

1. Waar lê die probleem?

Afrikaanse openbare skole is uitnemende instellings wat oor jare deur onderwysers, ouers en kinders se toewyding, en met geld uit die skoolgemeenskap se sakke, ontwikkel is. Goeie bestuur, ouerbetrokkenheid en versigtige finansiële beplanning maak dit steeds vir Afrikaanse skole moontlik om nuwe klasse te bou, fasiliteite te ontwikkel en ekstra personeel aan te stel, ter wille van gehalte-onderrig.

Die staat se subsidie aan skole maak jaarliks 'n kleiner deel van skoolbegrotings uit, verpligte kwytskeldings van skoolgeld word meer en voorskrifte van die onderwysdepartement neem toe. Planne om weg te doen met enkelmedium Afrikaanse skole, inmenging in skole se beleid, voorskrifte oor skoolname en -embleme, en politieke manipulasie, lei daartoe dat die voortbestaan van Afrikaanse openbare skole onder druk verkeer.

Die konstitusionele hof se uitspraak oor toelatingsregulasies in Gauteng op 20 Mei 2016 plaas 'n verdere beperking op skoolbeheerliggame – en gemeenskappe – se invloed op die onderwys van hul kinders in openbare skole. Die finale sê oor skole se voedingsareas, kriteria vir toelating en kapasiteit is nou in die hande van die LUR, mnr. Lesufi.

Die Skolewet beskerm wel beheerliggame se reg om die skool se bates te bestuur. Dit plaas selfs 'n verantwoordelikheid op beheerliggame om alles binne hul vermoë te doen om die skool se bronne aan te vul. Wysigings aan die Skolewet in 2012 verplig skole egter om die LUR se toestemming te kry vir aanwending van fondse en vervreemding van enige bates, ongeag of dit met ouers se geld gekoop is. Afrikaanse ouergemeenskappe raak toenemend teësinnig om geld in die skoolrekening te stort, al wil hulle steeds graag die skool/ Afrikaanse onderwys help.

2. Internasionale tendense in onderwysvoorsiening

In verskeie lande met suksesvolle onderwysstelsels word steeds meer magte en verantwoordelikhede na skole afgewentel. In sy boek *Megatrends* (1990) voorspel Naisbitt bepaalde tendense wat die afgelope twee dekades duidelik in onderwys is:

- Desentralisering van onderwys, met openbare skole wat grootliks selfstandig bedryf word, binne 'n vasgestelde raamwerk vir aanspreeklikheid.
- Ongeëwenaarde fokus om gehalte onderrig aan almal te verskaf (UNESCO).
- Toenemende betrokkenheid van gemeenskappe en ouers om deel van die verantwoordelikheid vir onderwys te dra.
- Onderskeid tussen 'openbare' en 'privaat skole' vervaag a.g.v. groeiende betrokkenheid van die privaatsektor in openbare onderwys a.g.v. minder staatshulp of aktiewe instaatstelling van nieregerings-skoolondersteuningsdienste.

Volgens die Wêreldbank-verslag (Ball & Youdell, 2009) hou direkte finansiering van skole verskeie voordele in: dit laat skole toe om hul eie hulpbronne volgens behoefte te bestuur, stimuleer innovering en verhoog aanspreeklikheid. Internasionaal is dit 'n bewese feit dat die gehalte van private onderrig hoër is as openbare onderrig – teen verminderde staatsonkoste (Caldwell & Spinks, 2007; Corbett, 2015).

2.1 Staatsbefondsde, selfbestuurde skole in Westerse lande

Dertig jaar gelede het Australië en Kanada die voortou geneem met selfbestuurde skole deur die kapasiteit en kundigheid van die privaat sektor in te span om openbare skole meer effektief te maak. Brittanje het gevolg met gesubsidieerde/ "*grant maintained*" skole. Hierdie skole word met 'n vaste subsidie per leerder, d.m.v. 'n koeponstelsel, gefinansier. Die staatsubsidie volg 'n leerder waar hy/sy ook al skoolgaan. Koeponstelsels bevorder mededinging, gee ouers 'n keuse van skole en stel privaat skole in staat om ook staatsubsidie te ontvang.

Die VSA se vrye- / "*charter*"-skole laat maatskappye met 'n winsoogmerk toe om 'n openbare skool oor te neem en te bestuur, terwyl hulle steeds staatsubsidie ontvang. Breë kurrikulumdoelwitte word deur die regering bepaal, terwyl skole aanspreeklik is vir akademiese resultate.

Groter selfstandigheid op skoolvlak vorm deel van suksesvolle omkeerstrategieë in onderpresterende skole. Skole se prestasie het betekenisvol verhoog sodra hulle die vryheid het om self te besluit oor aanstellings en hernuwing van kontrakte, erkenning vir personeelprestasie, die akademiese program en toewysing van bronne.

2.2 Privatisering van Oos-Europese onderrigstelsels

Na die val van kommunisme in Oos-Europa is daar wegbeweeg van staatsbeheerde, staatsbefondsde skole na 'n meer gedentraliseerde onderwysstelsel. Beperkte staatshulp verplig openbare skole om – ter wille van oorlewing – meer entrepreneurs te dink. Fondsinsamelings en heffing van skoolgeld is deesdae algemene praktyk, hoewel dit nie altyd wettig is nie. Skoolgeld word steeds gesien as 'n beperking op vrye toegang tot onderwys. Informele betalings van skoolgeld skep egter geleentheid vir korrupsie, want deursigtigheid is beperk en owerhede kan skole nie verantwoordbaar hou vir gesonde bestuur van fondse nie.

2.3 Privatisering van openbare onderwys in Afrika

In die meeste Afrikalande is openbare fondse beperk, die vraag na plek in skole oorskrei die aanbod by verre en die gehalte van onderrig hou groot uitdagings in (UNESCO, 2008). Globalisering en vryemarkkragte plaas druk op regerings om effektiwiteit van onderwysstelsels te verbeter.

Hoewel die staat onderwys gedeeltelik subsidieer, speel privaat organisasies 'n bepalende rol in voorsiening van gehalte onderwys in Afrika. In lande soos Kenia en Uganda speel gemeenskapskole 'n groot rol in voorsiening van onderwys aan arm gemeenskappe. Vennootskappe met besighede en agentskapsooreenkomste (social franchises) dra by tot gehalte onderrig. Ander private diensverskaffers sluit in geloofsorganisasies, plaaslike gemeenskappe, nie-regeringsorganisasies (NGO's) en private maatskappye met winsoogmerke.

Sommige regerings vrees dat privatisering staatsbeheer sal beperk en dat leerders na gehalte skole sal stroom, met die gevolg dat disfunksionele staatskole onderbenut en verder agterbly. Dit lei tot politieke inmenging in skole en pogings tot sentralisering van 'n oneffektiewe openbare onderwysstelsel.

3. Faktore wat privatisering van Afrikaanse openbare skole in die hand werk

3.1 Regsraamwerk vir befondsing van openbare skole in SA

- Die SA Grondwet, No. 108 van 1996
- Die SA Skolewet, No. 84 van 1996 (soos gewysig)
- Nasionale Norme en Standaarde vir Skoolbefondsing, 2006

- Presedente geskep deur hofuitsprake

3.2 Faktore wat privatisering van Afrikaanse openbare skole in die hand werk

3.2.1 Onvoldoende staatsubsidie en -posvoorsiening

3.2.2 Skoolgeldvrystellings

3.2.3 Styging in uitgawes van openbare skole

3.2.4 Strewe na gehalte onderwys

3.2.5 Unieke skoolkarakter, -kultuur en -taal.

3.2.6 Selfbestuur en outonomie

3.2.1. Onvoldoende staatsubsidie en posvoorsiening

Politieke doelwitte vir regstelling, toegang en herverspreiding van bronne, bring mee dat staatsbefondsing en posvoorsiening in openbare skole drasties verskil. Die Nasionale Norme en Standaard vir Skoolbefondsing (NNSSF) verdeel skole in vyf kwintiele. Kwintiel 1-3 skole is die armste skole en hef geen skoolgeld nie. 'n Totaal van 87% van alle openbare skole is tans “no-fee”-skole (Motchekga, 2016), en ontvang in 2016 'n minimum van R 1 177 per leerder per jaar van die staat. “Bevoordeelde”, kwintiel 5-skole ontvang staatsubsidie van R204 per leerder per jaar in 2016. Die staatsubsidie maak gemiddeld 3,6% van kwintiel 5-hoërskole se begrotings uit. Feitlik alle Afrikaanse skole is kwintiel 5-skole.

Ten einde beheerliggame in staat te stel om hul finansiële verpligtinge na te kom, plaas die Skolewet, art. 36(1), die verantwoordelikheid op skoolbeheerliggame om *“alle redelike maatreëls binne hul vermoë [te] 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.”*

3.2.2. Skoolgeldvrystellings

Daar rus 'n wetlike verpligting op skole om leerders wat dit nie kan bekostig nie, kwyt te skeld van betaling van skoolgeld. Skole word minimaal (in sommige provinsies, glad nie) deur die staat vergoed vir kwytskeldings.

In 2011 (die eerste jaar dat terugbetalings vir kwytskeldings betaalbaar geword het) het Gauteng se onderwysdepartement vergeet om daarvoor te begroot. Na besware, is R14 miljoen beskikbaar gestel. In 2016 is terugbetaling vir kwytskeldings wel ingesluit in mnr. Lesufi se begroting van R39 miljard vir Gauteng (wat 58% meer is as 2011 se begroting van R22,5 miljard) – R 13 miljoen!

Voorbeelde van terugbetalings vir kwytskeldings in Gauteng (FEDSAS, 2013):

Bedrag kwytgeskeld	Persentasie van skoolbegroting	Terugbetaling ontvang	Persentasie v bedrag kwytgeskeld
R 1 231 453,00	19,4%	R 14 348,00	1,2%
R 1 823 008,00	24,0%	R 51 376,66	2,8%
R 620 959,16	26,6%	R 26 708,78	4,3%

Die jaarlikse toename in onbetaalde skoolgeld, onvoldoende kompensasië vir kwytskeldings vanaf die staat, en uitsluiting van kwintiel 5-skole van ander staatsgesubsidieerde ontwikkelingsprogramme, plaas groot druk op Afrikaanse skole om wesenlike bedrae uit privaat befondsing te bekom om steeds gehalte onderrig te kan aanbied. Na 22 jaar van ANC bewind, skryf die Gautengse LUR vir onderwys goeie skole se uitmuntende prestasie egter steeds aan “onbillike bevoordeling” toe.

3.2.3. Styging in uitgawes van openbare skole

Afrikaanse skole is afhanklik van skoolgeld om te oorleef. ’n Gemiddelde hoërskool se munisipale rekening is meer as die skool se totale staatsubsidie. Die gemiddelde skool spandeer ongeveer 5% van hul inkomste op munisipale dienste, terwyl die staatsubsidie van hoërskole 3,6% van die totale begroting is (Deacon, 2014).

Skole se heel grootste uitgawe is salarisse van addisionele personeel in diens van skoolbeheerliggame. Ontwikkeling en instandhouding van skoolgeboue en terrein is tweede op die lys.

Daar word van leerders in kwintiel 5-skole se ouers verwag om die grootste deel van die koste van onderwysvoorsiening self te dra. Skole is tans in die moeilike posisie dat hulle nie kan aanhou

om skoolgeld te verhoog om uitgawes te dek nie, omdat meer ouers dan bloot vir kwytstelling kwalifiseer.

Die staat se “*pro-poor*”-beleid sluit skoolgeld-skole pertinent uit van spesiale staatsgesubsidieerde programme. Gesubsidieerde programme waarvan kwintiel 4- en 5-skole in Gauteng uitgesluit is:

- Leerdervoer: R535 miljoen
- Voedingskema: R817miljoen
- Skoolondersteuningsprogram: R74 miljoen
- Skoolveiligheid en –patrollies: R132 miljoen
- Ouerondersteuning en –opleiding: R24 miljoen
- Jaarlikse omvattende herstel en vernuwing van 70 ‘township’ -skole
- Inligtings- en rekenaartegnologieprogram: R1 062 miljoen. (*Lesufi moedig leerders van kwintiel 4- en 5-skole aan om hul eie tablette skool toe te bring.*)

3.2.4. Gehalte onderwys

Kapitaalverbeterings ter wille van gehalte onderrig, bv. aanbou van klaskamers/ musiek-/rekenaarsentrums en ontwikkeling van sportfasiliteite is ten volle afhanklik van privaat befondsing. Skoolbeheerliggame is egter deesdae teësinnig om noodsaaklike klaskamers aan te bou a.g.v. die risiko dat die onderwysdepartement die skool kan verplig om meer klasse in te neem, eerder as om klasgroepe klein te hou vir beter onderrig. Die onlangse uitspraak van die konstitusionele hof in die saak van FEDSAS vs die LUR vir Onderwys in Gauteng (Mei 2016) magtig inderdaad die onderwysdepartement om skoolbeleid ter syde te stel.

Ontwikkelings wat deur privaat entiteite bv. trusts of MSW’s, op eiendom naby die skool gedoen word, en aan die skool beskikbaar gestel word om kapasiteit te verbeter, hou nie dieselfde risiko in nie.

3.2.5. Unieke skoolkarakter, -kultuur en – taal.

Druk op Afrikaanse skole om Engelse leerders toe te laat, het tot gevolg dat daar in 2014 net 168 skole uit die 2 070 openbare skole in Gauteng was wat nog in Afrikaans onderrig aangebied het. (DBE SNAP survey, 2014).

Art 29(2) van die Grondwet maak wel voorsiening vir openbare skole in spesifieke kultuur-, geloof- en taalgemeenskappe. In SA se heterogene gemeenskap kan aan hierdie grondwetlike regte voldoen word, deur 'n gedesentraliseerde onderwysstelsel wat gehoor gee aan voorkeure van ouers en gemeenskappe (Malan, 2010). Dit is veral moontlik waar openbare skole primêr deur ouers se bydraes en skenkings uit 'n spesifieke kultuur/ taalgemeenskap befonds word.

3.2.6. Selfbestuur en outonomie

Ingevolge art 15 van die SASW is elke openbare skool 'n regspersoon. Die beheer van 'n skool is ingevolge art 16 in die skoolbeheerliggaam gesetel – waarvan die grootste komponent ouers is. Elke skool as regspersoon het "n beskermingswaardige identiteit, integriteit en eiendomsbesitreg, wat 'n sekere mate van selfbestuur toelaat. Niemand mag sonder toestemming of uitdruklike wetsmagtiging daarop inbreuk maak nie.

Hoewel die grondwetlike ruimte bestaan vir selfstandige openbare skole, beperk voorskrifte en vereistes van onderwysowerhede beheerliggame se besluitnemingsmag in praktyk. Beheer en bestuur van finansies, eiendom en bates van die skool is 'n funksie van die skoolbeheerliggaam, maar sentralisering van mag en staatsinmenging vreet skole se outonomie weg (Malan, 2014). Bydraes van Afrikaanse ouers / skoolgemeenskappe is verantwoordelik vir meer as 80% van skole se begrotings, maar ouers ervaar dikwels 'n verlies aan beheer oor die toewysing van fondse sodra hul geld in die skoolrekening inbetaal word.

Die Skolewet maak wel voorsiening vir beheerliggame om finansiële beleid te bepaal, maar beperk hul uitvoerende vermoë deur artikel 36 en 58A (soos gewysig in 2012). Volgens art 36 (2) mag 'n beheerliggaam nie sonder die skriftelike goedkeuring van die LUR 'n lenings- of oortrekkingsooreenkoms aangaan ten einde die skoolfonds aan te vul nie, of vaste eiendom van 'n skool uithuur, beswaar, omskep of verander nie en geen persoon mag enige bates van 'n openbare skool vervreem sonder die skriftelike goedkeuring van die LUR nie (Art 58A(2)).

4. Strategie vir Afrikaanse skole

Skole se behoefte aan befondsing om beperkte staatsubsidie aan te vul, is die dryfveer vir toenemende privatisering en selfstandigheid van Afrikaanse openbare skole. Die negatiewe impak van 'n oneffektiewe, verpolitiseerde burokrasie op funksionele skole, kan teëgewerk word deur skoolgemeenskappe minder afhanklik van die staat te maak.

Die plan van aksie is tweeledig: aan die een kant is daar regulatoriese kwessies waarvoor daar deurlopend druk op die regering geplaas moet word deur organsasies soos Solidariteit, Afriforum, FEDSAS, die SAOU en politieke partye, nl:

- Delegering van magte aan skole met bewese rekord van goeie bestuur.
- Finansier skole met 'n koeponstelsel – geld volg die leerder.
- Billike vergoeding vir skoolgeldvrystellings moet formeel gereguleer word.

Aan die ander kant is daar strategieë wat Afrikaanse skole en gemeenskappe binne die bestaande regsraamwerk kan doen om hul inkomste aan te vul en selfstandigheid te vergroot, nl:

- Betrek besighede by skole met wedersyds voordelige projekte.
- Skep 'n volhoubare inkomste-stroom.
- Gebruik onafhanklike regsentiteite soos trusts om outonomie te bewerkstellig.
- Bestuur skenkersverhoudinge en kommunikeer gereeld oor aanwending van fondse na borge.
- Befondsingsvennote moet die skool se visie en waardes deel.

4.1 Delegering van magte aan skole met bewese rekord van goeie bestuur.

Die fokus van onderwysdepartemente moet op resultate, eerder as insette, wees. In plaas van 'n eenvormige stelsel, sal 'n gedifferensieerde benadering meer produktief wees. Sterk kontrolemaatreëls en voorskrifte mag nodig wees in skole wat sukkel, om te verseker dat effektiewe onderrig plaasvind. Skole met 'n bewese rekord van goeie bestuur en gehalte onderrig se mag om hulself te bestuur en vereiste verslagdoening moet egter dienooreenkomstig aangepas word. Riglyne vir prestasie kan wel sentraal gestel word, maar goeie skole moet dan toegelaat word om selfstandig te funksioneer (Soga, 2004). Meer departementele tyd en bronne kan so losgemaak word om sukkelende skole te ondersteun.

4.2 Finansier skole met 'n koeponstelsel – geld volg die leerder.

Gelyke befondsing per leerder, ongeag in watter skool hy/sy is. 'n Koeponstelsel waar die toelaag 'n leerder volg, sal die ingewikkelde stelsel van staatsbefondsing aansienlik vereenvoudig en gesonde kompetisie tussen openbare skole aanmoedig.

4.3 Billike vergoeding vir skoolgeldvrystellings moet formeel gereguleer word.

Terugbetaling vir kwytskeldings gebaseer op beskikbaarheid van fondse en die gesindheid van provinsiale owerhede kan vereenvoudig word deur 'n koeponstelsel. Elke leerder word met 'n vasgestelde bedrag gesubsidieer, ongeag watter skool hy/sy kies om by te woon.

4.4 Betrek privaat besighede in befondsing van skole d.m.v. wedersydse voordelige projekte.

Deur die koopkrag van 'n skoolgemeenskap te kanaliseer, kan 'n volhoubare inkomstestroom geskep word, sonder om meer geld van ouers te vra. Gesamentlike ondernemings met winsgerigte besighede beteken lae-risiko inkomste vir die skool, en hou terselfdertyd bemarkingswaarde vir besighede in. In ruil vir 'n persentasie van die wins, kan besighede die skool se naam te gebruik om verkope aan te moedig/ kliënte te trek. (*Woolworths se "My School"-projek is 'n praktiese voorbeeld van 'n aktiewe vennootskap tussen besigheid en skole, waardeur skole 'n maandelikse inkomste verdien op grond van geregistreerde lede se aankope. Sukses van die vennootskap berus op effektiewe administrasie, gereelde terugvoer en wedersydse voordeel van die ooreenkoms.*)

4.5 Skep 'n volhoubare inkomste-stroom

Baie skole beskou fondsinsameling as 'n eenmalige geleentheid bv. 'n skoolkermis, gholfdag of musiekkonsert. Hierdie geleenthede lewer wel soms goeie opbrengste, maar die moeite-opbrengs-verhouding is hoog. Projekte wat gereelde, volhoubare inkomste kan verseker, bv. maandelikse alumni klub-ledegeld, verhuring van skoolfasiliteite, verkoop van advertensieruimte by sportgeleenthede/ skoolheinings/ op tablette moet beslis ook aangepak word. Gebruik van tegnologie in onderrig kan nuwe geleenthede skep om inkomste te genereer.

Die skoolbeheerliggaam moet 'n skool se fondsinsamelingstrategie bepaal, toepaslike beleid in plek stel en verseker dat wetlike vereistes nagekom word. Fondsinsamelingkomitees moet weet wat hul doel is en 'n duidelike mandaat hê vir die aard en omvang van hul aktiwiteite.

4.6 Gebruik onafhanklike regsentiteite om addisionele fondse te bestuur

Skoolgemeenskappe kan meer beheer oor fondse behou in wat belang van onderwys ingesamel word, deur skenkings en fondsinsamelings anders te bestuur. Deur die gebruik van onafhanklike entiteite om fondse na die skool te kanaliseer, kan gemeenskapsfondse steeds tot die beskikking van die skool wees, terwyl beheer en eienaarskap van die bates vir Afrikaanse onderwys behou word. Bestuur van gemeenskapsfondse deur verenigings, trusts of MSW's, kan voorskriftelikheid van verpolitiseerde onderwysowerhede effektief teëwerk. Die stigtingsdokumente van onafhanklike regsentiteite soos trusts en MSW's, moet versigtig bewoord word om funksionariesse in staat te stel om aktiwiteite volhoubaar en verantwoordelik, in belang van die Afrikaanse skoolgemeenskap, te bestuur.

Kapitaalprojekte om skole se kapasiteit te uit te brei of fasiliteite te ontwikkel, hoef nie noodwendig op die skoolterrein gedoen te word nie. Waar ontwikkeling deur onafhanklike befonders op aangrensende eiendom gedoen word, en tot die skool se beskikking gestel word, word eiendomsreg behou en die risiko vir gedwonge toelatings, strydig met die beheerliggaam se beleid, word beperk.

4.7 Bestuur skenkersverhoudinge

Dit is belangrik dat Afrikaanse skole se fondsinsamelingsvennote en borge die skool se visie, waardes en doelwitte ondersteun. Beste belang van die leerders moet altyd prioriteit geniet. Skole se formele kommunikasie met skenkers moet deurlopend gemeenskaplike doelwitte en suksesse beklemtoon. Fondse wat ingesamel / geskenk is vir 'n bepaalde doel móét spesifiek vir daardie doel aangewend word. Die skoolhoof moet 'n sigbare vennoot in fondsinsamelingsprojekte wees. Lae fondsinsameling-koste-ratio's en voldoening aan wetlike vereistes is bepalend vir verantwoordelike fondsinsameling.

5. Samevattend

Die toewyding van alle partye in die onderwys het in die verlede bygedra tot die besondere standaard van Afrikaanse skole in Suid-Afrika. Om daardie standaard vir toekomstige geslagte te behou en uit te bou, is dit nodig dat skoolgemeenskappe op 'n nuwe manier voortbou op hierdie tradisie van betrokkenheid, ywer en vrygewigheid.

Melanie Buys

076 850 3157