van eksterne beheer is beskryf dat verskeie instellings buite 'n departement beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen, die meeste waarvan grondwetlik van aard is.

Beheer wat deur die Staatspresident, as hoof van die uitvoerende gesag, uitgeoefen word, word deur die ministers wat die Staatspresident as politieke hoof van 'n departement aanstel, uitgeoefen. Die Staatspresident oefen derhalwe indirek beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit.

'n Departement lewer openbare dienste aan die inwoners van die land en verkry bevoegdhede daarvoor by wyse van wette wat deur die Parlement goedgekeur is. Die wette wat 'n departement administreer bevat die beleid vir daardie departement en die beamptes in die departement behoort binne daardie voorskrifte uitvoeringshandeling te verrig. Die Parlement se rol met betrekking tot beheer oor die werksaamhede van 'n departement is om toe te sien dat die uitvoerende gesag binne die bepalings van die wette handel. Die uitvoerende gesag word tot verantwoording geroep deur middel van parlementêre debatte en in die verskeie parlementêre komitees. Skakeling tussen die parlamentslede en beamptes van 'n departement vind gereeld plaas. Parlamentslede oefen op daardie wyse onregstreeks beheer oor die werksaamhede van departemente uit.

Ministers van die kabinet en ministersrade wat politieke hoofde van departemente is, het, weens veral politieke gevalle, 'n meer direkte verbintenis met 'n departement en behoort op daardie wyse 'n meer regstreekse beheer oor die werksaamhede van die departement uit te oefen. Hulle is egter nie by al die

werksaamhede van die departement betrokke nie en kan derhalwe nie 'n regstreekse beheer oor al die werksaamhede uitoefen nie.

Die Kommissie vir Administrasie oefen ook eksterne beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Die Kommissie pas beginsels toe waarby die maksimum desentralisasie van administratiewe bevoegdhede aan die administratiewe hoof van 'n departement opgedra word terwyl die Kommissie die minimum inbreuk op daardie bevoegdhede maak en gevolglik nie veel by die werksaamhede van 'n departement betrokke raak nie.

Weens die feit dat die Hooggeregshof van Suid-Afrika oor die hoogste regsprekende gesag in Suid-Afrika beskik, inherente jurisdiksie het en onafhanklik funksioneer, kan die Hof enige uitvoeringshandeling van die beamptes in 'n departement hersien indien 'n persoon wat nadelig daardeur geraak word, die Hof in 'n aksie nader. Indien statutêre bevoegdhede deur middel van die uitvoeringshandeling oorskry is of nie behoorlik nagekom is nie, kan die Hof 'n bevel maak om die onreg te laat regstel. Op so 'n wyse oefen die Hof beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. In gevalle waar daar in 'n wet bepaal word dat 'n bepaalde uitvoeringshandeling nie deur die Hof hersien kan word nie, word die Hof verhinder om beheer uit te oefen.

Die Ombudsman en die Ouditeur-generaal tree in opdrag van die Parlement op en doen verslag aan die Parlement oor alle aangeleenthede rakende publieke geld of wanadministrasie wat ondersoek moes word. Die Tesourie oefen beheer uit oor sowel die bepaling van owerheidsbeleid as die uitvoering daarvan deur openbare geld vir die uitgaweprogramme van departemente toe te wys volgens prioriteite in staatsaktiwiteite. Die wakende oog van die Tesourie oor openbare geld is terselfdertyd beheer oor die werksaamhede van 'n departement aangesien alle openbare werksaamhede slegs met befondsing uitgevoer kan word.

Ter oorweging van die doeltreffendheid en effektiwiteit van die bestaande beheer, is daar beskryf dat daar verskeie instrumente van beheer oor die werksaamhede

van 'n departement is maar dat geeneen van die instrumente 'n wyse van beheer aanbied wat enkel en alleen die doeltreffendste en effektiëste beheer uitmaak nie. Daar is ook uitgewys dat interne en eksterne beheer oor openbare werksaamhede te alle tye nodig is omdat daar teenoor sowel die inwoners van die land as politieke instellings verantwoording gedoen behoort te word. Die hoofdoelwit van die werksaamhede van 'n departement is immers die bevordering van die algemene welsyn van die inwoners van die land. Die omvang van die situasie het tot gevolg dat 'n bepaalde beheerinstelling, te wete die Hooggeregshof van Suid-Afrika, vir doeleindes van die studie uitgesonder word aangesien dit in die belang van doelmatige openbare administrasie is.

In **hoofstuk 5** is die bepaalde beheerinstelling uigesonder en is geregtelike beheer wat deur die Hooggeregshof uitgeoefen word, ontleed. Die aard en die noodsaaklikheid daarvan as 'n wyse van beheer oor die werksaamhede van 'n staatsdepartement is beskryf. In die proses is ook beskryf wanneer die Hof se bevoegdheid om die werksaamhede van departemente te hersien, uitgesluit word en waarom sodanige uitsluiting onwenslik is. Daarna is omskryf dat die Hof 'n instelling is wat objektief is in die hantering van ondersoek, korrektief kan optree om 'n onregmatige inbreukmaking op 'n persoon se regte en belange reg te stel, bevele in daardie verband gemaak self kan afdwing of laat afdwing, en self 'n hoofdoelwit het om geskille te bereg. Die Hof is van ander beheerinstellings onderskei as 'n instelling met 'n besondere wyse van beheer en wat doeltreffende en effektiëwe geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen.

Die ingewikkeldheid en omvang van die moderne publieke administrasie het eenvoudig die beheervermoë van beheerinstellings te bowe gegaan en derhalwe is dit nodig om maksimale beheer deurentyd te behou. Die Hof neem 'n sentrale plek in die Suid-Afrikaanse staatsregtelike bestel in en die uitsprake van die Hof spreek, naas die wetgewer, gesaghebbend oor die openbare administrasie.

Die Hof oefen deur middel van 'n inherente hersieningsbevoegdheid beheer oor die

werksaamhede van 'n departement uit. Sodanige bevoegdheid is eie aan die Hof en geen ander instelling beskik daaroor nie aangesien geen ander instelling die plek van 'n hof kan inneem nie. Die primêre funksie van die Hof is immers om reg te interpreteer en toe te pas.

Die beperkings op die Hof se hersieningsbevoegdheid geval die Hof nie aangesien dit verhinder dat die Hof 'n bepaalde administratiewe handeling of besluit hersien. Uit 'n uitspraak van die Appèlhof het dit geblyk dat enige beperkings op die Hof se hersieningsbevoegdheid 'n onregverdige inbreukmaking op die regsbevoegdheid van die Hof is aangesien die Hof alleenlik toevertrou is met die bevoegdheid om te beslis oor die regte en pligte van persone wat binne die beskerming van die Hof verkeer. Die gevolg van die beperking op die Hof se hersieningsbevoegdheid is dat die Hof verhinder word om die geldigheid en wettigheid van bepaalde administratiewe handeling wat vir hersiening voorgelê word, te kan toets.

Weens die feit dat beamptes in 'n departement die administratiewe funksies van die uitvoerende gesag verrig en openbare dienste aan die inwoners van die land lewer, is dit noodsaaklik dat daar deurentyd doeltreffende en effektiewe beheer oor hulle handeling behoort te wees ten einde te verseker dat alle handeling wettig uitgevoer word en dat daar geen onregmatige inbreuk op die regte en belange van die inwoners van die land gemaak word nie. Die handeling van staatsamptenare raak immers elke faset van die inwoners se lewensbestaan.

Die uitwerking van geregtelike beheer oor die werksaamhede van 'n departement is dat die uitsprake van die Hof 'n bindende gesagsbron is waarvolgens 'n departement se werksaamhede uitgevoer behoort te word. Die Hof skep standarde en vereistes waarvolgens administratiewe handeling uitgevoer behoort te word ten einde regmatig en wettig te wees. Geregtelike beheer deur die Hof is ongetwyfeld wenslik en noodsaaklik om die regte en belange van die inwoners van die land teen magismisbruik deur 'n departement te beskerm.

## 6.2 Gevolgtrekkings

Uit die voorafgaande samevatting blyk dit dat die infrastruktuur van die Suid-Afrikaanse openbare diens destyds tydens die tweede Britse besetting van die Kaap onder 'n burokratiese en outokratiese invloed tot stand gekom (kyk **supra** 2.2.1.4) het en dat daardie invloed deurgaans te bespeur is tot in die hedendaagse staatsdiens in Suid-Afrika in, onder andere, die aard van sommige statutêre bevoegdhede (kyk **supra** 3.6.2). Met die ontstaan van die Suid-Afrikaanse staatsdiens in 1910, is 'n nuwe departementele infrastruktuur, wat steeds op die Britse grondwetlike beginsels gegrond is, vir die openbare diens van Suid-Afrika implimenteer (kyk **supra** 2.4). Die departemente wat in 1910 ingestel is, was meer beherend as dienslewerend ingestel maar daarna gedurende die dertigerjare het die ingesteldheid na dienslewerend verander en is openbare dienste aangepas ten einde in die belange van die inwoners van die land te voorsien (kyk **supra** 2.4). Die openbare dienste was wel teenoor bepaalde kleurgroepe gerig maar was steeds inwoner-gerig soos blyk uit die organisasie en indeling van departemente (kyk **supra** 2.6).

Die uitvoerende gesag van Suid-Afrika is verantwoordelik vir die publieke administrasie en voer daardie verantwoordelikheid deur middel van departemente uit. Die beleid wat vir elke departement bepaal word, word in wetgewing vasgelê en dit is vir die beamptes in 'n departement, in die uitvoering van die werksaamhede van die departement, om toe te sien dat uitvoeringshandelinge binne die bepaalde beleid en voorskrifte geskied. Dit bly die verantwoordelikheid van die uitvoerende gesag egter om beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit te oefen ten einde toe te sien dat dit in lyn is met die gestelde beleid. Dit bly die doelwit van die regeerders van die land om in die behoeftes van die inwoners te voorsien deur openbare dienste aan die inwoners te lewer. Die primêre doelwit van 'n departement is derhalwe om openbare dienste aan die inwoners te lewer ter bevordering van hulle algemene welsyn (kyk **supra** 2.7). Indien swak dienste gelewer word, of handelinge deur beamptes verrig word wat nie in lyn is met die beleid van die departement nie, veroorsaak dit dat die regte en

belange van inwoners benadeel word asook dat hulle verset en ontevredenheid teenoor die regeerders openbaar (kyk **supra** 2.2.1 en 2.7). 'n Departement staan dus in 'n dienslewerende verhouding teenoor die inwoners van Suid-Afrika.

Dit blyk ook dat die Departement van Binnelandse Sake in 1910 ingestel was en deel is van die voorafgaande beskrywing rondom departemente. Die Departement het 'n missie en 'n gedragskode saamgestel ingevolge waarvan die beamptes hulself verbind het om openbare dienste ter bevordering van die algemene welsyn van inwoners te verrig (kyk **supra** 3.3). Die beamptes onderneem ook om aan die inwoners verantwoordbaar te wees met betrekking tot die wyse waarop openbare dienste uitgevoer word. Die Departement beskik oor 'n heterogene versameling werksaamhede en beamptes verkry bevoegdheide wat 'n ingrypende invloed op die regte en lewens van inwoners het (kyk **supra** 3.6.2). Dié bevoegdheide word moontlik deur 'n beampte verkeerd uitgeoefen of misbruik en in so 'n geval behoort daar doeltreffende en effektiewe beheermaatreëls te bestaan wat die gewraakte handeling kan negeer en die benadeelde regte van die inwoner kan herstel.

Beheer word deur verskillende posbektelers in die Departement van Binnelandse Sake uitgeoefen (kyk **supra** 3.5) en verskillende openbare instellings oefen van buite die Departement beheer oor die werksaamhede van die Departement uit. By die verrigting van openbare dienste is beheer te alle tye nodig omdat daar teenoor politieke instellings en die inwoners verantwoording daarvoor gedoen behoort te word. Doeltreffende en effektiewe beheer is meer as bloot die toepassing van prosedures aangesien daar bepaal behoort te word of die statutêr bepaalde doelwitte van die departement behaal is en of die werksaamhede korrek verrig is (kyk **supra** 4.4).

Dit blyk verder dat die interne administratiewe beheer wat binne 'n departement, asook die Departement van Binnelandse Sake, aangetref word, verouderd is omdat dit nie tred hou met die groeiende kompleksiteit en ontwikkeling wat rondom die lewens van inwoners voorkom, en daarom nie doeltreffend en effektief genoeg is nie (kyk **supra** 4.4). Die Staatspresident, die Parlement asook die ministers is meer

verwyderd van die uitvoeringshandelinge van beamptes binne 'n departement en oefen dus nie direkte of voldoende beheer oor daardie werksaamhede uit nie. Die Kommissie vir Administrasie bevorder bestuursselfstandigheid by departementshoofde en oefen gevolglik minimaal beheer oor die werksaamhede van 'n departement uit. Ander instellings soos die Ombudsman en die Ouditeur-generaal is nie direk by die werksaamhede van 'n departement betrokke nie en doen verslag aan die Parlement nadat 'n ondersoek rakende departemente gedoen is. Die Tesourie se rol is om voorkomend op te tree deur vooraf voorskrifte uit te reik betreffende die aanwending van openbare fondse. Die Hooggeregshof beskik oor die bevoegdheid om enige aangeleentheid rakende die werksaamhede van departemente te ondersoek en besleg wanneer 'n benadeelde persoon die Hof met 'n klagte nader, maar dié beheermaatreël is formeel in prosedures, tydsaam weens die proses wat gevolg word en duur weens die kostes verbonde aan litigasie. Die Hof se bevoegdheid tot hersiening is ook in bepaalde gevalle statutêr uitgesluit wat meebring dat die Hof verhinder word om bepaalde aangeleenthede rakende die werksaamhede van 'n departement te hersien. Hieruit word afgelei dat daar geen beheerinstelling is wat enkel en alleen die doeltreffendste en effektiëste beheer oor die werksaamhede van 'n departement uitoefen nie (kyk **supra** 4.4).

In die lig van die voorafgaande stelling blyk dit die Hooggeregshof as beheerinstelling vir doeleindes van die studie van ander beheerinstellings uitgesonder kan word. Dié Hof is bekleë met bevoegdhede om die belange van die inwoners van die land te beskerm waar daar onregverdigte benadeling van hulle regte en belange plaasvind nadat 'n departement 'n uitvoeringshandeling verrig het. Die Hof is objektief in die hantering van die wanadministrasie en, waar nodig, tree korrektief op om die wanbalans wat ontstaan reggestel te kry. Die Hof beskik ook oor die bevoegdheid om bevele wat in daardie verband uitgereik is, self af te dwing of afgedwing te kry.

Alle inwoners is egter nie totaal van toegang tot die Hof uitgesluit nie. Daar is sommige wat oor die finansiële vermoë beskik om die litigasiekoste self te kan dra terwyl ander, weens 'n toegewing van die regspraktisyn, slegs nominale gelde hoef

by te bring. Daar bestaan ook alternatiewe bystands- en finansieringsbronne soos vakbonde wat persone bystaan in veral arbeidsgeskille teen 'n departement in die Nywerheidshof, die Regshulpraad van die Departement van Justisie, regsclinieke by universiteite en versekeringspolisse met regskostedekking. Dit is ook 'n belangrike aspek dat indien die Hof uitspraak ten gunste van 'n persoon in 'n geskil teen 'n departement sou gee, die persoon ook 'n kostebevel teen die departement kan versoek en, indien suksesvol, sodoende bykans alle litigasiekostes verhaal.

Die regsprekende gesag van Suid-Afrika berus tans by die Hooggeregshof van Suid-Afrika en regspleging word slegs deur 'n selfstandige en onafhanklike hof uitgeoefen ten einde 'n waarborg- en beheerfunksie van die owerheidsgesag te wees waarvolgens regte, belange en voorregte van die inwoners van die land beskerm word. So 'n stelsel dien terselfdertyd as 'n beheermaatreël oor openbare werksaamhede. Die onafhanklikheid van die Hof en die onbevooroordeeldheid van regters verseker dat regsbevindings en -toepassing objektief en sonder bevoordeling of beïnvloeding geskied, en dat geregtigheid in alle gevalle geskied.

Die regsprekende gesag, as deel van die owerheidsgesag, berus kragtens die **Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983**, by die Hooggeregshof, maar die Parlement is geneig om deur middel van statute, beperkings op die bevoegdheid van die Hof te plaas. Dit is ongelukkig dat die Parlement deur middel van sodanige optrede die hersieningsbevoegdheid van die Hof as 'n lastige remskoen beskou en in talle wette die Hof se hersieningsbevoegdheid of beperk of totaal uitskakel. In plaas daarvan dat die Parlement die bevoegdheid van die Hof uitbrei ten einde die Parlement se eie tekortkominge in verband met die uitoefening van beheer oor die openbare administrasie aan te vul, sluit die Parlement gereeld die bevoegdheid van die Hof uit.

Die hoë koste van litigasie en gevolglike beperking op die toeganklikheid tot die Hof, het inderwaarheid geen invloed op die stand en werking van die Hof nie maar het slegs die uitwerking dat 'n beperkte aantal aangeleenthede in verband met die openbare administrasie en die werksaamhede van 'n departement vir beregting na



die Hof verwys word. Die Hof lewer nietemin deur middel van die sake wat bereg word 'n bydrae op die gebied van openbare administrasie. Die aangewese situasie sou natuurlik wees dat soveel as moontlik aangeleenthede in dispuut na die Hof verwys word om eenvormige geregtelike bronne en riglyne met betrekking tot die openbare administrasie daargestel te kry.

Die Hof in Suid-Afrika het 'n belangrike rol om te vervul deurdat slegs dit oor bevoegdhede en gesag, soos hierbo beskryf, beskik om die regte van die individue teen arbitrêre handeling van beamptes te beskerm. Dit is die aangewese instelling om toe te sien dat die wye verskeidenheid van bevoegdhede waarvoor beamptes in 'n departement beskik, nie misbruik word nie deur die betrokke statute te interpreteer en te ontleed.

Geregtelike beheer deur die Hooggeregshof oor die werksaamhede van 'n departement, asook oor dié van die Departement van Binnelandse Sake, blyk gevolglik wenslik te wees.

### **6.3 Voorstelle**

Die beamptes in die Departement van Binnelandse Sake, soos in 'n ander departement, doen ten opsigte van die uitvoering van die werksaamhede van die Departement, verantwoordingdoening waar dit vereis word. Ten einde te verseker dat openbare dienste doeltreffend en effektief aan die inwoners van die land gelewer word sodat verantwoordingdoening daarvoor sonder moeite gedoen word, word voorgestel dat daar ander benaderings ten opsigte van interne beheer asook die toepassing daarvan gevolg word. Bestaande maatreëls, hoewel verouderd, behoort aan die hand van die veranderende tye in die land aangepas te word en meer getrou en streng toegepas te word terwyl beamptes meer selfbeheer en -discipline aan die dag behoort te lê. Daar behoort op 'n gereelde basis inspeksie van kantore en afdelings uitgevoer te word ten einde te bepaal of werksaamhede volgens voorskrifte en beleid verrig word. Sodoende behoort bestaande beheermaatreëls aangevul te word waar 'n behoefte daartoe identifiseer word.

Daar word verder voorgestel dat politieke ampsbekleders en veral ministers, meer effektiewe leierskap en betrokkenheid in verband met die werksaamhede van 'n departement toon. Ministers behoort meer betrokke te wees by werksaamhede as slegs waar hulle statutêr verplig word.

Die skakeling tussen die beamptes in 'n departement en die inwoners van die land behoort bevorder te word met die oog daarop om 'n departement se werksaamhede meer inwoner-gerig te maak ten einde die inwoners beter insae in die werksaamhede te gee en nie verdag voor te kom nie. Daar behoort deurgaans 'n indruk van sensitiwiteit vanaf die beampte se kant teenoor die inwoner, te bestaan. Beamptes behoort redes vir hulle besluite op versoek te verstrek en enige inligting op versoek beskikbaar te stel. Daar behoort geen geheimhouding van inligting te wees nie.

Geregtelike beheer deur die Hooggeregshof is noodsaaklik oor die werksaamhede van die Departement van Binnelandse Sake weens die feit dat beamptes oor ingrypende bevoegdhede beskik, wat statutêr verleen is, en wat die regte en belange van inwoners van die land raak. Die Hof het 'n besondere vorm van beheer oor die openbare administrasie en daar word voorgestel dat die Hof se hersieningsbevoegdheid, as gevolg van die effektiwiteit daarvan, nie aan statutêre beperkings onderworpe moet wees nie. Beamptes behoort die leiding en beheermaatreëls van die Hof in alle werksaamhede te volg. Wanneer die departement se interne beheermaatreëls toegepas word, behoort die Hof se maatreëls aanvullend daartoe gevolg te word.

Daar word ook voorgestel dat die Departement van Binnelandse Sake alle wetsbepalings, waar die Hof se bevoegdhede beperk of uitgesluit word, skrap ten einde die Hof se gesaghebbende rol in die uitoefening van beheer oor die werksaamhede van Binnelandse Sake te bevestig, asook om 'n vertrouwe by die inwoners van die land te vestig dat hulle regte en belange nie deur 'n uitvoeringshandeling benadeel sal word sonder dat daar 'n moontlikheid van 'n regstelling daarvan is nie.

## BRONNELYS

### Boeke

Anderson, J.E., 1979. **Public Policy-making**. New York: Holt, Rinehart & Winston

Baxter, L., 1984. **Administrative Law**. Third impression, Cape Town: Juta

Botes, P.S., 1987. Teorie van en oor Publieke Administrasie, in **Woodrow Wilson: 100 jaar, Publieke Administrasie: Quo Vadis?** Pretoria: Unisa

Boulle, L., B. Harris, C. Hoexter, 1989. **Constitutional and Administrative Law**. Cape Town: Juta

Carpenter, G., 1987. **Introduction to South African Constitutional Law**. Reprint, Durban: Butterworth

Cloete, J.J.N., 1967. **Inleiding tot die Publieke Administrasie**. Sewende hersiene uitgawe, Pretoria: Van Schaik

Cloete, J.J.N., 1989. **Sentrale regionale en plaaslike owerheidsinstellings van Suid-Afrika**. Hersiene uitgawe, Pretoria: Van Schaik

Cloete, J.J.N., 1991. **Public Administration and Management**. Sixth revised edition, Pretoria: Van Schaik

Denoon, D., 1972. **Southern Africa since 1800**. Sixth impression, London: Longman

Die **Bybel**, Nuwe Vertaling, 1984. Kaapstad: Nasionale Boekdrukkery

Dimock, M.E., G.O. Dimock, 1969. **Public Administration**. 4th edition, Hinsdale, Illinois: Dryden Press

Gerth, H.H., C. Wright Mills, 1982. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Reprint, London: Routledge & Kegan Paul

Gildenhuys, J.S.H., 1989. **Owerheidsfinansies**. Pretoria: Van Schaik

Hanekom, S.X., C. Thornhill, 1983. **Public Administration in Contemporary Society: A South African Perspective**. Revised edition, Johannesburg: Macmillan

Hanekom, S.X., R.W. Rowland, E.G. Bain, 1987. **Key Aspects of Public Administration**. Revised edition, Johannesburg: Macmillan

Hattingh, J.J., 1986. **Owerheidsverhoudinge - 'n inleiding**. Tweede druk, Pretoria: UNISA

Marais, D., 1989. **South Africa: Constitutional Development**. Second edition, first impression, Halfway House: Southern

Muller, C.F.J., 1968. **500 Jaar Suid-Afrikaanse Geskiedenis**. Tweede druk, Pretoria: Academica

Nieuwoudt, C.F., G.C. Olivier, M. Hough, 1979. **Die Politieke Stelsel van Suid-Afrika**. Pretoria: Academica

Nigro, F.A., F.G. Nigro, 1973. **Modern Public Administration**. 3rd edition, New York: Harper & Row

Robbins, S.P., 1976. **The Administrative Process**. 2nd edition, New Jersey, USA: Prentice-Hall Incorporated

Rose Innes, L.A., 1963. **Judicial Review of Administrative Tribunals in South Africa.** Cape Town: Juta

Roux, P.J.A., 1980. **Verwysingstegniek.** Pretoria: Unisa.

Seidman, R.B., 1978. **The state, law and development.** St Martin's Press, New York

Simmons, R.H., E.P. Dvorin, 1977. **Public Administration - values, policy, and change.** New York, USA: Alfred Publishing Company

Thompson, L.M., 1960. **The Unification of South Africa 1902-1910.** London: Oxford University Press

Thornhill, C., S.X. Hanekom, 1979. **Taak van die leidinggewende beampte.** Herdruk, Durban: Butterworth

Van Jaarsveld, F.A., 1974. **Van Van Riebeeck tot Vorster 1652-1974.** Tweede uitgawe, Johannesburg: Perskor-uitgewery

Viljoen, P.J.J., 1976. **Tot ander kant uit.** Pretoria: Kopie-Rite

Wade, E.C.S., A.W. Bradley, 1985. **Constitutional and administrative law.** Eighth impression, London: Longman Group

Walker, E.A., 1928. **A History of Southern Africa.** Third edition, London: Longman Group

Wiechers, M., 1984. **Administratiefreg.** Tweede uitgawe, Durban: Butterworth

Wiechers, M., 1985. **Verloren van Themaat : Staatsreg.** Derde uitgawe, Durban: Butterworth

## **Amptelike publikasies**

Debatte van die Eerste Sessie van die Eerste Parlement van die Unie van Suid-Afrika, Volksraad, 1910-1911, in **Hansard**. Kaapstad: Staatsdrukker, 1911

Debatte van die Tweede Sessie van die Eerste Parlement van die Unie van Suid-Afrika, Volksraad, 1912, in **Hansard**. Kaapstad: Staatsdrukker, 1912.

Verslag, Departement van Binnelandse Sake, **Jaarverslag 1913**, 1914. Pretoria: Staatsdrukker (RP 24/1914)

Tesourie, 1975. **Finansiële Handleiding**. Pretoria: Staatsdrukker

Debatte van die Parlement van die Republiek van Suid-Afrika, Volksraad, 16 Maart -22 Junie 1979, in **Hansard**. Kaapstad: Staatsdrukker, 1979

Verslag, Staatsdienskommissie, **Jaarverslag 1978-1979**, 1980. Pretoria: Staatsdrukker (RP 12/1980)

Verslag, Kommissie vir Administrasie, **Jaarverslag 1979-1980**, 1981. Pretoria: Staatsdrukker (RP 59/1981)

Verslag, Kommissie vir Administrasie, **Jaarverslag 1980-1981**, 1982. Pretoria: Staatsdrukker (RP 36/1982)

Verslag, Kommissie vir Administrasie, **Jaarverslag 1981-1982**, 1982. Pretoria: Staatsdrukker (RP 96/1982)

Suid-Afrika (Republiek), Departemente van Justisie en Korrektiewe Dienste, **Witskrif oor die uitbreiding van die missie van die Departement van Korrektiewe Dienste en die instelling van korrektiewe toesig as 'n alternatiewe vonnisopsie**. 6 Mei 1991(a)

Suid-Afrika (Republiek), Departement van Korrektiewe Dienste, **Begrensing van strategie**. Ongepubliseerde verslag, lêer S2/1/2, 1991(b)

Verslag, Departement van Binnelandse Sake, **Jaarverslag 1991, 1992**. Pretoria: Staatsdrukker (RP 63/1992)

Suid-Afrika (Republiek), Suid-Afrikaanse Regskommissie. **Ondersoek na die Howese Hersieningsbevoegdhede ten aansien van Administratiewe Handeling**. Ongepubliseerde verslag, projek 24, November 1992

Verslag, Departement van Binnelandse Sake, **Jaarverslag 1992, 1993**. Pretoria: Staatsdrukker (RP 77/1993)

Suid-Afrika (Republiek), **Parlementêre Handleiding vir Staatsdepartemente**, 1993. Kaapstad: Parlement

Suid-Afrika (Republiek), **Reglement van die Parlement**, 1993. Kaapstad: Staatsdrukker

## **Proefskrifte**

Marais, D., 1985. **Die kenteoretiese grondslae van die Suid-Afrikaanse openbare bestel**. Ongepubliseerde proefskrif, Departement Politieke Wetenskappe, UNISA

## **Wette**

**Zuid-Afrika Wet, 1909**

**Staatsdienst en Pensioenwet, 1912 (Wet 29 van 1912)**

**Wet tot Regeling van de Toelating van Personen tot de Unie, 1913 (Wet 22 van**

1913)

**Staatsdienst Wet, 1923 (Wet 27 van 1923)**

**Wet op Suid-Afrikaanse Burgerskap, 1949 (Wet 44 van 1949)**

**Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957)**

**Polisiewet, 1958 (Wet 7 van 1958)**

**Wet op die Hooggeregshof, 1959 (Wet 59 van 1959)**

**Skatkiswet, 1975 (Wet 66 van 1975)**

**Wet op Statistieke, 1976 (Wet 66 van 1976)**

**Kieswet, 1979 (Wet 45 van 1979)**

**Wet op die Ombudsman, 1979 (Wet 118 van 1979)**

**Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983)**

**Wet op die Kommissie vir Administrasie, 1984 (Wet 65 van 1984)**

**Staatsdienswet, 1984 (Wet 111 van 1984)**

**Wet op Identifikasie, 1986 (Wet 72 van 1986)**

**Wet op die Ouditeur-generaal, 1989 (Wet 52 van 1989)**

**Wet op Vreemdelinge-beheer, 1991 (Wet 96 van 1991)**



**Wysigingswet op die Advokaat-generaal, 1991 (Wet 104 van 1991)**

**Wet op Registrasie van Geboortes en Sterftes, 1992 (Wet 51 van 1992)**

**Ouditreëlingswet, 1992 (Wet 122 van 1992)**

**Wysigingswet op die Ouditeur-generaal, 1992 (Wet 123 van 1992)**

**Tweede Wysigingswet op die Grondwet, 1992 (Wet 146 van 1992)**

## **Tydskrifte**

Adlem, W.L.J., 1990. Die verskynsel regering: 'n voorlopige verkenning, in **Politeia**, Vol. 9, No. 2

Barrie, G.N., 1985. 'n Ombudsman vir Suid-Afrika, in **SA Law Journal**, Vol. 102

Botha, E., Augustus 1987. In the Beginning, in **Publico**, Vol. 7.4

Brynard, D.J., October 1986. Advocate-general: South Africa's version of an ombudsman, **occasional paper No. 37**, University of Alberta, Canada: International Ombudsman Institute

Brynard, D.J., November 1987. Toesighouding as 'n koördineringsaktiwiteit, in **Nexus**

Brynard, D.J., Maart 1988(a). Die advokaat-generaal: ombudsman of ombudsmuis? in **De Rebus**, No. 243

Brynard, D.J., Junie 1988(b). Doeltreffendheid, effektiwiteit en produktiwiteit: Trilogie van verbeterde werkverrigting? in **Nexus**

Brynard, D.J., 1990. Responsiveness of the public servant: origins, obstacles, and strategies, in **Politeia**, Vol. 9, No. 2

Brynard, D.J., September 1992. Ontwikkeling van 'n **proforma**-bestuursbenadering vir die kern openbare sektor: 'n vergelykende evaluering, in **SAIPA**, Vol. 27, No. 3

Brynard, P., Junie 1993. Noodsaaklikheid van beheer, in **Publico**, Vol. 13.3

Chaskalson, A., 1985. Legal control of the administrative process, in **SA Law Journal**, Vol. 102

Cloete, J.J.N., Augustus 1987. Die Kalnte van Weleer, in **Publico**, Vol. 7.4

Coetsee, H.J., Desember 1990. Parlementêre beheer oor die uitvoerende gesag, in **SAIPA**, Vol. 25, No. 4

De Villiers, P.F.A. , Maart 1967. Die ontstaan en ontwikkeling van Staatsdepartemente in Suid-Afrika, in **Die Staatsamptenaar**, Vol. XLVII, No. 3

Dlamini, C., January 1993. An ombudsman for South Africa, in **De Rebus**, No. 301

Dyman, R.M., Junie 1976. Doeltreffendheid in die owerheidsektor, in **SAIPA**, Vol. 11, No. 2

Eloff, J., September 1981. Suid-Afrikaanse Staatsdepartemente, in **Die Staatsamptenaar**, Vol. LXI, No. 9

Frowein, J.A., May 1990. Administrative structures for the protection of human rights, in **Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg**, Vol. 53, No. 2

Hanekom, S.X., D.J. Brynard, September 1989. Selected considerations when

constructing a public institution, in **O&M : Die Tydskrif vir Organisasie en Metode**, Vol. 27, No. 3

Kongres van die Vereniging van Staatsamptenare. Oktober 1990. **Die Staatsamptenaar**, Vol. LXX, No. 10

Olivier, M.P., 1984. Magtiging tot administratiewe optrede, in **Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg**

Olivier, P.J.J., Desember 1990. Geregte behering oor die werksaamhede van openbare instellings, in **SAIPA**, Vol. 25, No. 4

Roux, B., Julie 1966. Die Terminologiese Vraagstuk in Publieke Administrasie, in **SAIPA**, Vol. 2, No. 1

Van der Merwe, P.J., Oktober 1989. Nuwe beeld vir staatsdiens, in **RSA Beleidsorsig**, Vol. 2, No. 8

Van der Merwe, P.J., Desember 1990. Personeelbehering, in **SAIPA**, Vol. 25, No. 4

Van der Walt, P.J., November/Desember 1991. Kampvegter vir etiese staatsoptrede, in **RSA Beleidsorsig**, Vol. 4, No. 10

Van der Walt, P.J., Januarie 1993. South Africa's first ombudsman: buoyant and enthusiastic one year on, in **De Rebus**, No. 301

Viljoen, A., Desember 1990. Behering, in **SAIPA**, Vol. 25, No. 4

Wronsley, P., Januarie/Februarie 1993. Skoon administrasie 'n moet, in **RSA Beleidsorsig**, Vol. 6, No. 1

## **Proklamasies en Goewermentskennisgewings**

**Proklamasie No. 1**, Staatskoerant No. 1 van 31 Mei 1910. Pretoria: Staatsdrukker

**Proklamasie No. 8**, Staatskoerant No. 1 van 31 Mei 1910. Pretoria: Staatsdrukker

**Goewermentskennisgewing No. 45**, Staatskoerant No. 3 van 9 Junie 1910.  
Pretoria: Staatsdrukker

**Goewermentskennisgewing No. 326**, Staatskoerant No. 22 van 12 Augustus  
1910. Pretoria: Staatsdrukker

**Proklamasie No. 1014**, Staatskoerant No. 261 van 26 Julie 1912. Pretoria:  
Staatsdrukker

## **Amptelike bronne**

**Diensbrief** gedateer 1 Junie 1910, Kantoor van die Eerste Minister (geen  
verwysingsnommer), soos gepubliseer in Civitas Nuusbrief, Departement van  
Binnelandse Sake, Mei 1985. Uit ons lêers

**Diensbrief** gedateer 2 Junie 1910, Departement van Binnelandse Sake (geen  
verwysingsnommer)

**Civitas Newsletter**, Department of Internal Affairs, August 1984. Cover Story

**Civitas Nuusbrief**, Departement van Binnelandse Sake, Januarie 1985. Ons  
Departement se wapen.

**Civitas Nuusbrief**, Departement van Binnelandse Sake, Februarie 1985. Uitvoerende  
Gesag en Uitvoerende Instellings vir Algemene Sake

**Diensbrief**, Kommissie vir Administrasie, verwysingsnommer 14/2/B van 19 Oktober 1990. Rigsnoere vir die administrasie van die staatsdiens

**Omsendbrief**, Departement van Binnelandse Sake, verwysingsnommer S13/8 van 18 Oktober 1991. Bekendstelling van die missie van die Departement

**Omsendbrief**, Departement van Binnelandse Sake, verwysingsnommer S9/7/2 van 15 Januarie 1993. Bekendstelling van die Gedragskode van die Departement

**Omsendbrief**, Departement van Binnelandse Sake, verwysingsnommer 9/1/3B van 1 Maart 1993. 'n Oorsig

**Omsendbrief**, Departement van Binnelandse Sake, verwysingsnommer S2/B-No. 9 van 31 Maart 1993. Implikasies van die Kabinetskommeling op die werksaamhede van die Departement

## **Hofbeslissings**

**Johannesburg Consolidated Investment Co v Johannesburg Town Council** 1903 TS 111

**African Realty Trust, Ltd v Johannesburg Municipality** 1906 TH 179

**Shidiack v Union Government** 1912 AD 746

**Narainsamy v Principal Immigration Officer** 1923 AD 673

**R v Padsha** 1923 AD 281

**Union Government v Fakir** 1923 AD 466

**Crossley v Durban Town Council** 1934 NPD 226

**Steyn v City Council of Johannesburg** 1934 WLD 143

**Burghersdorp Municipality v Coney** 1936 CPD 305

**Loxton v Kenhardt Liquor Licensing Board** 1942 AD 275

**Jivan v Louw** NO 1950(4) SA 129(T)

**Lenz Township Co (Pty) Ltd v Lorentz** NO 1961(2) SA 450(A)

**Townships Board, Transvaal v Garner** NO 1961(3) SA 437(A)

**Harnaker v Minister of the Interior** 1965(1) SA 732(K)

**Tselentis v Salisbury City Council** 1965(4) SA 61 (SRAD)

**Agricultural Supply Association (Pty) Ltd v Minister of Agriculture** 1970(4) SA 65(T)

**The Monastery Diamond Mining Corporation (Edms) Bpk v Schimper en Andere** 1983(3) SA 538(O)

**Montsisi v Minister van Polisie** 1984(1) SA 619(A)

**Minister of Law and Order v Hurley** 1986(3) SA 568(A)

**Kabinet van die Tussentydse Regering vir Suidwes-Afrika v Katofa** 1987(1) SA 695(A)

**National Union of Textile Workers v Textile Workers Industrial Union (SA)** 1988(1) SA 925(A)

**Johannesburg Stock Exchange v Witwatersrand Nigel Ltd 1988(3) SA 132(A)**

**Chunquete v Minister of Home Affairs 1990(2) SA 836(W)**

**During v Boesak 1990(3) SA 661(A)**