

**PERSEPSIES VAN ONDERWYS-DISTRIKSKANTOORAMPTENARE SE ROL MET
BETREKKING TOT DIE FINANSIES VAN OPENBARE SKOLE VANUIT 'N
REGSPERSPEKTIEF**

deur

Johan Hendrik Kruger

Voorgelê ter gedeeltelike vervulling van die vereistes vir die graad

PHILOSOPHIAE DOCTOR

in

DEPARTEMENT ONDERWYSBESTUUR EN BELEIDSTUDIE

FAKULTEIT OPVOEDKUNDE

UNIVERSITEIT VAN PRETORIA

PROMOTOR: Dr. J.W. van Rooyen

MEDE-PROMOTOR: Prof. Dr. J.L. Beckmann

2017



UNIVERSITEIT VAN PRETORIA

VERKLARING VAN OORSPRONKLIKHEID

Student se volle name: **Johan Hendrik Kruger**

Studentenommer: **28369565**

Verklaring

1. Ek verstaan wat plagiaat is en is bewus van die Universiteit se beleid in hierdie verband.
2. Ek verklaar dat hierdie proefskrif oorspronklike werk is. Indien ander mense se werk gebruik is (hetsy uit 'n gedrukte bron, die internet of enige ander bron) is dit behoorlik erken en is daarna verwys in oorstemming met die departementele vereistes.
3. Ek het nie werk wat voorheen deur 'n ander student of enige ander persoon geskep is, gebruik om dit as my eie in te dien nie.
4. Ek het nie en sal nie toelaat dat enigiemand my werk kopieer met die bedoeling om dit as sy/haar eie werk aan te bied nie.

STUDENT SE HANDTEKENING

PROMOTOR SE HANDTEKENING

MEDE-PROMOTOR SE HANDTEKENING



**UNIVERSITEIT VAN PRETORIA
UNIVERSITY OF PRETORIA
YUNIBESITHI YA PRETORIA**

Faculty of Education

RESEARCH ETHICS COMMITTEE

CLEARANCE CERTIFICATE	CLEARANCE NUMBER: <u>EM 15/04/04</u>
DEGREE AND PROJECT	PhD Persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief
INVESTIGATOR	Mr JH Kruger
DEPARTMENT	Education Management and Policy Studies
APPROVAL TO COMMENCE STUDY	16 November 2015
DATE OF CLEARANCE CERTIFICATE	27 July 2017

CHAIRPERSON OF ETHICS COMMITTEE: Prof L Ebersohn

CC
Ms B Swarts
Dr JW van Rooyen
Dr JL Beckmann

This Ethics Clearance Certificate should be read in conjunction with the Integrated Declaration Form (D08) which specifies details regarding:

- Compliance with approved research protocol,
- No significant changes,
- Informed consent/assent,
- Adverse experience or undue risk,
- Registered title, and
- Data storage requirements.

OPGEDRA AAN

Mariëtte, Ané en Johan

DANKBETUIGINGS

Aan ons Hemelse Vader die eer, lof en dank vir die genade wat Hy aan my bewys het om die studie te voltooi.

My opregte dank en waardering word aan die volgende persone en instansies betuig:

- My studieleiers, Dr. J.W. van Rooyen en Prof. J. L Beckmann vir hul bekwame leiding, hulp, vriendelikheid en geduld wat hoog op prys gestel word; dit was vir my 'n voorreg om saam met onderwysleiers van u formaat te werk.
- My eggenote, Mariëtte, en kinders, Ané en Johan, vir ondersteuning, aanmoediging en begrip.
- Prof. Tinus Kühn vir die deeglike taalversorging.
- Die Gautengse Departement van Basiese Onderwys wat toestemming vir hierdie studie verleen het.
- Al die deelnemers met wie ek onderhoude kon voer. Sonder u deelname sou hierdie studie nie moontlik gewees het nie.

ABSTRAK

Die Wet op Openbare Dienste 30 van 2007 maak vir nasionale en provinsiale departemente voorsiening. Hiervolgens het elke provinsie sy eie basiese onderwysdepartement. Provinsiale onderwysdepartemente word in distrikskantore onderverdeel wat 'n belangrike rol in die kommunikasie tussen die provinsiale hoofkantore en die onderwysinstellings onder hul jurisdiksie speel. Die taak van die onderwys-distrikskantoorampnare is om met skoolhoofde en opvoeders saam te werk om onderrig en leer te bevorder en om bestuurshulp en professionele hulp te verleen ten einde uitnemendheid in onderrig en leer te bereik. Volgens die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan (2011) word onderwysdistrikskantore as sub-strukture van 'n Provinsiale Departement van Basiese Onderwys beskou. Die onderwysdistrikskantoor verteenwoordig die Provinsiale Onderwysdepartement in die dag tot dag administrasie en professionele funksionering van skole. Aangesien die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 glad nie voorsiening vir onderwysdistrikskantore maak nie, kan afgelei word dat onderwysdistrikskantore se bestaan suiwer daarop gemik is om die Hoof van die Provinsiale Onderwysdepartement in die uitvoering van sy / haar pligte by te staan. Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan vir 2030 stel dit ten doel dat distrikte bepaalde ondersteuning aan skole moet verleen om tot die verbetering van onderwyspraktyk binne die skole by te dra en te verseker dat kommunikasie en die deel van informasie met skole en gesaghebbendes geskied. Hierdie kwalitatiewe studie is vanuit 'n interpretatiewe paradigma gedoen met die doel om persepsies van onderwys-distrikskantoorampnare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief te ondersoek. Die navorsing dra by tot die begrip van die rol en verantwoordingspligtigheid wat op onderwysdistrikskantoor-ampnare met betrekking tot die finansiële aangeleentede van openbare skole rus, en maak aanbevelings vir praktykbevordering en verdere navorsing.

ABSTRACT

The Public Service Act 30 of 2007 provides for national and provincial departments. In terms of this act each province has its own basic education department. Provincial Departments of Basic Education are sub-divided into district offices that play an important role in the communication between the provincial head office and the educational institutions under its authority. The task of the district office is to collaborate with school principals and educators to promote instruction and learning and to render management and professional support to achieve excellence in instruction and learning. According to the National Development Plan of the National Planning Commission (2011) education district offices are regarded as sub-structures of the Provincial Department of Basic Education. The district office represents the Provincial Education Department in the day-to-day administrative and professional functions of schools. Since the South African Schools Act does not make any provision for district offices, one may conclude that the brief of district offices is only to assist the head of the Provincial Department of Basic Education in the performance of his / her duties. According to the National Planning Commission National Development Plan for 2030 the district office has to provide support to schools to improve educational practices in schools and to ensure that communication and the sharing of information with schools and authorities occur.

This qualitative study was conducted from an interpretative paradigm with the purpose of investigating the education law perspectives on the role of education district office officials with regard to the finances of public schools.

The research contributes to the understanding of the role and responsibility of the education district office officials regarding the finances of public schools and makes recommendations for practice advancement and further research.

SLEUTELBEGRIPE

Sleutelbegrippe wat in die navorsing voorkom:

Beleide	Finansiële verantwoordingspligtigheid
Gemene reg	Grondwet
Openbare fonds	Openbare skool
Privaatfonds	Proklamasies
Regsaanspreeklikheid	Regsbevoegdheid
Regspersoon	Regspreek
Regshandeling	Regulasies
Skoolfonds	Skoolgeld
Staatsorgaan	Staatsorgane as regspersone
Verantwoordingspligtigheid	Wetgewing

KEY CONCEPTS

Key concepts addressed in the research:

Accountability	Case law
Common law	Constitution
Financial accountability	Juristic person
Legal act / conduct	Legal capacity
Legal liability	Legislation
Organ of state	Organs of state as juristic persons
Policy	Private fund
Proclamations	Public fund
Public school	Regulations
School fees	School funds

EK HAAT
VOUTE

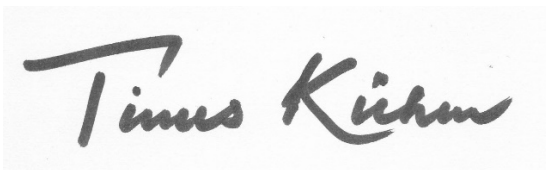
TK TAALDIENS
REDIGERING | PROEFLEES | VERTALING

Prof. Dr. Tinus Kühn
+27 82 303 5415 | tinus.kuhn@gmail.com

12 Julie 2017

AAN WIE DIT MAG AANGAAN

Hiermee verklaar ek, die ondergetekende, dat die proefskrif met die titel **Persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief** deur **Johan Hendrik Kruger** deur my redigeer is. Dit is die kandidaat se verantwoordelikheid om die regstellings te doen.

A handwritten signature in black ink that reads "Tinus Kühn". The signature is written in a cursive style with a large initial 'T' and a prominent flourish under the 'n'.

Prof. Tinus Kühn

AFKORTINGS

DBO	Departement van Basiese Onderwys (nasionaal)
DH	Hoof van provinsiale departement van onderwys / Departementshoof
FEDSAS	Federasie van Beheerliggame van Suid-Afrikaanse Skole
GDO	Gauteng Departement van Onderwys
IDSO	Institutional Development and Support Officer
LUR	Lid van die Uitvoerende Raad
NNSBS	Nasionale Norme en Standaarde vir die Befondsing van Skole
OKOD	Oos-Kaapse onderwysdepartement
PAJA	Promotion of Administrative Justice Act no 3 of 2000
POD	Provinsiale Onderwysdepartement
SASW	Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996
WKOD	Wes-Kaapse onderwysdepartement
WOFB	Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999

INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1: INLEIDING	1
Agtergrond.....	1
1.1 Rasionaal.....	6
1.2 Probleemstelling en navorsingsvrae	7
1.3 Verklaring van sleutelbegrippe.....	8
1.4 Doel van die navorsing	9
1.5 Die bydrae van die studie	9
1.6 Steekproef	9
1.7 Navorsingsverloop.....	9
1.8 Opsomming	10

HOOFSTUK 2: REGSRAAMWERK	11
Agtergrond.....	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Konsepverklaring	14
2.2.1 Grondwet	14
2.2.2 Gemene reg.....	15
2.2.3 Regspraak.....	15
2.2.4 Wetgewing	16
2.2.5 Regulasies, proklamasies en beleide	18
2.2.6 Regshandeling.....	20
2.2.7 Staatsorgaan	21
2.2.8 Regspersoon	23
2.2.9 Staatsorgane as regspersone.....	24
2.2.10 Openbare skole as staatsorgane.....	25
2.3 Statutêre beheer van finansies in openbare skole.....	26
2.3.1 Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996.....	26
2.3.2 Wet op die Bestuur van Openbare Finansies 1 van 1999 (WOFB)	30
2.3.3 Wet op Nasionale Onderwysbeleid	33
2.3.4 Norme en Standaarde vir Befondsing van Openbare Skole	34
2.4 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid in openbare skole	38
2.4.1 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid: Provinsiale Onderwysdepartemente	38
2.4.2 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid: Onderwysdistrikskantore.....	40
2.4.3 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid: Openbare skole	41
2.5 Refleksie oor die inhoud van die reg	46
2.6 Opsomming	47

HOOFSTUK 3: FINANSIËLE BESTUUR IN OPENBARE SKOLE 48

Agtergrond.....	48
3.1 Demokratiesering van onderwys en selfbesturende openbare skole	48
3.1.1 Delegering in die onderwys	52
3.1.2 Desentralisasie in die onderwys	55
3.1.3 Desentralisasie vs. delegering van finansiële verantwoordingspligtigheid.....	57
3.2 Openbare skole in Suid-Afrika	58
3.2.1 Kwintielgradering van skole.....	59
3.2.2 Skole met artikel 21-funksies en skole sonder artikel 21-funksies.....	62
3.2.3 Skole sonder artikel 21 (1) (c)-funksies.....	65
3.3 Befondsing van openbare skole	67
3.3.1 Openbare fondse	67
3.3.2 Betaling van toewysings aan openbare skole.....	68
3.3.3 Privaatfondse	70
3.3.4 Onderskeid tussen skoolfonds en skoolgeld	71
3.4 Setel en pligte met betrekking tot die bestuur van finansies in openbare skole	72
3.5 Finansiële verantwoordingspligtigheid	76
3.5.1 Finansiële verantwoordingspligtigheid: Openbare skole	78
3.5.2 Finansiële verantwoordingspligtigheid: Provinsiale Onderwysdepartement	82
3.5.3 Finansiële verantwoordingspligtigheid: POD Distrikskantore	85
3.6 Kritiese perspektief.....	86
3.6.1 Eensydige besluitneming van POD ten opsigte van geen-skoolgeldskole.....	86
3.6.2 Afdwing van riglyne ten opsigte van toewysings.....	87
3.6.3 Voortdurende verslagdoening.....	90
3.7 Finansiële bestuur in openbare skole.....	91
3.7.1 Finansiële bestuur in openbare skole: Skoolbeheerliggame.....	91
3.7.2 Finansiële bestuur in openbare skole: Rol van POD.....	93

3.7.3	Finansiële bestuur: Gewone openbare skole en skole vir leerders met spesiale onderwysbehoefte	94
3.8	Opsomming	97

HOOFSTUK 4: ONDERWYSDISTRIKSKANTORE 98

Agtergrond.....	98
4.1 Inleiding	98
4.2. Organisasie van die onderwysdistrikskantoor	102
4.3 Funksies van die onderwysdistrikskantoor	105
4.3.1 Beplanning	105
4.3.2 Ondersteuning	106
4.3.3 Oorsig en verantwoordingspligtigheid	106
4.3.4 Openbare skakeling	107
4.4 Rol en funksionering van die finansiële departement in 'n Provinsiale Onderwysdepartement	109
4.5 Rol en funksionering van die finansiële departement in onderwysdistrikskantore	109
4.6 Uitdagings waarvoor die onderwysdistrikskantoor te staan kom	112
4.7 Verantwoordingspligtigheid van die onderwysdistrikskantoor	113
4.8 Rol en verantwoordingspligtigheid van die kantoorgebaseerde opvoeder.....	114
4.9 Kritiese refleksie oor die rol van die onderwysdistrikskantoor.....	115
4.9.1 Legaliteit van die onderwysdistrikskantoor en die magte waaroor dit beskik.....	117
4.9.2 Desentralisering van magte en pligte	118
4.9.3 Delegering van magte en pligte	121
4.10 Opsomming	123

HOOFSTUK 5: NAVORSINGSONTWERP	125
Agtergrond.....	125
5.1 Inleiding	125
5.2 Epistemologie	125
5.2.1 Waarheid.....	126
5.2.2 Oortuiging	127
5.2.3 Werklikheid	127
5.2.4 Kennis.....	128
5.2.5 Samevattend	128
5.3 Navorsingmetodologie	129
5.3.1 Paradigma	129
5.3.2 Benadering.....	130
5.3.3 Gevallestudie	131
5.3.4 Steekproef.....	134
5.3.5 Verloop van die navorsing	137
5.4 Data-insameling.....	137
5.4.1 Semi-gestruktureerde onderhoude	138
5.4.2 Dokumentanalise	141
5.4.3 Metode wat gevolg is.....	142
5.5 Data-analise	143
5.6 Geldigheid en betroubaarheid	146
5.6.1 Terugvoer aan deelnemers	147
5.6.2 Gebruik van verskillende bronne.....	148
5.6.3 Volhou van betroubaarheid en vertroulikheid	148
5.6.4 Voorkoming van vooroordele	148
5.6.5 Deelnemers.....	148
5.7 Etiese oorwegings.....	149
5.8 Konseptuele raamwerk	149

5.8.1	Verantwoordingspligtigheid (Engels: <i>accountability</i>).....	150
5.8.2	Verantwoordelijkheid (Engels: <i>responsibility</i>).....	151
5.8.3	Delegering.....	152
5.8.4	Desentralisasie.....	153
5.8.5	Opsommend.....	154
5.9	Beperkinge.....	154
5.10	Opsomming.....	155

HOOFSTUK 6: DATA-ANALISE EN INTERPRETASIE	156
Agtergrond.....	156
6.1 Inleiding	156
6.2 Ontwerp van onderhoudvraelyste en onderhoude	157
6.2.1 Struktuur van die vraelys	157
6.2.2 Onderhoude	158
6.2.3 Temas	159
6.3 Interpretasie van data	162
6.3.1 Uiteensetting van deelnemers.....	162
6.3.2 Begripsverklaring: Verantwoordingsplig	163
6.3.3 Konteks van ondersoek: Onderwysregsraamwerk.....	165
6.3.4 Openbare fondse in openbare skole	167
6.3.5 Onderskeid tussen artikel 37- en artikel 39-fondse	173
6.3.6 Verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar	177
6.3.7 Rol van openbare skole se kwintielgradering.....	182
6.3.8 Verantwoordingspligtigheid van 'n openbare skool ten opsigte van die skool se finansies / finansiële bestuur.....	183
6.3.9 Die verhouding tussen openbare skole en onderwysdistrikskantore met betrekking tot die finansies van 'n openbare skool.....	184
6.4 Opsomming	187

HOOFSTUK 7: OORSIG, BEVINDINGE, AANBEVELINGS EN 189

GEVOLGTREKKINGS 189

Agtergrond.....	189
7.1 Oorsig.....	189
7.2 Bevindinge	190
7.2.1 Onderwysregsraamwerk waarbinne die onderwys-distrikskantoramptenare funksioneer	191
7.2.2 Bevoegdhede van onderwys-distrikskantoramptenare ten opsigte van die finansies van 'n openbare skool.....	191
7.2.3 Fondse in openbare skole	192
7.2.4 Verantwoordingspligtigheid	193
7.2.5 Finansiële toewysings aan openbare skole	194
7.2.6 Kwintielgradering van 'n openbare skool	194
7.3 Gevolgtrekkings	194
7.4 Aanbevelings.....	195
7.4.1 Aanbevelings met die oog op praktykverbetering	195
7.4.2 Aanbevelings met die oog op verdere navorsing	197
7.5 Bydrae van die navorsing	198
7.6 Slot.....	198

ADDENDUM A: ONDERHOUDVRAE.....	200
ADDENDUM A1: INTERVIEW QUESTIONS	203
ADDENDUM B: REQUEST TO CONDUCT RESEARCH.....	206
ADDENDUM C: CONSENT TO PARTICIPATE	208
ADDENDUM D: GDE AMENDED APPROVAL LETTER	209
LITERATUURVERWYSINGSLYS.....	210
Geskrewe bronne	210
Hofsake	221
Webgebaseerde bronne	223

LYS VAN FIGURE

Figuur 1.1: Struktuur van die Departement van Basiese Onderwys.....	5
Figuur 2.1: Skematiese voorstelling van die Suid-Afrikaanse Regstelsel.....	11
Figuur 2.2: Skematiese voorstelling van die Suid-Afrikaanse regstelsel.....	12
Figuur 2.3: Skematiese voorstelling van onderwysreg se posisie in die Suid-Afrikaanse regstelsel.....	13
Figuur 4.1: GDO se makrostruktuur.....	101
Figuur 4.2: Distrikstrukture.....	104
Figuur 4.3: Skematiese voorstelling van die sleutelrolle van onderwysdistrikskantoor.....	106
Figuur 4.4: Plek van die kring en kringbestuurder.....	108
Figuur 4.5: Afdeling Finansies en Administrasie.....	111
Figuur 5.1: Skematiese voorstelling van data-analise.....	145
Figuur 5.2: Diagrammatiese voorstelling van die konseptuele raamwerk waarbinne die studie geskied.....	154
Figuur 6.1: Uiteensetting van deelnemers.....	158
Figuur 6.2: Deelnemende skoolhoofde se ervaring in jare.....	162
Figuur 6.3: Deelnemers wat in onderwysreg gespesialiseer het se ervaring in jare.....	163
Figuur 6.4: Distrikskantooramptenare verantwoordelik vir finansies se ervaring in jare.....	163
Figuur 6.5: Openbare fondse in openbare skole.....	170

LYS VAN TABELLE

Tabel 2.1: Onderwysbegroting en onderverdeling 2010 / 11 tot 2016 / 17.....	36
Tabel 2.2: Nasionale teiken tabel vir skool toelae.....	37
Tabel 3.1: Nasionale armoedever spreidingstabel.....	60
Tabel 3.2: Nasionale teikens vir skooltoewysings.....	61
Tabel 3.3: Verskille tussen skole met en sonder artikel 21 (1) (c)-funksies.....	64
Tabel 3.4: Gekonsolideerde staatsbesteding ten opsigte van Basiese Onderwys en Verdere Onderwys en Opleiding (VOO) vir 2014 / 2015 tot 2017 / 2018.....	68
Tabel 6.1: Fases en stappe vir die identifisering en analisering van temas.....	160
Tabel 6.2: Wetgewing waarbinne onderwysdistrikskantoor-amptenare funksioneer.....	167

HOOFSTUK 1: INLEIDING

Agtergrond

“Skole sukkel omdat OKOD (Oos-Kaapse onderwysdepartement) nie geld gee” (Die Burger, 1 Februarie 2017).

“Meer as 80% van skole in Limpopo het nog geen geld van die Provinsiale Departement van Onderwys ontvang nie”.

“Sommige van die skole se bankrekenings gaan nou gesluit word omdat daar geen fondse meer in is nie”.

“Niemand aanvaar verantwoordelikheid nie. As jy met die provinsiale departement praat sê hulle net hulle hande is afgekap – dit is nou ’n nasionale aangeleentheid.”

“Kwintiel Rangskikking: ... alle skole in kwintiele 1, 2 en 3 is ‘Geen fooi’ skole.”

Min gepubliseerde navorsing bestaan oor onderwysdistrikskantore – aldus Roberts (http://jet.org.za/publications/research/Roberts_District_Development.pdf Geraadpleeg 2015-08-05)

Mediaberigte en departementele omsendskrywes soos hierbo genoem, skep die persepsie van konflik tussen onderwysdistrikskantore en openbare skole. Hofsake soos *Hoër Tegniese Skool Sasolburg en ’n andere v Die Lid van die Uitvoerende Raad vir Onderwys: Vrystaatse Provinsie en 2 ander Saak nommer 1172/2010* versterk dié persepsie. Die weerhouding van finansiële toewysings aan skole deur distrikskantore het gelei tot ’n dringende hofaansoek in 2009 tot die Vrystaatse hooggeregshof waarin die Gekombineerde Skool Taaibos op Sasolburg sy beheerliggaam, die Intermediêre Skool Ebenhaesershoogte op Wepener en sy beheerliggaam die premier van die Vrystaat, die LUR vir onderwys en onderwyshoof voor die hof daag oor agterstallige oorbetalings van geld. Hierdie hofaansoek dra verder tot die

vraagstuk oor die rol en verantwoordingsplig van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van finansies in openbare skole by.

Gebrekkige wetgewing en riglyne lei daartoe dat nóg skole, nóg onderwysdistrikskantore seker van die spesifieke rol van die onderwys-distrikskantooramptenare met betrekking tot die finansies van openbare skole is. 'n Openbare skool (wat meer volledig in Hoofstuk 2 bespreek word) is 'n onafhanklike regspersoon met die reg om die draer van regte en pligte te wees. Barry (2006:23) wys daarop dat die openbare skool met 'n redelike mate van onafhanklikheid van provinsiale onderwysdepartemente se beheer funksioneer. Openbare skole kan kontrakte sluit, eiendom besit en beskik oor die wetlike kapasiteit om in die skool se naam te dagvaar of gedagvaar te word (Barry 2006:24).

Openbare skole se finansiële bronne is privaatfondse en openbare fondse. Die openbare fonds-toewysing wat openbare skole vanaf provinsiale onderwysdepartemente ontvang, word deur beleidsregulasies bepaal. Wetgewing, regulasies, proklamasies en beleidsdokumente wat betrekking op openbare skole (onderwysregperspektief) het, gee riglyne oor die finansiële beheer en aanwending in openbare skole (Raadpleeg Hoofstuk 3). Die onderwysdistrikskantoor beskik oor gedelegeerde bevoegdhede wat in die struktuur van openbare onderwys (Raadpleeg Figuur 4.2 op bladsy 104) as tussenganger tussen die openbare skool en provinsiale onderwysdepartement funksioneer. Persepsies bestaan onder openbare skole oor die rol en verantwoordingsplig van onderwysdistrikskantore se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole wat in hierdie studie ondersoek word.

Die Wet op Openbare Dienste 30 van 2007 (Republiek van Suid-Afrika 2007) maak vir nasionale en provinsiale departemente voorsiening. Hiervolgens het elke provinsie sy eie onderwysdepartement. Onder die gemelde wetgewing het die Nasionale Departement van Basiese Onderwys (hierna DBO) sy ontstaan aan die verdeling van die Departement van Onderwys in 2009 in die Departemente van Basiese Onderwys en Hoër Onderwys en Opleiding te danke. (Raadpleeg Figuur 1.1 op bladsy 5 vir 'n eie voorstelling van die struktuur van die Departement van Basiese Onderwys). Die Wet op Openbare Dienste maak egter nie voorsiening vir die wyse waarop afsonderlike provinsiale onderwysdepartemente hul operasionele funksionering moet organiseer nie. Elke Provinsiale Departement van Onderwys

(Hierna POD) kan gevolglik sy eie organisasiestruktuur vestig (Raadpleeg Figuur 4.1 op bladsy 101 – GDO se Makro Struktuur).

Volgens artikels 2, 3 en 4 van die Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996 (Republiek van Suid-Afrika 1996c) is die DBO primêr verantwoordelik vir die bepaling van nasionale onderwysbeleid. Daar is nege Provinsiale Departemente van Onderwys. Elke POD funksioneer kragtens provinsiale onderwyswetgewing en beleidsdokumente sowel as nasionale onderwyswetgewing. Die nege POD's is Gauteng, KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga, Noordwes, Noord-Kaap, Oos-Kaap, Vrystaat en Wes-Kaap. Hoewel die verskillende provinsies min of meer dieselfde organisasiestrukture volg, kan daar wel verskille tussen hulle voorkom. (In hierdie studie word daar op die organisasiestruktuur van die Gauteng Onderwysdepartement (hierna GDO) gefokus

(<http://www.education.gpg.gov.za/AboutUs/Pages/organogram.aspx> Geraadpleeg 2014-04-05).

POD's word in distrikskantore onderverdeel wat 'n belangrike rol in die kommunikasie tussen die provinsiale hoofkantore en die onderwysinstellings onder hul jurisdiksie speel. Die taak van die onderwys-distrikskantoorampnare is om met skoolhoofde en opvoeders saam te werk om onderrig en leer te bevorder, om bestuurshulp en professionele hulp te verleen ten einde uitnemendheid in onderrig en leer te bereik (Department of Basic Education 2013). Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan (2011)

(<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf> Geraadpleeg 2014-04-05) beskou 'n onderwys-distrikskantoor as 'n sub-struktuur van 'n POD, onmiddellik onder die provinsiale hoofkantoor in die hiërargiese samestelling van die POD. Die onderwysdistrikskantoor verteenwoordig die POD's in alle dag tot dag administrasie en professionele handeling van skole en het gedelegeerde gesag vanaf die POD. Die distrikskantore lewer dienste aan die onderwysinstellings (openbare skole) waarvoor die onderwysdistrikskantoor verantwoordelik is

(<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf> Geraadpleeg 2014-04-05).

Onderwyswetgewing soos die Suid-Afrikaanse Skolewet no. 84 van 1996, die Wet op Nasionale Onderwysbeleid no. 27 van 1996 en provinsiale onderwyswetgewing vorm die gronde vir 'n regsraamwerk vir skoolbeheer in Suid-Afrika, dien as onderwysregperspektief vir hierdie studie, en maak nie voorsiening vir die bestaan van onderwysdistrikskantore nie¹. Die gebrek aan wetgewing lei daartoe dat nóg skole, nóg distrikskantore seker van die onderwysdistrikskantoorampptenare se spesifieke rol met betrekking tot die finansies van openbare skole is.

¹ Raadpleeg Hoofstuk 2 vir meer volledige bespreking



Figuur 1.1: Struktuur van die Departement van Basiese Onderwys (eie voorstelling)

1.1 Rasionaal

Volgens die Nasionale Norme en Standaarde vir die Befondsing van Skole (Republiek van Suid-Afrika 2011a) (hierna NNSBS) moet skole ingevolge die gewysigde Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999 (hierna WOFB) (Republiek van Suid-Afrika 1999) fondse wat in hul bankrekening inbetaal word op 'n effektiewe en deursigtige wyse bestuur. Aangesien die begrippe *skool*, *openbare skool* en *skoolbeheerliggaam* nie in Skedule 1 van die Staatsdienswet 103 van 1994 (Republiek van Suid-Afrika 1994) of in Skedules 1, 2 of 3 van die WOFB gelys word nie en openbare skole nie deel van die parlement of provinsiale wetgewers is nie, kan daar afgelei word dat die WOFB nie op openbare skole van toepassing is nie. Skedule 4 van die WOFB sluit ook fondse wat deur die Suid-Afrikaans Skolewet gereguleer word spesifiek uit.

Die hoof van die onderwysdepartement is kragtens artikel 36 van die WOFB die rekenpligtige beampte van die provinsiale onderwysdepartement. Die WOFB stipuleer die algemene verantwoordelikhede van die rekenpligtige amptenaar wat verplig is om kontrole maatreëls in te stel om toe te sien dat alle staatsfondse wat aan openbare skole oorbetaal word, aangewend word vir die doeleindes waarvoor dit toegeken is, en dat behoorlike verslagdoening geskied.

Beheerliggame van openbare skole het kragtens artikels 20 (1) (g) en 36 tot 43 van die Suid-Afrikaanse Skolewet no. 84 van 1996 (hierna SASW) (Republiek van Suid-Afrika 1996b) die verpligting om fondse van skole te bestuur. Ten spyte van die uitspraak deur regters Moseneke en Mynhardt in die hofsaak van *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)* waarin bevestig is dat die skoolbeheerliggaam 'n kollektiewe rekenpligtige verantwoordingsplig met rekende die bestuur van die skool se finansies het, moet skole verslag oor die betaling van munisipale rekeninge, oor die aanwending van toewysings / subsidies wat die Staat aan skole betaal, lewer en ook jaarliks geouditeerde finansiële state by onderwysdistrikskantore inhandig.

In die saak *KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others (2013)* wys die konstitusionele hof, by monde van regter Cameron daarop dat hoewel die kennisgewing van die onderwysdepartement om 'n bepaalde finansiële

toewysing aan [onafhanklike] skole te betaal, nie as 'n kontrak tussen die skool en die departement geag kan word nie, die kennisgewing wel 'n openbaarmaking van 'n belofte is om die toewysing aan die skool te betaal. Die hof wys daarop dat, gebaseer op vertroue, verantwoordbaarheid en redelikheid, dit 'n konstitusionele regsbeginsel is dat 'n openbare amptenaar wat onderneem het om 'n bepaalde finansiële toewysing aan 'n ontvanger oor te betaal die bedrag nie eensydig mag verminder of betaling kan aanpas nie. Regter Froneman steun die redenasie van die uitspraak dat dit billik en regverdig is dat die belofte van 'n finansiële toewysing wat deur die Departement gemaak is, afdwingbaar is (*KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others (CCT 60/12) [2013] ZACC 10; 2013 (6) BCLR 615 (CC); 2013 (4) SA 262 (CC) (April 2013)*). In die lig van bogenoemde ontstaan vrae oor die rol van die onderwysdistrikskantore met betrekking tot die finansies van openbare skole.

1.2 Probleemstelling en navorsingsvrae

POD's word onderverdeel in distrikskantore wat 'n betekenisvolle rol in die kommunikasie tussen die provinsiale hoofkantore en die onderwysinstellings onder hul jurisdiksie speel.² Nóg skole, nóg distrikskantore is seker van die onderwys-distrikskantooramptenare se spesifieke rol met betrekking tot die finansies van openbare skole. Hierdie studie ondersoek die persepsie van die rol van onderwys-distrikskantooramptenare met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regperspektief.³

Die studie is gerig deur die volgende primêre navorsingsvraag:

Wat is die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regperspektief?

Om die primêre navorsingsvraag te beantwoord, is die onderstaande sekondêre navorsingsvrae aan die orde gestel:

² Raadpleeg Paragraaf 1.1 en Hoofstuk 4

³ Onderwyswetgewing wat die gronde vorm vir 'n regsraamwerk vir skoolbeheer in Suid-Afrika dien as onderwysregperspektief vir die studie

- Wat is die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoor-amptenare ten opsigte van openbare fondse in openbare skole?
- Wat is die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoor-amptenare ten opsigte van nie-openbare fondse in openbare skole?
- Wat is die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoor-amptenare ten opsigte van finansiële beheer in openbare skole?
- Wat is die rol van openbare skole se kwintielgradering in die regs aanspreeklikheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van openbare skole se finansies?

1.3 Verklaring van sleutelbegrippe

Die onderstaande sleutelbegrippe word in die volgende hoofstuk in detail verklaar. Raadpleeg asseblief die ooreenstemmende paragrawe in Hoofstuk 2 soos hier aangedui.

2.2.1	Grondwet
2.2.2	Gemene reg
2.2.3	Regspraak
2.2.4	Wetgewing
2.2.5	Regulasies
2.2.5	Proklamasies
2.2.5	Beleide
2.2.6	Regshandeling
2.2.7	Staatsorgaan
2.2.8	Regspersoon
2.2.9	Staatsorgane as regspersone

1.4 Doel van die navorsing

Die navorsings doelwit is om vas te stel wat die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsprospektief is.

1.5 Die bydrae van die studie

Die studie behoort 'n betekenisvolle bydrae oor die rol van die onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van finansies van openbare skole te lewer en aanleiding tot verdere studie oor die verantwoordingspligtigheid, rol en funksie van sodanige amptenare ten opsigte van finansies in openbare skole te gee. Die persepsies wat onder rolspelers in die onderwys oor onderwysdistrikskantore bestaan, word aangespreek en behoort duidelikheid te bring oor die rol al dan nie, wat die onderwys-distrikskantooramptenare met betrekking tot finansies in openbare skole vervul.

1.6 Steekproef

Die teikenpopulasie vir hierdie studie is finansiële direkteure in distrikskantore, onderwysregkenners en skoolhoofde. Dit is nie moontlik om met al die direkteure, hoofde, onderwysregkenners en regsgeleerdes onderhoude te voer nie; daarom is 'n steekproef van die populasie geneem (Raadpleeg paragraaf 5.3.4 vir 'n meer volledige bespreking).

1.7 Navorsingsverloop

In die vorige paragrawe is aandag aan die rasionaliteit vir en die aktualiteit van die studie, die navorsingsprobleem en die doelstellings van die studie gegee.

In Hoofstuk 2 word die regsraamwerk en die statutêre beheer van finansies in openbare skole wat in dié studie gebruik is, omskryf. Dit sluit begrippe soos *staatsorgaan*, *regspersoon* en *gemene reg* in.

Hoofstuk 3 handel oor openbare skole en finansiële bestuur. Onderskeid word getref tussen openbare skole met artikel 21 bevoegdheid en dié daar sonder. Kwintielgradering van skole word onder die loep geneem en daar word vlugtig na die Nasionale Norme en Standaarde se nasionale toewysings aan openbare skole in die verskeie kwintiele verwys.

Hoofstuk 4 word aan onderwysdistrikskantore gewy. Aandag word aan die rol, organisasie, funksionering en verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar geskenk. Daar word vlugtig na die uitdagings waarvoor die onderwys-distrikskantooramptenaar te staan kan kom, gekyk.

Hoofstuk 5 fokus op die navorsingsontwerp wat die navorsingsmetode, data-insameling asook die konseptuele raamwerk waarbinne die studie plaasgevind het, insluit. Etiese oorwegings en beperkinge van die navorsing word aangespreek.

Hoofstuk 6 word aan die analise en interpretasie van die ingesamelde data gewy. Die struktuur van die vraelys, demografie van die deelnemers, oorkoepelende temas en ontleding van die data word hier hanteer.

Die finale hoofstuk (Hoofstuk 7) behels 'n samevatting, gevolgtrekking en aanbevelings van die navorsing. Die studie word hier afgesluit deur die betoë te geïntegreer en so die navorser in staat te stel om bevindinge en aanbevelings te maak.

1.8 Opsomming

Die agtergrond wat aanleiding tot die navorsingsprobleem gee, is in Hoofstuk 1 aangespreek. 'n Kort verduideliking van die onderwysregperspektief waarbinne die studie geskied asook 'n samevattende definisie van 'n openbare skool is gegee. Die rasionaal, doel van die navorsing en navorsingsverloop, asook die bydrae wat die studie lewer, is uiteengesit.

In Hoofstuk 2 word die regsraamwerk in meer detail beskou, konsepte word verklaar en die statutêre beheer oor finansies in openbare skole word bespreek.

HOOFSTUK 2: REGSRAAMWERK

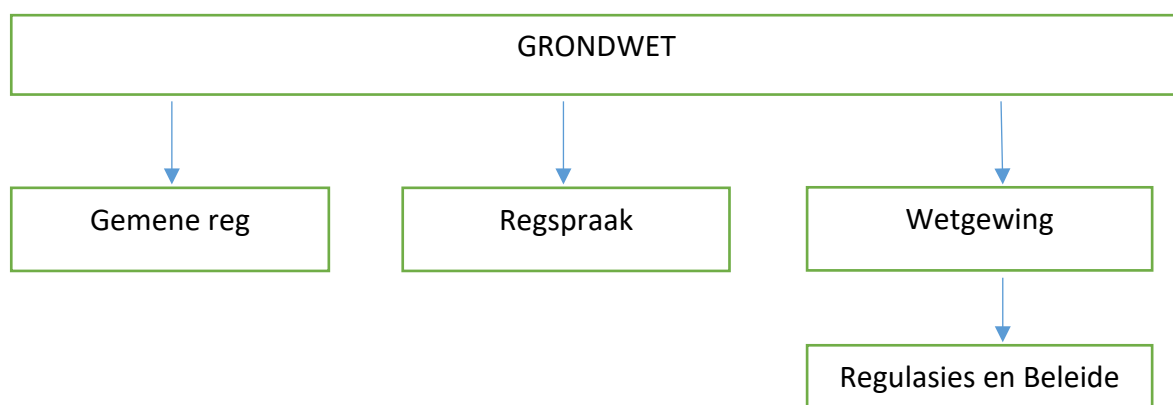
Agtergrond

In die eerste hoofstuk is die rasionaal vir die studie, die probleemstelling en navorsingsvrae en navorsingsverloop aangespreek. Hoofstuk 2 handel oor die regsraamwerk waarbinne die onderwys in Suid-Afrika beheer word en oor die statutêre beheer van finansies in openbare skole.

2.1 Inleiding

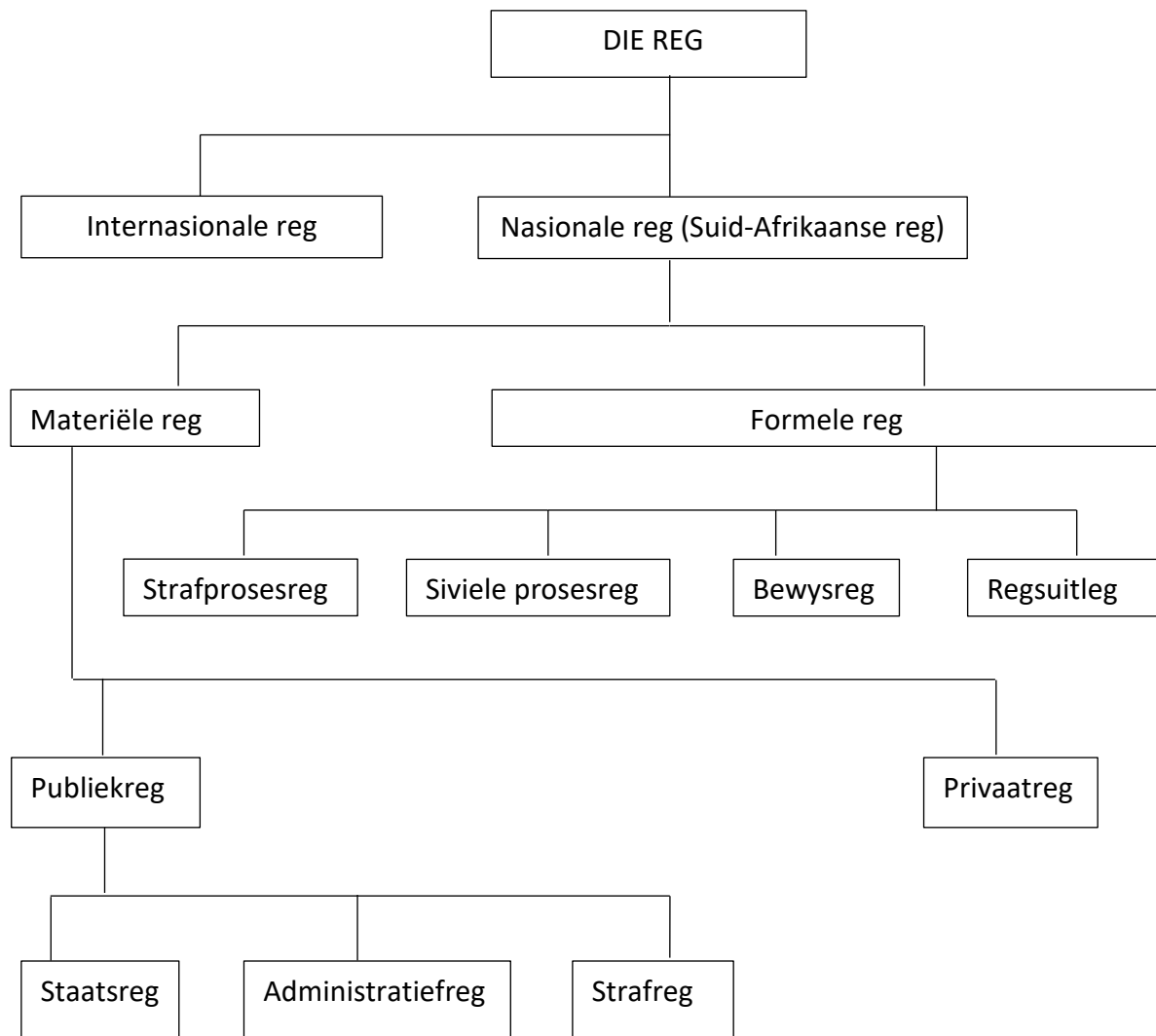
'n Regsraamwerk word beskou as 'n breë stelsel van reëls wat beheer oor besluitneming, verhoudingsooreenkomste en wette uitoefen (<https://www.translegal.com/legal-english-dictionary/> Geraadpleeg 2015-06-01). Volgens Barry (2006:7) vorm die Grondwet, die Suid-Afrikaanse Skolewet nr. 84 van 1996, die Wet op Nasionale Onderwysbeleid no. 27 van 1996 en onderwyswetgewing wat deur die nege provinsies geformuleer is, die gronde vir 'n regsraamwerk vir skoolbeheer in Suid-Afrika.

Die regsraamwerk en die posisie van onderwysreg in die Suid-Afrikaanse regstelsel word skematies in Figuur 2.1 en Figuur 2.2 uiteengesit.



Figuur 2.1: Skematiese voorstelling van die Suid-Afrikaanse Regstelsel (eie voorstelling)

Figuur 2.2 is 'n aangepaste skematiese voorstelling van die indeling van die Suid-Afrikaanse regstelsel – aangepas uit Klein en Viljoen (2002:97).



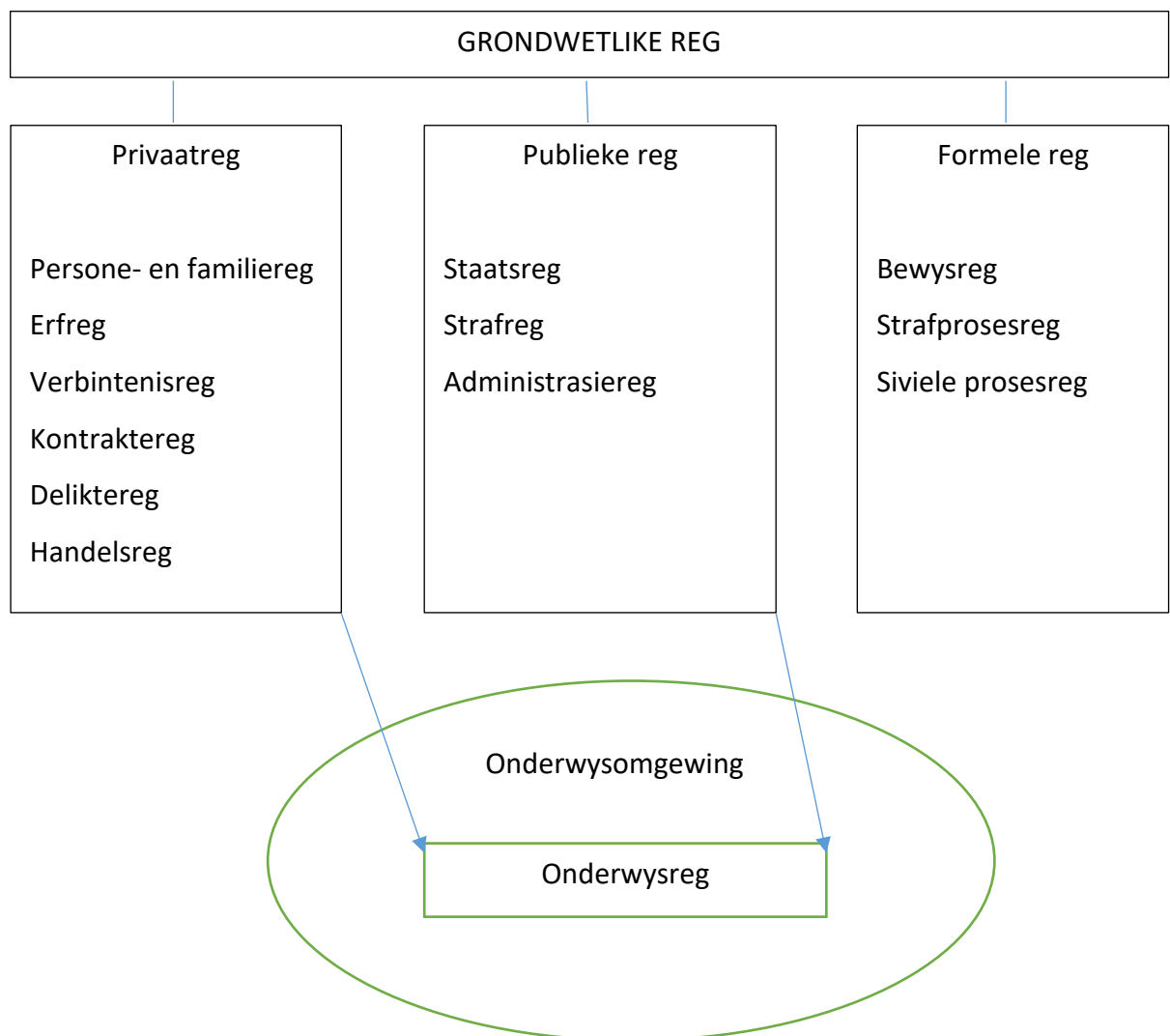
Figuur 2.2: Skematiese voorstelling van die Suid-Afrikaanse regstelsel – aangepas uit Kleyn en Viljoen (2007:97)

Die Suid-Afrikaanse regstelsel kan in verskillende fokusgroepe onderverdeel word. Soos aangetoon is figuur 2.2 word daar onderskeid gemaak tussen internasionale – en nasionale reg. Internasionale reg is reëls wat die verhouding tussen onafhanklike state beheer. Teenoor die internasionale reg staan die nasionale reg wat die regstelsel van 'n spesifieke staat is. Nasionale reg is volgens Kleyn en Viljoen (2007: 98 – 99) al die regsreëls wat in Suid-Afrika van toepassing is. Nasionale reg word onderverdeel in materiële reg (bepaal die inhoud en

betekenis van regsreëls) en formele reg (reëls wat bepaal hoe materiële reg prakties toegepas word) wat interafhanklik is.

Kleyn en Viljoen (2007:101) toon dat materiële reg verdeel word in publiekreg en privaatreë. Publiekereg bepaal die organisasie van die staat asook die verhouding tussen staatsorgane en tussen die staat en nie-staatsorgane. Privaatreë beheer die verhouding tussen verskillende regspersone (Kleyn en Viljoen, 2007:101). Hoewel privaatreë en publiekreg nie die enigste komponente is wat op die onderwys betrekking het nie, is dié mees relevante komponente vir hierdie studie.

Die posisie van onderwysreg in die Suid-Afrikaanse regstelsel word in Figuur 2.3 skematies voorgestel.



Figuur 2.3: Skematiese voorstelling van onderwysreg se posisie in die Suid-Afrikaanse regstelsel (Eie voorstelling)

Onderwysreg in Suid-Afrika vertoon Gemenerereg beginsels. Wanneer regsbeginsele op onderwys van toepassing gemaak word, word dit nie onderwysbeginsele nie, maar bly regsbeginsele wat bydrae tot die kennis oor onderwysreg (Beckmann en Prinsloo: 2015). Privaterereg en Publieke reg beïnvloed die onderwysreg en gevolglik die onderwysomgewing.

2.2 Konsepverklaring

2.2.1 Grondwet

Die Grondwet is die oppergesag in Suid-Afrika en beheer primêr openbare onderwys in Suid-Afrika (Republiek van Suid-Afrika 1996a). Al die regte in die Handves van Regte is ook op onderwys van toepassing. Kragtens artikel 8 van die Grondwet is die Handves van menseregte van toepassing op wetgewende, die uitvoerende en die regsprekende gesag en alle staatsorgane.

Skedule 4 van die Grondwet verskaf groter duidelikheid oor die struktuur van regering oor die Staat. Kragtens artikel XVI word die regeringstruktuur in 'n nasionale, provinsiale en plaaslike vlak van regering verdeel. Op elke vlak van regering moet daar demokratiese verteenwoordiging wees (Artikel XVII). Artikel XVIII bepaal dat die magte en funksies van die nasionale en provinsiale regerings deur die Grondwet bepaal word. Die magte en funksies op nasionale en provinsiale regeringsvlakke sluit spesifieke en ooreenstemmende magte in sowel as die magte om funksies op ander vlakke deur delegering te verrig (Artikel XIX). Kragtens artikel XX van skedule 4 van die Grondwet moet elke vlak van regering oor voldoende toepaslike wetgewende en uitvoerende gesag beskik om optimale funksionering op elke regeringsvlak te verseker. Die verdeling van mag tussen die onderskeie regeringsvlakke moet op 'n basis wat bevorderlik is vir finansiële volhoubaarheid en effektiewe publieke administrasie geskied. Artikel XXI stel die kriteria wat moet geld in die toewysing van gesag aan nasionale en aan provinsiale regerings soos volg:

“The level at which decisions can be taken most effectively in respect of the quality and rendering of services, shall be the level responsible and accountable for the quality and the rendering of the services, and such level shall accordingly be empowered by the Constitution to do so” (Republiek van Suid-Afrika 1996a) (Hierna: Grondwet).

2.2.2 Gemene reg

Wanneer spesifieke aangeleenthede nie deur bestaande wetgewing gereguleer word nie, is gemene reg van toepassing.

Gemene reg het bindende gesag (Kleyn en Viljoen 2007:82-83). Oosthuizen, Botha, Roos, Rossouw en Smith (2014:105) beskou gemene reg as ongeskrewe (ongekodifiseerde) regsbeginsels en tradisies wat hul oorsprong in die Romeins-Hollandse reg en Britse regstelsel het. Gemene reg het met verloop van tyd by die Suid-Afrikaanse regsagtergrond en kultuur aangepas (Oosthuizen *et al.* 2014: 105). Gemene reg word nie deur die parlement bepaal nie, maar het deur gewoontes en gebruike met die verloop van tyd ontwikkel (Joubert en Prinsloo 2009:21). Volgens Joubert en Prinsloo sluit gemene reg onder meer aspekte soos redelikheid, geregtigheid, nalatigheid, gesag, regspersoon en regstatus in. Bray (1988:8) wys daarop dat beginsels soos onder andere die *ultra vires* doktrine en die beginsel van natuurlike geregtigheid (*rules of natural justice*), wat in die *audi alteram partem* en *nemo iudex in propria causa* uitgekristalliseer het, gemene reg beginsels met relevansie tot onderwysreg is. Kragtens artikel 173 van die Grondwet beskik die Grondwetlike hof, die Hoogste Hof van Appèl en ander hoër howe oor die magte om Suid-Afrikaanse gemene reg te ontwikkel. Hofuitsprake deur genoemde howe is 'n belangrike bron van gemene reg en regspraak. Oosthuizen *et al.* (2014:107) wys dat gemene reg nie staties is nie, maar ontwikkel om by veranderende omstandighede aan te pas.

2.2.3 Regspraak

Howe se taak is om regsreëls te vertolk en toe te pas. Die vertolking en toepassing van die regsreëls moet ooreenkomstig die Grondwet van 1996, in navolging van die reëls en riglyne van uitleg van wette, reëls van gemene reg en gewoontereg uitvoer. Die presedentestelsel (ook bekende as "*stare decisis*") impliseer dat vorige regspraak bindende presedente skep wat nagevolg moet word (Kleyn en Viljoen 2007:60-61). Elke hofuitspraak deur die Grondwetlike hof, Hoogste hof van Appèl of hoëre howe wat direk op onderwys betrekking het, vorm 'n basis vir toekomstige regspraak in onderwysverbandhoudende sake. Hofsake van belang vir die studie sluit onder andere die volgende in:

- *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)*. Die uitspraak bevestig die skoolbeheerliggaam se rol en verantwoordelikheid ten opsigte van 'n openbare skool se finansies in die Schoonbee-saak.
- *Minister of Education, Western Cape and Others v Governing Body, Mikro Primary School and Another 2006 (1) SA 1(SCA) 108*. In die Mikro-saak verklaar die hof wanneer 'n liggaam of funksionaris as 'n staatsorgaan funksioneer.

2.2.4 Wetgewing

Wetgewing is geskrewe reg geproklameer deur 'n persoon of 'n liggaam wat deur die Grondwet behoorlik daartoe gemagtig is. Wetgewing word deur gemagtigde staatsorgane gemaak (Joubert en Prinsloo 2009:16). Voorbeelde van wetgewing is die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 en die Gauteng Skolewet 6 van 1995. Wetgewing moet van ander regsreëls onderskei word, want wetuitlegreëls is net op wetgewing van toepassing. Artikel 2 van die Interpretasiewet 33 van 1957 verduidelik die term *wet*: Wet – beteken enige wet, proklamasie, ordonnansie, Wet van die Parlement of ander maatreël wat die krag van wet het (Republiek van Suid-Afrika 1957). Die Interpretasiewet identifiseer verskillende soorte wetgewing: wette, ordonnansies, proklamasies, verordeninge (bywette), reëls en enige ander voorskrifte met die krag van wetgewing. Artikels 101 (3) en 140 (3) van die Grondwet verwys na regulasies, proklamasies en ander instrumente van ondergeskikte wetgewing. Artikel 239 van die Grondwet omskryf wetgewing en onderskei tussen provinsiale en nasionale wetgewing. In die Grondwet beteken *nasionale wetgewing* ook ondergeskikte wetgewing wat ingevolge 'n parlements-wet gemaak is, asook wetgewing wat van krag was toe die Grondwet in werking getree het en wat deur die nasionale regering administreer word.

'n Staatsorgaan (kragtens artikel 239) is enige staatsdepartement of administrasie in die nasionale, provinsiale of plaaslike regeringsfeer, of enige ander funksionaris of instelling wat ingevolge die Grondwet of 'n provinsiale grondwet 'n bevoegdheid uitoefen of 'n funksie

verrig, of ingevolge wetgewing 'n openbare bevoegdheid uitoefen of 'n openbare funksie verrig, maar nie ook 'n hof of 'n regterlike beampte is nie.⁴

Oosthuizen *et al.* (2014:58) wys daarop dat hoewel alle vorme van wetgewing aan die Grondwet ondergeskik is, daar in die praktyk onderskeid tussen oorspronklike of primêre wetgewing en ondergeskikte of gedelegerde wetgewing getref word. Primêre wetgewing is oorspronklik in die sin dat dit deur oorspronklike outoriteit deur 'n liggaam wat daartoe gemagtig is, gepromulgeer is. Voorbeelde van die liggame sluit die parlement, provinsiale wetgewer en selfs munisipale rade in. In 'n snel-veranderende samelewing is dit nie moontlik vir parlamentswette en ander primêre wetgewing om vir alles voorsiening te maak nie. Die parlementêre wetgewing en ander vorme van oorspronklike wetgewing word gewoonlik as breë riglyne uitgereik. Ondergeskikte wetgewing is ondergeskik en onderhewig aan die oorspronklike parlementêre wetgewing. Hierdie ondergeskikte wetgewing kan as gedelegerde wetgewing beskou word. Gedelegerde magte word aan senior uitvoerende beamptes (byvoorbeeld ministers of LUR'e) toegeken wat meer omvattende detail tot die oorspronklike wetgewing deur middel van ondergeskikte wette toevoeg. Hierdie wetgewing staan as wetgewende administratiewe handeling bekend en hul geldigheid kan deur die hof getoets word. Belangrike voorbeelde van die ondergeskikte wetgewing is regulasies en proklamasies. Wetgewing in die grondwetlike orde sluit die volgende in:

- Die Grondwet van 1996.
- Wette van die parlement en gedelegerde wetgewing wat ingevolge hierdie parlementêre wetgewing uitgevaardig (Nasionale wetgewing).
- Wette van die onderskeie provinsiale wetgewers en gedelegerde wetgewing wat ingevolge provinsiale wetgewing uitgevaardig is (Provinsiale wetgewing).
- Wetgewing deur plaaslike owerhede sedert 1994 daargestel en ander regulasies en proklamasies (Botha: 2012).

Wetgewing van belang vir hierdie studie sluit die volgende in:

- Die Grondwet van 1996 as oppergesag.
- Die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 wat onderwys in Suid-Afrika reguleer.

⁴ Kyk ook paragraaf 2.2.7

- Die Wet op die Bestuur van Openbare Finansies 1 van 1999 wat leiding oor die bestuur van openbare finansies gee.
- Regulasies uitgevaardig in terme van oorspronklike / nuwe wetgewing wat hiermee verband hou.

2.2.5 Regulasies, proklamasies en beleide

2.2.5.1 Regulasies

Regulasies is reëls wat deur senior uitvoerende funksionaris (byvoorbeeld die premier of LUR, minister of die president) uitgereik word om administratiewe take binne die betrokke funksionaris se gesagsfeer te reguleer (Oosthuizen *et al.* 2014:84). Die provinsiale wetgewende vergaderings is by magte om, soos die nasionale wetgewer (hulle parlementêre eweknie) of ander funksionaris (byvoorbeeld lede van die provinsiale kabinet of die provinsiale premier), provinsiale wette deur proklamasies en regulasies aan te vul. Hierdie ondergeskikte wetgewing moet aan die voorskrifte van die oorspronklike wet voldoen. Voorbeelde van regulasies sluit die regulasies vir veiligheidsmaatreëls by openbare skole en regulasies vir die vrystelling van betaling van skoolgeld in (Oosthuizen *et al.* 2014:84). Die Nasionale Norme en Standaard vir Befondsing van Openbare Skole (hierna NNSBS) is 'n regulasie wat van belang vir die studie is aangesien dit ten doel het om aan skoolbeheerliggame riglyne met betrekking tot die aanwending van die finansiële toewysings wat openbare skole ontvang, te gee. Openbare skole moet aan onderwysdistrikskantore verslag lewer en aandui of die aanwending van die toewysings wat ontvang is volgens die riglyne geskied het. Regulasies vir die vrystelling van ouers van die betaling van skoolgeld soos vervat in die Staatskoerant 29392 van 17 November 2006 (Republiek van Suid-Afrika 2006d) is voorskriftelik. Die afdwinging van die gebruik van die regulasie het 'n direkte invloed op die skoolbeheerliggaam se verantwoordingspligtigheid teenoor die POD en ouers, maar beïnvloed ook hul magte ten opsigte van die finansiële bestuur van die skool.

2.2.5.2 Proklamasies

Botha (1996:10) beskryf 'n proklamasie as 'n regeringsaankondiging of bekendmaking van wette deur 'n funksionaris van die regering, byvoorbeeld die president. Proklamasies

verduidelik gewoonlik hoe sekere take uitgevoer moet word, bevestig die gesag van 'n spesifieke wet en moet op 'n voorgeskrewe wyse gepubliseer word (<http://www.litnet.co.za/transnasionale-konteks-in-die-regspraak-van-die-konstitusionele-hof-in-suid-afrika/> Geraadpleeg 2015-12-15).

'n Voorbeeld van 'n proklamasie volgens Oosthuizen *et al.* (2014) is die Nasionale Norme en Standaarde vir die Befondsing van Openbare Skole waarin die Minister van Basiese Onderwys die nasionale kwintiele bepaal wat deur die onderskeie provinsiale LUR'e gebruik moet word om geen-skoolgeldskole in hul provinsie te identifiseer (Oosthuizen *et al.* 2014:85). Die "*Financial regulations, framework and standard chart of accounts for public schools*" (Gauteng Departement of Education 2014) is 'n voorbeeld van 'n direktief wat deur die GDO uitgereik is.

2.2.5.3 Beleide

'n Beleid is 'n rigtinggewende beginselplan van optrede wat deur die regering of 'n ander instelling wat die bevoegdheid het om beleid te maak, aanvaar is (<http://www.businessdictionary.com/definition/policy.html> Geraadpleeg 2015-12-15). Wikipedia (<https://en.wikipedia.org/wiki/Policy> Geraadpleeg 2015-12-15) beskou beleid as 'n doelbewuste sisteem of beginsels waardeur besluite gerig word ten einde 'n rasonale uitkoms te behaal. 'n Beleid is 'n standpunt of doelwitstelling en word as 'n prosedure of protokol geïmplementeer. Beleide kan leiding gee in beide subjektiewe en objektiewe besluitneming. Beleide het ook 'n koördinerende funksie. Van Deventer en Kruger (2003:91) beskou beleide as 'n algemene plan van aksie wat saamgestel is om 'n bepaalde doel te bereik. Volgens hulle is beleidsopstelling in die onderwys die funksie van die nasionale onderwysdepartement en die onderskeie POD's. Voorbeelde van beleide sluit in die "*Learning and teaching support material policy*" (GDO, <http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/Learning%20and%20Teaching%20Support%20Material%20Policy.PDF> Geraadpleeg. 2016-05-02), "*The LTSM cataloguing policy for publishers, developers and manufacturers of library books and resources for secondary schools*" (GDO, http://www.education.gpg.gov.za/Learners/Documents/LTSM_CATALOGUING_POLICY.pdf

Geraadpleeg 2016-05-02) en Riglyne vir die Vrystelling van Ouers van die Betaling van Skoolgeld, 2006 (DBO, 2006).

Beleide is daarop gemik om verskillende interpretasies en toepassings van regulerende wetgewing uit te skakel en om 'n eenvormige stelsel ten opsigte van die wetlike vereistes, pligte en so meer daar te stel, dus om te adviseer. Beleid word volgens Oosthuizen *et al.* (2014:94) as 'n beleids-dokument of in die vorm van 'n omsendskrywe of kennisgewing gepubliseer. Oosthuizen *et al.* (2014:94) wys daarop dat werknemers van die POD volgens voorskrifte van die beleid moet optree. Die implementering van beleid deur 'n staatsorgaan word as 'n administratiewe aksie beskou en moet dus aan voorskrifte vir geldige administratiewe aksies voldoen. Volgens Joubert en Prinsloo (2009:17) is beleide nie wetgewing nie, maar administratiewe dokumentasie. Beleide wat teenstrydig met wetgewing of die Grondwet is, kan volgens Oosthuizen *et al.* (2014:94) deur 'n hof herroep word.

2.2.6 Regshandeling

’n Regshandeling is ’n handeling wat in ooreenstemming met die reg is (regmatig) en waaraan die reg ten minste sekere gevolge heg wat deur die handelende partye beoog is (Kleyn en Viljoen 2007:115). Volgens Kleyn en Viljoen (2007:114) is regsbevoegdheid die kompetensie of bevoegdheid om die draer van regte en pligte te wees – dus om ’n regspersoon te kan wees. Regsbevoegdheid is volgens Kleyn en Viljoen ’n sinoniem vir regsobjektiwiteit. Kleyn en Viljoen (2007:113) beskou ’n regspersoon of regsobjek as enige iemand of enigiets wat die draer van regte en pligte kan wees.

Volgens genoemde outeurs bestaan daar twee regsobjekte, naamlik natuurlike persone en regspersone (juridiese persone). Kleyn en Viljoen (2007:113) beskou ’n regspersoon as ’n vereniging van mense, byvoorbeeld ’n skool, ’n kerk of die Staat. ’n Regspersoon is ’n kunsmatige persoon wat losstaan van die mense wat lid van die vereniging is. Joubert en Prinsloo (2001:8) onderskei tussen natuurlike persone en juridiese persone (maatskappy of skool). Natuurlike persone tree namens ’n juridiese persoon op. Volgens Pienaar (1998:167) word ’n regspersoon in die Suid-Afrikaanse reg omskryf as 'n entiteit bestaande uit mense wat ondanks die wisseling van lede as 'n regsobjek op 'n eiesoortige wyse aan regsverkeer deelneem deur ’n draer te wees van regte en pligte afsonderlik van die regte en pligte van die individuele lede

of organe waaruit dit saamgestel is.

(http://www.nwu.ac.za/sites/www.nwu.ac.za/files/files/p-per/issuepages/1998volume1nr1/1998x1x_Pienaar_artikel.pdf Geraadpleeg 2014-04-13). 'n Voorbeeld is 'n openbare skool wat kragtens artikel 15 van die SASW 'n regs persoon is wat deur die skoolbeheerliggaam verteenwoordig word.

Samevattend kan gesê word dat regs persoonlikheid 'n begrip is wat aan sekere liggame / samelewingsverbande dieselfde of soortgelyke regsbevoegdhede verleen as dit waaroor natuurlike persone beskik. Hierdie regsbevoegdhede sluit bevoegdhede soos die volgende in:

- Om bates te besit of laste op te doen;
- om kontrakte te sluit; en
- om te dagvaar of gedagvaar te word.

2.2.7 Staatsorgaan

Hiemstra en Gonin (2008:70) onderskei tussen objektiewe reg – die stel reëls, hetsy afkomstig van wetgewende liggame of uit oorlewering – wat die Staat as bindend op sy onderdane erken en wat hy met sy mag sal afdwing, en subjektiewe reg – die bevoegdhede of aansprake wat 'n persoon toekom en wat hy regtens kan opeis uit hoofde van algemeen erkende regsreëls of 'n bindende ooreenkoms (Hiemstra en Gonin, 2008:70). In die reg word 'n regs persoon (juridiese persoon) of regs subjek as enige iemand of enigiets wat die draer van regte en pligte kan wees (Kleyn en Viljoen 2007:113) beskou. Regspersone tree as staatsorgane op indien hulle owerheids gesag uitoefen (Rautenbach 1995:77-78). Pienaar wys daarop dat 'n staatsorgaan as 'n statutêre liggaam of funksionaris omskryf kan word. Volgens Pienaar (1998: 171) is alle statutêre regspersone nie vanself sprekend staatsorgane nie, maar staatsorgane is sodanige instansies wat deel van die wetgewende en uitvoerende gesag uitmaak wat op alle regeringsvlakke (nasionale-, provinsiale of plaaslike vlak) funksioneer

(http://www.nwu.ac.za/sites/www.nwu.ac.za/files/files/p-per/issuepages/1998volume1nr1/1998x1x_Pienaar_artikel.pdf Geraadpleeg 2014-04-13).

In die Grondwet word 'n staatsorgaan ingevolge artikel 239 omskryf as:

- enige staatsdepartement of administrasie in die nasionale, provinsiale of plaaslike regeringsfeer; of
- enige ander funksionaris of instelling wat ingevolge die Grondwet of 'n provinsiale grondwet 'n bevoegdheid uitoefen of 'n funksie verrig; of ingevolge wetgewing 'n openbare bevoegdheid uitoefen of 'n openbare funksie verrig, maar nie ook 'n hof of 'n regterlike beampte is nie.

In die uitspraak in *Directory Advertising Cost Cutters v Minister for Posts, Telecommunications and Broadcasting 1996 (3) SA 800 (T)* bevind die hof dat enige liggaam of funksionaris 'n staatsorgaan is indien die liggaam of funksionaris direk of indirek deur die Staat beheer word. In die uitspraak in die Mikro-saak (*Minister of Education, Western Cape and Others v Governing Body, Mikro Primary School and Another 2006 (1) SA 1(SCA) 108*) steun die hof die toets vir 'n staatsorgaan, naamlik of 'n liggaam of funksionaris direk of indirek deur die Staat beheer word, soos beskryf in *Directory Advertising Cost Cutters v Minister for Posts, Telecommunications and Broadcasting 1996 (3) SA 800 (T)*. Die Mikro-saak uitspraak wys verder daarop dat enige inrigting wat openbare gesag uitoefen of 'n openbare funksie verrig kragtens enige wetgewing 'n staatsorgaan is.

In *Baloro and Others v University of Bophuthatswana and Others 1995 (4) SA 197* stel die hof dat 'n staatsorgaan met die staat geïntegreer moet wees as 'n orgaan wat owerheidsgesag uitoefen. Instansies wat deur wetgewing ontstaan het, is nie noodwendig 'n staatsorgaan nie. Volgens die *Baloro*-uitspraak is instansies wat openbare funksies vervul, deur die Staat ondersteun word en hul funksies in samewerking met staatstrukture verrig, staatsorgane.

Die Grondwet van Suid-Afrika (Artikel 239) beskryf staatsorgaan as enige staatsdepartement of administrasie in die nasionale, provinsiale of plaaslike regeringsfeer; of enige ander funksionaris of instelling wat ingevolge die Grondwet of 'n provinsiale grondwet 'n bevoegdheid uitoefen of 'n funksie verrig, of ingevolge wetgewing 'n openbare bevoegdheid uitoefen of 'n openbare funksie verrig (Grondwet). Alle openbare skole en onderwys-distrikskantore is staatsorgane omdat hulle openbare funksies vervul en openbare bevoegdhede (owerheidsgesag), uitoefen.

Volgens die hof se aanvanklike uitspraak in die *Mikro*-saak is 'n skoolbeheerliggaam nie 'n staatsorgaan nie. Die hof het beslis dat die skoolbeheerliggaam onafhanklik van die Staat of staatsbeheer moet funksioneer:

“... held that the first respondent (Skoolbeheerliggaam) was not an organ of state in that the first respondent was intended by the legislature to be independent of state or government control in the performance of its functions” (Minister of Education, Western Cape and Others v Governing Body, Mikro Primary School and Another 2006 (1) SA 1(SCA) 108).

Die Hoogste Hof van Appèl het, by monde van regter Streicher, in die *Mikro*-saak beslis dat Laerskool Mikro, tesame met sy beheerliggaam, 'n instelling is wat 'n openbare funksie verrig ingevolge die Wet op die bevordering van Administratiewe Geregtigheid 3 van 2000. Laerskool Mikro (en enige ander openbare skool) is volgens die Grondwet dus 'n staatsorgaan. Skoolbeheerliggame is egter nie onderworpe aan beheer van die uitvoerende gesag op nasionale, provinsiale of plaaslike vlak nie en daarom is die skool in die uitoefening van daardie funksies nie deel van enige regerings sfeer nie.

2.2.8 Regspersoon

Kleyn en Viljoen (2007:113) beskou 'n regspersoon of regsobjek as enige iemand of enigiets wat die draer van regte en pligte kan wees.

Kragtens die bepalings van artikel 15 van die SASW is elke openbare skool 'n regspersoon, en is die beheer van alle openbare skole ingevolge artikel 16 (1) in hul beheerliggame gesetel. Artikel 16 (1) van die SASW bepaal dat die beheer van elke openbare skool in die skool se beheerliggaam gesetel is en dat die beheerliggaam slegs sodanige werksaamhede en pligte mag uitvoer en oor sodanige regte beskik soos deur die SASW voorgeskryf. Die beheerliggaam is die orgaan of struktuur wat namens die regspersoon (openbare skool) handel. Die beheerliggaam is op sigself nie 'n regspersoon nie – dit is inderdaad net die struktuur waardeur die openbare skool as regspersoon handel. Alle handeling deur 'n skoolbeheerliggaam kan net namens, ten behoeve van of ten koste van die skool plaasvind. Dit is statutêr bepaal dat openbare skole regspersone is. Dít beteken dat hierdie besondere regspersoon se vermoë om as sodanig te handel, beperk word tot dit wat in die SASW bepaal word. Artikels 15 en 16 (1)

beperk die bevoegdhede van skole en hul strukture (beheerliggame) tot die verrigting van slegs daardie werksaamhede wat deur die SASW gemagtig word (<http://www.fedsas.org.za/english/Default.aspx?post=true> Geraadpleeg 2015-07-26). Regspersone tree as staatsorgane op indien hulle openbare bevoegdhede uitoefen (Pienaar 1998). Die SASW bepaal in artikel 36 dat die skoolbeheerliggaam verantwoordingspligtig vir die finansiële bestuur in openbare skole is.

2.2.9 Staatsorgane as regspersone

Regspersone tree as staatsorgane op indien hulle owerheidsgesag uitoefen (Pienaar 1998:182). Pienaar wys daarop dat *staatsorgaan* as 'n statutêre liggaam of funksionaris omskryf kan word. Alle statutêre regspersone is nie noodwendig staatsorgane nie. Staatsorgane is organisasies wat as deel van die wetgewende en uitvoerende gesag op al drie regerings sferes funksioneer.

(http://www.nwu.ac.za/files/files/per/issudrieepages/1998volume1nr1/1998x1x_Pienaar_artikelpdf Geraadpleeg 2014-04-13). Volgens Rautenbach (1995: 77-78) word grondwetlike regte verskans in gevalle waar regspersone binne die riglyne van artikel 7 (1) van die Grondwet val. Artikel 7 (1) van die Grondwet lees soos volg: Hierdie Handves van Regte is 'n hoeksteen van die demokrasie in Suid-Afrika. Dit verskans die regte van alle mense in ons land en bevestig die demokratiese waardes van menswaardigheid, gelykheid en vryheid. Die pligte wat kragtens die Grondwet op regspersone rus, bind volgens Pienaar (1998: 182) regspersone wat as staatsorgane optree. Artikel 7 impliseer dat alle regspersone wat as wetgewende en uitvoerende staatsorgane funksioneer, onderhewig is aan en gebonde is aan die voorskrifte van die handves van regte. Artikel 8 (1) van die Grondwet bevestig dat die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag en alle staatsorgane deur Hoofstuk 2 gebind word. Hoofstuk 2 van die Grondwet is kragtens Artikel 8 (2) bindend op uitoefening van enige regshandeling deur natuurlike en regspersone.

(http://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/1999/1998x1x_Pienaar_artikelpdf?sequence=3 Geraadpleeg 2015-12-17).

Die omvang van 'n regs persoon se grondwetlike pligte hou verband met die aard van die regs persoon. Pienaar (1998: 168) wys dat daar tussen die volgende soorte regs persone onderskei kan word:

- Die Staat en staatsorgane wat as regs persone optree.
- Statutêre regs persone wat ingevolge 'n algemeen-magtigende wet funksioneer en aan voorgeskrewe registrasievereistes moet voldoen alvorens regs persoonlikheid toegeken word, byvoorbeeld maatskappye ingevolge die *Maatskappywet 61 van 1973* en finansiële instellings ingevolge die *Bankwet 94 van 1990*.
- Statutêre regs persone wat ingevolge 'n besondere wet in die lewe geroep word en regs persoonlikheid aan sodanige wet ontleen, byvoorbeeld Eskom ingevolge *Eskomwet 40 van 1987*.
- Gemeenregtelike regs persone wat ontstaan en bestaan deur te voldoen aan bepaalde gemeenregtelike vereistes en wat nie op wetgewing berus nie, byvoorbeeld kerke, sport- en kultuurverenigings en so meer (http://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/1999/1998x1x_Pienaar_artikel.pdf?sequence=3 Geraadpleeg 2015-06-14).

Openbare skole is statutêre regs persone wat ingevolge SASW in die lewe geroep is en deur dié wet as regs persoonlikheid erkenning ontvang. Die openbare skool en die skoolbeheerliggaam is vir die finansiële bestuur in openbare skole verantwoordelik en kan dus kragtens die SASW vir finansiële bestuur verantwoordbaar gehou word.

2.2.10 Openbare skole as staatsorgane

Vir doeleindes van dié studie verwys onderwysinstellings na die Nasionale Departement van Basiese Onderwys, provinsiale departemente van onderwys, onderwysdistrikskantore en openbare skole.

Die Departement van Onderwys is op al sy vlakke 'n administratiewe staatsorgaan wat deur die bepaling van die Handves van Regte gebind word. Soos reeds genoem, bepaal artikel 8 (2) van die Grondwet dat 'n natuurlike persoon asook 'n regs persoon in ooreenstemming met die Handves van regte moet optree. Volgens die SASW word 'n skool kragtens artikel 15 as 'n regs persoon beskou. Die skool en die skoolgemeenskap moet dus alle fundamentele regte

asook ander regte in die Grondwet eerbiedig (Shaba, Campher, Du Preez, Grobler en Look 2003:12). Die Hoogste Hof van Appèl se uitspraak in die regsding tussen die *Wes-Kaapse onderwysminister en andere, en die beheerliggaam van Laerskool Mikro en andere*, bekragtig dat 'n openbare skool 'n staatsorgaan is, soos beskryf in artikel 239 van die Grondwet (*Minister of Education, Western Cape and Others v Governing Body, Mikro Primary School and Another 2006 (1) SA 1(SCA) 108*). Die uitspraak in die Mikro-saak het dit verder duidelik gemaak dat die skoolbeheerliggaam nie 'n staatsorgaan is nie aangesien die bedoeling van die wetgewing is dat die skoolbeheerliggaam onafhanklik van die Staat of staatsbeheer moet funksioneer in die uitvoering van die beheerliggaam se funksies (*Minister of Education, Western Cape and Others v Governing Body, Mikro Primary School and Another 2006 (1) SA 1(SCA) 108*). In die uitspraak van *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)* (hierna Schoonbee-saak) het die hof dit duidelik gestel dat die skoolbeheerliggaamslede kollektief aanspreeklik vir die finansiële bestuur van die skool is:

“The overall governance of the school vests in the governing body, whose role the Act described as fiduciary in respect of a school ... The Act vests in the corporate entity, being a public school, ownership of the property of such school, which must be administered and controlled by the governing body. Several other tasks are entrusted to an SGB relating to the management of school property and finance ...”

2.3 Statutêre beheer van finansies in openbare skole

Beheer van openbare skole word deur wetgewing, naamlik die Grondwet van Suid-Afrika, Wet op Nasionale Onderwysbeleid No. 27 van 1996 en die Suid-Afrikaanse Skolewet No. 84 van 1996 (SASW) en die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole (Van Rooyen en Rossouw 2007:11-12) gereguleer. Mestry (2013) verwys na die Wet op die Indiensneming van Opvoeders 76 van 1998 wat 'n invloed op die behoorlike en doeltreffende bestuur van skoolfinansies uitoefen.

2.3.1 Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996

Volgens die aanhef van die SASW is die doel van die wetgewing Om voorsiening te maak vir 'n eenvormige stelsel vir die organisasie, bestuur en finansiering van skole; tot wysiging en

herroeping van sekere wette wat op skole betrekking het; en om voorsiening te maak vir aangeleenthede wat daarmee in verband staan (Republiek van Suid-Afrika 1996b). Dit is duidelik dat die drie pilare van die SASW op organisasie, finansiering en bestuur van skole gemik is. Die aanhef spreek verskeie ander aspekte, waaronder die demokratiese transformasie van gemeenskappe, aan. Die beheer van elke openbare skool is kragtens artikel 16 van die SASW in die skool se beheerliggaam gesetel. 'n Skoolbeheerliggaam staan in 'n vertrouensposisie teenoor die skool. Die pligte van die skoolbeheerliggaam word in artikels 20 en 21 van die SASW uiteengesit.

Volgens Mestry (2013:163) is die SASW 'n poging om gemeenskappe betrokke in die beheer (governance) van skole te kry. Die SASW stel riglyne vir die selfbestuur van skole – dus desentralisasie van die Staat se gesag na skoolgesag met gedeelde besluitnemingsmagte waarby verskeie rolspelers betrek word. SASW dra kragtens artikel 20 (1)(a) die verantwoordelikheid vir die onderwys van leerders in die skool oor aan die demokratiese verkose skoolbeheerliggaam. Artikel 20 (1)(a) lees *“Die beheerliggaam van 'n openbare skool (moet) die beste belange van die skool bevorder en poog om die ontwikkeling daarvan te verseker deur die voorsiening van onderwys van gehalte aan alle leerders in die skool”*. Die beheer van 'n openbare skool is kragtens artikel 16 (1) van die SASW in die skool se beheerliggaam gesetel en die skoolbeheerliggaam staan in 'n vertrouensposisie teenoor die skool (artikel 16 (2)). Die skoolbeheerliggaam is verantwoordelik vir die opstel van beleide wat deur die onderwyspersoneel, beheerliggaam en finansiële komitee geïmplementeer moet word. Volgens Mestry (2013: 163) maak desentralisasie voorsiening dat rolspelers op vlakke waar hulle voel hulle 'n bydrae kan lewer, kan deelneem.

Motivering vir desentralisasie en die groter onafhanklikheid van die deelnemende eenhede in die verskillende staatsvorme is volgens Heywood (2000:123):

- Vryheid is een van die sterkste dryfvere vir desentralisasie. Desentralisasie beskerm vryheid deur regeringsgesag te fragmenteer en daardeur 'n netwerk van wigte en teenwigte te skep.
- Groter deelname deur die deelnemende eenhede word verkry deurdat die trefwydte van die politieke proses verbreed word. Dit is 'n groter verdeling van staatsgesag.

- Legitimiteit word bereik, veral wanneer die sentrale owerheid geografies en polities te ver van die bevolking verwyder is. Die besluite en optrede word deur die deelnemende eenhede as hul eie beskou.
- Groter verantwoordingspligtigheid kan verkry word deurdat die deelnemende eenhede nader aan die inwoners is, wat verseker dat daar beter na hul belange omgesien kan word.

Kragtens die SASW is die volle beheer van fondse die verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam. Die SASW gee duidelike riglyne oor gemeenskappe se betrokkenheid in die beheer van skole. Die SASW verleen deur artikel 20 van die SASW buitengewone magte aan die skoolbeheerliggaam deur te vereis dat die beheerliggaam van 'n openbare skool moet verseker dat die gehalte onderwys voorsien word aan alle leerders in die skool. Hierdeur word ouers primêr verantwoordelik gemaak vir die onderrig van hul kinders deur demokraties-verkose strukture.

2.3.1.1 SASW artikels van belang vir finansiële beheer in openbare skole

Die onderstaande artikels van die SASW is van belang het betrekking op die finansiële beheer in openbare skole:

Artikel 5	Toelating tot openbare skole.
Artikel 12	Voorsiening van openbare skole en befondsing van openbare skole.
Artikel 13	Openbare skole op staatseiendom.
Artikel 15	Elke openbare skool is 'n regs persoon met die wetlike bevoegdheid om sy werksaamhede ingevolge die SASW te verrig.
Artikel 16	Beheer en professionele bestuur van openbare skole.
Artikel 16A	Werksaamhede en verantwoordelikhede van die prinsipaal van 'n openbare skool.
Artikel 20	Werksaamhede van alle beheerliggame.
Artikel 21	Toegewese werksaamhede van beheerliggame.
Artikel 30	Komitees van die beheerliggaam.
Artikel 32	Status van minderjarige lede van beheerliggame van openbare skole.
Artikel 34	Verantwoordelikheid van die Staat.

Artikel 35	Norme en standarde vir befondsing.
Artikel 36	Verantwoordelikheid van die beheerliggaam.
Artikel 37	Skoolfonds en bates van openbare skole.
Artikel 38	Jaarlikse begroting van openbare skole.
Artikel 39	Skoolgeld by openbare skole.
Artikel 40	Verpligting op ouer om skoolgeld te betaal.
Artikel 41	Afdwing van betaling van skoolgelde.
Artikel 42	Finansiële rekords en state van openbare skole.
Artikel 43	Ouditering of ondersoek na finansiële rekords en state.
Artikel 44	Boekjaar van 'n openbare skool.
Artikel 55	Oorgangsbepalings wat op vaste eiendom van sekere skole betrekking het.

Genoemde artikels uit SASW beïnvloed direk of indirek die finansiële bestuur of finansiële beheer binne openbare skole. 'n Skoolbeheerliggaam moet byvoorbeeld alle redelike maatreëls instel om die skool se hulpbronne aan te vul (artikel 36). Die skoolbeheerliggaam moet ook 'n skoolfonds instel en administreer (artikel 37) en dan moet die skoolbeheerliggaam ook die fondse wat kragtens artikel 35 van die SASW aan skole toegeken word, beheer.

2.3.1.2 Rol van die skoolhoof en skoolbeheerliggaam ten opsigte van finansiële bestuur

Die rol van die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam met betrekking tot die bestuur van die skool se finansies is kompleks (Mestry, 2013:169). Mestry is van mening dat, aangesien die Departement van Onderwys sekere afdelings van die WOFB toepas, skoolhoofde verantwoordingspligtig is teenoor die onderskeie Provinsiale Departementshoofde vir die finansiële toewysing wat die skool ontvang. Die uitspraak in die Schoonbee-saak (Paragraaf 8) het dit egter duidelik gestel dat nie die skoolhoof (of die adjunkhoof) die rekenpligtige beampte van die skool is nie:

“[I]n the principal vests the professional management of the school ... The overall governance of the school vests in the governing body, whose role the Act describes

as fiduciary in respect of a school ... The Act vests in the corporate entity, being a public school, ownership of the property of such school, which must be administered and controlled by the governing body. Several other tasks are entrusted to a SGB relating to the management of school property and finance ... In relation to these matters the Act describes the principal's role simply as providing assistance to the SGB”.

Joubert en Prinsloo (2009:99) wys daarop dat skole nie oor 'n rekenpligtige beampte beskik nie. Kragtens artikel 36 van die WOFB is die skoolhoof nie die hoofrekenpligtige beampte van 'n openbare skool nie. Die SASW en die Wet op Indiensneming van Opvoeders 76 van 1998 (Republiek van Suid-Afrika 1998a) definieer die regte en verantwoordelikheid van die skoolhoof in hul amptelike hoedanigheid. Die SASW omskryf die skoolbeheer, en die Wet op Indiensneming van Opvoeders beklemtoon die professionele pligte van die skoolhoof. Artikel 16 A van SASW bepaal die pligte en verantwoordelikhede van die skoolhoof van 'n openbare skool. Artikel 16 a(3) van SASW bepaal dat die skoolhoof die beheerliggaam in die uitvoering van die beheerliggaam se werksaamhede en verantwoordelikhede moet bystaan, adviseer en ongerymdhede rapporteer. Die bystand of deelname mag nie in stryd wees met opdragte van die departementshoof, wetgewing of beleid, of 'n verpligting wat die skoolhoof teenoor die departementshoof, die Lid van die Uitvoerende Raad of die minister het nie. Dit mag ook nie strydig wees met 'n bepaling van die Wet op die Indiensneming van Opvoeders no. 76 van 1998 of bepalings van die Personeeladministrasiemaatreëls (PAM) (Republiek van Suid-Afrika 2016) wat ingevolge wetgewing vasgestel is nie.

2.3.2 Wet op die Bestuur van Openbare Finansies 1 van 1999 (WOFB)

Die WOFB stel 'n raamwerk waarbinne bestuurders die vryheid om effektiewe finansiële bestuur te onderneem, het. Die beheermaatreëls wat in die WOFB ingesluit is, skep finansiële verantwoordbare deursigtige optrede eerder as die las van beheer en sanksies. Hoewel die WOFB nie na skole verwys nie, pas die DBO sekere afdelings van die WOFB toe om voor te skryf hoe skole finansiële toewysings moet bestuur.

Volgens die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika 2011a) moet skole ingevolge die gewysigde WOFB fondse wat in hulle bank rekeninge inbetaal word op 'n effektief en op 'n deursigtige

wyse bestuur. Die WOFB bepaal die algemene verantwoordelikhede van die rekenpligtige amptenaar wat verplig is om kontrole maatreëls in te stel om te verseker dat alle staatsfondse wat aan openbare skole oorbetaal word, benut word vir die doeleindes waarvoor dit toegeken is en dat daar behoorlik rekenskap van die fondse gegee kan word. Aangesien die begrippe *skool*, *openbare skool* en *skoolbeheerliggaam* nie in Skedule 1 van die Staatsdienswet no. 103 van 1994 of in Skedules 1, 2 of 3 van die WOFB gelys word nie en openbare skole nie deel van die parlement of provinsiale wetgewers is nie, kan daar afgelei word dat die WOFB nie op skole van toepassing is nie. Skedule 4 van die WOFB sluit ook fondse wat deur die SASW gereguleer word spesifiek uit.

Die Hoof van die Provinsiale Departement van Onderwys (hierna DH) is kragtens artikel 36 van die WOFB die rekenpligtige beampte van die provinsiale departement van onderwys. Die DH, as rekenpligtige beampte van die POD, moet kontrole maatreëls in te stel om te verseker dat alle fondse wat deur die staat aan openbare skole oorbetaal word, vir die doel waarvoor dit toegeken is, aangewend word en dat daar behoorlik verslag gelewer word oor die aanwending van die fondse (Republiek van Suid-Afrika 1999). Ingevolge Regulasie 8.4 van die WOFB: Tesourieregulasies, moet 'n rekenpligte beampte toepaslike maatreëls instel en volg om te verseker dat alle toewysings en betalings aangewend word vir die doel waarvoor dit beoog is. Hierdie maatreëls kan die volgende insluit:

- Gereelde rapporteringsprosedures.
- Interne en eksterne ouditvereistes en, waar van toepassing, indiening van geouditeerde state.
- Gereelde moniteringsprosedures.
- Geskeduleerde of ongeskeduleerde inspeksie besoeke of hersiening van werkverrigting.
- Enige ander beheermaatreëls wat nodig geag word (Republiek van Suid-Afrika 1999).

Die Hoof van die POD, as rekenpligtige beampte, is dus verantwoordelik om toe te sien dat die skoolbeheerliggaam die skoolfonds instel en administreer en beheermaatreëls in plek het om te verseker dat alle fondse wat deur die staat aan openbare skole betaal word vir die doel waarvoor dit toegeken is, aangewend word en dat daar deeglike verslag oor die aanwending

van die fondse gelewer word. Dit is belangrik om in gedagte te hou dat enige beheerliggaam besluit of finansiële transaksies aan bepalings van die SASW moet voldoen. Enige verdere bepalings wat betrekking het op die SASW moet aanvullend van aard wees. Enige bepalings wat onredelike beperkings op skoolbeheerliggame se magte plaas, is teenstrydig met die SASW se doelwit van die bevordering van gedeelde verantwoordelikheid vir skoolfinansiering tussen ouers en die Staat. Soos vermeld, word skoolgeld nie in enige skedules van die WOFB gemeld nie en sorteer dus nie onder die betrokke wetgewing nie.

Die DBO stel voor hoe die toewysings wat aan die skole oorbetal word, aangewend behoort te word. Die sogenaamde *Resource Targeting Table* (RTT) toon as riglyn aan dat die toelaag as volg verdeel en aangewend kan / behoort te word:

- 55% vir leerder-onderwyser-ondersteuningsmateriaal (LOOM) (Beter bekend as LTSM).
- 33% vir dienste (byvoorbeeld elektrisiteit, water).
- 12% vir onderhoud en verbetering van skoleiendom, geboue en gronde wat deur die skool beset word.

In die algemeen is die doelwit met die toekenning van skole se toewysing om herhalende nie-personeel uitgawes en kleiner kapitaaluitgawes wat mag voorkom, te dek. Die toewysing moet ook vir kleinerige herstelwerk en instandhouding van die infrastruktuur van die skool aangewend word

(http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/circular_16_of_2010.pdf
Geraadpleeg 2015-04-29).

Volgens Mestry (2013:164) het die DBO of POD geen reg om aan skole voor te skryf hoe staatsfondse, wat deel is van die finansiële toewysing wat skole ontvang, gespandeer moet word nie. Sodra die POD die toegewysde fondse aan die skole beskikbaar stel, neem die skoolbeheerliggaam verantwoordelikheid vir die fondse oor (Mestry, 2013:164). Die kritiese vraag is: Op watter tydstip word openbare fondse skoolfonds en dus as bate van die openbare skool beskou?

Die toewysings wat openbare skole vanaf die POD ontvang, word in die skole se balansstaat as 'n bate aangetoon (<http://www.businessdictionary.com/definition/asset.html>
Geraadpleeg 2017-05-23). 'n Bate word as 'n hulpbron met ekonomiese waarde beskou wat deur 'n individu, regspersoon of 'n staat besit of beheer word met die verwagting dat dit

toekomstige voordele sal inhou (<http://www.investopedia.com/terms/a/asset.asp> Geraadpleeg 2017-05-23). Hulpbronne waaraan toekomstige ekonomiese waardes gekoppel kan word en wat deur regspersone (bv. skole / maatskappye) besit word, kan in monetêre terme uitgedruk word (<http://www.accountingcoach.com/terms/A/assets> Geraadpleeg 2017-05-23). 'n Bate kan iets fisies soos kontant, masjinerie, bateregisters, grond of geboue wees, of afdwingbare eise, soos uitstaande rekeninge wat betaalbaar aan die regspersoon (*accounts receivable*) is. 'n Bate word ook as 'n reg beskou – soos patentreg, kopiereg en 'n aanname of 'n veronderstelling dat die regspersoon iets sal ontvang wat aan 'n monetêre eenheid gekoppel kan word (<http://www.businessdictionary.com/definition/asset.html> Geraadpleeg 2017-05-23). Kragtens artikel 37 (5) van die SASW is alle bates wat deur 'n openbare skool verkry is, na die indienstreding van die SASW die eiendom van die openbare skool. Die toewysing wat die openbare skool vanaf die POD ontvang, is dus die eiendom van die openbare skool.

Soos in paragraaf 3.2.1.4 genoem, ontvang openbare skole jaarliks 'n aanduiding van die toewysing wat die POD aan die skole gaan betaal. Die toewysing is deel van die openbare skool se begroting en kan beskou word as 'n rekening wat aan die skool (*accounts receivable*) betaalbaar is. Indien die POD versuim om die toelae ten volle aan die openbare skool op die vasgestelde datums te betaal, is die openbare skool geregtig om aanspraak op die toewysing te maak. Die aanduiding wat aan die openbare skole gegee is, kan deur die openbare skool as 'n afdwingbare eis beskou word. Op die POD rus die verantwoordingsplig van 'n afdwingbare verpligting (*enforceable obligation*) om die finansiële toewysing aan die openbare skole te betaal (<https://www.lawinsider.com/clause/enforceable-obligation> Geraadpleeg 2017-05-23). Regspersone kan wetlik aanspreeklik gehou word vir hul optrede of versuim om op te tree (*legally accountable for an act or omission*) (https://www.jstor.org/stable/4545389?seq=1#page_scan_tab_contents Geraadpleeg 2017-05-23). Die bepaling van onderwysbeleid op nasionale vlak word deur die Wet op Nasionale Onderwysbeleid no. 27 van 1996 gereguleer.

2.3.3 Wet op Nasionale Onderwysbeleid

Die Wet op Nasionale Onderwysbeleid no. 27 van 1996 se doel is om voorsiening vir die bepaling van nasionale onderwysbeleid deur die minister van Basiese Onderwys (Van

Rooyen en Rossouw 2007:13) te maak. Die minister van Basiese Onderwys bepaal nasionale onderwysbeleid ingevolge die bepalings van die Grondwet en die Wet op Nasionale Onderwysbeleid. Die minister moet rekening hou met die magte wat artikel 146 van die Grondwet aan provinsiale wetgewers toeken asook toepaslike bepalings van provinsiale wette wat betrekking het op onderwys.

Provinsiale beleid is ondergeskik aan enige deel van die nasionale beleid, sou daar teenstrydighede wees. Nasionale beleid is eweneens ondergeskik aan die Grondwet .

(<http://johanbeckmann.blogspot.com/2011/08/wet-op-nasionale-onderwysbeleid.html>

Geraadpleeg 2015-04-05).

Behalwe vir die bepalings soos reeds genoem, bepaal die minister van Basiese Onderwys nasionale beleide vir die beplanning, bestuur, beheer, voorsiening, koördinerings, finansiering, programme, monitering, evaluering en welsyn van die land se onderwysstelsel.

2.3.4 Norme en Standaarde vir Befondsing van Openbare Skole

Norme en Standaarde vir die Befondsing van Openbare Skole (NNSBS) handel oor die norme en minimumstandaarde vir die befondsing van openbare skole kragtens artikel 35 van SASW en die vrystelling aan ouers (artikel 39 (4)) wat nie is staat is om skoolgelde te betaal nie.

Kragtens die SASW moet die minister van Basiese Onderwys die Norme en Standaarde vir die Befondsing van Openbare skole (*Norms and Standards for School Funding*) vasstel en openbare skole uit openbare fondse befonds. Artikel 34 van die SASW spel die verpligting van die Staat vir die verskaffing van fondse aan van openbare skole uit, naamlik dat die staat openbare skole uit openbare inkomste op 'n billike basis moet finansier ten einde die behoorlike uitoefening van die regte van leerders op onderwys te verseker. Die begroting vir besteding aan onderwys en vaardigheidsontwikkeling vir die 2013 / 2014 boekjaar het R232,5 miljard beloop, bykans 25% van die totale staatsbesteding

([http://afrikaans.news24.com/Sake/Nuus/Kwart-van-begroting-gaan-aan-onderwys-](http://afrikaans.news24.com/Sake/Nuus/Kwart-van-begroting-gaan-aan-onderwys-20130227)

20130227_Geraadpleeg 2014-04-05),

Die Departement van Basiese Onderwys se totale begroting vir die 2015 / 2016 finansiële jaar het R21,511 biljoen teenoor die 2014 / 2015 begroting van R19,699 biljoen beloop.

Dit is 'n toename van R1.821 biljoen wat gelykstaande aan 9,24% verhoging in vergelyking met die 2014 / 2015 begroting is

(<http://www.education.gov.za/Newsroom/MediaReleases/tabid/347/ctl/Details/mid/1814/itemID/3272/Default.aspx> Geraadpleeg 2016-05-11).

Die begroting vir basiese onderwys vir die finansiële jaar 2016 / 2017 beloop R226,6 biljoen en die verwagte begroting vir 2017 / 2018 is R243,0 biljoen. Dit impliseer 'n gemiddelde verhoging van 7,3% vanaf die 2016 /2017 finansiële jaar tot 2019 / 2020 (<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2017/review/FullBR.pdf> Geraadpleeg 2017-05-20)

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2016/guides/2016%20Budget%20Highlights%20Card.pdf> (Geraadpleeg 2017-05-21) toon 'n vooruitgeskatte gemiddelde groei van 7,4% in die begroting vir Basiese Onderwys. Die vooruitskatting in 2015 het mediumtermynbegroting van R245,4 biljoen vir 2017 / 2018 en R265,0 biljoen vir 2018/2019 voorspel. Die besteding volgens die Nasionale Tesourie aan onderwyskomponente in Suid-Afrika in 2010 / 2011 tot 2016 / 2017 finansiële jaar word in Tabel 2.1 uiteengesit.

(<http://www.treasury.gov.za/publications/igfr/2015/prov/03.%20Chapter%203%20-%20Education.pdf> Geraadpleeg 2017-05-21)

Tabel 2.1: Onderwysbegroting en onderverdeling 2010 / 11 tot 2016 / 17

Onderwyskomponente en verdeling in Suid- Afika 2010/11- 2016/17

2010/1 2011/1 2012/1 2013/1 2014/1 2015/1 2016/1
R miljoen

Onderwys	Uitkomste				Mediumtermynvooruitskating		
	170743	19763	212634	226873	242694	261645	267532
Hoëronderwys en opleiding	23752	31582	31582	34328	36867	39650	41783
Primêre en sekondêre onderwys	104324	115033	122371	130979	137681	147049	154940
Verder Onderwys en opleiding	3727	4689	4947	2532	2734	2928	3105
Volwasse Basiese Onderwys en Opleiding	1223	1413	1536	1578	1714	1780	1881
Vroeë Kinderontwikkeling	1959	2076	2236	2658	3448	4160	4399

Persentasieverdeling van onderwysbegroting	%						
Hoër Onderwys en Opleiding	13,9	14,3	14,9	15,1	15,2	15,2	15,6
Primêre en Sekondêre Onderwys	61,1	58,2	57,5	57,7	56,7	56,2	57,9
Verder Onderwys en Opleiding	2,2	2,4	2,3	1,1	1,1	1,1	1,2
Volwasse Basiese Onderwys en Opleiding	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Vroeë Kinderontwikkeling	1,1	1	1,1	1,2	1,4	1,6	1,6

Die NNSBS (1999) bepaal dat Suid-Afrikaanse openbare skole volgens 'n armoede-indeks (waar kriteria soos fisiese hulpbronne en sosio-ekonomiese stand van die gemeenskap geld) op 'n skaal geplaas word. Openbare skole wat hoë tellings op die armoede-indeks behaal, word dit as bevoorregte skole beskou en ontvang minder finansiële toekennings en ander hulpbronne. Openbare skole wat lae tellings op die armoede-indeks behaal, ontvang meer fisiese hulpbronne en finansiële toekennings vanaf die staat omdat dié skole as "arm" geklassifiseer word (Departement van Onderwys 2003:68-7). Die onderskeie provinsiale onderwysdepartemente moet, volgens Staatskoerant no. 27014, op 'n jaarlikse basis, voor 30 September van die spesifieke jaar, openbare skole van voldoende inligting oor die verwagte befondsing voorsien

sodat die skole instaat is om hul begrotings vir die volgende boekjaar voor te berei (Republiek van Suid-Afrika 2004).

Volgens Van Rooyen (2008:29) vloei dit uit die SASW dat:

- die Staat verantwoordelik is vir die verskaffing van fondse aan openbare skole in terme van die fasiliteite, die personeelsalarisse en bedryfskoste (Artikel 34);
- die ouers, onderhewig aan die bepalings van die Skolewet, verantwoordelik is om skoolgeld aan die skool waar hulle kinders skoolgaan, te betaal (Artikel 39).

Van Rooyen (2012:35) toon aan dat dit algemeen aanvaar word dat die term *openbare fondse* na gelde verwys wat aan die Staat in die vorm van belastings deur individuele persone en / of organisasies betaal is.

In die Staatskoerant no. 38397 van 16 Januarie 2015 kondig die minister van Basiese Onderwys aan dat kragtens paragraaf 110 van die Nasionale Norme en Standaarde vir die Befondsing van Skole die Staat die volgende toelaag per kind aan skole betaal

In Tabel 2.2 word die toelae wat aan skole toegestaan is volgens die Nasionale Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole vir 2017-2018 aangetoon. (Republiek van Suid-Afrika. 2017)

Tabel 2.2: Nasionale teiken tabel vir skool toelae

	2017	2018	2019
Nasionale kwintiel 1	R 1243	R 1316	R 1394
Nasionale kwintiel 2	R 1243	R 1316	R1394
Nasionale kwintiel 3	R 1243	R 1316	R1394
Nasionale kwintiel 4	R 623	R 660	R699
Nasionale kwintiel 5	R 215	R 228	R241
Geen fooi drumpel	R 1243	R 1316	R1394
Klein skole (Vaste bedrag)	R 28791	R30490	R32289

Artikel 35 (1) van die SASW skryf aan die minister van Onderwys voor om ná oorleg met die Raad van Onderwysministers en die Minister van Finansies, nasionale kwintiele vir openbare skole en Nasionale Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing te bepaal. Die Nasionale Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing beoog om billike en regverdigde kriteria vir die verspreiding

van staatsbefondsing aan alle openbare skole uiteen te sit. Artikel 35 (2)(b) bepaal dat die Nasionale Norme en Standaard vir Skoolbefondsing voorsiening moet maak vir nasionale kwintiele vir leerders. Dit is 'n stelsel waarvolgens leerders van alle openbare skole in kwintiele, volgens die finansiële vermoë van die leerders geplaas kan word. Mestry (2013) wys daarop dat Artikel 35 (2)(b), nie deur die Staat toegepas word nie. Aangesien die inkomste, vlakke van welvaart en opvoedingsvlakke van gemeenskappe vertroulike inligting is, is Mestry oortuig dat die kriteria wat gebruik word om skole in 'n spesifieke kwintiel in te deel inkonsekwent toegepas word. Daar moet ook ingedagte gehou word dat leerders nie noodwendig in die omgewing van die skool woon nie, maar daaglik na die skool pendel. Skole wat in die verkeerde kwintiel ingedeel is, word benadeel wat die finansiële toewysing wat hulle van die Staat ontvang, betref.

2.4 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid in openbare skole

2.4.1 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid: Provinsiale Onderwysdepartemente

Staatsamptenare mag slegs doen dit wat die wet hulle magtig om te doen. Die sogenaamde legaliteitsleerstuk (regmatigheidsbeginsel) het volgens Colditz (http://www.fedsas.org.za/downloads/18_54_28_Administratiewe%20Geregtigheid%20in%20Skole.pdf Geraadpleeg 2016-01-03) tot gevolg dat enige optrede deur 'n staatsamptenaar of die Staat wat buite enige wetsbepaling geskied *ultra vires* is. Onderwysdepartemente, beheerliggame, opvoeders, skoolhoofde en staatsamptenare se optrede is aan die legaliteitsleerstuk onderworpe. (Colditz http://www.fedsas.org.za/downloads/18_54_28_Administratiewe%20Geregtigheid%20in%20Skole.pdf Geraadpleeg 2016-01-03) verwys na uitsprake van die Appèlhof en die Konstitusionele Hof wat die legaliteitsbeginsel soos volg beskryf:

"It seems central to the conception of our constitutional order that the Legislature and Executive in every sphere are constrained by the principle that they may exercise no power and perform no function beyond that conferred upon them by law".

’n Statutêre liggaam wat deur wetgewing in die lewe geroep is, beskik dus slegs oor die bevoegdhede binne die raamwerk van die betrokke wetgewing.

Davies (2008: 39) wys daarop dat elkeen van die nege provinsiale onderwysdepartemente provinsiale wetgewing kragtens artikel 104 van die Grondwet ontwikkel het. Die GDO het as voorbeeld ’n uitgebreide sisteem van provinsiale wetgewing en strukture. Onderwysvoorsiening in Gautengprovinsie word deur die *Gauteng Schools Education Act 6 of 1995* (Gauteng Provincial Legislature, 1995) onderhewig aan die SASW gereuleer. Die finale formulering van beleide binne die provinsie is in die hande van die provinsiale onderwysowerhede (Davies 2008:40). Kragtens artikel 5 van die *School Education Act 6 of 1995* berus die bevoegdheid om provinsiale onderwyswetgewing te formuleer by die provinsiale LUR vir Onderwys (Gauteng Provincial Legislature 1995).

Volgens Davies (2008:40) is alle provinsiale onderwysdepartemente se finansiële beleide gebonde aan die regering se *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR) beleid asook aan die Mediumtermynuitgawebegroting (MTUB) (*Medium Term Expenditure Framework*). Die Minister van Basiese Onderwys is op nasionale vlak verantwoordelik vir die verskaffing van fondse vir onderwys waarvoor die minister verantwoordelik is. Die algemene aanslag tot finansiering van staatsuitgawes word in die regering se GEAR beleid uiteengesit. Die Minister van Basiese Onderwys is verantwoordelik om die norme en standarde vir die befondsing van onderwys te bepaal en daar word vereis dat die bepaling van die norme en standarde in oorleg met die Minister van Finansies (Davies 2008: 30) gedoen word.

Soos gemeld in Paragraaf 2.3.2 is die DH kragtens artikel 36 van die WOFB die rekenpligtige beampte van die POD. Die WOFB maak duidelike onderskeid tussen die verantwoordelikhede van die DH (rekenpligtige beampte) en die politieke hoof (LUR), ook bekend as die uitvoerende gesag. Die LUR is verantwoordelik vir beleide en uitkomste, terwyl die DH (rekenpligtige beampte) beleide implementeer en uitkomste behaal deur verantwoordelikheid te aanvaar vir die uitsette soos in die departement se begroting verwoord. Die WOFB ken bepaalde verantwoordelikhede aan die rekenpligtige beampte toe. Die rekenkundige beampte stel die departementele begroting vir die LUR op om goed te keur en aan die provinsiale wetgewer voor lê vir goedkeuring en aanvaarding. Die DH het dan ’n verantwoordingsplig vir die

implementering en bestuur van die begroting.

(<http://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/guidelines/Accounting%20Officers%20Guide%20to%20the%20PFMA.pdf> Geraadpleeg 2016-01-12).

Bogenoemde toon dat die POD deur die DH as rekenpligtige beampte van die onderwysdepartement wel 'n beperkte rol met betrekking tot finansies van openbare skole speel. Die rol sluit die DH se verantwoordelikheid om 'n begroting vir finansiële steun aan alle openbare skole soos voorgeskryf deur die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole op te stel, in. Die DH, as rekenpligtige beampte, is verantwoordelik om te verseker dat goeie finansiële praktyk in openbare skole toegepas word. Van die pligte word wel na onder andere die hooffinansiële beampte (*Chief Finance Officer (CFO)*) gedelegeer.

2.4.2 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid: Onderwysdistrikskantore

Die organisasie, rol en verantwoordingspligtigheid van die onderwysdistrikskantoor word in hoofstuk 4 in groter detail bespreek.

Volgens Staatskoerant 36324 van 3 April 2013 is die onderwysdistrikskantoor se oogmerk om hulp aan alle opvoedkundige instansies te verleen sodat onderwys van 'n hoë gehalte gelewer kan word (Department of Basic Education, 2013). Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan (Republic of South Africa 2011b) beskou 'n onderwysdistrikskantoor as 'n sub-struktuur van 'n POD, onmiddellik onder die provinsiale hoofkantoor in die hiërargiese samestelling van die POD. Die onderwysdistrikskantoor is verantwoordingspligtig teenoor die POD ten opsigte van die distrik se rol, funksies en verantwoordelikhede van die distriksamptenare.

Die direktoraat finansies en administrasie in die onderwysdistrikskantoor se doel is om finansiële en administratiewe dienste te lewer. Dit behels ook die lewering van ondersteunende bestuur- en administratiewe funksies asook batebestuur en infrastruktuurbestuur van die DBO bates namens die DBO. Onderwysdistrikskantore het geen oorspronklike wetlike gesag of funksie nie, maar tree kragtens nasionale en provinsiale wetgewing en provinsiale delegering (Republiek van Suid-Afrika 2013) op.

2.4.3 Regte, pligte en verantwoordingspligtigheid: Openbare skole

Die finansiële bestuur van openbare skole is, kragtens artikel 16(1) van die SASW, gesetel in die skool se beheerliggaam. In die meerderheid openbare skole word die daaglikse finansiële aan die skoolhoof gedelegeer. Sekere bevoegdhede kan / mag wel aan die skoolhoof gedelegeer word, maar die skool se beheerliggaam bly verantwoordelik vir die finansies van die betrokke skool. Die skoolhoof het 'n verantwoordingsplig teenoor die skool se beheerliggaam vir die hantering van die gedelegeerde magte (Jordaan: 2012). Die Schoonbee-
saak uitspraak bekragtig dat die skoolhoof 'n verpligting het om 'n beheerliggaam in die uitoefening van sy wetlike funksies by te staan en te ondersteun. Slegs die skool se beheerliggaam kan die skoolhoof verantwoordelik vir finansiële en batebestuurs-
aangeleenthede hou wat nie spesifiek kragtens statute aan skoolhoofde toevertrou is nie. Die onderwyshoof van 'n provinsie kan gevolglik nie werknemers wat in sy diens is (byvoorbeeld die skoolhoof en adjunkhoof) vir die statutêre pligte van die beheerliggaam verantwoordbaar hou nie. Die feit dat opvoeders lede van die beheerliggaam is, maak hulle nie die beheerliggaam nie, aldus Colditz

([http://www.fedsas.org.za/downloads/21_15_6_Finansiële-
%20en%20Batebestuur%20in%20Openbare%20Skole.pdf](http://www.fedsas.org.za/downloads/21_15_6_Finansiële-%20en%20Batebestuur%20in%20Openbare%20Skole.pdf) Geraadpleeg 2015-12-19).

Indien 'n DH ontevrede met die finansiële- of batebestuursaangeleenthede van die skoolhoof is, moet die DH die skoolbeheerliggaam versoek word om met sodanige bestuurs-
aangeleenthede te handel en daarvoor verantwoording te doen. Werknemers van die DBO kan slegs aanspreeklik gehou word ooreenkomstig die bepalings van die Wet op
Indiensneming van Opvoeders 76 van 1998, en vir hul professionele bestuur van die skool kragtens die bepalings van artikel 16 en 16A van SASW

([http://www.fedsas.org.za/downloads/21_15_6_Finansiële-
%20en%20Batebestuur%20in%20Openbare%20Skole.pdf](http://www.fedsas.org.za/downloads/21_15_6_Finansiële-%20en%20Batebestuur%20in%20Openbare%20Skole.pdf) Geraadpleeg 2015-12-19).

Die rol en verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam, onder wie se beheer die openbare skool sorteer, word duidelik in die SASW uitgespel. Beheer, volgens Colditz (2007), is 'n universele konsep wat waarskynlik internasionaal eenvormig vertolk word. In die Suid-Afrikaanse konteks is 'n erkende beheerkode die Kingverslae oor korporatiewe beheer (<http://www.up.ac.za/af/faculty-of-economic-and-management->

sciences/news/post_1592548-king-iii-report-on-governance-released Geraadpleeg 2015-12-19). Die beheerbeginsels wat in die Kingverslae vervat is, geld vir alle organisasies, ongeag hul grootte of aard. Die King III- en King IV-verslae word kortliks in die volgende paragraaf opgesom en op openbare skole van toepassing gemaak.

2.4.3.1 Kingverslae

Die King III-verslag oor korporatiewe bestuur in Suid-Afrika is 'n antwoord op die Maatskappywet 71 van 2008 en veranderings in internasionale korporatiewe bestuursneigings. King III is 'n internasionaal-erkende kode wat bestepraktystandaarde vir goeie finansiële beheer stel

(http://www.fedsas.org.za/Downloads/GOEIE_PRAKTYKSKODE%20VIR%20DIE%20NASIONAL E%20RAAD%20VAN%20FEDSAS.pdf Geraadpleeg 2015-12-07). Die 75 beginsels van King III kan toegepas word op alle ondernemings, ongeag of dit in die privaat-, openbare-, of die sektor sonder winsbejag val. King III vereis van entiteite in Suid-Afrika om 'n verduideliking te gee oor hul toepassing van die beginsel pas toe, of verduidelik-regime. Suid-Afrikaanse entiteite moet gevolglik die aanbevole praktyke, soos uiteengesit in King III oorweeg, die entiteit se beginsels bekend maak en kan motiveer waarom die entiteit se beginsels verskil van dié van King III sou dit die geval wees.

Die filosofie van die King III-verslag is in leierskap, volhoubaarheid en korporatiewe burgerskap gewortel:

- Goeie korporatiewe bestuur het in hoofsaak te make met effektiewe leierskap, gekenmerk deur die etiese waardes van verantwoordelikheid, verantwoordingspligtigheid, billikheid en deursigtigheid, en is gegrond op morele pligte wat uitdrukking vind in die konsep van Ubuntu. Leiers behoort maatskappystrategieë en bedrywighede te rig met die doel om volhoubare ekonomiese, sosiale, en omgewingsprestasie te bereik.
- Volhoubaarheid is die primêre morele en ekonomiese vereiste van hierdie eeu en gee aanleiding tot die grootste risiko's en geleenthede vir sake, aangesien die natuur, die gemeenskap en sake onderling verband hou. 'n Fundamentele verandering in die rigting van volhoubare praktyk word vereis.

Aangesien 'n maatskappy 'n regs persoon is en op 'n volhoubare grondslag te werk moet gaan ontstaan korporatiewe burgerskap. Die Suid-Afrikaanse Grondwet (artikel 24, 152 en 224) verskans kwessies ten opsigte van volhoubaarheid en skep verantwoordelikhede vir individue en regspersone ten opsigte van die realisering van die mees basiese regte (<http://www.iodsa.co.za/?kingIII> Geraadpleeg 2015-12-07).

Die toepassing van King III vind altyd binne die konteks van die belang van die organisasie plaas. Volgens die King III-verslag gaan goeie beheer nie net oor strukture, prosesse en beleid nie, maar ook oor die skep van die regte kultuur en gedrag op grond van die oorkoepelende beginsels van verantwoordelikheid, verantwoordbaarheid, billikheid en deursigtigheid. (http://www.fedsas.org.za/Downloads/GOEIE_PRAKTYKSKODE%20VIR%20DIE%20NASIONAL E%20RAAD%20VAN%20FEDSAS.pdf (Geraadpleeg 2015-12-07), <http://www.naspers-reports.com/2015/afrikaans/pdf/king-3.pdf> (Geraadpleeg 2015-12-07).

Die beginsels van korporatiewe bestuurstoetsig soos in die King III-verslag aanbeveel, is ook op die onderskeie POD's van toepassing. Die King III-verslag verwys telkens na die maatskappy se direksie. Die direksie van die openbare skool is die skoolbeheerliggaam.

Die beginsels verwoord in die King III-verslag wat van toepassing op openbare skole is, kan kortliks soos volg saamgevat word:

- Goeie besigheidspraktyk hou ten nouste met korporatiewe bestuurstoetsig verband. Korporatiewe bestuurstoetsig is 'n stel stelsels wat beheer hoe maatskappye (lees openbare skole) funksioneer en hoe hulle belanghebbendes (lees onderwys-departementele amptenare, ouers en breë skoolgemeenskap), personeel (by 'n bepaalde skool), bestuur (skoolbestuurpan) en die direksie (skoolbeheerliggaam) met mekaar omgaan.
- Die skoolbeheerliggaam moet op 'n etiese beginsels doeltreffende leiding gee en verseker dat die openbare skool 'n verantwoordbare korporatiewe burger is en as sodanig beskou word. Verantwoordelike burgerskap kan bereik word deur op 'n etiese grondslag doeltreffende leiding te gee en doeltreffend bestuur toe te pas. Binne die raamwerk van wetgewing moet die beheerliggaam in die beste belang van die openbare skool optree.

- Die skoolbeheerliggaam moet verseker dat die openbare skool 'n doeltreffend funksionerende finansiële komitee het wat verantwoordelik is vir toesig oor interne oudit en geïntegreerde verslagdoening. Die finansiële komitee moet verslag doen aan die skoolbeheerliggaam en ouers verslag oor die komitee se werksaamhede en nakoming van pligte. Volhoubaarheidsverslagdoening en -openbaarmaking moet met die openbare skool se finansiële verslagdoening geïntegreer word. Die skoolbeheerliggaam moet verseker dat daar 'n effektiewe risikogebaseerde interne ouditfunksie is wat strategies geïntegreer is om sy doelwitte te bereik.
- Die skoolbeheerliggaam moet toesien dat die openbare skool aan relevante wetgewing voldoen en oorweging moet geskenk word om nie-bindende reëls, kodes en standaarde na te kom. Die skoolbeheerliggaam en onderwyspersoneel moet die invloed van wetgewing, reëls, regulasie, en standaarde op die openbare skool en sy werksaamhede het begryp.
- Die skoolbeheerliggaam moet kennis neem van die invloed wat belanghebbendes se persepsies op die openbare skool se naam het. Die funksie om verhoudings te bou moet proaktief aan die skoolbestuur gedelegeer word. In die belang van die openbare skool moet die skoolbeheerliggaam na die regte balans tussen die verskillende groeperings belanghebbendes streef. Die openbare skool moet gelyke behandeling van ouers en leerders verseker. Deursigtige en doeltreffende kommunikasie is belangrik om belanghebbendes se vertroue te wen en te behou. Die skoolbeheerliggaam moet verseker dat twispunte so spoedig en doeltreffend moontlik opgelos word

(<http://www.naspers-reports.com/2015/afrikaans/pdf/king-3.pdf> Geraadpleeg 2015-12-07;
http://www.fedsas.org.za/Downloads/GOEIE_PRAKTYKSKODE%20VIR%20DIE%20NASIONAL E%20RAAD%20VAN%20FEDSAS.pdf Geraadpleeg 2015-12-07).

King III-beginsels is verfyn en in 2016 as die King IV-verslag gepubliseer. Die King IV-verslag bevat 17 beginsels wat verantwoordingsplig en deursigtige finansiële bestuurspraktyke beklemtoon

(http://www.nexia-sabt.co.za/wp-content/uploads/2016/11/SABTip_October_2016_KingIV.pdf Geraadpleeg 2017-05-23).

King IV-verslag is so gestruktureer dat dit suksesvol op openbare en nie-openbare entiteite asook nie-winsgewende organisasies, soos openbare skole toegepas kan word. Die beginsels in die King IV-verslag kan in vier hoofgroepe verdeel word. Eerstens, die bevordering van goeie korporatiewe beheer en leiding as integrale deel van alledaagse besigheid. Tweedens het dit ten doel om die aanvaarbaarheid van die beginsel te verbreed deur dit makliker en in eenvoudige taal te ontsluit, ongeag die grootte, hulpbronne en moeilikheidsgraad van die betrokke bedryf. Die derde doelwit is om behoorlike korporatiewe beheer en leiding as 'n holistiese en geïntegreerde stel standarde af te dwing. In die vierde plek het King IV ten doel om die etiek van goeie besigheid nie net te beperk tot die strukture en prosesse betrokke nie, maar om veral bewustheid en gedrag te rig (<https://www.bdo.co.za/en-za/insights/2016/report/king-iv-aims-to-broaden-adoption-of-good-corporate-governance-by-all-businesses> Geraadpleeg 2017-05-23; <http://republikein.com.na.81-169-128-186.nmhost.com/landbou/hoe-king-iv-jan-allemannaak.265495> Geraadpleeg 2017-05-23).

Die beginsels van die King IV-verslag toon dat die beheerliggaam 'n organisasie, soos 'n openbare skool, eties en effektief moet lei. Effektiewe leierskap vorm die basis van behoorlike korporatiewe beheer en leiding. Die beheerliggaam van die openbare skool moet 'n etiese beheerkultuur vestig wat sal verseker dat die openbare skool as 'n verantwoordingspligtige koöperatiewe burger beskou word. Die beheerliggaam, as opsigter, se fokus moet op goeie korporatiewe beheer in die openbare skool wees. Verantwoordelikheid, aanspreeklikheid, regverdigheid en deursigtigheid is vier aspekte van korporatiewe beheer wat in King IV geïdentifiseer is. Die beheerliggaam moet op die skool se missie, verantwoordelikheid en bevrediging van die skool se strategiese doelwitte fokus. Rolspelers en belanghebbendes, soos ouers en die breë skoolgemeenskap, moet deur die beheerliggaam op hoogte van die skool se kort- en langtermyn doelwitte gehou word. Daar behoort 'n wisselwerking tussen almal

betrokke te bestaan. Beheer is nie net die verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam nie. Volgens <http://republikein.com.na.81-169-128-186.nmhost.com/landbou/hoe-king-iv-jan-alleman-raak.265495> (Geraadpleeg 2017-05-23) gaan King IV oor die verhouding van die organisasie en interne belangegroep, gedrag binne die gemeenskap, die wyse waarop hulpbronne aangewend word en hoe dié uitkomst die ekonomie, gemeenskap en omgewing beïnvloed.

2.5 Refleksie oor die inhoud van die reg

Die posisie van die onderwys in die reg, in die algemeen, en die bestuur van die skool se finansies in die besonder is kompleks. Aan die een kant is die skool 'n staatsorgaan wat direk deur publiekereg gereguleer word, en aan die ander kant maak artikel 15 van SASW dit duidelik dat die skool 'n regspersoon is met die kapasiteit om funksies kragtens die wet uit te oefen. Die WOFB rig die bestuur en beheer van openbare fondse by staatsorgane. Die WOFB is egter nie van toepassing op openbare skole nie. Die Staat moet kragtens artikel 34 van SASW openbare skole uit openbare fondse befonds. Die skool se beheerliggaam is dan aanspreeklik vir die aanwending en verslagdoening aangaande die fondse. Die skoolbeheerliggaam moet ook die fondse wat die staat verskaf aanvul om by te dra tot doelgerigte leer en onderrig by die skool. Die skoolbeheerliggaam moet ook jaarliks aan die POD (lees "Staat") verslag lewer oor die aanwending van die fondse. In die praktyk lei hierdie tot 'n "gesagsbotsing", want wie is nou werklik aanspreeklik vir die beheer van die skool se finansies?

Bogenoemde botsing kan voorkom word deur duidelike omskrywings van die magte van die POD en die van die skoolbeheerliggaam.

Openbare skole, veral die skoolgeld-skole, word al hoe meer soos 'n besigheid bestuur. Finansies, afkomstig van verskeie bronne moet deursigtig en volgens vaste riglyne beheer word en daarom is korporatiewe bestuursbeginsels ook van toepassing op openbare skole.

In die praktyk word die onderwys-distrikskantooramptenare se rol en posisies nie duidelik in die reg uiteengesit nie. Daar is beperkte dokumente met betrekking tot onderwysdistrikskantore beskikbaar. Hierteenoor is die posisie van die skoolbeheerliggaam en skoolhoof redelik duidelik in wetgewing uiteengesit.

2.6 Opsomming

Die beheer van openbare skole word deur wetgewing gereuleer. Die Grondwet van Suid-Afrika, Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996 en die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 (SASW), die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole en provinsiale onderwyswetgewing reguleer primêr die beheer van onderwys in Suid-Afrika (Van Rooyen en Rossouw 2007:11-12). Mestry (2013) verwys in *“’n Kritiese Ontleding van Wetgewing oor die Finansiële Bestuur van Openbare Skole: ’n Suid-Afrikaanse Perspektief”* na die Wet op die Indiensneming van Opvoeders 76 van 1998 wat ’n invloed op die behoorlike en doeltreffende bestuur van skoolfinansies uitoefen. Die vermeldde wetgewing maak egter nie melding van die rol of verantwoordingspligtigheid van onderwysdistrikskantore met betrekking tot die finansies van openbare skole nie. Die DH is die rekenpligtige beampte van die POD. Die POD speel ’n met betrekking tot die finansies van openbare skole.

King III-verslag bepaal dat skoolbeheerliggaamslede ’n praktiese begrip moet hê van die uitwerking wat toepaslike wetgewing, reëls, regulasies en standarde op die openbare skool en sy werksaamhede het. Dit beteken nie dat die skoolbeheerliggaam oor regs kundigheid op alle gebiede waar die skool bedrywig is, moet beskik of vertrou met alle wette wat op die skool van toepassing is, moet wees nie. Die skoolbeheerliggaam moet wel toesien dat voldoende strukture en sisteme in plek is en met die hulp van bevoegde persone te verseker dat die skool aan die wetlike voorskrifte voldoen. Die skoolbeheerliggaam is ook verantwoordelik om die funksionering van die strukture en sisteme te monitor en aan die ouers verslag te doen.

King IV handel oor die verhouding van die organisasie en interne belange groepe, gedrag binne die gemeenskap, die wyse waarop hulpbronne aangewend word en hoe dié uitkomst die ekonomie, gemeenskap en omgewing beïnvloed. King IV-verslag moedig deursigtigheid, verantwoordelikheid, aanspreeklikheid en regverdigheid van korporatiewe beheer deur beheerliggame aan. In openbare skole moet ’n etiese beheerkultuur gevestig word waar ’n wisselwerking tussen almal betrokke behoort te bestaan.

HOOFSTUK 3: FINANSIËLE BESTUUR IN OPENBARE SKOLE

Agtergrond

In Hoofstuk 2 is die regsraamwerk vir skoolbeheer in Suid-Afrika bespreek. Die rol van die Grondwet, gemene reg, regspraak en wetgewing is aangeraak. Die begrippe *staatsorgaan*, *regspersoon* en *openbare skole as staatorgane* is verduidelik. Die statutêre beheer van finansies in openbare skole asook die regte, pligte en regs aanspreeklikheid met betrekking tot die finansiële bestuur is bespreek. In Hoofstuk 3 skuif die fokus na die finansiële bestuur in openbare skole.

3.1 Demokrasisering van onderwys en selfbesturende openbare skole

Die onderlinge vertrouensverhouding en samewerking tussen alle belange groepe in die onderwysproses bepaal tot 'n groot mate die sukses van 'n land se onderwysstelsel. Die neiging om weg te beweeg van totaal afhanklike skole na skole onder selfbestuur is volgens Van Deventer en Kruger (2003:235) 'n internasionale tendens van demokrasisering in die onderwys. Dié tendens bied aan belangegroepe, soos opvoeders, ouers, leerders en die groter gemeenskap, die geleentheid en gesag om skole te verbeter en te ontwikkel. Dit is duidelik dat die skuif na selfbestuur met 'n gepaardgaande toename in verantwoordingspligtigheid geskied. Van Rooyen en Rossouw (2007:12) wys daarop dat die regering sedert die aanvang van demokrasie in Suid-Afrika poog om onderwys te demokrasiseer. Hulle verwys na Nieuwenhuis en Mokoena (2005:127) wat sê dat demokrasisering gesagsafwenteling ten doel het om gemeenskappe se gesag en verantwoordelikheid te ontwikkel. Jordaan (2012) beskryf gesagsafwenteling of devolusie van gesag van die Staat aan ouers as noodsaaklik:

... ten einde die vennootskap tussen die staat, die ouers en die skool moontlik te maak, was dit nodig dat die staat, in hierdie geval die provinsiale onderwysowerhede, sekere besluitnemingsbevoegdhede van 'n hoër regeringvlak (onderwysdepartemente) na 'n plaaslike regeringvlak (skoolbeheerliggaam) oordra of devoleer.

Volgens Van Rooyen en Rossouw (2007:15) is die verdeling van gesag en deelnemende besluitneming 'n sentrale neiging van 'n demokrasie.

Rautenbach en Malherbe (2004:79) beskryf vier metodes vir die verdeling van owerheidsgesag:

- Besluite word deur die sentrale owerheidsorgaan geneem en gee die mandaat aan 'n ondergeskikte owerheidsorgaan om die besluit uit te voer. Die owerheidsorgaan het geen bevoegdheid of diskresie nie. Dit is steeds 'n sterk vorm van sentralisasie, omdat die ondergeskikte owerheidsorgaan oor geen eie diskresie beskik nie.
- Besluite word deur 'n ondergeskikte in die naam van die sentrale owerheidsorgaan geneem. Die ondergeskikte owerheidsorgaan het bepaalde bevoegdhede en 'n diskresie, maar streng binne die riglyne wat vooraf vasgelê is. Hierdie verdeling of desentralisasie van gesag vind byvoorbeeld vanaf 'n minister na 'n departementshoof plaas.
- Besluite word op 'n sterk onafhanklike wyse deur 'n ondergeskikte owerheidsorgaan geneem. Sterk sentralisasie of gesagsverdeling vind plaas en die ondergeskikte orgaan beskik oor eie bevoegdhede en diskresie. Die sentrale owerheidsorgaan kan egter in die finale instansie ingryp en die gesag terugneem of die ondergeskikte orgaan afdank.
- Gesag word in 'n konsepwet, of later deur 'n ooreenkoms verdeel deur dit aan verskillende deelnemende territoriale eenhede oor te dra, byvoorbeeld in 'n federasie of 'n konfederasie.

Die SASW maak voorsiening dat skole na groter selfregulering of selfbestuur deur die verkose skoolbeheerliggame kan streef. Skole kan deur hul skoolbeheerliggame aansoek om toegewese funksies, die sogenaamde artikel 21-funksies doen. Regerings in verskeie lande (byvoorbeeld die Verenigde State van Amerika, Australië, Indië en Brittanje) promoveer skoolgebaseerde bestuur. Die tendens is om weg te beweeg van burokratiese beheer na selfbesturende skole (Department of Education 2000:5). Van Rooyen en Rossouw (2007:22) haal Caldwell en Spinks aan wat 'n self-besturende skool soos volg definieer:

“... a school for which there has been significant and consistent decentralisation to the school level of authority to make decisions related to the allocation of resources. This decentralisation is administrative rather than political, with decisions at school level being made within the framework of local, state or

national policies and guidelines. The school remains accountable to a central authority for the manner in which resources are allocated”.

Volgens Bisschoff en Thurlow (in Anderson en Lumby 2005:4) is daar bewyse van ’n neiging na desentralisasie van onderwyssisteme. Die neiging na desentralisasie is bevestig deur die verslag van die ministeriële taakspan oor Onderwysbestuur en Ontwikkeling (Department of Education 1996a: 28). Desentralisasie kan vanuit twee oogpunte omskryf word. Aan die hand van vorm (dit wil sê funksionele aktiwiteite) en die ander hand volgens vlak (dit wil sê magsoordrag vanaf nasionale na sub-nasionale en plaaslik vlakke) omskryf word. Politieke en administratiewe desentralisasie lei dikwels tot onderwys-desentralisasie. Die gevolg is groot veranderinge op die terreine van kurrikulum ontwikkeling, beleid formulering asook die wyse waarop skoolstelsels gereël, inkomste gegeneer, geld bestee en skole bestuur word (Fiske 1996:10).

(<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20materials/Fiske.pdf> Geraadpleeg 2015-04-15).

Desentralisasie word deur UNESCO (2005) beskryf as die oordrag van besluitneming, verantwoordelikheid en bestuursmagte vanaf die sentrale gesag na streke, provinsies of plaaslike owerhede (soos distrikte, munisipaliteite en gemeenskappe). Volgens <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (Geraadpleeg 2017-01-05) is die oogmerk van administratiewe desentralisasie die herverdeling van gesag, verantwoordelikheid en finansiële hulpbronne vir die verskaffing van openbare dienste oor die verskeie regeringsfere:

“It is the transfer of responsibility for the planning, financing and management of certain public functions from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations, or area-wide, regional or functional authorities”.

Drie vorme van administratiewe desentralisasie word onderskei, naamlik dekonsentrasie, delegasie (delegering) en devolusie.

Volgens McGinn en Welsh (1999: 43) hou desentralisasie, uit ’n ekonomiese oogpunt, verband met die vermarking (*marketization*) en strewe na die privatisering van onderwys. Privatisering

sal, volgens hulle, groter burgerlike deelname aan die beheer, besluitneming en finansiering van onderwys tot gevolg hê. Desentralisasie gaan ook gepaard met verskuiwings in gesag en beheer vanaf een onderwysorganisasie en -vlak na 'n ander. Die vlakke waartussen gesag verskuiwing in die onderwys plaasvind, is die nasionale regering, provinsiale regering, munisipale of distriksregerings, en skole

(<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120275e.pdf> Geraadpleeg 2015-04-15).

Bray (1996:43) beskryf desentralisasie as die *“proses waardeur verantwoordelikhede en die besluitnemingsmagte vir spesifieke funksies vanaf hoër na laer vlakke van die regering en maatskappye afgewentel word”*. Desentralisasie is dus die mag verskuiwing van die persone wat beheer uitoefen, en die afwenteling van gesag van een vlak na 'n volgende. Rautenbach en Malherbe (2004:65) wys daarop dat verskillende kriteria in publieke administrasie gebruik word om owerheidsfunksies aan die verskillende owerheidsvlakke toe te ken. Die owerheidsvlakke waarna verwys word, is die nasionale, provinsiale en plaaslike vlakke (Joubert en Prinsloo 2009:10). Rautenbach en Malherbe (2004:65) is van mening dat sentralisasie daartoe lei dat min funksionele terreine aan ander owerheidsvlakke toegeken sal word. Rautenbach en Malherbe beskou sentralisasie as die behartiging van funksies op 'n nasionale vlak. Volgens die skrywers sal desentralisasie meebring dat meer funksionele terreine verskuif na provinsiale of streeksvlakke en plaaslike vlakke. Die term *subsidiariteit* word vir die desentralisasie van owerheidsgesag na streeks- en plaaslike vlakke gebruik. Subsidiariteit behels dus dat besluite op die laagste moontlike vlak geneem behoort te word. Hoër vlakke van gesag bied, volgens Rautenbach en Malherbe (2004:65) ondersteuning in gevalle waar die laer vlakke nie by magte is om die bepaalde funksie te verrig nie. Desentralisasie na plaaslike vlakke kan ongelukkig ook daartoe aanleiding gee dat instellings op ander vlakke hul verantwoordelikhede ontduik (Rautenbach en Malherbe 2004:235).

Die essensie van selfbesturende skole is die afwenteling van gesag na die operasionele vlak, naamlik tot op skoolvlak (Van Rooyen en Rossouw 2007:22). Per definisie is alle openbare skole dus in 'n groot mate selfbesturende skole, en moet belanghebbendes (opvoeders, ouers en lede van die algemene publiek) bemaagtig word in beplanning, beleidvorming en voorgenome veranderings-aktiwiteite in skole. Die mate waartoe skole hulself reguleer, word deur die kwaliteit van hul interne bestuur bepaal. Bisschoff en Thurlow (2005:5) in Anderson

en Lumby (2005) is oortuig dat die desentralisasie, soos vervat in die voorrede tot die SASW, slegs kan realiseer as daar 'n duidelike verband tussen hulpbronne en verbetering bestaan. Vanuit n onderwys perspektief impliseer desentralisasie die afwenteling van gesag van 'n sentraalgebaseerde gesagstruktuur na laer vlakke, soos skole (Marishane 2003:1). Die neiging is die verspreiding van besluitnemingsgesag in 'n organisasie (Knootz en Wehrich 1988:218). Hulpbronne in die Suid-Afrikaanse konteks impliseer volgens Bisschoff en Thurlow (2005:5) (in Anderson en Lumby 2005) finansiële delegering waardeur skole 'n mate van outonomie ten opsigte van die dag tot dag beheer oor hul begroting verkry. Hulpbronne word in 'n breë sin deur Caldwell en Spinks (1988: 4 – 5) as kennis, tegnologie, gesag, mense, tyd, inligting en finansies beskryf. Vir die doel van die studie word daar op Caldwell en Spinks (1992) se toeligting ten opsigte van finansies, naamlik die desentralisasie van besluite rakende die geld beskikbaar vir die skool om hulpbronne vir onderrig en leer te bekom, gefokus. Volgens Bisschoff en Thurlow (2005:8) (in Anderson en Lumby (2005)) impliseer hulpbronne in hierdie konteks menslike hulpbronne en materiële hulpbronne wat benodig word om te voorsien in die operasionele en ondersteunende funksie van die skool. Die verkryging en doeltreffende aanwending van hulpbronne is substansieel afhanklik van beskikbare befondsing.

3.1.1 Delegering in die onderwys

Binne die onderwys moet daar 'n uitgebreide en komplekse struktuur van gesagdelegasie bestaan (Bray 1988:32). Delegering kan beskryf word as 'n bestuurshandeling wat voortspruit uit 'n bestuurder se reg om van sy pligte aan ondergeskiktes vir afhandeling oor te dra (Roets 1981:77).

Bestuurders kan, volgens Robbins en DeCenzo (2005:163), gesag aan iemand delegeer om die voorgeskrewe funksie of aktiwiteit uit te voer. Met die delegering van gesag aanvaar die persoon aan wie die gesag oorgedra word die verantwoordelikheid om die funksie uit te voer en gevolglik ook die verantwoordelikheid vir die uitvoer van die funksie (Robbins en DeCenzo 2005:163). Delegering is noodsaaklik vir die verdeling van take (werk) (Coetzee 2012:61 – 65). Volgens Rautenbach en Malherbe (2004:161) verleen die Grondwet in artikel 238(a) algemene magtiging aan uitvoerende organe om magte te delegeer: *“Enige uitvoerende orgaan mag enige bevoegdheid of funksie wat volgens wetgewing uitgeoefen of verrig moet word, aan 'n*

ander uitvoerende orgaan deleger, mits die delegering versoenbaar is met die wetgewing ingevolge waarvan die funksie verrig word". Wanneer wetgewing delegering magtig, is die delegering met die wetgewing versoenbaar. In die meeste wette word daar volgens Rautenbach en Malherbe (2004:160) magtiging verleen om magte te deleger. Daar bestaan volgens die skrywers ook stilswyende magtiging in gevalle waar wetgewing onduidelik oor delegering is. Om te bepaal of die delegering versoenbaar met wetgewing is, moet die volgende in aanmerking geneem word:

- Die omvang van die delegering
- Die noodsaaklikheid daarvan dat die hoogste gesag self die funksie verrig
- Die ingewikkeldheid van die besluite
- Die uitwerking van die uitoefening van die bevoegdheid
- Praktiese oorwegings

Daar word geredelik aanvaar dat meer stilswyende magtiging vir delegasie tussen organe bestaan binne dieselfde magshiërargie as tussen organe wat in 'n verhouding tot mekaar staan.

Die skoolbeheerliggaam beskik oor oorspronklike bevoegdhede en verantwoordelikhede vir die finansiële bestuur van die skool soos vervat in die SASW. Skoolbeheerliggame bestaan uit demokraties verkose lede. Die lede van die beheerliggaam van 'n gewone openbare skool bestaan uit:

- ouers van leerders by die skool;
- opvoeders by die skool;
- personeellede by die skool wat nie opvoeders is nie;
- leerders in die agtste graad of hoër by die skool;
- die skoolhoof, in sy of haar amptelike hoedanigheid; en
- gekoöpteerde lede.

Alles wat in en om 'n skool plaasvind, word hoofsaaklik deur die Suid-Afrikaanse Skolewet gereuleer. Die kernbepaling met betrekking tot die werksaamhede van beheerliggame kom voor in artikel 16(1), saamgelees met artikel 16(3), wat bepaal dat die beheer van elke openbare skool in sy beheerliggaam setel. Die Skolewet skryf dan verder in artikel 21 en 22

sekere werksaamhede en verpligtinge aan die beheerliggaam voor. Die skoolbeheerliggaam speel 'n kernrol in die opstel van 'n aantal beleide, onder meer die toelatingsbeleid, die taalbeleid, die godsdienstebeleid en die skool se gedragskode. Die beheerliggaam is ook betrokke by die aanstel van personeel by die skool en die bestuur van skoolfinansies. Seker die belangrikste van die beheerliggaam se werksaamhede is die bevordering van die skool se belange en die voorsiening van onderwys van gehalte. Die getal ouerlede moet een meer as die gesamentlike totaal van die ander stemgeregtigde lede van die beheerliggaam wees. Slegs 'n ouerlid van 'n beheerliggaam wat nie by die openbare skool werk nie, mag as die voorsitter van die beheerliggaam dien.

Kragtens artikel 37 van SASW moet die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool 'n skoolfonds instel en dit administreer ooreenkomstig voorskrifte deur die DH uitgereik. Kragtens artikel 37 (2) van SASW moet alle geld wat 'n openbare skool ontvang, in die skoolfonds inbetaal word. Dit impliseer dus ook die finansiële toewysings wat skole kragtens die Norme en Standaard vir Befondsing van Skole ontvang.

Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan (2011) beskou 'n onderwysdistrikskantoor as 'n sub-struktuur van 'n POD, onmiddellik onder die provinsiale hoofkantoor in die hiërargiese samestelling van die POD. Die onderwysdistrikskantoor verteenwoordig en oefen gedelegeerde gesag vanaf die POD in alle dag tot dag administrasie en professionele handeling van skole uit.

In paragraaf 2.4.1 is op die uitspraak in *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002(4) SA 877 (T)* gewys waar die hof dit duidelik stel dat lede van die skoolbeheerliggaam kollektief⁵ aanspreeklik is vir die finansiële bestuur in openbare skole. Skoolbeheerliggame beskik dus oor oorspronklike gesag soos deur wetgewing bepaal en nie gedelegeerde gesag nie. Joubert en Prinsloo (2009:99) toon dat skole nie oor 'n rekenpligtige

⁵ Die skoolbeheerliggaam is kollektief aanspreeklik vir besluite wat geneem word, behalwe in gevalle waar individue uitgewys kan word vir wanbestuur.

beampte beskik nie. Die hoof van die Onderwysdepartement is kragtens artikel 36 van die WOFB die rekenpligtige beampte van die POD.

3.1.2 Desentralisasie in die onderwys

Die strategie van desentralisasie in die Suid-Afrikaanse onderwys is in ooreenstemming met die internasionale neiging tot skoolgebaseerde bestuurstelsels. Dié skole beskik oor groter finansiële verantwoordelikhede en besluitnemingsmagte. Die onderwysbeleidsraamwerk (Republiek van Suid-Afrika 2006a), in ooreenstemming met die SASW en die NNSBS, moedig alle belanghebbendes (ouers, opvoeders, leerders en die breë gemeenskap) aan om aktief by skole betrokke te wees, by te dra tot die Staat se hulpbronvoorsiening aan skole en so gehalte leer en onderrig verseker (Thwala 2010:29). Die oordrag van die verantwoordelikheid vir finansies en gehalte onderwys aan skole deur middel van artikel 36 SASW is een van die uitstaande kenmerke van desentralisasie binne die onderwys. Hier verskuif die Staat sy verantwoordingsplig ten opsigte van twee belangrike aspekte, te wete, finansies en kwaliteit onderwys na die skoolbeheerliggaam. Die skoolbeheerliggame word deur desentralisasie verantwoordelik vir die opstel en goedkeuring van 'n skool se begroting, die bestuur van skoolhulpbronne, die bepaling van skoolgeld (indien van toepassing), sowel as die vrystelling van die betaling van skoolgeld aan ouers wat daarvoor kwalifiseer (WKOD 2006:12).

In lande met 'n demokratiese politieke bestel is dit, volgens Pietersen (2007:45), belangrik dat gemeenskapslede aan besluitnemingsprosesse deelneem. Skoolbeheerliggame is 'n belangrike komponent van die onderwysstelsel – en algehele demokratiese bestel – in Suid-Afrika want die beheerliggaam bied aan belanghebbendes (ouers, leerders en ander skoolbetrokkes) die geleentheid tot deelname. Dit vorm deel van 'n tradisie van plaaslike beheer oor, invloed op, en betrokkenheid by die sake en aktiwiteite van individuele skole (Pietersen 2007).

Rolspelers wat 'n direkte belang by die skool het, verkry hierdeur inspraak in die voorsiening van doelgerigte en doeltreffende onderwys. In die lig daarvan dat skole gedeeltelik met openbare geld onderhou word, kan die verwagting bestaan dat skoolbeheerliggame, skoolhoofde en onderwysers 'n verantwoordingspligtigheid teenoor die gemeenskap het

omdat lede van die gemeenskap belasting (openbare fondse) betaal. Ouers van skoolgaande kinders betaal belasting en skoolgelde. Skoolbeheerliggame sluit elemente van gemeenskapsbetrokkenheid by die bestuur van die skool in, en staan in 'n vertrouensverhouding met die skool (artikel 16 (2) van SASW). Lede van skoolbeheerliggame lewer 'n openbare diens en het gevolglik 'n openbare plig om te verrig. Prinsloo (2009:356) voer aan dat die instelling van skoolbeheerliggame afwenteling van gesag in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel teweeggebring het. Desentralisasie van die onderwys, wat deur die SASW moontlik gemaak word, gee groter mag, beheer en verantwoordingsplig aan ouers om besluite te neem oor die toedeling van hulpbronne volgens spesifieke riglyne. Mestry (2004:1) beklemtoon die SASW se voorskrifte vir skoolbeheerliggame en skoolhoofde se rolle en verantwoordelikhede met betrekking tot skole se finansies. Coetzee (2012:63) noem as voorbeeld van desentralisasie dat onderwyswetgewing openbare skole bemaagtig om die administratiewe en finansiële bestuur van die skool te beheer. Op die skool (met die skoolbeheerliggame wat as agent van die openbare skool optree) rus 'n verantwoordingspligtigheid en die openbare skool kan regtens aanspreeklik gehou word.

Caldwell en Spinks (1998:14) is van mening dat daar binne desentralisasie kommer oor verantwoordingspligtigheid en prioritisering van hulpbrontoekenning in tye van ekonomiese agteruitgang en beperkte begrotings bestaan. Volgens Bush (1995:4) word skole onder selfbestuur as doeltreffende en vooruitstrewende skole beskou. Om die ware voordele van die onafhanklikheid van selfbestuur te ervaar, hang van die gehalte van die interne bestuurstruktuur af (Bush, Coleman en Thurlow 2003:23). Volgens die Wêreldbank (2003) is desentralisasie en privatisering sinoniem. Die bank stel die aktiewe deelname van gemeenskappe gelyk aan toesig oor skoolbestuur en die indiensneming en vergoeding van opvoeders. UNESCO (2003) is egter van mening dat gedesentraliseerde mag lei tot ongelykhede in die finansiering van onderwys en gevolglik die gaping in die gehalte van onderwys asook werksomstandighede van onderwysers tussen streke / provinsies kan vergroot.

Suksesvolle desentralisasie vereistes volgens Snelson (2005:99) 'n regsraamwerk wat vennootskappe en deelname van alle belanghebbendes in besluitneming en implementering

van die besluite toelaat. Ribot (2002) identifiseer verantwoordingspligtigheid, diskresie mag en sekuriteit as elemente van desentralisasie. Volgens <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (Geraadpleeg 2017-01-05) argumenteer skrywers soos Bahl en Linn dat 'n gebrek aan plaaslike kapasiteit desentralisasie oneffektief maak. Openbare amptenare moet dus bevoeg, gemotiveerd en effektief wees om kwaliteitdienste te kan lewer. Desentralisasie verhoog die vereiste vir bevoegde personeel en die belang van kapasiteitsbouprogramme <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (Geraadpleeg 2017-01-05).

3.1.3 Desentralisasie vs. delegering van finansiële verantwoordings-pligtigheid

Desentralisasie of die verspreiding van die mag weg van die sentrum aan die plaaslike takke of regering (<http://af.w3dictionary.org/index.php?q=desentralisasie> Geraadpleeg 2016-01-12) is reeds bespreek (Raadpleeg paragraaf 3.6.2). In die internasionale konteks verteenwoordig die skoolhiërargie en die onderskeie distrikte verskeie grade van desentralisasie (MacBeath 2006:5). In sommige gevalle is daar selfs 'n sekere mate van outonomie en 'n vorm van aandeelhouerdeelname in besluitneming. Volgens MacBeath (2006:2-18) het die skole die vryheid om duidelike prioriteite vir hulself te definieer en sodoende van burokratiese rompslomp ontslae te raak. Die skole het 'n verantwoordingsplig teenoor ouers en ander betrokkenes vir kwaliteitfunksionering. Desentralisasie van staatsgesag aan skoolbeheerliggame word deur artikel 16 van SASA moontlik gemaak wat bepaal dat die beheer van elke openbare skool in sy beheerliggaam setel en dat die skoolbeheerliggaam slegs sodanige werksaamhede en pligte mag uitvoer en slegs sodanige regte mag uitoefen soos deur die SASW voorgeskryf. De Clercq (2002a:86) wys daarop dat die onderwysdistrikte in Suid-Afrika 'n afgewaterde vorm van desentralisasie verteenwoordig aangesien provinsiale onderwysdepartemente sommige administratiewe en besluitnemingsmagte afwentel. Onderwysdistrikte is volgens De Clercq (2002b) eerder administratiewe as opvoedkundige desentralisasie van gesag. Hanson (1998:112) onderskei tussen drie vorme van desentralisasie:

- Dekonsentrasie

Hierdie is die eenvoudigste vorm van desentralisasie en behels die oordrag van sekere take na ander afdelings van 'n organisasie. Geen oordrag van mag is egter hier ter sprake nie.

- Delegering

Hier word na 'n proses verwys waar besluitnemingsbevoegdheids vanaf hoër na laer hiërargiese afdelings oorgedra word met die voorbehoud dat hierdie gedelegeerde magte ten enige tyd deur die sogenaamde hoër afdeling onttrek kan word.

- Devolusie

In hierdie geval word magte na 'n afdeling wat onafhanklik kan funksioneer, oorgedra sonder om eers toestemming te kry voordat besluite geneem kan word. Sodanige afdeling of liggaam funksioneer dus onder 'n eie naam en aanvaar volle verantwoordelikheid vir sy eie handelinge.

Squelch (1998:4) beklemtoon die feit dat gedesentraliseerde skoolbestuur sterk op die beginsel van gedeelde besluitnemingsbevoegdheid steun. Hierdie gedeelde besluitnemingsbevoegdheid veronderstel op sy beurt weer 'n oop kommunikasiekanaal, voortdurende konsultasie en 'n bereidwilligheid om te onderhandel.

3.2 Openbare skole in Suid-Afrika

Deur Artikel 12 (3)(a) van die SASW word daar voorsiening gewone openbare skole, openbare skole vir leerders met spesiale onderwysbehoefte, en openbare skole met 'n gespesialiseerde klem op talent gemaak. Vanuit 'n finansiële ondersteuningsstelsel en ingevolge artikel 39 van SASW kan daar tussen skoolgeldskole en geen-skoolgeldskole onderskei word. In die algemene omgang word daar 'n verdere onderskeid tussen artikel 20- en artikel 21-skole getref en word daar dikwels na skole met artikel 21 (c)-funksies verwys. Artikel 20 van die SASW handel oor die werksaamhede van alle beheerliggame. Artikel 21 maak voorsiening dat die skoolbeheerliggaam by die betrokke POD se DH vir toegewese funksies aansoek kan doen – vandaar die sogenaamde artikel 21 (1) (c)-skole. Dit is egter belangrik om te onthou dat artikel 20-funksies op alle openbare skole van toepassing is.

'n Skool wat vir almal bestem en toeganklik vir die publiek is (Odendaal en Gouws 2005:822), deur openbare fondse ondersteun (Kavanagh 2006:944), wat leerders in een of meer grade, van graad R (Aanvangsjaar) tot graad 12 inskryf (Republiek van Suid-Afrika 1996b) en waarin die gemeenskap saam met die Staat inspraak in beheer het, kan beskou word as 'n openbare skool.

Van Rooyen (2012:32) se definisie, naamlik dat 'n openbare skool beskou word as 'n skool wat gedeeltelik of ten volle vanuit openbare fondse (belasting) befonds word, word vir die doel van hierdie studie gebruik. Die inspraak van belanghebbendes, soos ouers, word formeel erken en in strukture weerspieël en gee gestalte aan die demokratisering van onderwys.

Artikel 12 van die SASW handel spesifiek oor die voorsiening van openbare skole. Kragtens die artikel rus die onus op die Lid van die Uitvoerende Raad vir Onderwys (hierna LUR) om openbare skole vir die onderwys van leerders uit fondse te voorsien wat vir dié doel deur die provinsiale wetgewer bewillig is.

Kragtens artikel 15 van die SASW is elke openbare skool 'n regspersoon met die wetlike bevoegdheid om sy werksaamhede ingevolge die SASW te verrig. Artikel 16 (1) van die SASW maak dit duidelik dat die beheer van 'n skool in die skoolbeheerliggaam van die skool gesetel is en dat die skoolbeheerliggaam slegs sodanige werksaamhede, pligte en regte mag uitoefen soos deur die SASW voorgeskryf.

3.2.1 Kwintielgradering van skole

Die Staat maak van 'n kwintielstelsel gebruik om openbare skole in vyf kwintiele op grond van gebiede se armoedeklassifikasie in te deel. Die armoedeklassifikasie van skole geskied ingevolge die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika 1998b) (Raadpleeg Tabel 3.1 Nasionale armoede-verspreidingstabel). Die SASW bepaal in artikel 39 (7) – (9) dat die minister van Basiese Onderwys jaarliks in die Staatskoerant kennis van die nasionale kwintiele moet gee en moet aanwys watter skole nie skoolgeld mag hef nie.

In die kwintielgradering word die armste skole as kwintiel 1-skole gegradeer en die meer goeie skole as kwintiel 5. Die toewysing aan skole deur die Staat word deur die skole se kwintielgradering beïnvloed. Skole met 'n kwintielgradering van 1 ontvang 'n groter per capita

toewysing as skole met 'n kwintiel 2-gradering of 'n skool met 'n kwintiel 5-gradering (Raadpleeg Tabel 3.2: Nasionale teikens vir skooltoewysings). Alle openbare skole ontvang dus 'n toewysing vanaf die Staat, maar die toewysing is aan die skool se kwintielgradering onderworpe. Die toegewese bedrag per leerder verminder soos die kwintielgradering toeneem (<http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap14/03.html> Geraadpleeg 2015-05-18).

In Staatskoerant 38397 van 16 Januarie 2015 kondig die minister van Basiese Onderwys aan dat, kragtens paragraaf 110 van die NNSBS, die Staat die volgende toelaag per kind aan skole betaal:

Tabel 3.1: Nasionale armoedeverspreidingstabel

(Staatskoerant nr. 38397 van 16 Januarie 2015)

NASIONALE ARMOEDEVERSPREIDINGSTABEL						
Kwintiele						
%	1	2	3	4	5	Totaal
Oos-Kaap	27.3	24.7	19.6	17	11.4	100%
Vrystaat	20.5	20.9	22.4	20.8	15.4	100%
Gauteng	14.1	14.7	17.9	21.9	31.4	100%
KwaZulu Natal	22.1	23.2	20.2	18.7	15.8	100%
Limpopo	28.2	24.6	24.6	14.9	8	100%
Mpumalanga	23.1	24.1	21.5	17.7	13.5	100%
Noord-Kaap	21.5	19.3	20.7	21.4	17.1	100%
Noordwes	25.6	22.3	20.8	17.6	13.7	100%
Wes-Kaap	8.6	13.3	18.4	28	31.7	100%
Suid-Afrika	20	20	20	20	20	100%

Tabel 3.2: Nasionale teikens vir skooltoewysings

NASIONALE TEIKENS VIR SKOOLTOEWYSINGS			
	2015	2016	2017
Nasionale kwintiel 1	R 1116	R 1177	R 1242
Nasionale kwintiel 2	R 1116	R 1177	R 1242
Nasionale kwintiel 3	R 1116	R 1177	R 1242
Nasionale kwintiel 4	R 559	R 590	R 622
Nasionale kwintiel 5	R 193	R 204	R 215
Geenskoolgelddrempelfooi	R 1116	R 1177	R 1242
Klein skole: Vasgestelde bedrag	R 25 843	R 27 264	R 28764

Kragtens artikel 39 (7) van die SASW is skole in kwintiele 1 tot 3 deur die minister as geen-skoolgeldskole geklassifiseer. Sestig persent leerders in openbare skole in 2015 was in geen-skoolgeldskole ingeskryf. Die gewysigde norme en standarde van Januarie 2015 bepaal dat die onderskeie POD's moet verseker dat skole wat deur die aankondiging geraak word, die ouers van die betrokke leerders oor die wysiginge inlig. POD's mag ook aan skole in kwintiele 4 en 5 die keuse van geen-skoolgeldstatus aanbied, maar die maksimum bedrag mag nie R1 116 per kind per jaar oorskry nie (Republiek van Suid Afrika 2015).

Die implikasie is dat geen-skoolgeldskole met groter sekerheid kan verwag dat hulle wel die begrote bedrag vanaf die POD sal ontvang. Hierteenoor kan skoolgeldheffende skole in kwintiele 4 en 5 se skoolbeheerliggame vir 'n jaar begroot met die hoop dat die verwagte inkomste wel gegenerer sal word in die lig van die regsplig wat kragtens artikel 40 (1) van SASW op die ouer rus om skoolgeld te betaal of die skool se vermoë om betaling (na korting, indien van toepassing) af te dwing. Daar moet ook deur skoolgeldheffende skole se skoolbeheerliggaam voorsiening vir wanbetaling en die kostes om skuld in te vorder, gemaak word

http://www.fedsas.org.za/downloads/22_10_20_TOEWYSING%20VAN%20BETALINGS%20MET%20BETREKKING%20TOT%20SKOOL-%20EN%20KOSHUISGELD.pdf

<http://wced.school.za/documents/Financial-Manual-schools/Basiese-Finansiele-Handleiding-Skole-ver2.pdf>

<http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/29222/04chapter4.pdf?sequence=5>

http://www.fedsas.org.za/downloads/8_28_26_Rente%20op%20agterstallige%20skoolgeld.pdf

(Al bogenoemde geraadpleeg 2015-05-19).

3.2.2 Skole met artikel 21-funksies en skole sonder artikel 21-funksies

Artikel 21 van die SASW maak voorsiening dat die skoolbeheerliggaam aansoek by die POD se DH vir toegewese funksies kan doen. Hierdie funksies of werksaamhede sluit die volgende in:

- Die instandhouding en verbetering van die skool se eiendom, asook van die geboue en gronde deur die skool beset.
- Die bepaling van die buitemuurse kurrikulum van die skool en die keuse van vakopsies ingevolge die provinsiale kurrikulumbelid.
- Die aankoop van handboeke, opvoedkundige materiaal of toerusting vir die skool.
- Betaling vir dienste aan die skool.
- Die voorsiening van 'n klas of 'n sentrum vir basiese onderwys en opleiding vir volwassenes behoudens enige toepaslike wet.
- Ander werksaamhede in ooreenstemming met die SASW en enige toepaslike provinsiale wet.

Die onderstaande artikel 20-funksies is op alle skole se skoolbeheerliggame van toepassing:

- Die bevordering van die beste belange van die skool.
- Die aanvaarding van 'n Grondwet vir die skoolbeheerliggaam en die ontwikkeling van die missiestelling van die skool.
- Die aanvaarding van 'n gedragskode vir leerders by die skool.
- Die ondersteuning van die skoolhoof, opvoeders en ander personeel van die skool in die verrigting van hul professionele werksaamhede.
- Die uitvoer van enige handeling wat die DH bepaal ten einde 'n skoolhoof of opvoeder se onvermoë om sy of haar pligte doeltreffend uit te voer, te hanteer.

- Die bepaling van die tye van die skooldag.
- Die administrasie en beheer van die skool se eiendom, asook die geboue en gronde wat deur die skool beset word.
- Die aanmoediging van ouers, leerders, opvoeders en ander personeel van die skool om vrywillige dienste aan die skool te lewer.
- Die aanbeveling aan die DH vir die aanstelling van opvoeders by die skool.
- Die aanbeveling aan die DH vir die aanstelling van nie-opvoederpersoneel by die skool.
- Die toelating op versoek van die DH van die redelike gebruik van die fasiliteit van die skool vir opvoedkundige programme wat nie deur die skool aangebied word nie, onder billike en regverdige omstandighede soos deur die DH bepaal.
- Die verrigting van alle ander werksaamhede wat by of kragtens hierdie Wet aan die skoolbeheerliggaam opgelê word.
- Die uitvoer van ander werksaamhede in ooreenstemming met hierdie Wet, soos deur die minister by kennisgewing in die Staatskoerant bepaal, of deur die LUR by kennisgewing in die Provinsiale Koerant.

’n POD beskik nie oor die bevoegdheid om aan openbare skole waaraan Artikel 21-funksies toegeken is voor te skryf waar leerderondersteuningsmateriaal aangekoop moet word of dat die skool se finansiële toekenning uit leermateriaal wat die skool by die departement bestel, gedoen moet word nie. Artikel 132 van die Wet op Openbare Finansiële Bestuur van die Republiek van Suid-Afrika 1 van 1999 (hierna WOFB) bepaal dat die oordragbetalings van ’n voorgestelde uiteensetting van betaalkategorieë vergesel moet word. Hierdie is slegs ’n voorgestelde uiteensetting en die WOFB plaas nie enige verpligting op die implementering van die uiteensetting nie. Kragtens Artikel 133 van die SASW kan skole wat oor die toepaslike artikel 21-funksies beskik hul eie begrote items direk by verskaffers en kontrakteurs volgens standaardverkrygings-prosedures aankoop.

Dit blyk uit dokumentasie dat POD’s verdere onderskeid tussen skole maak op grond van die toegewese werksaamhede soos vervat in artikel 21 van die SASW waarvoor skoolbeheerliggame aansoek kan doen. Artikel 21 (c) van die SASW maak voorsiening dat

skoolbeheerliggame self handboeke, opvoedkundige materiaal of uitrusting vir die skool kan aankoop. Die POD kan besluit om addisionele funksies aan die skoolbeheerliggaam van skole wat bewys het dat hulle in staat is om die skool te verbeter, toe te ken. Die skoolbeheerliggaam van 'n skool met artikel 21-bevoegdheids het groter mag en verantwoordelikheid as skoolbeheerliggame met artikel 20-bevoegdheids. Openbare skole wat nie oor artikel 21 (c)-funksies beskik nie, ontvang wat in die algemene omgang as 'n papierbegroting bekend staan. Handboeke en skryfbehoeftes word deur die Staat (POD) verskaf. Die betaling van dienste (elektrisiteit en water) geskied direk vanaf die POD. Indien daar herstelwerk by skole benodig word, moet die POD reël dat die Departement van Openbare Werke die herstelwerk doen. Artikel 21-skole, daarenteen, ontvang 'n toewysing vanaf die POD en is verantwoordelik vir die bestel van skryfbehoeftes, die betaling van dienste en die instandhouding van die skool. Vir volledigheid word daarop gewys dat die skoolbeheerliggaam van die skool met artikel 21-funksies ook oor die vakke wat by die skool aangebied word asook die buitemuurse aktiwiteite wat by die skool aangebied word, mag besluit (<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/government/sgb.html> Geraadpleeg 2015-05-17).

Die verskille tussen skole met artikel 21 (1) (c)-funksies en skole sonder artikel 21 (1) (c)-funksies word in Tabel 3.3 uiteengesit:

Tabel 3.3: Verskille tussen skole met en sonder artikel 21 (1) (c)-funksies

Skole met artikel 21 (1) (c)-funksies	Skole sonder artikel 21 (1) (c)-funksies
<ul style="list-style-type: none"> • Ontvang toelaag vanaf Staat in skool se bankrekening (kontant). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontvang 'n papierbegroting.
<ul style="list-style-type: none"> • Plaas bestellings vir die aankoop van opvoedkundige ondersteuningsmateriaal by 'n verskaffer van hul keuse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plaas bestellings vir opvoedkundige ondersteuningsmateriaal deur die POD by POD-aangestelde verskaffers.

<ul style="list-style-type: none"> • Skoolbeheerliggaam is verantwoordelik om die verskaffers te betaal sodra die voorrade afgelewer is. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die POD betaal die verskaffers sodra die voorrade afgelewer is.
---	---

Die volgende is ooreenkomste tussen die aktiwiteite van skole met artikel 21 (1) (c)-funksies en skole sonder artikel 21 (1) (c)-funksies:

- Alle skole gebruik staatsgeld en kan dus verantwoordbaar gehou word om oor die aanwending van die gelde verslag te lewer.
- Van alle skole word verwag om gereeld verslag aan die onderwysdistrikskantoor oor die aanwending van die finansiële toewysings wat aan die skole deur die POD betaal is, te lewer.
- Alle skole moet finansiële direkteur navolg.
- Alle skole moet verseker dat alle opvoedkundige ondersteuningmateriaal by skole afgelewer is voordat skole in Januarie vir die aanvang van die nuwe skooljaar open.

Die implementering van die NNSBS impliseer dat alle skole hul begroting vanaf die POD se finansiële departement ontvang; 60% van hul toewysing moet aan leerderondersteuningmateriaal en ander kurrikulumvereistes bestee word. Skole het die reg om te bepaal watter proporsie van die toewysing hulle aan elke graad wil bestee.

Ten spyte van die verskille tussen skole met artikel 21 (1) (c)-funksies en skole sonder artikel 21 (1) (c)-funksies moet die toewysinguitbetalings vanaf die Staat deur die skoolbeheerliggaam soos voorgeskryf deur die SASW en die NNSBS aangewend word. Artikel 21 van die SASW maak die deur vir die afwenteling van bepaalde finansiële gesag na die skoolbeheerliggaam oop.

3.2.3 Skole sonder artikel 21 (1) (c)-funksies

In 2006 het die minister van Onderwys in pas met die SASW besluit om geen-skoolgeldskole in te stel. Die verklaring van geen-skoolgeldskole vorm 'n integrale deel van die regering se

strategie om die effek van armoede en ongelykhede te ondervang. Verder poog die strategie om alle leerders die geleentheid te gee om hul reg op basiese onderwys soos in artikel 29 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996 (die Grondwet) vervat, uit te oefen. Die implikasie van geen-skoolgeldskole is dat ouers se verpligting om skoolgeld te betaal, verval. Geen-skoolgeldskole, wat oorwegend in arm gemeenskappe geleë is, is openbare skole wat nie verpligte skoolgeld mag hef nie. Hoewel die ouers van leerders in geen-skoolgeldskole van die betaling van onderriggelde vrygestel word, kan hulle steeds vrywillige bydraes tot die skool maak. Die skoolbeheerliggaam het steeds die verantwoordelikheid om fondse vir die skool te genereer ondanks die feit dat die skool as 'n geen-skoolgeldskool verklaar is. Die geen-skoolgeld wetgewing is tans op openbare skole met 'n kwintiel gradering van 1 tot 3 van toepassing.

In die Staatskoerant van 28 Januarie 2011 kondig die minister van Basiese Onderwys kragtens artikel 35 en 39 van die SASW die kriteria vir die voorsiening van operasionele fondse vir geen-skoolgeldskole aan. Die wysigings impliseer dat volgens paragraaf 138A van die Gewysigde Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole (Republiek van Suid-Afrika 2011) alle geen-skoolgeldskole jaarliks, in ooreenstemming met voorskrifte van die WOFB en ander praktyke van die tesourie, voorsien moet word van 'n toelaag uit hul totale skooltoewysing sodat die skole fondse beskikbaar het vir hul dag tot dag operasionele nie-personeeluitgawes. Die toelaag moet aangewend word om die effektiewe en doeltreffende administrasie, bestuur en kurrikulumprogramme van die skool te steun. Kragtens artikel 21 (6) van die SASW bepaal die LUR of die skoolbeheerliggaam van 'n geen-skoolgeldskool of die skool oor die funksie om die operasionele fondse vir die daaglikse bedryfskoste van die skool te bestuur, mag beskik in ooreenstemming met artikel 21 (1) (e) van die SASW. Die toelaagbedrag wat 'n skool vir die dag tot dag operasionele kostes beskikbaar mag hê, word deur die DH bepaal. Die toelaag word aan geen-skoolgeldskole betaal om te verseker dat die skole deur die jaar funksioneel is. Dit is deel is van die totale jaarlikse toewysing wat die skool vanaf die POD ontvang. Van die POD word verwag om duidelike prosedures en beleide in te stel vir die rekordhouding en verslagdoening aangaande die aanwending van die toelaag. Voldoende verslagdoening moet geskied voor die skole op 'n volgende uitbetaling van die toelaag vir die daaglikse bedryfskoste van die skool aanspraak kan maak (Republiek van Suid Afrika 2011;

http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/circular_16_of_2010.pdf

Geraadpleeg 2015-05-19).

3.3 Befondsing van openbare skole

Tans is daar twee bronne vir die befondsing van openbare skole, naamlik openbare fondse (artikel 34 en 35 van SASW) en privaatfondse (artikel 36 van SASW).

3.3.1 Openbare fondse

Volgens die SASW moet die minister van Basiese Onderwys die Nasionale Norme en Standaard vir die Befondsing van openbare skole vasstel en openbare skole uit openbare fondse befonds. Artikel 34 van die SASW spel die verpligting van die Staat vir die befondsing van openbare skole uit: Die staat [moet] openbare skole uit openbare inkomste op 'n billike basis finansier ten einde die behoorlike uitoefening van die regte van leerders op onderwys te verseker.

Die begroting vir besteding aan onderwys en vaardigheidsontwikkeling vir die 2013/2014 boekjaar het R232,5 miljard beloop, bykans 25% van die totale staatsbesteding (<http://afrikaans.news24.com/Sake/Nuus/Kwart-van-begroting-gaan-aan-onderwys-20130227> Geraadpleeg 2014-04-05).

Die besteding vir die 2013 / 2014 finansiële jaar is soos volg verdeel:

- R164 miljard vir basiese onderwys
- R28,7 miljard vir tersiêre onderwys
- R20,1 miljard vir beroep- en voortgesette onderwys
- R10,6 miljard vir onderwysadministrasie
- R9,1 miljard vir ontspanning en kultuur

Die gekonsolideerde staatsbesteding ten opsigte van onderwys vir 2014/2015 tot 2017/2018 word in Tabel 3.4 aangetoon

(<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/review/chapter%205.pdf> Geraadpleeg 2016-01-14).

Tabel 3.4: Gekonsolideerde staatsbesteding ten opsigte van Basiese Onderwys en Verdere Onderwys en Opleiding (VOO) vir 2014 / 2015 tot 2017 / 2018

	2014 / 2015 Aangepaste skatting	2015 / 2016	2016 / 2017	2017 / 2018	% van totale MMTB	Gemiddelde jaarlikse MMTB groei
	Mediumtermynskattinge					
Basiese onderwys	189 454	203 468	216 036	227 816	16.7%	6,3%
VOO	56 612	62 238	65 556	69 594	5.1%	7.1%

Die onderskeie onderwysdepartemente moet kragtens Staatskoerant 27014 van 19 November 2004 op 'n jaarlikse basis, voor 30 September van die spesifieke jaar, genoegsame inligting in verband met die befondsing aan openbare skole voorsien om die skole in staat te stel om hul begrotings vir die volgende boekjaar voor te berei (Republiek van Suid Afrika 2004). Dit is belangrik om daarop te let dat die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole net op gewone openbare skole van toepassing is. Ander kategorieë skole moet hulle deur bepaling van die SASW laat (Republiek van Suid-Afrika 1996b).

Van Rooyen (2008:29) toon aan dat Artikel 34 van die SASW beklemtoon dat die Staat verantwoordelik vir die verskaffing van fondse aan openbare skole in terme van die fasiliteite, bedryfskoste en salarisse van staatsdiens aangestelde personeel. Van Rooyen (2012:35) toon aan dat dit algemeen aanvaar word dat die term *openbare fondse* na gelde verwys wat aan die Staat in die vorm van belasting deur individuele persone en / of organisasies betaal is.

In Staatskoerant 40818 van 28 April 2017 kondig die minister van Basiese Onderwys aan dat, kragtens paragraaf 110 van die NNSBS, die Staat die volgende toewysing per kind aan skole betaal (Raadpleeg Tabel 3.4 hierbo).

3.3.2 Betaling van toewysings aan openbare skole

Artikel 35 (1) van die SASW bepaal dat die minister Nasionale Norme en Standaarde vir Skoolfinansiering moet bepaal. Die bepaling kan slegs geskied na raadpleging met die Raad van Onderwys Ministers en die minister van Finansies. Paragraaf 90 van die NNSBS bepaal die volgende:

“Government sees the school allocation as a key means of empowering school communities, and realising democracy at the level of the school. It is important for the local level to participate in decision-making relating to what non-personnel inputs to purchase for particular schools. For this reason, Government supports the gradual transfer to the school level of decision-making powers relating to the school allocation. This must obviously occur in a controlled manner, in accordance with the important Sections 19 to 22 of the SASA, and in such a way that public funds are not squandered, and are spent in a manner that fully supports the national curriculum”.

Die uitbetalings van die toelaag geskied twee maal per jaar. Openbare skole ontvang die toelaag voor of op 15 Mei en weer voor of op 15 November. Die afdwingbaarheid van die uitbetaling van die toewysing aan skole word bevestig deur die saak van *Governing Body of the Juma Masjid Primary School and Others v Essay and Others (2011)* (hierna Juma Masjid). Die hof wys by monde van regter Nkabinde daarop dat die reg op basiese onderwys, anders as ander sosio-ekonomiese regte, onmiddellik behoort te realiseer. Daar bestaan volgens die hof geen interne beperkinge wat vereis dat die reg op basiese onderwys progressief beskikbaar gemaak moet word onderhewig aan die beskikbaarheid van bronne nie. In die uitspraak van die hof in die saak *Section 27 and another v Minister of Education and another (2012)* wys regter Kollapen daarop dat onderwys beide ’n mensereg op sigself en krities belangrik vir die realisering van ander menseregte is. Die hof wys ook in sy uitspraak daarop dat binne die konteks van internasionale menseregte wetgewing en toenemend binne die raamwerk van die nasionale regsisteem onderwys nie meer as ’n voorreg nie maar as ’n reg beskou word. Hierdie ontwikkeling lei tot verantwoordelikhede en pligte en waar die reg versaak is, ontstaan die behoefte tot toepaslike regstellende optrede (*Section 27 and another v Minister of Education and another 2012*). Die reg op ’n basiese onderwys, soos vervat in artikel 29 van die Grondwet en bevestig deur die uitspraak van die hof in *Section 27 and another v Minister of Education and another (2012)* bevestig die onus wat op die Staat rus om basiese onderwys aan al sy landsburgers te voorsien. Die reg op basiese onderwys impliseer onder meer dat met reg aanspraak gemaak kan word op finansiering van basiese onderwys deur die Staat.

Die weerhouding van finansiële toewysings aan skole deur distrikskantore het gelei tot 'n dringende hofaansoek in 2009 na die Vrystaatse hooggeregshof waarin die Gekombineerde Skool Taaibos op Sasolburg sy beheerliggaam, die Intermediêre Skool Ebenhaesershoogte op Wepener en sy beheerliggaam, die premier van die Vrystaat, die LUR vir onderwys en onderwyshoof voor die hof daag oor agterstallige oorbetalings van geld. Hoewel die saak buite die hof geskik is, beklemtoon die dringendheid van die aansoekers asook die spoedige optrede van die verweerders in die skikking hoe belangrik dit is dat onderwysdistrikskantore nie finansiële toewysings van skole mag weerhou nie. In die saak *KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others* (2013) wys die konstitusionele hof, by monde van regter Cameron daarop dat, hoewel die kennisgewing van die onderwysdepartement om 'n bepaalde finansiële toewysing aan skole te betaal nie as 'n kontrak tussen die skool en die departement geag kan word nie, die kennisgewing wel 'n openbaarmaking van 'n belofte is om die toewysing aan die skool te betaal. Die hof wys daarop dat, gebaseer op vertroue, verantwoordbaarheid en redelikheid, dit 'n konstitusionele regsbeginsel is dat 'n openbare amptenaar wat onderneem het om 'n bepaalde finansiële toewysing aan 'n ontvanger oor te betaal die bedrag nie eensydig mag verminder of betaling kan aanpas nie. Regter Froneman steun die redenasie van die uitspraak dat dit billik en regverdig is om die belofte van 'n finansiële toewysing wat deur die departement gemaak is, afdwingbaar te maak (*KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others* (CCT 60/12) [2013] ZACC 10; 2013 (6) BCLR 615 (CC); 2013 (4) SA 262 (CC) (April 2013)).

3.3.3 Privaatfondse

Behalwe die openbare fondse wat skole kragtens die SASW en die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole vanaf die Staat ontvang, kan skole ook privaatfondse ontvang. Skoolbeheerliggame moet 'n skoolfonds vir die skool instel. Kragtens artikel 39 van SASW is ouers, waar van toepassing, verantwoordelik om skoolgeld aan die skool waar hulle kinders skoolgaan, te betaal. Hierdie vorm van skoolfonds kan as privaatfondse beskou word. Vir die doel van die onderhawige studie word Van Rooyen (2012:38) se verklaring dat privaatfondse beskou word as fondse wat van natuurlike en juridiese persone anders as die Staat gegenereer word, aanvaar.

Kragtens artikel 36 van SASW moet die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool alle redelike maatreëls binne sy vermoë tref om die hulpbronne wat vanaf die Staat ontvang is, aan te vul ten einde gehalte onderwys wat deur die skool aangebied word, te verhoog. Om die fondse van 'n skool aan te vul mag die skoolbeheerliggaam, kragtens artikel 36 (4) (a), met goedkeuring van die LUR die vaste eiendom van die skool verhuur. Die skoolbeheerliggaam mag ook die skool omskep of verander om vir skoolaktiwiteite voorsiening te maak. Trouens, artikel 36 (4) (a) (ii) maak voorsiening dat enige persoon toegelaat mag word om enige besigheid op die skool-eiendom te bedryf om die skoolfonds aan te vul.

3.3.4 Onderskeid tussen skoolfonds en skoolgeld

Die SASW tref 'n onderskeid tussen skoolfonds en skoolgeld. Artikel 39 verwys na skoolgeld en artikel 37 na skoolfonds. Die Engelse weergawe van die SASW verwys na *school funds* en *school fees*. Dit is nodig om onderskeid tussen skoolfonds en skoolgeld te tref.

Skoolgeld, soos beoog in artikel 39 van die SASW, behels enige vorm van bydrae van 'n monetêre aard gelewer of betaal deur 'n persoon of liggaam met betrekking tot die bywoning of deelname van 'n leerder aan enige aktiwiteit van 'n openbare skool (Republiek van Suid-Afrika 1996b). Skoolgeld word dus beskou as enige monetêre bydrae wat vir 'n leerder se deelname aan skoolaktiwiteite gemaak word. Dit sluit vrywillige bydraes kragtens SASW artikel 39 (5), 41 (7) in. Volgens Jordaan (2012) is skoolgeld die skoolgeldbydrae deur ouers aan die openbare skool. Odendaal en Gouws (2005:1022) beskou skoolgeld as die bedrag deur ouers vir die onderwys van hul kinders betaal.

Skoolfonds daarenteen word in artikel-37 van SASW onder die hoof Skoolfonds en Bates van 'n Openbare Skool vervat. Die artikel maak dit duidelik dat die beheerliggaam van 'n openbare skool 'n skoolfonds moet instel en dit administreer in ooreenstemming met voorskrifte deur die departementshoof uitgereik. Alle geld wat deur 'n openbare skool ontvang word, met inbegrip van skoolgeld en vrywillige bydraes, moet in die skoolfonds gestort word. Die skoolfonds, alle opbrengste daaruit en alle ander bates van die openbare skool mag slegs vir opvoedkundige doeleindes by of in verband met sodanige skool, opvoedkundige doeleindes by of in verband met 'n ander openbare skool, volgens ooreenkoms met sodanige ander openbare skool en met die instemming van die departementshoof, die uitvoering van die

werkzaamhede van die beheerliggaam, of 'n ander opvoedkundige doel soos ooreengekom tussen die beheerliggaam en die departementshoof gebruik word. Odendaal en Gouws (2005:1022) beskou skoolfonds as 'n fonds vir besondere uitgawes van 'n skool. Jordaan (2012) verwys na 'n persoonlike gesprek in 2008 met Van Rooyen wat skoolfonds beskryf as alle geld (ongegag of dit uit openbare of privaatfondse kom) wat in die skool as regspersoon se bankrekening inbetaal word.

Volgens die navorser word skoolgeld vir spesifiek onderrig of 'n skoolaktiwiteit aangewend terwyl skoolfonds die totale finansiële posisie en bates van die skool in monetêre terme verwoord.

3.4 Setel en pligte met betrekking tot die bestuur van finansies in openbare skole

Joubert en Bray (2007:21) wys daarop dat die skoolbeheerliggaam op gemeenskapsvlak optree en wetlik verantwoordingspligtig teenoor die gemeenskap en Staat vir die uitvoering van hul funksies is. Joubert en Bray wys daarop dat die skoolbeheerliggaam verantwoordelik is vir die beheer oor privaatfondse wat deur ander lede van die gemeenskap aan die skool betaal is – byvoorbeeld skoolfonds en donasies. Die uitspraak deur regters Moseneke en Mynhardt in *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)* bevestig dat nóg die skoolhoof, nóg die adjunkhoof die rekenpligtige beampte van die skool is, en dat die skoolbeheerliggaam 'n kollektiewe rekenpligtige verantwoordingspligtigheid met betrekking tot die beheer en besteding van die skool se finansies het. Die skoolhoof en adjunkhoof is verantwoordingspligtig teenoor die skoolbeheerliggaam slegs vir spesifieke verantwoordelikhede op skrif aan hulle gedelegeer. Hulle bly egter kollektief aanspreeklik as lid van die skoolbeheerliggaam teenoor die Staat en gemeenskap. Die skoolbeheerliggaam het volgens Joubert en Bray (2007:21) ook 'n wetlike verantwoordingspligtigheid teenoor die Staat, gebaseer op die feit dat die Staat die skoolbeheerliggaam met die beheer van 'n openbare skool, wat met openbare fondse befonds word, vertrou. Kragtens artikel 43 (5) van SASW moet die skoolbeheerliggaam binne ses maande na die einde van die elke boekjaar 'n afskrif van die jaarlikse finansiële state aan die betrokke onderwysdepartement voorlê.

Die feit dat 'n openbare skool kragtens artikel 15 van SASW 'n regspersoon is, hou dié baie belangrike implikasie in dat die skool self eienaar van die geld en ander bates (uitgesluit die grond en geboue) is, en dat die skool die geboue en grond mag benut vir solank die skool dit gebruik vir opvoedkundige doeleindes (Artikel 13 (2) van die SASW). Kleyn en Viljoen (2007:113) beskou 'n regspersoon as enige iemand of enigiets wat die draer van regte en pligte kan wees (Vir meer besonderhede oor die konsep *regspersoon* raadpleeg paragraaf 2.2.8).

Net soos maatskappye 'n direksie het wat namens die maatskappy handel, is daar in die geval van openbare skole 'n beheerliggaam wat namens die regspersoon (skool) optree. Die skoolbeheerliggaam is op sigself nie 'n regspersoon nie, maar slegs 'n agent waardeur die openbare skool as regspersoon handel. 'n Regspersoon is 'n entiteit wat los van die mense wat lid van die vereniging is, staan wat beteken dat die entiteit bly voortbestaan al verlaat die mense wat lid van die vereniging is die vereniging. Die implikasie is kollektiewe verantwoordelikheid en aanspreeklikheid. Artikel 16 (2) van SASW stel dit duidelik dat die skoolbeheerliggaam in 'n vertrouensposisie tot die skool moet staan. Hoewel die SASW slegs na die skoolbeheerliggaam verwys, is dit duidelik dat die skoolbeheerliggaam uit individuele lede bestaan. Volgens Bertelsmann (1999) moet die kollektiewe aksies van die individuele lede wees asof 'n trust ten gunste van die skool ingestel is. Bertelsmann wys daarop dat die skoolbeheerliggaam (trust) se optrede van so aard moet wees dat die besluitneming / optrede nie as 'n ampsmisdryf beskou kan word nie. Bertelsmann ondersteun sy standpunt deur na uitsprake van die hof in *Liquidator Zululand Motor Company (Maritzburg) Ltd v Boswell* 1928 NPD 368 at 380 en *Lipschitz & Schwartz NNO v Markowitz* 1976 3 SA 772 (W) te verwys.

Joubert en Prinsloo (2001:8) onderskei tussen natuurlike persone en regspersone (maatskappy of skool). Natuurlike persone tree altyd namens die regspersoon op. In die geval van skole tree die skoolbeheerliggaam as agent van die skool op (Joubert en Prinsloo 2009:73). 'n Verhouding waar een regspersoon verantwoordelik vir die toesig oor 'n ander se bates of regte is, ontstaan. Die verhouding waarna verwys word, staan as 'n fidusiêre verhouding bekend. Volgens <http://dictionary.reference.com/browse/fiduciary> (Geraadpleeg 2014-06-08) is 'n fidusiêr 'n persoon aan wie eiendom of mag toevertrou word tot voordeel van 'n

ander persoon gebaseer binne 'n vertrouensverhouding. 'n Fidusiêr is iemand wat onderneem het om op te tree vir en namens 'n ander party in 'n spesifieke aangeleentheid in omstandighede wat aanleiding gee tot 'n verhouding van vertroue en geloof in die verhouding. 'n Fidusiêre verhouding omsluit die idee van vertroue en sekerheid en ontstaan oor die algemeen slegs wanneer die versekering wat deur een persoon gegee word deur 'n ander aanvaar word. Die verpligting van 'n fidusiêr sluit in lojaliteit en verantwoordelike bestuur van die bates in sy sorg. Alle aksies van 'n fidusiêr word tot die voordeel van die bevoordeelde uitgevoer. 'n Fidusiêre verhouding bestaan in elke moontlike scenario waar een entiteit vertroue in 'n ander stel en laasgenoemde die verantwoordelikheid vir die vertroue aanvaar. Die gevolg van 'n fidusiêre verhouding is afhanklikheid van een party en invloed van die ander (<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/fiduciary> Geraadpleeg 2014-06-08). 'n Fidusiêre verhouding is 'n regs- of etiese verhouding van vertroue tussen twee of meer partye. In 'n tipiese fidusiêre verhouding sal die fidusiêr na die geld van 'n ander party omsien. Een party stel sy vertroue in die ander party wie se hulp en leiding nodig is in 'n sekere saak. In die verhouding moet die fidusiêr ten alle tye in die beste belang van die party wat vertroue in die fidusiêr stel, optree. Daar ontstaan 'n fidusiêre plig tussen die fidusiêr en die ander party. Die fidusiêr het 'n verpligting van vertroue, openbaarmaking, verslagdoening en verantwoordingsplig teenoor die entiteit wat die bates aan die fidusiêr toevertrou (<http://www.businessdictionary.com/definition/fiduciary.html> Geraadpleeg 2015-05-04).

Volgens regter Conradie se uitspraak in *Hofer v Kevitt 1996 2 SA 402 (C) 407F* is daar nie 'n duidelike omskrywing van die konsep *fidusiêre plig* nie. Die essensiële vereiste vir die ontstaan van fidusiêre plig is dat een party in 'n vertrouensposisie teenoor 'n ander moet staan. Die fidusiêr is verplig om die ander party se belang te beskerm. Hood (2000) skryf in die *Edinburgh Law Review* van September 2000 dat 'n verantwoordelikheid binne 'n fidusiêre verhouding ontstaan wat as 'n plig van lojaliteit beskou word. Du Toit en Pienaar (2011:98) verwys na waarnemende regter Streicher se stelling in die Phillips-saak dat die plig van lojaliteit vereis dat 'n werknemer nie teen die werkgever se belange optree nie. Die werknemer mag homself nie in 'n posisie plaas waar sy belange in konflik met dié van die werkgever is nie of om 'n voordeel of belang te verkry sonder die toestemming van die werkgever nie (*Phillips v Fieldstone Africa (Pty) Ltd, 2004 (3) SA 465 (SCA)*)

(<http://repository.uwc.ac.za/xmlui/bitstream/handle/10566/225/DuToitFiduciaryOffice2007.pdf?sequence=3> Geraadpleeg 2015-05-04). In *Robinson v Randfontein Estates Gold Mining Company Limited* 1921 (AD) 168 het die hof gesê dat waar een persoon teenoor 'n ander in 'n posisie van versekering staan die eerste persoon nie ten koste van die ander wins mag maak nie of homself in 'n posisie plaas waar sy belange in konflik met sy plig is nie.

'n Fidusiêre plig is dus 'n regsplig om in goedertrou in die beste belang van die ander party op te tree. Die implikasie van die fidusiêre plig vir die skoolbeheerliggaam behels dat die beheerliggaam in die beste belang van die skool moet optree. Die algehele beheer van die skool is in die skoolbeheerliggaam, wie se rol deur die SASW as 'n fidusiêre plig beskryf word, gesetel (Mestry 2006a:126-132).

In die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel bestaan daar volgens Van Rooyen en Rossouw (2007:18-19) 'n vennootskap tussen die Staat, die ouer (individueel) en die skoolbeheerliggaam (verkose verteenwoordiger van die ouers en skoolgemeenskap). Die vennootskap in die onderwys kan slegs suksesvol wees indien daar wedersydse vertroue tussen die vennote bestaan (Voorrede en Artikel 16 (2) van SASW). Van Rooyen en Rossouw dui ook aan dat die fidusiêre of vertrouens-verhouding die basis vir die verhouding tussen die skoolbeheerliggaam en die skool in terme van die beheer van die skool vorm. Die vertroue waarna verwys word, behels volgens Van Rooyen en Rossouw samewerking, deelname, deursigtigheid, aanspreeklikheid en verantwoordbaarheid.

Du Toit en Pienaar (2011:98) toon aan dat elke regspersoon sy eie unieke kultuur, identiteit of etos het. Regspersone beskik oor 'n eie karakter en kan in eie reg, onafhanklik van menslike individue bestaan (Du Toit en Pienaar 2011:98). Dié unieke identiteit beïnvloed die wyse waarop en die mate waartoe die regspersoon regsvoorskrifte nakom. 'n Persoon of entiteit kan volgens Du Toit en Pienaar (2011:98) slegs verantwoordingspligtigheid opdoen indien hy of dit 'n keuse tussen verskillende gedragsmoontlikhede kan uitoefen. Dit impliseer dat regspersone direk strafregtelik verantwoordingspligtig gereken kan word op grond van hul besondere identiteit of die heersende kultuur van die regspersoon. In die geval van 'n openbare skool rus daar 'n verantwoordingspligtigheid op die skoolbeheerliggaam vir die

beheer van die skool se finansies. Die uitspraak van die hof in die Schoonbee-saak bevestig dat die skoolbeheerliggaam kollektief aanspreeklik vir finansiële beheer is (*Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)*).

Colditz (2008) wys daarop dat die Staat self 'n regspersoon is, en dat dit juridies nie moontlik is vir een regspersoon om binne 'n ander regspersoon te bestaan nie. Openbare skole is dus deur artikel 15 van SASW losgemaak van die staatsadministrasie (www.fedsas.org.za Geraadpleeg 2015-04-02).

In die lig van Colditz se opmerking ontstaan 'n belangrike regsvraag wat gevra behoort te word, naamlik of die wetgewing soos die Wet op Openbare Finansiële Bestuur enigsins van toepassing op openbare skole is. Die navorser is van mening dat die Wet op Openbare Finansiële Bestuur riglyne verskaf waarvolgens gehandel behoort te word, maar nie direk van toepassing is op openbare skole nie.

3.5 Finansiële verantwoordingspligtigheid

Artikel 195 van die Grondwet bepaal dat openbare administrasie beheer word deur die demokratiese waardes en beginsels wat in die Grondwet verskans is, met inbegrip van onder andere die beginsels van verantwoordingspligtigheid en 'n responsiewe ingesteldheid om openheid te verseker. Die beginsels is van toepassing op administrasie in elke regeringsfeer en staatsorgaan. Openbare skole is staatsorgane en moet dus aan die beginsels van verantwoordingspligtigheid of verantwoordelikheid voldoen. In *Baloro and Others v University of Bophuthatswana and Others 1995 (4) SA 197 (b) 1995 (4) SA p. 197* het die hof bevind dat 'n staatsorgaan met die Staat geïntegreer moet wees as 'n orgaan wat owerheidsgesag uitoefen. Instansies wat deur wetgewing ontstaan, is nie noodwendig 'n staatsorgaan is nie. Volgens dié uitspraak is staatsorgane entiteite wat openbare funksies vervul, finansiël of andersins deur die Staat gesteun word of in noue samewerking met staatstrukture funksioneer. In *Western Cape Minister of Education & Others v Governing Body of Mikro Primary School & Others 2005 JOL 14774 (SCA)* beskou die hof 'n staatsorgaan as enige staatsdepartement of administrasie in een van die drie regeringsfere (nasionaal, provinsiaal of plaaslik) of enige ander entiteit wat ingevolge die Grondwet of 'n provinsiale grondwet 'n bevoegdheid uitoefen

of 'n funksie verrig of ingevolge wetgewing 'n openbare bevoegdheid uitoefen of 'n openbare funksie verrig. Dit sluit nie 'n hof of 'n regterlike beampte in nie.

Verantwoordingspligtigheid of verantwoordelikheid is volgens Bush (in Anderson en Lumby 2005:147) een van die belangrikste konsepte in onderwys. Volgens Bush (in Anderson en Lumby 2005:147) wakker kompeterende ekonomieë, finansiële beperkinge, gelyke geleenthede en desentralisasie die belangstelling in verantwoordingspligtigheid aan. Bush (in Anderson en Lumby 2005:148) beskou verantwoordingspligtigheid as *“being required to give account of events or behaviours to those who have a legitimate right to know”*. Bush (in Anderson en Lumby 2005:153) verwys na Kogan wat 'n normatiewe model vir verantwoordingspligtigheid voorstel. Kogan beskou die normatiewe model vir verantwoordingspligtigheid as 'n beskrywing van potensiele verhoudinge en die potensiele gevolge wat dit inhou. Volgens Kogan is daar vier kategorieë van verantwoordingspligtigheid:

- Openbare of staatsbeheer en bestuur
- Professionele verantwoordingspligtigheid
- Verbruikersbeheer: vennootskap
- Verbruikersbeheer: vryemark

Bush (2005:154) verwys na Kogan wat argumenteer dat die mees dominante vorm van verantwoordingspligtigheid publieke (openbare) beheer is. Die SASW maak voorsiening dat skole na groter openbare beheer kan streef deur hul demokraties-verkose beheerliggame. Van Deventer en Kruger (2003:235) wys op die internasionale tendens van demokratisering van skole, 'n skuif na selfbestuur. Die demokratisering van onderwys en selfbesturende skole word in paragraaf 3.1 in meer besonderhede bespreek.

Finansiële verantwoordingsplig, dit wil sê die plig tot verslaggewing en rekenskap gee oor die aanwending van die skool se fondse is die verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam. Die Staat en die gemeenskap verskaf die fondse wat die skool benodig en het die reg om te weet hoe hierdie fondse aangewend word. Dit is nodig om aan alle belanghebbendes verslag te lewer en so te verseker dat hulle is oor die skool se finansiële posisie. Die Staat, skool en gemeenskap se belange word deur doeltreffende volledige en akkurate boekhouding en

verslaggewing beskerm. Sodra fondse in die skool se bankrekening inbetaal is, is die skool, verteenwoordig deur die beheerliggaam, vir hierdie fondse aanspreeklik. (Jordaan 2012).

3.5.1 Finansiële verantwoordingspligtigheid: Openbare skole

Die grootste verantwoordelikheid wat 'n skoolbeheerliggaam teenoor die skool en die skoolgemeenskap het, is waarskynlik dié van finansiële verantwoordingspligtigheid. (Clarke 2007:280). Die SASW gee riglyne waarvolgens fondse in openbare skole bestuur moet word.

Die beheer van openbare skole se finansies is gesetel in die volgende wetgewing:

- Die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996
- Die Wet op Openbare Finansiële Bestuur van die Republiek van Suid-Afrika 1 van 1999
- Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996.

Cameron (1990:254) omskryf *verantwoordingspligtigheid* as die verpligting om verslag van jou optrede te gee. Clarke (2007:280) stel dit dat een van die eerste en belangrikste aspekte van die skool se finansiële bestuur is om te identifiseer wie daarvoor verantwoordelik is. Volgens Van Rooyen en Rossouw (2007:19) is beheer die proses van leiding en rigtinggewing aan die organisasie. Dit hanteer die prosesse en sisteme waarbinne 'n organisasie bedryf word. Volgens Beckmann (2000:8) is verantwoordingspligtigheid van groot belang in gevalle waar gesag uitgeoefen, hulpbronne gebruik en beleid in werking gestel word. Verantwoordingspligtigheid hou verband met demokratiese bestuur en ander, ooreenstemmende konsepte, soos deelname, deursigtigheid, bemagtiging en desentralisasie (Beckmann 2000:8).

Die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool moet kragtens artikel 36 van die SASW alle redelike maatreëls binne sy vermoë tref om die hulpbronne deur die Staat voorsien aan te vul ten einde die gehalte van onderwys wat deur die skool aangebied word aan alle leerders by die skool te verhoog. Ten spyte van die verpligting wat op die skoolbeheerliggaam rus, mag 'n skoolbeheerliggaam nie sonder die skriftelike toestemming van die LUR 'n lenings- of oortrekkingsooreenkoms aangaan om die skoolfonds aan te vul nie (artikel 36 (2) van SASW).

'n Enkele bankrekening moet deur die beheerliggaam geopen en in stand gehou word. Die skoolbeheerliggaam mag wel surplusfondse, met die goedkeuring van die Lid van die Uitvoerende Raad, in 'n ander rekening belê. Geld van die skoolfonds van 'n openbare skool mag nie in 'n trust inbetaal word of gebruik word om 'n trust te stig nie. Indien 'n trust met skoolfonds gestig is of skoolfonds in 'n trust voor 1 Januarie 2002 inbetaal is, is so 'n trust of inbetaling ongeldig en moet die geld aan die skoolfonds terugbetaal word (Republiek van Suid-Afrika, 1996b: artikel 37 (7) (a) – (b)). 'n Beheerliggaam van 'n openbare skool mag ook nie geld of bydraes van ouers invorder om die betaling van verpligte skoolgeld te ontduik, en sodanige geld of bydraes gebruik om 'n trust te stig of te finansier nie. Indien sodanige geld of bydraes van ouers voor 1 Januarie 2002 in 'n trust belê is, moet die trust sodanige geld of bydraes in die skoolfonds terugbetaal (Republiek van Suid-Afrika 1996b: artikel 37 (7) (c)). Geld of ander goedere wat aan 'n openbare skool geskenk of bemaak word of in trust ontvang word, moet ooreenkomstig die voorwaardes verbonde aan sodanige skenking, bemaking of trust aangewend word. Die Wet op die Beheer oor Trustgoed 57 van 1988 (Republiek van Suid-Afrika, 1988) omskryf 'n trust as 'n reëling waardeur een persoon sy goed kragtens 'n trustdokument aan iemand anders oormak of nalaat om dit ooreenkomstig die voorskrifte van die trustdokument tot voordeel van die trust-begunstigde te administreer.

'n Tipiese trust vertoon die volgende kenmerke:

- 'n Skenker (ook genoem die oprigter)
- Die oordra van eiendom (geld of goed)
- Die aanwys van trustees
- Die aanwys van begunstigdes – dit kan bepaalde persone (byvoorbeeld die skenker se kinders) of 'n klas persone (byvoorbeeld die leerders van XYZ-skool) of bloot net 'n bepaalde doel (byvoorbeeld natuurbewaring) wees
- Voorskrifte deur die oprigter neergelê waarvolgens die trustees die eiendom moet administreer.

'n Belangrike bepaling van die Wet op die Beheer oor Trustgoed, 57 van 1988 is die bepaling wat van 'n trustee verg om sy pligte na te kom en sy bevoegdhede uit te oefen met die sorgsaamheid, ywer en kundigheid wat redelikerwys van 'n persoon wat die sake van 'n ander hanteer, verwag kan word. Uit hoofde van hul hoedanigheid as trustees het die trustees ook

net een verantwoordelikheid en dit is om die trust ooreenkomstig die voorskrifte van die trustakte tot voordeel van die begunstigdes te beheer en te administreer. Hulle tree dus in daardie hoedanigheid nooit in eie belang op nie, maar in belang van die trust.

Die skoolbeheerliggaam is verplig om inligting aan die betrokke POD beskikbaar te stel vir inspeksie onder toesig van 'n verantwoordelike persoon van die skool. Die debat oor die verskaffing van finansiële inligting aan die POD deur skoolbeheerliggame is lank nog nie afgehandel nie. Kragtens die bepalings van artikel 15 van die SASW is elke openbare skool 'n regs persoon, en is die beheer van alle openbare skole ingevolge artikel 16 in die skoolbeheerliggaam gesetel. Artikel 15 en 16 (1) beperk die bevoegdheids van openbare skole en skoolbeheerliggame tot die verrigting van slegs daardie werksaamhede wat deur die SASW self gemagtig word. Die feit dat openbare skole regs persone is, impliseer dat niemand sonder toestemming of uitdruklike wetsmagtiging op die regte of werksaamhede van die skoolbeheerliggaam inbreuk mag maak nie (Van der Merwe 2011). Kragtens artikel 20 (1) (g), 37, 38, 42 en 43 van die SASW is slegs die skoolbeheerliggaam verantwoordelik vir die administrasie en beheer van die skool se eiendom, skoolfonds, bates, begroting, finansiële rekords en state.

Kragtens die bepalings van artikel 20 (1)(g) en artikel 37 (5) van die SASW is die beheerliggaam statutêr verplig om die skool se eiendom te bestuur en te beheer, wat roerende goedere soos dokumente, fondse en voorwerpe insluit. Die skoolbeheerliggaam is in hierdie verband outonoom (Van der Merwe 2011). Van der Merwe wys verder daarop dat die bepaling van artikel 37 (3) van die SASW, dat die skoolbeheerliggaam verplig is om 'n bankrekening te open en te handhaaf, impliseer dat slegs die skoolbeheerliggaam oor die bevoegdheid beskik om die skool se bankrekening te beheer. Hoewel wetgewing gelas dat 'n skoolfonds ingestel word en 'n bankrekening geopen en gehandhaaf moet word, beteken dit nie dat die wetgewer in beheer van die dokumentasie wat daarmee verband hou, is nie (Van der Merwe 2011).

Nieteenstaande die debat maak artikel 59 (2) van die SASW dit duidelik dat inligting deur die skool slegs verskaf behoort te word indien dit redelikerwys deur die DH benodig word. Die veronderstelling is noodwendig dat die DH 'n geldige rede moet verskaf waarom die inligting

benodig word. Die Federasie van Skoolbeheerliggame in Suid- Afrika (hierna FEDSAS) wys daarop dat slegs indien 'n departementshoof, of 'n ander persoon, deur wetgewing gemagtig word om sekere inligting te versoek, die skool nodig het om die inligting te verskaf (<https://www.fedsas.org.za> Geraadpleeg 2014-03-29). FEDSAS stel dit ook duidelik dat verskaffing van inligting nie die oorhandiging van dokumente, rekords en eiendom behels nie. Die LUR vir Onderwys in die provinsie kan kragtens artikel 43 (4) die ouditeur-generaal versoek om 'n audit van die skool se rekords en finansiële state te doen.

In gevalle waar 'n skool tot 'n geen-skoolgeldskool verklaar is, sal ouers nie meer skoolgeld betaal of om vrystelling van skoolgeld hoef aansoek te doen, soos gemeld in Artikel 39 (2) van SASW, nie. Hoewel alle leerder-ondersteuningsmateriaal aan die skool voorsien sal word, moet geen-skoolgeldskole steeds, kragtens Artikel 38 (1) van die SASW, begrotings opstel en ingevolge Artikel 42 ook rekord van alle fondse wat ontvang en bestee word hou (Wes-Kaapse Onderwysdepartement (WKOD) 2006b). Die geen-skoolgeldskole moet steeds kragtens artikel 38 (1) van die SASW 'n begroting voorberei in ooreenstemming met die voorskrifte soos bepaal deur die LUR wat die beraamde inkomste en uitgawes van die skool vir die volgende boekjaar uiteensit. Voordat die begroting deur die skoolbeheerliggaam goedgekeur word, moet dit tydens 'n algemene ouervergadering, wat vir die doel geskeduleer is, voorgelê en goedgekeur word deur die meerderheid van die ouers teenwoordig tydens die genoemde vergadering. Die skool is verantwoordingspligtig teenoor die POD en die gemeenskap. In die deliktereg word die plig tot redelike optrede (sorgsaamheidsplig) as 'n verpligting wat op die individu van toepassing is, beskou. Die redelike optrede waarna verwys word, is soos die optrede van die redelike persoon. Indien 'n persoon dus nie voldoen aan die redelike persoontoets nie, sal die persoon aan nalatigheid skuldig wees. Indien die skoolbeheerliggaam nie redelik, onpartydig, onafhanklik, verantwoordbaar en in die beste belang van die skool optree nie, kan die skoolbeheerliggaam as nalatig beskou word. In *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)* wys regter Moseneke op die volgende:

“The overall governance of the school vests in the governing body, whose role the Act describes as fiduciary in respect of a school. The Act vests in the corporate entity, being a public school, ownership of the property of such school, which must

be administered and controlled by the governing body. Several other tasks are entrusted to an SGB relating to the management of school property and finance”.

3.5.2 Finansiële verantwoordingspligtigheid: Provinsiale Onderwysdepartement

Artikel 35 (1) van die SASW bepaal dat die minister van Basiese Onderwys, ná oorleg met die Raad van Onderwysministers en die minister van Finansies die Nasionale Norme en Standaard vir Skoolfinansiering moet bepaal. Provinsiale onderwysdepartemente betaal groot bedrae openbare fondse aan skole ingevolge die finansiële toewysings soos bepaal ooreenkomstig die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika 2008). Volgens die gewysigde NNSBS beskou die Staat die finansiële toewysing aan skole as ’n wyse om skoolgemeenskappe te bemagtig en om demokrasie op skoolvlak te bevorder. Volgens paragraaf 90 van die NNSBS is die doel van die toekenning van oordragbetalings om ’n bepaalde skoolgemeenskap meer onafhanklikheid te gee. Hierdie onafhanklikheid moet uitgeoefen in oorleg met voorskrifte van die SASW, in die besonder artikels 19 tot 22, uitgeoefen word. Onafhanklike funksionering deur beheerliggame word deur artikel 19 bekragtig. Artikel 20, wat spesifiek handel oor die werksaamhede van die skoolbeheerliggame maak nie melding van beperkinge op die gebruik van oordragbetalings nie. Dit is wel die bedoeling van die NNSBS se verwysing na daardie artikels om te beklemtoon dat die finansiering so aangewend moet word dat beheerliggame hul werksaamhede doeltreffend verrig. Dit is belangrik om daarop te let dat sodra die toewysing aan die skool bekend gemaak is, die skool die toewysing as ’n bate beskou en daarop aanspraak kan maak en word die toewysing geag die skool se eiendom te wees. Paragrafe 94 tot 97 van die NNSBS (2006) bepaal verder dat die items wat deur toewysings gedek word, nie onnodig beperkend en voorskriftelik moet wees nie en dat die toewysings uitsluitlik geoormerk is vir die bevordering van doeltreffende gehalte onderwys.

Skole moet ingevolge artikel 38 (j) van die WOFB fondse wat in hulle bankrekening inbetaal word op ’n effektiewe en deursigtige wyse bestuur. Ingevolge artikel 36 van die WOFB is die Hoof van die Departement, as rekenpligtige beampte van die POD verplig om beheermaatreëls in te stel om te verseker dat alle openbare fondse wat aan openbare skole oorbetaal word, benut word vir die doeleindes waarvoor dit toegeken is en dat daar behoorlik rekenskap van die fondse gegee kan word. Kragtens Skedule 4 van die WOFB val skoolfonds nie onder die vaandel van die WOFB nie. Skoolbeheerliggame het ’n verantwoordelikheid om

voldoende en behoorlike rekord van die skool se inkomste, verpligtinge, uitgawes en balanse te hou en te verseker dat die skool nie aan onredelike risiko's blootgestel word nie.

Kragtens artikel 37 (6) van die SASW is alle bates wat deur 'n openbare skool na die inwerkingtreding van SASW op 1 Januarie 1997 verkry is die eiendom van die skool. Soos genoem in paragraaf 3.4 mag die skoolfonds slegs gebruik word vir opvoedkundige doeleindes of die uitvoering van die werksaamhede van die skoolbeheerliggaam soos vervat in 'n begroting goedgekeur in terme van artikel 38 (2) van die SASW. Beheerliggame van skole moet verseker dat stelsels ingestel word om te kontroleer dat maandelikse rekeninge (byvoorbeeld munisipale dienste) wat ontvang word, tydig betaal word, dat oordragbetalings aangewend word vir die doeleindes soos gespesifiseer in departementele skrywes, alle inkomste en uitgawes behoorlik geboekstaaf word en finansiële verslae aan hoofkantoor voorgelê word soos van tyd tot tyd versoek. Artikel 195(f) van die Grondwet bepaal dat openbare administrasie verantwoordingspligtig moet wees. Artikels 20 (1)(g) en 37 van die SASW asook die uitspraak in die *Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T)*) dui daarop dat die skoolbeheerliggaam verantwoordelik vir die bestuur van die skool se finansies is.

Behalwe vir artikel 34 van die SASW wat die Staat verantwoordelik maak om openbare skole op 'n billike basis uit openbare inkomste te finansier om die behoorlike uitoefening van die regte van leerders op onderwys te verseker, is daar geen ander verwysing na die verantwoordingspligtigheid aan die kant van die Staat met betrekking tot finansies van openbare skole nie (Republiek van Suid-Afrika 1999). Die Departement van Basiese Onderwys skryf wel aan skole deur die sogenaamde *Resource Targeting Table* voor hoe die toewysings wat aan die skole oorbetaal word, aangewend mag word.

Oor die algemeen is die doelwit met die toekenning van skole se toewysing om herhalende nie-personeeluitgawes en kleiner kapitaaluitgawes wat mag voorkom, te dek. Die toewysing moet ook aangewend word vir kleinerige herstelwerk en instandhouding van die infrastruktuur van die skool

(http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/circular_16_of_2010.pdf

Geraadpleeg 2015-04-29). Volgens outeur Mellet (2014) (www.fedsas.org Geraadpleeg 2016-03-27) is die riglyne nie afdwingbaar nie (Raadpleeg paragraaf 3.3.2).

Kragtens artikel 38 (1)(j) van die *Wet op die Bestuur van Openbare Finansies 1 van 1999* (WOFB), moet die rekenpligtige beampte van 'n departement skriftelike versekering ontvang vanaf die handelsentiteit of grondwetlike instelling dat doeltreffende, deursigtige en effektiewe, finansiële bestuur en interne kontrole stelsels geïmplementeer is voor die oordrag van enige fondse, aan 'n entiteit binne of buite die regering kan plaasvind. Sou die entiteit versuim of nie in staat wees om die rekenpligtige beampte van so 'n skriftelike versekering te voorsien nie, kan die oordrag van die fondse slegs geskied onderhewig aan voorwaardes en regstellende maatreëls wat vereis dat effektiewe, doeltreffende en deursigtige finansiële bestuur en interne kontrole maatreëls gevestig en geïmplementeer word.

Ingevolge Regulasie 8.4 van die WOFB Tesourieregulasies, moet 'n rekenpligte beampte bepaalde maatreëls toepas om te verseker dat toewysings en ander oordragbetalings vir die beoogde doeleindes aangewend word. Sulke maatreëls kan die volgende insluit:

- Gereelde rapporteringsprosedures
- Interne en eksterne ouditvereistes en, waar van toepassing, indiening van geouditeerde state
- Gereelde moniteringsprosedures
- Geskeduleerde of ongeskeduleerde inspeksiebesoeke of hersiening van werkverrigting
- Enige ander beheermaatreëls wat nodig geag word (Republiek van Suid-Afrika 1999)

Die Hoof van die Onderwysdepartement as rekenpligtige beampte is dus verantwoordelik om te verseker dat skoolbeheerliggame skoolfondse vestig en administreer. Die rekenpligtige beampte moet toesien dat beheermaatreëls geïmplementeer is om te verseker dat alle staatsfondse wat aan openbare skole betaal word, aangewend word vir die doelwitte waarvoor dit toegeken is en dat behoorlik verslagdoening geskied. Dit is belangrik om in gedagte te hou dat enige finansiële transaksie of besluit deur die skoolbeheerliggaam ten alle tye aan die toepaslike bepalinge van die SASW moet voldoen. Enige bepalinge bykomend tot die SASW moet aanvullend wees. Voorskrifte wat skoolbeheerliggame se magte onredelik

beperk, is teenstrydig met die SASW se voorrede wat die bevordering van gedeelde verantwoordelikheid vir openbare skole se finansiering tussen ouers en die Staat nastreef.

Artikel 37 (4) van die SASW bepaal dat geld of ander goedere wat aan 'n openbare skool geskenk of bemaak word of in trust ontvang word, ooreenkomstig die voorwaardes verbonde aan sodanige skenking, bemaking of trust aangewend word. Indien geredeneer word dat die toewysing wat openbare skole kragtens die NNSBS ontvang as skenking beskou word, impliseer dit dat die toewysing ooreenkomstig die voorwaardes van die POD, met ander woorde die uiteensetting / toedeling van die toelaag soos deur die POD voorgestel, aangewend moet word. Daar berus ook 'n algemene verantwoordingspligtigheid op die skoolbeheerliggaam teenoor alle belanghebbendes in terme van 'n goedgekeurde begroting met betrekking tot die aanwending van skoolfonds.

Kragtens Artikel 13(g)(ii) van die WOFB moet alle geld wat deur die nasionale regering ontvang word by die Nasionale Inkomstediens inbetaal word behalwe grondwetlike instellings waarvan die geld in Skedule 4 van die WOFB beskryf word. Artikel 22 (d) (v) van die WOFB bepaal dat alle gelde wat deur provinsiale regerings ontvang word in die provinsiale inkomste fonds betaald moet word, behalwe geld wat in Skedule 4 van die WOFB beskryf word. Skedule 4 van die WOFB verwys spesifiek na die SASW wat skoolgeld insluit. Aangesien daar spesifiek na skoolgeld verwys word in Skedule 4 van WOFB kan aanvaar word dat skoolfonds kragtens artikel 13 (g) ii en 22 (d) (v) uitgesluit word van beheer deur die WOFB.

3.5.3 Finansiële verantwoordingspligtigheid: POD Distrikskantore

Distrikskantore is plaaslike streke van die POD's wat 'n belangrike rol in die kommunikasie tussen die provinsiale hoofkantore en die onderwysinstellings onder hul jurisdiksie speel. Die taak van die onderwys-distrikskantooramptenaar is om met skoolhoofde en opvoeders saam te werk om onderrig en leer te verbeter, om bestuurhulp en professionele hulp te verleen ten einde uitmuntendheid in onderrig en leer te bereik (Department of Basic Education, 2013). Die onderwysdistrikskantoor verteenwoordig en oefen gedelegeerde gesag vanaf die POD oor alle dag tot dag administratiewe en professionele handeling van skole uit. Die distrikskantore lewer dienste aan die onderwysinstellings waarvoor die onderwysdistrikskantoor

verantwoordelik is

(<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf> Geraadpleeg 2014-04-05).

3.6 Kritiese perspektief

3.6.1 Eensydige besluitneming van POD ten opsigte van geen-skoolgeldskole

Kragtens artikel 39 (7 – 9) van die SASW moet die minister van Basiese Onderwys jaarliks in die Staatskoerant die nasionale kwintiele vir openbare skole of deel van sodanige kwintiele afkondig wat deur die provinsiale LUR gebruik moet word om skole te identifiseer wat nie skoolgelde mag hef nie. Die LUR moet al die skole wat binne die kwintiele soos deur die minister van Basiese Onderwys bepaal, binne die betrokke provinsie identifiseer en 'n lys van sulke skole opstel. Die minister van Basiese Onderwys word gelei deur artikel 35 van SASW om die kwintiele en die Nasionale Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing te bepaal. Die minister van Basiese Onderwys publiseer die name van die geïdentifiseerde skole in 'n Staatskoerant en die skole mag nie skoolgeld hef nie. Skole wie se toewysing minder is as die geen-skoolgelddrempel van die POD het die reg om skoolgelde kragtens artikel 39 (11) van SASW te hef. Die *geen-skoolgelddrempel* impliseer die vlak van befondsing per leerder soos beoog in die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika 1996b).

Openbare skole wat kragtens artikel 39 (11) van SASW tot geen-skoolgeldskole verklaar is, mag wel skoolgelde hef indien hulle minder as die geen-skoolgelddrempel van die provinsiale onderwysdepartement ontvang. Die reg van die skole om skoolgelde te hef, word deur artikel 39 (12) beperk tot 'n bedrag gelyk aan die bedrag wat verkry word as die werklike bedrag wat van die Staat ontvang word, van die geen-skoolgelde drempel afgetrek word. Die LUR kan kragtens artikel 39 (13), na oorlegpleging met die betrokke beheerliggame, bykomende openbare skole in die provinsie identifiseer wat nie skoolgeld mag hef nie.

Soos genoem, word die name van die geïdentifiseerde skole wat nie skoolgeld mag hef nie in 'n Staatskoerant gepubliseer. 'n Belangrike regspraak wat gevra behoort te word, is of die eensydige verklaring van 'n openbare skool tot 'n geen-skoolgeldskool nie 'n aantasting van die skool as juridiese persoon se regte is in terme van artikel 39 (1) van SASW nie. Daar behoort met die skoolbeheerliggaam en ouergemeenskap gekonsulteer te word oor die voor- en

nadele van so 'n besluit. Die skoolbeheerliggaam moet in die beste belang van die skool optree en hul besluit dienoreenkomstig neem.

Die vraag wat ontstaan, is of die besluit deur die minister omkeerbaar is, sou die skoolgemeenskap se ekonomiese omstandighede verander. 'n Verdere vraag is of die skoolbeheerliggaam teen die besluit van die minister mag appelleer. Dit kan gebeur dat die sosio-ekonomiese omstandighede van die gemeenskap waarin die skool geleë is sodanig verbeter dat ouers finansiëel in staat is om skoolgeld te betaal. Skoolbeheerliggame behoort die reg te hê om te appelleer teen die minister se besluit en ook om die besluit wat geneem en geïmplementeer is met motivering te laat omkeer indien dit in die belang van die skool en leerders sal wees.

3.6.2 Afdwing van riglyne ten opsigte van toewysings

Die Norme en Standaarde vir die Befondsing van Skole word kragtens Algemene Kennisgewing 2362 (Republiek van Suid-Afrika, 1998b) deur die minister van Basiese Onderwys bepaal. Die Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing (Republiek van Suid-Afrika, 2006b) skryf die formule voor waarvolgens POD's skole moet befonds. Die voorskrifte maak vir sekere bedryfskoste van die skool wat onder andere die aankoop van leermateriaal insluit, voorsiening.

Dit blyk volgens FEDSAS (www.fedsas.org.za Geraadpleeg 2016-03-04) dat POD's afwyk van die bepaling van die NNSBS in hul befondsing van skole. In bepaalde gevalle word aan skole voorgeskryf by watter verskaffers hulle aankope moet doen en in ander gevalle word 'n bepaalde bedrag per leerder vir skole begroot en dan word van skole verwag dat hulle hul leermateriaal tot 'n maksimum van die begrote bedrag by die POD moet bestel (www.fedsas.org.za Geraadpleeg 2016-03-04). In gevalle waar een of meer artikel 21-funksies kragtens die SASW aan 'n skool toegestaan is, bepaal artikel 131 van NNSBS dat skole 'n oorbetalings van die POD sal ontvang. Aanbevelings vir die aanwending (*recommended breakdown*) van die oorbetalings, wat in kostekategorieë aangedui word, moet die oorbetalings kragtens artikel 115 van NNSBS vergesel. Die oorbetalings fondse moet volgens die voorskrifte geallokeer word.

Die vraag wat onmiddellik gevra behoort te word, is of onderwysdistrikskantore die aanwending van die geallokeerde fondse volgens die kategorieë kan afdwing as die aanwending kragtens artikel 131 van NNSBS 'n aanbeveling is. Kragtens paragraaf 90 van die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika 2006c) beskou die Staat die toelaag aan skole as 'n sleutelement in die bemagtiging van skoolgemeenskappe. Volgens die NNSBS is deelnemende besluitneming belangrik vir die realisering van demokrasie, dus groter onafhanklikheid. Die onafhanklikheid geskied binne die riglyne van SASW artikel 19 – 21.

Artikel 19 van SASW waarna paragraaf 90 van die NNSBS verwys, handel oor vermoë bou wat die skoolbeheerliggaam in staat sal stel om meer onafhanklik te funksioneer. Artikel 20 spreek die werksaamhede van die skoolbeheerliggaam aan. Die artikel plaas geen beperking op die gebruik van die toelaag wat aan skole oorbetal word nie. Die enigste beperking van toepassing op die skoolbeheerliggaam is in gevalle waar die skoolbeheerliggaam nie oor die vermoë beskik om doeltreffend te funksioneer nie. Die skoolbeheerliggaam kan aansoek doen om verantwoordelikheid te aanvaar vir sekere toegewese werksaamhede. Artikel 22 handel oor die terugtrekking van 'n skoolbeheerliggaam se werksaamhede. Nie die SASW of die NNSBS skryf aan die skoolbeheerliggaam voor hoe die toewysings wat skole vanaf die POD's ontvang, aangewend moet word nie, behalwe vir die doeltreffende funksionering van die skoolbeheerliggaam se werksaamhede vir die bevordering van doeltreffende gehalte openbare onderwys. Dié toewysings mag egter nie aangewend word vir die oprigting van nuwe geboue of nie vir die betaling van personeel nie.

Hoewel paragraaf 115 en 116 van die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika 2006c) wel na 'n uiteensetting van die toegewese fondse verwys, is dit duidelik in paragraaf 115 slegs aanbevelings.

Hierdie paragrawe lui soos volg:

Paragraaf 115 van NNSBS *“Each PED must provide a recommended breakdown of the school allocation, for each school, according to the three Section 21 functions of SASA that imply expenditure and according to the breakdown provided in*

paragraph 96. This breakdown should be communicated in all official letters to schools indicating what their school allocations are”.

Die drie relevante artikel 21-funksies van SASW is die volgende:

Art 21 (a): Om die skool se eiendom te onderhou en te verbeter.

Art 21 (c): Om handboeke, opvoedkundige materiaal en toerusting vir die skool aan te koop.

Art 21 (d): Om te betaal vir dienste aan die skool verskaf.

Paragraaf 116 van NNSBS *“In addition to the breakdown referred to in the previous paragraph, and apart from the financial directions issued in terms of Section 37 of SASA, PEDs may determine other conditions governing the use of the school allocation where this is deemed necessary for the promotion of better school management. The other conditions would apply to all schools, whether they have SASA Section 21 functions or not. All these conditions must be communicated to schools in the official letters referred to in the previous paragraph”.*

Die magtiging om ander voorwaardes daar te stel, beteken nie dat die POD's na willekeur voorwaardes kan stel nie. Die voorwaardes moet op die verbetering van skoolbestuur gemik wees en moet gemotiveer kan word.

Die uiteensetting soos vervat in paragraaf 115 van die NNSBS dien as 'n riglyn vir die skoolbeheerliggaam oor die aanwending van die fondse. Paragraaf 132 van die NNSBS bepaal eweneens dat die oordragbetaling wat aan openbare skole gemaak word van 'n voorgestelde uiteensetting van betaalkategorieë vergesel moet word. Volgens die paragraaf is dit slegs 'n voorgestelde uiteensetting en verwys dit nie na enige verpligte uiteensetting nie. Paragraaf 140 van NNSBS stel dit duidelik dat 'n skool van die voorgestelde uiteensetting kan afwyk op voorwaarde dat daar regverdigbare motivering vir die afwyking bestaan. Weens gebrekkige norme en standaarde bestaan daar geen beperking op skole oor die aanwending van geld wat deur die POD oorbetaal nie. By gebrek aan norme en standaarde en regsvoorskrifte beteken dít dat die skoolbeheerliggaam die geld na goeddunke kan aanwend, solank daar aan die bepalinge van die SASW voldoen word (www.fedsas.org.za Geraadpleeg 2016-03-23).

3.6.3 Voortdurende verslagdoening

Kragtens artikel 42 (a) van die SASW is die skoolbeheerliggaam verplig om rekord te hou van die geld wat die skool ontvang en bestee, sowel as van sy bates, laste en finansiële transaksies. Op die skoolbeheerliggaam berus 'n verpligting om finansiële state op te stel en die rekords en state te laat ouditeer. Kragtens artikel 42(b) moet die skoolbeheerliggaam binne drie maande ná die einde van die skool se boekjaar jaarlikse finansiële state opstel ooreenkomstig riglyne wat deur die provinsiale LUR uitgevaardig is. Die skool se rekords en state moet dan kragtens artikel 43 deur 'n ouditeur geouditeer word en binne ses maande aan die DH voorgelê word. In die praktyk verwag onderwys-distrikskantooramptenare egter ook dat skole maandelikse en kwartaallikse verslag moet lewer oor die aanwending van die geallokeerde toewysings wat die skole ontvang.

Paragraaf 122 van die NNSBS (Republiek van Suid-Afrika, 2008) bepaal dat die DBO, POD's en skole verslag moet lewer oor die toewysings wat ontvang is. Openbare skole se verslae moet uiteensit hoe die toewysings bestee is om die gehalte van onderrig en leerderprestasie te bevorder. 'n Openbare skool moet kragtens artikel 42 (1) van die SASW rekord hou van alle finansiële transaksies. Alle finansiële state moet aan regsstandaarde voldoen en moet vir inspeksie beskikbaar gestel word in omstandighede soos in artikel 43 (6) bepaal.

Kragtens artikel 42 (1) het die rekordhouding dieselfde doel as 'n verslag oor die besteding van toewysings. Die noodigheid vir maandelikse en kwartaallikse verslagdoening aan onderwysdistrikskantore word dus bevestig. Verder word die legaliteit van die optrede van die onderwysdistrikskantoor wat die verslagdoening vereis, bevestig. Die vraag is op die uitspraak van die hof in *Fedsure Life Assurance Ltd and Others v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council and Others 1999 (1) SA 374 (CC)* en *Gerber and Others v MEC for Development Planning and Local Government, Gauteng 2003 (2) SA 344 (HHA)* gegrond. In genoemde sake het die hof bevestig dat staatsinstellings slegs ooreenkomstig die magte wat aan hulle deur wetgewing verleen is, mag optree.

In die saak *Destinata Skool en 'n Ander v Die Departementshoof: Departement van Onderwys Gauteng en 3 Ander Transvaalse Provinsiale Afdeling, saak nommer 23675/03* het die hof

met verwysing na artikel 37 (1) van SASA tot die gevolgtrekking gekom dat die beheer van die skool se geld onder die regstreekse gesag van die skoolbeheerliggaam staan.

Die belangrike regspraak hier is: Wanneer word die openbare fondse wat aan 'n openbare skool kragtens artikel 34 en 35 van die NSSF toegeken is, die eiendom van die skool en derhalwe deel van die skoolfonds? Die vraag is van belang as daar onderskeid getref sou word tussen fondse wat skole kragtens artikel 35 en artikel 37 ontvang. Die navorser is van mening dat enige monitêre bydrae wat die skool ontvang die eiendom van die skool is.⁶

3.7 Finansiële bestuur in openbare skole

Die finansiële bestuur van 'n openbare skool is die verantwoordelikheid van die skoolbeheerliggaam. Dit word deur die finansiële komitee administreer met die ondersteuning van die skoolbestuur-span wat verantwoordbaar aan die skoolbeheerliggaam is. Om volhoubare opvoeding en onderrig aan 'n bevolking, in die besonder in Suid-Afrika, te verskaf is die effektiewe finansiële bestuur van skole belangrik.

3.7.1 Finansiële bestuur in openbare skole: Skoolbeheerliggame

Openbare skole, as diensorganisasies wat onderwys voorsien aan leerders van 'n bepaalde gemeenskap, se finansiële bestuur verskil van dié in die privaatsektor. Alhoewel openbare skole nie winsgedrewe soos privaatsektormaatskappye is nie, moet skoolbeheerliggame steeds alles binne hul vermoë doen om toe te sien dat genoeg geld beskikbaar is en oordeelkundig bestee word ten einde kwaliteitonderwys te verseker (Van Rooyen 2007:123). Die skoolbeheerliggaam mag komitees hê (Artikel 30 van SASW) om hom behulpsaam te wees met die verrigtinge van sy werksaamhede. Komitees van die beheerliggaam is verantwoordingspligtig aan die skoolbeheerliggaam en verrig die werksaamhede wat deur die skoolbeheerliggaam aan hulle opgedra word. Alle besluite of aanbevelings van die komitees moet aan die beheerliggaam vir goedkeuring voorgelê word. Die beheerliggaam vereis dat die komitees op 'n gereelde basis verslag lewer oor hul werksaamhede. Komitees mag oor afhandelingsbevoegdheid beskik, maar moet altyd aan die beheerliggaam terugrapporteer.

⁶ Sien paragraaf 2.3.2 vir motivering van navorser se siening

SASW gee in artikels 37 – 44 riglyne waarvolgens die skoolbeheerliggaam die skool se finansies moet bestuur. Artikel 37 vereis dat die skoolbeheerliggaam 'n skoolfonds moet instel en dat alle gelde deur die skool ontvang word, insluitende skoolfondsbydraes deur leerders, in hierdie skoolfonds gedeponeer moet word. Die skoolfonds mag slegs vir onderrig en opvoedkundige doeleindes aangewend word. Die skoolbeheerliggaam moet ingevolge artikel 38 jaarliks 'n begroting opstel vir die volgende finansiële jaar, wat aan die ouers van die leerders van die spesifieke skool voorgelê moet word op 'n ouervergadering. Die begroting moet deur die meerderheid van die ouers aanwesig tydens dié vergadering aanvaar en goedgekeur word. Die rekordering van alle finansiële transaksies van die skool, asook rekordhouding van die skool se bates, laste deur die beheerliggaam, word deur Artikel 42 vereis. Die Lid van die Uitvoerende Komitee, verskaf riglyne waarvolgens beheerliggame jaarliks finansiële state moet opstel en nie later nie as drie maande na die einde van die openbare skool se finansiële jaar aan die DH moet voorlê. Artikel 43 bepaal dat die rekords en finansiële jaarstate deur 'n geregistreerde ouditeur geouditeer word.

Uit die bogemelde kort opsomming oor die befondsing van openbare skole is dit duidelik dat daar 'n groot verantwoordingsplig op beheerliggame rus om die finansies van die skool op 'n verantwoordelike, deursigtige wyse te bestuur. Beheerliggame moet toesien dat behoorlike verantwoording en finansiële verslagdoening volgens die minimum voorgeskrewe standaard geskied.

Skole ontvang jaarliks toewysings vanaf provinsiale onderwysdepartemente. Nie die SASW of NNSBS bevat enige voorskrifte hoe skoolbeheerliggame die toewysings wat hulle van die departement ontvang, moet bestee nie. Toewysings is spesiaal en eksklusief vir die bevordering van doeltreffende gehalte onderwys in openbare skole. Paragraaf 94 tot 97 van die NNSBS bepaal wel dat items wat deur toewysings gedek word, nie onnodig beperkend en voorskriftelik moet wees nie. Die beskrywing van items wat gedek moet word, dien slegs as 'n riglyn vir sowel die Staat as skole. Die enigste beperking wat deur die NNSBS op die aanwending van die toewysings geplaas word, is dat die toewysings nie vir die besoldiging van personeel of oprig van geboue gebruik mag word nie.

Met reg kan gevra word of paragraaf 115 en 116 nie teenstrydig met die voorafgaande paragrawe van die NNSBS is nie. In paragrawe 115 en 116 word daarna verwys dat die addisionele uiteensetting / toedeling van die toelaag deur die POD toegepas mag word in gevalle waar die POD van mening is dat die toedeling van die toewysing nodig blyk te wees vir die bevordering van skoolbestuur. Die vermelde paragraaf is dus nie op beheerliggame afdwingbaar nie. Dat die onderwysdepartement nie kan inmeng met die magte van die skoolbeheerliggaam nie, blyk duidelik uit die uitsprake deur die hof in *Die Laerskool Middelburg en 'n ander v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys en andere* [2002] JOL 10351 (T) en *Governing Body of Mikro Primary School and Another v Western Cape Minister of Education and Others* (332/05) [2005] ZAWCHC 14; 2005 (3) SA 504 (C) [2005] 2 All SA 37 (C). Hoewel die sake oor die taalbeleid in die skole gehandel het, geld die beginsel van die uitspraak in albei die hofsake, naamlik dat die onderwysdepartement nie mag inmeng met die funksies van die skoolbeheerliggaam nie, waarskynlik ook ten opsigte van die bestuur van openbare skole se finansies. Die POD is waarskynlik nie by magte om aan beheerliggame opdrag oor die uitoefening van hul funksies te gee nie.

Paragraaf 140 van die NNSBS stel dit duidelik dat 'n skoolbeheerliggaam kan afwyk van die uiteensetting oor die aanwending van die geld, soos aangedui in paragraaf 115 van die NNBS, op die voorwaarde dat daar regverdigbare motivering vir so 'n afwyking bestaan. Die toewysings kan dus as skenkings en nalatings beskou word onderhewig aan die skenkingsvoorwaardes. Paragraaf 140 van die NNSBS waarsku skoolbeheerliggame egter dat, indien daar substansiële afwykings van die aanbevole riglyne is, die POD ernstige oorweging aan die implementering van artikel 22 van die SASW, naamlik die terugtrekking van die werksaamhede van die skoolbeheerliggaam, moet skenk.

3.7.2 Finansiële bestuur in openbare skole : Rol van POD

Die SASW maak nie voorsiening vir die bestuur van finansies in openbare skole deur die POD nie. Die SASW stel vereistes waaraan die skoolbeheerliggaam met betrekking tot die finansiële bestuur moet voldoen. Uit die bepalinge van die SASW kan afgelei word dat die POD verantwoordelik is om toe te sien dat skole nie onnodig lenings- of oortrekkingsooreenkomste aangaan nie (SASW artikel 36 (2)). 'n Skoolbeheerliggaam moet 'n begroting vir die skool in

ooreenstemming met voorskrifte van die LUR (Artikel 38 (1) van SASW) opstel. Hoewel die Minister van Basiese Onderwys verantwoordelik is om jaarliks die nasionale kwintiele vir openbare skole te bepaal, moet die LUR vir Onderwys in die provinsie die skole identifiseer wat nie skoolgelde mag hef nie (Artikel 38 (2) van SASW). Die bepaling deur die LUR vir Onderwys van watter skole nie skoolgelde mag hef nie, lei weer tot die belangrike regspraak wat gevra behoort te word of die eensydige verklaring van 'n openbare skool tot 'n geen-skoolgeldskool nie 'n aantasting van die skool se regte is in terme van artikel 39 (1) van SASW nie (Raadpleeg paragraaf 3.3.1). Die POD gebruik regulasies van die SASW om die vrystellingsdrumpel vir skoolgelde te bepaal. Kragtens Artikel 42 van die SASW moet die skoolbeheerliggaam voldoende beheermaatreëls in plek hê om te verseker dat goeie finansiële bestuursprakryke geskied. Beheerliggaame moet jaarliks, in ooreenstemming met riglyne van die LUR geouditeerde finansiële state aan die DH beskikbaar maak. Artikel 42 gee aan die POD magte om die aanwending van finansies deur die skoolbeheerliggaam te kontroleer. Die feit dat artikel 43 van die SASW die skoolbeheerliggaam verplig om 'n geregistreerde ouditeur aan te stel en jaarliks 'n oudit op die skool se boeke te doen, kan as 'n vorm van toesig deur die POD beskou word.

3.7.3 Finansiële bestuur: Gewone openbare skole en skole vir leerders met spesiale onderwysbehoefte

Per definisie is alle openbare skole artikel 20--skole omdat alle skoolbeheerliggame oor artikel 20- bevoegdheid beskik. Artikel 37 van die SASW bepaal dat die skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool 'n skoolfonds moet instel en dit administreer volgens voorskrifte van die departementshoof. Die voorskrifte van die DH sluit onder meer in die voorskrifte van artikel 38 (1) van die SASW wat voorskryf dat 'n skoolbeheerliggaam van 'n openbare skool jaarliks 'n begroting moet voorberei in ooreenstemming met voorskrifte wat deur die LUR bepaal word. Beraamde inkomste en uitgawe van die skool vir die volgende boekjaar moet in die begroting weerspieël word. Die skoolbeheerliggaam moet die begroting aan 'n ouervergadering voorlê vir oorweging. Die meerderheid van ouers wat teenwoordig en stemgeregtig is moet die begroting goedkeur alvorens die beheerliggaam die begroting kan goedkeur.

Die finansiële bestuur van die skool word volgens die Suid-Afrikaanse Onderwysersunie (SAOU) (<https://www.msmonline.co.za/> Geraadpleeg 2017-05-23) deur die skoolbeheerliggaam beheer en geadministreer deur die finansiële komitee, wat bestaan uit die tesourier van die skoolbeheerliggaam (finansiële komitee voorsitte), die skoolhoof, lede van die publiek en ander opvoeders, in samewerking met die skoolbestuurspan. Die finansiële komitee moet verantwoording aan die skoolbeheerliggaam doen. Aanspreeklikheid word, deur Odendal, Schoonees, Swanepoel, Du Toit en Booysen (1994:9), beskryf as verantwoordelikheid of toerekenbaarheid. Die term “*toerekenbaarheid*” word deur Odendal *et al.* (1994:1088) as verantwoordelikheid vir eie dade beskryf. Van der Westhuizen word in Van Deventer en Kruger (2003:119) aangehaal waarin toerekenbaarheid beskryf word as die opvoeder se plig om rekenskap te gee van die take wat aan die opvoeder gedelegeer is. Joubert en Prinsloo (2001:201) beskou toerekenbaarheid as die verantwoordingsplig wat ’n persoon het teenoor sy / haar senior het om rekenskap te gee van oor van die uitkoms van ’n gedelegeerde taak. Die persoon aan wie die taak gedelegeer is, moet bereid wees om sy / haar optrede te verduidelik en te motiveer teenoor die persoon wat die verantwoordelikheid of taak aan hom / haar gedelegeer het (Joubert en Prinsloo 2001:97). Volgens Middlewood in Joubert en Prinsloo (2009:172) is toerekenbaar teenoor ondermeer die Staat, die gemeenskap en die ouers. Die aanvaarding van verantwoordelikheid speel ’n integrale rol in die publiek se aanvaarding van die onderwys as ’n beroep met die status en respek wat met ’n profesie geassosieer word.

Joubert en Prinsloo (2009:231) definieer aanspreeklikheid as ’n byvoeglike naamwoord wat *verantwoordelik* of *toerekenbaar* beteken. *Aanspreeklikheid* is aanvaarding van verantwoordelikheid. Toerekenbaarheid verwys na ’n persoon se plig om die verantwoordelikheid te implementeer in terme van sy / haar taak met inagneming van voorafgestelde kriteria en standaarde (Joubert en Prinsloo 2009:231). Dit beteken dat as ’n taak aan ’n persoon gedelegeer word, dit die persoon se mandaat en verantwoordelikheid is om die taak effektief te verrig. Toerekenbaarheid is dus die bereidwilligheid om verantwoordelikheid te aanvaar vir ’n aksie en die uitkoms van die aksie (Joubert en Prinsloo 2009:231; Nieuwenhuis 2007:104).

Bestuur word gedefinieer as leidinggewing, beheer hê oor mense om gemeenskaplike doelwitte te bereik deur gebruik te maak van die bestuurfunksies beplanning, organisasie,

leiding en kontrole om stelsels in plek te kry (Jordaan 2012). Volgens Stoner en Wankel (1986:4) is bestuur 'n sistematiese wyse om dinge te doen. Dit bestaan uit:

- Bepanning: Bestuurders bepaal hul mikpunte. Hul aksies is gewoonlik gebaseer op 'n bepaalde metode, 'n plan eerder as net 'n gedagte.
- Organisering: 'n Bestuurder koördineer die menslike en materiële hulpbronne van die organisasie. Die effektiwiteit van 'n organisasie hang van die vermoë om die hulpbronne te bestuur om die doelwitte te bereik, af.
- Leiding: Hoe bestuurders rigting gee en hoe hulle invloed op kollegas uitoefen sodat alle rolspelers voorgeskrewe take uitvoer.
- Kontrole: Bestuurders poog om te verseker dat die organisasie vorentoe na gestelde doelwitte beweeg. Indien die organisasie op 'n verkeerde pad is, moet die bestuurder die fout opspoor en dit regstel.

Finansiële bestuur sluit verskeie aktiwiteite soos voorbereiding, identifisering, analise, meting, interpretasie, bestuur en kommunikasie van finansiële inligting in 'n organisasie in (Van Rooyen 2007:123). Volgens Van Rooyen verskil finansiële bestuur in openbare skole van dié in die private sektor: *“Skole is diensverskaffers wat geld gebruik om onderwys aan leerlinge in 'n bepaalde gemeenskap te voorsien, terwyl besighede geld gebruik om geld te maak.”* Alhoewel openbare skole nie op winsbejag ingestel is nie, rus die onus op die beheerliggaam om toe te sien dat genoegsame fondse verkry word en dat die fondse regverdig en binne die begroting bestee word sodat kwaliteitonderrig deur die bepaalde skool verskaf kan word. Die skoolbeheerliggaam moet in die begroting ook voorsiening gemaak word vir instandhouding en onvoorsiene uitgawes. Mestry (2006b:3) sê dat indien 'n skool ekonomies wil funksioneer, hulpbronne met oorleg aangewend en besteding bo die begroting vermy moet word. Die verantwoordelikheid van die bestuur van skoolfinansies berus op die skoolbeheerliggaam en laasgenoemde is verantwoordingspligtig teenoor die ouers, die onderwysers, die gemeenskap, donateurs en die betrokke POD vir die bestuur van die finansies (Mestry 2006b:3).

3.8 Opsomming

Hoofstuk 3 toon dat alle finansiële en bestuurskwessies van openbare skole ooreenkomstig die SASW gereguleer en bestuur word. Die desentralisasie van finansiële verantwoordelikhede na skoolgebaseerde strukture soos skoolbeheerliggame word deur Artikel 21 moontlik gemaak. Dít impliseer dat toekennings ingevolge die Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing aan alle openbare skole, ook dié met geen-skoolgeldstatus, gemaak word.

Alle openbare skole, ongeag hul status, moet 'n begroting saamstel en aan die ouers tydens 'n jaarlikse vergadering voorlê. Verslae moet ook aan die betrokke POD gestuur word. Hierdie verslagdoening geskied in die praktyk aan die onderskeie distrikskantore. Doeltreffende beheer van finansies in enige instansie is van die uiterste belang. Beheer van finansies in staatsinstellings word deur wetgewing gereguleer.

In openbare skole speel beheerliggame, provinsiale onderwysdepartemente en distrikskantore 'n rol in die beheer van finansies. Tussen 'n openbare skool en sy skoolbeheerliggaam bestaan daar 'n fidusiële verhouding waaraan die beheerliggaam moet voldoen. Finansiële verantwoordingspligtigheid, dit wil sê die plig om verslag te doen en rekenskap te gee van die aanwending van die fondse met die doel om die skool se visie en te verwesenlik, kom ook ter sprake. Die Staat en die gemeenskap is verantwoordelik vir fondse wat die skool benodig en albei die partye het die reg om te weet hoe hierdie fondse aangewend word. Verslaggewing aan die betrokke partye, naamlik die Staat, skool en gemeenskap is noodsaaklik. Verslaggewing se doel is om die betrokke partye se belange te beskerm en te verseker dat almal ingelig is oor die finansiële posisie van die skool sodat effektiewe besluite geneem kan word tot voordeel van die skool.

Hoofstuk 4 fokus op die organisasie, rol en verantwoordingspligtigheid van die onderwysdistrikskantoor.

HOOFSTUK 4: ONDERWYSDISTRIKSKANTORE

Agtergrond

Die agtergrond wat tot die navorsingsvraag aanleiding gegee het, is in Hoofstuk 1 geskets. Sleutelbegrippe is verklaar en die rasonaal vir die studie is aangespreek. Hoofstuk 2 konsentreer op die verklaring van begrippe asook die statutêre beheer en goeie korporatiewe beheer van finansies in openbare skole. Hoofstuk 3 handel oor finansiële verantwoordingsplig en die bestuur van finansies in openbare skole. Hoofstuk 4 fokus op die organisasie, rol en verantwoordingspligtigheid van die onderwysdistrikskantoor.

4.1 Inleiding

Vir die doel van politieke gesag maak die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996 (Grondwet) vir 52 distrikte in die Republiek van Suid Afrika voorsiening. Vir die doel van die studie word daar nie op die genoemde distrikte gefokus nie, maar op die bestaan van onderwysdistrikskantore⁷ in die onderskeie provinsiale onderwysdepartemente. Die Wet op Openbare Dienste 30 van 2007 (Republiek van Suid-Afrika 2007) maak vir nasionale en provinsiale departemente voorsiening. Hiervolgens het elke provinsie sy eie onderwysdepartement. Onder die gemelde wetgewing het die Departement van Basiese Onderwys (DBO) ontstaan nadat die Departement van Onderwys onderskeidelik in die Departemente van Basiese Onderwys en Hoër Onderwys en Opleiding verdeel is.

Die Wet op Openbare Dienste 30 van 2007 maak egter nie voorsiening vir die wyse waarop afsonderlike provinsiale onderwysdepartemente hul operasionele funksionering moet organiseer nie. Elke POD kan gevolglik sy eie organisasiestruktuur⁸ vestig. Ten einde die

⁷ Die term onderwysdistrikskantore word gebruik om verwarring met die onderwysdistrikte waarin die POD verdeel word te voorkom. In paragraaf 4.2 word getoon dat daar in die SASW nie na onderwysdistrikskantore verwys word nie.

⁸ Vir die doel van die studie word die Gauteng Onderwysdepartement se organisasie-struktuur gebruik.

organisasiestruktuur van die Gautengse Onderwysdepartement (GDO) te begryp, is dit nodig om kortliks die organisasiestruktuur van die Departement van Basiese Onderwys (hierna DBO) te bestudeer. Volgens die webwerf van die DBO word dit in eenhede of takke (<http://www.education.gov.za/TheDBE/DBEStructure/tabid/289/Default.aspx> Geraadpleeg 2014-04-05) verdeel. Elke tak word deur 'n adjunk-direkteur-generaal bestuur en word verder in hoof-direktorate onderverdeel. Die hoof-direktorate word op hul beurt verder in 'n aantal direktorate verdeel. Die takke van die DBO bestaan uit die volgende hoofdirektorate:

Administrasie

Kurrikulumbeleid, -ondersteuning en -monitering

Beplanning en Lewering Oorsig eenheid

Beplanning, Informasie en Assessering

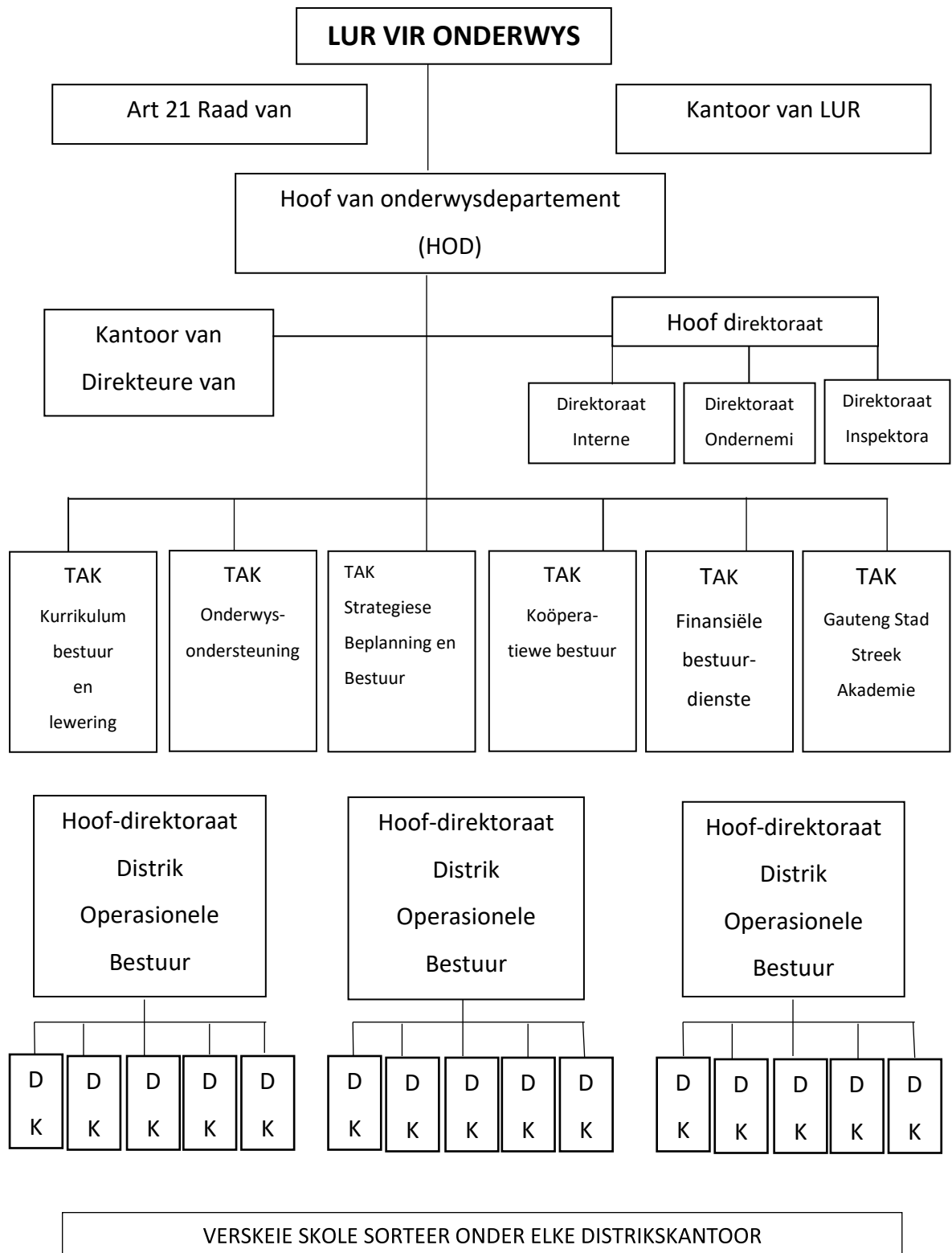
Sosiale Mobilisering en Ondersteuningsdienste

Strategie, Navorsing en Kommunikasie

Onderwysers, Menslike Hulpbronne en Institusionele Ontwikkeling.

Die DBO is verantwoordelik vir die bepaling van nasionale onderwysbeleid (nie net skoolonderwys nie) soos beoog in artikel 2 – 4 van die *Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996*. Ingevolge Deel A van Bylae 4 tot die Grondwet is onderwys, uitgesonderd tersiêre onderwys, 'n funksionele gebied van mededingende nasionale en provinsiale wetgewende bevoegdheid. Artikels 146 – 149 van die Grondwet bepaal hoe daar met teenstrydige wetgewing wat uit die mededingende wetgewende bevoegdheid mag spruit, gehandel moet word. Daar is nege provinsiale onderwysdepartemente wat saam met die DBO funksioneer. In ooreenstemming met Deel A van Bylae 4 tot die Grondwet beskik elke provinsiale onderwysdepartement (POD) oor sy eie provinsiale wetgewing en beleidsdokumente. Soos genoem in Hoofstuk 1 het die verskillende provinsies min of meer dieselfde organisasiestrukture. Die organogram van die GDO sluit die takke Kurrikulumbestuur en -Lewering, Onderwysondersteuning, Strategiese Beplanning en Bestuur, Koöperatiewe Bestuur, Finansiële Bestuursdienste en Stad- en Streekakademies (Motele 2013) in (<http://www.education.gpg.gov.za/AboutUs/Pages/organogram.aspx> Geraadpleeg 2014-04-05).

POD's word in onderwysdistrikte wat 'n belangrike rol in die kommunikasie tussen die provinsiale hoofkantore en die onderwysinstellings onder hul jurisdiksie (Department of Basic Education. 2013) speel, onderverdeel. Onderwysdistrikte is dele van die provinsie wat deur die LUR vir Onderwys in die betrokke provinsie vir administratiewe doeleindes aangewys is. Die onderwysdistrik is dus die eerste administratiewe sub-vlak van die POD (Republiek van Suid-Afrika 2013). Die onderwysdistrikskantoor is die bestuur van die sub-eenheid van die POD en word as die hoofkantoor van die distrik beskou en is verantwoordelik vir die basiese onderwysinstansies in die distrik (Republiek van Suid-Afrika 2013). Die taak van die onderwysdistrikskantoorampenaar is om met skoolhoofde en opvoeders saam te werk om onderrig en leer te verbeter, om bestuurshulp en professionele hulp te verleen ten einde uitmuntendheid in onderrig en leer te bereik (Department of Basic Education 2013). Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan (Republic of South Africa 2011b) beskou 'n onderwysdistrikskantoor as 'n sub-struktuur van 'n POD, onmiddellik onder die provinsiale hoofkantoor in die hiërargiese samestelling van die provinsiale onderwysdepartement. Vir duidelikheid word 'n aangepaste diagrammatiese voorstelling van die GDO se makrostruktuur hieronder geplaas (Raadpleeg Figuur 4.1).



Figuur 4.1: GDO se makrostruktuur

(<http://www.education.gpg.gov.za/AboutUs/Pages/organogram.aspx>- Geraadpleeg 2014-04-05)

In totaal is daar vyftien distrikte in Gauteng.

Die DBO se distrikskantore speel 'n essensiële rol om te verseker dat alle leerders toegang tot onderwys van hoë gehalte het. Die Nasionale Beplanningskommissie se Nasionale Ontwikkelingsplan vir 2030

(<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf> Geraadpleeg 2014-04-05) stel dit ten doel dat distrikte bepaalde ondersteuning aan skole moet verleen om tot die verbetering van onderwyspraktyk binne die skole by te dra en te verseker dat kommunikasie en uitruil van inligting tussen skole en gesaghebbendes geskied. Die Nasionale Beplanningskommissie beskou die distrikskantore as die skakel tussen die POD's, hul onderwysinstellings en die publiek (National Planning Commission 2011:265).

4.2. Organisasie van die onderwysdistrikskantoor

Magte met betrekking tot die organisering van die onderwysdistrikte berus in elke POD by die LUR vir Onderwys in die betrokke provinsie. Die LUR vir Onderwys is die uitvoerende gesag verantwoordelik vir die organisasie van die POD kragtens artikels 1 en 3 (7) van die Staatsdienswet 103 van 1994. Dit is belangrik om daarvan bewus te wees dat die SASW glad nie na distrikskantore verwys nie. Alle magte, funksies en verantwoordingspligtigheid is in die minister van Onderwys, die LUR vir Onderwys of die departementshoofde van Nasionale en Provinsiale Onderwysdepartemente gesetel. Die afleiding is dat distrikskantore se bestaan suiwer gemik is om die hoof van POD by te staan in die uitvoering van sy / haar take en pligte. Motala en Pampallis (2005:13) skryf die volgende:

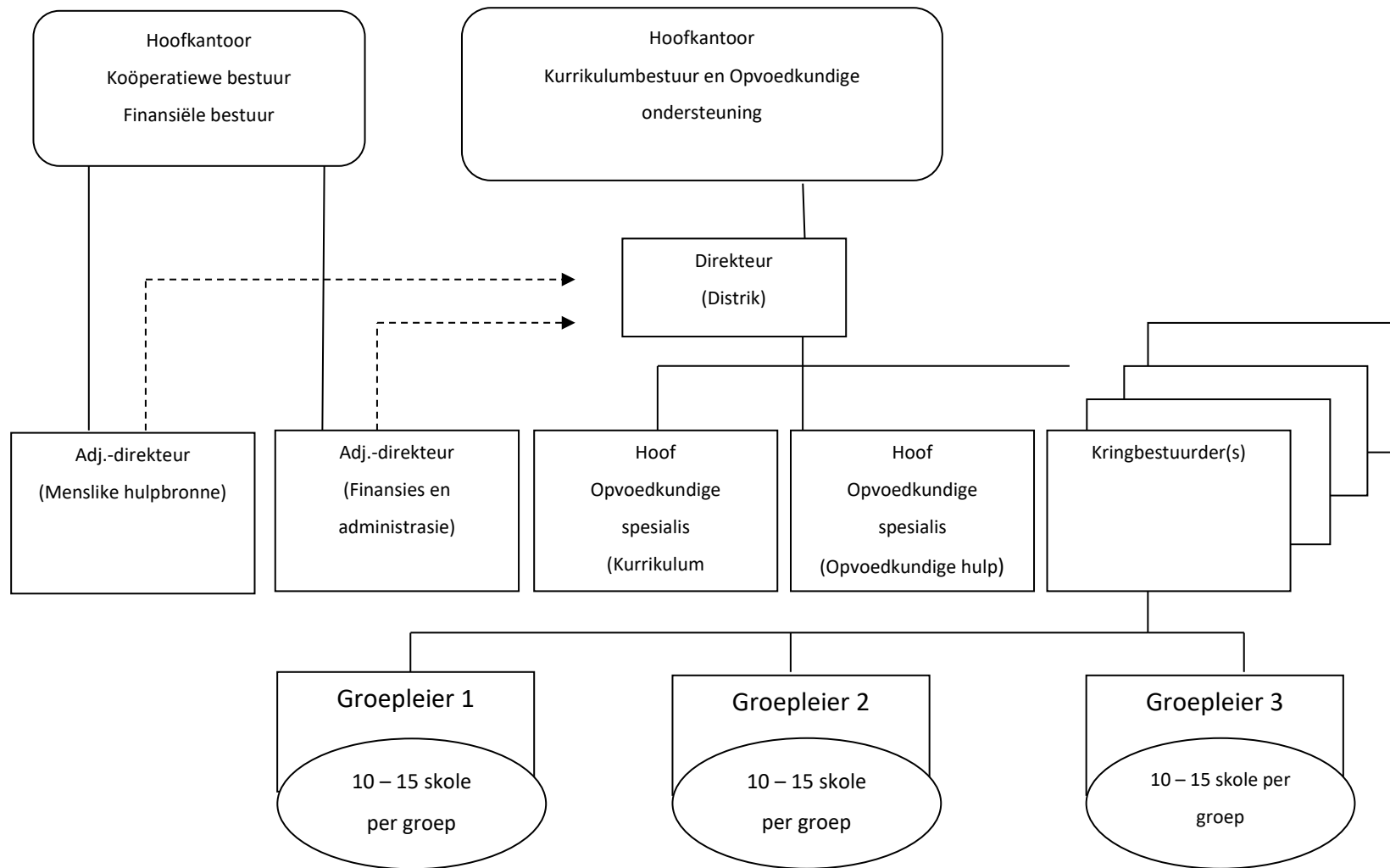
“In carrying out their functions all provincial education departments have established regional or district offices and other levels of administration. These structures, however, have no legislative authority of their own and derive their operational authority solely from the provincial government”.

Volgens die riglyne van die Staatskoerant 36324 van 3 April 2013 behoort distrikskantore verantwoordelik te wees vir nie minder nie as vyf en nie meer as 10 onderwyskringe nie. Elke kringkantoor behoort verantwoordelikheid vir 'n minimum van 15 en 'n maksimum van 30 skole te aanvaar. Uit die riglyne volg dat 'n onderwysdistrikskantoor verantwoordelik is vir 'n minimum van 75 en 'n maksimum van 300 skole (Republiek van Suid-Afrika 2013). Om te

voorkom dat die maksimum limiet 'n praktyk word, is bepaal dat die gemiddelde aantal skole per kring nie 25 mag oorskry nie. Die gemiddelde aantal skole per distrik word tot 'n maksimum van 250 skole beperk.

'n Generiese uiteensetting van die onderwysdistrikskantoor, soos voorgestel in Figuur 4.2 hieronder, toon dat die tipiese onderwysdistrikskantoor oor 'n direktoraat menslikehulpbronne, direktoraat finansies en administrasie, 'n afdeling opvoedkundige spesialiste vir kurrikulumimplementering en 'n afdeling opvoedkundige spesialiste vir onderrigondersteuning beskik. Die direktoraat finansies en administrasie verskaf onder meer finansiële en administratiewe hulp en leiding aan skole. Die menslike hulpbronafdeling bestuur hanteer prestasie-evaluering en fasiliteer vergoeding, voordele en diensvoorwaardes van personeel in diens van die DBO.

Vir die doel van die studie word op die finansies- en administrasiedirektoraat in die onderwysdistrikskantoor gefokus.



Figuur 4.2: Distrikstrukture (Generies) (Aangepas uit Motele2013:62)

4.3 Funksies van die onderwysdistrikskantoor

Die onderwysdistrikskantoor vorm deel van die provinsiale sfeer van beheer. Onderwysdistrikskantore het geen oorspronklike wetlike gesag of funksie nie, maar tree kragtens nasionale en provinsiale wetgewing en provinsiale delegering (Republiek van Suid-Afrika 2013) op. Hulle het wel versweë professionele en gedelegeerde gesag. Binne die interne hiërargie delegeer die hoër gesag sy bevoegdhede na die laer gesagsorgaan (Bray 1988:44). Delegasie van bevoegdhede in die onderwys is primêr op werksverdeling en doeltreffende administrasie gerig.

Die onderwysdistrikskantoor speel 'n belangrike rol in die kommunikasie tussen die provinsiale hoofkantoor en die onderwysinstitusies onder hul beheer. Onderhewig aan die POD se behoeftes is die onderwysdistrikskantoor se taak, om met die hulp van kringkantore, bestuur- en professionele hulp aan skoolhoofde en onderwysers in skole te verleen, om uitnemende onderrig en leer te verseker. Die rol en funksionering van die onderwysdistrikskantoor het een oorkoepelende oogmerk, naamlik om hulp aan alle opvoedkundige institusies te verleen sodat onderwys van 'n hoë gehalte gelewer kan word. Hoofde van Provinsiale Onderwysdepartemente is verantwoordingspligtig vir die resultate van die distrikte onder hul beheer (Republiek van Suid-Afrika 2013). Soos in paragraaf 3.6.1 genoem, is die DH as die rekenpligtige beampte vir die provinsie se finansies verantwoordelik.

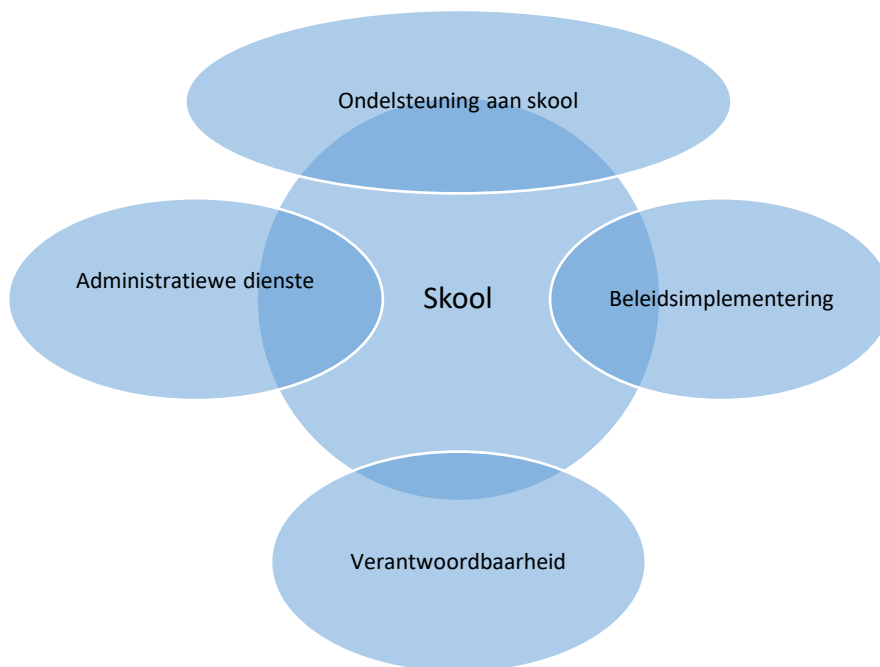
Onderwysdistrikskantore, met die steun van kringkantore, het hoofsaaklik vier rolle om te vertolk:

4.3.1 Beplanning

Beplanning behels die insameling en ontleding van skole, kringe en distrik se inligting om beplanning te vergemaklik. Hulp word ook aan skole verleen om hul ontwikkelingsplanne saam te stel en rakende die integrering van die skole se planne met die van die distrik se planne.

4.3.2 Ondersteuning

Die ondersteunende rol behels die voorsiening van ondersteuning aan onderwysinstansies binne die distrik sodat dié instansies hul werk binne die raamwerk van onderwyswetgewing en beleide kan verrig. Distrikskantore verleen hulp aan skole om die kwaliteit van onderrig en leer te verbeter. Die onderwysdistrikskantoor dien as 'n informasiebron vir onderwysinstansies, veral ten opsigte van onderwysreg, -beleid en administrasie. Distrikskantore lewer 'n bydrae tot die skep van 'n ondersteunende omgewing vir professionele ontwikkeling van bestuurders, onderwysers en administratiewe personeel (Die onderskeie kringe se rol in die ondersteuning van die skool word kortliks in Figuur 4.3 uiteengesit).



Figuur 4.3: Skematiese voorstelling van die sleutelrolle van onderwysdistrikskantoor
(Eie voorstelling)

4.3.3 Oorsig en verantwoordingspligtigheid

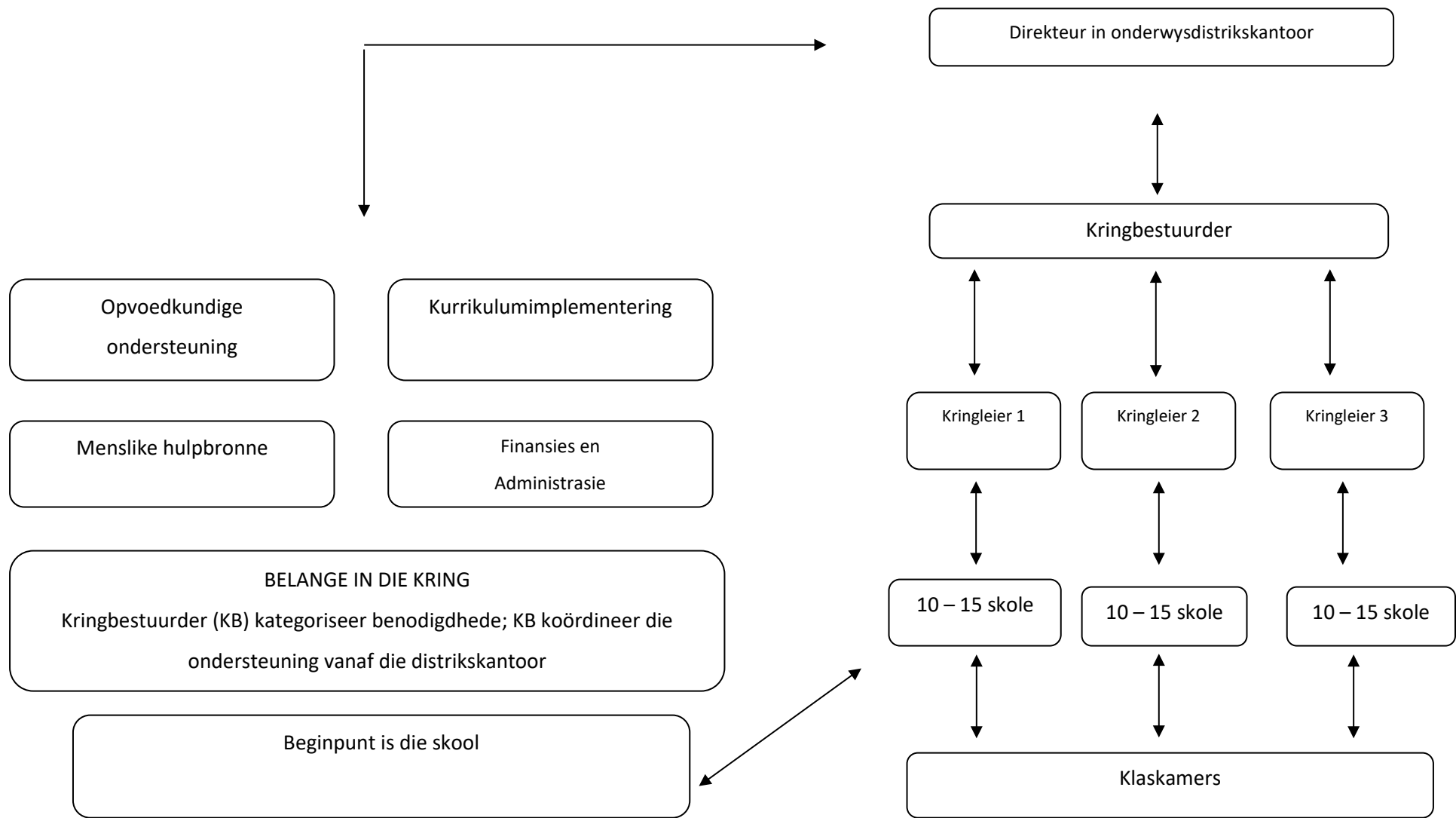
Skoolhoofde het 'n verantwoordingsplig teenoor die onderwysdistrikskantoor vir die prestasie van die skole onder hul bestuur. Die onderwysdistrikskantoor is op sy beurt weer verantwoordingspligtig teenoor die POD ten opsigte van die distrik se rol, funksies en verantwoordelikhede van die distriksamptenare.

4.3.4 Openbare skakeling

Die doel van openbare skakeling is om met die publiek te skakel en hulle op 'n deursigtige wyse rakende die onderwys in die bepaalde distrik in te lig (Republiek van Suid-Afrika 2013). Bogenoemde rolle stem met Simkins (2000) se beskrywing van die karakter van openbare organisasies ooreen. Volgens Simkins (2000: 320) funksioneer openbare organisasies soos onderwysdistrikskantore in verskillende domeine. Elkeen van die domeine word aan verskillende stelde norme van legitimasie (*different sets of legitimising norms*) onderwerp. Die domeine waarna Simkins verwys, is 'n beleidsdomein, 'n bestuursdomein en 'n diensleweringdomein. Die beleidsdomein is verteenwoordigend van regeringsbeleid; die bestuursdomein toon die hiërargiese outoriteit en die diensleweringdomein verteenwoordig die professionele dienslewering aan die kliënt. Simkins voer aan dat daar spanning bestaan tussen die domeine wat elkeen poog om sy eie integriteit te behou en hul eie standarde binne die organisasie te versterk. Narsee (2006:45) verwys na Fleisch en Elmore wat albei toon dat al drie Simkins se domeine in die voorgestelde rol van onderwysdistrikskantore voorkom. Volgens Fleisch (2002:10) is die vier sleutelrolle van die onderwysdistrikskantore die verskaffing van administratiewe dienste aan skole, die dryfveer wees van beleidsimplementering in skole, die verskaffing van ondersteuningsdienste aan skole en om skole verantwoordbaar te hou (Raadpleeg Figuur 4.3 vir 'n skematiese voorstelling van sleutelrolle van die onderwysdistrikskantoor).

Vanuit 'n regspektief wys Narsee (2006:98) daarop dat dit die prerogatief van die POD is om oor sub-divisies te besluit. Die DBO kan ook nie inmeng in die POD se besluit oor die verdeling in sub-afdelings nie. Narsee wys in haar navorsing daarop dat sommige distriksamptenare distrikte as bestuursinstrumente beskou word en nie as beheerinstrumente nie. Die amptenare beskou distrikskantore nie as selfstandige entiteite nie. Narsee wys daarop dat die distrikte nie oor oorspronklike gesag beskik nie. Die onderwysdistrikskantoor kan dus slegs gedelegeerde take uitvoer. Aangesien die onderwysdistrikskantoor nie 'n afsonderlike vlak van beheer in die onderwysstelsel verteenwoordig nie, word die ontwikkeling van wetgewing rakende die distrikte verbied (Narsee 2006:98).

Onderwysdistrikskantore word onderverdeel in Kringe om dienslewering te vergemaklik. Figuur 4.4 gee 'n uiteensetting van die onderwysdistrikskantoor wat in kringe verdeel word



Figuur 4.4: Plek van die kring en kringbestuurder (Aangepas uit Motele 2013:63)

4.4 Rol en funksionering van die finansiële departement in 'n Provinsiale Onderwysdepartement

Die direktoraat finansies van die POD moet funksioneer volgens riglyne soos vervat in die *Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999*, die *Preferential Procurement Policy Framework Act 5 of 2000* (Republic of South Africa, 2000a), die *Occupational Health and Safety Act 85 of 1993* (Republic of South Africa, 1993) en die *Management Information Security Standards (2000)* (Republic of South Africa, 2000b).

Volgens <http://www.gcis.gov.za/content/about-us/chief-directorates/fin-scm-aux> (Geraadpleeg 2016-04-02) behels die funksies van die direktoraat finansies in die POD die volgende:

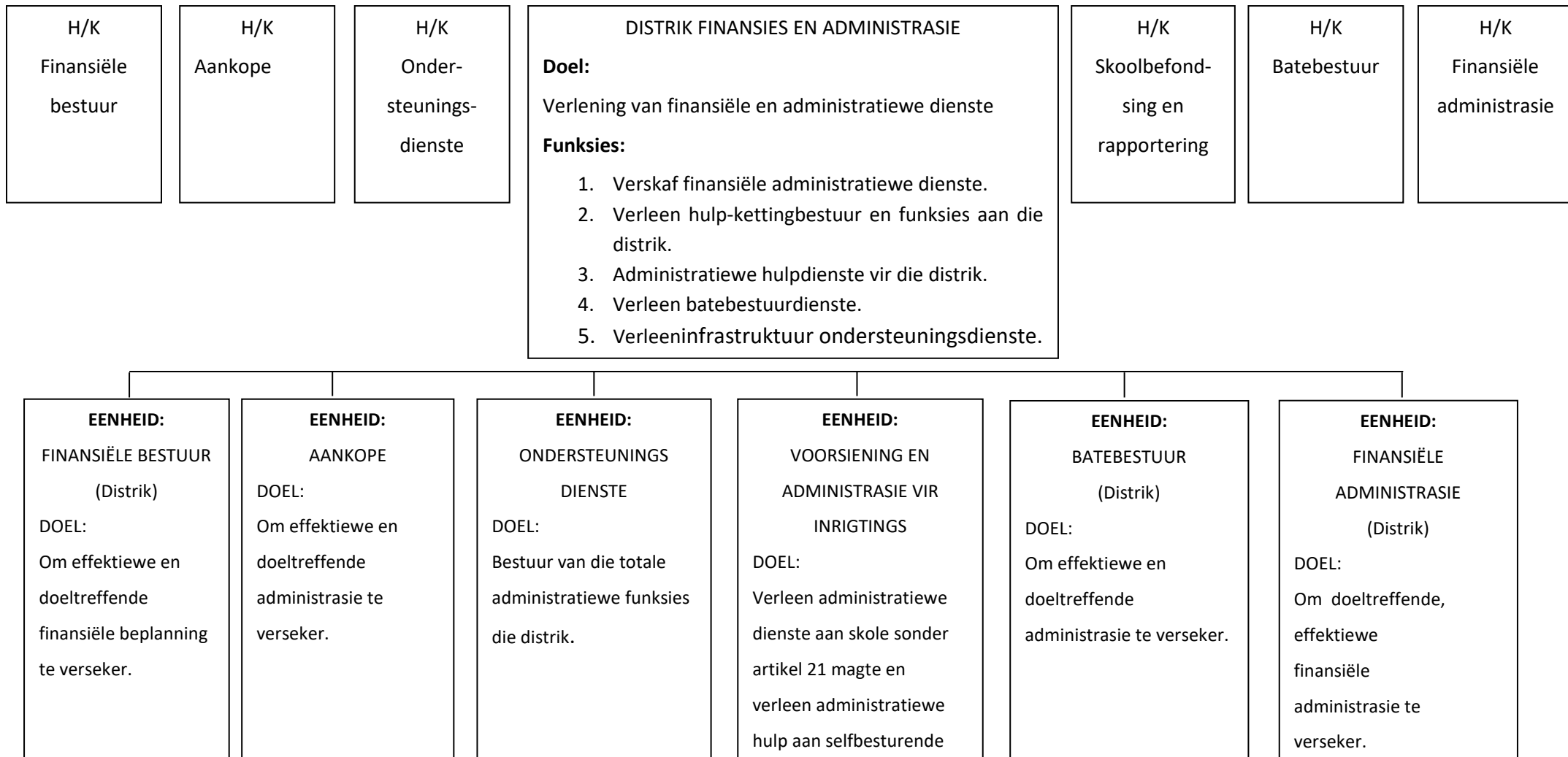
- Algehele finansiële bestuur
- Begrotingsbeplanning en bestuur (mediumtermynuitgawes) [MTEF]
- Finansiële bestuur en administrasie (salarisse, boekhouding, departementele projekte)
- Voorsiening en aankope (*Supply chain management*)
- Kontrakte
- Fasiliteitsbestuur

4.5 Rol en funksionering van die finansiële departement in onderwys-distrikskantore

Die direktoraat finansies en administrasie in die onderwysdistrikskantoor se doel is om finansiële en administratiewe dienste te lewer. Dit behels ook die lewering van ondersteunende bestuur- en administratiewe funksies, asook batebestuur en infrastruktuurbestuur van die DBO-bates namens die DBO. Dit lewer administratiewe hulpdienste, batebestuursdienste en infrastruktuurondersteuningsdienste binne die distrik (Die Distrik se afdeling Finansies en Administrasie word in Figuur 4.5 uiteengesit (Motele 2013:63).

Die onderwysdistrikskantoor ontvang 'n sogenaamde papierbegroting van die provinsiale hoofkantoor af vir nie-personeel uitgawes. Die onderwysdistrikskantoor beskik nie oor 'n eie bankrekening nie en het beperkte outoriteit oor die magtiging van betalings. Al die onderwys-

distrikskantoor se betalings vir aankope en dienste geskied deur 'n sentrale punt, die Gauteng Shared Services Centre (GSSC). Vir onderwysdistrikskantoor-amptenare om toegang tot fondse te verkry moet hulle deur die distrikskantoor se finansiële departement by die GSSC aansoek doen. Die distrikskantore se begrotings word volgens riglyne van die provinsiale hoofkantoor gestruktureer. Die begroting maak voorsiening vir agt onderafdelings of programme, naamlik kurrikulum, institusionele ontwikkeling en hulpdienste, onderwysondersteuningsdienste, bestuur, menslike-hulpbronne, skole, administrasie en vroeë kinderontwikkeling. Die onderwysdistrikskantore is nie by magte om begrotings oor die onderafdelings heen te skuif nie. Skuiwe binne begrotings mag slegs met die goedkeuring van die hoof-finansiële beampte van die betrokke POD geskied (Narsee 2006:125-129). In Narsee se studie is daar geen verwysing na die onderwysdistrikskantore se betrokkenheid by openbare skole se finansies nie.



Figuur 4 .5: Afdeling Finansies en Administrasie (Aangepas uit Motele 2013:63)

4.6 Uitdagings waarvoor die onderwysdistrikskantoor te staan kom

Volgens Algemene Kennisgewing 300 van 2013 (Republiek van Suid-Afrika, 2013) kom die onderwysdistrikskantoor voor verskeie uitdagings te staan. Uitdagings sluit die dispariteit tussen presterende en nie-presterende distrikte in. Sommige distrikte is onseker oor die rol wat hulle moet vertolk of voldoen nie aan verwagtinge nie. In sommige gevalle is die gedelegeerde bevoegdhede, rolle, verhoudings en verantwoordingspligtigheid van die provinsiale onderwyshoofkantoor, onderwysdistrikskantoor en opvoedkundige instansie nie duidelik gedefinieer nie.

Die kwaliteit van openbare onderwys is toenemend onder bespreking. Ten spyte van die verhoging van finansiële bronne is daar weinige verbetering in die leerders se prestasies. Om antwoorde op volgehoue verbetering in Suid Afrika se onderwys te vind, skuif die fokus na die onderwysdistrikskantoor.

Volgens Roberts (2001) (http://jet.org.za/publications/research/Roberts_District_Development.pdf Geraadpleeg 2015-08-06) ontstaan daar 'n groterwordende begrip oor die belang van die rol van die onderwysdistrikskantoor as tussenganger tussen die skool en die sentrale onderwyskantoor (provinsiale kantoor). Distrikte word algemeen as ondersteuningsentrums vir skole beskou (Mphahlele 1999; Department of Education, 2000). Fullan (1992:209) wys in sy analisering van die probleme in die Kanadese onderwys dat daar 'n goeie onderlinge verhouding tussen die skool en die onderwysdistrikskantoor moet heers om volhoubare verbetering in die onderwys teweegtebring. Fullan wys verder daarop dat onderwysdistrikskantore 'n belangrike funksie het in die skep van 'n omgewing waar voortdurende en langtermynverbetering in skole kan plaasvind (Fullan 1992:209). Hoewel die probleme wat deur Fullan aangespreek is meer op die uitsette van die onderrig fokus, speel finansies in die skole 'n groot rol as hulpbron om die onderrig te verbeter. Fullan se bevindinge behoort suksesvol in die Suid-Afrikaanse konteks toegepas te kan word. Roberts (2001) (http://jet.org.za/publications/research/Roberts_District_Development.pdf Geraadpleeg 2015-08-06) beklemtoon dat die basiese funksie van enige skool, naamlik die leer en lewering van die kurrikulum, suksesvol uitgevoer kan word slegs indien die omstandighede in die skool

bevorderlik vir onderrig en leer is. Hierdie omstandighede sluit die voorsiening van basiese hulpbronne soos byvoorbeeld bordkryt, leermateriaal, hulpbronne vir instandhouding ensovoorts in. Volgens Roberts (2001) is staatsdepartemente bekend vir die burokratiese rompslomp en gesloer en behoort distrikskantore oor die outoriteit te beskik om dienslewering aan skole te bespoedig en by te dra tot 'n gesonde onderrig- en leeromgewing.

Volgens Xaba (2011) (http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0256-01002011000200004 Geraadpleeg 2017- 12- 31) is skoolbeheerliggame, weens die gebrekkige opleiding wat hulle van die onderskeie POD's ontvang steeds nie bevoeg is om hul taak en verantwoordelikhede na te kom nie. Xaba verwys ook na Mestry, wat aantoon, dat die gebrek aan kennis en vaardighede wat onder skoolbeheerliggame, veral ten opsigte van finansiële bestuur bestaan.

Desentralisering van die onderwys skep vir die distrikskantoor 'n eiesoortige uitdaging. Die oorspronklike fokus van onderwysdistrikskantore – naamlik monitering word deur desentralisering van gesag na die skoolbeheerliggaam en skoolbestuurspan geraak.

4.7 Verantwoordingspligtigheid van die onderwysdistrikskantoor

Die onderwysdistrikskantoor verteenwoordig en oefen gedelegeerde gesag vanaf die Provinsiale Onderwysdepartement asook implisiete bevoegdhede uit rakende die dag tot dag administrasie en professionele handeling van skole. Die distrikskantore lewer dienste aan die onderwysinstellings waarvoor die onderwysdistrikskantoor verantwoordelik is (<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf> Geraadpleeg 2014-04-05).

Volgens Staatskoerant 36324 van 3 April 2013 (Republiek van Suid-Afrika 2013) beskik die onderwysdistrikskantoor oor die gesag om die bates en aanspreeklikheid van die POD in die distrik, met inbegrip van die beveiliging en instandhouding van bates van die DBO te bestuur. Die onderwysdistrikskantoor is by magte om vir goedere en dienste te betaal tot en met R500 000. Verder is die onderwysdistrikskantoor gemagtig om dissiplinêr op te tree teen enige

ampenaar onder die Distriksdirekteur se gesag wat teenstrydig met voorskrifte van die Wet Openbare Finansiële Bestuur (Republiek van Suid-Afrika, 1999) optree.

4.8 Rol en verantwoordingspligtigheid van die kantoorbaseerde opvoeder

Kantoorbaseerde opvoeders sluit volgens die 2016-weergawe van die Personeel Administratiewe Maatreëls (*Personnel Administrative Measures*) (hierna PAM) (Republiek van Suid-Afrika 2016) opvoedkundige spesialiste, senior opvoedkundige spesialiste, assistent hoof-opvoedkundige spesialiste en hoof-opvoedkundige spesialiste in. Die doel van die poste is lewering van die kurrikulum deur onder meer indiensopleiding. Op die finansiële terrein wys die PAM in paragraaf 4.6 (iii) daarop dat die kantoorbaseerde opvoeders verantwoordelik is vir die opstel van aktiwiteitgebaseerde begrotings vir die beplande aktiwiteite / projekte. Die kantoorbaseerde opvoeders moet ook aktiwiteite volgens die koste en volgens die opvoedkundige behoefte wat bestaan, prioritiseer. Dit impliseer dat kantoorbaseerde opvoeders begrotings binne 'n mediumtermynraamwerk moet beplan en projekte binne die toegewese begroting bestuur. Hulle moet ook rekord van die finansies hou ten einde verantwoording daarvoor te kan doen. Dit is belangrik om daarop te let dat die PAM in paragraaf 3.3.5 dit duidelik maak dat die kantoor-gebaseerde opvoeder skoolhoofde en skoolbestuurspanne moet adviseer oor die beplanning, aanwending en monitering van begrotings ten einde die skool se doelwitte te behaal (PAM paragraaf 3.3.5 "*To advise principals and school management teams on the planning, utilisation and monitoring of budgets in order to meet school objectives*"). Die navorser is van mening dat paragraaf 3.3.5 van die PAM teenstrydig is met die SASW wat in artikel 38 die bevoegdheid oor die aanwending en monitering van die begroting aan die skoolbeheerliggaam toeken. Dit is ook nie duidelik of die rekordering en finansiële aanspreeklikheid waarna paragraaf 3.3.6 van die PAM verwys dié van die distrik se begroting vir projekte / aktiwiteite of dié van die skole soos na verwys in paragraaf 3.3.5 is nie.

4.9 Kritiese refleksie oor die rol van die onderwysdistrikskantoor

Smith (2011: 112) verwys onder meer na Corcoran, Fuhrman en Blecher (2001:78-84), Elmore (1993:96-124) en Massell (2000:32)) om te staaf dat die belangrike rol van distrikskantore in skole se pogings tot verandering internasionaal beklemtoon word. Volgens Smith (2011:112) argumenteer Fullan reeds dat skole hulself nie kan herontwerp sonder dat die onderwysdistrikskantoor 'n belangrike rol daarin speel nie. Die Staatskoerant 36324 (Department of Basic Education, 2013) bevat beleid oor die organisasie, rol en verantwoordelikhede van onderwysdistrikskantore. Die beleid dien as nasionale raamwerk vir die organisering en die gedelegeerde gesag waarvoor onderwys-distrikskantooramptenare beskik. Die beleid stel dit duidelik dat onderwysdistrikskantore geen oorspronklike gesag of funksies het nie. Onderwysdistrikskantore handel kragtens nasionale en provinsiale wetgewing en gedelegeerde provinsiale wetgewing. Volgens Narsee (2006) beskryf 'n onderwys-distrikskantooramptenaar die distrikskantoor as 'n "*Section 20 school, as it does not manage its own budget nor does it procure its own services*". In effek word distrikskantore as administratiewe eenhede beskou wat as *poskantore* funksioneer wat opdragte van hoër op in die hiërargie aanstuur na skole (Khulisa and CEPD 2003:11). Narsee wys ook daarop dat skoolbeheer-liggaamorganisasies en sommige onderwysersunies nie 'n baie hoë dunk van onderwys-distrikskantooramptenare het nie. Volgens haar is daar hoofsaaklik twee redes vir die negatiewe siening: eerstens wil dit voorkom asof distriksamptenare nie oor die nodige kennis en vaardighede beskik om hul taak voldoende uit te voer nie en tweedens omdat sommige distriksamptenare 'n houding van kontrolering in plaas van ondersteuning openbaar (Narsee 2006).

Fullan se stelling, dat skole hulself nie kan herontwerp sonder dat die onderwysdistrikskantoor 'n belangrike funksie daarin speel nie, impliseer dat onderwysdistrikskantore doeltreffende en effektiewe hulp en leiding aan skole moet kan verskaf om enigsins verandering in openbare skole teweegtebring.

Smith (2011:112) steun MacBeath (2006:5) se siening dat distrikte verskeie vorme van desentralisasie verteenwoordig. In sekere gevalle het die onderwysdistrik 'n substansiële

graad van outonomie en 'n belanghebbende deelname in besluitneming. Onderwysdistrikte beskik oor die vryheid om prioriteite vir hulself te definieer, om burokratiese rompslomp uit te skakel en om verantwoordingspligtig te wees vir kwaliteit diens aan ouers en ander belanghebbendes. De Clercq (2002a:81-102) is egter van mening dat die onderwys-distrikskantoor 'n afgewaterde vorm van desentralisasie verteenwoordig. De Clercq (2002a:81-102) beskou onderwysdistrikte as 'n vorm van administratiewe desentralisasie eerder as onderwysdesentralisasie. Die navorser steun De Clercq se siening dat onderwysdistrikte 'n vorm van administratiewe desentralisasie is.

Uit Taylor, Muller en Vinjevold (2003) se oogpunt bestaan daar 'n gee-en-neemverhouding tussen verantwoordingspligtigheid en ondersteuning tussen die skool en die onderwysdistrikskantoor. Volgens Taylor *et al.* (2003) stel verantwoordingspligtigheid standarde, is rigtinggewend en monitor uitkomst. Dit word gebruik om personeel en hulpbronne te bestuur. Ondersteuning, daarenteen, bemagtig individue om aan gestelde verwagtinge te voldoen. Ondersteuning bou kapasiteit, verskaf opleiding, sisteme en strukture (Taylor:2002). Outeurs soos Roberts (2001), McKinney (2009), Mphahlele (1999), Narsee (2006) en Fuhrman (1999) wys almal op die rol van die onderwysdistrikskantore ten opsigte van kurrikulumondersteuning en kontrole. Nie een van genoemde outeurs verwys enigins na onderwysdistrikskantore se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole nie omdat onderwysdistrikskantore 'n kurrikulumondersteuningsrol behoort te vertolk en nie betrokke by skole se finansies behoort te wees nie.

Smith (2011:113) verwys na De Clercq (2002b:116) se navorsing wat onthul dat menige onderwys-distrikskantooramptenaar sy of haar taak as die deurgee van beleide beskou en om toe te sien dat die beleide toegepas word. Gegewe die hiërargiese posisie van die onderwysdistrikskantoor en die kantoor se verantwoordingspligtigheid teenoor die POD eerder as teenoor skole verstaan die navorser waarom beleidsimplementering en beleidstoepassing die werk van die onderwysdistrikskantoor oorheers. Laasgenoemde stelling word deur De Clercq (2002a) en Narsee (2006) ondersteun. Onsekerheid oor die presiese rol van veral die *Institutional Development and Support Officer* (IDSO) word deur McKinney (2009) se navorsing onderstreep wat bevind het dat die IDSO geen pligtetaak / pligsomskrywing gehad het nie. Die onsekerheid oor die presiese rol van die onderwys-

distrikskantooramptenaar word verder bevestig deur die talle herorganisasies van die distrikskantore en verdeling van distrikte die afgelope dekade. Uit bogenoemde wil dit voorkom asof die persepsie van die onderwys-distrikskantoor-amptenaar beslis nie baie positief is nie.

Colditz (2010) wys tydens die Sesde Internasionale Simposium oor onderwyservorming in 2010 daarop dat onderwysdistrikskantore in Suid-Afrika, anders as byvoorbeeld distrikskantore in Amerika, 'n integrale deel van die provinsiale onderwysdepartemente is. Colditz (2010) beklemtoon die feit dat, hoewel die Staatsdienswet 103 van 1994 wel voorsiening vir nasionale en provinsiale onderwysdepartemente maak, die wet nie voorsiening vir die wyse waarop elke provinsie vir sy eie operasionele aangeleenthede verantwoordelik is, maak nie. Colditz wys ook daarop dat die SASW glad nie na onderwys-distrikskantore verwys nie. Alle magte, funksies en verpligtinge soos vervat in die SASW is gesetel in die minister van Basiese Onderwys en die onderskeie provinsies se LUR vir Onderwys. Die afleiding wat Colditz maak is dat onderwysdistrikskantore se uitsluitlike doel is om die onderskeie provinsiale departementshoofde by te staan in die uitvoering van hul magte en pligte. Volgens Colditz het die onderwysdistrikskantore dus geen oorspronklike magte wat deur wetgewing aan hulle opgedra word nie. Daar is dus nie wetgewing wat die bestaan van onderwys-distrikskantore verplig nie. Die persepsie is dat die onderwys-distrikskantoor geen rol in die finansies van openbare skole speel nie.

4.9.1 Legaliteit van die onderwysdistrikskantoor en die magte waaroor dit beskik

Dit is 'n bekende feit dat die beginsel of leerstelling van legaliteit 'n hoeksteen van die Suid-Afrikaanse grondwetlike bestel uitmaak (*Masiya v Director of Public Prosecutions and Others 2007 (5) SA 30 (CC)*). Die Konstitusionele Hof het die beginsel van legaliteit soos volg geformuleer: Dit blyk die kern van die begrip van ons grondwetlike orde te wees dat die wetgewende en uitvoerende gesag in elke sfeer beperk word deur die beginsel dat hulle geen mag kan uitoefen of funksie kan vervul buiten dié wat die wet aan hulle toeken nie (*Fedsure Life Assurance Ltd v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council 1998 (2) SA 1115 (HHA)*). Snyman (2008:36) meld oor legaliteit "At its very basis, the principle of legality can be described as a mechanism to ensure that the state, its organs and its officials do not consider

themselves to be above the law in the exercise of their functions but remain subject to it". Die wetgewende en uitvoerende sfer in die regering is dus deur die beginsel van legaliteit gebind en impliseer dat hulle geen funksies mag uitvoer wat nie deur wetgewing aan hulle opgedra is nie. Volgens Colditz (2008) vorm onderwysdistrikskantore en onderwysdistrikskantooramptenare deel van wat die hof beskryf het as die uitvoerende gesag in elke sfeer.

Onderwysdistrikskantore en onderwys-distrikskantooramptenare kan dus nie enige funksies uitvoer wat nie deur wetgewing aan hulle opgedra word nie. Die uitvloeisel van die gebrek aan wetgewing rakende die bestaan van onderwysdistrikskantore lei daartoe dat die beginsels van legaliteit (wettigheid) van die onderwysdistrikskantoor en ook die magte waaroor die onderwysdistrikskantoor beskik, bevestig word. Hoewel Staatskoerant 36324 van 2013 (Department of Basic Education, 2013) beleid oor die rol, organisasie en verantwoordelikhede van onderwysdistrikskantore aankondig, wys Colditz (2008) (www.fedsas.org.za Geraadpleeg 2016-01-03) daarop dat beleid as sodanig nie die wet-gewende of uitvoerende gesag magtig om bepaalde besluite te neem of handeling te verrig nie.

http://www.fedsas.org.za/downloads/18_54_28_Administratiewe%20Geregtigheid%20in%20Skole.pdf (Geraadpleeg 2016-01-03). In die uitspraak in *Minister of Education v Harris (CCT13/01) [2001] ZACC 25; 2001 (4) SA 1297 (CC)* het die Konstitusionele Hof bepaal dat beleide nie regte kan skep of verpligtinge kan opleë nie. Voordat beleid regte skep of verpligtinge opleë, moet daar deur middel van wetgewing of regulasies aan die beleide gestalte gegee word. Die Beleid oor die Organisasie, Rol en Verantwoordelikheid van Onderwysdistrikskantore (Department of Basic Education, 2013) se doel is 'n eenvormige toepassing van die organisasie, posvoorsiening, grense, delegering van bevoegdhede en hulpbronvoorsiening van onderwysdistrikte. In dokumente soos die beleid op geheelskoolevaluering en in Witskrif 6 op inklusiewe onderwys word daar na distrikskantore verwys.

4.9.2 Desentralisering van magte en pligte

Onderwysdistrikte wêreldwyd toon vorme van ruimtelike desentralisasie van onderwysdienste. Die bestaan van onderwysdistrikte is aan doelbewuste desentralisasie of

toevallige poginge tot desentralisasie te danke (Narsee 2006:26; Motala en Pampallis 2005:20). Narsee verwys na Hannawy en Carnoy wat aanvoer dat desentralisasie aanvanklik gekenmerk is deur wat hulle beskryf het as sisteemvlak-desentralisasie – desentralisering van besluitneming van nasionale na plaaslike jurisdiksies. Later het die fokus na organisasievlakdesentralisasie verskuif, dus desentralisasie van besluitneming van die sentrale outoriteit na die skool en ook markdesentralisasie – desentralisasie van besluitneming na die ouer.

Desentralisasie⁹ beteken, volgens Lauglo en McLean (1985:3), die oordra van beheer vanaf nasionale na plaaslike groeperinge binne die publieke regeringsstelsel. Cheema en Rondinelli (1983:18) beskou desentralisasie as die oordrag van beplanning, besluitneming of administratiewe outoriteit vanaf die sentrale regering na plaaslike eenhede, semi-outonome en semi-staatsinstellings, plaaslike regerings- en nie-regeringsorganisasie. Die basiese konsep wat by alle definisies oor desentralisasie voorkom, is die oordrag van een of ander vorm van besluitnemingsmagte vanaf 'n sentrale vlak na plaaslike of ander deelnemende groepe (Narsee 2006:27). Motala en Pampallis (2005:22) verwys na outeurs soos Davies, Lauglo en McLean wat meld dat desentralisasie dikwels met groter demokrasie geassosieer word aangesien die besluitnemingsmagte meer uitgebreid is.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (Geraadpleeg 2017-01-05) identifiseer drie vorme van administratiewe desentralisasie, naamlik dekonsentrasie, delegering en devolusie. Dekonsentrasie behels die herverdeling van besluitnemingsgesag en finansiële en bestuursverantwoordelikheid tussen sekere vlakke van die sentrale regering. Verantwoordingspligtigheid word slegs van die sentrale regeringskantoor (in die hoofstad) na streke, provinsies of distrikte verskuif. Delegering is 'n meer uitgebreide vorm van desentralisasie. Deur delegering verskuif die sentrale regering besluitnemingsverantwoordelikhede en administrasie van openbare finansies na semi-outonome organisasies wat nie in geheel deur die sentrale regering beheer word nie. Ten spyte daarvan dat semi-outonome organisasies oor besluitnemingsmagte beskik, het hulle 'n verantwoordingspligtigheid teenoor die sentrale regering. Devolusie, as derde vorm van desentralisasie, vereis dat regeringsgesag ten opsigte van besluitnemingsmagte, finansies en

⁹ Sien ook paragraaf 3.6.1 – Rautenbach en Malherbe

bestuur aan kwasi-outonome eenhede van plaaslike regering met koöperatiewe status oorgedra word. Devolusie is meer algemeen in politieke desentralisasie.

Motala en Pampallis (2005) onderskei verder tussen vorme van desentralisasie. Volgens Pampallis is die mees algemene vorme van desentralisasie dekonsentrasie, delegering, devolusie en privatisering. *Dekonsentrasie* sluit die skuif van verantwoordelikheid van 'n sentrale outoriteit na streeks- of plaaslike kantore in. Hoewel die besluite op die plaaslike vlak gemaak kan word, word hulle geneem deur amptenare wat direk verantwoordbaar is aan die sentrale outoriteit en nie teenoor die plaaslike gemeenskap nie. Dekonsentrasie bied groter beheer aan die sentrale outoriteit, maar verseker ook dat besluite wat geneem word, gegrond is op inligting van die plaaslike situasie (Motala en Pampallis 2005:18). *Delegering* impliseer die oordra van besluitnemingsmagte na plaaslike of streeksliggame sonder om werklik outoriteit oor te dra. Die sentrale outoriteite kan gedelegeerde magte onttrek sonder dat wetgewing nodig is (Motala en Pampallis 2005:18). *Devolusie* behels die oordra van mag na plaaslike liggame deur middel van wetgewing. Aangesien die liggaam oor wetgewende gesag beskik, kan die onttrekking van magte slegs deur wetgewing geskied. Privatisering kom voor waar die outoriteit om besluite te neem, gedesentraliseer is tot die eienaars van die opvoedkundige instansie (Motala en Pampallis 2005:18). *Desentralisasie* is die skuif van magte van sekere besluitnemers na ander (McGinn en Welsh 1999:30).

Narsee wys daarop dat, indien daar nie een of ander vorm van beheer van een vlak van regeringsorganisasie na 'n ander oorgedra word nie, is daar nie werklik sprake van desentralisasie nie (Narsee 2006:30, 32). Volgens haar is daar relatief min navorsing in Suid-Afrika gedoen oor hoe desentralisasie werklik op die distriksvlak van die onderwysstelsel manifesteer (Narsee 2006:27). Sy wys in haar navorsing daarop dat die literatuur toon dat onderwysdistrikte in Suid-Afrika se vlakke van desentralisasie wissel van baie lae vlakke van desentralisasie tot hoë vlakke van delegering. Verder wys sy daarop dat desentralisasie-inisiatiewe ondersteun moet word deur insette soos opleiding van amptenare in die gedesentraliseerde strukture, voldoende materiële hulpbronne, duidelikheid oor die verdeling van rolle, magte, funksies, en duidelike operasionele handleidings en prosedures. Daar moet ook duidelikheid wees oor die spesifieke funksies wat na laer vlakke in die

onderwysstelsel gedelegeer kan word om fragmentering en oneffektiwiteit te voorkom (Narsee 2006).

4.9.3 Delegering van magte en pligte

Die onderwysdistrikskantoor beskik oor gedelegeerde magte wat deur die Staatsdienswet 103 van 1994 (hierna SDW) se artikels 42A (5) moontlik gemaak word. Die betrokke artikel bepaal dat die hoof van 'n departement of enige ander funksionaris sekere magte en verantwoordelikhede aan enige werknemer in sy / haar departement mag deleger onderhewig aan voorwaardes soos vervat in die wet. Die SASW bepaal dat delegering van bevoegdhede wel kan plaasvind. Kragtens artikel 62 (1) kan die LUR, behoudens die voorwaardes wat hy of sy bepaal, enige bevoegdheid wat by of kragtens die SASW aan hom of haar opgedra is, met uitsondering van die bevoegdheid om 'n kennisgewing te publiseer en die bevoegdheid om te beslis oor enige appèl wat ingevolge die SASW by hom of haar aangeteken word, aan die Provinsiale Departementshoof (DH) of 'n beampte deleger. Art 62 (2) bepaal dat die DH, behoudens die voorwaardes wat hy of sy bepaal, enige van sy of haar bevoegdhede by of ingevolge die SASW aan 'n beampte kan gedelegeer kragtens subartikel (1) van artikel 62. Die delegasie ingevolge subartikel (1) of (2) van art 62 belet nie die LUR of DH, om sodanige bevoegdheid self uit te oefen of sodanige plig self uit te voer nie.

Soos vermeld, stel Staatskoerant 36324 van 13 April 2013 dit ten doel om 'n nasionale raamwerk vir die organisasie en voorsiening van personeel in onderwysdistrikskantore daar te stel. Die beleid is opgestel kragtens die Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996 (NEPA) en poog om 'n nasionale raamwerk vir die organisasie, personeelvoorsiening, magte, bevoegdhede en verantwoordbaarheid vir die onderwysdistrikskantoor daar te stel. Die Staatskoerant stel dit duidelik dat die oorkoepelende funksie en rol van die onderwysdistrikskantoor die voorsiening van kwaliteitonderwys is. In die genoemde Staatskoerant verwys paragraaf 50.5 daarna dat een van die funksies van die Distrikskantoor se Operasionele Span die bestuur van finansies behels (*Managing financial and supply chain services*). Die distriksdirekteur Beskik oor gedelegeerde bevoegdhede vanaf die DH kragtens artikel 42A van die SDW en artikel 44 van die WOFB. Die distriksdirekteur is verantwoordingspligtig teenoor die DH vir onder meer skoolbeheer, finansiële en menslike hulpbronbestuur.

Aangesien die studie op die finansiële verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoorampenaar fokus, word slegs die gedelegeerde finansiële magte, wat noodwendig ook ander implisiete magte behels, verder toegelig. Die juridiese beginsel *delegatus delegare non potest* rakende delegering van verantwoordelikheid word deur Hiemstra en Gonin (2008:176) verklaar. Hulle verduidelik dat iemand met afgeleide bevoegdheid dit nie verder kan oordra nie. Dus kan 'n gedelegeerde nie delegeer nie. Volgens Mellet (2013) beteken dit dat 'n persoon aan wie sekere bevoegdhede gedelegeer is, nie self kan sub-delegeer nie, tensy die delegasie natuurlik daarvoor voorsiening maak. Volgens Staatskoerant 36324 van 13 April 2013 beskik die distriksdirekteur oor die magte om die POD se bates te bestuur en in stand te hou. Kragtens die WOFB is die distriksdirekteur by magte om aankope en die lewering van dienste tot en met 'n bedrag van R500 000 goed te keur en om dissiplinêre stappe te neem teen enige amptenaar onder die distriksdirekteur se gesag wat hom- / haarself aan finansiële onreëlmatighede skuldig maak. Daar word nie melding gemaak of amptenare van onderwysdistrikskantore enige besluitnemingsmagte het wat skole se finansies betref nie.

Bray (1988:39) wys daarop dat daar in wetgewing nie altyd 'n duidelike omskrywing van bevoegdhede gegee word nie. Versweë bevoegdhede of hulpbevoegdhede is daardie bevoegdhede wat nie uitdruklik in wetgewing uitgelig word nie. Die delegasie van die versweë bevoegdhede vind volgens Bray (1988:40) ook binne dekonsentrasie, desentralisasie en mandaat plaas. Dit is moeilik om die bron of die magtiging vir versweë bevoegdhede te identifiseer aangesien dit nie in wetgewing omskryf word nie. Bray (1988:40) verskaf die volgende algemene riglyne om vas te stel of 'n onderwysorgaan of -liggaam oor versweë bevoegdhede beskik. Die riglyne sluit die volgende in:

- Die bestudering van die doel en inhoud van die betrokke wetgewing.
- Die bepaling van die bestaan van hulpbevoegdhede wat bydra tot selfstandige en doeltreffende administrasie en dat hoewe die bestaan van hulpbevoegdhede in die uitleg van wetgewing moet aflei in gevalle waar dit in belang van openbare onderwys is.
- Die handeling wat uit die versweë bevoegdhede of die delegasie daarvan vloei, moet aan al die vereistes vir administratiewe geregtigheid voldoen.

Skedule 4 van die Grondwet bepaal dat alle vlakke van onderwys, met die uitsondering van tersiêre onderwys, binne die huidige wetgewende bevoegdhede van die nasionale en provinsiale regerings val. In die praktyk beteken dit dat provinsiale wetgewing bo nasionale wetgewing geld in skole waar dieselfde onderwerp ter sprake is en nasionale wetgewing bo provinsiale wetgewing geld in gevalle van nasionale beleid, norme en standaarde met betrekking nasionale skoolonderwys, algemene regulasies vanaf die parlementere tot op nasionale vlak. Die verskynsel ondersteun, volgens Bray (1996), die beginsel van devolusie van gesag aan die provinsies en desentralisasie van skoolonderwys aan die onderskeie gemeenskappe soos voorgestel in Witskrif 2 (Department of Education, 1996b) en SASW.

4.10 Opsomming

In hierdie hoofstuk is die beginsels van demokrasie, verdeling van gesag en deelname van onderwysvennote as belangrike beginsels in onderwys in Suid-Afrika aangespreek.

Wetgewing wat aangeneem is om die nasionale onderwysstelsel te omskep in 'n demokratiese stelsel wat die belange van alle Suid-Afrikaners dien, in hul behoeftes voorsien en hulle fundamentele regte handhaaf, is in die hoofstuk behandel.

Onderwysdistrikskantore se rol as plaaslike spilpunt van dienslewering aan onderwysinstansies in die POD is onder die loep geneem.

Gebrekkige nasionale wetgewing of beleidsraamwerk wat in hierdie hoofstuk geïdentifiseer is, asook die onsekerheid oor die onderwysdistrikskantoor se rol en verantwoordingsplig ten opsigte van finansies in openbare skole, laat die behoefte ontstaan om die rol van onderwysdistrikskantoor met betrekking tot die finansies van openbare skole beter te begryp. Die navorsingsontwerp in Hoofstuk 5 skep 'n raamwerk vir die navorsing om die persepsies

van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsperspektief¹⁰ te verken en te beskryf.

¹⁰ Aangesien die studie vanuit 'n regsperspektief geskied is daar nie van 'n teoretiese raamwerk gebruik gemaak word nie.

HOOFSTUK 5: NAVORSINGSONTWERP

Agtergrond

In hoofstuk een is op die agtergrond vir die proefskrif gefokus. Daar is gewys op die rasionaal vir die navorsing. Die navorsingsvrae en 'n inleidende oorsig oor die literatuurstudie is verskaf asook 'n kort samevatting van die metodes wat gebruik is om data vir die proefskrif te versamel. Hoofstuk 2 handel oor die onderwysregsraamwerk¹¹ waarbinne die studie geskied. Hoofstukke 3 en 4 fokus op temas geassosieer met die navorsingsonderwerp, naamlik beheer en kontrole van finansies in openbare skole en verantwoordingspligtigheid met betrekking tot finansiële bestuur. Hoofstuk 5 fokus op die navorsingsontwerp.

5.1 Inleiding

Die navorsing het vanuit 'n onderwysreg-perspektief geskied, was kwalitatief in benadering en is vanuit die interpretatiewe paradigma onderneem. Daar is nie gepoog om die navorsingsomgewing te manipuleer deur eksterne faktore te manipuleer nie. Die doel was om die verskynsel, soos waargeneem, sinvol te verken en te beskryf en nie om die bevindinge op die deursnee populasie van toepassing te maak nie (Maree 2007:59-61).

5.2 Epistemologie

Epistemologie handel in die breë sin oor aangeleenthede wat te make het met die skepping en verspreiding van kennis in spesifieke areas wat ondersoek word (Van Rensburg en Landman 1988:49). Epistemologie streef, volgens <http://plato.stanford.edu/entries/epistemology/> (Geraadpleeg 2014-06-16) daarna om die basiese vraag, Wat onderskei ware (aanvaarde) kennis van vals (nie-aanvaarde) kennis, te beantwoord

(<http://pespmc1.vub.ac.be/EPISTEMI.html> Geraadpleeg 2014-06-16).

Burrell en Morgan (in Cohen *et al.* 2007:7) sê epistemologie is die basis van kennis, hoe dit verwerf word en aan ander gekommunikeer word. Nieuwenhuis (2007b:55) stel dit dat

¹¹ Onderwysregsraamwerk is verklaar in paragraaf 1.2.

epistemologie beskryf hoe 'n mens die waarheid beskou, en dit die manier is om die werklikheid te ondersoek of hoe 'n persoon die werklikheid verstaan.

Epistemologie is daarvoor begaan om die volgende te beantwoord: Wat is die nodige voorwaardes vir kennis? Wat is die bronne? Wat is die strukture en die beperkinge? Epistemologie is eerstens gemoeid met kennis wat waar is teenoor ander kennis, byvoorbeeld kennis van hoe. Hoewel daar verskeie uitgangspunte oor voorgestelde kennis bestaan, word universeel aangeneem dat kennis ware oortuiging is

(<http://pespmc1.vub.ac.be/EPISTEMI.html> Geraadpleeg 2014-06-16).

<http://www.businessdictionary.com/definition/epistemology.html> (Geraadpleeg 2016-05-18) beskou epistemologie as 'n "*Study of the grounds, nature, and origins of knowledge and the limits of human understanding. It deals with issues such as how knowledge is derived and how it should be tested and validated*". Ten einde my eie epistemologiese standpunt te formuleer, is dit noodsaaklik om die konsepte *waarheid, oortuiging, werklikheid* en *kennis* te definieer.

5.2.1 Waarheid

Waarheid is 'n fundamentele begrip wat min of meer sinoniem met egtheid, geldigheid, juistheid is. Waarheid, volgens Odendal *et al.* (1994:1258) is 'n beginsel wat algemeen aanvaar word as juis en waar; waarheid word gedefinieer as alle verbandhoudende kennis wat die mens het. Namate nuwe ontdekkings gedoen word, verander die waarheid. Volgens die koherensieteorie van waarheid is 'n uitspraak of oordeel waar of vals as dit onderling verbind of nie onderling verbind met 'n sisteem van ander uitsprake of oordele. So 'n sisteem kan byvoorbeeld uit elemente wat met logiese verhoudinge onderling aan mekaar verbind is, bestaan. Hoe meer 'n mens se aannames 'n onderlinge verhoudinge vertoon, hoe waarder is dit. Die waarheid van 'n uitspraak is dus nie net van sy eie inhoud afhanklik nie, maar ook van die geheel waarbinne dit staan. Geen gebeurtenis of opvatting is heeltemal isoleerbaar nie; dit staan in samehang met ander (Botha 1991:185-215).

Waarheid, volgens die navorser is hoe iets nou is, hoe dit in die konteks waarin dit nou bestaan na vore tree. Hoe dit werklik in die huidige tydvak voorkom. In die konteks van die studie is

waarheid die deelnemers se oortuiging dat die rol van onderwysdistrikskantore vergelyk met die rol van 'n poskantoor.

5.2.2 Oortuiging

Die begrip *epistemologiese oortuiging* word in die literatuur gebruik, en verwys na oortuiging oor kennis en leer (Strydom 2011b). Hofer (2000:355) en Brownlee en Berthelsen (2006:17) toon dat *epistemologiese oortuiging* dui op individue se oortuiging oor die aard van kennis en leer, wat ook oortuiging insluit soos hoe kennis omskryf word, hoe kennis verwerf word, waar kennis gesetel is en hoe leer (of die proses van ken) plaasvind.

5.2.3 Werklikheid

Plug, Meyer, Louw en Gouws (1989:303) beskou werklikheid as 'n sinoniem vir realiteit. Volgens hulle is realiteit of werklikheid alle toestande in die eksterne omgewing wat 'n invloed op die organisme se gedrag kan hê. Werklikheid kan beskryf word as:

- 'n werklike gebeurtenis (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/reality>);
- dit wat waarlik bestaan (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/reality>);
- hoe dinge is en nie soos hulle mag voorkom nie. Of ons ons verbeel hulle is nie, sluit in alles wat is en wat was ongeag of dit waarneembaar is of verstaanbaar is (<http://en.wikipedia.org/wiki/Reality>) (Almal geraadpleeg 2014-06-16).

Brundrett en Rhodes (2014:15) beskou werklikheid of realiteit as 'n konstruk. Volgens hulle is werklikheid multidimensioneel, veranderend en afhanklik van verskillende verwysingsraamwerke. Die mens kan van geen ander werklikheid praat as die vorm van werklikheid wat deel is van die bewuste inhoud van die psige nie. Al werklikheid waarvan ons kan praat, is die werklikheid waarvan ons bewus is. Waarneming van die werklikheid is egter subjektief. Dit beteken dat die werklikheid waaroor ons kan praat of waarby ons belang het, die beeld van die werklikheid in ons bewussynsveld is

(<http://www.hts.org.za/index.php/HTS/article/viewFile/2213/4027> Geraadpleeg 2014-06-21). Die begrip *werklikheid* verwys na die wêreld waarin ons lewe, en is verwant aan die begrippe *realiteit* en *bestaan* (<http://af.wikipedia.org/wiki/Werklikheid> Geraadpleeg 2014-06-21).

5.2.4 Kennis

Kennis is 'n bewustheid, begrip of bekendheid, van iets of iemand soos feite, inligting, beskrywings of vaardighede wat verwerf word deur ondervinding of onderrig deur middel van waarneming, ontdekking of leer. Kennis kan ook verwys na 'n teoretiese of praktiese begrip van 'n bepaalde vakgebied. Plato het kennis as aanvaarde ware geloof beskryf (<http://en.wikipedia.org/wiki/Knowledge> Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/knowledge> (Geraadpleeg 2014-06-21) definieer kennis as feite, informasie en vaardighede verwerf deur ondervinding of onderwys, die teoretiese of praktiese begrip van 'n vakgebied. Kennis is die menslike kapasiteit wat die resultaat van die interpretasie van inligting is. Die begrip spruit uit kombinasies van data, ervaring en individuele interpretasie. Dus dinge wat beskou word as waar in 'n bepaalde konteks en ons motiveer tot aksie as daar geen struikelblokke is nie (<http://www.businessdictionary.com/definition/knowledge.html> Geraadpleeg 2014-06-21).

5.2.5 Samevattend

Waarheid of juistheid is 'n beginsel wat algemeen as juis en waar aanvaar word. Oortuiging sluit in hoe kennis omskryf word en hoe leer plaasvind, en werklikheid is dit waarvan ons bewus is. Kennis is 'n bewustheid of begrip van feite, inligting, beskrywings of vaardighede wat verwerf word deur ondervinding of onderrig deur middel van waarneming, ontdekking of leer.

Gegronde op die voorafgaande paragrawe is my epistemologiese siening dat kennis 'n dinamiese ontwikkelende verskynsel is wat die mensdom steeds poog om te analiseer en te begryp. Kennis van een generasie na die volgende word oorgedra en ontwikkel voortdurend binne gemeenskappe.

Onderwys is dinamies, ontwikkelend en veranderend. Geen gebeurtenis of opvatting in die onderwys is heeltemal isoleerbaar nie. Gebeurtenisse of opvattinge staan in samehang met ander. Die navorsing poog om die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regs-perspektief te begryp in terme van hoe dit is, en nie soos wat dit mag voorkom nie of hoe ons ons verbeeld dit is nie.

Die kennis wat verwerf word, sal die resultaat wees van interpretasie van data wat behoort te lei tot nuwe teorieë of praktiese begrip van die onderwysregsperspeksies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole.

5.3 Navorsingmetodologie

5.3.1 Paradigma

Die term *paradigma* kom van die Grieks *paradeigma* wat beteken om iets voor te stel, of as model voor te hou; dus om 'n voorstelling te maak van wat die werklikheid is, en hoe die werklikheid ondersoek kan word – 'n denkraamwerk van waaruit vrae oor die aard van die mens gestel en beantwoord word. Elke paradigma het 'n grondstelling of reeks grondstellings oor die mens se aard. Paradigmas word beïnvloed deur en oefen 'n invloed op die kulturele klimaat of tydgees waarin dit werksaam is, uit (Jordaan en Jordaan 1989:13-15).

Die studie behels 'n ondersoek na die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsperspektief. Dit studie is vanuit die interpretatiewe paradigma onderneem. Die hoofdoel van die interpretatiewe is om die subjektiewe wêreld van die mens se ervaring te verstaan (Cohen, Manion en Morrison 2007:21). Die interpretatiewe paradigma se strewe, volgens Burrell en Morgan, is om die konstante optrede vanuit die individu se oogpunt te verklaar (Burrell en Morgan 2005:28-32). Die navorser wat die paradigma gebruik, poog om die deurlopende proses te observeer ten einde die individuele optrede en die omgewing waarbinne dit geskied beter te begryp (http://faculty.babson.edu/krollag/org_site/org_theory/Scott_articles/burrell_morgan.html Geraadpleeg 2016-02-14). Nieuwenhuis belig die interpretevistiese perspektief op kwalitatiewe navorsing verder deur te sê "*Human life can only be understood from within*". Die interpretatiewe fokus op die wyse waarop mense hul sosiale wêreld skep deur sin daaraan te gee deur die uitruil van sienswyses en op hul onderlinge verhoudinge, dus op die mens se subjektiewe ervaringe (Nieuwenhuis 2007a:61). Cohen *et al.* (2007:21) toon aan dat die interpretatiewe standpunt deur 'n besorgdheid oor die individu gekenmerk word. Hulle wys daarop dat die doel van die interpretatiewe paradigma is om die subjektiewe wêreld van

menslike ervaringe te verstaan en te beskryf. Die entiteite vir die studie is onderwys-distrikskantore en openbare skole.

Die doelwit van die wetenskaplike studie vir die interpretatiewe navorser is die verduideliking of interpretasie van die werklikheid soos dit op 'n sekere plek en tyd voorkom (Cohen *et al.* 2007:22). Volgens Burrell en Morgan (2005:31) is die interpretatiewe paradigma besorgd oor die interpretasie van die status quo, konsensus, solidariteit, sosiale integrasie en samewerking en werklikheid. Cohen *et al.* (2007:26) haal Layder se vernaamste kritiek, naamlik die beperkende mikro-sosiologiese perspektief, teen die interpretatiewe aan.

Die keuse van 'n interpretatiewe perspektief is geneem op grond van die paradigma se strewe om die wêreld te verstaan en in terme van die deelnemers se begrip te verstaan. In die geval van dié studie om die verskynsel, te wete die persepsies van onderwys-distrikskantoor-amptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsperspektief te interpreteer en te begryp.

5.3.2 Benadering

Hierdie studie is binne die raamwerk van 'n kwalitatiewe benadering onderneem. Creswell (2014:4) beskou kwalitatiewe navorsing as 'n ondersoekende proses wat op bepaalde metodes en riglyne gebaseer word ten einde 'n spesifieke sosiale of menslike verskynsel in sy natuurlike konteks te ondersoek. Merriam en Associates (2002:4) steun die stelling, en sê die primêre belang is om die verskynsel of fenomeen te verstaan.

Kwalitatiewe navorsing fokus op die sosiale aspekte van die wêreld en hoe dit deur bepaalde individue beleef en ervaar word (Merriam *et al.* 2002:3). Kwalitatiewe navorsing fokus dus op mense se oortuiginge en interpretasies (Maree 2007:55). Die kwaliteit en betekenis van die inligting is die fokus van kwalitatiewe navorsing en nie die omvang van die navorsing nie. 'n Kwalitatiewe navorsingsontwerp se doel is dus om 'n bepaalde verskynsel te beskryf en te verstaan (Maree 2007:56; McMillan en Schumacher 2006:315) vanuit die deelnemer se perspektief. Beskrywings / omskrywings (woorde) word gebruik in die analisering en interpretering van die resultate. Merriam *et al.* (2002:5) wys daarop dat kwalitatiewe

navorsing in baie gevalle onderneem word waar daar 'n tekort aan teorieë is of waar bestaande teorieë te kortskiet om 'n verskynsel te verklaar.

Kwalitatiewe navorsing word paradigmatis interpretatief beskou, met 'n ontologiese siening van die mens as unieke wese en interpreteerder van sy leefwêreld (Smaling 1994). Nieuwenhuis (in Maree 2007:51) haal Holloway en Wheeler aan wat sê dat die kwalitatiewe navorsingsmetode graag die proses en die sosiale en kulturele samehang onderliggend aan 'n gedragspatroon verklaar. Nieuwenhuis wys daarop dat *“kwalitatiewe navorsing doelbewus op mense en sisteme deur interaksie en waarneming van deelnemers in hul natuurlike staat fokus”*. Bogenoemde steun McMillan en Schumacher (2006:315) wat toon dat kwalitatiewe navorsing persone se individuele en kollektiewe sosiale aksies, geloof, denke en persepsies beskryf en analiseer. Volgens Merriam *et al.* (2002:5) is die produk van 'n kwalitatiewe navraag 'n ryke beskrywing waar woorde en prente eerder as syfers deur die navorser gebruik word om te verduidelik wat oor die verskynsel geleer is. Brundrett en Rhodes (2014:15) se standpunt aangaande kwalitatiewe dataversameling wat insigte, dieper kennis en verstaan van menslike gedrag en verhoudings behels, belig 'n element van 'n interpretatiewe paradigma.

5.3.3 Gevallestudie

Gevallestudies word deur verskeie outeurs verskillend gedefinieer. Cohen en Manion (1994:106) beskou navorsing waar die navorser die karaktereenskappe van 'n individuele eenheid (byvoorbeeld 'n kind, 'n klas, 'n skool of 'n gemeenskap) waarneem as 'n gevallestudie. Yin (2014:4) beskou gevallestudienavorsing as 'n empiriese navraag oor 'n werklike verskynsel soos dit in die werklikheid voorkom waar die grense tussen die fenomeen en die konteks nie duidelik is nie en waar verskeie bronne van bewyse gebruik word.

McMillan en Schumacher (1993:375) beskryf 'n gevallestudie soos volg:

“The data analysis focuses on one phenomenon, which the researcher selects to understand in depth regardless of the number of sites, participants or documents for a study”.

Bromley (1990:302) beskou gevallestudienavorsing as 'n geordende ondersoek om inligting oor 'n gebeurtenis of reeks van verbandhoudende gebeure in te samel met die doel het om 'n verskynsel te beskryf en te verduidelik. Yin (2014:4) wys daarop dat gevallestudies die voorkeurstrategie is wanneer "hoe" en "hoekom" vrae gevra word.

Volgens McMillan en Schumacher (2006:26) bestudeer 'n gevallestudie 'n begrensde sisteem of 'n geval oor 'n tydperk in detail deur gebruik te maak van verskeie inligtingsbronne wat in 'n situasie voorkom. Cohen *et al.* (2007:256) haal Nisbet en Watt aan, wat aanvoer dat 'n gevallestudie makliker deur meeste mense verstaan word. Voordele van gevallestudie-navorsing sluit die volgende in:

- Die onmiddellike verstaanbaarheid van die verskynsel.
- Unieke kenmerke wat moontlik die situasie kan verduidelik word deur gevallestudies openbaar. Die kenmerke kan in groter ondersoeke verlore gaan.
- Gevallestudies is realisties.
- Dit kan lei tot insigte wat die interpretasie van soortgelyke situasies maklik maak.
- Dit kan deur 'n enkele navorser gedoen word.
- Onverwagte gebeure en onbeheerbare veranderlikes kan deur gevallestudies ingesluit en geakkommodeer word.

Gevallestudies maak die navorsing meer toeganklikheid vir 'n wye spektrum lesers. Verder behoort die studie tot nuwe insigte en die verklaring van soortgelyke situasies te lei.

Nisbet en Watts (in Cohen *et al.* 2007:256) identifiseer egter die volgende beperkinge van 'n gevallestudie:

- Die resultate kan nie altyd veralgemeen word nie.
- Kruiskontrolle kan nie op gevallestudies toegepas word nie. Gevallestudies kan daarom persoonlik, eensydig, selektief en subjektief wees.
- Dit kan soms lei tot vooroordeel ten opsigte van die waarnemer.

In Maree (2007:76) wys Nieuwenhuis daarop dat die gevallestudiemetodologie gewoonlik op 'n enkele geval fokus en resultate nie noodwendig aanspraak op veralgemeenbaarheid kan maak nie.

Die genoemde beperkinge is wel in die studie aangespreek. Daar is gepoog om die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief te begryp. Die navorser het weens die aard van die

geselekteerde benadering, nie gepoog om die resultate te veralgemeen nie. Soos genoem, bied 'n gevallestudie die geleentheid om verskeie oortuiginge te verken en om verskillende uitgangspunte te oorweeg (Nieuwenhuis 2007a:75). 'n Gevallestudie bestudeer 'n begrensde sisteem of 'n spesifieke geval in detail deur van verskeie inligtingsbronne in die omgewing gebruik te maak (McMillan en Schumacher 2006:26). Feigin, Orum en Sjoberg (1991) is van mening dat hoewel die voorstanders van meervoudige gevallestudies duplisering bepleit, meer as een gevallestudie die belang en mening van 'n enkele verskynsel se betekenis kan verswak.

Die doel van die studie is nie veralgemening van die verskynsel nie. In die geval van die navorsing is die studie begrens deur die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regserspektief. Die doel van die studie is om die rol van die onderwys-distrikskantooramptenaar met betrekking tot finansies in openbare skole – die verskynsel – te begryp en deur 'n wyer gehoor, insluitend nie-akademici verstaan word kan word (Cohen, Manion en Morrison 2007:256).

In aggenome die interpretatiewe perspektief waarin die studie plaasvind is die tipiese karaktereenskappe van 'n gevallestudie wat volgens Maree (2007: 75) die strewe na 'n omvattende begrip van die wisselwerking en interaksie tussen die deelnemers in 'n spesifieke situasie en hoe hulle betekenis aan die verskynsel wat bestudeer word gee behels van toepassing op die studie. Nieuwenhuis (2007a:75) wys daarop dat 'n gevallestudie vanuit 'n interpretatiewe oogpunt aan die navorser die geleentheid bied om verskeie sienings te verken en om verskeie standpunte aan te spreek.

Met bogenoemde agtergrond in gedagte en McMillan en Schumacher (1993:375) wat sê dat kwalitatiewe navorsing van 'n gevallestudieontwerp gebruik maak om te konsentreer op een verskynsel wat die navorser kies om in diepte te verstaan ongeag die deelnemers, dokumentasie of plekke waar dit voorkom, het die navorser besluit om van 'n gevallestudienavorsingsontwerp gebruik te maak. Die geselekteerde verskynsel waarop die studie fokus, is die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regserspektief.

Die gevallestudienavorsingsontwerp stel die navorser in staat om na die onderwys-distrikskantooramptenaar se rol vanuit 'n epperspektief te kyk en om die rol te bepaal en te verstaan.

Die navorsing word verder begrens deur die onderwysregsraamwerk waarbinne die navorsing geskied (Raadpleeg Hoofstuk 2).

5.3.4 Steekproef

Die teikenpopulasie vir hierdie studie is finansiële direkteure in distrikskantore, onderwysregkenners en skoolhoofde. Dit was nie moontlik om met al die direkteure, hoofde, onderwysregkenners en regsgeleerdes onderhoude te voer nie. 'n Steekproef is van die populasie geneem.

In hierdie navorsing is van die doelgerigte gerieflikheidsteekproefmetode (*Purposive sampling and convenience sampling*) gebruik gemaak. Die gerieflikheidmetode behels die kies van deelnemers wat maklik deur die navorser bereik kan word (Cohen *et al.* 2000:102). Cohen *et al.* (2000:102) toon ook dat seleksie proses in die gerieflikheidsteekproef herhaal word tot die steekproefgrootte bereik is. Volgens McMillan en Schumacher (2006:125) word deelnemers op grond van toeganklikheid gekies. Die individue deur die navorser uitgesoek om aan die doel van die spesifieke studie te voldoen. Individue gekies op grond van sekere karaktereenskappe wat hulle openbaar (Patton 2002:341). 'n Doelgerigte steekproef wat soms ook 'n bevooroordeelde steekproef (*judgemental sample*) genoem word, is 'n keuse van deelnemers gebaseer op die navorser se kennis van die populasie en die doel van die studie. Die deelnemers word geselekteer op grond van sekere eienskappe (<http://sociology.about.com/od/Types-of-Samples/a/Purposive-Sample.htm> Geraadpleeg 2015-03-31). Doelgerigte steekproefneming is waar die eenhede wat waargeneem moet word, geselekteer word op grond van die oordeel van die navorser, en wat die meeste bruikbaar of verteenwoordigend van die populasie is (Strydom en Venter 2002:207; Babbie 2008:204). 'n Doelgerigte steekproef is 'n kenmerk van kwalitatiewe navorsing waar die navorser die gevalle, wat in die steekproef ingesluit word, uitkies vanweë die beskikbare karaktereenskappe wat nagevors gaan word (Cohen *et al.* 2007:114; McMillan en Schumacher 2006:126). 'n Doelgerigte steekproef stel, volgens Ball (in Cohen 2007:114), die

navorser in staat om met deelnemers wat kundiges is, of oor in-diepte kennis aangaande die spesifieke aangeleentheid wat nagevors word beskik, kontak te maak. Volgens McMillan en Schumacher (2006:319) bied 'n doelgerigte steekproef die voordeel dat die deelnemer oor kennis en inligting aangaande die verskynsel wat die navorser ondersoek, beskik. Die hoofdoel van 'n doelgerigte steekproef is om op spesifieke karaktereenskappe van 'n populasie wat vir die navorsing van belang is, te fokus. Die voorbeelde wat bestudeer word, is nie verteenwoordigend van die populasie nie, maar vir die kwalitatiewe navorser is dit 'n keuse en nie 'n swakheid nie. Homogene deelnemers beskik oor soortgelyke karaktereenskappe en die navorser se navorsing fokus juis op die spesifieke eienskappe (<http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php#explained> Geraadpleeg 2015-03-31). Eienskappe waaraan deelnemers in hierdie navorsing voldoen, sluit kennis van onderwysreg, kennis van finansiële bestuur in openbare skole en kennis van onderwysdistrikskantore se finansiële bestuur in.

Die term “*populasie*” word volgens Strydom (2011:223) in De Vos, Strydom, Fouché en Delpont (2011) gebruik om die grense wat aan die studie-eenhede gestel word, te beskryf. In hierdie studie dui dit op amptenare van distrikskantore in die Ekurhuleni-Suid, Ekurhuleni-Noord, Tswane-Noord en Tswane-Suid-streke in die Gautengprovinsie. Amptenare sluit distriksdirekteure, adjunk direkteure verantwoordelik vir finansies in die distrikte, skoolhoofde en onderwysregskenners wat in die toepaslike veld spesialiseer, in.

Volgens Cohen, Manion en Morrison (2007:113) behels 'n gerieflikheidssteekproef (*convenience sampling*), ook soms bekend as 'n geleentheidssteekproef (*opportunity sampling*), dat die navorser individue in die omgewing van die navorser kies om as deelnemers op te tree.

Doelgerigte steekproewe is gewild in kwalitatiewe navorsing en bied onder meer die volgende voordele:

- Binne die wye veld van kwalitatiewe navorsing bied doelgerigte steekproewe 'n verskeidenheid metodes. Die metodes sluit onder meer homogene groepe (*homogeneous sampling*), kritiese gevalle-steekproef (*critical case sampling*) en deskundige groepestekproef (*expert sampling*) in.

- 'n Doelgerigte steekproef is nuttig in gevalle van kwalitatiewe navorsingsontwerpe wat verskeie fases van navorsing behels. 'n Kritiese gevalsteekproef kan byvoorbeeld gebruik word om te bepaal of dit die moeite werd is om 'n fenomeen na te vors alvorens 'n deskundige steekproefbenadering gevolg word om die spesifieke verskynsel te ondersoek.

Nadele van die doelgerigte steekproef wat geïdentifiseer is, behels onder andere die volgende:

- Die navorser neig om bevooroordeel te wees. Die idee dat 'n doelgerigte steekproef op die oordeel van die navorser gebaseer is, kan 'n uitdaging skep ten opsigte van die verdediging van beskuldigings van navorservooroordele. Die vooroordele is egter net 'n nadeel as die insluit van deelnemers ondeurdag en die gevolg van swak besluitneming is. Swak besluitneming in die geval impliseer dat beoordeling van deelnemers nie geskied het volgens duidelike kriteria nie.
- Subjektiwiteit en die nie-ewekansige wyse van seleksie in die doelgerigte steekproef beteken dat dit moeilik sal wees om die verteenwoordiging van die breë populasie te verdedig. Veralgemening of teoretisering van die navorsingsresultate kan ook gekritiseer word as die leser van die navorsing die verteenwoordiging van die populasie in die doelgerigte steekproef bevraagteken (<http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php#expert> Geraadpleeg 2015-03-31).

Die siening van Maree en Pietersen (2007:178) dat 'n doelgerigte gerieflikheidssteekproef die mees gepaste metode is om in spesiale situasies te gebruik waar 'n spesifieke doel voorhande is, dien as regverdiging vir die navorser se besluit om van 'n doelgerigte steekproef gebruik te maak.

Ten einde die doel van die studie te verwesenlik, naamlik om persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsprospektief te verstaan, is die deelname van deskundiges in die veld van onderwysreg en finansiële bestuur in die onderwysmilieu van belang. Die doelgerigte steekproef se eienskappe bring mee dat dit die mees gepaste metode vir die studie is.

Die steekproef het uit sewe skoolhoofde, drie finansiële bestuurders in die onderwysmilieu en vier spesialiste in die veld van onderwysreg bestaan. Die seleksie van die skoolhoofde as deelnemers het plaasgevind binne die vereistes van 'n gerieflikheidsteekproef of geleentheidsteekproef soos omskryf deur Cohen, Manion en Morrison (2007:113), naamlik dat die navorser individue in die omgewing van die navorser kies om as deelnemers op te tree. Die keuse van finansiële bestuurders in die onderwysmilieu is deur die beskikbaarheid van die amptenare om aan die navorsing deel te neem, bepaal.

Die keuse van spesialiste in die veld van onderwysreg is deur hul spesialiteitsveld en beskikbaarheid beïnvloed. Spesialiste is genader op aanbeveling van akademici betrokke in die veld van onderwysreg.

5.3.5 Verloop van die navorsing

Die verloop van die navorsing het glad verloop. Die deelnemers was meer as gewillig om onderhoude toe te staan, trouens van hulle was selfs bereid om die vrae skriftelik te antwoord en ook daarop uit te brei tydens die onderhoud. Aangesien die deelnemers hul anonimiteit verseker was, het hulle, sonder om doekies om te draai, hul eerlike menings gegee. Soms het 'n deelnemer bietjie weggevoer geraak en hul eie lot oor die rol van die distrikskantore bekla. Gelukkig kon hulle aangespoor word om op die onderwerp ter sprake te fokus.

'n Groot uitdaging was die transkripsie van die onderhoude. Aangesien die navorser self die transkripsies gedoen het, het dit baie tyd in beslag geneem. Ook die feit dat iemand na-afloop van die transkripsies die eindproduk moes kontroleer deur na die opnames te luister en terselfdertyd tyd te lees. Aangesien van die deelnemers tydsaaam was om die getranskribeerde onderhoude goed te keur as getroue weergawes van die onderhoude is nog kosbare tyd verloor.

5.4 Data-insameling

Volgens DePoy en Gotin (1994:227) is die hoofdoel van data-insameling om inligting te insamel wat progressief lei tot die navorser se vermoë om 'n storie te openbaar. Patton (2002:341) glo dat onderhoude die navorser toelaat om binne die deelnemer se perspektief

te kom. Volgens Patton begin 'n kwalitatiewe onderhoud met die veronderstelling dat die perspektief van ander (die deelnemers) betekenisvol en kundig bekend gemaak moet word. Die insameling van data het plaasgevind deur van semi-gestruktureerde onderhoude en dokumentanalise gebruik te maak.

5.4.1 Semi-gestruktureerde onderhoude

Volgens Seidman (1998:3) is die beginsel van kwalitatiewe onderhoude om die ervaring van ander en die begrip wat hulle daaraan heg, te verstaan. Fielding (1993:137) sê die doel van ongestruktureerde onderhoude is om ryk gedetailleerde inligting aan die lig te bring en om uit te vind wat gebeur eerder as om die frekwensie van vooraf-bepaalde gebeure van dinge wat die navorser reeds glo kan gebeur, vas te stel.

Ten tye van semi-gestruktureerde onderhoude is die navorser ten volle in beheer van onderhoud. Deur voldoende ruimte laat om nuwe rigtings in te slaan toon dat die onderhoudvoerder voorbereid en bevoeg is, maar nie onnodige beheer oor die onderhoud wil uitoefen nie (<http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/1800/07chapter3.pdf> Geraadpleeg 2015-04-07). Kwalitatiewe onderhoude is volgens Taylor en Bogdan (1984:77) buigsaam en dinamies. Hulle som die kenmerke daarvan op as nie-voorskriftelik, ongestruktureerd en gestandaardiseerd met 'n oop agenda. Hulle omskryf 'n kwalitatiewe onderhoud as herhalende van aangesig-tot-aangesig ontmoetings tussen die navorser en die deelnemer met die doel om die deelnemer se perspektief op sy/haar lewe, sy/haar ervaringe of situasies soos vertel in die deelnemer se eie woorde te begryp (Taylor en Bogdan 1984:77). In semi-gestruktureerde onderhoudvoering word daar van 'n onderhoudskedule gebruik gemaak (<http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/1800/07chapter3.pdf> Geraadpleeg 2015-04-07). Die skedule bevat 'n lys vrae en onderwerpe wat gedurende die onderhoud gedek moet word (Patton 2002:341; <http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html> Geraadpleeg 2015-04-02). Warren (2002) skryf dat semi-gestruktureerde onderhoude behels dat die navorser die rigting van die gesprek kan monitor en stuur om die navorsingsdoel te bereik. Die navorser is dra kennis van die vrae, maar is nie bewus wat die antwoorde gaan wees nie. Die onderhoude is 'n vorm van selfverslag en die navorser aanvaar dat die inligting die eerlike reaksie van die deelnemer is (Burns en Grove 1993:367). Verdere eienskappe van

semi-gestruktureerde onderhoude is dat die navorser (onderhoudvoerder) en die deelnemer betrokke is in 'n formele onderhoud (<http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html> Geraadpleeg 2015-04-02).

Die voordeel van semi-gestruktureerde onderhoude is dat die navorser die vrae voor die onderhoud kan voorberei. Semi-gestruktureerde onderhoude stel die deelnemers in staat om hul siening vrylik in hul eie terme uit te druk. Semi-gestruktureerde onderhoude kan betroubare vergelykbare kwalitatiewe data voorsien (<http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html> Geraadpleeg 2015-04-02). Volgens Nieuwenhuis (2007:85) stel semi-gestruktureerde onderhoude die navorser in staat om opvolgvrae te stel ten einde groter duidelikheid oor die antwoorde te verkry. Die semi-gestruktureerde onderhoudskedule definieer in werklikheid die struktuur van die onderhoud. Die navorser moet aandagtig na die terugvoer van die deelnemer luister sodat 'n moontlike nuwe rigting, wat verband hou met die verskynsel wat ondersoek word waarin die onderhoud kan gaan, geakkommodeer en ontgin kan word.

Kwalitatiewe onderhoude het egter inherente beperkinge. Seidman (1998:5) redeneer dat die keuse van 'n navorsingsmetode en die vermoë van die navorser grootliks bepaal of die verlangde inligting verkry sal word. Die navorsingsvraag /-probleem bepaal die metode (Ackroyd en Hughes 1981:30). Die metode en die probleem moet dus by mekaar pas (Mouton 1996:37) en die navorser moet oor die nodige belangstelling, vermoë, noukeurigheid en kreatiwiteit beskik om die bepaalde metode suksesvol te kan toepas. Nieuwenhuis (2007:85) waarsku dat daar maklik afgedwaal kan word van die onderhoudskedule in die navolging van nuwe inligting wat moontlik nie direkte verband met die verskynsel wat ondersoek word, hou nie. Die navorser moet bedag wees op dié moontlikheid en die deelnemer begelei om op die onderhoud en onderwerp onder bespreking te fokus.

Botha (2001:14) identifiseer die volgende sterk- en swakpunte van kwalitatiewe onderhoude:

- Kwalitatiewe onderhoude is geskik om inligting oor menslike ervarings en gedrag te bekom.
- Dit is grotendeels ongestruktureerd om die deelnemers in perspektief te beskou.
- Kwalitatiewe onderhoude kan 'n sensitiwiteit vir deelnemers en hulle leefwêreld openbaar.

- Dit kan met vrug saam met ander data-insamelingstegnieke gebruik word om vir die swakpunte van 'n bepaalde tegniek of metode te kompenseer.
- Kwalitatiewe onderhoude kan op wetenskaplikheid aanspraak maak aangesien dit vakmanskap vereis.
- Data-insameling by wyse van kwalitatiewe onderhoude en die daaropvolgende data-analise is dikwels tydrowend, moeilik en duur.

Ten spyte van die beperkings is die kwalitatiewe onderhoud veral geskik om die betekenis wat mense aan hul leefwêreld heg asook hulle ervarings en selfbegrip te ontgin. Dit is ook geskik om sekerheid oor mense se lewensperspektiewe en -verwagtings te verkry. Die kwalitatiewe onderhoud word as geskik beskou om die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsperspektief te ondersoek.

Tydens hierdie studie is deelnemers gevra om hul persepsies van die rol van onderwys distrikskantooramptenare met betrekking tot die finansies van openbare skole te bespreek. Die navorser het die deelnemers aangemoedig om te praat, sodat die maksimum data uit die onderhoud gehaal kon word.

Die proses vanaf data-insameling tot by die verslagdoening bestaan uit tema identifisering, ontwerp, onderhoudvoering, transkribering, staving en verslagdoening (Warren, 2002). Volgens Bowling en Ebrahim (2005: 201-219) behels die fases van semi-gestruktureerde onderhoude die volgende:

- Fase 1: Die doel en onderwerp van die studie word aan die deelnemer verduidelik. Die deelnemer word weereens verseker van vertroulikheid en die wyse waarop die inligting gebruik sal word. Deur die ondertekening van die verklaring van vrywillige deelname stem die deelnemer tot deelname toe (Bowling en Ebrahim 2005:218).
- Fase 2: Die oop vrae word aan die deelnemer gestel. Die deelnemer word toegelaat om soveel moontlik te praat (Bowling en Ebrahim 2005:219).

- Fase 3: Die onderhoud kom tot 'n einde. Die navorser som die onderhoud kortliks op en verskaf kontakbesonderhede aan die deelnemer sou daar later navraag oor die navorsing ontstaan (Bowling en Ebrahim 2005:219).

Die onderhoudsvrae – soos in Aanhangsel A vervat – behels die volgende:

- Inleidende vrae oor die agtergrond van die deelnemer se kennis aangaande die onderwerp en om begrippe te verstaan.
- Deelnemers se persepsies van die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die finansiële bestuur van openbare skole.
- Deelnemers se persepsies van die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die bestuur van openbare fondse in openbare skole.
- Deelnemers se persepsies van die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die bestuur van nie-openbare fondse in openbare skole.
- Deelnemers se persepsies van die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die finansiële beheer in openbare skole.
- Die rol van openbare skole se kwintielgradering in die regs aanspreeklikheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare ten opsigte van openbare skole se finansies.

Uit die terugvoer van die onderskeie deelnemers behoort die navorser die primêre navorsingsvraag, “Wat is die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsperspektief?” te kan beantwoord.

5.4.2 Dokumentanalise

Om die betroubaarheid van die navorsing bevindinge te verhoog, is inligting uit die onderhoude met bepaalde gepubliseerde dokumente, soos onder meer wetgewing, hofuitsprake, beleidsdokumente, omsendskrywes en ander regsdokumente vergelyk. Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika van 1996, die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van

1996, Guidelines on the organisation, role and responsibilities of education districts (Department of Basic Education, 2013), Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999, en die Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing (Republiek van Suid-Afrika 1998b) is van die dokumente wat onder meer geraadpleeg is.

Die hulp van regsgeleerdes is ingeroep om behulpsaam met die interpretasie van regsdokumente te wees. Die ontleding van dokumente (inhoudanalise) is, volgens Nieuwenhuis (2007c: 101) in Maree (2007), die identifisering en samevatting van die inligting van die dokument. Inhoudanalise word ook gebruik om die terugvoer van die deelnemers tydens onderhoude te ontleed. Cohen (2007:461) beskou kwalitatiewe data-analise as die verklaring van vanuit die deelnemer se beskouing.

Inhoudanalise is 'n induktiewe en herhalende proses waar na ooreenkomste en verskille oor die onderwerp gesoek word (Nieuwenhuis 2007c:101). Die induktiewe data-analise in kwalitatiewe navorsing word deur McMillan en Schumacher (1993:43 en 480) as 'n geordende proses van uitsoek, in groepe rangskik, vergelyk, samevoeging van afsonderlike elemente tot 'n nuwe geheel en verduidelik van inligting om 'n enkele belangrike verskynsel te verstaan, beskryf. Die betroubaarheid van inligting uit onderhoude kon verhoog word omdat verbande gevind is tussen die inhoud van dokumente wat bestudeer is, en die resultaat wat verkry is uit die dokumentasie, volgens verwagting was. Die aard van hierdie inligting is volgens temas van die onderhoud-inligting, omdat dit ooreenstem met dieselfde temas wat uit onderhouds-inligting geïdentifiseer is.

5.4.3 Metode wat gevolg is

Potensiële deelnemers wat oor kennis van die onderwysreg en rol en funksies van distrikskantore beskik asook skoolhoofde is telefonies gekontak en versoek om deel te neem aan die navorsing. Die doel van die navorsing en die proses wat gevolg word, is aan hulle verduidelik. Nadat deelnemers telefonies hul bereidwilligheid tot te kenne gegee het, is die skrywe "*REQUEST FOR INFORMED CONSENT TO CONDUCT RESEARCH IN EDUCATION MANAGEMENT LAW AND POLICY STUDIES*" (Sien Addendum B) aan die deelnemers gestuur.

Deelnemers het Addendum C voltooi en aan die navorser terugbesorg. Datums en tye vir onderhoude is met die deelnemers geskeduleer. Onderhoude is elektronies opgeneem. Daar is ook aantekeninge van die onderhoud deur die navorser gemaak. Alle onderhoude is deur die navorser woordeliks getranskribeer. Die transkripsies is aan die deelnemers gestuur om te bevestig dat die transkripsie 'n betroubare weergawe van die onderhoud was.

5.5 Data-analise

Kwalitatiewe data-analise sluit die organiserings en verklarings van die inligting in. Deur van 'n kwalitatiewe navorsing benadering gebruik te maak kan die navorser die ingesamelde inligting vergelyk met bestaande literatuur en ook inligting verkry uit onderhoude wat met kenners gevoer is. Analise is die vergelyking en samevatting van ooreenstemmende temas en die bepaling van hoe dit verband met die verskillende individue hou. Analise is gedoen deur van rekenaartegnologie gebruik te maak. Onafhanklike persone is ook genader word om die analyses en transkripsies te lees.

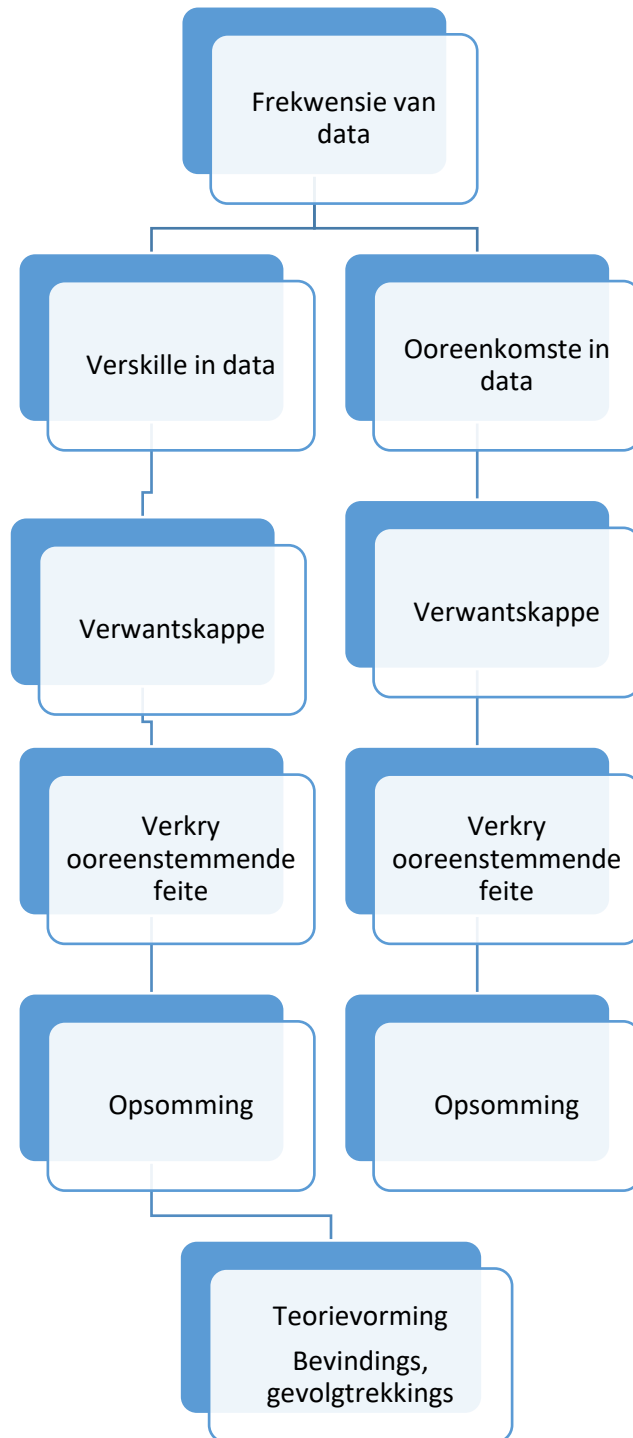
Data-analise impliseer dat die navorser sin en betekenis aan die deelnemers se response (Cohen, Manion en Morrison 2007:183) gee. Volgens Cohen *et al.* (2007:461) is daar geen enkele of korrekte wyse van analise en weergee van kwalitatiewe data nie. Hoe te werk gegaan word, word deur die geskiktheid vir die situasie bepaal. Die data-ontleding en die data-vertolking van die onderhoude wat in navorsing gebruik word, kom volgens Cohen *et al.* (2007:470) tot stand uit verskeie fases waarin daar met die inligting omgegaan word. Die onderstaande fases is gebruik om die digitaal opgeneemde inligting te prosesseer nadat elke onderhoud woordeliks op skrif gestel is:

- Die skep van natuurlike eenhede van betekenis.
- Klassifisering, kategorisering en ordening van die eenhede van betekenis.
- Strukturering van narratiewe om die inhoud van die onderhoude te beskryf.
- Interpretasie van die onderhoude se data (Cohen, Manion en Morrison 2007:470).

Daar is in die data-analise 'n deurlopend-vergelykende metode gebruik om een gedeelte van die inligting met die ander dele van die inligting te vergelyk. Volgens Cohen *et al.* (2000:184) geld die volgende stappe vir die ontleding van die inligting:

- Stap 1: Bepaling van frekwensie en hoe die aanbieding van die inligting met mekaar verband hou.
- Stap 2: Ontleding van 'n bepaalde gebied se inligting.
- Stap 3: Beskrywing van die verhouding en ooreenkomste in die inligting.
- Stap 4: Identifisering van ooreenstemmende feite.
- Stap 5: Samevatting.
- Stap 6: Vasstelling van negatiewe en afwykende gevalle.
- Stap 7: Teorie-generering.

Bo-genoemde stappe vir die analise van data word skematies in figuur 5.1 voorgestel



Figuur 5.1 Skematiese voorstelling van data-analise

Kwalitatiewe inligting wat versamel word, kan volgens Creswell (2003:191-195) se ooreenstemmende prosedure vir verwerking van kwalitatiewe data ontleed, verklaar en verstaan word. Creswell se prosedure behels die volgende:

- Transkribeer elke onderhoud / onderhoudsessie.
- Bestudeer die inligting om 'n geheelbeeld en algemene indruk te verkry.
- Kodeer die data (identifiseer kernwoorde).
- Identifiseer temas wat tydens die identifisering van kernwoorde gebruik is.
- Omskryf die temas.
- Interpreteer die data deur bestaande literatuur te gebruik en na die probleemstelling en vrae en aannames te verwys.

Onderhoude is met elektroniese toerusting opgeneem, getranskribeer en ontleed om ooreenstemmende resultate te identifiseer (McMillan en Schumacher 1993:43). Deur na die opnames te luister en te transkribeer en dan met die aantekeninge wat tydens die onderhoude gemaak is, te vergelyk, kon die navorser 'n geheelbeeld vorm.

5.6 Geldigheid en betroubaarheid

Hierdie navorsing is beïnvloed deur die kwalitatiewe aard daarvan, deur die insette van die onderskeie deelnemers asook die navorser se eie waardes en sienswyse. Navorser word Coleman, Perry en Schwen (1997:271) moedig navorsers aan om dié aspek van kwalitatiewe navorsing te erken, aangesien die navorsing se geldigheid en betroubaarheid nie noodwendig hierdeur ondermyn word nie:

“ This does not mean that the investigator’s values should be the predominant factor in the inquiry, but only that these values should be recognized as an influence”.

Geldigheid, volgens Vithal en Jansen (2010:32), is 'n poging om vas te stel of die begrip en verduidelikking van 'n gebeurtenis betroubaar is en of 'n bepaalde meting 'n ware weergawe is van wat met die ondersoek beoog is.

McMillan en Schumacher (2006:324) beskou betroubaarheid as die graad van ooreenstemming tussen die verduideliking van die verskynsel en die realiteit van die wêreld; dus of die navorser werklik waarneem wat hy / sy dink word waargeneem.

Geldigheid is die graad waarin instrumente meet wat dit veronderstel is om te meet volgens (Maree en Pietersen 2007:216). In die menswetenskappe bemoeilik menslike emosies en motivering die bepaling van die geldigheid van die meetinstrument. Die beskrywing van deelnemers is heeltemal neutraal en verseker dus dat deelnemers nie geïdentifiseer word nie.

Verskillende stappe is op 'n deurlopende basis in die navorsing geneem om die geldigheid en betroubaarheid van die data-analise én die bevindings te verseker. Deur vooraf toestemming van alle belanghebbendes te verkry, deelnemers nie te vergoed of toe te laat dat hulle direkte voordeel uit die onderhoud te verkry nie en deur anonimiteit te verseker is bygedra tot om die geldigheid van die data te verhoog. Verder is van elektroniese hulpmiddele gebruik om die onderhoude op te neem en getrou weer te gee en deur gebruik te maak van verskillende vlakke van triangulasie (Cohen, Manion en Morrison 2007:148) om afleidings te bevestig. Die onderhoude is elektronies (digitaal) opgeneem en woordeliks deur die navorser self opgeteken so die vertroulikheid te behou. Die getranskribeerde onderhoude is vir verifiëring aan die onderskeie deelnemers gestuur voordat dit aan die studieleiers beskikbaar gestel is. Die inligting bevat die ooreenstemmende en weersprekende standpunte van al die deelnemers (Cohen, Manion en Morrison 2007: 148-150).

5.6.1 Terugvoer aan deelnemers

Deelnemers het afskrifte van die transkripsies van die onderhoud wat met hulle gevoer is, ontvang om te bestudeer. Hulle is die geleentheid gebied om die data wat hulle nie in die navorsing genoem wil hê nie, te regverdig. Alle transkripsies is deur die betrokke deelnemers afgeteken. Die geloofwaardigheid en betroubaarheid van die navorsingresultate is deur terugvoering aan deelnemers bevestig. Hierdeur is verseker dat die transkripsies 'n getroue weergegee is van die inligting wat deur hulle verskaf is (Nieuwenhuis 2007c:113).

5.6.2 Gebruik van verskillende bronne

Nieuwenhuis (2007c:113) wys daarop dat die geldigheid van die navorsing verhoog kan word deur van verskillende bronne soos hofverslae, wetgewing en ander geskifte gebruik te maak. In die onderhawige navorsing is bronne soos die SASW, WOFB, Grondwet, hofuitsprake en staatskoerante bestudeer.

5.6.3 Volhou van betroubaarheid en vertroulikheid

Deur gebruik te maak van kodes (byvoorbeeld SH1, ORK2 en ORF3) is die beskrywing van die deelnemers heeltemal neutraal en word hul identiteit beskerm en verseker dat die deelnemers nie deur die navorsing geïdentifiseer sal word nie (Nieuwenhuis 2007c:115).

5.6.4 Voorkoming van vooroordele

Volgens Nieuwenhuis (2007c:114) moet teen vooroordele gewaak word. Die gevaar bestaan dat die navorser nie meer neutraal teenoor die deelnemers se terugvoer kan staan in gevalle waar die navorser baie met die onderwerp te doen het nie. Die navorser se agtergrond en ervaring kan veroorsaak dat subjektiwiteit 'n rol in die interpretasie van inligting speel. Deur noukeurig met die data-ontleding te handel en deur die terugvoer van die deelnemers is daar deur die navorser gepoog om subjektiwiteit te vermy.

5.6.5 Deelnemers

Die deelnemers aan die navorsing het bestaan uit skoolhoofde, onderwys-distrikskantooramptenare verantwoordelik vir die finansies in die distrik en kenners op die gebied onderwysreg. Skoolhoofde het uit die aard van hul posisie baie met die onderwys-distrikskantooramptenare te doen. Die distrikskantooramptenare beskik uit die aard van die saak oor kennis en inligting aangaande die werking van die kantoor. Kenners op die gebied van onderwysreg het ingesluit akademië, oud-direkteure van onderwys en regsgeleerders wat spesialiseer in onderwysreg

5.7 Etiese oorwegings

Navorsers, wat op een of ander wyse by gemeenskapsinteraksie betrokke raak, sal altyd voor etiese verantwoordelikhede, wat volgens bepaalde etiese norme nagekom moet word, te staan kom. Gemeenskapsinteraksie behoort binne die Grondwetlike voorskrifte van menswaardigheid, gelykheid, die uitbou van menseregte en vryhede te geskied (Republiek van Suid-Afrika 1996a). Alle ander tersaaklike wette, reëls en regulasies moet ook mee rekening gehou word.

Die Gauteng Onderwysdepartement het toestemming verleen dat onderhoude met GDO personeel gevoer mag word. 'n Etiese klaring sertifikaat wat goedkeuring vir die navorsing verleen is vanaf die Universiteit van Pretoria verkry. Al die deelnemers is voor die aanvang van die onderhoude mondeling en skriftelik ingelig oor die doel van die onderhoud. Deelnemers is mondelinge en skriftelik verseker dat hul deelname aan die navorsing vrywillig is en dat hulle enige tyd van die navorsing kan ontrek. Die rol van die navorser en die moontlike tydsduur van die onderhoud is aan elke deelnemer verduidelik. Deelnemers is verseker van anonimiteit en ingelig dat geen persoon se identiteit sonder skriftelike toestemming bekend gemaak sal word nie. Onderhoude is woordeliks neergeskryf en aan die deelnemers gestuur om te bevestig dat die terugvoer 'n betroubare weergawe van die onderhoud was. Riglyne vir studente en navorsinggenote van die Universiteit is volgens die beleid en prosedures van die Universiteit van Pretoria nagekom (http://www.up.ac.za/media/shared/6/ZP_Files/Education/Ethics/code_ethics_research-rt429-99.zp39020.pdf Geraadpleeg 2015-03-31).

Die fokus van die navorsing was op die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief. Geen sake met etiese implikasies soos wanpraktyke is aangeraak of bespreek nie.

5.8 Konseptuele raamwerk

Die belangrikste funksies van 'n konseptuele raamwerk volgens Henning, Van Rensburg en Smit (2004:25), en Vithal en Jansen (2010:19) is om die navorsing binne die vakgebied waarin

dit gedoen is te posisioneer, die navorsing binne 'n raamwerk te plaas en kern konsepte met mekaar te verbind.

Die raamwerk bring verskillende strukture en konsepte in perspektief. Die navorsing het binne 'n drieledige raamwerk van verantwoordingsplig, verantwoordbaarheid (plig) en delegering geskied.

5.8.1 Verantwoordingspligtigheid (Engels: *accountability*)

Die term *verantwoordingspligtigheid* word deur Odendal *et al.* (1994:1088) as verantwoordelikheid vir eie dade beskryf. In hierdie studie word die term *verantwoordingsplig* gebruik om die plig van die distrikskantoor ten opsigte van verantwoording vir finansiële bestuur te belig. Van der Westhuizen word aangehaal in Van Deventer en Kruger (2003:119) waarin verantwoordingspligtigheid beskryf word as die opvoeder se verpligting om rekenskap te gee vir die take wat aan die opvoeder gedelegeer is. Die delegering van take geskied in ooreenstemming met bepaalde kriteria en voorafbepaalde standaarde. Joubert en Prinsloo (2001:201) beskou verantwoordingspligtigheid as die verantwoordelikheid wat op 'n persoon rus om verantwoording te doen oor die hantering van pligte wat aan hom / haar toegedeel is. Die persoon moet sy / haar optrede kan regverdig teenoor die persoon wat die verantwoordelikheid of taak aan hom / haar gedelegeer het (Joubert en Prinsloo 2001:97). Volgens Middlewood in Joubert en Prinsloo (2009:172) word onderwysers beskou as verantwoordingspligtig teenoor verskeie belange groepe wat die ouers, gemeenskap en die Staat insluit. Toegewydheid aan die aanvaarding van verantwoordingspligtigheid is 'n van uiterste belang vir die publiek se aanvaarding van onderwys as 'n beroep met die status en respek wat met 'n professie geassosieer word. Joubert en Prinsloo (2009:231) wys daarop dat verantwoordingspligtigheid na 'n persoon se plig verwys om verantwoordelikhede van sy / haar take na te kom met inagneming van voorafgestelde kriteria en standaarde. Verantwoordingspligtigheid word deur Nieuwenhuis (2007b:104) beskou as die verpligting om verantwoordelikheid vir optrede of die uitkoms van 'n optrede te aanvaar.

Van die grondliggende waardes waarna in Hoofstuk 1 van die Grondwet van Suid Afrika verwys word, is daarop gerig om verantwoordingspligtigheid, 'n responsiewe ingesteldheid en

openheid te verseker (Grondwet). Die *Promotion of Administrative Justice Act No 3 van 2000* (hierna PAJA) (Republiek van Suid-Afrika 2000) stel ook die skep van 'n kultuur van verantwoordingspligtigheid ten doel.

Beckmann en Prinsloo (2004:133-146) beskou verantwoordingspligtigheid vanuit 'n beheer- en regspektief asook vanuit 'n bestuurs- en leierskapspektief. Volgens genoemde skrywers plaas internasionale regsbeginsels van verantwoordingspligtigheid, geregtigheid en regsreëls 'n verpligting op Suid Afrika om aan regsbeginsels gehoor te gee (Beckmann en Prinsloo 2004:139). Hulle verwys ook na die PAJA wat 'n kultuur van verantwoordingspligtigheid en deursigtigheid in publieke administrasie en publieke beheer wil skep. Volgens Lawton en Gordon (in Beckmann en Prinsloo 2004:140) het die verantwoordingspligtigheidstradisie die wêreld van die onderwys binnegekome deur die besigheidswêreld toe skoolbestuurders aangemoedig is om besigheidsmetodes / -beginsels by skole toe te pas.

Verantwoordingspligtigheid in die konteks van hierdie navorsing behels die verantwoordingspligtigheid van die distrikskantoor ten opsigte van finansies in openbare skole.

5.8.2 Verantwoordelikheid (Engels: *responsibility*)

Volgens <http://dictionary.reference.com/browse/responsibility> (Geraadpleeg 2016-02-13) is verantwoordelikheid 'n toestand van in beheer te wees en besluite te neem; verpligting om rekenskap te gee vir iets binne 'n persoon se mag, beheer of bestuur. Die term word deur <http://www.businessdictionary.com/definition/responsibility.html> (Geraadpleeg 2016-02-13) beskryf as iets wat deur iemand gedoen moet word omdat dit moreel reg is en wetlik verwag word. Die term *verantwoordelikheid* word deur Odendal *et al.* (1994:1088) beskryf as toerekenbaarheid vir eie dade. Van der Westhuizen word aangehaal in Van Deventer en Kruger (2003:119) waarin *toerekenbaarheid* beskryf word as die opvoeder se verpligting om rekenskap te gee vir die take wat deur die skoolhoof of departementshoof aan die opvoeder gedelegeer is in ooreenstemming met bepaalde kriteria en voorafbepaalde standaarde. Joubert en Prinsloo (2001:201) beskou "*toerekenbaarheid*" as die verantwoordingsplig wat op 'n persoon rus om oor die uitkoms van 'n gedelegeerde taak verslag te lewer. Die persoon

moet gewillig wees om sy / haar optrede te motiveer teenoor die persoon wat die verantwoordelikheid of taak aan hom / haar gedelegeer het (Joubert en Prinsloo 2001:97). Verantwoordelikheid is dus die verpligting wat op die persoon rus om 'n bepaalde taak wat aan hom of haar gegee is na sy of haar beste vermoë uit te voer of te verseker dat die taak suksesvol voltooi word. Alhoewel gesag na ondergeskiktes gedelegeer kan word, berus die verantwoordingspligtigheid steeds op die persoon rus aan wie die aanvanklike taak of opdrag toegeken is. Verantwoordelikheid is die verpligting om rekenskap van jou optrede te kan gee.

5.8.3 Delegering

Delegering van take beteken om die volmag van 'n aksie aan 'n persoon oor te dra van die persoon of liggaam in wie die oorspronklike gesag gesetel was (http://www.ubuntu.gov.za/index.php/component/docman/doc_download/47-delegering-van-gesag-new?Itemid=57 Geraadpleeg 2014-06-16). Delegering is die afwenteling of devolusie van gesag. In die onderwyskonteks beskou Jordaan (2012) devolusie van gesag as noodsaaklik ... ten einde die vennootskap tussen die Staat, die ouers en die skool moontlik te maak, was dit nodig dat die Staat sekere besluitnemingbevoegdhede van 'n hoër regeringvlak (onderwysdepartemente) na 'n plaaslike regeringvlak (skoolbeheerliggaam) oordra.

Volgens Steyn (1994:117-131) is die doelstellings van die stelsel van delegering om:

- (a) maksimum administratiewe en operasionele doeltreffendheid te verseker;
- (b) voorsiening vir toereikende kontrole te maak;
- (c) besluitneming te delegeer na die mees effektiewe vlak in administrasie;
- (d) werknemers, waar prakties moontlik, te betrek in bestuursbesluitnemings prosesse;
- (e) 'n kollektiewe verantwoordelikheid vir prestasie te bevorder;
- (f) duidelike omskryfde pligte vir bestuur asook die koördinasie van die administratiewe komponent, sisteme en meganismes;
- (g) die toepaslike lyn van verantwoordelikheid en rapportering vir elkeen vas te stel.

Volgens Coetzee (2012:62) is daar verskillende vorme van delegering, elkeen met sy eie wetlike gevolge. Coetzee onderskei tussen direkte, dekonsentrasie en desentralisasie as vorme van delegering.

Direktiewe, volgens Coetzee (2012:62), bepaal dat die persoon aan wie 'n taak gedelegeer is slegs die instruksies van die persoon in die gesagsposisie uitvoer. Dekonsentrasie is, volgens Coetzee (2012:63), die algemeenste vorm van delegering en vind binne 'n spesifieke administratiewe hiërargie plaas. Die hiërargie kan gewoonlik skematies in die vorm van 'n piramide voorgestel word. In dié vorm van delegering kan een persoon, byvoorbeeld 'n skoolhoof, nie al die verlangde funksies uitvoer nie en deleger van die funksies aan iemand anders wat namens die eerste persoon optree. Die verantwoordingspligtigheid bly egter normaalweg by die eerste persoon.

Desentralisasie is waar een onafhanklike liggaam (byvoorbeeld 'n POD) magte en funksies oordra aan 'n ander onafhanklike liggaam (byvoorbeeld 'n openbare skool) (Coetzee 2012:63). Coetzee gebruik as voorbeeld dat die openbare skool professionele bestuursfunksies asook beheerfunksies in die skool se eie naam uitvoer en verantwoordelikheid vir besluite en optrede aanvaar. Daar is egter steeds 'n vorm van beheer oor die ontvanger van die magte en funksies deurdat die verteenwoordiger van die onafhanklike liggaam (in die geval van 'n openbare skool verteenwoordig die skoolhoof die DH) wat die magte en funksies oordra aan laasgenoemde liggaam moet rapporteer. Die skoolhoof moet dus aan die DH rapporteer oor hoe die openbare skool met die oorgedraagde magte en funksies handel.

In die konteks van die navorsing word finansiële bestuur in openbare skole aan die skoolbeheer-liggaam deur wetgewing, soos vervat in SASW, gedentraliseer. Skoolbeheerliggame staan in 'n fidusiêre verhouding met die Staat en met die skool as regspersoon. Konsepte soos *fidusiêr* en *finansiële bestuur* is in Hoofstuk 4 aangespreek. Figuur 5.2 is 'n diagrammatiese voorstelling van die konseptuele raamwerk waarbinne die studie geskied.

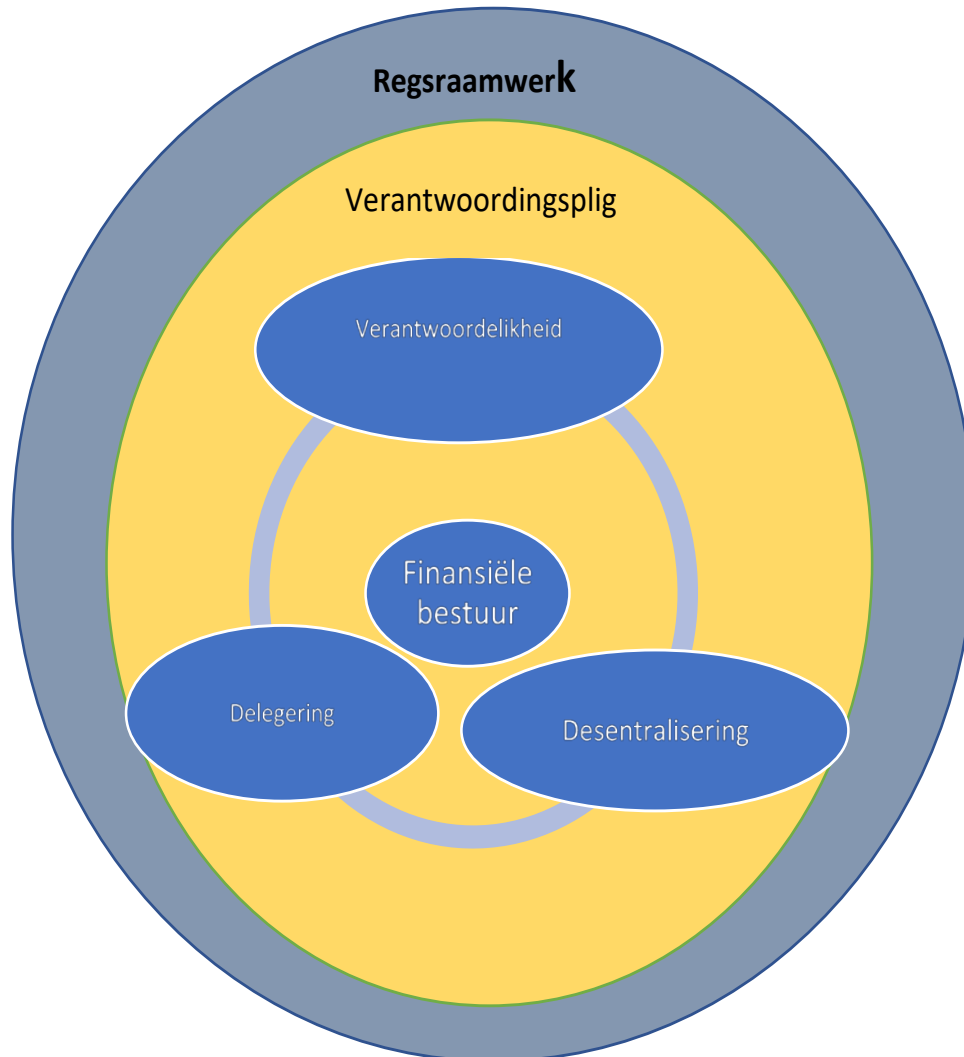
5.8.4 Desentralisasie

Marishane (2003:1) beskryf desentralisasie as die verskuiwing van gesag van 'n sentraalgebaseerde gesagstruktuur na 'n laer vlak terwyl Hiemstra en Gonin (1992) desentralisasie as die opheffing van sentralisasie, verspreiding of verlening van groter magte aan onderafdelings beskou – dus 'n neiging om besluitnemingsgesag in 'n organisasie te

versprei (Koontz en Wehrich 1988:218) of soos Odendaal en Gouws (2005:153) dit stel – die verlening van groter magte aan onderafdelings.

Desentralisasie is meer volledig in paragraaf 3.6 bespreek.

5.8.5 Opsommend



Figuur 5.2: Diagrammatiese voorstelling van die konseptuele raamwerk waarbinne die studie geskied (eie voorstelling)

5.9 Beperkinge

Die navorser sou naïef wees indien hy onder die indruk verkeer het dat daar nie uitdagings, probleme en hoë hekkies sou wees om te oorkom nie. Beperkinge wat kon voorkom, was die

populasie- steekproef, deelnemers wat mag aan die navorsing kon onttrek, tydbeperkinge, gebrek aan voldoende data. Ongeag of die navorser gepoog het om so objektief moontlik te wees, kon sy agtergrond en ervaring veroorsaak het dat subjektiwiteit wel 'n rol in die interpretasie van inligting speel. Daar is egter deurgaans gepoog om subjektiwiteit te vermy.

Beperkinge wat ervaar is, sluit in dat van die deelnemers gedurende die onderhoude afgewyk het van die onderwerp wat onder bespreking was. Deelnemers moes begelei word om op die onderwerp te fokus. Die navorser se moedertaal is Afrikaans en sommige onderhoude is in Engels gevoer. Die interpretasie van die data moes met groot omsigtigheid geskied. Kundige deelnemers was nie altyd geredelik bereikbaar nie. Sommige onderhoude moes telefonies geskied. Waar deelnemers onseker oor die betekenis van terme soos byvoorbeeld *verantwoordingspligtigheid* was, is dit aan hulle deur die navorser verduidelik ten einde te verseker dat al die deelnemers met dieselfde begrip oor die terme die vrae vanuit hul perspektief sou beantwoord. Die onderwerp het geensins sensitiewe punte aangeraak of deelnemers ongemaklik laat voel nie.

5.10 Opsomming

In die voorafgaande is 'n uiteensetting van die metodologie wat met die navorsingsprojek gevolg is gegee. Die proses van steekproefneming en die steekproef self is omskryf. Die data-insamelingmetode is beskryf en die prosedures wat gevolg is met die ontleding en interpretering van die inligting is gedoen. Etiese aspekte wat tydens die navorsingproses ter sprake was is aangespreek. Die navorsingsresultate voldoen aan die vereistes van betroubaarheid en geloofwaardigheid.

In Hoofstuk 6 word die empiriese ondersoekproses beskryf. Data-analise en die interpretasie van die data word gedoen. Ontleding, interpretasie van die data en afleidings word ook hier bespreek.

HOOFSTUK 6: DATA-ANALISE EN INTERPRETASIE

Agtergrond

Die agtergrond en rasionaal vir die navorsing is in die voorafgaande hoofstukke bespreek. Die regsraamwerk wat beheer van openbare skole reguleer, is verduidelik. Die plek en rol van die onderwysdistrikskantoor asook finansiële bestuur in openbare skole is aangespreek. Die navorsingsontwerp wat in die vorige bespreek is, kry gestalte in die data-analise en interpretasie van Hoofstuk 6.

6.1 Inleiding

In dié hoofstuk word verslag van die empiriese ondersoek gelewer. Die doel van hierdie navorsing was om die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regsperspektief te ondersoek. Aandag word geskenk aan die interpretasie van die data. In die voorgige hoofstukke is die wetgewing en teorie van toepassing op die rol van die onderwysdistrikskantoor ten opsigte van finansies in openbare skole vanuit 'n onderwysregperspektief bespreek. 'n Toepaslike literatuurstudie is gedoen om die beredenering te motiveer. Data-analise is toegepas om die menings van deelnemers na-afloop van die onderhoude te interpreteer.

Die volgende spesifieke doelwitte is in die empiriese ondersoek nagestreef:

- Wat is die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoor-amptenaar ten opsigte van openbare fondse in openbare skole?
- Wat is die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoor-amptenaar ten opsigte van nie-openbare fondse in openbare skole?
- Wat is die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoor-amptenaar ten opsigte van finansiële beheer in openbare skole?
- Wat is onderwys-distrikskantooramptenare se siening van openbare skole se verantwoordingsplig vir finansiële bestuur?

- Wat is die rol van openbare skole se kwintielgradering in die regs aanspreeklikheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van openbare skole se finansies?
- Wat is die deelnemers se persepsies van die rol van die onderwys-distrikskantooramptenaar?

6.2 Ontwerp van onderhoudsvraelyste en onderhoude

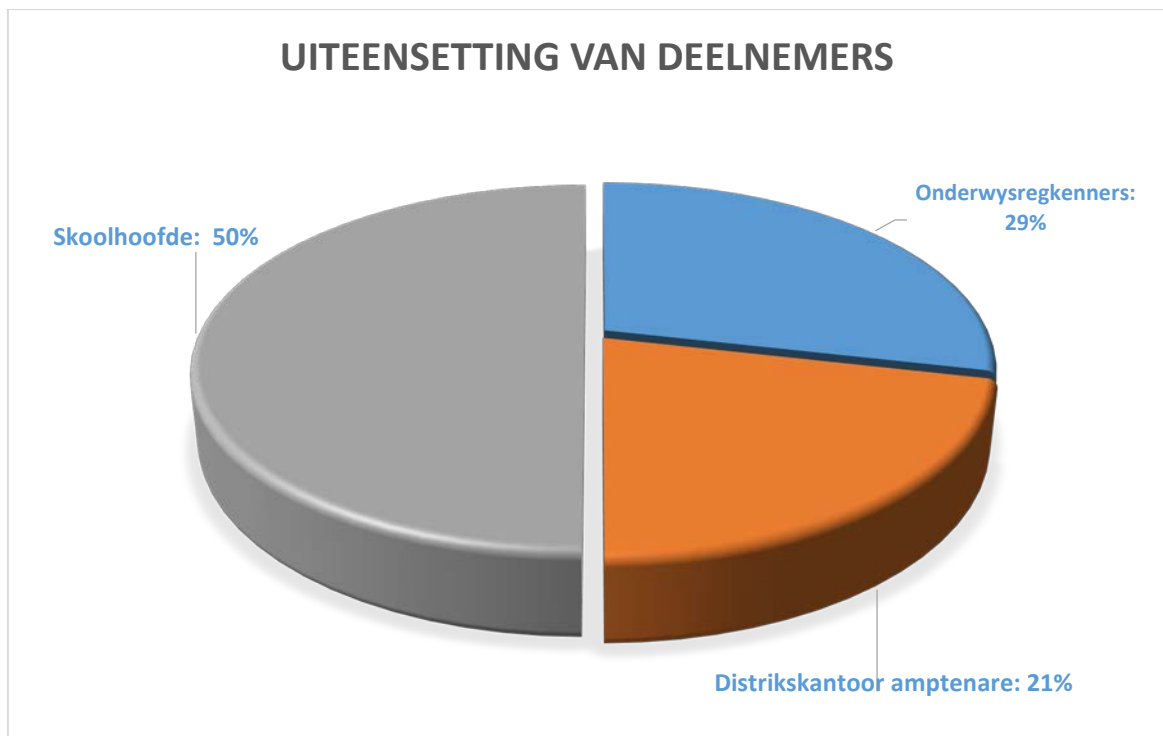
6.2.1 Struktuur van die vraelys

Die vraelys is in sewe afdelings verdeel wat 28 vrae insluit wat aan die deelnemers gevra is in 'n poging om die navorsingsvraag te beantwoord (Raadpleeg Addendum A).

Die volgende is m.b.v. die afdelings bepaal:

- Die agtergrond van die deelnemer deur die stel van inleidende vrae.
- Deelnemers se menings oor die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die finansiële bestuur van openbare skole.
- Deelnemers se menings oor die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare ten opsigte van die bestuur van openbare fondse in openbare skole.
- Deelnemers se menings oor die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die bestuur van nie-openbare fondse in openbare skole.
- Deelnemers se menings oor die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die finansiële beheer in openbare skole.
- Die rol van openbare skole se kwintielgradering in die regs aanspreeklikheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van openbare skole se finansies.
- Die verhouding tussen openbare skole en onderwysdistrikskantore met betrekking tot die finansies van 'n openbare skool.

Skoolhoofde, distrikskantooramptenare verantwoordelik vir finansies in die distrikskantoor en kenners op die gebied van onderwysreg het hul menings oor die rol van onderwys-distrikskantooramptenare met betrekking tot die finansies van openbare skole gegee. Onderhoude is met sewe skoolhoofde, drie onderwys-distrikskantooramptenare verantwoordelik vir finansies in die betrokke distrik en met vier kenners op die gebied van onderwysreg gevoer (Raadpleeg Figuur 6.1).



Figuur 6.1: Uiteensetting van deelnemers

Die helfte van die totale aantal deelnemers was skoolhoofde. Van die hoofde het beskik oor ervaring van kwintiel 5-, 4- en 1-skole. Kenners op die gebied van onderwysreg het 29% en onderwys-distrikskantooramptenare 21% van die deelnemers verteenwoordig.

6.2.2 Onderhoude

Onderhoude is met individue gevoer en elektronies opgeneem; dit is van aangesig tot aangesig of telefonies gevoer. Twee deelnemers het verkies om die vrae elektronies te ontvang en te beantwoord. Waar daar onduidelikhede was, is opvolg vrae gevra. Die onderhoude is deur die navorser getranskribeer en aan die deelnemers gestuur om seker te maak dat die

transkripsies 'n akkurate weergawe van die onderhoud was. Die ooglopende ooreenstemming in die deelnemers se mening het die navorser oortuig dat enige verderde onderhoude nie tot nuwe of ander menings / insigte sou lei nie. Die navorser het besluit om met die onderhoude te volstaan.

Die volgende kodes is gebruik:

SH – Skoolhoof. SH3 is die derde skoolhoof met wie 'n onderhoud gevoer is.

ORF – Onderwys-distrikskantooramptenaar verantwoordelik vir finansies in die betrokke distrik. ORF2 is dus die tweede distrikskantooramptenaar verantwoordelik vir finansies met wie 'n onderhoud gevoer is.

ORK – ORK1 is die eerste kenner op die gebied van Onderwysreg.

6.2.3 Temas

Temas is eienskappe van die deelnemers aan die navorsing se spesifieke persepsies en / of ervarings, oor die onderwerp wat nagevors word, wat die deur navorser as relevant tot navorsingsvraag beskou word. (<http://www.hud.ac.uk/hhs/research/template-analysis/technique/themes-and-codes/> Geraadpleeg 2017-03-12).

Vaismoradi, Jones, Turunen en Snelgrove (2016) beskou *temas* as die hoofproduk in kwalitatiewe data-ontleding omdat die navorser betekenis aan die inligting gee deur temas in die data te identifiseer en te bestudeer. Vaismoradi *et al.* (2016) stel die volgende fases en stappe voor om temas te identifiseer en te analiseer (Raadpleeg Tabel 6.1).

Tabel 6.1: Fases en stappe vir die identifisering en analisering van temas
(Aangepas uit Vaismoradi *et al.* (2016))

Fases	Stappe
Inisialisering	Lees die transkripsie en onderstreep (verhelder) betekenisvolle eenhede. Kodering gee aandag aan abstrakte begrippe. Skryf van reflektiewe notas.
Konstruksie	Klassifiseer Vergelyk Etiketpeer Vertaal en transkribeer Verklaar en beskryf
Rektifisering	Verdiep en distansieer Bring temas met bestaande kennis in verband Stabilisering
Finalisering	Ontwikkel 'n narratief

Inisialisering impliseer die deeglike lees en herlees van die transkripsies om 'n geheelbeeld en begrip van die verskynsel wat bestudeer word, te verkry. In die konstruksiefase word data volgens kodes georganiseer en vergelyk in terme van ooreenkomste en verskille. Kodes word gegroepeer in verhouding tot die navorsingsvraag. Die derde fase – rektifisering – kan ook as 'n verifiëringsproses beskou word. Dit behels dat die navorser met redelike sekerheid ontwikkelende temas kan bevestig. In die finaliseringsfase word 'n verhaal ontwikkel as geskrewe kommentaar wat die verskeie temas beskryf en koppel om die navorsingsvraag te beantwoord (Vaismoradi *et al.* 2016:100 – 110).

Ryan en Bernard verwys in http://www.analytictech.com/mb870/readings/ryan-bernard_techniques_to_identify_themes_in.htm (Geraadpleeg 2017-03-12) na verskeie tegnieke wat gebruik kan word om temas in kwalitatiewe navorsing te identifiseer. Daar

bestaan volgens hulle nie 'n enkele tegniek wat aan al die behoeftes van navorsers voldoen nie. Ten einde temas te identifiseer, word daar 'n analise van woorde gedoen, deeglike lees van die teks, doelgerigte analise van taalverskynsels en die fisiese manipulering van die teks (sny en plak).

Van die twaalf tegnieke wat gebruik kan word om temas te identifiseer en wat aangespreek word, het die navorser van woordrepetisie om sleutelwoorde in konteks te identifiseer gebruikgemaak.

(http://www.analytictech.com/mb870/readings/ryan_bernard_techniques_to_identify_the_mes_in.htm Geraadpleeg 2017-03-12).

Woordrepetisie behels die identifisering van woorde wat gereeld in die konteks voorkom. Die woorde wat gereeld gebruik word, gee 'n aanduiding van wat mense dink. Deur die transkripsies te lees en te merk watter woorde of sinonieme gereeld voorkom, kan die repeterende woorde identifiseer word.

Sleutelwoorde in konteks behels dat die navorser sleutelwoorde identifiseer en dan sistematies die inhoud van die teks bestudeer vir alle sinsnedes wat die sleutelwoorde bevat. Temas word geïdentifiseer deur die fisiese sortering van die sinsnedes met ooreenstemmende betekenis.

Die volgende temas is uit die data-analise geïdentifiseer:

1. Die onderwysregraamwerk waarbinne onderwys-distrikskantooramptenare funksioneer, of vanuit die perspektief van die deelnemers behoort te funksioneer sluit die Grondwet, SASW, WOFB, provinsiale onderwyswetgewing en provinsiale beleide in.
2. Openbare fondse wat aan 'n openbare skool kragtens artikel 34 en 35 van die SASW toegeken is, word die eiendom van die skool en derhalwe deel van die skoolfonds.
3. Die deelnemers is oortuig dat onderwysdistrikskantoor-amptenare 'n beperkte rol en verantwoordingspligtigheid het ten opsigte van openbare fondse in openbare skole. Die onderwys-distrikskantooramptenaar is verantwoordelik om toe te sien dat aanwending van die openbare geld volgens beleidsvoorskrifte geskied.

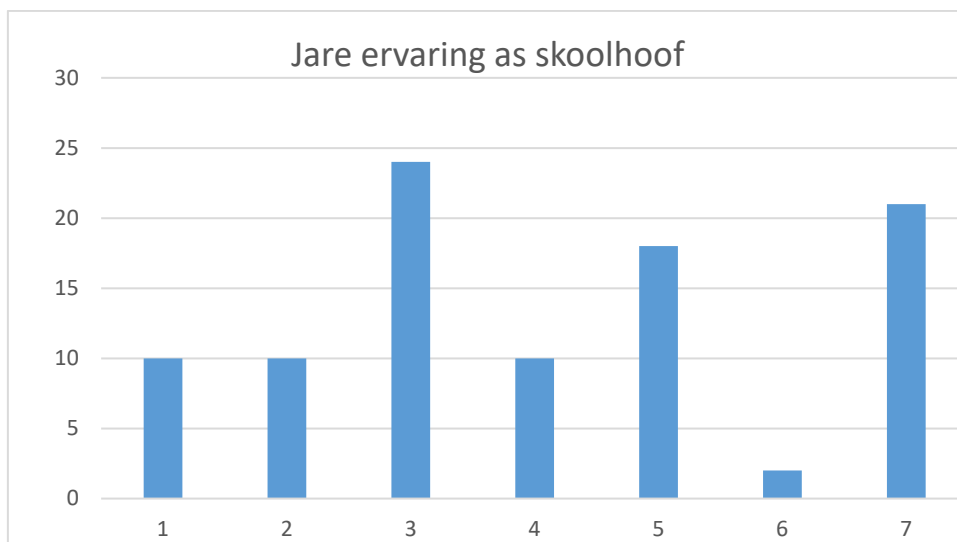
4. Die onderwys-distrikskantooramptenaar het volgens die deelnemers geen rol of verantwoordingspligtigheid ten opsigte van nie-openbare fondse in openbare skole nie.
5. Onderwys-distrikskantooramptenare se rol, verantwoordingspligtigheid en regs-aanspreeklikheid word nie deur die betrokke openbare skool se kwintielgradering beïnvloed nie.

6.3 Interpretasie van data

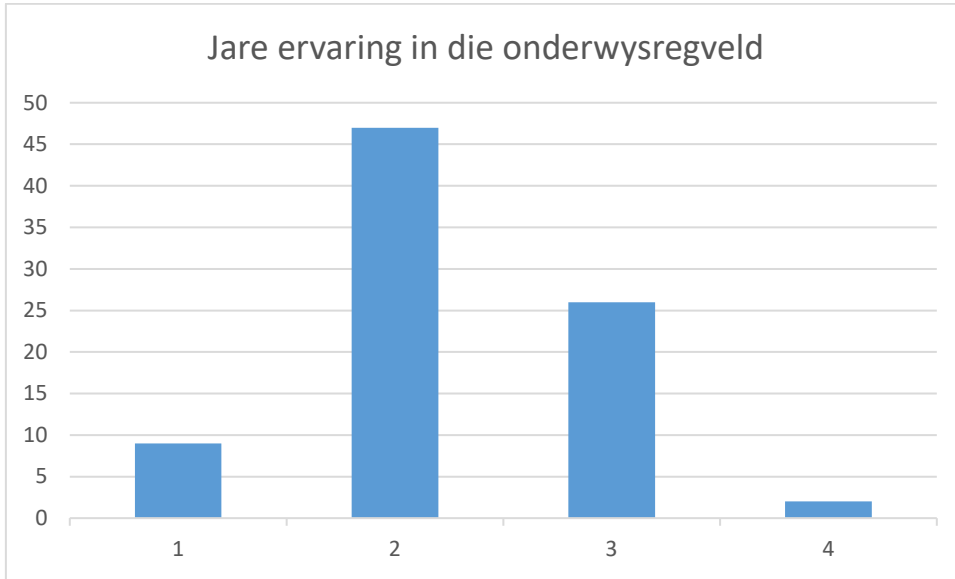
6.3.1 Uiteensetting van deelnemers

Die deelnemers se kwalifikasies het gewissel van die minimumvereistes vir aanstelling as skoolhoof in die Gauteng Onderwysdepartement, ouditkunde in openbare finansies, kwalifikasies in regte (LLM) tot Ph.D.-grade met spesialisering in onderwysreg. Skoolhoofde se ervaring het gewissel van minder as een jaar in die pos tot 25 jaar as skoolhoof. Een van die onderwysregskenners het oor 47 jaar ondervinding in die onderwys beskik.

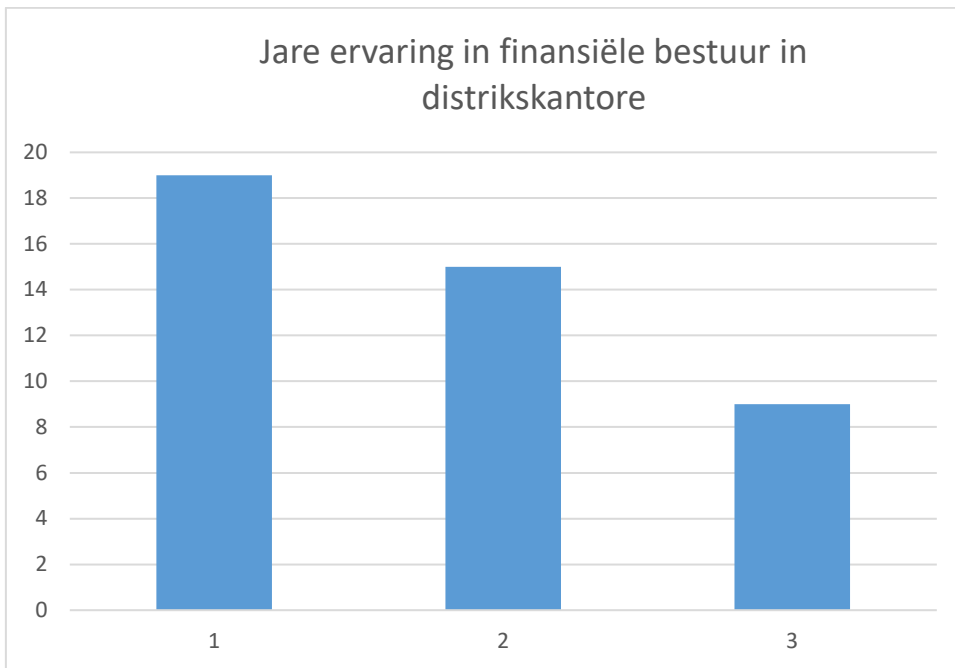
Figure 6.2 tot 6.4 stel die deelnemers se jare ervaring in die



Figuur 6.2: Deelnemende skoolhoofde se ervaring in jare



Figuur 6.3: Deelnemers wat in onderwysreg gespesialiseer het se ervaring in jare



Figuur 6.4: Distrikskantooramptenare verantwoordelik vir finansies se ervaring in jare

6.3.2 Begripsverklaring: Verantwoordingsplig

Vraag 1.4 was daarop gemik om te verseker dat al die deelnemers die term *verantwoordingsplig* in dieselfde konteks sien en begryp. Hoewel die term *accountability* meer

bekend is en nie enige verduideliking vereis het nie, haal die navorsers graag drie verklarings aan soos dit in die onderhoude navore gekom het:¹²

SH3 *“Ek het lank gedink oor verantwoordingsplig. Dis twee woorde, verantwoording en plig. So eintlik is dit vir my dieselfde ding. Maar, as jy die twee saamgooi, het dit vir my gevoel, verantwoording beteken jy moet instaan, jy moet pa staan, jy moet verslag kan doen van. Maar plig sê dis nie net verslag doen en pa staan nie. Plig sê ek het 'n “job” om more te gaan te doen. Ek het besluite om uit gevoer te word, ek moet goeters in plek hê”.*

ORK2 *“Die begrip is 'n komplekse een wat waarskynlik uiteindelik kontekstueel gereduseer moet word. Plig dui aan dat iets verplig word, hetsy deur 'n wet, die samelewing, of die sosio-maatskaplike bestel. Dit dra 'n konnotasie van moet, wat swaarder weeg as behoort te. Verantwoording kombineer verskeie konsepte – (i) daar is 'n element van daartoe in staat om te verdedig, (ii) ook 'n element van daartoe in staat om te verduidelik, (iii) ook 'n element van rekenskap gee. Binne die konteks van finansiële bestuur, veral in die Staatsdiens, beteken dit dat die betrokke amptenaar verplig is om handelinge te verduidelik, te regverdig, en indien nodig te verdedig”.*

ORF1 *“Accountability dink ek is of sjoe, verantwoordelikeidsplig, verantwoordingsplig. Dis basies dat jy verantwoordbaar is vir al jou aksies met betrekking tot hoe jy die taxpayer se money basies hanteer. So dis van die oomblik dat jy dit ontvang regdeur tot die oomblik dat jy account vir wat jy “gespend” het, dat jy waarde vir geld kry”.*

Bogenoemde sluit nou aan by Bush in Anderson en Lumby (2005:148) se beskouing van verantwoordingspligtigheid, naamlik *“being required to give account of events or behaviours to those who have a legitimate right to know”* asook Cameron (1990:254) wat

¹² Deelnemers se response word woordeliks aangehaal en is glad nie geredigeer nie.

verantwoordingspligtigheid omskryf as die verpligting om rekenskap van jou optrede aan iemand te gee. Beckmann (2000:8) se siening dat verantwoordingspligtigheid verband hou met demokratiese bestuur en ander, soortgelyke konsepte, soos bemagtiging, desentralisasie, deelname en deursigtigheid is ook in die begripverklaring van die deelnemers verwesenlik.

Deelnemers verklaar die begrip *verantwoordingspligtigheid* as die verpligting wat op die individu rus om verantwoordelikheid vir 'n spesifieke taak te aanvaar en in staat te wees om hul optrede te verduidelik en te regverdig. In die lig daarvan dat *verantwoordingspligtigheid* nie 'n algemene term is wat in daaglikse spreektaal gebruik word nie was dit vir die deelnemers makliker om aanvanklik die term *accountability* te verduidelik. Die meeste deelnemers het, soos in die aanhalings hierbo aangetoon, die term opgebreek in *verantwoording* en *plig* en dan daarvolgens verklaar. Al die deelnemers se verklaring het die beginsel van plig, verantwoordelikheid en aanspreeklikheid vir die optrede bevat. Die afleiding wat gemaak kan word, is dat al die deelnemers die begrip op dieselfde wyse geïnterpreteer het en nie verskil van die algemeen-geldende begrip nie. Die response is vanuit 'n algemeen-geldende perspektief wat die navorsingsresultaat betroubaar maak, gegee.

6.3.3 Konteks van ondersoek: Onderwysregsraamwerk

Al die respondente was dit eens dat SASW 'n leidende rol speel of behoort te speel as deel van die riglyne waarbinne die onderwys-distrikskanooramptenaar behoort te funksioneer. Amptenare in die distrikskantore verantwoordelik vir die finansies is oortuig dat die WOFB ook 'n rol in die hantering van finansies in die skole behoort te speel. ORF1 sê byvoorbeeld: *“As dit finansies is, hanteer hulle alles intern volgens die PFMA, maar hulle handeling moet wees in terme van SASA. Volgens ORF3 We use two frameworks. For schools SASA, for district office and schools PFMA. We have regulations that come from treasury and district that assist.*

SH5 *“Eerstens moet hulle funksioneer wat binne nasionale beleid is want nasionale beleid dikteer. Dan moet hulle gaan kyk wat provinsiale beleid is, want dit hang af van wat se beleid of wet het die provinsie ook 'n reg. Laat ek eers een tree terug gee – daar is die Suid-Afrikaanse skolewet wat eintlik die meeste van die goed dikteer. Dan word nasionale beleid gewoonlik aan die hand van die wet*

ontwerp, dan wentel hulle dit na die provinsie en die provinsie het hul betrokke wette en beleide. Hulle kan 'n provinsiale beleid hê maar dit mag nie teenstrydig met die SA skolewet en ook ander verwante wette nie, ek gaan nou nie almal probeer opnoem nie. Maar, ek dink dit is 'n probleem want die ding is dat die departement van die provinsie vat hul wetgewing en sit dit om in memorandumums en goed. Nou 'n memorandum is nie 'n wet nie. 'n Memorandum kan nie vir jou dikteer nie. My gevoel is dat as hulle iets vir jou in 'n memo stuur en ek vind die opdrag is eintlik teenstrydig met wat nasionaal gevolg word dan dring ek aan op Waar is die wetgewing?''.

ORK2 *“Distrikskantooramptenare funksioneer binne 'n wyer raamwerk as net die onderwysregsraamwerk, en van hierdie ander wette het 'n impak op die uitvoering van hulle funksies. Die onderwyswette is NEPA (die beleidswet), SASW (die SA Skolewet) in die WIO (die indiensenemingswet). Saamgelees hiermee is daar die ondergeskikte wetgewing d.w.s. regulasies, beleide en departementele voorskrifte. Uiteraard word die werksaamhede deur die Staatsdienswet asook die PFMA beïnvloed, omdat die meeste van hulle in terme van die bepalings van die een aangestel word en in 'n bepaalde sin hulle as verbind deur die bepalings van die ander een beskou. Beleidsverklarings deur die ministers op die nasionale en provinsiale vlakke, die PAM asook kollektiewe ooreenkomste is ook van belang. Die ministeriële beleidsverklaring rondom die bevoegdhede van distrik- en kringkantore is ook ter sprake1”.*

ORK3 *“Die onderwysregsraamwerk is redelik wyd. Ek gaan altyd begin met die grondwet en dan met artikel 195 en dan gaan jy die skolewet kry en uit die skolewet uit gaan jy byvoorbeeld nou die Norme en Standaarde vir Befondsing kry, of jy gaan watter regulasie dit ook al is dit hang af watter amptenaar praat jy nou van, so en dan die onderwys beleid gaan ook 'n rol speel, afhangende van wat is die verpligting van hierdie distrikskantoor, maar jy gaan altyd by die grondwet, by die regte begin en dan ook by 195 wat dan praat oor die diens wat jy as die staat aan die publiek moet lewer.*

Uit die response, waarvan bogenoemde as voorbeelde dien, is dit duidelik dat die onderwysregsraamwerk waarbinne die onderwysdistrikskantoor-amptenare funksioneer baie meer kompleks is as slegs 'n enkele wetgewing of riglyn (Raadpleeg Tabel 6.2). Met die uitsondering van die *“Guidelines on the organisation, role and responsibilities of education districts”* van die DBO wat in 2011 gepubliseer is, bestaan daar nie veel meer riglyne of wetgewing oor die rol en verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar nie (Republic of South Africa 2011). Sonder die nodige wetgewing of beleidsdokumente wat die rol en funksie van die onderwysdistrikskantoor uitspel, sal die kantoor net deel van die groter burokrasie vorm.

Tabel 6.2: Wetgewing waarbinne onderwysdistrikskantoor-amptenare funksioneer

Wetgewing waarbinne onderwys-distrikskantooramptenare funksioneer
<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet • Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 (SASW) • Wet op Openbare Finansiële Bestuur 1 van 1999 (WOFB) • Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996 (NEPA) • Wet op Indiensneming van Onderwysers 76 van 1998 • Staatsdienswet 103 van 1994 • Personeel Administrasie Maatreëls (PAM) • Regulasies • Beleide • Departementele voorskrifte

6.3.4 Openbare fondse in openbare skole

Die vrae rondom wanneer openbare fondse wat aan 'n openbare skool kragtens artikels 34 en 35 van die SASW toegeken is die eiendom van die skool en derhalwe deel van die skoolfonds word, het verskillende response tot gevolg gehad. Die deelnemers het saamgestem dat die geld wat vanaf die tesourie aan die onderskeie provinsiale onderwysdepartemente en uiteindelik aan die openbare skool gegee word onderhewig aan riglyne van die Norme en Standaarde vir die Befondsing van Openbareskole as openbare fondse beskou kan word.

Onderwysregskenners wat aan die navorsing deelgeneem het, is dit eens dat die toewysing eers as skoolfonds beskou kan word sodra die geld in die openbare skool se bankrekening reflekteer.

ORK 2 was van mening dat indien die fondse steeds in die departement se boeke en kas lê, die skool geen beheer daarvoor het nie – *“Daar is dus nie sprake van eienaarskap nie”*. 'n Verdere kompliserende faktor wat genoem is, is dat die Staat se begrotingsjaar en die skool se begrotingsjaar nie dieselfde is nie. ORK2 wys daarop dat die skole 'n papierbegroting ontvang. Volgens die ORK2 sien skole in die meeste provinsies selde die geld:

“Die departement sal sê jy kry dit in twee “transfers”. Die eerste “transfer” word beskikbaar gestel, hetsy in die vorm van 'n oorbetalings of ek moet verneem my geld lê iewers in 'n rekening. Dikwels realiseer die tweede een glad nie omdat die provinsie uit geld uit gehardloop het ... As die geld nog by die departement lê net nog 'n krediet in die boeke is dit syne en nie die skool sin nie”.

ORK1 se mening stem tot 'n groot mate ooreen met dié van ORK2. In ORK1 se woorde:

“Na my oordeel kan 'n hoof nie verantwoordelik gehou word as daar 'n skoolallokasie lê in 'n distrikskantoor nie, en dis wat baie keer gebeur ... As daai geld eers gedeponeer is in die skool se rekening, dan is dit die skool se geld”.

Die amptenare in die onderwysdistrikskantore verantwoordelik vir finansies se siening verskil egter van dié van die onderwysregkenners. Volgens ORF1 is die aanduidende toewysing wat skole van die provinsiale departement ontvang 'n bewys dat die toewysing die skool se geld is:

ORF1 *“Ek dink daar is al meer as genoeg bewyse in terme van sake wat al gewen is. As ek jou indicative allocation gee is sê dis joune. As ek sê dis joune beteken dit nie jy kan nou mal gaan daarmee nie. As ek die indicative allocation gemaak het en wil dit nou wegvat beteken jy kan my suksesvol sue, dink ek”*.

Volgens dié deelnemer is 'n belofte aan die skool gemaak en het die departement reeds vir die skool 'n begroting gegee wat aan sekere voorgeskrewe items, soos die leerder- onderwyser

ondersteuningsmateriaal (LOOM) bestee moet word. Die aanduidende aanwysing moet volgens die deelnemer by die skool se begroting in aanmerking geneem word vir voorlegging tydens die algemene jaarvergadering. Deelnemer ORF 3 stem saam.

Volgens ORF1 kan skole aanspraak maak op die geld sodra hulle 'n aanduiding vanaf die provinsiale departement van die gelde wat die openbare skool kan verwag, ontvang:

ORF 2 *“It becomes your money when we give you that indicator and the final resorts of dedication, but bearing in mind that, that can also change in terms of the allocation. It changes in January after you’ve given us your 10-day stats, so it is just an indicator. I want principals to understand it, it’s just an indicator, I’m saying to you as far as I know now today, you’ve got 5 learners therefor, for you to run your school you need so much money. Come January you’ve got 15 learners then it changes what I promised you before. It only becomes your money when it lands in your bank account, but now remember there comes the responsibility and accountability issue, it comes in writing, now who becomes accountable for that money. It becomes the SGB and the school, who becomes responsible, for the making sure it is used in the proper way, it becomes a responsibility to make sure you are responsible for every penny that you use”.*

Die siening van die amptenare stem ooreen met die hof se uitspraak in *KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others (2013)*.

In die uitspraak van bogenoemde hofsaak kom die Hof tot die onderstaande gevolgtrekking;

“... I conclude that neither the alleged promise nor the Norms and Standards created an enforceable obligation – Nkabinde J.

... I conclude that the (2008) notice does not constitute a promise to pay either the full extent of the allocated funds or any percentage thereof - Froneman J.

... The main judgement concludes that the ‘undertaking’ or ‘promise’ is not enforceable ‘because of an agreement’”.

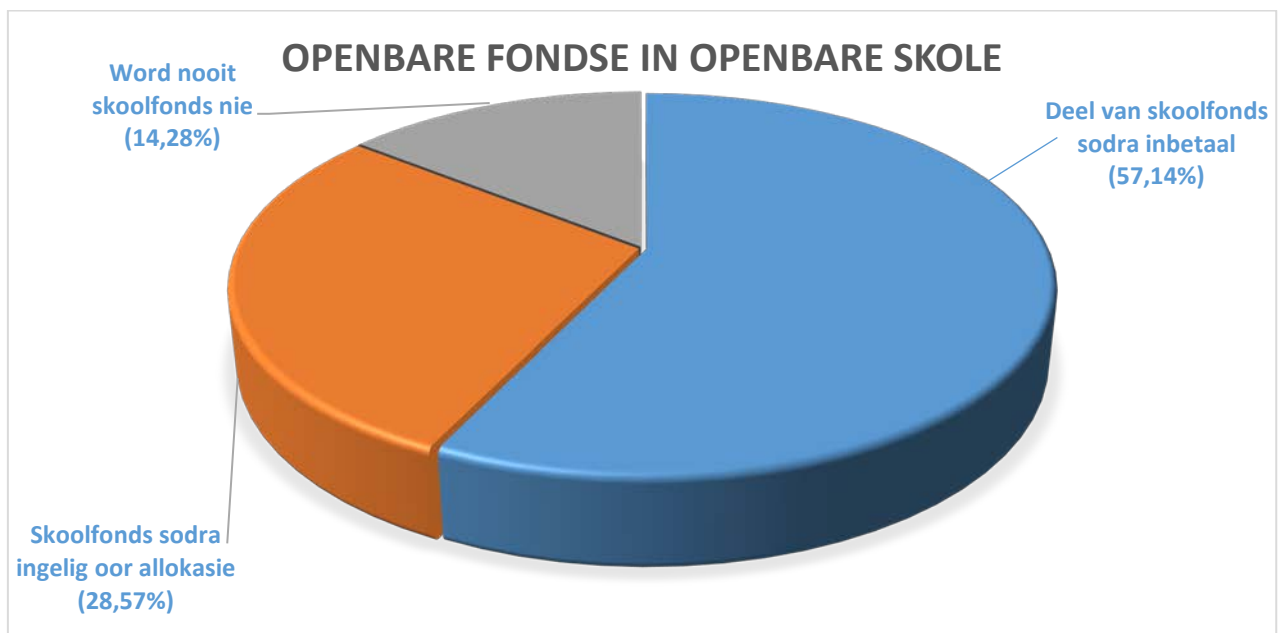
Die hof wys daarop dat 'n kontrak 'n ooreenkoms is wat tussen twee partye aangegaan word met die veronderstelling van 'n bindende verantwoordelikheid kragtens die voorwaardes

waarop opeengekom is. In die geval van *KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others (2013)* was daar nooit so 'n kontrak nie.

Die deelnemende skoolhoofde, met die uitsondering van twee, was van mening dat die toewysing wat vanaf die provinsiale onderwysdepartement aan die openbare skool toegestaan word eers die skool se eiendom en gevolglik skoolfonds word die oomblik as die geld in die skool se bankrekening inbetaal is. Die twee hoofde wie se menings van die res verskil het (SH7 en SH5), is oortuig dat die toewysing nie as skoolfonds beskou behoort te word nie. Volgens SH7 word die openbare fondse op geen stadium deel van die skoolfonds nie. Volgens die hoof word dit wel in die skool se lopende rekening gedeponeer, maar moet doel-spesifiek aangewend word en verslag oor gedoen word. SH 5 se mening stem ooreen met SH7.

SH5 *“Die feit van die saak is dit word nooit skoolfonds as sulks nie, want daai geld word aan jou toegeken met baie duidelike voorskrifte waarvoor jy dit moet aanwend. So ja, dit kom in die skoolfonds in terme dat jy moet kan bewyse lewer dat jy dit aangewend het soos die voorskrifte sê”.*

Figuur 6.5 is 'n skematiese voorstelling van die deelnemers se mening oor wanneer openbare fondse skoolfonds word.



Figuur 6.5: Openbare fondse in openbare skole

Uit die data blyk dit dat daar verskillende sieninge onder die deelnemers is oor wanneer openbare fondse as skoolfonds beskou word. Kragtens artikel 37(2) van SASW moet alle gelde wat deur 'n openbare skool ontvang word, met inbegrip van skoolgeld en vrywillige bydraes, in die skoolfonds gestort word. Die twee skoolhoofde wat van mening was dat die toewysing wat die provinsiale onderwysdepartement aan openbare skole betaal nie as deel van die skoolfonds beskou behoort te word nie, se standpunt is teenstrydig met artikel 37(2) van SASW. Die feit dat die toewysing aangewend moet word onderhewig aan bepaalde voorskrifte en beperkinge ("*ringfenced*") is bewys dat die toewysing nie deel van die skoolfonds is nie.

Aangesien die toewysing wat skole ontvang in die skool se bankrekening reflekteer en ook aan ouers tydens die Algemene Jaarveradering openbaar moet word, beskou die navorser die toewysing deel van die skoolfonds en deel van die skool se begroting.

Een-en-sewentig persent van die skoolhoofde is van mening dat die toewysing eers as die openbare skool se geld beskou word sodra die oorbetalings in die skool se bankrekening reflekteer. Die meerderheid skoolhoofde beskou die geld eers as die skool se eiendom – dus skoolfonds – sodra die beheerliggaam aanspreeklikheid vir die geld aanvaar en dus 'n verantwoordingspligtheid teenoor die belanghebbendes oor die aanwending van die geld het.

SH1 *"[D]ie oomblik as dit in my bankrekening verskyn, is dit my eiendom".*

SH3 *"... [e]k spandeer reeds geld in Januarie tot en met Mei vooruit en dan ontvang ek Meimaand sin wat so bietjie terugwerkend is, maar ek kan eers verantwoording doen vir daai geld as dit in my rekening is".*

SH4 *"... [m]y funds? The moment it is in my bank account".*

SH5 *"... [E]ers as dit inbetaal word, wat ek dit kan sien, nou is dit my skool se fonds".*

Daar moet ingedagte gehou word dat openbare skole wat nie oor artikel-21-bevoegdheids beskik nie slegs van 'n papierbegroting voorsien word. Gelde word dus nie fisies aan die skool oorbetal nie en reflekteer nie in die skool se bankrekening nie. Die toewysing moet egter wel

deel van die skool se begroting uitmaak. Die skoolhoof en die beheerliggaam kan volgens die oordeel van ORK2 nie verantwoordelik gehou word as daar 'n skoolallokasie in 'n distrikskantoor lê nie:

ORK2 *“Uit 'n regsperspektief kan geen persoon verantwoordelik gehou word vir 'n bedrag geld tot tyd en wyl dit nie oorbetal is aan die skool nie. As daai geld eers gedeponeer is in die skool se rekening, dan is dit die skool se geld”. Die openbare skool kan egter aanspraak maak op die bedrag geld wat kragtens die norme en standaarde aan die skool toegeken is”, aldus ORF2.*

Openbare skole wat nie oor artikel 21-funksies beskik nie se skoolbeheerliggame moet steeds alle verpligtinge soos in die SASW vervat, nakom. Die skole is ook nie noodwendig geen-skoolgeldskole nie. Die toekenning van artikel 21-funksies word bepaal deur die vermoë van die skoolbeheerliggaam om aan die voorskrifte van artikel 21 van die SASW te voldoen (Skole met artikel 20- en 21-funksies is meer volledig in paragraaf 3.2.1.1 bespreek).

Verskeie provinsies betaal nie werklike geld aan die openbare skole oor nie, aldus ORK2. Geld wat in wese as 'n krediet beskou kan word, word aan die skool bekend gemaak, maar die fondse lê steeds by die provinsiale onderwysdepartement. Hierdie fondse word dan nie in werklikheid 'n deel van die skoolfonds nie. Dit is egter slegs 'n tipe van belofte, en skole kan nie daarop reken nie, omdat daar dikwels van die papierbegroting (belofte) afgewyk word. Die fondse kan slegs die eiendom van die skoolfonds word wanneer dit in die rekening inbetaal word.

Die navorser maak dus die afleiding dat openbare skole aanspraak kan maak op die toewysings wat skriftelik aan die skole gemaak word deur die onderskeie POD's en dat openbare skole dit as deel van hul potensiële inkomste in berekening moet bring, maar dat daar nie 'n fidusiêre verpligting ten opsigte van die toewysing op die openbare skool rus alvorens die bedrag nie in die skool se bankrekening reflekteer nie. Die toewysing kan as potensiële skoolfonds beskou word, net soos die potensiële skoolgeld wat ouers nog moet betaal nie skoolfonds in die werklike sin van die woord nie:

SH6 *“The letter to me is already a guarantee, so based on trust we regard it as part of the income”.*

Openbare skole moet ingedagte hou dat hulle 'n aanspraak het op die toegewese geld, soos bepaal deur die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole en aangetoon deur die provinsiale departemente toewysings. Volgens Regter Froneman se redenasie in die uitspraak *KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others (CCT 60/12) [2013] ZACC 10; 2013 (6) BCLR 615 (CC); 2013 (4) SA 262 (CC) (April 2013)* is dit billik en regverdig dat die belofte van 'n finansiële toewysing wat deur die Departement gemaak is, afdwingbaar is. Indien die POD om een of ander wettige rede nie die volle allokasie aan die skool kan uitbetaal nie, moet daar volgens ORF1 met die skole oor die situasie in gesprek getree word.

Openbare fondse wat aan openbare skole toegeken word, word bepaal deur die Norme en Standaarde vir Befondsing van Openbare Skole (Raadpleeg Tabel 3.1) gegrond op die betrokke skool se kwintielgradering (Die kwintielgradering van skole word in paragraaf 3.2.1.2 aangespreek).

6.3.5 Onderskeid tussen artikel 37- en artikel 39-fondse

Artikel 37 is na die mening van ORK2 ietwat kripties ten opsigte van verpligte fondse wat geïm moet word. Volgens die deelnemer is artikel 36 (1) 'n beter basis vir die verpligte aard van die fondse wat geïm moet word: Artikel 37 verwys na fondse wat by wyse van skenkings of vrywillige bydraes ontvang word. Laasgenoemde kan aktiwiteite soos fondsinsamelingsgeleenthede insluit. Artikel 39 verwys onder andere na verpligte fondse of skoolgeld wat geïm word. Die bron van die fondse mag verskil. In die skoolfonds is daar nie meer 'n verskil nie. Die oomblik wat dit in die skoolfonds land, is dit onder andere onderhewig aan die bepaling van artikel 37 (6). Die belangrike aspek is dat die skool se begroting die verwagte invloed van fondse moet reflekteer – die skoolbeheerliggaam se rapportering / verduideliking oor aanwending van hierdie fondse is belangrik wanneer die ouers ten opsigte van die begroting hulle stem uitbring. Daar is uiteraard nie beweegruimte met fondse wat die Staat voorsien nie – dit moet aangewend word vir die doeleindes wat die Staat aandui. In dié opsig is artikel 37 (4) van belang, omdat dit 'n belangrike beginsel neerlê, naamlik geld of ander goedere wat aan 'n openbare skool geskenk of bemaak word of in 'n trust ontvang word, moet

ooreenkomstig die voorwaardes van sodanige skenking, bemarking of trust aangewend word.

ORK1 stel dit soos volg:

“Die oomblik as daai fonds van ouers inbetaal is, is dit een en dieselfde fonds. Kom ek sê vir jou die ouers het al in verskillende dissiplinêre verhore probeer onderskeid tref tussen dit. Die interpretasie daarvan is dat die oomblik as daai fondse land in die skool se rekening is dit skoolfonds. Of dit nou kom van die staat af en of dit kom van die ouers dit is skoolfonds”.

SH6: *Any donation in account of (public) school is public fund.*

Volgens ORK3 is daar nie 'n verskil nie; omdat dit een bankrekening is, is dit een soort geld.

“Dit maak nie saak hoe dit, die geld verkry is nie, maar as dit in daai rekening ingaan het dit 'n naam, skoolfonds”.

SH3 se mening stem ook ooreen met dié van die meerderheid deelnemers:

“Of jy geld formeel deur skoolgeld vorder wat op die jaarvergadering vasgemaak word en of jy geld invorder by wyse van fondsinsameling of donasies, ek dink jy het dieselfde verantwoordelikheid van bestuur en nie mors en binne beleid bly met dit. Die oomblik as dit in jou rekening by jou skool is, hanteer jy dit as een ding”.

Volgens ORF1 en ORF2 is daar nie 'n verskil tussen die fondse nie. Daar moet aan ouers verduidelik kan word wat die inkomste en uitgawes is.

Uit bogenoemde en die menings van die meerderheid van die deelnemers, is dit duidelik dat daar nie onderskeid getref kan word tussen die skoolfonds wat die skoolbeheerliggaam kragtens artikel 37 van SASW moet instel en skoolgeld gegenerereer kragtens artikel 39 van SASW nie.

Artikel 37 handel oor skoolfondse en bates van openbare skole en lees soos volg:

- (1) Die beheerliggaam van 'n openbare skool moet 'n skoolfonds instel en dit administreer ooreenkomstig voorskrifte deur die departementshoof uitgereik.
- (2) Alle geld wat deur 'n openbare skool ontvang word, met inbegrip van skoolgeld en vrywillige bydraes, moet in die skoolfonds gestort word.

- (3) Die beheerliggaam van 'n openbare skool moet 'n enkele bankrekening open en handhaaf, maar 'n beheerliggaam van 'n openbare skool mag surplusfondse met die goedkeuring van die Lid van die Uitvoerende Raad belê.
- (4) Geld of ander goedere wat aan 'n openbare skool geskenk of bemaak word of in trust ontvang word, moet ooreenkomstig die voorwaardes verbonde aan sodanige skenking, bemaking of trust aangewend word.
- (5) Alle bates deur 'n openbare skool verwerf op of ná die inwerkingtreding van hierdie SASW is die eiendom van die skool.
- (6) Die skoolfonds, alle opbrengste daaruit en alle ander bates van die openbare skool mag slegs gebruik word vir:
 - (a) opvoedkundige doeleindes by of in verband met sodanige skool;
 - (b) opvoedkundige doeleindes by of in verband met 'n ander openbare skool, volgens ooreenkoms met sodanige ander openbare skool en met die instemming van die departementshoof;
 - (c) die uitvoering van die werksaamhede van die beheerliggaam;
 - (d) 'n ander opvoedkundige doel soos ooreengekom tussen die beheerliggaam en die departementshoof.
- (7)
 - (a) Geld van die skoolfonds van 'n openbare skool mag nie in 'n trust inbetaal word, of gebruik word om 'n trust te stig nie.
 - (b) Indien 'n trust met 'n skoolfonds van 'n openbare skool gestig is, of indien sodanige geld in 'n trust inbetaal is voor 1 Januarie 2002, is sodanige trust of inbetaling ongeldig en moet die geld aan die skoolfonds terugbetaal word.
 - (c) 'n Beheerliggaam van 'n openbare skool mag nie geld of bydraes van ouers invorder om die betaling van verpligte skoolgelde te ontduik of te manipuleer en om sodanige gelde of bydraes te gebruik om 'n trust te stig of te befonds nie, en indien sodanige geld of bydraes van ouers in 'n trust inbetaal is voor 1 Januarie 2002, moet die trust sodanige geld of bydraes in die skoolfonds inbetaal.

Artikel 39 van die SASW spreek tot skoolgeld by openbare skole. Ingevolge SASW kan skoolgeld slegs by 'n openbare skool vasgestel en gehef word indien die meerderheid van ouers tydens 'n ouervergadering wat vir die doel geskeduleer is die besluit aanvaar.

Besluit om skoolgeld te hef moet voorsiening maak vir:

- (a) die bedrag van skoolgelde wat gehef gaan word;
- (b) riglyne en prosedures vir die algehele, gedeeltelike of voorwaardelike vrystelling van skoolgelde in gevalle waar ouers wat nie in staat is om skoolgelde te betaal nie; en
- (c) 'n skoolbegroting wat die totale van die gevestigde tendense van nie-betaling van skoolgelde wat vir daardie jaar begroot word en die totale, gedeeltelike of voorwaardelike vrystellings wat aan ouers verleen is ingevolge die regulasies wat deur die minister van Basiese Onderwys bepaal. Die regulasies word deur die minister van Basiese Onderwys bepaal na oorlegpleging met die Raad van Onderwysministers en die Minister van Finansies.

Die beheerliggaam moet die besluit wat tydens die vergadering geneem is, in werking stel. Met die uitsondering van skoolgeld mag geen openbare skool enige registrasie-, administrasie- of enige ander gelde hef nie. Verskillende bedrae skoolgelde, mag nie binne dieselfde graad in 'n openbare skool gehef word nie.

Met die eerste oogopslag kan artikel 37 en artikel 39 tot verwarring lei. Nadere ondersoek sal laat blyk dat artikel 37 alle bates van 'n monetêre aard wat aan die openbare skool behoort, aanspreek. Artikel 39, daarenteen, fokus op die betaling van geld deur ouers aan die openbare skool. Hierdie fondse maak die grootste persentasie van die fondse wat die navorser as nie-openbare fondse beskou, uit. Die bestuur en beheer van alle bates van die openbare skool met 'n monetêre waarde, wat die finansies van die skool insluit, word kragtens artikel 37 van SASW gereguleer. Artikel 37(4) bevestig die beginsel dat alle fondse net aangewend, geag word vir die doel waarvoor dit gegee, ingesamel of begroot is¹³.

Deelnemers tref nie onderskeid tussen die fondse wat kragtens bogenoemde artikels ingevorder is nie, met die uitsondering waar fondse kragtens artikel 37 ingesamel word vir 'n spesifieke doel. SH6 het genoem dat as die mammas van die netbalspan pannekoek verkoop

¹³ Art 37(4) Geld of ander goedere wat aan n openbare skool geskenk of bemaak word of in trust ontvang word moet ooreenkomstig die voorwaardes verbonde aan sodanige skenking, bemaking of trust aangewend word.

om netbalballe te koop, word die geld wat ingesamel is die skool se geld, maar dat netbalballe met die geld aangekoop moet word. ORF1 het dit duidelik gemaak dat alle geld wat in die openbare skool se bankrekening inbetaal word in die beste belang van die leerders in die skool aangewend moet word. Volgens dié beginsel onderskei die skoolhoofde dus nie tussen artikel 37- en artikel 39-fondse nie.

6.3.6 Verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar

6.3.6.1 Ten opsigte van openbare fondse in openbare skole

Die verdeling van fondse tussen die provinsies vind in ooreenstemming met die Division of Revenue Act, 3 of 2016 (Republic of South Africa 2016) plaas. Die LUR vir die provinsie en die DG van die provinsie (die Hoof van die Departement soos deur die WOFB gedefinieer) gaan deur 'n subverdelingsoefening met die LUR'e en die komponentshoofde van die provinsie (onderwys, landbou, gesondheid, ens), kom ooreen op 'n verdeling, en elke LUR stel dan sy / haar begroting in die provinsiale wetgewer. Die onderwyshoof (superintendent-generaal, DG, DH) se afdeling finansies hanteer die verdeling tussen skole en die verbandhoudende handeling. Die WOFB bepaal dat die hoof van administrasie (departementshoof) die rekenpligtige beampte vir die provinsie is, terwyl Skedule 4 van dieselfde Wet skoolfondse eksplisiet van die bepalings van die betrokke wetgewing vrystel. Die voortvloeiende dilemma is ooglopend – die verteenwoordiger(s) van die Staat gee miljoene oor aan instansies wat dit volgens wet in 'n rekening moet stort waaroor hulle nie beheer het nie. Tog moet die departementshoof oor die aanwending van staatsfondse rekenskap gee. Die *oplossing* wat sommige provinsies gebruik, is om te stel dat die skoolhoof die rekenpligtige beampte is; dit kan egter nie wees nie, omdat die SASW dit uitdruklik stel dat die skoolbeheerliggaam vir die finansies verantwoordelik is. Ander weer sorg daarvoor dat hulle nie geld oorbetaal nie – hulle kry ander metodes om die skole van hulle fondse te voorsien (byvoorbeeld die Oos-Kaap se proses van sentrale aankope en verspreiding vir leerder-onderwyser-ondersteuningsmateriaal

Die wyse waarop die stelsel tans werk, bind nie 'n distrikskantooramptenaar tot spesifieke verantwoordingspligtigheid nie. Volgens ORF1 werk baie van die kantore in suile (silo's) – die een afdeling weet nie wat 'n ander afdeling doen nie – wat dit maklik maak om die verskeie

forme van verantwoordingspligtigheid te ontduik. 'n Hele aantal provinsies is in geheel of gedeeltelik onder administrasie deur die nasionale Departement van Basiese Onderwys – dit beteken dat in van hierdie provinsies (byvoorbeeld Limpopo en die Oos-Kaap) die beampte verantwoordelik vir die administrasie alles na hom / haar optrek in 'n poging om finansiële wanbestuur aan bande te lê (ORF1).

Teoreties behoort daar geen verskil in die verantwoordingspligtigheid van die onderwysdistrikskantoor-amptenare ten opsigte van skoolgeldbetalende en geen-skoolgeldskole te wees nie omdat die verantwoordingspligtigheid wat deur die SASW op die skoolbeheerliggaam van openbare skole geplaas word dieselfde is. Die onderwysdistrikskantooramptenaar het, volgens ORF2, 'n groter leidende en ondersteuningsrol teenoor skole sonder artikel 21-bevoegdheids aangesien die amptenare meer beheer oor die aanwending van die fondse moet uitoefen.

Onderwysdistrikskantoor-amptenare kan slegs toesien dat openbare skole die toegewese fondse ontvang en monitor dat die fondse wel volgens die toewysing bestee word.

6.3.6.2 Ten opsigte van norme en standaarde vir skoolbefondsing

Die respondente was dit eens dat die onderwys-distrikskantooramptenare geen insae of insette in die berekening en betaling van die toewysings kragtens artikel 35 van SASW deur die POD het nie. Die toewysing word op grond van die skool se tiende dag leerdergetalle, die kwintielgradering van die betrokke skool en die NNSBS kragtens artikel 35 van die SASW bereken.

Wat die regs aanspreeklikheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare met betrekking tot artikel 35-befondsing van openbare skole betref, lê die antwoord in die delegasiebeleid van die betrokke onderwysdepartement en in die mate waartoe bevoegdheid in verband met finansiële sake deur die onderwyshoof gedelegeer is. In provinsies onder administrasie is die delegasie gewoonlik een van die eerste aspekte wat teruggetrek word – met ander woorde,

indien daar in die onderwysdistrik enige afgewentelde bevoegdheid in verband met geldsake was, bestaan dit na die onttrekking van die delegasie nie meer nie:

“Omdat die onderwysstelsel hiërargies gestruktureer en burokraties bestuur word, is dit gebruikelik in regsdinge om alle rolspelers vanaf die minister van Basiese Onderwys, die LUR in die provinsie, en daarna verskeie vlakke van amptenary as respondente te lys, wat ’n aanduiding gee van die amorf aard van regs aanspreeklikheid in die onderwys. Teen daardie agtergrond sal die korrekte teoretiese antwoord wees dat, indien ’n bepaalde bevoegdheid aan ’n spesifieke amptenaar gedelegeer is, hy / sy regs aanspreeklik vir die uitvoer van daardie bevoegdheid sal wees, en oor sy / haar optrede verantwoording sal moet doen” (ORK2).

6.3.6.3 Ten opsigte van nie-openbare fondse (privaatfondse) in openbare skole

Die deelnemers beskou nie-openbare fondse as die gelde wat ouers vir onderrig by 'n bepaalde skool betaal, geld gegenereer deur fondsinsamelingsprojekte, donasies en bemakings vanuit boedels. Die vraag is of fondse ongeag hul oorsprong *openbaar* word sodra dit in die skoolfonds se rekening gestort word. Sou daar 'n verpligting in die distrikskantoor setel, kan dit slegs wees om seker te maak dat fondse wat deur die Staat beskikbaar gestel word, vir die voorgeskrewe doel aangewend is (ORK2). SH5 wys daarop dat die onderwys-distrikskantooramptenaar geensins 'n sê oor nie-openbare fondse van die openbare skool het nie, behalwe as die aanwending daarvan teenstrydig met die betrokke skool se finansiële beleid en voorskrifte oor die aanwending van skoolfondse is.

Die distriksamptenaar het 'n verpligting om toe te sien dat skole onder sy / haar onmiddellike toesig effektief en volgens die wette, regulasies, beleide en bedryfsvoorskrifte wat van toepassing is, funksioneer. Daar moet sekerheid wees dat die begroting op die voorgeskrewe wyse aan die ouervergadering voorgelê is en dat die aanwending van die skoolfondse met die begroting strook; dit is die hoof se verpligting om dit te doen. Ongerymdhede moet deur die skoolhoof gerapporteer word, en die naaste punt hiervoor is die distrik. Die distriksamptenaar kan egter nie verantwoording doen oor fondse wat nie deur die Staat vir 'n spesifieke doel voorsien is nie. Iets wat vir die meeste POD's belangrik is, is die hele kwessie van middellike

aanspreeklikheid, veral in die lig van artikel 60 van SASW: Die owerhede sou nalatig wees om nie redelik seker te wees dat skole se handeling nie artikel 60 handeling sal afskop nie (ORK2). Kragtens artikel 60 is die Staat aanspreeklik vir enige deliktuele of kontraktuele skade of verlies wat veroorsaak word as gevolg van enige daad of versuim in verband met enige skoolaktiwiteit wat deur 'n openbare skool bedryf word en waarvoor sodanige openbare skool aanspreeklik sou gewees het.

“Die distriksamptenaar kan nie rekenskap van nie-Staatsfondse gee nie, maar goeie beheer (“good governance”) vereis ’n mate van insig in die skool se totale handeling en omgaan met finansies”(ORK2). Die amptenare ontvang jaarliks die geouditeerde state vanaf die openbare skool en stuur dit na die betrokke POD vir verdere aksies. Die skoolbeheerliggaam lewer verslag oor die aanwending van die nie-openbare fondse aan die ouers van die skool tydens die algemene jaarvergadering en verder het die onderwys-distrikskantooramptenaar geen belang by die nie-openbare fondse nie.

6.3.6.4 Ten opsigte van finansiële kontrole in openbare skole

Die reaksie van ORK2 som die mening van die deelnemers op:

“[I]n my interaksies met persone uit die distrikskantore in agt van die nege provinsies is my gevolgtrekking (gestaaf deur die stellings wat deur hierdie persone gemaak word) dat hulle hoof- (en soms enigste) rol is om as poskantoor op te tree – hulle stel die skole van hulle begrotings in kennis; ontvang uiteindelik die skole se jaarlikse geouditeerde state; en stuur dit (ongelees en on-ontleed) deur na die provinsiale hoofkantoor. Waar daar deur die provinsie die een of ander ontledende aksie oorweeg word (soos byvoorbeeld in dissiplinêre verhore waar die een of ander finansiële ongerymdheid ondersoek word) sal distriksbeamptes ’n rol vervul.”

SH7 wys daarop dat die onderwysdistrikskantoor-amptenare:

“n beperkte rol en funksie (het) wat beperk is tot monitering van die aanwending van die toegewysde monetêre fondse kragtens artikels 34 en 35 van SASW, die kontrolering dat behoorlike boekhouding geskied en jaarlikse ouditeure verslag opgestel word en voorgehou word. Sou spesifieke grondige redes bestaan wat ’n ondersoek regverdig / noodsaak, kan hulle betrokke raak ten opsigte van

aanwending van fondse deur die skool maar slegs in opdrag van die HOD wat redes vir ondersoek moet verskaf.¹⁴“

Volgens ORK 1 het distrikskantooramptenare geen rol met betrekking tot die finansies van 'n openbare skool nie. ORK 1 verklaar die volgende:

“... jy kan nie 'n one-size fits all-benadering volg nie. Daar is sekere skole wat doodgewoon net nie die vermoë het om hulself te bestuur nie. Daar het die distriksamptenaar 'n baie, baie belangrike rol om seker te maak dat daar 'n tipe hulpverlening, amper 'n tipe van mede-bestuursverantwoordelikheid is. Dis die tipiese artikel 20- skool. Wat artikel 21-skole betref, is die rol van die distrikskantoor niks meer as die rol van 'n oorsigtelike reguleerder nie. Reguleerders soortgelyk aan die van die raad op mediese skemas, en byvoorbeeld die raad van geoktrooieerde rekenmeesters is, kyk en verseker dat die fondse bestuur word in terme van voorgeskrewe prosedures.”

ORF1 wys daarop dat die onderwys-distrikskantooramptenaar geen verantwoordingsplig het ten opsigte van finansiële kontrole in openbare skole nie: *Baie duidelik in SASA – hy moet adviseer.*

SH2 is van mening dat die distrikskantooramptenaar net kan vra vir die bewys van die uitbetaling van die subsidie volgens die toewysing vir die oudit-verslag wat ingehandig moet word:

“... omdat ons skole geakkrediteerde ouditeure het kry jy in elke geval niks terug van die departement as hulle sien dat jy 'n skoon oudit het nie, want hulle het in elk geval nie 'n idee hoe om dit te werk nie. “

Uit die navorsing is dit duidelik dat onderwysdistrikskantoor-amptenare in die meerderheid gevalle slegs op 'n lys afmerk dat hulle dokumentasie as bewys van aanwending van fondse

¹⁴ Opmerking: Kragtens SASW artikel 43 (4) kan die LUR die Ouditeur -Generaal versoek om n oudit van die rekords en finansiële state van n openbare skool te onderneem

asook die geouditeerde state vanaf die openbare skool ontvang het en die dokumente dan eenvoudig aanstuur na die betrokke POD. Inaggenome dat die meeste amptenare in die onderwysdistrikskantore nie oor formele opleiding as boekhouders beskik nie (ORF3 was 'n voormalige rekeningkunde onderwyser en ORF2 beskik oor 'n drie-jaar hoër onderwyskwalifikasie waarvan rekeningkunde 'n vak was) en daar nie wetgewing of beleid is wat die take en pligte duidelik omskryf nie, begryp die navorser waarom die distrikskantoor in hierdie verband as 'n poskantoor funksioneer.

Die onderwysdistrikskantoor is die eerste kontak wat die openbare skool in die hiërargie van die provinsiale onderwysstruktuur het. Die blote afmerk van kontrolelyste, aanstuur van probleme ens. dra tot die burokratiese rompslomp by. Die tipe bestuurstyl wat toegepas word, skep die indruk dat die onderwysdistrikskantoor-amptenare nie oor die nodige bevoegdheid beskik om hul werk na behore te doen nie.

6.3.7 Rol van openbare skole se kwintielgradering

Onderwysdistrikskantoor-amptenare se regs aanspreeklikheid ten opsigte van openbare skole se finansies word nie deur die betrokke openbare skool se kwintielgradering beïnvloed nie. Die verantwoordingspligtigheid van die distrikskantooramptenaar en gevolglike aanspreeklikheid word eerder deur die bevoegdhede waaroor die skool se beheerliggaam beskik, beïnvloed. 'n Kwintiel 1-skool met artikel 21-bevoegdhede ontvang 'n groter toelaag vanaf die POD as die openbare skool met 'n kwintiel 4-gradering, maar die bevoegdheid van die beheerliggame en gevolglike aanspreeklikheid is dieselfde. Dit geld ook vir die verantwoordingspligtigheid van die distrikskantooramptenaar. ORF1 wys daarop dat sommige skole met 'n kwintiel 1-gradering eenvoudig meer hulp nodig het met die “bestuur van die skool se finansies”. Volgens dié deelnemer is daar 'n verband tussen die finansiële welstand van 'n skoolgemeenskap en die bevoegdheidsvlakke van die skoolbeheerliggaam, hul volwassenheid in beheer (*governance*) en finansiële verantwoordbaarheid in totaliteit. Die distrik het 'n groter verantwoordingspligtigheid waar hul risiko groter is: *“Dit impliseer nie dat die voormalige model – C skole minder aandag of ondersteuning verg nie – hulle kry net*

minder” (ORF1). ORK3 stem saam dat die kwintielgradering nie 'n groter of kleiner verantwoordingspligtigheid op die onderwys-distrikskantoorampenaar plaas nie:

“Want in al die gevalle of dit nou 'n groter bedrag is vir 'n kwintiel 1 of 'n kleiner bedrag vir 'n kwintiel 5, sy werk bly dieselfde, dis X aantal kinders op die 10 de dag maal die geld en gee dit vir hulle, so ek weet, en die 2 dae waarop hy dit betaal, is sy enigste verantwoordelikheid, hy moet net toe sien dat dit gebeur, maar dat hy vir die een meer aandag moet gee, meer werk moet gee, ek kan dit nie in die raamwerk van die wet sien nie”.

Daar rus wel 'n groter verantwoordingspligtigheid op die verskillende onderwys-distrikskantoor-amptenare by “skole wat nie oor artikel 21-bevoeghede beskik nie”.

ORF1 sê:

“Groot verskil is as jy sec. 20 is. Omtrent al ons skole, behalwe 196 in die provinsie is sec 21. Jy hanteer jou eie dinge. Obviously gaan ek meer support gee waar my risiko groter is, maar by sec. 20 beteken jy is glad nie bevoeg om sekere dinge te doen nie en ek doen dit namens jou en daar is ons verantwoordelikheid baie sterk. Ons hanteer alles – administreer die skole se finansies in totaliteit. Ek moet selfs die kwotasies kry”.

ORF1 se opmerking oor die verkryging van onder meer kwotasies is bevestig deur ORF2 se verduideliking dat van die onderwysdistrikskantoor-amptenare verantwoordelik vir finansies in die spesifieke distrikskantoor verwag word om byvoorbeeld drie kwotasies te bekom vir die aankoop van 'n fotostaatmasjien vir 'n skool sonder artikel 21-bevoegdhe.

6.3.8 Verantwoordingspligtigheid van 'n openbare skool ten opsigte van die skool se finansies / finansiële bestuur

'n Openbare skool is 'n regs persoon. Die verskeie funksies van die skool word deur wetgewing wat SASW insluit aan die skoolhoof of die skoolbeheerliggaam of beide die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam verleen. Daar is dus 'n wetlik-opgelegde plig op die rolspelers om sekere dinge te doen en ander weer nie te doen nie. Spesifiek ten opsigte van die finansies en die

finansiële bestuur van die skool, kan artikels 42 en 43 van SASW as beginpunt gebruik word: bepaalde rekords moet gehou word, en dit moet geouditeer word, waarna die geouditeerde state aan die onderwysowerheid deurgegee moet word (artikel 43 (5)). Bo en behalwe die bevoegdheid van die LUR om 'n forensiese oudit te gelas (artikel 43 (4)) kan die LUR 'n skoolbeheerliggaam gedeeltelik of in geheel van bepaalde bevoegdhede onthef (Art. 22 van SASW) wat as 'n vorm van dissiplinêre optrede beskou sou kon word. Die Wet op Indiensneming van Opvoeders no.76 van 1998 lys by artikels 17 en 18 die verskeie handeling wat regsaksie teen 'n opvoeder (lees *skoolhoof*) sou kon ontketen. Versuim om regsbepalings uit te voer, word duidelik in 'n ernstige lig beskou. Indien daar onder andere na artikel 16A (2)(h) van die SASW gekyk word, is dit duidelik dat die skoolhoof by alle finansiële aspekte van die skool betrek moet word, al is die oorhoofse verantwoordelikheid dié van die skoolbeheerliggaam. Die inbou van sanksies beteken dus 'n verantwoordingspligtigheid aan die kant van diegene wat namens die skool handel.

Deelnemers is dit eens dat die skoolbeheerliggaam verantwoordelik is vir die bestuur en beheer van die openbare skool se finansies en daarom ook 'n verantwoordingspligtigheid teenoor alle belanghebbendes het.

6.3.9 Die verhouding tussen openbare skole en onderwysdistriks- kantore met betrekking tot die finansies van 'n openbare skool

In gesprekke met die deelnemers is daar gemengde gevoelens oor die verhouding tussen die onderwysdistrikskantore en die openbare skole. SH1 glo die verhouding is nie altyd baie gesond nie. Volgens dié deelnemer is daar baie botsings wat plaasvind. SH 1 is van mening dat die distriksamptenare te voorskriftelik wil raak en dat hulle te veel insae in die skoolgeld wil hê. SH 7 wys daarop dat daar nie 'n swak verhouding tussen die skool en die distrikskantoor bestaan nie, ook nie in die vorm van 'n gesagstryd nie. Volgens SH7 is die konflik eerder as gevolg van politici wat politieke ideologie wil afdwing. SH5 dink daar bestaan baie agterdog. SH5 glo daar bestaan 'n wanpersepsie by die distrikskantooramptenare van die finansiële status van die skole waarvoor hulle verantwoordelik is. SH5 ervaar beslis 'n gesagstryd tussen die openbare skool en die onderwys-distrikskantoor ("*... 'n magstryd i.t.v die feit dat die*

distriksamptenare graag hulle verbeel dat hulle eintlik 'n bietjie beheer, 'n groter gesagsposisie het, i.t.v. die skoolhoof en die beheerliggaam).

Hoewel SH5 nie baie oor die finansies uitgebrei het nie, is die frustrasie ten opsigte van kurrikulumfasiliteerders (vakadviseurs) wat nie oor die nodige vakkennis beskik nie, duidelik. SH5 verwys na Artikel 38A-aansoeke wat deur die distrikskantooramptenare goedgekeur moet word en selfs bevraagteken word:

“... as jy vir artikel 38A goed aansoek doen by hulle, jy weet ek dink vir hulle om namens, eintlik die skool wil besluit is weereens vir my totaal onaanvaarbaar, wat weet hulle. Ek sê weer verantwoordelikheidplig sê, het die skool hom ingevul, het die skool dit verklaar aan die ouers, is dit deur die meerderheid ouers op 'n algemene jaar vergadering goedgekeur, en as dit is, en teken dan en keur goed”.

Volgens ORK1 bestaan daar 'n geweldige gesagstryd tussen skole en distrikskantore, juis oor die kwessie van die deel van inligting:

“Waar die departement sê ek kan enige tyd by jou kom en vra ek wil kyk wat in jou boeke aangaan is daar die natuurlike spanning van die skool wat sê ek is 'n onafhanklike regspersoon. Ek hoef nie daai inligting aan jou te gee nie, al plig wat op my is om te sê hier is my geouditeerde state”.

ORF1 het die hoop uitgespreek dat daar nie 'n gesagstryd of magstryd tussen die openbare skool en die onderwysdistrikskantoor moet bestaan nie. Volgens dié deelnemer bestaan daar wel soms 'n gesagstryd tussen die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam. Deelnemer ORF1 het wel te kenne gegee dat daar soms 'n gesagstryd tussen die distrik en die skoolbeheerliggaam van skole wat nie oor artikel 21-magte beskik nie, die sogenaamde artikel 20--skole is. Hoewel ORK2 nie by 'n skool of distrikskantoor werksaam is en dus nie eerstehands oor die verhouding kan berig nie, is die opmerkinge deur die deelnemer insiggewend en kan die bydrae om die reaksie van die ander deelnemers beter te begryp. OKR 2 wys op die volgende:

- Amper geen amptenaar in 'n distrikskantoor is spesifiek opgelei om met skoolbefondsing sake te werk nie, behalwe in 'n paar kantore waar daar finansiële personeel is wat grotendeels oor die vloei van fakture ens. waak.

- Die grootste gros van hierdie kantore is onderbeman – vakatures word nie gevul nie.
- Die afwesigheid van 'n plan waarvolgens skole se finansies gemonitor kan word, is in baie van die distrikte 'n groot probleem.
- By twee sentra in die Noord-Kaap is gespanne verhoudinge tussen die skoolhoofde en die POD se amptenare te bespeur.
- Spesifiek in Noordwes is die deelnemer meegedeel dat distrikskantore nie toegelaat word om finansiële sake te hanteer nie.

Die vraag deur die navorser of die onderwysdistrikskantore slegs as 'n poskantoor beskou word, het ondermeer die volgende reaksies ontlok:

ORF1 *“Hy moet dit nie doen nie, maar ongelukkig is dit in baie gevalle so. Ons het lui geraak om te dink en stuur dit net aan na die volgende vlak. Ons kan nie net 'n poskantoor wil wees nie, ons moet 'n bydrae lewer”.*

ORK1 *“In sekere gevalle is hy net 'n poskantoor. Tot 'n groot mate is die werklike gesag, as jy kyk na die SA skolewet en die Wet op indiensnemings van Opvoeders, sowel as die Nasionale onderwysbeleid verwys nooit na die rol van die distrikskantore nie. Maar wat wel waar is, is dat daar 'n aannames van gedelegeerde bevoegdheid na die distrikskantoor toe is. As ons egter vra wys ons jou formele brief van gedelegeerde bevoegdheid – dan is daar nie een nie. Hulle kan 'n beter rol vervul as net 'n posbus, maar dan moet dit wees met formeel-gedelegeerde bevoegdhede. Ons kom agter in die meerderheid gevalle bestaan dit nie”.*

SH5 *“Die veronderstelling is dat hulle veel meer as 'n poskantoor behoort te wees; die veronderstelling is, is dat hulle vir jou 'n ondersteunende rol moet wees, dat hulle 'n bemagtigingsinstansie moet wees, wat jou oplei en leer hoe en wat. En dat hulle daar moet wees as jy hulle steun of goed nodig het van hulle, maar hulle is nie, want hulle grootste werk is eintlik om net die bevele wat van bo, jy ken mos daai storie, die provinsie en nasionaal het so gesê, die distrik sê die*

provinsie het so gesê, die skool sê die distrik het so gesê en so gaan hy af en af en af en wentel daai goed af en dit is problematies weet jy, dis regtig problematies, want aan die einde van die dag vat hulle papiere net so en gee dit vir jou deur. Ek byvoorbeeld dink hulle kan wegdoen met distrikte”.

ORF3 *“Ons is ’n poskantoor. Jy sien daai geld word alles besluit by hoofkantoor hoe hulle dit gaan doen en dan gee hulle dit”.*

ORF3 *“I don’t like the question. Because we have made ourselves a post office, because we distribute and we don’t follow up. But we are not a post office, we’re not a post office, from what we’ve been discussing, you can see that we’re not a post office, we are here to implement the law of policies, we implement the structure”.*

Dit is duidelik dat selfs die distrikskantooramptenare verantwoordelik vir die finansies besef dat hul rol gesien word as die van ’n *poskantoor* waar inligting of opdragte vanaf die POD ontvang word, aan die skole versprei word.

Dit is belangrik om in gedagte te hou dat distriksamptenare bekommerd is oor die persepsies wat bestaan. Hulle wil eerder geken word aan hul hulpverlening aan skole.

6.4 Opsomming

In hierdie hoofstuk is die empiriese ondersoekproses beskryf. Vervolgens word die interpretasie van die data wat uit ontleding, interpretasie van die data en afleidings bestaan, verskaf. Deelnemers is met ’n semi-gestruktureerde vraelys genader om hulle mening oor aspekte van die rol van die onderwysdistrikskantoor met betrekking tot finansies in openbare skole te gee. Die onderhoude is deur die navorser getranskribeer, ontleed, geïnterpreteer en afleidings oor die response is gemaak.

Uit die response van die deelnemers lei die navorser af dat die onderwys-distrikskantooramptenaar se rol met betrekking tot die finansies in openbare skole beperk is tot die afmerk van dokumente wat van openbare skole as bewys van die aanwending van toewysings wat in

gevolge die Nasionale Norme en Standaarde vir Befondsing van Openbare Skole aan die skole betaal is, ontvang word. Die persepsies wat onder skoolhoofde bestaan dat die onderwysdistrikskantoor slegs as poskantoor funksioneer, word deur van die amptenare gesteun.

Die navorsing toon dat die onderwys-distrikskantooramptenaar geen verantwoordingspligtigheid ten opsigte van die finansies van openbare skole het nie. Onderwys-distrikskantooramptenare se verantwoordingspligtigheid word nie deur die kwintielgradering van die spesifieke openbare skool beïnvloed nie. Die bevoegdhede waaroor 'n beheerliggaam kragtens artikel 21 beskik, mag wel 'n invloed op die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar uitoefen.

HOOFSTUK 7: OORSIG, BEVINDINGE, AANBEVELINGS EN GEVOLGTREKKINGS

Agtergrond

In hierdie hoofstuk word 'n opsomming van die navorsing ten opsigte van die ondersoek na die persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief gegee.

7.1 Oorsig

In Hoofstuk 1 het die navorser aandag aan die regverdiging vir en die belangrikheid van die studie, die navorsingprobleem en die doelstelling van die studie gegee.

In Hoofstuk 2 word die regsraamwerk en die statutêre beheer van finansies in openbare skole omskryf. Dit sluit begrippe soos *staatsorgaan*, *regspersoon*, *gemereg* in.

Hoofstuk 3 handel oor openbare skole en finansiële bestuur. Onderskeid word tussen openbare skole met artikel 21-bevoegdheid en dié daarsonder getref. Kwintielgradering van skole word onder die loep geneem en daar word vlugtig na die Nasionale Norme en Standaarde se nasionale toewysings aan openbare skole in die verskeie kwintiele verwys.

Hoofstuk 4 word aan onderwysdistrikskantore gewy. Hier is aandag geskenk aan die rol, organisasie, funksionering en verantwoordingsplig van die onderwysdistrikskantooramptenaar. Daar is vlugtig na die uitdagings waarvoor die onderwysdistrikskantooramptenaar te staan kan kom, gekyk.

Hoofstuk 5 fokus op die navorsingontwerp wat navorsingmetode, data-insameling asook die konseptuele raamwerk waarbinne die studie plaasgevind het, insluit. Etiese oorwegings en beperkinge van die navorsing word aangespreek.

Hoofstuk 6 word gewy aan die analise en interpretasie van die ingesamelde data. Die struktuur van die vraelys, demografie van die deelnemers, oorkoepelende temas en ontleding van die data kom hier aan die bod.

In Hoofstuk 7 word die navorsing met 'n oorsig, bevindinge, aanbevelings en gevolgtrekkings afgesluit.

7.2 Bevindinge

Die doel van die navorsing was om vas te stel wat die distrikskantoor se regsposisie met betrekking tot die finansiële bestuur in openbare skole is. Die onderstaande gee 'n kort samevatting van die hoofbevindinge na aanleiding van die doelstellings van die navorsing. Die doelstellings van die navorsing was om:

- die onderwysregsraamwerk waar binne die onderwysdistrikskantoor-amptenare funksioneer, te ondersoek;
- die bevoegdheide van onderwysdistrikskantoor-amptenare ten opsigte van die finansies van openbare skole te bepaal;
- vas te stel of daar onderskeid tussen openbare en nie-openbare fondse in openbare skole getref word;
- vas te stel of daar onderskeid tussen fondse wat skole kragtens artikel 37 en artikel 39 bekom, getref word;
- die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van finansies van openbare skole te bepaal;
- die invloed wat openbare skole se kwintielgradering op die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar het, te bepaal.

7.2.1 Onderwysregsraamwerk waarbinne die onderwys-distrikskantoor-amptenare funksioneer

Uit die navorsing blyk dit duidelik dat die onderwysregsraamwerk waar binne die onderwys-distrikskantooramptenare funksioneer baie meer kompleks is as slegs enkele wetgewing of riglyne.

Distrikskantooramptenare funksioneer binne 'n wyer raamwerk as net die onderwysregsraamwerk; ander wette het 'n impak op die uitvoering van hul funksies. Die onderwyswette is die Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996 (die Beleidswet), Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 en die Wet op Indiensneming van Onderwysers 76 van 1998. Saamgelees hiermee is daar die ondergeskikte wetgewing, dit wil sê regulasies, beleide en departementele voorskrifte. Uiteraard word die werksaamhede deur die Staatsdienswet asook die WOFB beïnvloed, omdat die meeste van hulle in terme van die bepalinge van die een aangestel word en in 'n bepaalde sin hulle as verbind deur die bepalinge van die ander een beskou. Beleidsverklarings deur die ministers op die nasionale en provinsiale vlakke, die PAM asook kollektiewe ooreenkomste is ook van belang. Die ministeriële beleidsverklaring rondom die bevoegdheid van distrik- en kringkantore is ook ter sprake.

7.2.2 Bevoegdheid van onderwys-distrikskantooramptenare ten opsigte van die finansies van 'n openbare skool

Onbevoegde, ontoepaslik gekwalifiseerde en of gebrekkig opgeleide onderwys-distrikskantooramptenare lei tot oneffektiewe desentralisasie. Dit gee ook aanleiding tot die mening van die oorgrote meerderheid deelnemers dat die distrikskantoor as 'n poskantoor beskou word. Die beskouing bring die integriteit en gesagsposisie van die onderwysdistrikskantoor onder verdenking. Die afwesigheid van wetgewing en / of goedgekeurde beleid oor die rol en verantwoordingsplig van onderwysdistrikskantore laat die vraag oor die legaliteit van die kantore ontstaan.

Die onwilligheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare om buite die "silo's" (suile) waarbinne hulle funksioneer te beweeg, beïnvloed die produktiwiteit en sukses van die kantoor se funksionering.

Uit die navorsing is dit duidelik dat daar nie wetgewing bestaan wat aan die onderwys-distrikskantooramptenaar besluitnemingsmagte aangaande die finansies van 'n openbare skool toeken nie. Die amptenaar se rol is hoofsaaklik die afmerk op 'n lysie van dokumentasie en bewyse wat deur die openbare skool ingehandig is en die aanstuur van dokumente en statistiek aan die provinsiale hoofkantoor. Waar daar deur die provinsie die een of ander ontledende aksie oorweeg word (soos byvoorbeeld in dissiplinêre verhore waar die een of ander finansiële ongerymdheid ondersoek word) sal distriksbeamptes 'n rol vervul. Dit varieer – soms as klaer; soms as voorsitter van die ondersoek; soms as aanvanklike ondersoekbeampte.

7.2.3 Fondse in openbare skole

7.2.3.1 Openbare fondse

Openbare fondse word vir die doel van die navorsing omskryf as fondse wat deur die onderskeie provinsiale onderwysdepartemente aan openbare skole as deel van die Nasionale Norme en Standaarde vir die Befondsing van openbare skole oorbetaal word. Indien daar van werklike geld gepraat word, word dit die eiendom van die skool en dus deel van die skoolfonds sodra dit in die skoolfondsrekening gestort word. Daar is verskeie provinsies waar werklike geld nie oorbetaal word nie. Wat in wese as 'n *krediet* beskou kan word, word aan die skool bekend gemaak, maar die fondse lê steeds by die provinsiale onderwysdepartement. Hierdie fondse word dan nie in werklikheid 'n deel van die skoolfonds nie. Die sogenaamde *papierbegroting* wat vir nie-artikel 21-skole geld, is egter slegs 'n tipe van belofte, en skole kan nie daarop reken nie, omdat daar dikwels uiteindelik van die papierbegroting afgewyk word. Die fondse kan slegs die eiendom van die skoolfonds word wanneer dit in die skool se rekening inbetaal word. Skole kan wel aandrang op die beloofde toewysings. Indien die bedrae nie beskikbaar is nie, moet die POD aan skole kan verduidelik en 'n ooreenkoms oor die betaling van gelde moet bereik word.

7.2.3.2 Nie – openbare fondse

Nie-openbare fondse word as die gelde wat ouers vir onderrig by 'n bepaalde skool betaal, fondsinsamelingsprojekte, donasies en bemakings vanuit boedels beskou. Die distrikskantoor-

ampenaar het geen verantwoordingspligtigheid of insette te lewer oor die aanwending van die fondse nie. Die skoolbeheerliggaam lewer verslag aan die ouergemeenskap van die skool oor die aanwending van die fondse. Die nie-openbare fondse wat deur die openbare skool ingesamel word, mag slegs vir die doel waarvoor dit ingesamel is, aangewend word.

Die debatspunt is sekerlik om te vra of fondse ongeag hulle oorsprong *openbaar* word sodra dit in die skoolfonds se rekening gestort word.

7.2.3.3 Artikel 37- en 39-fondse

Die navorsing toon dat daar nie by openbare skole onderskei word tussen fondse gegeneer in terme van artikel 37 of 39 van die SASW nie.

Dit moet beklemtoon word dat artikel 37 alle bates van 'n monetêre aard wat aan die openbare skool behoort, aanspreek. Artikel 39, daarenteen, fokus op die betaling van geld deur ouers aan die openbare skool. Hierdie fondse maak die grootste persentasie van die fondse wat die navorser as nie-openbare fondse beskou, uit. Die bestuur en beheer van alle bates van die openbare skool met 'n monetêre waarde, wat die finansies van die skool insluit, word gereguleer kragtens artikel 37 van SASW. Artikel 37 (4) bevestig die beginsel dat alle fondse net aangewend mag word vir die doel waarvoor dit gegee, ingesamel of begroot is.

7.2.4 Verantwoordingspligtigheid

’n Openbare skool is ’n regspersoonlikheid (Artikel 15 SASW). Die verskeie funksies van die skool word deur wetgewing wat SASW insluit aan die skoolhoof of die skoolbeheerliggaam of beide die skoolhoof en die skoolbeheerliggaam opgedra. Daar is dus ’n wetlik-opgelegde plig op die rolspelers om sekere dinge te doen en ander weer nie te doen nie. Die spesifieke verantwoordingspligtigheid ten opsigte van die openbare skool se finansies en die finansiële bestuur van die skool word aan die skoolbeheerliggaam deur die SASW (Artikels 39 – 44) toegedig.

Bo en behalwe die bevoegdheid van die LUR vir Onderwys in 'n provinsie om ’n forensiese oudit kragtens artikel 43 (4) van SASW te versoek, is daar geen wetgewing wat 'n

verantwoordingspligtigheid op die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van die openbare skool se finansies plaas nie.

7.2.5 Finansiële toewysings aan openbare skole

Die Norme en Standaarde vir die Befondsing van Openbare skole bepaal die toewysing wat openbare skole jaarliks vanaf die betrokke provinsiale onderwysdepartement ontvang. Die onderwys-distrikskantooramptenaar speel geen rol in die bepaling van die finansiële toewysing wat die openbare skole ontvang nie. Onderwysdistrikskantoor-amptenare sien slegs toe dat die skole hul toewysings ontvang en kontroleer dat die fondse volgens die voorskrifte van die Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole aangewend word.

7.2.6 Kwintielgradering van 'n openbare skool

Die kwintielgradering van die openbare skool word deur die sosio-ekonomiese omstandighede van die gemeenskap waarbinne die skool geleë is en die skool se finansiële posisie beïnvloed. Onderwys-distrikskantooramptenare speel nie 'n rol in die bepaling van die skole se kwintielgradering nie.

Die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar word nie deur die kwintielgradering van die betrokke openbare skool beïnvloed nie. Die bevoegdheid wat aan die skool en die beheerliggaam kragtens artikel 20 en 21 van die SASW toegeken is, speel wel 'n rol in die verpligtinge van die amptenare ten opsigte van die betrokke skool. Skole sonder artikel 21-bevoegdhede plaas groter administratiewe druk op die onderwys-distrikskantooramptenaar.

7.3 Gevolgtrekkings

Die navorser kom tot die volgende gevolgtrekkings:

- Onderwysdistrikskantoor-amptenare se rol in die finansies van openbare skole is beperk tot die kontrolering van dokumentasie van die aanwending van openbare geld wat skole kragtens die NNSBS ontvang.

- Daar bestaan 'n behoefte aan 'n duidelike omskrywing van die magte, pligte en verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantoorampenaar in die algemeen.
- Openbare skole wat nie oor artikel 21-bevoegdheids beskik nie, plaas 'n groter administratiewe verantwoordingsplig op die onderwys-distrikskantoorampenare.
- Openbare skole moet onderskeid tussen fondse wat kragtens artikel 37 en artikel 39 van die SASW gegenerer is, tref.

7.4 Aanbevelings

7.4.1 Aanbevelings met die oog op praktykverbetering

- Vanweë die komplekse aard van die raamwerk waarbinne die onderwysdistrikskantoorampenare handel, is daar 'n behoefte aan duidelik omskrewe wetgewing en riglyne om onsekerhede, misverstande en magsvergrype te voorkom. Die feit dat wetgewing en riglyne ontbreek, het 'n impak op die besluitnemingsbevoegdheid van distrikskantoorampenare wat tot 'n gebrek aan outoriteit en produktiwiteit kan lei. Sonder die nodige wetgewing of beleidsdokument wat die rol en funksie van die onderwysdistrikskantoor uitspel, sal die kantoor net deel van die groter burokrasie vorm.

Die daarstel van wetgewing wat die magte, bevoegdheids en verpligtinge van onderwysdistrikskantore beskryf, kan meebring dat die onderwysdistrikskantoor nie net as 'n poskantoor beskou word nie. Wetgewing wat die rol, funksie, bevoegdheids en verantwoordingsplig van onderwysdistrikskantoorampenare met betrekking tot finansies in openbare skole duidelik stipuleer, sal daartoe lei dat die amptenare oor spesifieke gedelegeerde magte en bevoegdheids beskik wat besluitneming oor aangeleenthede, nie net suiwer op die finansiële gebied nie, maar in die algemeen sal bespoedig. 'n Regsraamwerk wat vennootskappe toelaat en deelname van alle belanghebbendes in besluitneming en implementering van die besluite sal suksesvolle desentralisasie tot gevolg hê.

Wetgewing wat die rol, funksies, bevoegdhele en verantwoordingsplig van onderwys-distrikskantooramptenare duidelik stipuleer, moet ontwikkel, gepromulgeer en behoorlik geïmplementeer word.

- Onderwys-distrikskantooramptenare moet beter ingelig wees oor die sosio-ekonomiese welstand van die ouergemeenskap wat die betrokke openbare skool bedien. Tradisionele sosio-ekonomiese goeie gebiede se finansiële posisies het in baie gevalle verander. Deur nouer samewerking tussen die skoolbeheerliggaam, skoolbestuurspan en die onderwys-distrikskantooramptenaar om die beste belange van die leerders in dié betrokke openbare skool te bevorder, kan die onderwys-distrikskantooramptenaar beter insae in die skool se sosio-ekonomiese omstandighede verkry.

Onderwys-distrikskantooramptenare behoort aanbevelingsmagte te hê in die bepaling van skole se kwintielgradering.

- Onderwysdistrikskantoor-amptenare behoort oor kennis en vaardighede te beskik om hulp en leiding aan openbare skole te verleen ten opsigte van goeie finansiële bestuurspraktyk, sou die behoefte by spesifieke skole bestaan.

Daar bestaan 'n behoefte aan 'n proses wat die onderwyshoof daartoe in staat sal stel om bevredigend, binne die raamwerk van die provinsie, aan die provinsie se rekenpligtige beampte (die hoof van die administrasie) verantwoording te kan doen oor die aanwending van openbare fondse.

Onderwysdistrikskantoor-amptenare behoort toepaslik gekwalifiseer te wees voor hulle in 'n bepaalde pos aangestel word. Gereelde heropleiding en praktykgerigte kursusse behoort aangebied te word.

- Die navorser is oortuig dat daar wel onderskeid getref behoort te word tussen fondse wat kragtens artikel 37 en 39 gegeneer is. Volgens die navorser behoort

artikel 37-fondse slegs aangewend te word vir die doel waarvoor dit ingesamel of geskenk is. Daar kan dus onderskeid tussen artikel 37- en artikel 39-fondse getref te word.

Skoolhoofde en skoolbeheerliggame moet met kennis aangaande wetgewing en regulasies met betrekking tot finansies in openbare skole bemagtig word.

- Onderwys-distrikskantooramptenare behoort aanbevelings te kan maak in die bepaling van openbare skole se kwintielgradering deur die minister van Basiese Onderwys. Skole se finansiële posisie word deur die gemeenskap waarin die skool geleë is en die sosio-ekonomiese omstandighede van die skoolgemeenskap beïnvloed. Vanweë demografiese veranderinge in die skoolgemeenskap kan skole se sosio-ekonomiese omstandighede in 'n betreklik kort tyd radikaal verander.

Indien die onderwysdistrikskantoor nie direkte insette oor die sosio-ekonomiese omstandighede waarin die skool moet funksioneer kan lewer nie, kan 'n openbare skole op *bankrotskap* afstuur.

7.4.2 Aanbevelings met die oog op verdere navorsing

- Bepaling of fondse ongeag hulle oorsprong *openbaar* moet word sodra dit in die skoolfondsrekening gestort word.
- Ondersoek na die moontlikheid dat die bedrag geld wat die Staat vir 'n kind beskikbaar maak die betrokke kind volg en nie die bedrag nie deur die sosio-ekonomiese omstandighede van die skoolgemeenskap bepaal word nie.
- Bepaal hoe die King III-verslag doeltreffend in openbare skole geïmplementeer kan word.
- Aangesien skoolfonds nie onder die WOFB sorteer nie, moet bepaal word of onderwysdistrikskantoor-amptenare enigsins die reg het om op te tree teen openbare skole met betrekking tot hul finansies. In dié opsig is 'n duidelike beleidraamwerk nodig.

- Opleiding van onderwys-distrikskantooramptenare en skoolbeheerliggame vir hul ondersteunende rol in openbare skole se finansiële aangeleenthede.
- Die ontwikkeling van doeltreffende finansiële regulasies vir die bevordering van goeie finansiële bestuurspraktyke in openbare skole wat kwaliteitonderwys tot gevolg het.

7.5 Bydrae van die navorsing

Die navorsing dra tot die begrip van die rol en verantwoordingspligtigheid wat op onderwys-distrikskantooramptenare met betrekking tot die finansiële aangeleenthede van openbare skole rus, by.

Die navorsing toon dat daar 'n negatiewe persepsie van die rol van die onderwysdistrikskantoor onder skoolhoofde en selfs distriksamptenare bestaan. Verder lig die navorsing die behoefte aan wetgewing en beleid oor die rol en verantwoordingspligtigheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare uit. Dit skep ook 'n bewustheid dat onderwysdistrikskantoor-amptenare nie in alle gevalle vir die taak waarvoor hulle aangewend word, opgelei is nie. Die persepsie kan weêrlê word indien daar duidelike wetgewing en beleidraamwerk is wat die magte, pligte en verantwoordelikhede van die onderwysdistrikskantoor-amptenare duidelik omskryf.

Die navorsing behoort rolspelers in die finansiële aangeleenthede van openbare skole van hul verantwoordingspligtigheid bewus te maak.

7.6 Slot

In nederige dankbaarheid kan ek die laaste paragrafe van die proefskrif skryf.

Die formulering van 'n relevante navorsingsprojek is 'n voorreg. Behalwe vir die ervaring wat ek kon opdoen en die deelnemers wat ek kon ontmoet, is 'n wêreld van kennis vir my ontsluit. Ek het die voorreg gehad om saam met geduldige, ondersteunende en inspirerende studieleiers te werk en uit hul kennis en vaardighede te leer.

Professioneel is ek aan 'n wêreld van kennis en persepsies blootgestel, en het ek deelnemers ontmoet wat 'n passie vir onderwys deel en graag wil toesien dat openbare skole en onderwysdistrikskantore 'n gemeenskaplike doelwit, te wete kwaliteitsonderwys nastreef.

Die satisfaksie van die afhandeling van 'n omvangryke projek soos hierdie studie gaan met groot opgewondenheid gepaard. Saam met die opgewondenheid het ek die ondersteuning, aanmoediging en vertrouwe van my gesin en familie ervaar.

Persoonlik het ek as mens gegroei en gebaat – nie net ten opsigte van akademiese skryfvaardighede en nuwe kennis nie. Ek het geleer dat mens tot baie meer in staat is as waartoe jy aanvanklik gedink het jy is.

Addendum A: ONDERHOUDVRAE

('n Onderhoud behoort nie langer as 90 minute te duur nie)

ONDERSOEK NA DIE PERSEPSIES VAN ONDERWYS-DISTRIKSKANTOORAMPTENARE SE ROL MET BETREKKING TOT DIE FINANSIES VAN OPENBARE SKOLE VANUIT 'N REGSPERSPEKTIEF.

1. Inleidend

- 1.1 Wat is u spesialisingsveld, verantwoordelikheid en rol in u huidige pos?
- 1.2 Hoe lank beklee u reeds hierdie pos?
- 1.3 Oor watter kwalifikasies moet 'n persoon beskik om te kwalifiseer vir aanstelling in hierdie pos?
- 1.4 Wat verstaan u onder die begrip *verantwoordingsplig*?
- 1.5 Wat is die onderwysregsraamwerk waarbinne die onderwysdistrikskantoor-amptenare funksioneer?

2. Vrae oor openbare fondse in openbare skole

- 2.1 Wanneer word die openbare fondse wat aan 'n openbare skool kragtens artikel 34 en 35 van die SASW toegeken is, die eiendom van die skool en derhalwe deel van die skoolfonds?
- 2.2 Is die eensydige verklaring van 'n openbare skool tot 'n geen-skoolgeldskool nie 'n aantasting van die skool se regte kragtens artikel 35 (1) van SASW nie?
- 2.3 Wat is na u mening die rol van onderwysdistrikskantoor-amptenare met betrekking tot die finansies van openbare skole?
- 2.4 Wat is die rol van die distrikskantoor-amptenaar in die toewys en uitbetaling van Art 35 befondsing aan openbare skole?
- 2.5 Op welke wyse oefen die onderwysdistrikskantoor-amptenare beheer oor die aanwending van finansiële toewysings kragtens Art 35 van SASW aan skole uit?

3. Die verantwoordingsplig van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van openbare fondse in openbare skole

- 3.1 Waarom het onderwysdistrikskantoor-amptenare 'n verantwoordingsplig ten opsigte van openbare fondse in openbare skole?
- 3.2 Wat beskou u as die verantwoordingsplig van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van openbare fondse in openbare skole?
- 3.3 Wat is die regs aanspreeklikheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare met betrekking tot Artikel 35 befondsing van openbare skole?
- 3.4 Wat, na u mening, is die verantwoordingsplig van 'n openbare skool ten opsigte van die skool se finansies / finansiële bestuur?

4. Die verantwoordingsplig van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van nie-openbare fondse in openbare skole

- 4.1 Wat beskou u as nie-openbare fondse in openbare skole?
- 4.2 Wat is, volgens u, die verskil tussen die verpligte fondse wat kragtens art 37 deur die skoolbeheerliggaam gegeneer moet word en die skoolfonds soos na in artikel 39 van SASW verwys word?
- 4.3 Wat beskou u as die verantwoordingsplig van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van nie-openbare fondse in openbare skole?

5. Die verantwoordingsplig van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van finansiële kontrole in openbare skole

- 5.1 Wat beskou u as die verantwoordingspligtigheid van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van finansiële beheer in openbare skole?
- 5.2 Op welke wyse oefen die onderwysdistrikskantoor-amptenare beheer uit oor die aanwending van finansiële toewysings aan skole?
- 5.3 Op welke wyse rapporteer / behoort openbare skole aan onderwys-distrikskantooramptenare te rapporteer oor (i) die aanwending van hul Artikel 35 openbare fondstoewysings en (ii) die bestuur van die skool se finansies?

6. Die rol van openbare skole se kwintielgradering in die regs aanspreeklikheid van onderwysdistrikskantoor-amptenare ten opsigte van openbare skole se finansies

- 6.1 Wat is die rol van 'n openbare skole se kwintielgradering ten opsigte van die (i) verantwoordelikheid; (ii) verantwoordingsplig en (iii) regs aanspreeklikheid van onderwysdistrikskantore ten opsigte van openbare skole se finansies?
- 6.2 Hoe verskil die verantwoordingsplig van die onderwys-distrikskantooramptenaar ten opsigte van die finansies van geen-skoolgeldskole van dié van skoolgeldbetalende openbare skole?
- 6.3 Tot watter mate is wetgewing, soos die Wet op Openbare Finansiële Bestuur, van toepassing op finansiële bestuur in openbare skole?

7 Die verhouding tussen openbare skole en onderwysdistrikskantore met betrekking tot die finansies van 'n openbare skool

- 7.1 Wie, na u mening, is die rolspelers in die bestuur van die finansies van 'n openbare skool?
- 7.2 Wat, na u mening, is die gesagsverhouding tussen die onderskeie rolspelers wat u geïdentifiseer het?
- 7.3 Hoe ervaar u die verhouding tussen die openbare skool en die onderwysdistrikskantoor ten opsigte van die finansies van die openbare skool?
- 7.4 Ervaar u 'n gesagstryd tussen die openbare skool en die onderwysdistrikskantoor ten opsigte van die finansies van die openbare skool?
- 7.5 Wat, na mening, is die regstatus en afdwingbaarheid van riglyne wat onderwysdistrikskantore aan openbare skole uitreik met betrekking tot die bestuur van hul finansies?
- 7.6 Beskou u die onderwysdistrikskantoor as 'n *poskantoor* wat slegs inligting ontvang en versprei?

Addendum A1: INTERVIEW QUESTIONS

(An interview should not last longer than 90 minutes)

RESEARCHING THE PERSPECTIVES ON THE ROLE OF EDUCATION DISTRICT OFFICE OFFICIALS WITH REGARD TO THE FINANCES OF PUBLIC SCHOOLS FROM A LEGAL PERSPECTIVE.

Introduction

- 1.1 What is your field of specialisation, responsibility and role in your current position?
- 1.2 How long have you been appointed in this position?
- 1.3 What qualifications are needed to be appointed in this particular post?
- 1.4 What is your understanding of the term *accountability*?
- 1.5 What is the education law framework within which district office officials perform their functions?

2. Questions regarding public funding in public schools

- 2.1 When are public funds allocated to public school in terms of sec. 34 and 35 of the SASA regarded as the property of the school and as such become part of the school fees?
- 2.2 Is the unilateral declaration of a public school as a no-fee-paying school not an infringement of the school's rights in terms of sec. 35 (1) of SASA?
- 2.3 What, in your opinion, is the role of the district office official regarding the finances of public schools?
- 2.4 What is the role of district officials in the allocation and transfer of Section 35 funding to public schools?
- 2.5 In which manner do district officials control the way in which public schools utilise the financial allocations the school received in terms of sec. 35 of SASA?

3. The accountability of the district officials' regarding public funds in public schools

- 3.1 Why do you think are district officials accountable for public funds in public schools?
- 3.2 What do you regard as the responsibility of the district official regarding public funds in public schools?
- 3.3 To what extent are district officials liable with regard to Section 35 funding of public schools?
- 3.4 What, in your view, is a public school's accountability with regard to the school's finances / financial management?

4. The accountability of the district office official regarding non-public funds in public schools

- 4.1 What do you regard as non-public funds in public schools?
- 4.2 What, according to you, is the difference between the compulsory funds that a school governing body needs to generate in terms of Sec. 37 and school funds as contemplated in Sec. 39 of SASA?
- 4.3 What do you regard as the accountability of district officials regarding non-public funds in public schools?

5. The responsibility of the district office official regarding the financial control in public schools

- 5.1 What do you regard as the responsibility of the district official regarding the financial control in public schools?
- 5.2 In which manner do district officials control the utilisation of financial allocations by public schools?
- 5.3 In which manner do public schools report or should they report to district officials on (i) the utilisation of the Sec. 35 public funds allocation and (ii) the management of the school's finances?

6. The role of public schools' quintile grading in the legality of the district office official regarding public school's finances

- 6.1 What is the role of a public school's quintile grading with regard to the (i) responsibility (ii) accountability and (iii) liability of the district office official regarding a public school's finances?
- 6.2 How does the accountability of the district official, regarding the finances of a no-fee-paying public school differ from that of a fee-paying school?
- 6.3 To what extent is legislation, such as the Public Finance Management Act, applicable to financial management in public schools?

7. The relationship between the public school and the district office regarding the finances of the school

- 7.1 Who, in your opinion, are the role-players in the management of the finances of a public school?
- 7.2 What, according to you, is the relationship of authority between the different role players you have identified?
- 7.3 How do you experience the relationship between the public school and the district office regarding the finances of the public school?
- 7.4 Do you experience any authority struggle between the public school and the district office regarding the finances of the public school?
- 7.5 What, according to you, are the legal status and enforceability of the guidelines that district offices issue to public schools regarding the management of their finances?
- 7.6 Would you regard the district office as a *post office* that receives and distributes information?

Addendum B: REQUEST TO CONDUCT RESEARCH



University of Pretoria

Department of Education Management and Policy Studies

The District Director

Sir / Madam

**RE. REQUEST FOR INFORMED CONSENT TO CONDUCT RESEARCH IN EDUCATION
MANAGEMENT LAW AND POLICY STUDIES**

I am currently engaged in a PhD study at the University of Pretoria. The title of my study in Afrikaans is: *Persepsies van onderwys-distrikskantooramptenare se rol met betrekking tot die finansies van openbare skole vanuit 'n regspektief* (Perspectives on the role of education district office officials with regard to the finances of public schools from a legal perspective). It is hoped that the study will contribute to a better understanding of the role of district office officials with regard to financial management and support of public schools. The findings of this study should generate a framework that schools as well as district officials could use for future reference.

The research method entails interviews with district officials responsible for finances as well as school principals and education law specialists. You are kindly requested to allow the researcher to audio-tape all interviews. All of these data gathering initiatives will be operationalised at suitable times so as not to compromise the participant's daily tasks at any stage. A mutually convenient schedule will be negotiated.

The information gathered will be strictly private and confidential, and under no circumstances will the participants wilfully be placed at risk. The findings from this study may be presented at meetings or published in papers, but names and other identifying characteristics will never be used. Furthermore, only summarised results of the study will be reported.

Participation in this study is voluntary. Should the participant wish to withdraw at any time, he / she may do so without any fear of penalty or being compromised in any way.

For any further information regarding this research or issues that you may wish to clarify, please contact my supervisor:

Dr Jean van Rooyen (Ph.D.)

Department of Education Management and Policy Studies

University of Pretoria

jean.vanrooyen@up.ac.za

Yours faithfully

J.H. Kruger: Researcher

Dr. J.W van Rooyen: Supervisor

Addendum C: CONSENT TO PARTICIPATE

CONSENT

I have read this consent form and I fully understand the information about this study. I am willing to participate in this study.

PARTICIPANT NAME (print) _____

PARTICIPANT SIGNATURE _____ DATE _____

NAME OF RESEARCHER: **Mr J.H. Kruger**

SIGNATURE OF RESEARCHER _____ DATE _____

NAME OF SUPERVISOR **Dr J.W. van Rooyen**

SIGNATURE OF SUPERVISOR _____ DATE _____



Addendum D: GDE AMENDED APPROVAL LETTER



GAUTENG PROVINCE

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

For administrative use:
Reference no. D2016 / 320 A
Enquiries: Diane Bunting 011 843 6503

GDE AMENDED RESEARCH APPROVAL LETTER

Date:	27 October 2015
Validity of Research Approval:	8 February 2016 to 30 September 2016
Previous GDE Research Approval letter reference number	D2015 / 415 dated 30 April 2015
Name of Researcher:	Kruger J.H.
Address of Researcher:	30 Hardekool Avenue; Glen Marais; Kempton Park; 1619
Telephone / Fax Number/s:	011 972 4147; 082 895 2634; 011 391 3307
Email address:	jhkruger@netdial.co.za
Research Topic:	The role of the district office officials with regard to the finances of public schools : A legal perspective
Number and type of schools:	NONE
District/s/HO	FOUR District Offices and Head Office

Re: Approval in Respect of Request to Conduct Research

This letter serves to indicate that approval is hereby granted to the above-mentioned researcher to proceed with research in respect of the study indicated above. The onus rests with the researcher to negotiate appropriate and relevant time schedules with the school/s and/or offices involved. A separate copy of this letter must be presented to the Principal, SGB and the relevant District/Head Office Senior Manager confirming that permission has been granted for the research to be conducted. However participation is VOLUNTARY.

The following conditions apply to GDE research. The researcher has agreed to and may proceed with the above study subject to the conditions listed below being met. Approval may be withdrawn should any of the conditions listed below be flouted:

CONDITIONS FOR CONDUCTING RESEARCH IN GDE

1. The District/Head Office Senior Manager/s concerned, the Principal/s and the chairperson/s of the School Governing Body (SGB.) must be presented with a copy of this letter.

Mkhado
2015/10/27

Making education a societal priority

Office of the Director: Knowledge Management and Research

9th Floor, 111 Commissioner Street, Johannesburg, 2001
P.O. Box 7710, Johannesburg, 2000 Tel: (011) 355 0506
Email: David.Makhado@gauteng.gov.za

Literatuurverwysingslys

Geskrewe bronne

- Ackroyd, S. & Huges, J.A. 1981. *Data collection in context*. London: Longman.
- Babbie, E. 2008. *The basics of social research*. Chapman University, USA: Thomson Wadsworth.
- Barry, B. 2006. *Schools and the Law – A Participant’s Guide*. Cape Town: Juta.
- Beckmann, J. 2000. *The emergence of self-managing schools in South Africa: devolution of authority or disguised centralism?* Departement Onderwysbestuur-en-beleidstudies. Pretoria: Universiteit van Pretoria.
- Beckmann, J. & Prinsloo, J. 2015. Developing educationalists as globally competent education law researchers for international interdisciplinary research: a south African perspective. Paper for the conference of the Bulgarian Competitive Education Society (BCES) conference in Sofia, Bulgaria 10 to 13 Junie 2015
- Beckmann, J. & Prinsloo, P. 2004. Towards an analytical framework for accountability regarding equal educational opportunities. *Perspectives in Education*, Vol. 22 (3). September 2004.
- Bertelsmann, E. 1999. *Governance and the South African Schools Act of 1996* in Beckmann, Johan (Ed.). 2006. *Engaging the law and education in a transforming society: A critical chronicle of the South African Education Law and Policy Association (SAELPA) Part 1, 1996 -2002* pp. 301 to 310. Published by the Interuniversity Centre for Education Law and Education Policy (CELP).
- Bischoff, T. & Thurlow, M. 2005. “Resources for Schooling” in Anderson, Lesley & Lumby, J. 2005. *Managing Finance and External Relations in South African Schools*. Wakefield: The Commonwealth Secretariat.
- Botha, C. 2012. Wetsuitleg: 'n Inleiding vir Studente. 5de uitgawe. Kaapstad: Juta en Kie.
- Botha, C.J. 1996. *Statutory interpretations*. Kenwyn: Juta.
- Botha, J. 1991. Waarheidsteorieë en interpretasie. *Koers* 56 (2) 1991:185-215.
- Botha, P. 2001. Die kwalitatiewe onderhoud as data-insamelingstegniek: sterk en swak punte. *Journal of Family Ecology and Consumer Sciences*, Vol. 29, 2001.

- Bowling, A. & Ebrahim, S. 2005. *Handbook of Health Research Methods*. Berkshire. Open University Press.
- Bray, W. 1988. *Juridiese aspekte van Onderwys-, Skool- en Klasbestuur*. Universiteit van Suid-Afrika. Koedoespoort. Sigma Uitgewers.
- Bromley, D. B. 1990. Academic contributions to psychological counselling: A philosophy of science for the study of individual cases. *Counselling Psychology Quarterly*, 3(3), 299-307.
- Brownlee, J. & Berthelsen, D. 2006. Personal epistemology and relational pedagogy in early childhood teacher education programs. *Early Years*, 26(1):17-29.
- Brundrett, Mark. & Rhodes, C. 2014. *Researching Educational Leadership and Management. Methods and Approaches*. London: SAGE.
- Burns, N. & Grove, S.K. 1993. *The practice of nursing research*. London: W.B Saunders Company.
- Burrell, G. & Morgan, G. 2005. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Bush, T. 1995. Educational leadership and management: Theory, policy and practice. *South African Journal of Education*, 27(3) 391-406.
- Bush, T. 2005. "Accountability in Education". In L. Anderson & J. Lumby, J. 2005. *Managing Finance and External Relations in South African Schools*. Wakefield: The Commonwealth Secretariat.
- Bush, T., Coleman, M. & Thurlow, M. 2003. *Leadership and strategic management in South African schools*. Huddersfield, United Kingdom: The Charlesworth Group.
- Caldwall, B. & Spinks, J. 1988. *The Self-Managing School*. London: Falmer Press.
- Caldwall, B & Spinks, J. 1992. *Leading the Self-Managing School*. London: Falmer Press.
- Caldwell, Brian. & Spinks, Jim. M. 1998. *Beyond the self-managing school*. Psychology Press.
- Cameron, E. 1990. Judicial accountability in South Africa. *South African Journal of Human Rights*, 1990 (1) 251 - 261.
- Cheema, G.S. & Rondinelli, D.A. (Eds.). 1983. *Decentralisation and development*. United Nations Centre for Regional Development. California: Sage.
- Clarke, A. 2007. *The handbook of school management*. Cape Town: Kate McCallum.

- Coetzee, S.A. 2012. *Educational behaviour in Education and Education Law. Study Guide 2 for HBEDOBG*. University of South Africa. Pretoria: Muckleneuk.
- Cohen, L. & Manion, L. 1994. *Research Methods in Education. 4th edition*. London: Routledge.
- Cohen, L. Manion, L. & Morrison, K. 2000. *Research methods in Education. 5th edition*. London: Routledge Falmer.
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. 2007. *Research Methods in Education*. 6th edition. London: Routledge.
- Colditz, P. 2007. *Die taak van die beheerliggaam – basiese beginsels van goeie beheer en bestuur 2007*. www.fedsas.org.za
- Colditz, P. 2008. *Administratiewe geregtigheid: Die Invloed daarvan op die Regsverhouding Tussen en die Status van Provinsiale Onderwysdepartemente, Skole, Beheerliggame en Opvoeders, Insluitende die Skoolhoof*. www.fedsas.org.za
- Colditz, P. 2010. *The legal framework for the existence, functioning and powers of education districts in South Africa: a case of reform*. Presentation at the 6th International Symposium on Education Reform. Boksburg. South Africa.
- Coleman, S.D., Perry, J.D. & Schwen, T.M. 1997. Constructivist Instructional Development: Reflecting on Practice from an Alternative Paradigm. In C.R. Dills and A.J. Romiszowski (Eds.). *Instructional Development Paradigms*. New Jersey: Technology Publications.
- Corcoran, T., Fuhrman, S. & Blecher, C. 2001. The district role in instructional improvement. *Phi Delta Kappan*, 83(1): pp. 78–84.
- Creswell, J.W. 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 2nd edition. London: SAGE Publications.
- Creswell, J.W. 2014. *Research design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 4th edition. London: SAGE Publications.
- Davies, E.H. 2008. *Administration of the Education System and School Governance*. Centre for Education Law and Policy (CELP). Pretoria: LM Printers.
- De Clercq, F. 2002a. Education policy implementation and the bureaucratic struggle for efficiency, equity, quality and democracy. *Journal of Education*, 27: pp.81-102.
- De Clercq, F. 2002b. Decentralisation of authority to districts: search for district development and / or control? Paper presented at the 2002 *International Conference on Education and Decentralisation: African Experiences and Comparative Analyses, Johannesburg, June 2002*.

- Department of Education. 1996a. *Changing Management to Manage Change in Education, Report of the Ministerial Task Team on Education Management Development*. Pretoria: Department of Education.
- Department of Education. 1996b. *THE ORGANISATION, GOVERNANCE AND FUNDING OF SCHOOLS*. Government Gazette No. 16987 Vol. 169. 14 February 1996 [GGN16987].
- Department of Education. 2000. *Report of the national & provincial district development conferences, 1999/2000*. Directorate: Policy Support. Pretoria: Department of Education.
- Department of Education. 2003. *Report to the Minister. A review of the financing, resourcing and costs of education in public schools*. Pretoria: Government Printer.
- Department of Basic Education. 2013. *Government Gazette No. 36324 of 2013. Policy on the Organisation, Roles and Responsibilities of Education Districts*. Pretoria: Government Printer.
- Departement van Onderwys. 2003. *Die Norme en Standaard vir Skoolbefondsing van Suid-Afrika*. Pretoria: Departement van Onderwys.
- DePoy, E. & Gotlin, L.N. 1994. *Introduction to Research*. London: Mosby.
- Du Toit, P. & Pienaar, G. 2011. *Korporatiewe identiteit as die basis van strafregtelike aanspreeklikheid van regspersone (1) en (2): die praktyk*. PER / PELJ 2011(14). Journals.assaf.org.za
https://www.researchgate.net/publication/317370473_Korporatiewe_Identiteit_as_Grondslag_van_die_Strafregtelike_Aanspreeklikheid_van_Regspersone_1_Teoretiese_Grondbeginsels
- Elmore, R. 1993. *The role of local school districts in instructional improvement*. In Fuhrman, S. (Ed.). *Designing coherent education policy*. San Francisco: Jossey-Bass, pp.96-124.
- Feigin, J. R., Orum, A. M. & Sjoberg, G. (1991). *A case for case study*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Fielding, N. 1993. *Qualitative interviewing*. In Gilbert, N. *Researching social life*. Thousand Oaks: CA. Sage.
- Fiske, E.B. 1996. *Decentralization of education: Politics and Consensus*. Washington, DC: World Bank.
- Fleisch, B.D. 2002. *What works in education district development: lessons from the field*. Discussion paper presented at the District Development Seminar, Johannesburg, 25 July.

- Fuhrman, S. 1999. *The new accountability*. CPRE Policy Briefs. RB-27.
- Fullan, M.G. (1992). *The new meaning of Educational Change*. London: Cassel Educational Limited.
- Gauteng Department of Education. 1994. *Financial regulations, framework and standard chart of accounts for public schools*. Pretoria: Government Printers.
- Gauteng Provincial Legislature. 1995. School Education Act, No. 6 of 1995. Gauteng Province. PGE Vol. 1 no. 113. 8 December 1995.
- Hanson, E.M. (1998). Strategies of Educational Decentralization: Key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, Vol. 36, No. 2, 111-128
- Henning, E., Van Rensburg, W. & Smit, B. 2004. *Finding your way in qualitative research*. Pretoria: J.L. van Schaik.
- Heywood, A. 2000. *Politics*. London: MacMillan.
- Hiemstra, V.G. & Gonin, H.L. 2008. *Drietalige Regswoordeboek: Engels, Afrikaans, Latyn*. 3rd edition. Paarl: Juta Legal and Academic Publishers.
- Hofer, B.K. 2000. Dimensionality and disciplinary differences in personal epistemology. *Contemporary educational psychology*, 25:378-405.
- Hood, P. 2000. *Edinburgh Law Review*, SEPTEMBER 2000, Vol. 4, No. 3: pp. 308-335
- Hunt, G.T. & Eadie, W.F. 1987. Communication in interviews. In Hunt, G.T. & Eadie, W.F. *Interviewing: a communication approach*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Jordaan, J.C. 2012. *Skoolbegrotings as finansiële bestuursinstrument om effektiewe onderrig en leer in openbare skole te bevorder*. Ongepubliseerde PhD. Universiteit van Pretoria.
- Jordaan, W. & Jordaan, J. 1989. *Mens In Konteks*, 2de uitgawe. Johannesburg: Lexicon Uitgewers.
- Joubert, R. & Brey E. (Ed.). 2007. *Public School Governance in South Africa*. Interuniversity Centre for Education Law and Policy (CELP). Paarl: Paarl Print (Pty) Ltd.
- Joubert, R. & Prinsloo, S. 2001. *Education Law: a practical guide for educators*. Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Joubert, R. & Prinsloo, S. 2009. *The Law of Education in South Africa*, 2nd edition. Pretoria: Van Schaik Publishers.

- Kavanagh, K. 2006. *South African Concise Oxford Dictionary*, 6th edition, Cape Town: Oxford University Press.
- Khulisa Management Services & the Centre for Education Policy Development, Evaluation and Management. 2003. *Evaluation of OBE in Gauteng Province – year 5 (2002): district support* – Vol. 4. Johannesburg: Khulisa & CEPD.
- Kleyn, D. & Viljoen, F. 2007. *Beginner's Guide for Law Students*, 3rd edition. Cape Town: Wyvern Publications.
- Koontz, H. & Weihrich, H. 1988. *Management*, 9th edition. Singapore: McGraw Hill.
- Lauglo, J. & McLean, M. 1985. *The control of education: international perspectives on the centralisation-decentralisation debate*. London: Heinemann Education Books.
- MacBeath, J. 2006. New relationships for old: inspection and self-evaluation in England and Hong Kong. *International Studies in Education*, 34(2): pp.2-18.
- Maree, K. & Pietersen, J. 2007. *Sampling*. In K. Maree (Ed.). *First steps in Research*. Hatfield: Van Schaik Publishers.
- Marishane, R.N. 2003. *Decentralisation of financial control: an empowerment strategy for school-based management*. Unpublished PhD., University of South Africa.
- Massell, D. 2000. *The district role in building capacity: four strategies*. CPRE Policy Briefs, RB-32.
- McGinn, N. & Welsh, T. 1999. *Decentralisation of Education: Why, When, What and How*. Paris: UNESCO.
- McKinney, C. 2009. *The role of districts in the South African schooling system: a literature review*. Report prepared for the HSRC, ESSD, and 20 November 2009.
- McMillan, J. H. & Schumacher, Sally. 1993. *Research in Education: A Conceptual Introduction*, 3rd edition. New York: Harper Collins
- McMillan, J. H. & Schumacher, S. 2006. *Research in Education: Evidence-based Inquiry*, 6th edition New York: Pearson.
- Merriam, S. B. & Associates. 2002. *Qualitative Research in Practice. Examples for Discussion and Analysis*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mestry, R. 2006a. Financial accountability: The principal or the school governing body? *South African Journal of Education*, 24(2):126-132.

- Mestry, R. 2006b. The functions of school governing bodies in managing school finances. *SA Journal of Education*, Vol. 26, No.1. <http://www.sajournalofeducation.co.za/index.php/saje/article/viewArticle/67f> (Geraadpleeg 2015-05-17).
- Mestry, R. 2013. A critical analysis of legislation on the financial management of public schools: A South African perspective. *De Jure* 46 Vol. 1 2013 (162-177).
- Motala, S. & Pampallis, J. 2005. *Governance and Finance in the South African Schooling System: The First Decade of Democracy*. Braamfontein: Centre for Education Policy Development.
- Motele, T. (Ed.). 2013. *Creating a Culture of Support: A Guide for District Officials*. Gauteng Department of Education. Pretoria: Government Printers.
- Mouton, J. 1996. *Understanding social research*. Pretoria: Van Schaik.
- Mphahlele, L. 1999. *District development: what the research says – part 1*. Department of Education: National Centre for Curriculum Research and Development. Paper presented at National District Conference, 7 - 9 May, 1999.
- Narsee, H. 2006. *The common and contested meanings of education districts in South Africa*. Unpublished Ph.D. thesis. Pretoria: University of Pretoria.
- National Planning Commission. 2011. *National Development Plan*. Pretoria: Government Printers.
- Nieuwenhuis, F.J. & Mokoena, S. 2005. Decentralisation and the management of change in South African teacher training institutions. *Compare*. Vol. 35, No.2, May 2005, 127-137.
- Nieuwenhuis, J. (Ed.). 2007. *Growing Human Rights and Values in Education*. Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Nieuwenhuis, J. 2007a. *Introducing qualitative research*. In K. Maree, K. (Ed.). *First Steps in Research*. Hatfield: Van Schaik Publishers.
- Nieuwenhuis, J. 2007b. *Qualitative research designs and data gathering techniques*. In K. Maree (Ed.). *First steps in Research*. Hatfield: Van Schaik Publishers.
- Nieuwenhuis, J. 2007c. *Analysing qualitative data*. In Maree, K. (Ed.). *First steps in Research*. Hatfield: Van Schaik Publishers.
- Odendal, F.F. & Gouws, 2005. *Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal, 5de uitgawe*. Kaapstad: Pearson Education.

- Odendal, F.F. (Red.), Schoonees, P.C., Swanepoel, C.J., Du Toit, S.J. & Booyen, C.M. 1994. *Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal, 3de uitgawe*. Midrand: Perskor.
- Oosthuizen, I.J (Ed.), Roos, M.C., Rossouw, J.P. & Smit, M.H. 2014. *Aspects of education law*, 4th edition. Hatfield: Van Schaik Publishers.
- Patton, Michael. Quinn. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 3rd edition. London: Sage Publications.
- Pienaar, G.J. 1998. *Regspersone as Staatsorgane en Nie-staatsorgane Ingevolge die Grondwet*. PER/PELJ 1998(1)1.
http://www.nwu.ac.za/sites/www.nwu.ac.za/files/files/p-per/issuepages/1998volume1nr1/1998x1x_Pienaar_artikelpdf Geraadpleeg 2014-04-13.
- Pietersen, M. 2007. *Gevallestudie van die effek van die herverdeling van mag op vroue wat op skoolbeheerliggame dien*. M.Ed.-verhandeling. Stellenbosch: Universiteit Stellenbosch.
- Plug, C., Meyer, W.F., Louw, D.A. & Gouws, L. A. 1989. *Psigologiese woordeboek*. Pretoria: Lexicon Uitgewers.
- Prinsloo, I.J. 2009. State interference in the governance of public schools. *South African Journal of Education*, 26(30):355-368.
- Rautenbach, I.M. 1995. *General provisions of the South African Bill of Rights*. Durban: Butterworths.
- Rautenbach, I.M. & Malherbe, E.F.J. 2004 *Staatsreg*. Durban: LexisNexis Butterworths.
- Republic of South Africa. 2000a. *Preferential Procurement Policy Framework Act 5 of 2000*, Pretoria. Government Printers.
- Republic of South Africa. 2000b. *Management Information Security Standards (2000)*. Pretoria. Government Printers.
- Republic of South Africa. 2011a. *Guidelines on the organisation, role and responsibilities of education districts*. Pretoria: Government Printer.
- Republic of South Africa. 2011b. *The National Planning Commission's National Development Plan - Vision for 2030*. Chaired by Minister Trevor Manuel, Minister in the Presidency. Pretoria: Government Printers.
- Republic of South Africa. 2016. *Division of Revenue Act, 3 of 2016*. Pretoria: Government Printer.
- Republiek van Suid Afrika. 1957. *Interpretasiewet 33 van 1957*. Pretoria: Staatsdrukker.

- Republiek van Suid Afrika. 1988. *Wet op die Beheer oor Trustgoed*, no. 57 van 1988. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1993. *Grondwet van Suid-Afrikaanse Skolewet*, no. 200 van 1993. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1994. *Staatsdienswet*, no. 103 of 1994. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996a. *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, no. 108 van 1996. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996b. *Suid-Afrikaanse Skolewet*, no. 84 van 1996 (soos gewysig). Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1996c. *Wet op Nasionale Onderwysbeleid*, no. 27 van 1996. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1998a. *Wet op die indiensneming van Opvoeders*, no. 76 van 1998. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1998b. *Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing: Algemene Kennisgewing 2362*. Staatskoerant nr. 19347 van 1998. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 1999. *Wet op die Bestuur van Openbare Finansies*, no. 1 van 1999. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2004. *Nasionale Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole*. Staatskoerant Vol. 473. 19 November 2004 Nr. 27014. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika 2006a. *Beleidsraamwerk: Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing*. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2006b. *Gewysigde Nasionale Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole*. Staatskoerant Vol. 869. 31 Augustus 2006. No. 29179. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2006c. *Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing*. Algemene Kennisgewing 29179 31 August 2006. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2006d. *Regulasies vir die Vrystelling van Ouers van die Betaling van Skoolgeld*. Staatskoerant 29392 van 17 November 2006. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2007. *Wet op Openbare Dienste*, no. 30 of 2007. Pretoria: Staatsdrukker.

- Republiek van Suid-Afrika. 2008. *Nasionale Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole*. Staatskoerant 4 November 2008 Nr. 31574. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2011. *Gewysigde Nasionale Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole*. Vol 537. 8 Maart 2011. Staatskoerant no. 33971. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2013. *Beleid oor die rol, organisasie en verantwoordelikhede van onderwysdistrikskantore*, Staatskoerant. 3 April 2013 no. 36324. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2015. *Gewysigde Norme en Standaarde vir Befondsing van Skole* Staatskoerant Nr. 38397. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2016. *Personnel Administrative Measures (PAM)*. Staatskoerant no. 39864. Pretoria: Staatsdrukker.
- Republiek van Suid-Afrika. 2017. *Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing: Algemene Kennisgewing 2362*. Staatskoerant nr. 40818 van 2017. Pretoria: Staatsdrukker.
- Ribot, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Robbins, S.P. & DeCenzo, D.A. 2005. *Fundamentals of management: essential concepts and applications*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice-Hall.
- Roets, F.W.M. 1981. *'n Ondersoek na enkele beginsels van onderwysbestuur*. M.Ed. verhandeling. Universiteit van Suid-Afrika.
- Seidman, I. 1998. *Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences*. New York: Teachers' College Press.
- Shaba, S. M., Campher, T., Du Preez, P., Grobler, B. & Loock, C. 2003. *South African law in education*. Sandown: Heinemann.
- Simkins, T. 2000. Education reform and managerialism: comparing the experience of schools and colleges. *Journal of education policy*, 15(3):317-32.
- Smaling, A. 1994. The pragmatic dimension. Paradigmatic and pragmatic aspects of choosing a qualitative or quantitative method. *Quality and Quantity*, 28:233-249.
- Smith, Clive. 2011. Self-perception of a South African urban school district. *Journal of Education* No. 52. 2011.
- Snelson, Peter. 2005. *European Bank for Reconstruction and Development Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regard to Regional Policy Issues*. Atkins Review Report November 2005. Birmingham.

- Snyman, C.R. 2008. *Criminal Law*, 5th edition. Durban: Lexis Nexis.
- Squelch, J.M. 1998. The Establishment of New Democratic School Governing Bodies: Co-operation or Coercion. In J, de Groof, E Bray, S Mothata & R Malherbe (Eds.). *Power Sharing in Education: Dilemmas and Implications for Schools*. Amersfoort/Leuven: Acco.
- Steyn, H.J. 1994. Minimum vereistes vir 'n Suid-Afrikaanse onderwysstelsel: 'n Nederlands-Belgiese perspektief. *Koers* 59 (1) 1994 : 117-131.
- Stoner, J.A.F. & Wankel, C. 1986. *Management*, 3rd edition. Prentice Hall International Editions.
- Strydom, H. 2011a. Sampling in the quantitative paradigm. In De Vos, A.S., Strydom, H., Fouché, C.B. & Delpont, C.S.L. *Research at grass roots. For the social sciences and human service professions*. 4th edition. Pretoria: Van Schaik.
- Strydom, H. & Venter, L. 2002. Sampling and sampling methods. In *Research at Grass Roots: For the social sciences human service professions*. A.S de Vos (Ed.). 2nd edition. Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Strydom, J.M. 2011b *'n Analise van onderwysers se opvoedkundige oortuigings oor onderrig, kennis en leer*. Ongepubliseerde M.Ed. verhandeling. Noordwes Universiteit.
- Taylor, S.J. & Bogdan, R. 1984. *Introduction to qualitative research methods. The search for meaning*, 2nd edition. New York: Wiley.
- Taylor, N. 2002. *Accountability and support: improving public schooling in South Africa: a systemic framework*. Paper presented to the National Consultation on School Development of the Department of Education, Pretoria (Sheraton Hotel), 29 January 2002.
- Taylor, N., Muller, J. & Vinjevd, P. 2003. *Getting schools working: research and systemic school reform in South Africa*. Cape Town: Maskew Miller Longman.
- Thwala, S.M. 2010. *The management of "no fee" schools in Mpumalanga: a case study of selected secondary schools*. M. Ed. dissertation. University of South Africa.
- UNESCO. 2003. *Global monitoring report: gender and education for all. The leap to equality*. Paris: UNESCO.
- Vaismoradi, M., Jones, J., Turunen, H. & Snelgrove, S. 2016. Theme development in qualitative content analysis and thematic analysis. *Journal of Nursing, Education and Practise* Vol. 6 No. 5.

- Van der Merwe, S. 2011. *Skole se verpligting om inligting aan provinsiale amptenare te verskaf*. www.fedsas.org Geraadpleeg. 2016-03-27.
- Van Deventer, I. & Kruger, A.G. 2003. *An educator's guide to school management skills*. Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Van Rensburg, C.J.J. & Landman, W.A. 1988. *Fundamenteel Pedagogiese Begripsverklarings; Notes of Fundamental Pedagogic Concepts*. Goodwood, Cape: National Book Printers.
- Van Rooyen, J. (Ed.). 2012. *Financial Management in Education in South Africa*. Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Van Rooyen, J.W. & Rossouw, J.P. 2007. *School Governance and Management: Background & Concepts*, In R. Joubert & E. Bray 2007. *Public School Governance in South Africa*. Pretoria: CELP.
- Van Rooyen, J.W. 2008. *Professional and Executive Accountability in Education – a South African perspective*. Aangebied by die 17 de jaarlikse ANZELA konferensie, Christchurch, Nieu Zeeland. 8 – 10 Oktober 2008.
- Vithal, R. & Jansen, J. 2010. *Designing your first research proposal*. Lansdowne: Juta.
- Warren C. 2002. *Qualitative Interviewing*. In: Gubrium, J. Holstein, J. eds. *Handbook of Qualitative Interviewing*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Wes-Kaapse Onderwysdepartement (WKOD). 2006. *Menslike kapitaal-ontwikkelingstrategie vir die Wes-Kaap*. Kaapstad: Departement van Onderwys.
- Wêreldbank. 2003. *The World Bank and Agenda 21*. Washington DC: Internasionale Bank vir Heropbou en Ontwikkeling.
- Yin, R. K. 2014. *Case study research: Design and methods*, 5th edition. London: Sage Publications.

Hofsake

- Baloro and Others v University of Bophuthatswana and Others 1995 (4) SA 197 (B) 1995 (4) SA p. 197.
- Destinata Skool en 'n Ander v Die Departementshoof: Departement van Onderwys Gauteng en 3 Ander Transvaalse Provinsiale Afdeling, saaknommer 23675/03.
- Die Laerskool Middelburg en 'n ander v Die Departementshoof: Mpumalanga se Departement van Onderwys en andere [2002] JOL 10351 (T)

Directory Advertising Cost Cutters v Minister for Posts, Telecommunications and Broadcasting 1996 (3) SA 800 (T).

Fedsure Life Assurance Ltd v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council 1998 2 SA 1115 (HHA).

Fedsure Life Assurance Ltd and Others v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council and Others 1999 (1) SA 374 (CC)

Gerber and Others v MEC for Development Planning and Local Government, Gauteng; 2003 (2) SA 344 (HHA).

Governing Body of the Juma Masjid Primary School & Others v Essay N.O. and Others (CCT 29/10) [2011] ZACC 13:2011(8) BCLR (CC) (11 April 2011).

Governing Body of Mikro Primary School and Another v Western Cape Minister of Education and Others (332/05) [2005] ZAWCHC 14; 2005 (3) SA 504 (C) [2005] 2 All SA 37

Hoër Tegniese Skool Sasolburg en 'n andere v Die Lid van die Uitvoerende Raad vir Onderwys: Vrystaatse Provinsie en 2 ander Saak nommer 1172/2010,

Hofer v Kevitt 1996 2 SA 402 (C) 407F.

KwaZulu-Natal Joint Liaison Committee v MEC Department of Education, Kwazulu-Natal and Others (CCT 60/12) [2013] ZACC 10; 2013 (6) BCLR 615 (CC); 2013 (4) SA 262 (CC) (April 2013).

Lipschitz & Schwartz NNO v Markowitz 1976 3 SA 772 (W).

Liquidator Zululand Motor Company (Maritzburg) Ltd v Boswell 1928 NPD 368 at 380

Masiya v Director of Public Prosecutions and Others 2007 (5) SA 30 (CC).

Minister of Education v Harris (CCT13/01) [2001] ZACC 25; 2001 (4) SA 1297 (CC).

Minister of Education, Western Cape and Others v Governing Body, Mikro Primary School and Another 2006 (1) SA 1(SCA) 108.

Phillips v Fieldstone Africa (Pty) Ltd, 2004 (3) SA 465 (SCA).

Robinson v Randfontein Estates Gold Mining Company Limited 1921 (AD) 168.

Schoonbee and Others v MEC for Education, Mpumalanga and Another 2002 (4) SA 877 (T).

Section 27 and 2 Others v Minister of Education and Another Case No. 24565/2012 (High Court of South Africa) (North Gauteng High Court, Pretoria).

Webgebaseerde bronne

Bray, W 1996, *Decentralization of Education: Community Financing*.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20materials/Braysummary.pdf> (Geraadpleeg 2015-04-15)

Colditz, P. 2008

http://www.fedsas.org.za/downloads/18_54_28_Administratiewe%20Geregtigheid%20in%20Skole.pdf (Geraadpleeg 2016-01-03).

Du Toit, P. & Pienaar, G. 2011. *Korporatiewe identiteit as die basis van strafregtelike aanspreeklikheid van regspersone (1) en (2): die praktyk*. PER / PELJ 2011(14). Journals.assaf.org.za

https://www.researchgate.net/publication/317370473_Korporatiewe_Identiteit_as_Gronslag_van_die_Strafregtelike_Aanspreeklikheid_van_Regspersone_1_Teoretiese_Grondbeginsels (Geraadpleeg 2015-05-04)

<http://m.news24.com/sake24/Menings/Rubrieke/So-lyk-die-ware-inflasiekoers-in-SA-2013042> (Geraadpleeg 2013-11-16).

<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20lo-res.pdf> (Geraadpleeg 2014-04-05).

<http://afrikaans.news24.com/Sake/Nuus/Kwart-van-begroting-gaan-aan-onderwys-20130227> (Geraadpleeg 2014-04-05).

<http://www.education.gov.za/TheDBE/DBEStructure/tabid/289/Default.aspx> (Geraadpleeg 2014-04-05).

<http://www.education.gpg.gov.za/AboutUs/Pages/organogram.aspx> (Geraadpleeg 2014-04-05).

<https://blog.solidariteit.co.za/inflasie-wat-is-dit-nou-eintlik-deel-1/> (Geraadpleeg 2014-04-06).

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2014/speech/speech.pdf> (Geraadpleeg 2014-04-06).

http://www.nwu.ac.za/sites/www.nwu.ac.za/files/files/per/issuepages/1998volume1nr1/1998x1x_Pienaar_artikelpdf (Geraadpleeg 2014-04-13).

<http://www.businessdictionary.com/definition/accountability.html#ixzz33y9Th6R7> (Geraadpleeg 2014-06-07).

<http://www.investopedia.com/terms/f/fiduciary.asp> (Geraadpleeg 2014-06-08).

<http://dictionary.reference.com/browse/fiduciary> (Geraadpleeg 2014-06-08).

<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/fiduciary> (Geraadpleeg 2014-06-08).

<http://thelawdictionary.org/legality/> (Geraadpleeg 2014-06-08).

<http://www.businessdictionary.com/definition/legality.html#ixzz343mxZ7nA> (Geraadpleeg 2014-06-08).

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/reality> (Geraadpleeg 2014-06-16)

<http://en.wikipedia.org/wiki/Reality> (Geraadpleeg 2014-06-16).

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/epistemology> (Geraadpleeg 2014-06-16).

http://www.ubuntu.gov.za/index.php/component/docman/doc_download/47-delegering-van-gesag-new?Itemid=57 (Geraadpleeg 2014-06-16).

<http://plato.stanford.edu/entries/epistemology/> (Geraadpleeg 2014-06-16).

<http://www.rep.routledge.com/article/P059> (Geraadpleeg 2014-06-16).

<http://pespmc1.vub.ac.be/EPISTEMI.html> (Geraadpleeg 2014-06-16).

<http://www.gotquestions.org/Afrikaans/absolute-waarheid.html> (Geraadpleeg 2014-06-18).

<http://af.wikipedia.org/wiki/Werklikheid> (Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/reality> (Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://www.hts.org.za/index.php/HTS/article/viewFile/2213/4027> (Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://en.wikipedia.org/wiki/Reality> (Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://en.wikipedia.org/wiki/Knowledge> (Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/knowledge>
(Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://www.businessdictionary.com/definition/knowledge.html#ixzz35HXJQMy>
(Geraadpleeg 2014-06-21).

<http://www.businessdictionary.com/definition/knowledge.html> (Geraadpleeg 2014-06-21).

http://www.mervynking.co.za/downloads/CD_King2.pdf (Geraadpleeg 2014-07-27)

<http://sociology.about.com/od/Types-of-Samples/a/Purposive-Sample.html>
(Geraadpleeg 2015-03-31)

http://www.up.ac.za/media/shared/6/ZP_Files/Education/Ethics/code_ethics_research-rt429-99.zp39020.pdf (Geraadpleeg 2015-03-31).

<http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php#explained>
(Geraadpleeg 2015-03-31).

<http://dissertation.laerd.com/purposive-sampling.php#expert> (Geraadpleeg 2015-03-31).

<http://www.businessdictionary.com/definition/financial-management.html>
(Business Dictionary) (Geraadpleeg 2015-04-02).

<http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html> (Geraadpleeg 2015-04-02).

http://www.nwk.co.za:8080/nwkgroup/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=47&lang=af (Geraadpleeg 2015-04-05).

<http://johanbeckmann.blogspot.com/2011/08/wet-op-nasionale-onderwysbeleid.html>
(Geraadpleeg 2015-04-05).

<http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/1800/07chapter3.pdf> (Geraadpleeg 2015-04-07).

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20materials/Fiske.pdf> (Geraadpleeg 2015-04-15).

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120275e.pdf> (Geraadpleeg 2015-04-15).

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20materials/Braysummary.pdf> (Geraadpleeg 2015-04-15)

http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/circular_16_of_2010.pdf
(Geraadpleeg 2015-04-29).

<http://www.businessdictionary.com/definition/fiduciary.html> (Geraadpleeg 2015-05-04).

<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/government/sgb.html> (Geraadpleeg 2015-05-17).

<http://www.sajournalofeducation.co.za/index.php/saje/article/viewArticle/67f> (Geraadpleeg 2015-05-17).

<http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap14/03.html> (Geraadpleeg 2015-05-18).

http://www.fedsas.org.za/downloads/22_10_20_TOEWYSING%20VAN%20BETALINGS%20MET%20BETREKKING%20TOT%20SKOOL-%20EN%20KOSHUISGELD.pdf (Geraadpleeg 2015-05-19).

<http://wced.school.za/documents/Financial-Manual-schools/Basiese-Finansiele-Handleiding-Skole-ver2.pdf> (Geraadpleeg 2015-05-19).

<http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/29222/04chapter4.pdf?sequence=5> (Geraadpleeg 2015-05-19).

http://www.fedsas.org.za/downloads/8_28_26_Rente%20op%20agterstallige%20skoolgeld.pdf (Geraadpleeg 2015-05-19).

http://cnx.org/contents/a56d4565-b26a-451e-b61c-5997bb51afb8@1/Financial_Management_of_School (Geraadpleeg 2015-05-19).

http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/circular_16_of_2010.pdf (Geraadpleeg 2015-05-19).

<https://www.translegal.com/legal-english-dictionary/> (Geraadpleeg 2015-06-01).

http://dspace.nwu.ac.za/bitstream/handle/10394/1999/1998x1x_Pienaar_artikelpdf?sequence=3 (Geraadpleeg 2015-06-14).

<http://www.fedsas.org.za/english/Default.aspx?post=true> (Geraadpleeg 2015-07-26).

http://jet.org.za/publications/research/Roberts_District_Development.pdf (Geraadpleeg 2015-08-05).

http://jet.org.za/publications/research/Roberts_DistrictDevelopment.pdf (Geraadpleeg 2015-08-06).

<http://www.iodsa.co.za/?kingIII> (Geraadpleeg 2015-12-07).

http://www.fedsas.org.za/Downloads/GOEIE_PRAKTYKSKODE%20VIR%20DIE%20NASIONAL%20RAAD%20VAN%20FEDSAS.pdf (Geraadpleeg 2015-12-07).

<http://www.naspers-reports.com/2015/afrikaans/pdf/king-3.pdf> (Geraadpleeg 2015-12-07).

<https://af.wikipedia.org/wiki/Reg> (Geraadpleeg 2015-12-11).

<http://www.litnet.co.za/transnasionale-konteks-in-die-regspraak-van-die-konstitusionele-hof-in-suid-afrika/> (Geraadpleeg 2015-12-15).

<http://www.businessdictionary.com/definition/policy.html> (Geraadpleeg 2015-12-15).
<https://en.wikipedia.org/wiki/Policy> (Geraadpleeg 2015-12-15).

http://www.nwu.ac.za/files/images/1998x1x_Pienaar_artikelpdf (Geraadpleeg 2015-12-17).

http://www.up.ac.za/af/faculty-of-economic-and-management-sciences/news/post_1592548-king-iii-report-on-governance-released (Geraadpleeg 2015-12-19)

http://www.fedsas.org.za/downloads/21_15_6_Finansiële-%20en%20Batebestuur%20in%20Openbare%20Skole.pdf (Geraadpleeg 2015-12-19).

<http://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/guidelines/Accounting%20Officers%20Guide%20to%20the%20PFMA.pdf> (Geraadpleeg 2016-01-12).

<http://af.w3dictionary.org/index.php?q=desentralisasie> (Geraadpleeg 2016-01-12).

www.ubuntu.gov.za/index.php/.../doc.../47-delegering-van-gesag-new? (Geraadpleeg 2016-01-14).

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/review/chapter%205.pdf> (Geraadpleeg 2016-01-14).

<http://dictionary.reference.com/browse/responsibility> (Geraadpleeg 2016-02-13).

<http://www.businessdictionary.com/definition/responsibility.html> (Geraadpleeg 2016-02-13).

http://faculty.babson.edu/krollag/org_site/org_theory/Scott_articles/burrell_morgan.html (Geraadpleeg 2016-02-14).

<http://www.gcis.gov.za/content/about-us/chief-directorates/fin-scm-aux> (Geraadpleeg 2016-04-02).

www.fedsas.org.za (Geraadpleeg 2016-03-04).

<http://www.education.gpg.gov.za/Document5/Documents/Learning%20and%20Teaching%20Support%20Material%20Policy.PDF> (Geraadpleeg 2016-05-02).

http://www.education.gpg.gov.za/Learners/Documents/LTSM_CATALOGUING_POLICY.pdf (Geraadpleeg 2016-05-02).

<http://www.education.gov.za/Newsroom/MediaReleases/tabid/347/ctl/Details/mid/1814/ItemID/3272/Default.aspx> (Geraadpleeg 2016-05-11).

<http://www.businessdictionary.com/definition/epistemology.html> (Geraadpleeg 2016-05-18).

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (Geraadpleeg 2017-01-05).

<http://www.hud.ac.uk/hhs/research/template-analysis/technique/themes-and-codes/> (Geraadpleeg 2017-03-12).

http://www.analytictech.com/mb870/readings/ryan-bernard_techniques_to_identify_themes_in.htm (Geraadpleeg 2017-03-12).

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2017/review/FullBR.pdf> (Geraadpleeg 2017-05-20).

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2016/guides/2016%20Budget%20Highlights%20Card.pdf> (Geraadpleeg 2017-05-21).

<http://www.treasury.gov.za/publications/igfr/2015/prov/03.%20Chapter%203%20-%20Education.pdf> (Geraadpleeg 2017-05-21).

<http://www.businessdictionary.com/definition/asset.html> (Geraadpleeg 2017-05-23).

<http://www.investopedia.com/terms/a/asset.asp> (Geraadpleeg 2017-05-23).

<http://www.accountingcoach.com/terms/A/assets> (Geraadpleeg 2017-05-23).

<http://www.businessdictionary.com/definition/asset.html> (Geraadpleeg 2017-05-23).

<https://www.lawinsider.com/clause/enforceable-obligation> (Geraadpleeg 2017-05-23).

https://www.jstor.org/stable/4545389?seq=1#page_scan_tab_contents (Geraadpleeg 2017-05-23)

Suid Afrikaanse Onderwys Unie (SAOU). 2011. *Handleiding vir skoolbestuur*.
<https://www.msmonline.co.za/> (Geraadpleeg 2017-05-23)

http://www.nexia-sabt.co.za/wp-content/uploads/2016/11/SABTip_October_2016_KingIV.pdf (Geraadpleeg 2017-05-23).

<https://www.bdo.co.za/en-za/insights/2016/report/king-iv-aims-to-broaden-adoption-of-good-corporate-governance-by-all-businesses> (Geraadpleeg 2017-05-23).

- Mellet, S. 2013. *Die delegasie van bevoegdhede*. FEDSAS www.fedsas.org.za(Geraadpleeg 2016-03-27).
- Mellet, S. 2014. FEDSAS comments on Draft National Policy for the Provision and Management of Learning and Teaching Support Material. www.fedsas.org (Geraadpleeg 2016-03-27)
- Mestry, R. 2006b. *The functions of school governing bodies in managing school finances*. SA Journal of Education, volume 26, No.1. <<http://www.sajournalofeducation.co.za/index.php/saje/article/viewArticle/67f>> (Geraadpleeg 2015-05-17).
- Pienaar, G.J. 1998. *Regspersone as Staatsorgane en Nie-staatsorgane Ingevolge die Grondwet*. PER/PELJ 1998(1)1.
http://www.nwu.ac.za/sites/www.nwu.ac.za/files/files/p-per/issuepages/1998volume1nr1/1998x1x_Pienaar_artikel.pdf Geraadpleeg 2014-04-13
- Roberts, J. 2001. *District development: the new hope for educational reform*. Paper presented at a conference of the District Development Support Program (DDSP), Research Triangle Institute, Johannesburg, 2001.
(http://jet.org.za/publications/research/Roberts_District_Development.pdf Geraadpleeg 2015-08-06)