

# 'n Vergelykende ondersoek na die aard en rol van onderwysbeheer in die onderwysstelsels van die BRICS-lande

*A comparative study of the nature and role of education governance in the education systems of the BRICS countries*

## DEON VOS

Fakulteit Opvoedkunde  
Noordwes-Universiteit, Potchefstroom  
E-pos: Deon.Vos@nwu.ac.za



Deon Vos



Louw de Beer

## LOUW DE BEER

Fakulteit Opvoedkunde  
Noordwes-Universiteit, Potchefstroom  
E-pos: Louw.deBeer@nwu.ac.za

**DEON VOS** het onder meer die kwalifikasies MEd (*Cum Laude*) en PhD (*Kategorie A*) aan die Noordwes-Universiteit, Potchefstroomkampus behaal. Na 'n loopbaan in die onderwys agtereenvolgend as onderwyser, departementshoof en later adjunkhoof en hoof het hy in 2016 die betrekking as Senior Lektor aan die Fakulteit Opvoedkunde se Skool vir Professionele Studies aan die Noordwes-Universiteit se Potchefstroomkampus aanvaar. Dr Vos se navorsingsfokus is Onderwysbestuur en -leierskap, asook Vergelykende Opvoedkunde.

**DEON VOS** obtained the degrees of MEd (*Cum Laude*) as well as PhD (*Category A*) at the North-West University's Potchefstroom Campus. Following a career in teaching successively as teacher, head of department and later deputy principal and principal he accepted a position as senior lecturer in 2016 at the North-West University's (Potchefstroom Campus) Faculty of Education in the School of Professional Studies. Dr Vos's research focus is Education Management and Leadership, as well as Comparative Education.

**LOUW DE BEER** behaal die graad MEd Onderwys Leierskap aan die Universiteit van Pretoria en 'n PhD aan die Noordwes-Universiteit se Potchefstroomkampus. Na 'n aanvanklike loopbaan as wiskundeonderwyser, departementshoof en later adjunkhoof aanvaar hy in 2013 'n lektoraat in die Fakulteit Opvoedkunde se Skool vir Professionele Studies aan die Noordwes-Universiteit (Potchefstroomkampus). Dr de Beer se navorsingsfokus is Internasionale Vergelykende Opvoedkunde en onderwysstelsels van die BRICS organisasie.

**LOUW DE BEER** obtained the degree of MEd Education Leadership at the University of Pretoria and a PhD at North-West University, Potchefstroom Campus. Following a career in teaching as math teacher, head of department and deputy head he accepted a position as lecturer in the Faculty of Education's School of Professional Studies at the North-West University's Potchefstroom Campus in 2013. Dr de Beer's research focus is International Comparative Education and Education Systems of the BRICS organization.

**ABSTRACT*****A comparative study of the nature and role of education governance in the education systems of the BRICS countries***

*The aim of this study is to determine how the nature and role of education governance of the five BRICS countries (international organisation consisting of Brazil, Russia, India, China and South Africa) can be to the benefit of one another. In order to achieve this aim research is done, firstly, to determine the nature and role of education governance on national (macro), provincial (meso) and local (micro) levels in the BRICS countries and, secondly, to compare the nature and role of the education governing structures in the BRICS countries. The reason for this comparison of the nature and role of the education governing structures is to formulate lessons to be learned from best practices in the different BRICS countries. These lessons can be to the benefit of all five countries, regarding their education governance. Different sources are used to meet the aims of the study. The literature study consists of a document analysis of acts, policies, articles and government publications. Other relevant literature is also used in the theoretical discussion. The documents that were used contributed to a clear understanding of what kind of education governance is used on the three levels of education governance in the five member states of the BRICS organization. It is also clear that the member states are moving to a more decentralised education governance system and therefore it makes it a more acceptable education system from a democratic point of view. It is also clear that the different role players on all levels of governance must have a clear understanding of what is expected from them; and they must also have the knowledge, skills and attitude to make a meaningful contribution to the effectiveness of the education system. The strong influence of the government and political role players in all the countries under discussion is noteworthy, but the effectiveness or the benefit for the education system of these influences is questioned. It was also noted that where a country was divided into different states, the nature and role of the educational governance structures in the different states were not the same. The reason for this statement is because the different states are governed by different means of governance. At the end of the article it is shown that well established structures exist on the three education governance levels in the five countries and that, although the nature and role of these structures differ from one another, the general ideal is that education must be equally available to all and that there is a lifelong learning opportunity for all.*

**KEY WORDS:** Brazilian education system, BRICS countries education system, Indian education system, local education governance, Russian education system, Chinese education system, South African education system

**TREFWOORDE:** Brasiliaanse onderwysstelsel, BRICS-lande-onderwysstelsel, Indiese onderwysstelsel, onderwysbeheer, plaaslike onderwysbeheer, Russiese onderwysstelsel, Chinese onderwysstelsel, Suid-Afrikaanse onderwysstelsel

**OPSOMMING**

Die doel van hierdie navorsing is om te bepaal hoe die aard en rol van onderwysbeheer in die vyf BRICS-lande (internasionale organisasie wat bestaan uit Brasilië, Rusland, Indië, China en Suid-Afrika) gebruik kan word om mekaar tot voordeel te strek. Ten einde hierdie doel te bereik, word eerstens bepaal wat die aard en rol van onderwysbeheer op nasionale (makro-), provinsiale (meso-) en plaaslike (mikro-)vlak in die BRICS-lande behels en tweedens word die aard en rol van die onderwysbeheerstrukture van die BRICS-lande met mekaar vergelyk.

Die onderlinge vergelyking van die aard en rol van die onderwysbeheerstrukture van die vyf lidlande se onderwysbeheerstelsels het ten doel om lesse wat geleer kan word met betrekking tot beste praktyke in die onderwysbeheerstelsels van die BRICS-lande, te formuleer. Laasgenoemde lesse kan tot voordeel van elke land se onderwysbeheerstelsel strek. Verskeie bronne is geraadpleeg ten einde die doel van die navorsing te bereik. Die literatuurstudie sluit onder andere 'n dokumentalanalise van wetgewings, beleide, artikels en staatspublikasies in. Ander tersaaklike literatuur is ook gebruik as bronne om die teoretiese begroning te staaf. Aan die einde van die artikel word verduidelik dat, in al die lidlande, strukture op die drie onderwysbeheervlakke saamgestel word en dat, hoewel die aard en rol van hierdie onderwysbeheerstrukture van mekaar verskil, die gemeenskaplike ideaal is om gelyke, toeganklike en lewenslange onderwysgeleenthede vir almal beskikbaar te stel.

## 1. INLEIDING

Die BRICS-organisasie (Brasilië, Rusland, Indië, China en Suid-Afrika) het in 2010 tot stand gekom as gevolg van hulle vinnig groeiende industrieë en ekonomieë (Cheng, Gutierrez, Mahajan, Shachmurove & Shahrokhi 2006:143; Schwartzmann, Pinheiro & Pillay 2015). Een van die gemeenskaplike belange van die BRICS-lande is die gehalte van onderwys asook die aard van onderwysbeheer. In al vyf die lidlande word onderwysbeheer op makro-, meso- en mikrovlak aangetref, maar daar bestaan verskille ten opsigte van die aard en rol wat hierdie strukture vervul. In hierdie studie gaan gefokus word op die aard en rol van beheerstrukture op laasgenoemde drie vlakke by primêre en sekondêre onderwys en nie by hoër onderwys nie. Die belangrikheid van die effektiewe funksionering van beheerstrukture op die drie genoemde vlakke is 'n bepalende faktor vir die sukses van 'n onderwysstelsel. Die kennis, vaardighede en gesindhede van alle rolspelers binne die beheerstrukture van 'n onderwysstelsel bepaal tot watter mate die onderwysstelsel effektief funksioneer. Laasgenoemde opmerking beklemtoon die belangrikheid vir die keuse van geskikte funksionaris wat op die drie vlakke van beheer moet funksioneer.

## 2. DOELSTELLINGS VAN DIE NAVORSING

Daar is drie doelstellings wat bereik word in die navorsing en dit sluit die volgende in: eerstens, om die aard en rol van die nasionale (makrovlak), provinsiale (mesovlak) en plaaslike (mikrovlak) onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande te beskryf; tweedens, om die aard en rol van hierdie onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande met mekaar te vergelyk; en laastens, om lesse te leer uit beste praktyke met betrekking tot die aard en rol van onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande.

## 3. PROBLEEMSTELLING EN PROBLEEMVRAE

In verskeie lande heers die kommer dat onderwysbeheer nie na wense funksioneer nie en disfunksionele skole tot gevolg kan hê. Onderwysbeheer funksioneer op drie vlakke (makro-, meso- en mikrovlak) en daar kan beredeneer word dat indien daar nie effektiewe kommunikasie en samewerking tussen die drie vlakke bestaan nie, dit moontlik die disfunksionaliteit van 'n totale onderwysstelsel tot gevolg kan hê. Effektiewe beheer of monitering van die rol en verantwoordelikhede van die onderskeie onderwysbeheerstrukture is 'n verdere vereiste vir 'n suksesvolle onderwysstelsel (Barnes, Brynard & De Wet 2012; Eberhard 2015; Mafora 2013;

Mavuso & Duku 2014; Mncube & Maforo 2013; Xaba 2011). Die probleem is egter verder gesetel in die kennis, vaardighede en vermoëns van elke rolspeleer ten opsigte van sy of haar verantwoordelikheid of rol in die betrokke beheerstruktuur, die samestelling van die beheerstrukture, asook die uitvoering en delegering van pligte. 'n Moontlike oplossing van bogenoemde probleme is gesetel in die beskrywing en kennis van die aard en rol van elke onderwysbeheerstruktuur binne die genoemde drie vlakke, die vergelyking van die beheerstrukture van die vyf lidlande en die lesse wat geleer kan word uit die beste praktyke in die onderwysbeheerstrukture van die BRICS-lande.

Uit die voorafgaande is die volgende drie probleemvrae geformuleer:

1. *Wat is die aard en rol van onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande?*
2. *Hoe vergelyk die aard en rol van onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande met mekaar?*
3. *Watter lesse kan van mekaar se beste praktyke met betrekking tot die aard en rol van onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande geleer word?*

#### **4. METODOLOGIESE VERANTWOORDING**

Om 'n antwoord te vind op bovermelde kwellende vrae is verskillende dokumente geanaliseer (Maree 2008). Voorbeelde van hierdie dokumente is gepubliseerde en ongepubliseerde dokumente, verslae, memorandum, agendas, administratiewe dokumente, briewe, artikels, beleidsdokumente, wetgewings en enige ander tersaaklike dokumente wat hulp kon verleen om die aard en rol van onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande te beskryf en met mekaar te vergelyk. Die meeste van laasgenoemde dokumente is verkry van gepubliseerde artikels en verslae van die onderskeie lande se onderwys- en staatsdepartemente.

Ten einde aan die eerste doelwit van hierdie navorsing te beantwoord, gaan daar in die volgende paragraaf aandag geskenk word aan die aard en rol van onderwysbeheerstrukture op makro-, meso- en mikrovlak in die verskillende BRICS-lande.

#### **5. KONSEPTUELE BEGRONDING**

##### **5.1 Onderwysbeheerstrukture in die BRICS-lande**

Die Federale Republiek van Brasilië, die Russiese Federasie, die Republiek van Indië en die Republiek van China het reeds in 2006 'n samewerkingsorganisasie van lidlande, bekend as "BRIC", gevorm. Die doel van die vorming van hierdie samewerkingsorganisasie was om onderlinge samewerking tussen die lidlande te verkry, aangesien hulle almal tot 'n mindere of meerdere mate deur 'n transformasieproses geraak word. Hierdie transformasieproses vind onder andere op die volgende gebiede plaas: finansies, landbou, arbeid, statistiese dienste, mededingingsektor, gesondheidsdienste, volhoubare ontwikkeling, klimaatsverandering en onderwys. Die mees beduidende en gemeenskaplike ideale van die latere BRICS-lande met betrekking tot die onderwys sluit die volgende kernbegrippe in: gelyke onderwys, toeganklike onderwys, inklusiewe onderwys, kwaliteitonderwys en geleentheid vir lewenslange leer (Dervin & Zajda 2015).

Uit die onderwysstelselteorie blyk dit dat daar 'n duidelik waarneembare ooreenkoms of samehang tussen die regeringstruktuur en die onderwysbeheerstruktuur van daardie land se onderwysbeheerstruktuur bestaan. Daarom is dit vanselfsprekend dat ook in die individuele BRICS-lande die bepaalde regeringstruktuur 'n invloed op die bepaalde onderwysstelsel se

onderwysstruktuur sal hê. Voorbeelde van verskillende regeringstrukture van lande is unie, republiek, federasie en konfederasie, en hierdie regeringstrukture funksioneer hoofsaaklik op 'n gesentraliseerde, gedesentraliseerde of gemengde wyse van beheer in hul onderskeie onderwysstelsels.

'n Uniale regeringstruktuur (ook bekend as 'n “unie”) kom grootliks daarop neer dat dit uit die vereniging van 'n aantal gebiede, groeperings van mense en selfs lande bestaan. Hierdie regeringsbestel bestaan uit 'n nasionale regering met verskillende state wat ten volle ondergeskik aan die nasionale regering is, hoewel sekere sake na die gebiede gedelegeer kan word (Dictionary.com 2017). 'n Regering wat as 'n “republiek” bekendstaan, bestaan uit 'n nasionale regering wat op demokratiese wyse deur die burgers van daardie land verkies is en verantwoordelik is vir alle sake in die bepaalde landsgebied (Dictionary.com 2017). Federale regerings bestaan uit verskillende state wat elk deur 'n eie regering beheer word wat afhandelingsbevoegdheid het oor bepaalde sake, terwyl die federale regering verantwoordelik is vir en afdwingende magte het ten opsigte van die gemeenskaplike sake tussen die verskillende state (Dictionary.com 2017). 'n Konfederale regering bestaan uit die losse verbinding tussen 'n aantal onafhanklike regerings wat 'n konfederasie vorm. Hierdie konfederale regering beskik oor min mag, hoofsaaklik koördinerende verantwoordelikheid, en is ondergeskik aan die verskillende onafhanklike regerings (Dictionary.com 2017).

Die federale regeringstruktuur in Brasilië, Rusland en Indië het 'n beduidende invloed op die aard en rol van hul onderwysbeheerstrukture. Federale beheer is gefokus op die afwenteling van beheer en bevoegdhede aan provinsiale en distriksregerings, maar waar die federale regering steeds oorkoepelende beheer behou (Leonardy 1992). Laasgenoemde lande beskik oor 'n meer gesentraliseerde onderwysbeheerstruktuur wat die beheer van hul onderwysstelsel bepaal. China beskik oor 'n nasionale regering (“People’s Republic of China”), wat hoofsaaklik deur die Kommuniste Party beheer word. Die sterk gesentraliseerde regeringsbestel realiseer ook in die gesentraliseerde onderwysbeheerstelsel van China. Die nasionale onderwysbeheerstruktuur pas streng beheermaatreëls toe in die provinsiale onderwysbeheerstrukture en dit strek selfs direk tot in die skole. Die Republiek van Suid-Afrika maak ook van 'n gesentraliseerde onderwysbeheerstruktuur gebruik, met gedelegeerde bevoegdhede aan provinsiale regerings en onderwysbeheerstrukture (Steyn, Wolhuter, Vos & De Beer 2017). Laasgenoemde gedelegeerde bevoegdhede kom gewoonlik neer op slegs klein wysigings met betrekking tot die voorskrifte van die nasionale onderwysowerhede, soos logistieke aspekte, wat tydsbeplanning, die vulling van vakatures en die bevordering van onderwysers insluit.

## **5.2 Die nasionale (makro-) en provinsiale (meso-)onderwysbeheerstrukture van die BRICS-lande**

Die beheer van die onderwysstelsels van die BRICS-lande berus op drie vlakke, naamlik makro-onderwysbeheer deur die nasionale onderwysowerhede, meso-onderwysbeheer op provinsiale en/of streeks- en distriksvlakke en, laastens, mikro-onderwysbeheer op plaaslike vlak (UNESCO 2014). In hierdie paragraaf word gefokus op die onderwysbeheer en onderwysbeheerstrukture op makro- en mesovlak. Op nasionale (makro-)vlak word die onderwysstelsel deur die ministerie van onderwys beheer. Aan die hoof van hierdie ministerie staan 'n nasionale minister van onderwys, wat bygestaan word deur 'n adjunkminister van onderwys asook talle funksionariese wat behulpsaam is met, onder andere, die formulering van onderwyswette en -beleide, kurrikulering, voorsiening van die infrastruktuur vir die onderwysstelsel asook die befondsing van die onderwysstelsel. Hierdie ministerie van onderwys

is ook getaak om toe te sien dat onderwyswette en -beleide deur die provinsiale onderwysowerhede suksesvol geïmplementeer word. Die nasionale ministerie van onderwys verleen bevoegdheid aan die provinsiale onderwysowerhede (mesovlak) om onderwys-aangeleenthede soos, onder andere, die salarisse van personeel, vestiging van infrastruktuur, befondsing van skole en die lewering van die kurrikulum te bestuur, binne die perke van die beskikbare begroting, soos voorsien aan die betrokke provinsie en volgens nasionale onderwyswetgewing en -beleide.

Op provinsiale (meso-)vlak word die onderwysdepartement deur die provinsiale ministerie van onderwys beheer, onder die leiding van die provinsiale minister van onderwys. Verskillende funksionarisse staan die provinsiale minister van onderwys in die uitvoering van sy of haar pligte by. Laasgenoemde funksionarisse sluit die volgende sleutelfigure in: Hoof van die Onderwysdepartement, Uitvoerende Direkteure, senior direkteure, direkteure, distriksdirekteure, areabestuurders en kringbestuurders. Alhoewel bogenoemde benamings van senior funksionarisse binne makro- en mesovlak van onderwysbeheer tussen die vyf lidlande van mekaar verskil, bestaan hierdie funksionarisse wel in elk van die lidlande (Brazil Education 2017; China Government 2017; Education in Russia 2013; Government of India 2016; South African Government 2017).

### 5.2.1 Brasilië

Die Brasiliaanse regering bestaan uit 'n federale regering of staat wat verdeel is in 26 state, distrikte en munisipaliteite, wat verteenwoordiging op die regering geniet. Hierdie demokrasie word beheer deur 'n president wat gedelegeerde bevoegdhede aan senatore en hul adjunkte verleen (Brazil Education 2017).

Die aard en funksionering van die onderwysbeheerstelsel in Brasilië is die verantwoordelikheid van die federale regering. Die beheer en die uitvoering daarvan berus in die pos van die minister van onderwys. Die federale regering skryf die algemene riglyne (eksterna) met betrekking tot, onder andere, die beheer, bestuur en kurrikulering van die onderwysstelsel voor en hanteer ook die befondsing van die onderwysstelsel (Akkari 2015). Die verskillende state van Brasilië implementeer hierdie voorgeskrewe riglyne van die federale regering (IEM Spotlight 2013). Die Brasiliaanse onderwysbeheerstelsel is dus van gemengde aard. Die onderwysinrigtings bestaan uit staat- en privaat skole, waarvan privaat skole baie duur is, maar wel 'n baie beter kwaliteit onderwys as die staatskole lewer (Akkari 2015). Die Brasiliaanse onderwysstelsel is baie markgedrewe om aan die onderwysbehoefte van die ekonomie en markte te voldoen. Die federale regering is verantwoordelik vir die makro- of oorkoepelende beheer van die onderwysstelsel (gesentraliseerde onderwysstelsel) en die implementeringsverantwoordelikhede van die onderwysbeheer word afgewentel na die verskillende state se regerings en plaaslike munisipaliteite (gedelegeerde bevoegdhede) (Dervin & Zajda 2015). Laasgenoemde vermenging van gesentraliseerde en gedesentraliseerde onderwysbeheerstelsels veroorsaak dat Brasilië oor 'n gemengde onderwysbeheerstelsel beskik. Die lewering van die kurrikulum en uitvoering van die riglyne soos deur die federale regering voorgeskryf is, is op plaaslike vlak die verantwoordelikheid van die skoolraad ("school council") (Gorostiago Derqui 2001; Academic Exchange 2013; Brazil Education 2016). Die skoolraad funksioneer dus nie outonoom nie, maar oefen beheer uit soos voorgeskryf word deur die federale regering. Privaat maatskappye word ook toegelaat om deel van skoolbeheerstrukture te vorm, ten einde kwaliteitonderwys te verseker en om toe te sien dat onderwys aan die behoeftes van die ekonomie en mark voldoen (Dervin & Zajda 2015). 'n Sterk beginsel wat op nasionale en

provinsiale beheervlak geld, is dat lewenslange onderwys en opleiding aan almal beskikbaar gestel moet word (Brazil Education 2016).

### 5.2.2 Rusland

Sedert die val van die kommunistiese regering (“Union of Soviet Socialist Republics” – USSR) en die totstandkoming van die Russiese Federasie (“Russian Federation” – RF) in 1991 beheer die presidensie van die federale regering die land. Die regering bestaan uit twee dele, naamlik die 450 staatslede (“Gosudarstvennaya”) en die 178 federale lede (“Soviet Federatsi”). Laasgenoemde twee dele is in 85 federale afdelings verdeel wat weer in 7 federale distrikte verdeel is. Hierdie federale distrikte word streng deur die presidensie beheer. Bevoegdhede van die premiers, ministers en adjunkte op distriksvlak word deur die federale regeringsamp-tenare gemoniteer (Education in Russia 2013; New World Encyclopedia 2017).

Die regeringstyl het ook ’n beduidende invloed op die onderwysbeheerstelsel van die land. Die beheer van die onderwysstelsel in die Russiese Federasie vind grootliks op ’n gesentraliseerde basis plaas. Die onderwysstelsel word deur twee ministeries van onderwys beheer, naamlik die Federale Ministerie van Onderwys en Wetenskap (“Federal Ministry of Education and Science” – FMES) (verantwoordelik vir voorskoolse onderwys tot sekondêre onderwys) en die Staatskommissie vir Hoër Onderwys (“Government Commission for Higher Education” – GCHE) (verantwoordelik vir hoër onderwys) (Ministry of Education and Science 2016; Nikolaev & Chugunov 2012). Die Federale Ministerie van Onderwys en Wetenskap wentel sekere verantwoordelikhede na provinsies en distrikte af, maar hou deeglik kontrole van die wyse waarop onderwysbeleid en wetgewing deur die provinsies en distrikte geïmplementeer word (Dervin & Zajda 2015). Die federale ministerie van onderwys beplan innoverende aktiwiteite vir die jeug, hersien die effektiwiteit van jeugbeleide, beheer die eiendom van skole en verseker hoëkwaliteitonderwys asook die lewenslange beskikbaarheid van onderwys en opleiding vir almal. Jeugbeleide sluit beginsels en regulasies met betrekking tot die algemene toesig oor die regte en voorregte van kinders in. Hierdie regte en voorregte van kinders word streng deur die ministerie van onderwys en wetenskap gemoniteer (Levitskaya 2007). Streng kontrole en beheer word deur laasgenoemde ministerie toegepas met betrekking tot hoe plaaslike skoolbesture diversiteit, demokratisering en kwaliteitopleiding verseker (Ministry of Education and Science 2016). Die Federale Ministerie van Onderwys en Wetenskap is ook verantwoordelik vir die befondsing van die onderwys (Education System in Russia 2013). Privaat skole kom tot ’n mindere mate voor en word beheer deur hul eie direksies. Hierdie direksies moet verslag doen aan die Federale Ministerie van Onderwys en Wetenskap en is verantwoordelik vir hul eie befondsing (Russian Schools 2016).

Grootskaalse hervorming van die standaarde in sekondêre Russiese skole is deur globalisering en veral deur vereistes en riglyne van die Wêreldbank, die Organisasie vir Ekonomiese samewerking en ontwikkeling (“Organization for Economic Co-operation and Development” – OECD) en die Program vir Internasionale Studente-assessering (“Programme for International Student Assessment” – PISA)-aanwysers beïnvloed (Zajda 2014). Laasgenoemde hervorming het, onder andere, die volgende veranderinge in die plaaslike beheer van skole behels: verminderde beheer en bevoegdhede van plaaslike skoolbeheerstrukture en die besnoeiing van staatsbefondsing vir skole. Dit is ’n vreemde wysiging (waarvoor genoegsame redes nog nie gevind is nie) en laasgenoemde besnoeiing plaas meer las op ouers vir die befondsing van die skole (Nikandrov 2014).

### 5.2.3 *Indië*

Indië se beheerstrukture is vroeër gedomineer deur 'n koloniale en burokratiese bestel, wat gekenmerk is deur 'n gesentraliseerde wyse van beheer, ook met betrekking tot die onderwysstelsel. Die Indiese regering maak gebruik van 'n soewereine, sosialistiese, sekulêre en demokratiese bestuurstyl, wat in 'n parlementêre regeringsbestel vasgelê is. Die land bestaan uit 29 state en 7 uniale, territoriale gebiede. Laasgenoemde state en gebiede staan onder die beheer van ministers, wat verantwoordelik is vir beleidsbepalings asook die uitvoering daarvan. Die parlement en die president verleen vooraf goedkeuring van sodanige beleide (Classbase 2012; India Government 2017).

Die Sentrale Ministerie van Mensehulpbronne en Ontwikkeling (“Central Ministry of Human resources and Development” – CMHD) is verantwoordelik vir die ontwikkeling van onderwysbeleid en word deur die Sentrale Adviesraad vir Onderwys (“Central Advice Council for Education” – CAE) gelei. Laasgenoemde adviesliggaam is ook verantwoordelik vir die monitering van die uitvoering van beleide, soos dit voorgeskryf is deur die Sentrale Ministerie van Mensehulpbronne en Ontwikkeling (Dervin & Zajda 2015; Norric 2005). Indië beskik steeds oor 'n gesentraliseerde onderwysstelsel met gedelegerde verantwoordelikhede aan onderwysowerhede op provinsiale vlak binne die 29 state en 7 unies. Spesifieke programme is geïmplementeer om die delegeringsbevoegdhede van amptenare in die onderwysbeheer in Indië te orden en te verseker. Hierdie programme word vir amptenare in die Rajasthan-distrik aangebied en staan bekend as die “Shiksha Karmi”- en “Lok Jumbish”-programme. Laasgenoemde programme word ook ondersteun deur die Sweedse Internasionale Ontwikkelingsagentskap (“Swedish International Development Agency” – SIDA) (Sheshagiri 2015).

Ondergeskik aan die Sentrale Ministerie van Mensehulpbronne en Ontwikkeling is die Departement van Skoolonderwys en Geletterdheid (“Department of School Education and Literacy” – DSEL) asook die Departement van Hoër Onderwys (“Department of Higher Education” – DHE), wat verantwoordelik is vir die uitvoering van nasionale en oorkoepelende onderwysbeleid in hul verantwoordelikheidssterreine. Die oorkoepelende doelstellings van laasgenoemde twee departemente van onderwys is soos volg: die implementering van onderwysbeleid, kwaliteitsversekering van die onderwys, beskerming van die belange van minderheidsgroepe en minderbevoorregte groepe, finansiering van skole en leerders, beskikbaarheid van lewenslange onderwys en opleiding vir almal en, laastens, om die internasionale onderwysgemeenskap te betrek (Government of India 2016).

Die Nasionale Raad vir Onderwysnavorsing en Opleiding (“National Council for Educational Research and Training” – NCERT), wat op nasionale vlak funksioneer, beheer alle beleide, programme asook die nasionale kurrikulum. Elke staat beskik oor 'n Staatsraad vir Onderwysnavorsing en Opleiding (“State Council for Educational Research and Training” – SCERT), wat voorgeskryf word deur die Sentrale Ministerie van Mensehulpbronne en Ontwikkeling asook deur die Sentrale Adviesraad (Kumar 2014).

Privaat skole en skole vir buitelanders ontvang geen befondsing van die staat nie, maar moet geaffilieer wees by die Regeringsraad vir Onderwysnavorsing en Opleiding en word ook deur die Nasionale Raad vir Onderwysnavorsing en Opleiding gemoniteer (Dervin & Zajda 2015).

### 5.2.4 *China*

Die Chinese staatsvorm is 'n eenpartyregering, wat deur die Kommunistiese Party beheer word. Die staatspresident word deur die Nasionale Kongres van die Gemeenskap (“National People’s



Congress” – NPC) verkies. Hierdie regering word gekenmerk deur ’n sterk sentrale beheerstelsel, met baie min bevoegdhede aan owerhede op provinsiale of streeksvlak. Die land is verdeel in 22 provinsies, 5 outonome streke en 4 munisipaliteite (China Government 2017). Daar word sterk gefokus om die beheer op nasionale regeringsvlak te desentraliseer deur meer bevoegdhede aan provinsiale owerhede te verleen. Die rede vir laasgenoemde verandering is omdat die sosio-ekonomiese behoeftes van China nie voldoende deur ’n gesentraliseerde regeringstelsel die hoof gebied word nie (Collins 2009; Gong 2009).

Eie aan die regeringstelsel word die Chinese onderwysstelsel hoofsaaklik op ’n gesentraliseerde wyse deur die kommunistiese regering en owerhede beheer. Die Sentrale Ministerie van Onderwys (“Central Ministry of Education” – CME) is die hoogste liggaam wat onderwysbeleid en regulasies, wette en beleide formuleer en voorskryf, asook om lewenslange toegang tot onderwys vir almal op ’n gelyke vlak te verskaf (China Education Centre 2016). Die vernaamste doel van die Ministerie van Onderwys van die Gemeenskap van die Republiek van China (“Ministry of Education of the People’s Republic of China” – MOE) is om algemene beheer oor die onderwysstelsel van China uit te oefen, maar moet steeds verantwoording aan die staat doen (Ministry of Education 2016). Die implementering van onderwysbeleid en regulasies word op provinsiale vlak deur die onderwysburo’s binne die onderwysdistrikte beheer. Daar word egter gepoog om die onderwysbeheer op ’n groter gedesentraliseerde wyse te laat geskied op die volgende drie vlakke: nasionale, provinsiale en plaaslike vlak (Steyn & Wolhuter 2008). Meer bevoegdhede word aan provinsiale regerings verleen deur, onder andere, op die befondsing van onderwys op provinsiale vlak en die lewering van die kurrikulum te fokus (Mok 2002).

### 5.2.5 Suid-Afrika

Sedert die 1994 demokratiese verkiesing, bestaan die Suid-Afrikaanse regering uit ’n parlementêre regering wat deur die staatspresident beheer word. Elk van die nege provinsies beskik oor ’n eie provinsiale regering. Die beheer deur die nasionale regering word gedelegeer na die provinsies. Die provinsiale regerings doen egter steeds verantwoording aan die nasionale regering en hul wetgewings word aan die hand en voorskrifte van nasionale wetgewing gedoen (South African Government 2017).

Na die 1994-verandering in regering in Suid-Afrika is een nasionale onderwysdepartement gevorm. Die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel kan as ’n onderwysstelsel met gemengde onderwysbeheer beskryf word, met gesentraliseerde verantwoordelikheid, maar ook met gedelegeerde verantwoordelikhede aan die provinsiale onderwysdepartemente vir die implementering van die onderwysbeleid (Steyn *et al.* 2017; Steyn & Wolhuter 2008). Die Minister van Basiese Onderwys beklee die hoogste gesagsposisie op nasionale (makro-)vlak ter uitvoering van die onderwysstelselbeleid insake pre-tersiere onderwys. In elk van die nege provinsies is ’n provinsiale onderwysdepartement gevorm, wat aan die nasionale onderwysdepartement verslag doen. Op provinsiale (meso-)vlak beskik die Lid van die Uitvoerende Raad insake Onderwys oor die hoogste gesagsposisie, gevolg deur die betrokke onderwyshoof van die provinsie. Die distrikte in die onderskeie provinsies word deur ’n distriksdirekteur bestuur en die areas binne die distrikte word deur ’n areabestuurder bestuur. Die areas word in kringe verdeel wat op hul beurt deur ’n kringbestuurder bestuur word. Die uitbreiding en beklemtoning van die bevoegdhede van skoolbeheerliggame dien as bewys van die desentralisasie van die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel (Naidoo 2005; Prinsloo 2006).

Een van die sterk beginsels wat die werksaamhede van die nasionale en provinsiale onderwysbeheervlakke rig, is dat gelyke en lewenslange onderwys en opleiding aan almal beskikbaar gestel moet word (Suid-Afrika 1996a en 1996b).

### 5.2.6 'n Vergelyking van die onderwysbeheerstrukture op makro- en mesovlakke

'n Ooreenstemming in die vyf lidlande is dat elkeen oor 'n sentrale ministerie van onderwys beskik, wat daarop dui dat daar 'n gesentraliseerde onderwysbeheerstelsel bestaan. Verder is in die afgelope dekade waargeneem dat hierdie sentrale ministeries van onderwys (makrovlakbeheer) in die vyf lande hul magte na provinsiale regerings delegeer, wat op hul beurt weer magte en verantwoordelikhede na onderwysdistrikte (mesovlakbeheer) delegeer. Laasgenoemde tendens is 'n aanduiding dat daar in die gesentraliseerde onderwysbeheerstelsel na 'n byvoeging van 'n gedelegeerde stelsel van onderwysbeheer beweeg word. 'n Verdere ooreenkoms is dat die provinsiale onderwysbeheerstrukture in die vyf lande verantwoording aan die nasionale ministerie van onderwys moet doen, wat daarop dui dat die nasionale ministerie van onderwys steeds oor die hoogste en uitvoerende onderwysgesag beskik. In al vyf die lidlande word onderwysbeleid en regulasies deur die nasionale ministerie van onderwys geformuleer en dan aan die provinsiale onderwysowerhede voorgelê ter uitvoering van hierdie beleide en regulasies. Laasgenoemde provinsies beskik ook oor die bevoegdheid om wetgewing, beleide en regulasies te formuleer, mits dit met die nasionale wetgewing versoenbaar is. Elke land beskik ook oor instansies of liggame wat die uitvoering van beleide en regulasies deur provinsiale onderwysbeheerstrukture moniteer en toesien dat dit geïmplementeer word soos voorgeskryf deur die nasionale ministerie van onderwys. 'n Ooreenkoms wat in al die lande waargeneem word, is dat lewenslange onderwys en opleiding aan almal op 'n gelyke vlak beskikbaar gestel moet word.

Die verskil tussen die vyf lidlande se onderwysbeheerstrukture op makrovlak is die mate waarin hulle hul magte aan provinsiale onderwysbeheerstrukture delegeer. In die geval van Rusland en China word magte op 'n baie kleiner skaal deur die nasionale onderwysbeheerstruktuur na provinsiale onderwysbeheerstrukture gedelegeer, as in die geval van die res van die lidlande. 'n Voorbeeld van laasgenoemde waarneming is dat in die geval van Rusland en China, die befondsing van onderwys asook die samestelling van die kurrikulum slegs deur die nasionale regering hanteer word en min ruimte aan die provinsiale en distriksowerhede gelaat word.

Samevattend is dit baie belangrik om op te merk dat die onderwysbeheer op makro- en mesovlak in die Suid-Afrikaanse onderwysstelsel baie goed vergelyk met die positiewe styl van onderwysbeheer in die BRICS-organisasie, wat 'n beduidende deel van onderwysvoorsiening in die wêreld verteenwoordig, en dat die negatiewe aspekte van die vergelyking nie in Suid-Afrika op die voorgrond is nie.

### 5.3 Die plaaslike (mikro-onderwysbeheer) skoolbeheerstrukture van die BRICS-lande

In die vorige paragraaf is aandag aan die vergelyking van die makro- (nasionale onderwysowerhede) en meso-onderwysbeheer (provinsiale en distriksowerhede) in die vyf BRICS-lande geskenk. In hierdie paragraaf verskuif die aandag na 'n vergelyking van die mikro-onderwysbeheer in die onderwysstelsels van die BRICS-lande, naamlik die plaaslike skoolbeheerstrukture. Die mate van betrokkenheid en die rol wat plaaslike skoolbeheerstrukture in die beheer van onderwys op plaaslike vlak in die betrokke lande vervul, word grootliks deur die nasionale en provinsiale onderwysbeheerstrukture bepaal.

’n Plaaslike skoolbeheerstruktuur funksioneer op mikrovlak en oefen beheer in die alledaagse beheeraspekte van ’n skool uit. Laasgenoemde beheeraspekte sluit, onder andere, die beheer oor die volgende skoolsake in: finansiële sake, voorsiening en instandhouding van infrastruktuur, leerderdissipline, algemene skoolbeleide asook die kurrikulêre en buitekurrikulêre program (Departement van Basiese Onderwys 2015). Daar moet duidelik onderskei word tussen beheer en bestuur van ’n skool. Die algemene beheerfunksie van die plaaslike skoolbeheerstruktuur en die bestuursverantwoordelikheid van die skoolbestuurspan kan baie konflik veroorsaak en selfs tot die disfunksionaliteit van ’n skool lei. Die begrippe “plaaslike onderwysbeheer” en “onderwysbestuur” kan kortliks soos volg geformuleer word: Onderwysbeheer hou verband met die bepaling (op hul verantwoordelijkheidsterrein) en die toesighouding oor implementering van beleid deur die plaaslike skoolbeheerstruktuur oor die algemene en basiese funksionering van die skool, terwyl onderwysbestuur met die professionele take van die skoolbestuurspan, gewoonlik binne die raamwerk van die beplanning, organisering, leiding en kontrole, ten opsigte van die skool verband hou (Departement van Basiese Onderwys 2015). Die skoolbeheerstruktuur staan dus in ’n vertrouensverhouding teenoor die skool en beskik oor ’n beheerfunksie van die skool. Die ideaal is dat die plaaslike skoolbeheerstruktuur en die skoolbestuurspan van die skool in noue skakeling met mekaar sal saamwerk en mekaar sal ondersteun ter wille van die algemene effektiewe funksionering van die skool. Binne hierdie beheerfunksie mag die skoolbeheerstruktuur slegs daardie verantwoordelikhede en pligte uitvoer soos dit in beleidsdokumente gestipuleer word (Departement van Basiese Onderwys 2015). Alhoewel die benaming van plaaslike skoolbeheerstrukture in die BRICS-lande van mekaar verskil, bestaan daar wel ’n vorm van plaaslike skoolbeheer op mikrovlak binne elk van die lidlande (Brazil Education 2016; China Education Centre 2016; Departement van Basiese Onderwys 2015; Dervin & Zajda 2015; Sheshagiri 2015). Laasgenoemde vorm of formaat van plaaslike skoolbeheerstrukture in die BRICS-lande verskil van mekaar en elk kan kortliks soos hierna verduidelik word.

### 5.3.1 *Brasilië*

Munisipaliteite vorm deel van die plaaslike skoolbeheerstrukture en is verantwoordelik daarvoor om plaaslike skoolbeheerstrukture saam te stel. Plaaslike skoolbeheerstrukture in die skole van Brasilië staan bekend as skoolrade (“School councils”) en bestaan uit die volgende persone: ouers, leerders, die skoolhoof, onderwysers, administrateurs en ander funksionarisse. Laasgenoemde funksionarisse word deur die skoolraad benoem, soos die behoefte in die skool bestaan (Gorostiago Derqui 2001; Stanek 2013).

Die skoolrade as plaaslike beheerstruktuur se verantwoordelikhede is, onder andere, die volgende: lewering van die nasionale kurrikulum, fondswerwing, instandhouding van die administratiewe stelsel van die skool, uitvoering van voorgeskrewe beleide en riglyne vanaf die federale regering, aanbieding van opvoedkundige projekte en die monitering en evaluering van die algemene dienslewering van die skool. Die skoolhoof word deur middel van ’n demokratiese proses verkies en die skoolraad is verantwoordelik daarvoor om hierdie proses te administreer. ’n Duidelike onderskeid tussen beheer en bestuur word getref, waar die beheer van die skool by die skoolraad berus en die bestuur by die skoolhoof en die bestuurspan van die skool. Daar bestaan egter kommer by die onderwysowerhede dat hierdie skoolrade nie werklik funksioneel is nie, deurdat minimale betrokkenheid by die skool getoon word en die algehele beheer aan die skool se bestuurspan oorgelaat word (Brazil Education 2016; Gorostiago Derqui 2001).

### 5.3.2 *Rusland*

Op plaaslike vlak word streeksowerhede gebruik om skole te beheer, soos voorgeskryf deur die federale regering (Dervin & Zajda 2015). Hierdie streeksowerhede is ook daarvoor verantwoordelik om primêre en sekondêre onderwys uit streeks- en munisipale begrotings te finansier.

Streeksowerhede moet op plaaslike vlak toesien dat die federale regering se beleide en voorskrifte uitgevoer word. Hierdie streeksowerhede is getaak om die volgende uitkomst te beheer en uit te voer: modernisering en verbetering van sekondêre onderwys en om die inhoud en struktuur vir beroepsgerigte onderwys en opleiding voor te skryf (Dervin & Zajda 2015). Plaaslike skoolbeheerstrukture staan bekend as ouerverenigings (“parent societies”). Hierdie verkose ouerverenigings vervul slegs ’n basiese rol in die algemene instandhouding van die skool, maar het geen rol in die bestuur of beheer van die skool nie. Ouerverenigings se rol binne die skool is soos volg: bevordering van skoolbywoning, naskoolse toesig oor leerders, ondersteuning van kulturele aktiwiteite, steun aan leerders met hul skoolwerk, invordering van skoolfonds en hulp met die onderhoud van die skoolgeboue en -terrein. Die skoolhoof en bestuurspan van die skool bestuur die alledaagse verloop van die skool, soos deur die federale regering via die streeksowerhede voorgeskryf word (Dervin & Zajda 2015).

Uit die voorafgaande word waargeneem dat die rol van die ouervereniging nie beduidend is wanneer die beheer van die skool ter sprake is nie. Die beheer van die skool berus by die streeksowerhede wat die voorskrifte van federale regering uitvoer en moniteer (Dekker & Van Schalkwyk 1995).

### 5.3.3 *Indië*

Die geskiedenis van Indië getuig van ’n sterk koloniale invloed en ’n gesentraliseerde regeringsbestel, ook wat die onderwysbeheer betref. Vanaf 1952 het daar sterk sprake van ’n meer demokratiese en gedesentraliseerde onderwysbestel gekom, wat uit drie vlakke van plaaslike onderwysbeheer bestaan, naamlik dorpsrade, blokke en distrikte. Later is ’n gedesentraliseerde onderwysstelsel ook deur die sogenaamde Dakar Raamwerk van Aksie (“Dakar Framework of Action”) sterk aanbeveel. In 1992 (73ste konstitusionele wysigingswetgewing) word die drie plaaslike onderwysbeheerstrukture van die onderwysstelsel ingestel: eerstens, die dorpsrade (bekend as “Gram Pachayat”) wat verantwoordelik is vir onderwys en opleiding vir volwassenes en plaaslike selfbeheerde institusies op dorpsraadvlak wat verantwoordelik is vir formele onderwys en opleiding op primêre en elementêre skoolvlak; tweedens is die blokke (bekend as “Panchayat Samiti”) ingestel, wat verantwoordelik is vir die oprigting en onderhoud van skoolgeboue en koshuise, verskaffing van beurse, boeke en ander leer materiaal aan leerders; en derdens is die distrikte (bekend as “Zilla Pachayat”) ingestel, wat soortgelyke funksies het as die blokke, asook ’n moniteringsfunksie oor die blokke (Dervin & Zajda 2015; Sheshagiri 2015).

Laasgenoemde wetgewing het ook die verkiesing van plaaslike onderwyskomitees aangemoedig, wat alle beheer van skole moet hanteer. In Indië staan plaaslike skoolbeheerstrukture binne skoolverband as “onderwyskomitees” bekend. Hierdie komitees bestaan uit lede van die gemeenskap, ouers en onderwysers (Dhingra, Manhas & Sethi 2007). In 1996 is bykomende verantwoordelikhede van die onderwyskomitees binne die drie vlakke duidelik omskryf: Dorpsrade se verantwoordelikhede is, onder meer, om skole te beheer op primêre en voorskoolse vlakke, blokke is verantwoordelik om die regeringsindustriële opleidingsprogram te beheer en distrikte is verantwoordelik om sekondêre en tegniese skole, beroepsgerigte opleiding en

regeringsinisiatiewe te monitor en te beheer. Daar is vele komitees wat die beheer van skole op plaaslike vlak hanteer, maar die effektiwiteit daarvan staan egter onder verdenking. Die skoolhoof dien op die komitees as *ex officio* lid en moet ook verantwoording op distriksvlak doen. Binne elk van die drie beheerstrukture word staande komitees (“standing committees”) verkies wat verantwoordelik is vir die implementering van beleide en programme. Op dorpsraad- en blokvak is dit die verantwoordelikheid van laasgenoemde komitees om effektiewe onderwys aan leerders te verseker asook om openbare gesondheid en welsyn te beheer. Hoër onderwys is die verantwoordelikheid van die Komitee vir Onderwys en Gesondheid (“Committee for Education and Health”) op distriksvlak. Daar is ook twee ouer-onderwyser-assosiasies op dorpsraadvlak wat ’n ondersteunende rol vervul. Die effektiwiteit van hierdie beheerstrukture verskil van mekaar tussen die verskillende state en politieke inmenging dra ook by tot die mate van effektiewe implementering van hierdie plaaslike beheerstrukture. In sommige state word hierdie beheerstrukture gebruik om onderwysers te manipuleer en selfs te straf. Die ideaal is dat hierdie onderwysstrukture beheer moet uitoefen oor die effektiwiteit van die infrastruktuur waarbinne onderwys moet geskied en om nie in te meng met die professionele en akademiese lewering van die kurrikulum nie (Sheshagiri 2015). Die privaat en openbare sektore is ook medeverantwoordelik vir die beheer van skole op plaaslike vlak (Kumar 2014).

Onderwysersvakbonde het ’n pertinente rol om te vervul en beskik oor baie mag en invloed, terwyl ouers oor weinig invloed beskik (Dervin & Zajda 2015; Sheshagiri 2015).

#### 5.3.4 China

Plaaslike skoolbeheerstrukture bestaan uit ouers, onderwysers en die skoolhoof as lede. Die verantwoordelikheid van plaaslike skoolbeheerstrukture is tot algemene instandhouding van die skool, fondswerwing, veiligheid van die personeel en kinders asook toesig oor sport- en kultuuraktiwiteite beperk. Die gesag van ouers op plaaslike skoolbeheervlak word ernstig aan bande gelê deur die sterk en oorweldigende invloed en rol van die staat. Ouers se betrokkenheid in die skool se aktiwiteite en in die beheer van die skool word slegs op ’n baie afgeskaalde basis toegelaat (Dekker & Van Schalkwyk 1995; Steyn & Wolhuter 2008). Die afgelope dekade word egter meer klem gelê op die betrokkenheid van ouers en die samelewing in die beheer van skole op plaaslike vlak. Die betrokkenheid van die weermag, besigheidsektor en ouers word aangemoedig en daar is nou selfs sprake van vennootskappe tussen die gemeenskap en die skool (China Education Centre 2016).

Daar word egter gepoog om die onderwysbeheer op ’n groter gedentraliseerde wyse te laat geskied op die volgende drie vlakke: nasionale, provinsiale en plaaslike vlak (Dekker & Van Schalkwyk 1995; Steyn & Wolhuter 2008). Meer bevoegdhede word aan provinsiale regerings verleen deur, onder andere, op die befondsing van onderwys op provinsiale vlak en die lewering van die kurrikulum te fokus. Die meer gedentraliseerde onderwysbeheerstelsel laat ruimte vir die invloed van die ekonomiese markte om voorskrifte te stel vir bepaalde behoeftes in die ekonomie (Guo, Beckett & Li 2013; Mok 1999). Insprake van plaaslike skoolbeheerstrukture word op provinsiale en streeksvlak toegelaat en plaaslike gemeenskappe, in die vorm van volkskommunes, word aangemoedig om insette in die beheer van die skool te lewer. Die verantwoordelikheid van die skoolhoof word meer beklemtoon, maar ongelukkig is sommige skoolhoofde en adjunkhoofde nie goed genoeg opgelei vir die hantering van hierdie verantwoordelikhede nie (Walker & Qian 2012). ’n Moontlike rede vir laasgenoemde tendens is dat skoolhoofde en die bestuurspan van die skool vir baie jare deur die staat voorgeskryf is en nie toegelaat is om inisiatief en ’n eie bestuurstyl aan te wend nie.

### 5.3.5 Suid-Afrika

In die Suid-Afrikaanse konteks staan die plaaslike skoolbeheerstruktuur as die “skoolbeheerliggaam” bekend. Hierdie beheerstruktuur is ’n statutêre liggaam en dien as beheerliggaam van die skool vir ’n termyn van drie jaar. Die samestelling van die beheerliggaam is soos volg: ’n meerderheid ouerkomponent, ’n akademiese-personeelkomponent, ’n ondersteuningspersoneelkomponent, ’n leerderkomponent (in die geval by sekondêre skole) en die skoolhoof wat dien as *ex officio* lid van die beheerliggaam. Ouers of voogde van ingeskrewe leerders van die spesifieke skool het stemreg om die ouerkomponent te verkies. Die akademiese-personeelkomponent word deur die personeel van die spesifieke skool verkies en die leerderkomponent word deur die leerderraad van die spesifieke skool verkies. Die aantal lede per komponent word bepaal deur die aantal leerders van die skool asook die aard van die skool (primêre, sekondêre, gekombineerde of spesiale skool) (Noordwes 2015).

Die skoolhoof bestuur die skool op bestuursvlak en die skoolbeheerliggaam beheer die skool op (mikro-)beheersvlak. Die vernaamste onderskeid tussen die bestuur van die skool (skoolhoof) en die beheer van die skool (skoolbeheerliggaam) is vervat in die feit dat die skoolhoof verantwoordelik is vir die algemene professionele bestuur van die skool en rekenskap aan die skoolbeheerliggaam moet verskaf met betrekking tot die wyse waarop beleid en besluitneming binne die skoolbeheerliggaam tot uitvoering gebring is (Botha 2012; Steyn *et al.* 2017; Steyn & Wolhuter 2008). Kortom is die skoolhoof die professionele bestuurder van die skool en die skoolbeheerliggaam is die regspersoon (statutêre liggaam) van die skool (Departement van Basiese Onderwys 2015; Heystek 2011; Noordwes 2012; Noordwes 2015). In sommige gevalle word egter waargeneem dat die beherende rol van die beheerliggaam gemanipuleer word deur die bestuurstyl van die bestuurspan van die skool en andersom ook (Clase, Kok & Van der Merwe 2007; Mncube & Mafora 2013). Laasgenoemde tendens word in sommige gevalle as ’n bedreiging deur die beheerliggaam beskou omdat hulle van mening is dat die bestuurspan die rol van die beheerliggaam oorneem; soos vooraf gestel, is die teenoorgestelde ook ’n realiteit (Heystek 2004; Heystek 2006).

Die skoolbeheerliggaam vervul ’n beduidende en waardevolle rol as plaaslike beheerstruktuur in skole, wat ook deur die Departement van Basiese Onderwys en die onderskeie Provinsiale Onderwysdepartemente benadruk word (Mncube 2013; Naidoo 2005; Tsotetsi, Van Wyk & Lemmer 2008). Die skoolbeheerliggaam moet deur middel van subkomitees hul rol binne die beheer van die skool vervul. Daar bestaan sekere kernbelangrike fasette wat die rol van die skoolbeheerliggaam insluit (Departement van Basiese Onderwys 2015; Mestry & Khumalo 2012; Noordwes 2012; Noordwes 2015; Steyn & Wolhuter 2008). Hierdie fasette is, onder andere, die volgende: om beleide en wetgewings uit te voer, lewering van die kurrikulum asook buite-kurrikulêre aktiwiteite, beplanning van die jaarprogram, skoolverbeteringsprogram en skoolontwikkelingsprogram, beheer oor die finansies, beheer oor fasiliteite en infrastruktuur, om aanbevelings te maak vir aanstellings deur die Onderwysdepartement, veiligheidsbestuur en leerderdissipline en, laastens, om ’n lewenslange geleentheid vir onderwys en opleiding aan almal te bied. In sommige gevalle word egter gevind dat skoolbeheerliggame nie die uitdagings met betrekking tot hul rol en funksie by die skool suksesvol uitvoer nie en dat daar selfs spanning tussen die skoolbeheerliggaam en die bestuur van die skool bestaan (Bagarette 2012; Xaba 2011).

### 5.3.6 'n Vergelyking van die onderwysbeheerstrukture op mikrovlak

Plaaslike skoolbeheerstrukture funksioneer in al vyf die BRICS-lidlande, maar die verskil is egter, eerstens, van wanneer af plaaslike skoolbeheerstrukture in die lande funksioneer, tweedens, die mate waarin hierdie beheerstrukture 'n rol vervul en, derdens, die aard van die samestelling van die beheerstrukture.

Die aspek van wanneer af plaaslike skoolbeheerstrukture betrokke geraak het by die beheer van skole verskil ook wesenlik van mekaar. In Rusland en China word die betrokkenheid van plaaslike skoolbeheerstrukture eers vanaf ongeveer tien jaar gelede aangemoedig, terwyl die ander drie lande al vir 'n geruime tyd die rol van plaaslike skoolbeheerstrukture ondersteun.

In Rusland en China word die betrokkenheid van die skoolgemeenskap wel aangemoedig, maar dit word streng beheer deur die politieke bestel. Laasgenoemde tendens veroorsaak dat plaaslike skoolbeheerstrukture hier nie 'n beduidende rol vervul nie. In die ander drie lidlande word die rol van plaaslike skoolbeheerstrukture baie meer beklemtoon en meer magte word aan hierdie strukture verleen.

Die aard van die samestelling van die plaaslike skoolbeheerstrukture in die vyf lande verskil ook van mekaar. In al die lande word die besigheidsektor, ouers en opvoeders as vennote in die beheer van skole erken, maar in China figureer die invloed van die staat baie op die voorgrond en selfs die weermag vorm deel van plaaslike skoolbeheerstrukture. Die munisipaliteite as plaaslike owerhede figureer baie sterk in vier van die lande, maar in Suid-Afrika word weinig melding van munisipaliteite as deel van plaaslike skoolbeheerstrukture gemaak. Slegs in Suid-Afrika vervul leerders 'n beduidende rol binne plaaslike skoolbeheerstrukture; in die ander lande word die inspraak van leerders slegs op 'n baie beperkte skaal toegelaat.

In al die betrokke lande fokus die beheerfunksie van plaaslike skoolbeheerstrukture op die algemene beheer van die skool en nie op die bestuursfunksie van die skoolhoof met betrekking tot die professionele bestuur van die skool nie. 'n Verdere ooreenkoms tussen die vyf lande is die prosedure wat gebruik word met die verkiesing van skoolbeheerstrukture, naamlik dat 'n demokratiese verkiesingsbestel gevolg word. 'n Verdere tendens is dat die magte en verantwoordelikhede van plaaslike skoolbeheerstrukture meer word en dat hul betrokkenheid in selfs die monitering van die algemene beheer van die skool aangemoedig word. Daar word ook van beheerstrukture verwag om meer betrokke te wees in die daaglikse beplanning van die skool en gereelde rapportering aan die onderwysowerhede ten opsigte van die beheer van die skool word aangemoedig en selfs vereis. Laasgenoemde twee tendense is in al vyf die lidlande waarneembaar. Die volgende ooreenkomste met betrekking tot sekere verantwoordelikhede van plaaslike skoolbeheerstrukture in die vyf lande word waargeneem: beheer oor finansies, fasiliteite en infrastruktuur, aanbevelings van aanstellings van opvoeders, gedragskode vir leerders, taalbeleid, godsdiensbeleid, toelatingsbeleid, skoolbeleid, visie- en missiestellings, hulpbronne, veiligheid en dissipline. Laastens stem al vyf lande op al die vlakke van onderwysbeheer in dié opsig ooreen dat onderwys en opleiding lewenslank aan almal beskikbaar gestel moet word.

Ten einde aan doelstelling twee te voldoen, word kortliks in die volgende paragraaf aandag geskenk aan 'n vergelyking tussen die aard en rol van onderwysbeheer in die BRICS-lande.

## **6. 'N VERGELYKING TUSSEN ONDERWYSBEHEER VAN SUID-AFRIKA EN DIE RES VAN DIE BRICS-LANDE**

Die tendens word in al die BRICS-lande waargeneem dat daar van 'n sentrale onderwys-beheerstelsel na 'n meer gedentraliseerde beheerstelsel beweeg word. Suid-Afrika maak gebruik van 'n gemengde onderwysbeheerstelsel, waar sekere magte en verantwoordelikhede self deur die provinsiale en streeksowerhede (mesovlak) hanteer word. Soos in die geval van Suid-Afrika, word meer outonomie aan onderwysowerhede op meso- en mikrovlak in die res van die BRICS-lande verleen. 'n Verdere ooreenkoms met betrekking tot onderwysbeheer tussen die vyf lidlande is gesetel in die feit dat die nasionale onderwysowerhede op makrovlak onderwysbeleid formuleer en die uitvoering daarvan na die provinsiale, streek- en distriksvlak (mesovlak) delegeer. In al die BRICS-lande word die uitvoering van beleid deur die nasionale onderwysowerhede gemoniteer, wat 'n bewys is dat die nasionale onderwysowerhede steeds die verantwoordelikheid van onderwysvoorsiening van die betrokke land, asook die beheer daarvan, aanvaar. Die onderwysbeheerstelsel in Suid-Afrika stem dus tot 'n groot mate ooreen met die res van onderwysbeheerstelsels van die BRICS-lande.

In die volgende paragraaf word reg aan doelstelling drie verleen deur beste praktyke van onderwysbeheer in die BRICS-lande te beskryf asook lesse wat van mekaar geleer kan word.

## **7. HOE KAN BESTE PRAKTYKE VAN ONDERWYSBEHEER IN DIE BRICS-LANDE MEKAAR TOT VOORDEEL STREK?**

Die voordeel om die aard en rol van onderwysbeheer in die BRICS-lande met mekaar te vergelyk is gesetel in die vraag wat die lande van mekaar kan leer. Die volgende hedendaagse tendense wat in die BRICS-lande na vore gekom het, kan as voorbeelde geneem word wat die onderwysbeheer van 'n onderwysstelsel tot voordeel kan strek: eerstens, die desentralisasie van beheer van die stelsel waar meer verantwoordelikhede aan provinsiale, streeks-, distriks- en plaaslike vlakke gedeleeg word; tweedens, die demokratiese verkiesing van onderwysbeheerstrukture op veral plaaslike beheervlak; derdens, die verteenwoordiging van lede van die skoolgemeenskap op beheerstrukture moet alle rolspelers insluit, veral op plaaslike beheervlak; vierdens, die aanmoediging van plaaslike beheerstrukture om betrokke te wees by die algemene bestuur van skole asook die bemagtiging van laasgenoemde beheerstrukture; vyfdens moet rolspelers op die bestuurs- en beheervlak van 'n skool mekaar nie manipuleer of beïnvloed nie; en laastens moet onderwys en opleiding lewenslank aan almal beskikbaar gestel word.

## **8. GEVOLGTREKKING**

Uit die voorafgaande is waargeneem dat die onderwysstelsel in al vyf die BRICS-lande wel oor onderwysbeheerstrukture beskik. Daar is waargeneem dat die vyf lidlande oor 'n sentrale onderwysbeheerstruktuur beskik, maar dat daar klem tydens die afgelope dekade op die delegering van magte vanaf die sentrale onderwysbeheerstelsel (makrovlak) na provinsiale, streek- en distriksvlak (mesovlak) verskuif het. Die mate van delegering van magte verskil egter tussen die lidlande. Verder is ook bevind dat die provinsiale, streek- en distriksonderwysowerhede steeds verantwoording aan die nasionale onderwysdepartement moet doen, wat 'n aanduiding is dat die nasionale onderwysdepartement steeds die hoogste gesag oor die onderwys in die vyf lidlande uitoefen. Onderwysbeleid word deur die nasionale ministerie van onderwys



geformuleer en provinsiale onderwysowerhede moet toesien dat dit uitgevoer word. Op al drie vlakke van onderwysbeheer in die vyf lidlande word lewenslange onderwys vir almal as 'n prioriteit gestel. Daar is verskille en ooreenkomste in die aard en rol van plaaslike beheerstrukture op mikrovlak in die onderwysstelsel van die BRICS-lande geïdentifiseer. Hierdie verskille sluit die volgende in: van wanneer die beheerstrukture funksioneer, die samestelling van beheerstrukture en die rol wat hulle vervul. Ooreenkomste in die plaaslike onderwysbeheerstrukture in die vyf lande sluit die volgende in: die aard van die beheer- en bestuursfunksie op plaaslike vlak, die wyse waarop plaaslike beheerstrukture verkies word, die aanmoediging van die betrokkenheid van plaaslike skoolbeheerstrukture, die lewenslange geleentheid van onderwys en opleiding vir almal en, laastens, dat sekere aspekte waaroor beheer geneem word, wel ooreenstem. Uit hierdie verskille en ooreenkomste met betrekking tot die onderwysbeheer in die vyf lande is beginsels wat tot voordeel van elke land aangewend kan word, geïdentifiseer.

## BIBLIOGRAFIE

- Academic Exchange. 2013. 10 facts about the education system of Brazil. <https://academicexchange.wordpress.com/2013/06/13/10-facts-about-the-education-system-of-brazil/> [29 Junie 2016].
- Akkari, A. 2015. Improving basic education in Brazil. <https://www.researchgate.net> [13 Februarie 2017].
- Bagarette, N. 2012. Partnership between SGBs and Principals in Public Schools: Reasons for the failure of the partnerships. *International Journal of Education Sciences*, 4(2):97-106.
- Barnes, K., Brynard, S. & De Wet, C. 2012. The influence of school culture and school climate on violence in schools of the Eastern Cape Province. *South African Journal of Education*, 32(1).
- Botha, R.J. 2012. The role of the school principal in the school governing body: A case study of various members' perceptions. *Journal of Social Sciences*, 30(3):263-271.
- Brazil. 2016. Die Brasiliaanse onderwysstelsel. <https://www.brazil.org.za> [28 Junie 2016].
- Brazil. 2017. Brazil Government. [www.infoplease.com](http://www.infoplease.com) [13 Februarie 2017].
- Cheng, H.F., Gutierrez, M., Mahajan, A., Shachmurove, Y. & Shahrokhi, M. 2006. A future global economy to be built by BRICS. *Global Finance Journal*, 18(2):143-156.
- China Education Centre.Ltd. 2016. Education and society. <https://www.chinaeducentre.com> [30 Augustus 2016 ].
- China Government. 2017. China Government. [www.infoplease.com](http://www.infoplease.com) [13 Februarie 2017].
- Clase, P., Kok, J. & Van der Merwe, M. 2007. Tension between school governing bodies and education authorities in South Africa and proposed resolutions thereof. *South African Journal of Education*, 27(2):243-263.
- Classbase. 2012. India education system. <https://www.classbase.com> [4 Augustus 2016].
- Collins, P. 2009. State capacity building in China: An introduction. *Public Administration and Development*, 29(1):1-18.
- Departement van Basiese Onderwys *kyk* Suid-Afrika. Departement van Basiese Onderwys.
- Dervin, F. & Zajda, J. 2015. *Changing dynamics in the governance of education: A comparative analysis of emerging issues and reforms in the BRICS countries*. Paris: UNESCO.
- Dhingra, R., Manhas, S. & Sethi, N. 2007. Involvement of parents in school related activities. *Journal of Social Sciences*, 15(2):161-167.
- Dictionary. 2017. *Dictionary.com*. [www.dictionary.com](http://www.dictionary.com) [10 Februarie 2017].
- Donohue, D. & Bornman, J. 2014. The challenges of realising inclusive education in South Africa. *South African Journal of Inclusive Education*, 34(2):1-14.
- Eberhard, F. 2015. School governing bodies have a vital role to play. *Corruption News*. [www.corruptionwatch.org.za](http://www.corruptionwatch.org.za) [30 Maart 2017].
- Education in Russia. 2013. Structure of education system in Russia. [www.euroeducation.net/prof/russco.htm](http://www.euroeducation.net/prof/russco.htm) [28 November 2016].
- Gong, T. 2009. Institutional learning and adaptation: Developing state audit capacity in China. *Public Administration and Development*, 29(1):33-41.

- Gorostiago Derqui, J.M. 2001. Educational decentralization policies in Argentina and Brazil: Exploring the new trends. *Journal of Education Policy*, 16(6):561-83.
- Government of India. 2016. Ministry of Human Resource and Development. [www.mhrd.gov.in](http://www.mhrd.gov.in) [30 November 2016].
- Guo, S., Beckett, Y., Li, Q. & Guo, L. 2013. Changes in Chinese education under globalization and market economy: Emerging issues and debates. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 43(2):244-64.
- Heystek, J. 2004. School governing bodies – the principal’s burden or the light of his/her life? *South African Journal of Education*, 24(4):308-312.
- Heystek, J. 2006. School governing bodies in South Africa – Relationships between principals and parent governors – A question of trust? *South African Journal of Education*, 24(4):308-312.
- Heystek, J. 2011. School governing bodies in South African schools: Under pressure to enhance democratization and improve quality. *Educational management and leadership*, 39(4):455-468.
- India Government. 2017. India Government: My Government. <https://india.gov.in> [13 Februarie 2017].
- Kumar, V.S. 2014. The education system in India. GNU Operating System. <https://www.gnu.org> [2 Augustus 2016].
- Leonardy, U. 1992. Federation and Länder in German foreign relations: Power-sharing in treaty-making and European affairs. *German Politics*, 1(3):119-135.
- Levitskaya, A. 2007. Ministry of Education and Science of the Russian Federation: Youth policy – A National Focus of Russia. [www.youthpolicy.org](http://www.youthpolicy.org) [13 Februarie 2017].
- Mafora, P. 2013. (In)tolerance of diversity and school governance: Perceptions and experiences of parents in Soweto Secondary schools. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 4(4):101-109.
- Maree, K. 2008. *First steps in research*. Pretoria: Van Schaik.
- Mavuso, M.P. & Duku, N. 2014. African parents as partners in school governance in South Africa. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(16):427-434.
- Mestry, R. & Khumalo, J. 2012. Governing bodies and learner discipline: Managing rural schools in South Africa. *South African Journal of Education*, 32(1):97-110.
- Ministry of Education and Science. 2016. Education in Russia. [www.russianenic.ru](http://www.russianenic.ru). [29 November 2016].
- Ministry of Education of the People’s Republic of China. 2016. Education in China. [www.moe.edu.cn](http://www.moe.edu.cn) [1 Desember 2016].
- Mok, K. 1999. Education and the market place in Hong Kong and Mainland China. *Higher Education*, 37(2):133-58.
- Mok, K. 2002. Policy of decentralization and changing governance of higher education in post-Mao China. *Public Administration and Development*, 22(3):100-250.
- Mncube, V. & Mafora, P. 2013. School governing bodies in strengthening democracy and social justice. *Anthropologist*, 15(1):13-23.
- Naidoo, J.P. 2005. Educational decentralization and school governance in South Africa: From policy to practice. [www.eric.ed.gov](http://www.eric.ed.gov) [9 Desember 2016].
- New World Encyclopedia. 2017. Russian Federation. [www.newworldencyclopedia.org](http://www.newworldencyclopedia.org) [13 Februarie 2017].
- Nikolaev, D. & Chugunov, D. 2012. *The education system in the Russian Federation: Education brief 2012*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nikandrov, N.D. 2014. Reforming education since the year 2000: The case of Russia. *International dialogue in education: Past and present. IDE-online journal*, 1(1):1-5.
- Noordwes (Suid-Afrika). 2012. Chief Directorate: Quality assurance. North West Province EMGD Training Manual for School Governing Bodies.
- Noordwes (Suid-Afrika). 2015. North West Province SGB election regulations. *North West Provincial Gazette*, No. 7407.
- Norric (Nordic Recognition Information Centres). 2006. Report on the system of education in India. <http://norric.org/files/education-system/India-2006.pdf> [27 Julie 2016].
- Prinsloo, S. 2006. State interference in the governance of public schools. *South African Journal of Education*, 26(3):355-368.

- Russian schools. 2016. Russian schools: Structures of system, ages of entry and certificates. <https://www.justlanded.com> [29 November 2016].
- Schwartzmann, S., R. Pinheiro & P. Pillay. 2015. *Higher Education in the BRICS Countries: Investigation the pact between Higher Education and Society*. USA: Springer.
- Sheshagiri, K.M. 2015. Decentralisation of Education in India. <http://www.negfire.org> (1 Augustus 2016).
- South Africa. 2017. South African Government. [www.gov.za](http://www.gov.za) [13 Februarie 2017].
- Stanek, C. 2013. Education system of Brazil. *IEM Spotlight*, 10(10):1-10.
- Steyn, H.J. & Wolhuter, C.C. eds. 2008. *Education systems challenges of the 21st century*. Potchefstroom: Keurkopie.
- Steyn, H.J., Wolhuter, C.C., Vos, D. & De Beer. Z.L. 2017. *Suid-Afrikaanse onderwysstelsel: Kernkenmerke in fokus*. Potchefstroom: Keurkopie.
- Suid-Afrika. 1996a. Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 108 van 1996. Pretoria: Staatsdrukker.
- Suid-Afrika. 1996b. Suid-Afrikaanse Skole Wet 84 van 1996. Pretoria: Staatsdrukker.
- Suid-Afrika. 2015. Departement van Basiese Onderwys. Guidelines for capacity building of School Governing Body Members. Pretoria: Staatsdrukker.
- Tsotetsi, S., Van Wyk, N. & Lemmer, E. 2008. The experience of and need for training of school governors in rural schools in South Africa. *South African Journal of Education*, 28(3):385-400.
- UNESCO. 2014. BRICS: Building Education for the future. Paris: UNESCO.
- Walker, A. & Qian, H. 2012. Reform disconnection in China. *Peabody Journal of Education*, 87(2):162-77.
- Wette *kyk* Suid-Afrika.
- Xaba, M.I. 2011. The possible causes of school governance challenges in South Africa. *South African Journal of Education*, 31(2):201-211.