

198604460201

A04/5



HIERDIE EKSEMPLAAR MAG ONDER  
GEEN OMSTANDIGHEDE UIT DIF  
BIBLIOTEK VERWYDER WORD NIE

U.O.V.S. - BIBLIOTEK  
\*198604460201220000019\*  


**'N BESKOUING VAN DIE BETEKENIS  
VAN DIE ADMINISTRATIEWE  
TEORIE VAN ORGANISERING IN  
DIE SUID-AFRIKAANSE  
STAATSDIENS**

deur

**HENDRIK JOHANNES BADENHORST**

*Skripsie voorgelê ter vervulling van 'n deel van  
die vereistes vir die graad*

**MAGISTER IN PUBLIEKE ADMINISTRASIE:**

*in die*

*Fakulteit Ekonomiese en Administratiewe Wetenskappe  
(Departement Staats- en Munisipale Administrasie)*

*aan die*

*Universiteit van die Oranje-Vrystaat*

**STUDIELEIER : DR. A.M. REYNOLDS**

**BLOEMFONTEIN  
NOVEMBER 1983**

Universiteit van die Oranje-Vrystaat  
NTEIN

5-9-1986

T 354.68073 BAD  
BIBLIOTEK

## DANKBETUIGINGS

ADSY

Dank aan onse Hemelse Vader vir Liefde en Genade.

My dank wens ek hiermee ook aan die volgende persone en instellings te boekstaaf:

- dr. A M Reynolds vir sy volgehoue aanmoediging, ondersteuning en leiding tydens die voorbereiding en afhandeling van hierdie skripsie;
- prof H J N Kotzé vir sy vriendelike bydrae tydens studies en vir die afhandeling van hierdie skripsie;
- die Universiteit van die Oranje-Vrystaat, vir die voorreg om daar te kon studeer;
- my gesin, Trudie, Mein en Marli vir al die goue ure wat julle opgeoffer het. Ook aan my moeder vir haar voortdurende belangstelling;
- Trudie, vir die tik van die manuskrip wat sy op haar gewone, bekwame wyse onderneem het.

H J BADENHORST  
November 1983

# INHOUDSOPGAWE

BLADSY

	INLEIDING	i
1	WOORDVERKLARINGS	i
2	DOELSTELLING	ii
3	METODE VAN ONDERSOEK	iii
HOOFSTUK I		
DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN ORGANISERING		
1.1	INLEIDING	1
1.2	PLEK VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE IN DIE ORGANISASIELEER	3
1.2.1	KLASSIEKE BENADERING (ook bekend as die tradisionele benadering)	3
1.2.1.1	Burokratiese "model"	4
1.2.1.2	Administratiewe teorie	5
1.2.1.3	"Wetenskaplike Bestuurs= benadering"	6
1.2.2	NEO-KLASSIEKE BENADERING - DIE MENSEVERHOUDINGSBENADERING	7
1.2.3	DIE MODERNE BENADERING	9
1.2.4	'N GEHEELBEELD	10
1.3	ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN NADER BESKOU	11
1.3.1	BEGINSELS (deesdae beskou as ver= skynsels) VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE	13
1.3.2	KERNGEDAGTES VAN ENKELE MEDEBOUERS VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE	14
1.3.2.1	Urwick	14
1.3.2.2	Fayol	15
1.3.2.3	Gulick	22
1.3.2.4	Mooney en Reiley	22
1.3.2.5	Enkele organisatoriese verskynsels	23
1.4	ADMINISTRATIEWE TEORIE IN PERSPEKTIEF	24

HOOFSTUK II

DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS IN DIE LIG  
VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN ORGANISERING

2.1	INLEIDING	27
2.2	SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS IN HIËRARGIESE VERBAND	27
2.2.1	HORISONTALE FUNKSIEVERDELING IN DIE SUID-AFRIKAANSE OWERHEIDSHIËRARGIE	28
2.2.1.1	Wetgewende gesag	29
2.2.1.2	Uitvoerende gesag	30
2.2.1.2	Regsprekende gesag	30
2.2.2	VERTIKALE FUNKSIEVERDELING IN DIE SUID-AFRIKAANSE OWERHEIDSHIËRARGIE	31
2.2.2.1	Staatsdiens	32
2.2.2.1.1	"Supra" instellings	32
2.2.2.1.2	Tradisionele Staats= departemente	34
2.2.2.1.3	Provinsiale Rade	35
2.3	DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS: ENKELE BEGINSELS VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE AS VERSKYNSELS GEÏDENTIFISEER	36
2.3.1	HIËRARGIESE STRUKTUUR (Byvoorbeeld in staatsdepartement)	37
2.3.1.1	Organisatoriese kommunikasie en Struktuur	38
2.3.2	GESAG	39
2.3.3	VERANTWOORDELIKHEID	41
2.3.3.1	Finansiële verantwoording	42
2.3.3.2	Politieke verantwoordelikheid	43
2.3.4	WERKVERDELING	44
2.3.4.1	Delegering	46
2.3.5	KOÖRDINASIE *	47
2.3.6	BEHEER *	50
2.3.7	SENTRALISASIE EN DESENTRALISASIE	53

## INHOUDSOPGAWE (vervolg)

BLADSY

2.3.8	GESTABILISEERDE PERSONEELVOORSIENING EN -BENUTTING	54
2.3.9	KOMITEES IN OWERHEIDSWERKSAAMHEDE (n organisatoriese verskynsel)	56
2.4	DEPARTEMENT VAN GESONDHEID TER ILLUSTRASIE	58
2.4.1	WETGEWING	58
2.5	RIGSNOERE VAN PUBLIEKE ADMINISTRASIE IN DIE LIG VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN ORGANISERING	62
2.5.1	RIGSNOERE AFKOMSTIG VAN DIE STAATSBESTEL	63
2.5.1.1	Politieke oppergesag	63
2.5.1.1.1	Beheer deur die Kabinet	65
2.5.1.2	Openbare verantwoordelikheid	65
2.5.1.2.1	Wetgewende instel= lings en die hand= hawing van openbare verantwoordelikheid	66
2.5.1.2.2	Regsprekende instel= lings en openbare verantwoordelikheid	67
2.5.1.2.3	Organisatoriese reëlins	67
2.5.1.2.4	Werkprosedure	68
2.5.1.3	Demokratiese vereistes	68
2.5.2	RIGSNOERE AFKOMSTIG VAN DIE GEMEEN= SKAPSWAARDES	69
2.5.2.1	Christelike leerstellings	69
2.5.2.2	Billikheid en redelikheid	69
2.5.2.3	Ewewigtigheid	70
2.5.2.4	Deeglikheid	70
2.5.2.5	Onkreukbaarheid en eerlikheid	70
2.5.2.6	Doeltreffendheid (openbare)	71
2.5.2.7	Regstreëls (regsgeldigheid)	73
2.6	SLOTOPMERKINGS	74

HOOFSUK III

BETEKENIS VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VIR  
DIE AMPTENAAR

3.1	INLEIDING	77
3.1.1	LEIDINGGEWENDE AMPTENAAR	78
3.2	GEGEWENDE EKSTERNE REËLINGS	79
3.2.1	ARBEIDSVELD VAN DIE OPENBARE AMPTENAAR	80
3.2.1.1	Generiese administratiewe prosesse	80
3.2.1.2	Funksionele werkprosesse	82
3.2.1.3	Hulpprosesse	83
3.3	FASETTE VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE WAT DEUR DIE AMPTENAAR IN SY DAGTAAK NAGEKOM MOET WORD	83
3.3.1	GELYKBREGTIGING	84
3.3.2	"ESPRIT DE CORPS"	85
3.3.3	BILLIKE VERGOEDING	87
3.3.4	ONDERGESKIKTHEID VAN INDIVIDUELE AAN OORHOOFSE DOELWITTE	89
3.3.5	DISSIPLINE	91
3.3.6	LYN EN STAF	93
3.3.7	PREMIE OP INISIATIEF	95
3.3.8	SPANWYDTE VAN BEHEER	96
3.4	INGESTELDHEID WAT VAN DIE OPENBARE AMPTENAAR VEREIS WORD	96
3.4.1	GESINDHEDE	97
3.4.2	WAARDES	98
3.4.2.1	Religieuse waardenorme	99
3.4.2.2	Politieke waardenorme	100
3.4.2.3	Gemeenskapswaardes en -norme	100
3.4.2.4	Administratiefregtelike reëls	101
3.5	OPLEIDING	102
3.6	SELCTOPMERKINGS	104
	SLOTBESKOUIING	105
	BIBLIOGRAFIE	109

## INLEIDING

Die effektiewe organisering van die Suid-Afrikaanse Staatsdiens kan voorwaar as 'n uitdaging vir die regering-van-die-dag beskou word. Organiserings is so oud soos die eerste gesamentlike optrede van mense om 'n gemeenskaplike doelwit te bereik.

In die lig van die voorgaande is dit insiggewend om die voorkoms van die administratiewe teorie van organisering in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens in oënskyn te neem om sodoende die teorie met die praktyk te kan vergelyk.

Die administratiewe teorie van organisering bestaan uit bydraes van 'n verskeidenheid skrywers wat elk 'n eie siening gehandhaaf het. Diteraard bestaan daar verskillende benaderings met basies dieselfde doel voor oë, te wete om ordelikheid in die organisatoriese reëlings van instellings te bewerkstellig, alhoewel dit as "teorieë" aangebied word. Om verwarring te voorkom is dit wenslik om enkele van die begrippe te verklaar.

### 1 WOORDVERKLARINGS

Die administratiewe teorie;  
burokratiese model; en  
die "wetenskaplike bestuurs"- benadering

is drie parallelle strominge wat alreeds op struktuur fokus en as die klassieke benadering bekend staan. Die "administratiewe teorie" waarna in hierdie skripsie verwys word, het betrekking op die Engelse woord "management" wat deur Henri Fayol gebruik is. Fayol "... mainly tried to provide specific functional boundaries which became the focal point of 'management' research in the following years".<sup>1</sup>

---

1 Hanekom, S.X. en Thornhill, C., Public Administration in contemporary society, MacMillan South Africa (Pty) Ltd., Johannesburg, 1983, p. 74.

Die Burokratiese "model" - Hierdie beskrywing is die skepping van Max Weber. "(He) was concerned mainly with the establishment of an ideal organisational model through his interpretation of bureaucracy".<sup>1</sup>

Die "Wetenskaplike bestuurs-"benadering het sy ontstaan te danke aan F.W. Taylor wat bekend was vir sy "... attempts at improving efficiency through clearly defined-laws".<sup>2</sup>

Waar daar na die begrippe, teorie, model en bestuursbenadering verwys word, moet dit steeds in gedagte gehou word dat dit deel van die klassieke benadering vorm wat op sy beurt weer kortliks met die neo-klassieke- en moderne benaderings vergelyk sal word.

Verder moet in gedagte gehou word dat die woorde teorie, model en benadering in hierdie skripsie gebruik word as geykte terme by die onderwerp onder bespreking en dat dit nie noodwendig 'n korrekte weergawe is van hedendaagse aanvaarde verklarings vir hierdie woorde nie. Dieselfde geld vir die woord beginsel wat deur die sogenaamde administratiewe teoretici gebruik is en waarmee eintlik na verskynsels verwys word. Om praktiese redes sal die voornoemde woorde in hierdie geskrif nie elke keer in aanhalingstekens geplaas word nie.

## 2 DOELSTELLING

In die lig van die waarde wat steeds aan die administratiewe teorie geheg word, is die doel met hierdie skripsie om die betrokke "teorie" in diepte, vanaf sy ontstaan, ontwikkeling en toepassing - veral in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens - beter te leer ken. Op makrovlak vir die owerheid en op mikrovlak vir die amptenaar hou dit bepaalde uitdagings en voordele in waarvan kennis geneem moet word. 'n Beskouing van die betekenis van die "administratiewe teorie" van organisering in

---

1 Ibid., p. 74.

2 Idem.

die Suid-Afrikaanse Staatsdiens lei onteenseglik daartoe dat veral die amptenaar daagliks daarmee in werksverband te make het; hy dit selfs onbewustelik toepas en dat meerdere insigte in die toepassing van die administratiewe teorie nie net wenslik is nie maar noodsaaklik.

### 3 METODE VAN ONDERSOEK

Die navorsing wat onderneem is, kan in twee kategorieë verdeel word, te wete navorsing oor die organisasieleer en dan veral die "administratiewe teorie" soos voorgestaan deur Henri Fayol en sy medebouers en ten tweede navorsing oor die betekenis daarvan in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens. Boeke, tydskrif-artikels en wetgewing is geraadpleeg.

In hoofstuk I word die plek van die administratiewe teorie in die organisasieleer geskets. In belang van die perspektief word die onderskeie benaderings kortliks weergegee. Daar kan ook kennis geneem word van die ontwikkeling wat op hierdie gebied plaasgevind het.

In hoofstuk II is 'n verkenning van die praktyk onderneem. Die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie word in hierdie hoofstuk aan die hand van Cloete oorhoofs beskryf. Beginsels van die administratiewe teorie wat as verskynsels in moderne publieke administrasie voorkom, word geïdentifiseer. 'n Bepaalde departement word dan ook as voorbeeld gebruik.

Hoofstuk III handel oor die betekenis van die administratiewe teorie vir die amptenaar. Die amptenaar is onderhewig aan bepaalde eksterne faktore waarbinne hy sekere funksies moet verrig. 'n Kort ontleding van die funksies van die amptenaar, sy rol, sy verpligtinge en sy gesindheid word gemaak.

'n Bepaalde ingesteldheid word van die amptenaar vereis. Daar word dan ook spesifiek verwys na bepaalde waardenorme en die belangrikheid van opleiding.

Ten slotte word 'n evaluering van die bevindinge gemaak.

## HOOFSTUK I

### DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN ORGANISERING

#### 1.1 INLEIDING

Organisasiestruktuur en organisering as 'n proses is omvattende verskynsels wat elke dag 'n bepalende rol speel in die ge-ordende voortbestaan van die mens. Die doeltreffende bevrediging van openbare behoeftes vereis onder andere 'n verbeeldingryke organisasiestruktuur. Vosloo<sup>1</sup> skryf: "... alleen deur middel van organisasie kan 'n groot aantal aktiwiteite gekoördineer word en menslike en materiële hulpbronne saamgesnoer word: leiers, deskundiges, werkers, masjiene en grondstowwe." Organisasies is volgens Vosloo<sup>2</sup> per slot van sake "... sosiale eenhede (of menslike groeperings) wat doelbewus daargestel is om spesifieke gemeenskaplike doelstellings so rasioneel en doeltreffend as wat moontlik is, te probeer bereik."

Met organisering word bedoel "... rangskikking van individue in bepaalde patrone, in bepaalde verhoudings tot mekaar geplaas, naamlik hoofde en ondergeskiktes. Sodanige rangskikking kan daartoe lei dat die bydrae van die onderskeie lede van die instelling in 'n spanpoging saamgesnoer word, dat die totaliteit van bedrywighede wel verrig kan word en dat al die lede dieselfde doelwit nastreef."<sup>3</sup>

Alvorens die plek van die administratiewe teorie in die organisasieleer in oënskou geneem word, en met die oog op die uitskakeling van terminologiese verwarring, is dit wenslik om enkele verklarings vir die begrip "organisasie" te boekstaaf

---

1 Vosloo, W.B., "Die organisasie en die individu," SAIPA, Vol. 2, Nr. 1, Julie 1966, p. 211.

2 Idem.

3 Thornhill, C. en Hanekom, S.X., Taak van die Leidinggewende beampte, Butterworth, Durban, 1979, p. 93.

Volgens Thornhill<sup>1</sup> word enige instelling volgens 'n bepaalde patroon of raamwerk gekonstrueer. Die raamwerk staan bekend as die "organisasie". Die organisasie van 'n instelling verwys derhalwe na die verhouding van die verskillende komponente tot mekaar. Wanneer dit op 'n instelling toegepas word, kan gevolglik gekonstateer word dat 'n instelling 'n organisasie het, maar nie 'n organisasie is nie.

Volgens Amerikaanse geskryfte word "Organization" verklaar as "... the formal as well as the informal structure through which work flows. Not an end in itself - as its members sometimes seem to believe - "organization" is a means, the framework of functions and relationships which results from the assignment of roles, the arrangement of methods of communication and cooperation, and the exercise of coordination at the leadership level."<sup>2</sup>

Organisatoriese eenhede verwys volgens Roux<sup>3</sup> nie na instellings nie, maar na waarneembare onderdele van 'n instelling; as 'n departement as 'n organisatoriese eenheid bestempel word, word dit gesien as 'n onderdeel van 'n owerheidsorganisasie en insgelyks is 'n seksie 'n organisatoriese eenheid binne 'n departement.

In alledaagse woordgebruik en soms in handboeke, word na 'n "organisasie" verwys wanneer 'n instelling (openbare sektor) of onderneming (privaat sektor) bedoel word. Hierdie gebruik word nie onderskryf nie maar sal waar moontlik met instelling (in die lig van die skripsie-onderwerp) vervang word.<sup>4</sup>

---

1 Ibid., p. 92.

2 Dimock, M.E., en Dimock, G.O., Public Administration, 4de uitgawe, The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, 1969, p. 331.

3 Roux, B., "Die Terminologiese vraagstuk in Publieke Administrasie," SAIPA, Vol. 2, Nr. 1, Julie 1966, p. 227.

4 Vgl. Cloete, J.J.N., Inleiding tot die Publieke Administrasie, 4de hersiene uitgawe, J.L. van Schaik, Pretoria, 1980, pp. 60 en 77.

## 1.2 PLEK VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE IN DIE ORGANISASIELEER

In die organisasie-leer is daar verskeie indelings vir die onderskeie benaderings wat met verloop van tyd ontstaan het. In hierdie bespreking word daar hoofsaaklik op die indeling van W.G. Scott<sup>1</sup> gekonsentreer, te wete die klassieke (tradisionele), neo-klassieke en moderne benaderings soos weer oorgeneem deur Hicks en Gullett.<sup>2</sup>

Vir die geheelbeeld word die onderskeie benaderings kortliks bespreek waarna die administratiewe teorie as een van die drie parallelle strominge van die klassieke benadering in detail ontleed sal word.

### 1.2.1 KLASSIEKE BENADERING (ook bekend as die tradisionele benadering)

Die tradisionele benadering fokus volgens Vosloo<sup>3</sup> "... op organisasievorms en -strukture sowel as die prosedure en tegnieke wat gebruik moet word om bedryfsprobleme op te los volgens die een of ander doeltreffendheidskriterium en om die organisasie [sic] in stand te hou as 'n floreende saak ... die individuele werknemer (word) beskou as 'n neutrale instrument - 'n gegewe faktor eerder as 'n veranderlike faktor - in die organisasiestelsel." Organisasieprobleme word gesien as tegniese probleme wat opgelos kan word deur die aanwending van bepaalde "bestuursbeginsels".

Hierdie skool van denke het, soos blyk uit die voorgaande, die uitgangspunt gehandhaaf dat die belange van die instelling en dié van die individu dieselfde is. Hulle het gereedeneer dat doeltreffende organisering vergoeding aan werknemers kan verhoog.

---

1 Scott, W.G., "Organization Theory: An Overview and an appraisal", Journal of the Academy of Management, April 1961, pp. 7-26 soos aangehaal in Hicks, H.G., en Gullett, C.R., Organizations: Theory and Behaviour, McGraw-Hill Book Co., New York, 1975, p. 125.

2 Hicks, H.G., en Gullett, C.R., op. cit., p. 125 et seq.

3 Vosloo, W.B., op. cit., p. 212.

Die klassieke benadering kan in die volgende drie teorieë of gedagtestrominge ingedeel word:

- (i) Burokrasie
- (ii) Administratiewe teorie
- (iii) Wetenskaplike "bestuursbenadering".

#### 1.2.1.1. BUROKRATIESE "MODEL"

Die bekende Duitse sosioloog Max Weber was van die eerste denkers wat die kenmerke van burokrasie sistematies beskryf en die rol daarvan in die geïndustrialiseerde gemeenskappe van Wes-Europa ontleed het. 'n Ontleding van Weber se begrip van burokrasie, dui op totale oorheersing. Oorheersing in die sin dat "... the person who imposes his will on others, believes that he has the right to the exercise of power; and the ruled consider it their duty to obey his orders."<sup>1</sup>

Max Weber was van mening dat die struktuurbenadering 'n effektiewe wyse van organisering is omdat dit spesiaal met die oog op die bereiking van bepaalde doelwitte geskep is. Pugh<sup>2</sup> het Weber se siening verder toegelig en skryf daaroor dat persoonlike opvattings oor wat gedoen moet word, nie 'n rol speel nie omdat elke beampte se rol en gesag omskryf word. Beamptes word verder ooreenkomstig 'n bepaalde hiërargiese gesagspatroon gerangskik sodat elke hoër vlak alle ondergeskikte vlakke omvat. 'n Stel reëls en prosedures word ook opgestel om vir elke moontlike gebeurlikheid voorsiening te maak. Opdragte word dus gehoorsaam omdat dit binne die gesag van die opdraggewer is om sulke opdragte te gee.

---

1 Mouzelis, N.P., Organization and Bureaucracy, Redwood Press Ltd., London, 1971, p. 15.

2 Pugh, D.S., et. al., Writers on organizations - an introduction, Hutchinson & Co., Ltd., London, 1964, pp. 5-7 soos aangehaal in Vermaak, J.P., "Die vraagstuk van verandering van organisatoriese reëlins," SAIPA, Vol. 11, Nr. 3, September 1976, p. 123.

Alhoewel die toepassing van die leerstelling van burokrasie in die praktyk soms te kort skiet, bly dit "... the dominant form of organization in the private and public sectors."<sup>1</sup> Die volgende kenmerkende eienskappe word aan burokrasie toegedig: "Authority, responsibility, activities, communication, power, and other features of the organization are structured by bureaucracy. Bureaucracy manages complexity; it produces rationality, stability, and predictability. In some ways it makes an organization more democratic by reducing patronage and other privileged treatment."<sup>2</sup>

#### 1.2.1.2 ADMINISTRATIEWE TEORIE

Waar die administratiewe teorie die hooftema van hierdie skripsie is, word daar, terwille van die perspektief, vervolgens net kortliks daarna verwys en sal dit na die beskrywing van die onderskeie benaderings meer volledig beskryf word.

Die administratiewe teorie met Fayol, Mooney, Reiley, Gulick en Urwick as enkele medebouers, het parallel met burokrasie ontwikkel. Alhoewel die administratiewe teorie en burokrasie bykans ooreenstemmende doelwitte openbaar, was die administratiewe teorie volgens Reynolds<sup>3</sup> ontwikkel deur praktisyns wat "beginsels" vir formele organisering wou ontdek terwyl (burokrasie) deur sosioloë uit 'n "wetenskaplike" oogpunt en dus 'n onverbonde vergelykende milieu ontwikkel is.

---

1 Nigro, F.A., en Nigro, L.G., Modern Public Administration, 4de uitgawe, Harper & Row, New York, p. 127.

2 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 139.

3 Reynolds, A.M., "Organisering: enkele benaderings van die twintigste eeu in perspektief," "Die Staatsamptenaar, Vol. LX, Nr. 10, Oktober 1980, p. 11.

Enkele verskille tussen burokrasie en die administratiewe teorie word soos volg deur Hicks en Gullett<sup>1</sup> beskryf: "Bureaucratic theorists said what an organization ought to be; administrative theorists told how to accomplish it." en verder: "In bureaucracy the focus is on the organization, while administrative theorists emphasize management, a component of the organization."

By die administratiewe teorie is die uitgangspunt, "... dat daar bepaalde grondslae van administrasie is wat generies aan alle administrasie is, ongeag die konteks waarin die administrasie plaasvind."<sup>2</sup>

### 1.2.1.3 "WETENSKAPLIKE BESTUURSBENADERING"

Hierdie benadering beklemtoon die individuele werker en die voorman en daarmee saam fokus dit op die fisieke aktiwiteite by die werk.

Die doel van "wetenskaplike bestuur" of "Taylorisme" was om maksimum effektiwiteit te kon bereik. Die naam "Taylorisme" verwys na Frederick Taylor wat as die mees prominente en invloedryke denker van hierdie benadering beskou word. "Taylor's principle concern was to discover the one best way to get the most out of workers - generally low-level blue-collar workers."<sup>3</sup> Taylor was van mening dat "bestuur" nie geweet het tot watter hoeveelheid werk elke werker instaat was nie en die limiet van 'n werker se produktiewe vermoë was dus onbekend. Hy was 'n voorstander van navorsing ten einde hierdie produktiewe kapasiteit van 'n werker te kan bepaal.

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 160.

2 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 95.

3 Kramer, F.A., Dynamics of Public Bureaucracy, 2de uitgawe, Wintrop Publishers, Inc., Cambridge, Massachusetts, 1981, p. 88.

Tyd- en bewegingstudie het uit hierdie benadering ontstaan. "By observing workers in action, researchers could identify and eliminate useless, wasted motions."<sup>1</sup> Navorsing het aanleiding gegee tot die standaardisering van gereedskap vir bepaalde take. 'n Verdere resultaat van navorsing was dat werkers uitgesoek en opgelei is vir spesifieke take.

Taylor was ook 'n voorstander van die gedagte dat behoorlike toesig noodsaaklik is om te verseker dat werkers hulle take verrig volgens die "wetenskaplik" ontwikkelde reëls.

Aanpassing by nuwe skemas geskied nie maklik nie en daarom het hierdie skool van denke die samewerking van werkers verkry deur hulle vergoeding te verhoog. "Increased pay and the threat of dismissal were the carrot and the stick that allowed scientific management to get results."<sup>2</sup>

In teenstelling met die administratiewe teorie wat parallel met die "wetenskaplike bestuurs"-benadering ontwikkel het, was laasgenoemde mikro georiënteerd en sogenaamd "wetenskaplik" terwyl eersgenoemde makro georiënteerd en deur praktisyne beoefen is. In wese vul hulle mekaar dus aan.

### 1.2.2 NEO-KLASSIEKE BENADERING - DIE MENSEVERHOUDINGS-BENADERING

Vosloo<sup>3</sup> skryf dat hierdie benadering ontstaan het in reaksie teen die tradisionele benadering en as gevolg van die opkoms van die arbeidersbeweging en fokus dit op die welsyn van die werknemer en koöperatiewe verhoudings.

Die ontwikkeling van die menseverhoudingsbenadering het gelei tot die erkenning van die mens as die deurslaggewende faktor by organisering. Hieroor skryf Pugh soos

---

1 Ibid., p. 89.

2 Ibid., p. 90.

3 Vosloo, W.B., op. cit., p. 212.

aangehaal deur Vermaak, die volgende. "They (people) not only work for the organization - they are the organization. The behavior of the members of an organization clearly affects both its structure and its functioning, as well as the principles on which it can be managed. Most importantly, human beings, affect the aims of organization in which they participate - not merely the methods used to accomplish them."<sup>1</sup>

Die menseverhoudingsbenadering het heelwat ondersteuning geniet vanaf 1940 tot 1950; veral as gevolg van die bekende Hawthorne-eksperimente en die bydraes van Elton Mayo (1933) en sy genote F.J. Roethlisberger en W.J. Dickson (1939). Deur die Hawthorne-eksperimente is aangetoon dat daar 'n verband bestaan tussen organisasiestrukture, werk en die sosiale behoeftes van werkers.<sup>2</sup> Ondersoeke onder die leiding van E. Mayo het tot die gevolgtrekking gelei dat bepaalde aannames van die "masjien-model", waarby die administratiewe teorie ingesluit word, aanvegbaar is en dat organisering 'n sosiale faset het. Daar is bevind "dat sosiale norme en nie noodwendig die fisieke vermoëns van werkers nie, 'n deurslaggewende rol by produksie speel ... werkers is lede van 'n groep en tree as lede van 'n groep op en nie soos individue nie." Vandaar die gevolgtrekking dat sosiale norme 'n rol by produksie speel.<sup>3</sup> Op grond van hierdie kennis het die "human relations" denkskool volgens Vosloo<sup>4</sup> "...geleer dat dit nodig is om die werk en -organisasiestruktuur in verband te bring met die sosio-psigologiese behoeftes van die werknemer: sy gevoelens, oortuigings, persepsies, idees en sentimente."

---

1 Pugh, D.S., et. al., Writers on organizations - an introduction, Hutchinson & Co., Ltd., London, 1964, pp. 5-7, soos aangehaal in Vermaak, J.P., "Die vraagstuk van verandering van organisatoriese reëlings," op. cit., p. 123.

2 Reynolds, A.M., "Aansporing en Motivering in die Staatsdiens," Die Staatsamptenaar, Vol. LVIII, Nr. 9, September 1978, p. 16.

3 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 94.

4 Vosloo, W.B., op. cit., p. 213.

Die breë algemene uitgangspunt van die menseverhoudingsbenadering is dat die geluk van die mens in 'n instelling die belangrikste aspek vir die bevordering van doeltreffendheid is.

### 1.2.3 DIE MODERNE BENADERING

Die moderne benadering bestaan uit "...verskeie eksponente wat elkeen 'n bepaalde faset van die organisasieteorie beklemtoon. So word daar erkenning verleen aan die Joods-Christelike etiek; die demokratiese gedagte; die stelselbenadering en die besluitnemingsbenadering by die daarstelling van 'n bepaalde werksopset."<sup>1</sup> Die kwaliteite van die moderne benadering is volgens Tosi<sup>2</sup> "its conceptual-analytical base, its reliance on empirical research data and, above all, its integrating nature."

Die moderne benadering openbaaren meer gebalanseerde houding teenoor die taak en die mens. Alle dele van 'n instelling, die omgewing waarbinne dit funksioneer sowel as die samestellende onderdele word in die moderne benadering in ooreweging geneem. 'n Instelling word gesien as 'n aanpasbare stelsel, wat, indien dit wil voortbestaan, by veranderings in sy omgewing dienooreenkomstig moet verander. Die moderne benadering kan gesien word as multidissiplinêr met bydraes van vele studieterreine.<sup>3</sup>

Hierdie benadering aanvaar die naasbestaan van die vereistes van die instelling en die behoeftes van die werknemer, maar probeer volgens Vosloo<sup>4</sup> "... om rekening te hou met die feit dat daar potensiële spanninge en konflikte bestaan tussen die instelling en individuele waardes en behoeftes."

---

1 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 96.

2 Tosi, H.L., Theories of Organization, St. Clair Press, Chicago, 1975, p. 17.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 209.

4 Vosloo, W.B., op. cit., p. 213.

#### 1.2.4 'N GEHEELBEEID

Die klassieke, neo-klassieke en moderne benaderings in die organisasieleer, is volgens Reynolds<sup>1</sup> "... nie tydperkgebonde afgehandelde of nie ter-sake fasette van publieke administrasie nie, maar dit is steeds toepaslik, soms aanpasbare, verskynsels." Hierdie stelling word gestaat wanneer die sogenaamde oopstelselbenadering wat meer onlangs ontstaan het, in oënskou geneem word.

Die oopstelselbenadering verwys na die "contingency or situational designs" - denke omtrent die organisering van instellings. "This is clearly the design emphasis of the future because it escapes narrow perspectives that have restricted earlier approaches. It is still strongly humanistic, but is more complete because it includes all situational factors including the technology and economic environment."<sup>2</sup>

Volgens Hicks en Gullett is die stelselbenadering tot die teorie van organisering gebaseer op die bydraes van die klassieke teorieë. Bykomende insette tot die stelselbenadering is afkomstig van die neo-klassieke benadering en van teoretici op kwantitatiewe en ekonomiese gebiede.

"The contingency approach means that different environments require different organizational relationships for optimum effectiveness."<sup>3</sup>

Die onderskeie insette tot die stelselbenadering word bevestig deur die navorsing wat deur Lawrence en Lorch oor die "contingency approach" in stabiele en veranderde omgewings onderneem is. Hulle het gevind dat "... in certain stable environments the classical forms tend to be more effective.

---

1 Reynolds, A.M., "Organisering ...," op.cit., p. 14.

2 Hicks, H.G., et al., op.cit., p. 425.

3 Idem.

In changing environments the opposite is true. More humanistic forms are required to permit organizations to respond effectively to their unstable environments."<sup>1</sup>

Uit die voorgaande kan gekonstateer word dat "verskynsels" van die klassieke- (dus ook die administratiewe teorie) en neo-klassieke benaderings tot die teorie van organisering, steeds in instellings aangetref word en dat die moderne benadering 'n verbreding van insette in die organisering=proses by instellings impliseer en ook omgewingstoestande betrek.

### 1.3 ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN NADER BESKOU

Elemente van die klassieke benadering kan sover terug as die ontstaan van die Romeinse Ryk nagespoor word. "The Roman Catholic Church has used many elements of classical theory for almost two thousand years. Thus, classical concepts and applications have evolved over many centuries."<sup>2</sup> Alhoewel die geskiedenis dus getuig van die aanwesigheid van elemente van die klassieke benadering in die ou beskawings, is teorieë in hierdie verband eers tussen ongeveer 1900 en 1950 ontwikkel.<sup>3</sup> Hicks en Gullett<sup>4</sup> skryf: "... Fayol's landmark book of Management Principles appeared in France in 1916. Mooney and Reiley's classic, Onward Industry!, was published in 1931."

Oor die bogemelde boek van Fayol skryf Hicks en Gullett<sup>5</sup> verder: "He described a number of management principles that go far toward capturing the entire flavor of the

---

1 Lawrence, P.R. en Lorch, J.W., "Organization and Environment," Managing Differentiation and Integration, Division of Research, Harvard Business School, Cambridge, Mass., 1967 soos aangehaal in Hicks en Gullett, op. cit., p. 426.

2 Hicks, H.G. et al., op. cit., p. 126.

3 Idem.

4 Ibid., p. 158.

5 Ibid., p. 164.

administrative theory movement." Ook Gulick en Urwick wat bekend is as van die medebouers van die administratiewe teorie, het hoë waardering vir die werke van Fayol gehad. Hulle dui hom aan as 'n "Management Specialist."<sup>1</sup>

Waar Fayol dus as een van die grondleggers van die administratiewe teorie beskou kan word, is dit wenslik om oor hom as persoon iets meer te skryf. Henri Fayol is in 1841 gebore en is gedurende 1925 oorlede. Hy het in 1860 as myningenieur gekwalifiseer en het daarna toegetree tot 'n groot steenkool en metallurgiese onderneming bekend as Commentry Fourchambault. In 1866 is hy aangewys as Bestuurder van die groep Commentry Collieries en in 1888 is hy as Algemene Bestuurder aangestel van die maatskappy Commentry Fourchambault en Decazeville. Laasgenoemde was op daardie tydstep op die rand van bankrotskap. Fayol het op briljante wyse daarin geslaag om die betrokke onderneming weer op 'n winsgewende grondslag te bedryf. Toe hy die onderneming in 1918 na 30 jaar onder sy direkte beheer aan sy opvolger oorhandig, was dit stewig gevestig met 'n besondere finansiële stabiliteit en het dit oor bates beskik van buitengewone waarde.<sup>2</sup>

Oor die beginsels van administrasie (management) het Fayol, volgens Gulick en Urwick, geskryf. "There is no limit to the number of principles of administration. Every administrative rule or device, which strengthens the human part of an organization or facilitates its working, takes its place among the principles, for so long as experience proves it to be worthy of this important position."<sup>3</sup>

Alvorens by die sogenaamde beginsels uitgekom word waarvan Fayol skryf, is dit nodig om die breë basis van die administratiewe teorie van nader te beskou.

---

1 Gulick, L. & Urwick, L., Papers on the science of administration, Institute of Public Administration, New York, 1937, p. 117.

2 Ibid., p. 118.

3 Ibid., p. 121.

Die administratiewe teorie en die burokratiese model is volgens Hicks en Gullett<sup>1</sup> nou verwant en in sommige opsigte identies. Beide is hoofsaaklik deduktief en beskou die organisasie normatief, as 'n abstrakte entiteit - 'n verstandelike konstruksie. 'n Kenmerk van beide die administratiewe teorie en die burokratiese model is dat die formele organisasie beklemtoon word en spesialisasie 'n belangrike element daarvan is. Mooney en Reilly,<sup>2</sup> medebouers op die gebied van die administratiewe teorie, het geskryf: "Organization in the formal sense means order, and its corollary, an organized and orderly procedure." Beide die administratiewe teorie en die burokratiese model benadruk objektiwiteit, rasionaliteit, sekerheid, hiërargie en professionalisme. Die administratiewe teorie gaan ook gebuk onder dieselfde tekortkominge as burokrasie, soos onbuigsamheid, onpersoonlikheid, verplaaste doelwitte, beperkte klassifisering, selfverewiging en ivoortoring-bouery, buitensporige beheer/koste en angstoestande.<sup>3</sup>

Die administratiewe teoretici het hoofsaaklik bestaan uit manne wat met die praktyk te doen gehad het en daarop ingestel was om beginsels vir formele organisasie te ontdek. Hierdie beginsels word deesdae as verskynsels in die praktyk ervaar.

### 1.3.1 BEGINSELS (deesdae beskou as verskynsels) VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE

Ter inleiding 'n uiteensetting van die beginsels wat volgens Nigro en Nigro<sup>4</sup> as verteenwoordigend van die geskrifte van Fayol, Gulick en Urwick, enkele medebouers van die administratiewe teorie, beskou kan word, te wete:

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 153.

2 Mooney, J.D. en Reilly, A.C., The Principles of Organization Harper, New York, 1939, p. x, soos aangehaal deur Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 159.

3 Hicks, H.G., et al., Ibid., p. 159.

4 Nigro, F.A., et al., op. cit., pp. 152-153.

- " - (1) Organizational structure, coordinated by management, is the key to rational-efficient administration ...,
- (2) Organizations should be structured according to four basic criteria: (a) purposes they serve, (b) processes they use, (c) persons and things dealt with, and (d) place where the work is performed ...;
- (3) Unity of command or direction by only one supervisor is essential ...,
- (4) Authority and responsibility should be equal throughout the organization ...,
- (5) A narrow span of control is desirable ...,
- (6) Systematic planning is a necessary organizational function ...,
- (7) Human psychological variables should be taken into consideration."

Die voorgenoemde beginsels kan as maatstawwe dien om die teenwoordigheid van die administratiewe teorie as verskynsels in moderne openbare instellings te staaf. Hierdie aangeleentheid geniet aandag in die volgende hoofstuk.

### 1.3.2 KERN GEDAGTES VAN ENKELE MEDEBOUERS VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE

Ter aanvulling van die samevatting van beginsels deur Nigro en Nigro identifiseer en hierbo vermeld, word eie unieke bydraes van die betrokke medebouers vervolgens bespreek.

#### 1.3.2.1 URWICK

Daar het n geruime tyd verloop alvorens besef is dat maksimum resultate alleen bereik kan word indien elke werknemer sodanig gemotiveer word dat hy spontaan saamwerk.

In hierdie verband skryf Urwick<sup>1</sup> "nothing short of spontaneous and sustained enthusiasm for the undertaking and its purpose permeating every member of the group concerned can ultimately yield the optimum economic results."

Die belangrikste toevoeging tot die denke oor administrasie ("management") deur die denkskool waarvan Urwick 'n geesgenoot was, word deur hom uitgesonder as juis hierdie voorgenoemde motivering van werkers. "It is being realized with increasing clarity that in addition to the problems of the task, adjusting the individual to the task, and arranging and correlating tasks, there is a fourth issue, motivating and energizing the group as a group."<sup>2</sup> Hy (Urwick) beskou motivering as een van die belangrikste aspekte van "management" en vandaar dan ook die beklemtoning van kommunikasie, moreel, leierskap en deelname.

#### 1.3.2.2 FAYOL

Fayol wat, soos reeds aangedui as die grondlegger van die administratiewe teorie bekend was, het die noodsaaklikheid van die voorgenoemde aspekte beklemtoon, maar as wetenskaplike het hy weinig gesê oor die wyse waarvolgens dit bereik kan word. Fayol het administrasie beskou as 'n proses wat in 'n instelling in sy geheel aanwesig is en nie vanaf die "hoofbestuur" alleen afkomstig is nie. Hy het bepaalde kernbeginsels uitgesonder.<sup>3</sup>

##### (a) Werkverdeling

Spesialisasie verhoog produktiwiteit. "The object of division of work is to produce more and better work with the same effort."<sup>4</sup> Die verdeling van werk, verhoog volgens Fayol,<sup>5</sup> produktiwiteit: "one can work at activities in

---

1 Urwick, L.F., The Pattern of Management, Isaac Pitman & Sons, Bpk., London, 1956, p. 50.

2 Ibid., p. 51.

3 Vergelyk Hicks, H.G., et al., p. 164 et seq.

4 Fayol, H., General and Industrial Management, Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1957, p. 20.

5 Hicks, H.G., op. cit., p. 164.

which he is comparatively highly skilled. Both technical and managerial work generally can be performed more efficiently with specialization."

(b) Gesag en verantwoordelikheid

Gesag is nodig vir opdragte; elke werker is verantwoordelik om die doelwitte van sy pos te verwesenlik. Fayol skryf: "Authority is the right to give orders and the power to exact obedience ... Responsibility is a corollary of authority, it is natural consequence and essential counterpart, and wheresoever authority is exercised responsibility arises."<sup>1</sup>

(c) Dissipline

Respek vir en gehoorsaamheid aan die reëls en doelwitte van 'n instelling is 'n vereiste. "Discipline is in essence obedience, application, energy, behaviour, and outward marks of respect observed in accordance with the standing agreements between the firm and its employees."<sup>2</sup> Fayol skryf dat respek en gehoorsaamheid verkry sal word indien daar aan die volgende vereistes voldoen word:

- "(1) Good superiors at all levels,
- (2) agreements as clear and fair as possible,
- (3) sanctions (penalties) judiciously applied."<sup>3</sup>

Dissipline bestaan uit maatreëls wat waarborg dat die voorskrifte wat in die diensverband gestel is, nagestreef sal word.

(d) Eenheid van beheer

Om verwarring te voorkom en konfliktsituasies te vermy, beskou Fayol dit as wenslik dat elke werknemer aan slegs een toesighouer verantwoordelik sal wees. Volgens Fayol<sup>4</sup>

---

1 Fayol, H., op. cit., p. 21.

2 Ibid., p. 22.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

4 Fayol, H., op. cit., p. 24.

sal 'n gebrek aan "eenheid van beheer" meebring dat gesag en verantwoordelikheid ondermyn word, dissipline verwaarloos, orde versteur en stabiliteit daardeur bedreig word.

(e) Eenheid van optrede

"An organization is effective when members work together toward the same objectives."<sup>1</sup> Fayol beklemtoon dat "eenheid van beheer" en "eenheid van optrede" nie met mekaar verwar moet word nie. Hy onderskei soos volg tussen die twee beginsels. "Unity of direction (one head one plan) is provided for by sound organization of the body corporate, unity of command (one employee to have orders from one superior only) turns on the functioning of the personnel."<sup>2</sup> Alhoewel eenheid van optrede nie 'n uitvloeisel van eenheid van beheer is nie, kan eersgenoemde nie in die afwesigheid van laasgenoemde bestaan nie.

(f) Ondergeskiktheid van individuele aan oorhoofse doelwitte

Die belange van 'n individu of 'n groep individue mag nie die belange van die instelling oorheers nie. "Rather, the general interest must be maintained as paramount."<sup>3</sup> Volgens Fayol moet daar gewaak word dat die hoof doelwit nie ondermyn word nie. Hy skryf: "... ignorance, ambition, selfishness, laziness, weakness, and all human passions tend to cause the general interest to be lost sight of in favour of individual interest and a perpetual struggle has to be waged against them."<sup>4</sup>

(g) Vergoeding van personeel

"Pay should be fair - not exploitative - and should reward good performance. A variety of modes of payment such as time, job, and piece rates, bonuses, profit-sharing and non-financial rewards should be used."<sup>5</sup>

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

2 Fayol, H., op. cit., p. 26.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

4 Fayol, H., op. cit., p. 26.

5 Hicks, H.G., et al., op. cit., Idem.

(h) Sentralisasie en desentralisasie

'n Gebalanseerde verhouding is noodsaaklik. Volgens Fayol is daar altyd 'n element van sentralisasie of desentralisasie in administrasie teenwoordig. "The question of centralization or decentralization, is a simple question of proportion, it is a matter of finding the optimum degree for the particular concern."<sup>1</sup>

(i) Skalêre hiërargiese struktuur

Die formele kommunikasienetwerk wat binne die skalêre hiërargiese struktuur aangetref word, is nie noodwendig die vinnigste nie, maar word voorgeskryf deur die behoefte vir die deursending van opdragte en die beginsel van eenheid van beheer. Fayol beskryf die skalêre hiërargiese struktuur as "... the chain of superiors ranging from the ultimate authority to the lowest ranks. The line of authority is the route followed - via every link in the chain - by all communications which start from or go to the ultimate authority."<sup>2</sup>

(j) Ordelyke hiërargiese samestelling

Een van die uitstaande beginsels van die administratiewe teorie is ordelikhed. Hierdie teorie het juis ontstaan om ordelikhed te bring in 'n wêreld wat besonder vinnig op industriële gebied ontwikkel het. Fayol het hoofsaaklik oor materiële en sosiale ordelikhed as elemente van die administratiewe teorie, bepaalde denkrigtings te boek gestel:

- (i) "Material Order - a place for everything and everything in its place ... the object of order must be avoidance of loss of material, and for this object to be completely realized not only must things be in their place suitable arranged but also the place must have been chosen so as to facilitate all activities as much as possible."<sup>3</sup>

---

1 Ibid., p. 33.

2 Ibid., p. 34.

3 Ibid., pp. 36-37.

(ii) "Social Order ... presupposes the successful execution of the two most difficult managerial activities: good organization and good selection." Die volmaakte sosiale ordelikheid word deur Fayol beskryf as "A place for each one and each one in his place." Wanneer die beginsel van ordelikheid op die regering-van-die-dag toegepas word, beteken dit "national responsibility towards each and all, everyone's destiny mapped out, national solidarity, the whole problem of society."<sup>1</sup>

Die beginsel van ordelikheid soos toegepas in die praktyk sal in hoofstuk 2 bespreek word.

(j) Gelykberegtiging

Oor gelykberegtiging skryf Fayol: "Equity excludes neither forcefulness nor sternness and the application of it requires much good sense, experience and good nature."<sup>2</sup> Die erkende behoefte aan gelykberegtiging van werknemers moet deeglik mee rekening gehou word en die bestuurder van 'n onderneming moet volgens Fayol daarna streef om gelykberegtiging op alle vlakke van die skalêre hiërargiese struktuur toe te pas.

(k) Gestabiliseerde personeelvoorsiening en -benutting

Fayol is van mening dat onstabiliteit in personeelomset 'n aanduiding is van swak bestuur. Afgesien daarvan kan personeelomset volgens hom nie voorkom word nie. "Age, illness, retirement,, death, disturb the human make-up of the firm; certain employees are no longer capable of carrying out their duties, whilst others become fit to assume greater responsibilities."<sup>3</sup>

(l) Premie op inisiatief

Om te beplan en om sodanige beplanning suksesvol deur te voer, word deur Fayol beskou as van die mees bevredigende

---

1 Ibid., p. 38.

2 Idem.

3 Ibid., p. 39.

emosies wat die intelligente man kan ervaar. Volgens Fayol is dit "... one of the most powerful stimulants of human endeavour. This power of thinking out and executing is what is called initiative, and freedom to propose and to execute belongs too, each in its way, to initiative."<sup>1</sup>

(m) "Esprit de corps" - Eenheid is krag

Die waarde van hierdie beginsel spreek tot 'bestuurders' en dit is n aspek waarvan deeglik kennis geneem moet word. "Harmony, union among the personnel of a concern, is great strength in that concern."<sup>2</sup> Fayol sonder een beginsel uit wat in die nastrewing van "Esprit de corps" nie uit die oog verloor moet word nie, naamlik "eenheid van beheer." Hy wys ook op twee probleemsituasies wat vermy moet word, te wete

(i) Personeel moet nie in opponerende kampe verdeel word nie. "Dividing enemy forces to weaken them is clever, but dividing one's own team is a grave sin against the business."<sup>3</sup>

(ii) "Abuse of written communications ... it is well known that differences and misunderstandings which a conversation could clear up, grow more bitter in writing ... wherever possible, contracts should be verbal; there is a gain in speed, clarity and harmony."

Fayol het in die vyftig jaar wat hy aan groot myn- en metal-  
lurgiese ondernemings verbonde was, van bepaalde tegnieke of  
hulpmiddels gebruik gemaak in die bestuur van die ondernemings,  
hy noem dit "administrative tools." Fayol<sup>5</sup> skryf: "Adminis-  
trative tools are essential to the management of any great  
public business. They are a vast documentation which includes  
the present, the past and the future, to which the élite of

---

1 Idem.

2 Ibid., p. 40.

3 Idem.

4 Idem.

5 Fayol, H., "The administrative theory in the State",  
soos aangehaal in Gulick en Urwick, op. cit., p. 104.

the personnel contribute and which, together with its other sources of information, enables the management to make under the best possible conditions, decisions whose consequences and repercussions can be foreseen ... It is the practical means by which planning, organization, command, co-ordination and control are carried out."

Die administratiewe hulpmiddels waarvan Fayol<sup>1</sup> gebruik gemaak het, is die volgende.

- (1) Algemene opname. 'n Algemene opname van die huidige situasie, die verlede en die waarskynlike toekoms van die onderneming word gemaak. Die opname word vir elke afdeling individueel en vir die onderneming in sy geheel gemaak. Van hierdie studie kan die algemene beplanning en riglyne wat as basis vir die plan van aksie kan dien, geformuleer word.
- (2) Plan van aksie. Die plan van aksie is die samevoeging van 'n verskeidenheid van aksies, naamlik: jaarlikse, lang termyn, kort termyn en spesiale aksies.
- (3) Vorderingsverslae. Vorderingsverslae oor die onderskeie aksies is aanvullend tot die plan van aksie.
- (4) Notules van samesprekings. Samesprekings tussen Hoofde van Departemente, Buro's en Kantore geskied op 'n weeklikse basis met die "Bestuurder". Elke hoof moet verslag lewer van wat bereik is en probleme wat ondervind word. Na bespreking gee die "Bestuurder" sy besluite.
- (5) Organigram. Die gebruik van 'n organigram fokus die aandag op oorvleuelings, oortredings, duplisering van beheer en kantore sonder personeel.

Fayol skryf verder hieroor: "These administrative tools are indispensable in the management of large enterprises. They

---

1 Ibid., p. 105.

permit the carrying out under good conditions, of planning, organization, command, co-ordination and control, or in short, efficient administration, which without them would not be possible."<sup>1</sup>

Die suksesse wat Fayol in die praktyk behaal het, noep elke "bestuurder" en administrator om wel deeglik daarvan kennis te neem.

### 1.3.2.3 Gulick

Gulick het voortborduur op die beginsels soos geformuleer deur die ander medebouers van die administratiewe teorie en sy bekende woordkombinasie "POSDCORB" ontwikkel. Dit bevat die eerste letters van sewe kern administratiewe aktiwiteite, van 'n "chief executive", te wete<sup>2</sup>

- "Planning ... working out in broad outline the things that need to be done and the methods for doing them ...,
- Organizing ... the establishment of the formal structure of authority through which work subdivisions are arranged defined and co-ordinated ...,
- Staffing ... the whole personnel function ...,
- Directing ... continuous task of making decisions ...,
- Coordinating ... all important duty of interrelating the various parts of the work ...,
- Reporting ... keeping those to whom the executive is responsible informed ...,
- Budgeting ... all that goes with budgeting in the form of fiscal planning, accounting and control."

### 1.3.2.4 Mooney en Reiley

Een van die uitstaande beginsels van die administratiewe teorie is koördinasie. Mooney en Reiley<sup>3</sup> het koördinasie

---

1 Ibid., p. 106.

2 Nigro, F.A., et al., op. cit., p. 133.

3 Mooney, J.D., et al., "The Principles of Organization" soos aangehaal in Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 164.

beskryf as "... the orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose. Thus the principle of coordination expresses management's central task of getting all components of the organization working together toward generally understood and accepted objectives."

#### 1.3.2.5 Enkele organisatoriese verskynsels

Aanvullend tot die voorgenoemde beginsels van Urwick, Fayol, Gulick en Mooney en Reiley, het die volgende organisatoriese verskynsels spesiale aandag van administratiewe teoretici ontvang en vorm dit 'n integrerende deel van die administratiewe teorie.

- Lyn en staf. In groot ondernemings waar hoogs ingewikkelde werk verrig word, ondervind bestuurders 'n behoefte aan ondersteuning in hulle taak. Lyn en staf-konsepte is ontwikkel om aan hierdie behoeftes te kan voorsien. "Staff members handle details, technical material, or less important items thus allowing line managers to give more attention to broader or more important matters."<sup>1</sup> Die verskil tussen lyn en staf word soos volg deur Gulick<sup>2</sup> aangedui. "When administrative responsibility and power are added to any staff function, that function thereby becomes immediately and completely a line function."
- Komitees. Die basiese idee om van komitees in instellings gebruik te maak, kan aan die administratiewe denkers toegedig word. Komitees is 'n bykomende organisatoriese struktuur. "They can contribute to creativity, communication, motivation, democracy, coordination, education, persuasion, advising and broad representation of points of view."<sup>3</sup> In die formulering van beleid speel komitees 'n belangrike rol, maar hulle kan kwalik leiding neem of besluite uitvoer.

---

1 Ibid., p. 167.

2 Gulick, L., et al., op. cit., p. 31.

3 Mooney, J.D., et al., p. 163.

- Funksies van "bestuur". "One of the most durable contributions of administrative theorists is the study of management as a set of functions."<sup>1</sup> Fayol het erkenning verleen aan beplanning, organisering, opleiding, beheer en koördinerings as belangrike "bestuursfunksies." Gulick weer, het die bekende "POSDCORB" ontwikkel om "bestuursfunksies" wat vir hom van belang is aan te dui.<sup>2</sup>

Samevattend kan die administratiewe teorie as omvangryk en duidend op die nastrewing van ordelikheid beskryf word. Hicks en Gullett<sup>3</sup> skryf: "... most elements of administrative theory seem to be designed to organize things." Daar is 'n behoefte om te put uit die voordele van spesialisasie en sekerheid, en om chaos te voorkom wat spruit uit disorganisasie.

#### 1.4 ADMINISTRATIEWE TEORIE IN PERSPEKTIEF

Die hoofkenmerk van die klassieke benadering is volgens Thornhill<sup>4</sup> "... dat dit die formele aspek van organisering beklemtoon en sodoende die mens eintlik op die agtergrond skuif omdat hy as verlengstuk van die masjien beskou word." In teenstelling met die klassieke benadering manifesteer die menslike verhoudingsbenadering die konsep van informele organisasie.

In die klassieke benadering word organisatoriese vraagstukke en probleme gesien as suiwer tegniese probleme wat opgelos kan word deur die kliniese aanwending van toepaslike "bestuursbeginsels," tyd- en bewegingstudies, produksie en bestuuranalise, bedryfsnavorsing en stelselontleding. Die individuele werknemer word beskou as 'n neutrale instrument - 'n gegewe faktor eerder as 'n veranderlike faktor in die organisasie-stelsel. Aangespoor deur 'n toereikende finansiële insentief

---

1 Idem.

2 Idem.

3 Ibid., p. 163.

4 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 95.

is die werknemer veronderstel om sy werk uit te voer volgens die voorgeskrewe standarde en binne die samehang wat deur die bestuur bepaal word. Daar word nie verwag dat die individuele werknemer self enige konstruktiewe idees oor hierdie samehang het nie en daar is min ruimte vir begrippe soos "werknemersdeelname", konsultasie of selfs "werktevredenheid."<sup>1</sup> Die uitgangspunt word gehandhaaf dat die belange van die instelling en dié van die individu basies dieselfde is, omdat 'n doeltreffende organisasie individuele vergoeding kan verhoog.

Omdat die mens vanaf die vroegste tye in 'n georganiseerde verband moet lewe om te oorleef, het daar met verloop van tyd vaste oortuigings, (teorieë) en praktyke oor organisering tot stand gekom. Hierdie teorieë en praktyke is volgens Cloete ontwerp om vir die bereiking van besondere doelwitte op besondere terreine te deug. Hy skryf: "Daarom volg dit dat daar in die openbare sektor en vir die doeldeindes van die publieke administrasie ook eiesoortige organisatoriese reëlings aangetref sal word om aan die vereistes van die eiesoortige arbeidsveld(e) te voldoen."<sup>2</sup>

Die administratiewe teorie word deur Hicks en Gullett<sup>3</sup> beskou as 'n "... normatively oriented set of ideas which generally concern the structuring of an organization." Struktuur kan derhalwe beskou word as die fokuspunt van die administratiewe teorie. Hulle skryf verder: "Man apparently has always lived and worked in power structures of some sort, and it seems unlikely that his basic pattern will be eliminated. The particular forms of the power structure will no doubt continue to change, but some power structure likely will continue to be present."

---

1 Vosloo, W.B., "Die Organisasie en die Individu",  
..., op. cit., p. 212.

2 Cloete, J.J.N., Inleiding tot die Publieke Administrasie,  
3de uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1976, p. 78.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 169.

Die administratiewe teorie bied voordele soos ordelikheid, sekerheid en stabiliteit, maar gaan egter ook gebuk onder nadele soos "... rigidity, impersonality, and excessive categorization."<sup>1</sup> Verder beklemtoon die administratiewe teorie die mag en -gesagstruktuur van 'n instelling. Hicks en Gullett skryf: "... it seems clear that in many instances power remains a viable, effective basis of organizations."<sup>2</sup>

Soos reeds aangetoon, het die administratiewe teorie sy beslag gekry van persone wat in die praktyk geskool is. Juis om hierdie rede vind die administratiewe teorie dan ook inslag by bestuurders in die praktyk. "It is expressed in language that men of action understand."<sup>3</sup> Voordele van die burokratiese model wat deur die administratiewe teorie geïmplementeer word, sluit in die omskepping van die bykans onbegryplike kompleksiteit van enige vermoënde instelling in 'n geordende, verstaanbare struktuur.<sup>4</sup> Betrekklike eenvoud, duidelikheid, objektiwiteit, onpersoonlikheid en duidelik omlýnde kommunikasiekanale is van die ander voordele daaraan verbonde.

Dit blyk dat instellings reg deur die wêreld nog in 'n groot mate magshiërgieë is. Die administratiewe teorie is ontwikkel om magshiërgieë te bestuur en dit wil voorkom of dit steeds belangrik sal bly in die afsienbare toekoms.

---

1 Idem.

2 Ibid., p. 161.

3 Idem.

4 Idem.

## HOOFSTUK II

### DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS IN DIE LIG VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN ORGANISERING

#### 2.1 INLEIDING

Die beginsels van die administratiewe teorie, soos beskryf in hoofstuk I, kan as verskynsels in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens geïdentifiseer word. In hierdie hoofstuk word die Suid-Afrikaanse Staatsdiens in die praktyk en op makrovlak, in die lig van die administratiewe teorie van organisering, in oënskou geneem.

Soos daar in hoofstuk I aangedui is, kan struktuur beskou word as die fokuspunt van die administratiewe teorie. In die administratiewe teorie val die klem op bepaalde gesagsstrukture.

Daar sal vervolgens gepoog word om die struktuur- en hiërargie-gedagte in die praktyk, soos neergelê deur wetgewing, te identifiseer en daarmee saam die voordele wat dit bied soos ordelikheid, sekerheid en stabiliteit. Leentes eie aan die administratiewe teorie soos onbuigsaamheid, onpersoonlikheid en oormatige kategorisering, sal ook in oënskou geneem word.

#### 2.2 SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS IN HIËRARGIESE VERBAND

Weens die omvang en kompleksiteit van owerheidsbedrywighede is dit menslik gesproke vir een persoon onmoontlik om alleen al die bedrywighede te onderneem. Sodra meer as een individu betrek word om dieselfde doelwit na te streef, is dit volgens Thornhill en Hanekom<sup>1</sup> "... logies dat stelselmatigheid en orde in hulle bedrywighede verkry moet word. Daar moet gevolglik 'n rangskikking van individue in bepaalde patrone plaasvind, met ander woorde individue word in bepaalde verhoudings tot

---

1 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 93.

mekaar geplaas, naamlik hoofde en ondergeskiktes." "n Hiërargiese-struktuur word op dié wyse gevorm. Die wyse waarop 'n struktuur daargestel behoort te word, staan bekend as die proses van organisering. "Omdat organisering te doen het met die strukturering van 'n instelling, volg dit logies dat die strukturering só moet geskied dat die doelwitte van die instelling nou en in die toekoms verwesenlik sal kan word."

Die totstandkoming van bepaalde hiërargiese strukture in die strewe na die verwesenliking van doelwitte, vorm die grondslag vir kenmerkende beginsels van die administratiewe teorie, soos blyk uit die volgende aanhalings. "(1) Organizational structure, coordinated by management, is the key to rational ... efficient administration. (2) Organization should be structured according to four basic criteria: (a) purposes they serve, (b) processes they use, (c) persons and things dealt with, and (d) place where the work is performed."<sup>2</sup>

Die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie word vervolgens oorhoofs beskryf om die verskynsels (i) strukturering en (ii) ordelikheid wat in die proses van organisering daargestel word, aan te toon. Die oorhoofse beskrywing omvat 'n ontleding van die funksieverdeling op horisontale- en vertikale vlak.

#### 2.2.1 HORIZONTALE FUNKSIEVERDELING IN DIE SUID-AFRIKAANSE OWERHEIDSHIËRARGIE

Artikels 16 tot 23 van die Grondwet<sup>3</sup> voorsien die grondslae van die landsadministrasie. Kragtens artikel 16 is die Staatspresident, handelende op die advies van die Uitvoerende Raad, met die uitvoerende gesag van die land bekleed. In die praktyk kom dit daarop neer dat die uitvoerende gesag by die dienende ministers, wat gesamentlik die Kabinet uitmaak, berus.

---

1 Idem.

2 Nigro, F.A., et al., op. cit., pp. 132-153.

3 Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, (Wet 32 van 1961), Artikels 16 tot 23.

Die Staatspresident is die seremoniële hoof van die Staat. Die Eerste Minister staan aan die hoof van die Kabinet. Die Eerste Minister is die nasionale leier van die meerderheidsparty in die Volksraad en lede van die Kabinet is die hoofampsdraers van die regerende politieke party.

Daar word vervolgens kortliks na die drieledige indeling van gesag, ook bekend as die horisontale funksieverdeling in die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie gekyk. Volgens Montesquieu is dié indeling noodsaaklik om moontlike misbruik van gesag te voorkom.<sup>1</sup> Volgens Cloete<sup>2</sup> kan "die drievoudige staatsinstellings ... as 'n vereiste vir 'n demokratiese regeringstelsel beskou word."

#### 2.2.1.1 Wetgewende gesag

In lande waar die regeringstelsel op die Westminster-stelsel geskoei is, setel die oppergesag in een orgaan, nl. die Parlement. "In die moderne demokratiese staat sal daar 'n nasionale instelling aangetref word wat met die hoogste wetgewende bevoegdheid vir die hele landsgebied bekleed is. In Suid-Afrika, soos in Groot-Brittanje en in ander lande wat lede was van die Britse Gemenebes van Nasies waarvan Suid-Afrika tot 1961 lid was, staan die betrokke wetgewende liggaam algemeen bekend as Parlement."<sup>3</sup>

Die belangrikste grondslag van staatsadministrasie in Suid-Afrika is volgens Wiechers "... die wetgewende oppergesag van die Parlement. Enige administratiewe optrede, prosedure of organisasie wat in stryd met 'n wet van die Parlement is, is ongeldig."<sup>4</sup>

Die vernaamste funksie van die Parlement is volgens Cloete "... om 'n beleid vir die behartiging van elkeen van die menigvuldige openbare aangeleenthede deur wetgewing en geldelike

---

1 Montesquieu, Esprit des Lois, soos aangehaal in Cloete, J.J.N., Sentrale, Provinsiale en Munisipale Instellings van Suid-Afrika, 5de uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1977, p. 19.

2 Idem.

3 Ibid., p. 65.

4 Wiechers, M., Administratiefreg, Butterworth, Durban, 1973, p. 16.

voorsiening vir die uitvoering van die verklaarde beleid voorsiening te maak."<sup>1</sup>

#### 2.2.1.2 Uitvoerende gesag

Die politieke bobou van die uitvoerende gesag bestaan volgens Cloete uit die Uitvoerende Raad, die Kabinet (Eerste Minister en ander ministers) en die adjunk-ministers.

Daarbenewens berus die uitvoerende gesag van die Republiek "... by die Staatspresident handelende op advies van die Uitvoerende Raad."<sup>2</sup>

#### 2.2.1.3 Regsprekende gesag

Die grondslag van die Suid-Afrikaanse regstelsel is volgens Cloete<sup>3</sup> die Romeins-Hollandse reg.

Die regsprekende gesag tree op as die onafhanklike instelling en beskermheer van die regte van die landsburger. As sodanig het hy in hoofsaak te doen met die vertolking en die toepassing van die landswette en tree hy op as die waghond oor die uitvoerende gesag. "Teenoor die regsprekende gesag vervul die administrasie 'n onafhanklike rol, behalwe vir sover as die regsprekende gesag 'n inherente gemeenregtelike kontrole en beheer oor die handeling van die administrasie uitoefen."<sup>4</sup>

Hoewel dit mag voorkom asof hierdie drie instellings absoluut funksioneel geskei is, is dit in die praktyk egter nie die geval nie. Al drie instellings het met die administrasie van die landsake te doen en daarom is hulle aktiwiteite inmekaar geweef sodat 'n mens tussen hulle kan onderskei maar hulle werksaamhede nie absoluut kan skei nie.

---

1 Cloete, J.J.N., Sentrale ..., op. cit., p. 65.

2 Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, (Wet 32 van 1961), Art. 16.

3 Cloete, J.J.N., Sentrale ..., op. cit., p. 137.

4 Wiechers, M., op. cit., p. 17.

Oorhoofs ontleed kan die doel van die drieledige indeling van gesag vertolk word as die daarstelling van 'n ideale omgewing vir die effektiewe uitvoering van die funksies van publieke administrasie. Die staatsdiens waarin die prosesse van publieke administrasie plaasvind en steeds 'n deel van die owerheidshiërargie is, word vervolgens behandel.

### 2.2.2 VERTIKALE FUNKSIEVERDELING IN DIE SUID-AFRIKAANSE OWERHEIDSHIËRARGIE

Die Staatsdienswet, (Wet 54 van 1957) het die wetgewing met betrekking tot die organisasie en administrasie van die staatsdiens van die Republiek van Suid-Afrika gekonsolideer en gewysig. Die Wet reël ook die diensvoorwaardes, diens-termyne, dissipline en afdanking en ontslag van lede. Uit hierdie breë omskrywing blyk dit dat met reg gekonstateer kan word dat die Staatsdienswet, die grondslag van vertikale funksieverdeling in die Republiek van Suid-Afrika vorm.

Die waarde of belangrikheid van die staatsdiens word nie aldag beseef nie. In lande waar daar dikwels 'n verandering van politieke bewindhebbers plaasvind soos byvoorbeeld die Verenigde Koninkryk, ontstaan daar geen krisistoestande met sodanige veranderings nie en sal daardie bevolking waarskynlik meer bewus wees van die rol van die staatsdiens in die ordelike administrasie van hulle land.

Ordelike landsadministrasie ten tye van veranderings van die Regering-van-die-dag, word soos volg deur Cloete verklaar: "Dit is die geval omdat so 'n staat deesdae oor 'n gevestigde korps van amptenare beskik wat dienssekerheid geniet en trou verskuldig is aan die behoorlik verkose wetgewers en nie aan 'n besondere politieke party of groep nie. Die aanwesigheid van hierdie deskundige en ervare staatsdienare stel die party-politieke leiers, waaruit die Kabinet bestaan, in staat om hulle regeringsfunksies uit te oefen en toe te sien dat die landsadministrasie sonder onderbreking voortgesit word."<sup>1</sup>

---

1 Cloete, J.J.N., Sentrale ..., op. cit., p. 108.

Die wetgewende instellings staan aan die spits van die hiërargie, dan volg die uitvoerende politieke ampsbekleders en onder hulle 'n aantal uitvoerende-, toesighoudende- en beherende instellings wat gesamentlik as die Staatsdiens bekend staan en wat hierna verder beskryf word.

### 2.2.2.1 Staatsdiens

Die werksaamhede wat deur owerheidsinstellings behartig word, het met verloop van tyd in omvang toegeneem. Ordelikheid is verkry deur die skepping van "Supra" instellings, tradisionele staatsdepartemente en provinsiale administrasies.

Die administrasie van die Staatsdiens word gereël deur bepalings van die Staatsdienswet, (Wet 54 van 1957) soos gewysig en die Staatsdiensregulasies wat kragtens dié Wet uitgevaardig is. Kragtens die bepalings van die huidige wetgewing bestaan die Staatsdiens van die Republiek van Suid-Afrika "... uit persone wat poste op en addisioneel tot die vaste diensstaat beklee, of wat tydelik of onder spesiale kontrak in diens is."<sup>1</sup> Werknemers van byvoorbeeld die Departement Pos- en Telekommunikasiedienste en die Suid-Afrikaanse Vervoerdienste is nie by die Staatsdiens ingesluit nie, diensvoorwaardes van hierdie werknemers word afsonderlik gereël kragtens wetgewing en regulasies wat slegs op hulle van toepassing is.

#### 2.2.2.1.1 "Supra" instellings

Hierdie instellings verskil van die tradisionele staatsdepartemente deurdat hulle oor bepaalde toesighoudende- en beherende bevoegdhede oor die uitvoerende instellings beskik.

##### 2.2.2.1.1.1 Kommissie vir administrasie

Die instandhouding van 'n moderne staatsdiens is 'n omvangryke en gespesialiseerde taak. "Die ervaring het ook geleer dat 'n

---

1 Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957) soos gewysig, Art. 3. Vgl. ook die Bylae tot die Wet.

behoorlike staatsdiens opgebou kan word slegs indien die aanstelling, bevordering en ontslag van die amptenare nie aan die willekeurige optrede van partypolitici blootgestel word nie. Daarom word hierdie taak in Westerse demokratiese state bykans sonder uitsondering opgedra aan 'n gesentraliseerde personeelgesag."<sup>1</sup> In Suid-Afrika is hierdie funksie aan die Kommissie vir Administrasie toevertrou.

#### 2.2.2.1.1.2 Ouditeur-generaal

Die werksaamhede wat deur owerheidsinstellings behartig word, is ingewikkeld en omvangryk. Voordat enige taak egter aangepak kan word, moet geld daarvoor beskikbaar gestel word. "Sodra die regering besluit om geld aan een of ander aangeleentheid te bestee, word erken dat dit deel van die beleid van die Regering is om daardie aangeleentheid te behartig."<sup>2</sup>

Die Ouditeur-generaal word ingevolge Artikel 41 van die Skatkis- en Ouditwet, 1975 (Wet 66 van 1975) deur die Staatspresident aangestel. Met die oog op effektiewe parlementêre beheer oor staatsfinansies is dit noodsaaklik dat die Ouditeur-generaal onafhanklik van die Uitvoerende Gesag (Ministers) staan. "Die Ouditeur-generaal maak deel uit van die uitvoerende instellings, maar is nogtans sodanig geplaas dat hy sonder inmenging van die partypolitici toesig oor die uitvoerende werksaamhede kan hou."<sup>3</sup>

#### 2.2.2.1.1.2 Tesourie

Die Tesourie staan bekend as 'n "supra" departement omdat hy ingevolge Artikel 1 van die Skatkis- en Ouditwet, 1975 (Wet 66 van 1975), beklee is met die sentrale finansiële gesag in die Staatsdiens.

---

1 Cloete, J.J.N., Sentrale ..., op. cit., p. 112.

2 Idem.

3 Thornhill, C., Die Uitgawebegroting en die Parlement, Pretoria, J.L. van Schaik, 1973, p. 139.

Die Tesourie is ingevolge Artikel 12 van die Wet verantwoordelik om na oorlegpleging met die Ouditeur-generaal, op die wyse wat hy nodig ag, aan rekenpligtige beamptes leiding te gee in verband met die stelsels van boekhouding en verantwoording wat hulle moet volg. Hiervolgens vervul die Tesourie dan ook sy taak om namens die Regering, onder toesig van die Minister van Finansies, te verseker dat die voorgestelde dienste (en uitgawes) aan die finansiële voorskrifte en norme van die Wetgewende Gesag voldoen.<sup>1</sup>

#### 2.2.2.1.2 Tradisionele Staatsdepartemente

Staatsdepartemente kan beskryf word as "... organisatoriese eenhede wat

- (a) met besondere funksies of 'n aantal verwante funksies belas is bv. die Departement van Binnelandse Aangeleenthede,
- (b) gespesialiseerde arbeidsvelde bied vir diegene wat aan 'n besondere professie verbonde is bv. Die Departement Gesondheid,
- (c) dienste aan besondere bevolkingsgroepe of kliënte lewer bv. die Departement van Samewerking en Ontwikkeling, en
- (d) die staatswerkzaamhede in besondere geografiese gebiede behartig bv. die Administrasie van Suidwes-Afrika/Namibië."<sup>2</sup>

Dit is gebruikelik om een of meer staatsdepartemente aan 'n minister toe te vertrou. "Onder die toesig en beheer van die minister staan die permanente hoof van elke departement wat 'n lid van die Staatsdiens is en aan wie die ampstitel van Direkteur-generaal gewoonlik toegeken word."<sup>3</sup> In die behartiging van die omvangryke werkzaamhede van hulle departemente word die departementshoofde bygestaan deur 'n menigte ondergeskikte amptenare.

---

1 Ibid., p. 42.

2 Cloete, J.J.N., Sentrale ..., op. cit., p. 109.

3 Idem.

### 2.2.2.1.3 Provinsiale Rade

In die ontleding van die Staatsdiens is dit nodig, vir die geheelbeeld, om ook die provinsiale vlak in oënskou te neem omdat sommige van die personeel van die provinsiale rade ook val onder die bepalings van die Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957).

In elke provinsie van die Republiek van Suid-Afrika bestaan daar 'n verkose provinsiale raad. "Die provinsiale rade is die middelste van die drie vlakke van owerheidsinstellings in Suid-Afrika. Daarom is dit verstaanbaar dat die provinsiale instellings in die uitoefening van hulle werksaamhede voor verskillende vraagstukke van koördinasie en integrasie van hulle werksaamhede met dié van die ander owerheidsinstansies te staan sal kom."<sup>1</sup>

Kragtens die bepalings van die Grondwet<sup>2</sup> is die bevoegdhede van die provinsiale rade tot dié volgende aangeleenthede beperk:

"Belastingbevoegdhede  
Leningsbevoegdhede  
Onderwys  
Landbou  
Hospitale en liefdadigheidsinrigtings  
Plaaslike owerhede  
Plaaslike werke en ondernemings  
Paaie, uitspannings, ponde en brûe  
Markte en skutte  
Beskerming van wild en vis  
Strafoplegging  
Algemene aangeleenthede en verdere bevoegdhede  
-Adviserende rade"

---

1 Ibid., p, 163. .

2 Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961, Art. 75.

Vir elke provinsie word verder 'n "uitvoerende amptenaar", wat as die Administrateur bekend staan, deur die Staatspresident aangestel. "As uitvoerende hoofamptenaar van die provinsie kan die Administrateur vanweë sy wetlike bevoegdheid, 'n leidende rol in die verrigtinge van die provinsiale raad speel."<sup>1</sup>

Die fokuspunt van die administratiewe teorie, naamlik die struktuurgedagte word sonder twyfel in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens weerspieël soos dit uiteengesit is onder die afdelings horisontale- en vertikale funksieverdelings.

In die lig van die voorgaande oorhoofse beskrywing van die Suid-Afrikaanse owerheidsinstellings in hiërargiese verband wat die Staatsdiens omskryf, word daar vervolgens 'n vergelyking getref tussen enkele geïdentifiseerde verskynsels in die Staatsdiens en die sogenaamde beginsels van die Administratiewe Teorie.

### 2.3 DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENS: ENKELE BEGINSELS VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE AS VERSKYNSELS GEÏDENTIFISEER

Die beginsels van die administratiewe teorie het as grondslag die nastrewing van ordelikheid. "Most elements of the administrative theory seems to be designed to organize things. There is the desire to avoid chaos, random behavior, and other features of disorganization or non-organization."<sup>2</sup> Die Suid-Afrikaanse Staatsdiens word vervolgens in die lig van hierdie beginsels getoets.

"'n Kenmerk van die beskaafde, moderne staat, is dat dit 'n grondwet of konstitusie het waarin die basiese beginsels waarvolgens die land regeer sal word, uiteengesit is. Die Grondwet sal gewoonlik ook die vernaamste staatsinstellings beskryf en

---

1 Ibid., p. 160.

2 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 163.

hulle onderskeie bevoegdhede en onderlinge verhoudings verklaar."<sup>1</sup> Die uiteensetting van beginsels en bepaling van instellings is noodsaaklik om gereelde staatsoptrede te verseker en willekeurige behandeling van die staatsburgers te verhoed.

Die aandag word ook gevestig op die onderstreepte woorde in die volgende aanhaling uit die aanhef tot die Grondwet.

"Verklaar Ons, wat hier as verteenwoordigers van die volk vergader is, dat aangesien ons Bewus Is van ons verantwoordelikheid voor God en die mensdom; Cortuig IS VAN DIE NOODSAAKLIKHEID OM SAAM TE STAAN, om die onskendbaarheid en vryheid van ons land te beveilig; Om die wet en die orde daarin te handhaaf; Om die geluk en die geestelike en stoflike welvaart van almal te bevorder ..."<sup>2</sup>

Om aan die oorheersende doelwit, naamlik die bevordering van die algemene welsyn, gevolg te gee, is ordelikheid en planmatigheid noodsaaklik. Uit die voorgaande blyk daar 'n belangrike ooreenstemming tussen die grondslae van landsadministrasie in Suid-Afrika en die grondslae van die administratiewe teorie, naamlik die strewe na ordelikheid.

### 2.3.1 HIËRARGIESE STRUKTUUR (Byvoorbeeld 'n staatsdepartement)

Die beginsel "ordelike hiërargiese samestelling" van die administratiewe teorie is hier ter sprake en word soos volg in die eietydse staat toegepas.

Aan die spits van die piramide van 'n uitvoerende instelling of 'n departement, staan die Minister. Onder hom in volgorde is die hoof-uitvoerende beampste, nl. die Direkteur-generaal, wat op agtereenvolgende laer en breër wordende trappe bygestaan word deur adjunk-hoofde, onderhoofde, takhoofde, afdelingshoofde, seksiehoofde en op die laagste trap, die groot getalle klerklike en ander werkers wat die breë basis van die piramide

---

1 Cloete, J.J.N., Sentrale ..., op. cit., p. 17.

2 Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961, Aanhef.

uitmaak. Hierdie piramide is 'n tipiese voorbeeld van 'n hiërargiese struktuur.

Die skalêre hiërargiese struktuur beginsel van die administratiewe teorie is 'n algemene verskynsel in hedendaagse staatsinstellings, en verwys na die "scalar chain or hierarchy dictated by the principle of unity of command linking all members of the organization from the top to the bottom."<sup>1</sup>

#### 2.3.1.1 "Organisatoriese-kommunikasie en Struktuur"

In die hedendaagse owerheidsinstellings word gevind dat die formele kommunikasielyn ooreenstem met die gesagstruktuur van 'n instelling. Die formele kommunikasielyne bepaal wie met wie mag kommunikeer oor formele aangeleenthede en die prosedure wat gevolg moet word. Die formele kommunikasielyne is 'n noodsaaklike deel van 'n groot instelling. "In formal organizations channels for certain kinds of information are spelled out specifically. The organization structure or hierarchy is expected to serve as a primary vehicle for much of this formal communication."<sup>2</sup> Kommunikasie is 'n vergeselverskynsel van organisering. Weens die omvang en kompleksiteit van owerheidsbedrywighe, is 'n aantal persone betrek in al die bedrywighe. Sodra meer as een individu betrek word om dieselfde doelwit na te streef, moet stelselmatigheid en orde verkry word. Daar moet gevolglik 'n rangskikking van individue in bepaalde patrone plaasvind - individue word in bepaalde verhoudings tot mekaar geplaas, naamlik hoofde en ondergeskiktes in 'n hiërargie aan die top waarvan 'n enkele beherende en aanspreeklike funksionaris of kollege staan. "Hierdie rangskikking is die gevolg van vertikale gesagtoewysing en horisontale arbeidsverdeling. Die betrokke ampsbekleders en amptenare sal in voortdurende kommunikasie en wisselwerking met mekaar verkeer sodat hul met gekoördineerde samewerking 'n bepaalde doelwit kan bereik."<sup>3</sup>

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

2 Ibid., p. 71.

3 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 85.

Die handhawing en instandhouding van 'n formele kommunikasie-lyn sal die nastrewing van die hoofdoelwit van die administratiewe teorie, naamlik ordelikheid, in die hand werk.

### 2.3.2 GESAG

Gesag en verantwoordelikheid is twee verskynsels eie aan die administratiewe teorie waarsonder ordelike administrasie nie kan plaasvind nie. "Authority is the right to give orders. An organizational member has responsibility to accomplish the organizational objectives of his position. Appropriate sanctions are required to encourage good and to discourage poor performance."<sup>1</sup>

Gesag is volgens Reynders<sup>2</sup> die sleutel tot die taak van die bedryfsleiding. Hierdeur word die beplanning, die organisering, die bevelvoering, die koördinasie en die beheer werklikheid. Sonder gesag kan die leier nie "bestuur" nie, kan sy werk nie werklikheid wees nie, sal daar anargie en chaos wees. Dit is die basis van verantwoordelikheid en in 'n belangrike mate die bindingskrag in die onderneming, die hoofmiddel tot koördinasie.

Aan die hoof van 'n bepaalde struktuur is daar iemand wat met gesag bekleed is om beheer uit te oefen. "Consequently, somewhere in the structure of government, there must be a responsible center, an inner group, a cooperatively formed 'establishment' - capable of producing order in policy and administration so as to secure responsible results, and at the same time able to prevent in-fighting and constant friction."<sup>3</sup>

In Suid-Afrika is sekere funksies en bevoegdhede in dié verband aan die toenmalige Staatsdienskommissie, nou die Kommissie.

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

2 Reynders, H.J.J., "Rondom die Begrip 'Gesag'", SAIPA, Vol. 2, Nr. 1, April 1967, p. 377.

3 Dimock, M.E., et al., op. cit., p. 85.

vir Administrasie toegeken. Oor die funksies van die Kommissie vir Administrasie bepaal die Staatsdienswet, 1957, (Wet 54 van 1957) dat die Kommissie aanbevelings sal doen oor:

- + die skepping of die afskaffing van staatsdepartemente, sub-departemente, takke of kantore, die toewysing van werksaamhede aan die staatsdepartemente of ander instellings;
- + die 'beheer, organisasie en herreëling (wat ookal met hierdie woorde bedoel word) van departemente, sub-departemente, takke of kantore';
- + die getal en die gradering van poste op die vaste diensstate van die staatsdepartemente asook die indiensneming van amptenare bykomend tot die vaste diensstate;
- + die getal werknemers wat tydelik of onder kontrak en in voltydse of deeltydse hoedanighede in die staatsdepartemente aangestel mag word;
- + die betalings wat vir oortyddiens en as bonusse of vir ander doeleindes aan amptenare gemaak mag word;
- + die bevordering van doeltreffendheid van die staatsdepartemente met verbetering van die organisatoriese reëlings, die werkprosedure en die personeelvoorsiening en -benutting (alhoewel die bewoording van die Wet omslagtig en duister is);
- + salarisskale, lone en toelaes van die lede van die Staatsdiens;
- + kandidate vir aanstelling en bevordering in die Administratiewe, die Klerklike, die Vakkundige, die Tegnieese, en die Algemene A-afdeling van die Staatsdiens;
- + die bepalinge van regulasies wat oor personeelsake uitgevaardig word;
- + die wyse waarop gehandel moet word met 'n beampete wat onbekwaam vir sy werk bevind is;

- + die straf wat beamptes wat aan wangedrag skuldig gevind is, opgelê moet word; en
- + allerlei ander ter sake aangeleenthede, soos die diensvoorwaardes van die amptenary in die algemeen, wat met die administrasie van die Staatsdiens in verband staan.<sup>1</sup>

Die Kommissie is met die gesag beklee om staatsdepartemente te inspekteer en hy het insae in alle amptelike dokumente in besit van die departemente. Hoofde van staatsdepartemente en hulle ondergeskiktes moet ingevolge artikel 8 van die Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957) al die verlangde inligting aan die Kommissie verstrek. Die Kommissie vir Administrasie is een voorbeeld van 'n instelling wat oor bepaalde gesag beskik om orde te handhaaf.

In die Suid-Afrikaanse administratiewe hiërargie word gevind dat gesag ingedeel is in:

- (a) Wetgewende gesag (Parlement).
- (b) Uitvoerende gesag (Staatsdiens).
- (c) Regsprekende gesag (Howe).

Die bepalings van artikels 16 tot 23 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961, dien as basis vir die landsadministrasie. Kragtens die bepalings van artikel 6 is die Staatspresident, handelende op die advies van die Uitvoerende Raad (Kabinet), met die uitvoerende gesag van die land beklee. In die praktyk kom dit daarop neer dat die uitvoerende gesag by die dienende ministers, die Kabinet berus.

### 2.3.3 VERANTWOORDELIKHEID

Eie aan die struktuurbenadering staan die verskynsel van "verantwoordelikheid". Daar kan nie van werkverdeling, spesialisasie, koördinasie en gesag sprake wees indien dit nie ondersteun word deur verantwoordelikheid nie. So word daar van elke werknemer verwag om die doelwitte van die pos wat hy beklee te verwesenlik.

---

1 Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957) soos gewysig, Art. 75.

Daar kan in die demokratiese staat aanvaar word dat elke owerheidsinstelling vir die bevordering van die welsyn van die gemeenskap bestaan. "Die handeling van elke politieke ampsbekleder en elke openbare amptenaar moet dus vir die individu as enkeling of in sy groepsverband tot voordeel strek, d.w.s. elke handeling moet vir die landsburgers van waarde wees. Elke handeling wat op dié voordeeldoelstelling ingestel is, sal geskied met inagneming van die dinge waaraan die landsburgers waarde heg en sal dus as 'n verantwoordelike handeling bestempel kan word. Die basiese grondslag van dienslewering waarop openbare instellings en handeling gefundeer is, sal dan ook eerbiedig word."<sup>1</sup> Daar bestaan bepaalde instellings om verantwoordelikheid in die optrede van owerheidsinstellings te verseker.

#### 2.3.3.1 Finansiële verantwoordings

Die finale stadium in die owerheidsfinansiële proses word bereik wanneer die boekjaar verby is en die parlement reken-skap eis van die wyse waarop uitvoering gegee is aan die begroting wat oorspronklik goedgekeur is. Die departemente moet bewys lewer hoe geld bestee is.

Finansiële verantwoordings word onderneem om in die openbaar reken-skap te kan gee oor die besteding van staatsgeld. Institusionele maatreëls is ingestel om finansiële verantwoordings te verseker of in so 'n mate te verseker dat wanpraktyke met staatsfondse tot 'n minimum beperk word.

Die lang titel van die Skatkis en Ouditwet, 1975 (Wet 66 van 1975) beklemtoon die belang wat aan finansiële verantwoordings geheg word. Dit lui soos volg:

"Om voorsiening te maak vir die reëling van die invordering, ontvangs, beheer, bewaring en uitbetaling van Staatsgeld ... die pligte en bevoegdhede van die Tesourie ... die aanstelling

---

1 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 17.

van 'n Ouditeur-generaal en die ouditering van sekere rekenings deur hom; en aangeleenthede wat daarmee in verband staan."<sup>1</sup>

Die Tesourie is 'n stafinstelling ten opsigte van geldsake wat ook toesig in opdrag van die wetgewers oor die geldelike bedrywighede van die uitvoerende instellings uitoefen. Die Tesourie is die sentrale finansiële gesag in die Staatsdiens wat nie alleen instellings en amptenare tot verantwoording roep nie, maar ook toesien dat ordelikheid gehandhaaf word. "In a way it may almost be said that this departement is an agent or organ of Parliament for controlling the administrative services rather than a part of the administrative service proper."<sup>2</sup> Dit is onder meer die taak van die Tesourie om namens die regering, onder toesig van die Minister van Finansies, te verseker dat die voorgestelde dienste (en uitgawes) aan die finansiële voorskrifte en norme van die Wetgewende Gesag voldoen.

Die ouditering van die rekeninge van staatsdepartemente word kragtens die bepalings van die Skatkis- en Ouditwet, 1975 (Wet 66 van 1975), deur die Ouditeur-generaal uitgevoer. Die Ouditeur-generaal ondersoek die reëlmatigheid van finansiële transaksies maar eis nie die finale verantwoording nie. "Sy ondersoek dien hoofsaaklik as die grondslag waarop die Wetgewende Gesag die Uitvoerende Gesag tot verantwoording kan roep. Die openbare ouditeur behoort sy ondersoeke op so 'n wyse uit te voer dat die Wetgewende Gesag steeds verseker kan wees dat die gestelde doelwitte kwantitatief en kwalitatief bevredigend verwesenlik word."<sup>3</sup>

### 2.3.3.2 Politieke verantwoordelikheid

Die verantwoordelikheid van politieke leiers word soos volg aangedui: "According to the doctrine of ministerial responsibility, a minister is personally responsible to Parliament,

---

1 Skatkis en Ouditwet, 1975, (Wet 66 van 1975), artikel 1.

2 Willoughby, W.F., The System of Financial Administration of Great Britain, A Report, D. Appleton, New York, 1917, p. 20 soos aangehaal in Thornhill, C., Die Uitgawebegroting en die parlement, J.L. van Schaik, Pretoria, 1973, p. 42.

3 Ibid., pp. 138-139.

and through Parliament to the public, both for his own acts and omissions and for those of public servants in the State departement(s) entrusted to him ... the fundamental reasoning behind this doctrine is that those who serve as representatives and govern should be accountable, or responsible, to those who elected them and whom they govern."<sup>1</sup>

Openbare instellings moet, aangesien hulle met die publiek se geld werk, deeglik verantwoordings van elke optrede kan gee.

"In view of the public scrutiny and severe penalties it is not surprising that the officials concerned seldom took any risks and that they kept detailed comprehensive records of all transactions."<sup>2</sup> Die bekende "redtape" waarvan owerheidsinstellings dikwels beskuldig word, is tot 'n groot mate "... the result of public servants trying to safeguard themselves against criticism of bungling and illegal action."<sup>3</sup>

Verantwoordelikheid word vereis en gaan gepaard met beheer en dissipline. Hierdie laasgenoemde twee beginsels van die administratiewe teorie beklee steeds as verskynsels prominente posisies in hedendaagse owerheidsinstellings.

#### 2.3.4 WERKVERDELING

By die ontleding van werkverdeling as 'n hedendaagse verskynsel van die administratiewe teorie in die staatsopset en gebesig in die wydste sin van die woord, "... is die skeiding van bevoegdhede volgens die leerstuk van Montesquieu, die eerste manifestasie van werkverdeling." Hierdie skeiding van staatsgesag word in die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet 32 van 1961) onderskryf en word deur Dyman<sup>4</sup> in vier fases ingedeel:

- 
- 1 Sharpe, A., "Ministerial Responsibility", SAIPA, Vol. 15, Nr. 4, Desember 1980, p. 169.
  - 2 Roux, B., "The functioning and efficiency of the S.A. Public Sector", a paper read at the 69th Annual Congress of Assocom at Durban, 21 Oktober 1971.
  - 3 Cloete, J.J.N., "Beheer", Suid-Afrikaanse Publieke Administrasie: Uitgesoekte Leesstukke Nr. 1, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1977, p. 308.
  - 4 Dyman, R.M., "Werkverdeling, delegering en koördinasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LIX, Nr. 4, April 1979, p. 11.

(i) Eerste manifestasie van werkverdeling

"Hierdie skeiding van staatsgesag word in die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, (Wet 32 van 1961) onderskryf. So bepaal artikel 16(1) dat 'Die uitvoerende gesag van die Republiek ten opsigte van enige aangeleentheid wat sy binne-landse of buitelandse sake raak ... by die Staatspresident handelende op advies van die Uitvoerende Raad (berus)'. Artikel 24(1) bepaal 'Die wetgewende mag van die Republiek berus by die Parlement van die Republiek wat bestaan uit die Staatspresident, 'n Senaat (wat intussen afgeskaf is) en 'n Volksraad.' Voorts bepaal artikel 94(1) 'Die regspreekende gesag van die Republiek berus by 'n Hooggeregshof wat die Hooggeregshof van Suid-Afrika heet en wat bestaan uit 'n Appélafdeling en die provinsiale en plaaslike afdelings wat by wet voorgeskryf word."

(ii) Tweede fase

Oor die tweede fase skryf Dyman:<sup>1</sup> "Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, (Wet 32 van 1961) beskryf ook 'n verdere fase van werkverdeling binne die Uitvoerende Gesag. Artikels 7 en 20 omskryf nie slegs die uitvoerende funksies van die Staatspresident nie maar magtig hom ook om hoogstens (20) persone aan te stel om die Staatsdepartemente deur hom ingestel, te administreer. In wese kom dit daarop neer dat die Staatspresident Staatsdepartemente kan instel om bepaalde owerheidsfunksies te onderneem."

(iii) Derde fase

"Die derde fase van werkverdeling op die sentrale vlak van regering en administrasie word aan die (Kommissie vir Administrasie) opgedra. Artikel 6(2)(a) van die Staatsdienswet (Wet 54 van 1957 soos gewysig) lui dat 'Die Kommissie moet - aanbe-

---

1 Idem.

velings doen aangaande die skepping of afskaffing van departemente, sub-departemente, takke of kantore, die oordrag van werksaamhede van een departement aan 'n ander of van 'n departement aan 'n ander liggaam of van 'n ander liggaam aan 'n departement'. Hierdie bepaling verleen besondere soepelheid aan die organisatoriese reëlins wat vir die Staatsdiens bedink moet word."<sup>1</sup>

(iv) Vierde fase

"Op die vierde vlak is werkverdeling, as faset van organisatoriese reëlins, 'n administratiewe funksie wat elke beampste wat in 'n leidinggewende hoedanigheid teenoor ander staan, moet verrig. Die logiese en billike verdeling van werk tussen ondergeskiktes is 'n verantwoordelikheid wat geen toesighouer behoort te ontduik nie. Die grootste probleme wat op hierdie vlak van werkverdeling bestaan is dié van oorvleueling en/of duplisering van werk."<sup>2</sup>

2.3.4.1 Delegering

Werkverdeling kan nie sinvol geïmplimenteer word indien dit nie ondersteun word deur delegering nie. "Delegasie is daardie handeling waardeur hoër gesag spesifieke bevoegd= hede waarmee hy volgens wet of andersins bekleed is, aan 'n ondergeskikte oordra sodat die ondergeskikte op sy besondere vlak, deur self te kan besluit en op te tree, sake kan af= handel sonder dat hy sodanige sake telkens na hoër gesag vir beslissing hoef te verwys."<sup>3</sup> Die onderwerp van delegasie vorm volgens Niechers 'n belangrike deel van die moderne ad= ministratiefreg: "Die hoofrede hiervoor is dat die strukture van teenswoordige sentrale, provinsiale en plaaslike adminis= trasies hoogs ingewikkeld is weens die behoeftes van die dag

---

1 Idem.

2 Idem.

3 Steyn, L.C., Die Uitleg van Wette, 3de uitgawe, Juta & Kie., Bpk., Kaapstad, 1962, p. 189, soos aangehaal in Dyman, R.M., op. cit., p. 11.

en omdat die funksies wat uitgevoer moet word, feitlik alle gebiede van die hedendaagse samelewing raak."<sup>1</sup>

Alle vorme van administratiewe delegasie geskied volgens Wiechers<sup>2</sup> met die doel om werkverdeling te bewerkstellig, daar dit "... n lewensfeit van enige administratiewe instelling is dat èen instelling of persoon nie alle werksaamhede kan behartig nie." Hicks en Gullett<sup>3</sup> skryf: "Delegation is viewed as a primordial act that relieves the burden on the top executive, yet preserves the hierarchy. Coordination is achieved by such delegation coupled with functional definition of every members' tasks." Delegering as hedendaagse verskynsel in staatsadministrasie is steeds in lyn met die beginsels van die administratiewe teorie. "Power and authority are delegated downward beginning at the top, from each supervisor to his subordinates."<sup>4</sup>

#### 2.3.5 KOÖRDINASIE

Die betekenis van hierdie verskynsel volgens die Oxford-woordeboek is kortliks "... bringing into proper relation." Heunis is van mening dat dit presies is wat die doelstelling van die owerheidsektor moet wees. "Ons moet al die los toutjies bymekaar bring en die spanning op elk kan varieer volgens die mate van behoeftebevrediging wat daaruit verkry kan word sodat die somtotaal n optimale maksimum word."<sup>5</sup> Die beginsel koördinasie verwys na "... management's central task of getting all components of the organization together toward generally understood and accepted objectives."<sup>6</sup>

---

1 Wiechers, M., op. cit., p. 52.

2 Idem.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 167.

4 Ibid., p. 129.

5 Heunis, J.C., "Koördinasie van die werkprogramme van die openbare sektor deur finansiële maatreëls", SAIPA, Vol. 8, Nr. 3, September 1973, p. 381.

6 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 164.

Ten einde effektiewe staatsadministrasie te bewerkstellig, is dit noodsaaklik dat daar koördinasie, tussen die verskillende sektore wat betrokke is, moet wees. Millet stel dit so: "There can be no integrated body of knowledge on the subject of organization for public service which does not incorporate political, technical, and human relations points of view. The political scientist, or any social scientist, interested in public administration or government bureaucracy (i.e. large-scale organization) must embody all three elements into his concept of the administrative institution or of the administrative process."<sup>1</sup> Indien een van hierdie noodsaaklike elemente uitgelaat word weens 'n gebrek aan koördinasie, sal slegs gedeeltelike sukses in openbare administrasie behaal word.

Koördinasie is 'n organisatoriese handeling wat noodwendig op werkverdeling moet volg. Die pligte wat aanvanklik aan twee of meer organisatoriese eenhede toegewys is, moet vroeër of later weer tot 'n logiese eenheid saamgesnoer word.

Die gemeenskap se verwagtinge ten opsigte van dienslewering is hedendaags omvangryk en ingewikkeld van aard. Juis daarom word besondere eise aan die koördinasie van owerheidsbedrywighede gestel sodat veral die gevare van onnodige oorvleueling en die duplisering van dienste uitgeskakel kan word. Dat die vraagstuk van koördinasie van werksaamhede in die owerheidsektor groot en ingewikkeld is, word amptelik erken. 'n Sprekende voorbeeld van die vraagstuk van koördinasie word gevind in die Suid-Afrikaanse situasie waar die wetgewer dit dienstig geag het om wetgewing daarvoor goed te keur. Artikel 6(2)(a), (b) en (f) van die Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957) soos gewysig, magtig die Kommissie vir Administrasie om aanbevelings te doen oor sake wat koördinasie sal bevorder.<sup>2</sup>

---

1 Millett, J.D., Organization for the Public Service, D. van Nostrand & Co., Toronto, 1966, p. 133.

2 Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957) Art. 6(2)(a), (b) en (f).

Afgesien van hierdie uitdruklike opdrag aan die Kommissie vir Administrasie "... om oor die koördinasie van werksaamhede in owerheidsverband te besin",<sup>1</sup> word koördinasie ook op etlike ander wyses bevorder.<sup>2</sup>

Die wyse waarop nasionale beplanning in Suid-Afrika gekoördineer word, is 'n voorbeeld van die praktiese aanwesigheid van koördinasie in die moderne omgewing. Deur van die volgende samevattende omskrywing van nasionale beplanning in Suid-Afrika kennis te neem; "... 'n program van aksie om die vreedsame voortbestaan van die hele nasie te verseker met inagneming van hul geestelike en materiële behoeftes",<sup>3</sup> kan daar min twyfel bestaan oor die waarde en noodsaak van koördinasie.

Interdepartementele koördinasie word volgens Dyman<sup>4</sup> deur die volgende instansies bewerkstellig:

"(a) Die Kabinet

Die koördinasie van werksaamhede op die hoogste vlak moet noodwendig in hierdie kollege van politieke ampsbekleders plaasvind. Aansprake op fondse vir die finansiering van departementele werksaamhede moet noodwendig onder andere die vraagstuk van koördinasie na vore dwing en onder bespreking plaas.

(b) Kabinetskomitees

Die taak van Kabinetskomitees is onder andere om die werkterreine van aanverwante departemente te ondersoek sodat funksies duideliker begrens en werksaamhede beter gekoördineer word.

---

1 Dyman, R.M., op. cit., p. 14.

2 Vgl. inf., pp. 74-76.

3 Du Plessis, J.E., Nasionale Beplanning in Suid-Afrika, Referaat deur die Direkteur-generaal van die Kantoor van die Eerste Minister gelewer by die UOVS, Junie 1981, p. 5.

4 Dyman, R.M., op. cit., p. 14.

(c) Interdepartementele Komitees

Projekte wat gesamentlike optrede deur twee of meer departemente verg, stel besondere eise van koördinasie. Interdepartementele komitees wat ingestel word om koördinasie te vergemaklik is geen ongewone verskynsel in Suid-Afrika nie.

(d) Supra departemente

Die funksies wat onderskeidelik deur die Tesourie, die Kommissie vir Administrasie verrig word, het weerklank in alle Staatsdepartemente. Deur voorskryftelik oor staatsfinansies, personeeladministrasie en akkommodasie op te tree, word sodanige sake dwarsdeur die Staatsdiens op 'n eweredige en gekoördineerde wyse gehanteer."

Die noodsaaklikheid van koördinering kan nie in moderne staatsadministrasie genoeg beklemtoon word nie. Die klassieke denkskool het die belang van koördinasie as beginsel van die administratiewe teorie beklemtoon.

### 2.3.6 BEHEER

Die begrip "beheer" in publieke administrasie en die beginsel van eenheid van beheer, van die administratiewe teorie, alhoewel nie sinonieme nie, dui beide op die funksie van 'n bepaalde instelling of persoon binne 'n instelling met spesifieke verwysing na reëls, voorskrifte en regulasies. Beheer is 'n vereiste vir die effektiewe nastrewing van 'n doelwit in publieke administrasie. Soos reeds aangedui bestaan publieke administrasie uit 'n verskeidenheid van prosesse en moet daar afgesien van die koördinering van die prosesse, beheer oor die uitvoering van die prosesse uitgeoefen word. Die begrip "Unity of Command" word soos volg in Hicks en Gullett, beskryf: "To reduce confusion

---

and conflict each member should receive orders and be responsible to only one superior."<sup>1</sup> Beheer kan inder=waarheid as 'n voorvereiste van 'n ander beginsel van die administratiewe teorie, naamlik eenheid van optrede, beskou word. "An organization is effective when members work together toward the same objectives."<sup>2</sup> Volgens Cloete<sup>3</sup> beteken dit "... dat beheer in elkeen van die vele prosesse ingebou word sodat afwykings aangemeld sal word voordat daar skade gedoen is."

Daar kan van verskillende beheerstelsels gebruik gemaak word. Watter een van die tiperende stelsels ookal toegepas word, sal geen afbreuk doen aan die vereiste dat die beheer in die omvattende proses van die publieke administrasie, toegepas moet word.

Dimock en Dimock skryf soos volg oor beheer: "In the context of administration, control means to check, to verify, to call, to account, to require the agent to be responsible to the principal. In government, the agent is the administrator and the principal, is the people and their elected representatives."<sup>4</sup>

Daar kan tereg beweer word dat oorweging en beslissing die mees tipiese funksies van die Parlement is. Hierdie funksies "oorweging" en "beslissing" is by uitstek beheer=funksies. Hierbenewens is die Parlement volgens Janse<sup>5</sup> "... 'n uiters belangrike meningsvormer en aldus is hy die skepper van 'n staatskundige-ideologiese klimaat waarin spesifieke doelwitte geïdentifiseer en verwesenlik kan word. Die daarstelling van so 'n klimaat het ook beheerimplikasies omdat die aard en grense van die owerheidstaak daardeur bepaal word, al is dit slegs in breë trekke."

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

2 Idem.

3 Cloete, J.J.N., "Beheer ...," op. cit., p. 308.

4 Dimock, M.E., et al., op. cit., p. 123.

5 Janse, J.H., "Die Beheer oor Publieke Administrasie", The Public Servant, Vol. LIV, Nr. 1, Januarie 1974, p. 11.

Die inisiëring van owerheidswerksaamhede is 'n funksie wat deskundigheid en toepaslike hulpmiddele verg. Die Kabinet is hiervoor toegerus omdat hy die staatsadministratiewe masjinerie tot sy beskikking het en die Parlement nie. Die Parlement is wel die aangewese instelling om die Kabinet se voorstelle te oorweeg en daaroor te beslis. Sy plek in die staatkundige hiërargie en die feit dat hy uiteindelik aan die burgers verantwoordig is, maak hom by uitnemendheid hiervoor geskik. Parlementêre prosedure en praktyke wat oor die eeue heen ontwikkel het, is dan ook daarop gemik om die trefkrag aan beheer langs hierdie weg te verleen.

Dat die Kabinet by uitstek inisieerder en die Parlement die finale sê het, word gestaaf deur die prosedure in verband met wetgewing en die begroting. Konsepwetgewing en die konsepbegroting vind hulle beslag in die werksveld van die Kabinet waarna hulle vir oorweging en beslissing aan die Parlement voorgelê word.

Die beheer wat die Parlement oor die Kabinet uitoefen, is volgens Janse "... van 'n 'ex ante facto' aard, dit is goedkeuring wat vooraf vir 'n handeling verkry word. Aan voorstelle wat aanvaar word, word regsrag verleen deur hulle in wetgewing te beliggaam. Wetgewing op sigself is natuurlik ook 'n vorm van parlementêre beheer in die sin dat sekere aktiwiteite daarvolgens op 'n voorgeskrewe wyse onderneem moet word wat ook beteken dat aktiwiteite wat in stryd met die voorgeskrewe is, verbied word."<sup>1</sup> Behalwe vir beheer van 'n "ex ante facto" aard, oefen die Parlement ook "ex post facto" beheer oor die Kabinet uit.

Afgesien van beheer, is die wyse of metode van beheer van belang. Die administratiewe teorie het veral "eenheid van beheer" beklemtoon. Oor hierdie beginsel skryf Robbins: "The concept of unity of command was developed at a time

---

1 Ibid., p. 11.

when organizations were comparatively simple in nature. The few large organizations that existed could achieve their goals in a structured form. More recently, we have come to learn that complex organizations need not be highly structured, with a clear division of labor, a defined hierarchy of formal relations, clear rules and policies and impersonality. However, in these cases where relatively rigid structure is necessary because of the technology implemented by the organization, the dictum that each person have only one direct superior is still sound advice."<sup>1</sup>

### 2.3.7 SENTRALISASIE EN DESENTRALISASIE

Sentralisasie as beginsel van die administratiewe teorie fokus op die balans tussen sentralisasie en desentralisasie. "A good balance should be found between centralization and decentralization."<sup>2</sup>

Moderne gemeenskappe word gekenmerk deur 'n hiërargie van staatsinstellings wat die regeringsfunksie verdeel. Verdeling vind plaas as gevolg van (a) politieke historiese ontwikkeling, (b) werksverdeling, (c) weens die geografiese uitgestrektheid van lande en (d) diversifikasie van owerheidsinstellings. Om aan al die vereistes en behoeftes te voldoen vind daar dus desentralisasie van 'n regering se wetgewende of ander funksies plaas.

In die praktyk is daar talle voorbeelde van beide sentralisasie en desentralisasie in die Suid-Afrikaanse owerheids-hiërargie. Finansiële implikasies dra besondere gewig in hierdie verband soos blyk uit wat volg.

- (i) Die Tesourie is "... die sentrale finansiële gesag in die Staatsdiens wat gesetel is in die Departement van Finansies".<sup>3</sup> Ingevolge die bepalings van

---

1 Robbins, S.P., The administrative process, integrating theory and practice, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, p. 225.  
2 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.  
3 Skatkis- en Ouditwet, 1975 (Wet 66 van 1975) Art. 1.

artikel 31(1) van die Skatkis- en Ouditwet, 1975, word die bevoegdheid van die Tesourie uiteengesit. Dit kom hoofsaaklik daarop neer dat die Tesourie die bevoegdheid het om leiding te gee en beheer uit te oefen oor die finansiële administrasie en voorrade-administrasie in die Staatsdiens ten einde die sistematiese en ordelike bestuur daarvan te bewerkstellig.

### 2.3.8 GESTABILISEERDE PERSONEELVOORSIENING EN -BENUTTING

Hierdie beginsel van die administratiewe teorie word soos volg verklaar: "'Time is required for an employee to get used to new work and succeed in doing it well.' Job security should reward good performance."<sup>1</sup>

Personeelbenutting beteken volgens Viljoen, "... dat van elke werknemer die bydrae verkry sal word waartoe hy met sy geestelike en liggaamlike gawes in staat is op so 'n wyse dat die doelwitverwesenliking van die instellings en die waardigheid van die werknemer gelyke erkenning geniet."<sup>2</sup>

Die gevolgtrekkings en aanbevelings van Viljoen in sy ondersoek na personeelbenutting in die Staatsdiens is soos volg:

- "(1) Die noodsaaklikheid om politieke, ekonomiese en maatskaplike faktore by personeelbenutting in ag te neem,
- (2) die oplossing vir personeelbenuttingsvraagstukke moet in ooreenstemming met die steeds hoër wordende eise gebring word,
- (3) plasing en herplasing moet in 'n tydvak van volle indiensneming meer aandag kry,

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 166.

2 Viljoen, A., "Personeelbenutting", SAIPA, Vol. 7, Nr. 2, Junie 1972, p. 211.

- (4) opleiding moet 'n hoër prioriteit in die administratiewe proses toegeken word, maar tegerlykertyd moet dit steeds 'n middel tot doeltreffendheid wees en nie 'n doel op sigself word nie,
- (5) spesiale aandag moet aan die benutting van vroue en gegraduateerdes geskenk word, en
- (6) die evaluering van personeel moet meer toekomstgerig wees, dit wil sê die vereistes van die hoër pos moet in ag geneem word telkens wanneer die verdienstelikheid van die personeelid geëvalueer word."<sup>1</sup>

Die voorsiening en behoud van personeel word deur Lombard gekoppel aan vergoeding. "Alle werknemers", skryf Lombard, "... staatsamptenare ingesluit moet voldoende vergoed word vir die werk wat hul lewer. Indien die beamppte meen dat hy nie voldoende vergoed word nie, sal sy werk daaronder ly of sal hy bedank en 'n ander werk aanvaar waar hy meen dat hy wel voldoende besoldig word."<sup>2</sup>

Soos in alle ander vertakings van die publieke administrasie moet volgens Cloete<sup>3</sup> "... vir die personeelvoorsiening ook sorgvuldig met die prosedure vir die uitvoering van die betrokke funksies gewerk word. Benewens die feit dat alle handelinge sistematies moet verloop sodat daarvan verantwoording gedoen kan word, moet die regte (byvoorbeeld pensioenregte) van die individuele personeellede deur die ordelikhed van die handelinge beskerm word. Daarom word die prosedure vir die uitvoering van die verskillende funksies so belangrik geag dat sommige van hulle in wetgewing uiteengesit word. In hierdie verband kan verwys word na die prosedure wat in artikel 15 tot tot 19 van die Staatsdienswet, (Wet 54 van 1957) voorgeskryf word vir die behandeling van onbekwame personeellede en diegene wat hulle aan wangedrag skuldig gemaak het."

---

1 Ibid., p. 106.

2 Lombard, J.A., "Enkele opmerkings oor die ekonomie van personeelvoorsiening en -benutting in die owerheidsektor", SAIPA, Vol. 7, Nr. 4, Desember 1972, p. 211.

3 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, 1ste uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1975, p. 33.

Die ses generiese administratiewe prosesse word volgens Cloete<sup>1</sup> nooit afsonderlik en as 'n doel op sigself uitgevoer nie. "Al die prosesse

- '(i) beleidbepaling,
- (ii) organisering,
- (iii) finansiering,
- (iv) personeelvoorsiening en -benutting,
- (v) bepaling van werkprosedure, en
- (vi) beheer',

wat in die ses hoofkategorieë geklassifiseer word, moet meevoortgegaan word om 'n instelling te laat werk. Dit is egter onmoontlik om die een hoofkategorie van prosesse te onderneem sonder om met die ander vyf rekening te hou." As een van die ses hoofkategorieë van die generiese administratiewe prosesse is personeelvoorsiening en -benutting 'n bekende verskynsel in die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie.

### 2.3.9 KOMITEES IN OWERHEIDSWERKSAAMHEDE ('n organisatoriese verskynsel)

"The basic ideas for the use of committees in organizations can be credited to administrative theorists. Committees provide an organizational structure in addition to line and staff."<sup>2</sup>

Komitees speel 'n belangrike rol in die werksaamhede van die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie en kan as verskynsels van die administratiewe teorie, in die volgende gevalle, in die praktyk geïdentifiseer word.

- (i) Komitee van die Volksraad vir openbare verantwoording

Cor die ontstaan van hierdie komitee skryf Van Straaten "Aangesien die beheer wat deur die onderskeie uitvoerende

---

1 Ibid., p. 4.

2 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 168.

instellings, die Tesourie en die Ouditeur-generaal uitgeoefen word op 'n bepaalde punt verreken en evalueer moet word, het die Volksraad uit sy eie geleedere die Gekose Komitee oor Openbare Rekenings aangestel waar die beoordeling oor finansiële handeling van al die betrokkenes vir die afgelope finansiële jaar onderneem word."<sup>1</sup>

Hierdie komitee vervul 'n belangrike rol in soverre dit openbare verantwoording betref en moet uit die aard van sy funksie "... aanbevelings maak oor aangeleenthede soos misdrywe, ongemagtigde uitgawes wat ingevolge wetgewing deur die Tesourie gemagtig moes gewees het, swak interne beheermaatreëls, ondoeltreffende benutting van personeel en die verontagsaming van finansiële voorskrifte."<sup>2</sup> In hierdie voorgaande voorbeeld dien dié komitee as 'n hulpmiddel vir beheer.

(ii) In die hersiene Wet op Gesondheid, 1977 (Wet 63 van 1977) kom die belang van komitees sterk na vore.

In die genoemde wet word voorsiening gemaak vir die daarstelling van die "... Health Matters Advisory Committee, consisting of representatives of the service rendering bodies, namely officers of the Department of Health, the departments of hospital services of the provinces, urban and rural local authorities and the Department of Defence."

Die funksies van die komitee is "... to investigate, consider and make recommendations to the Minister for consideration by the National Health Policy Council in regard to any matter relating to the health services rendered by the three tiers of health authorities."<sup>3</sup>

Om hierdie adviserende komitee by te staan in sy taak word hy bygestaan deur sub-komitees waarop deskundiges dien. "In this way the Republic will have a set-up in which expert

---

1 Van Straaten, F.P., "Waardeskating van die bydrae van die komitee van die Volksraad vir openbare verantwoording oor die finansiële administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LXI, Nr. 3, Maart 1981, p. 21.

2 Idem.

3 Roux, J.P., "Health Services in South Africa with particular reference to the Health Act, 1977", (s.l.)(s.a.) p. 42.

knowledge will be available to the Committee, advising the Committee of local and regional needs, and with public participation."<sup>1</sup>

## 2.4 DEPARTEMENT VAN GESONDHEID TER ILLUSTRASIE

In opvolging van die oorhoofse ontleding van die kenmerke van Suid-Afrikaanse owerheidsinstellings in die lig van enkele beginsels van die administratiewe teorie word vervolgens na 'n spesifieke departement verwys met die oog op die identifisering van die sogenaamde beginsels as hedendaagse verskynsels.

### 2.4.1 WETGEWING

As gevolg van die veranderde gesondheidsomstandighede in Suid-Afrika, het die konsolidasie, hersiening en modernisering van die oorspronklike Volksgezondheidswet, 1919 (Wet 36 van 1919), 'n dringende behoefte geword. "Die bestaande verdeling van gesondheidsfunksies tussen die Departement van Gesondheid, provinsiale administrasies en plaaslike besture het 'n uitgebreide graad van ondoeltreffendheid en oorvleueling van dienste veroorsaak. Gevolglik kon die gesondheidsdienste nie 'n gekoördineerde patroon ontwikkel nie en was daar 'n gebrek aan eenvormige beleid en uitvoering ten opsigte van gesondheid- en hospitaaldienste."<sup>2</sup>

Die langtitel van die Wet op Gesondheid, 1977, lees soos volg:

"Om voorsiening te maak vir maatreëls ter bevordering van die gesondheid van die inwoners van die Republiek; om te dien einde voorsiening te maak vir die lewering van gesondheidsdienste; om die pligte, bevoegdhede en verantwoordelikhede van die verskeie owerhede wat gesondheidsdienste in die Republiek lewer, te omskryf; om voorsiening te maak vir maatreëls vir die koördinasie van sodanige gesondheidsdienste; om

---

1 Ibid., p. 43.

2 Departement van Gesondheid, 'n Gids tot die Wet op Gesondheid, (Wet 63 van 1977), Pretoria, Julie 1978, p. 1.

voorsiening te maak vir die instelling van 'n Nasionale Gesondheidsbeleidsraad en 'n Adviserende Komitee vir Gesondheidsake; om die 'Volksgezondheidswet, 1919', te herroep; en om vir bykomstige aangeleenthede voorsiening te maak."<sup>1</sup>

In die geheel skep die hersiene Wet op Gesondheid, (Wet 63 van 1977) 'n beeld van deeglike beplanning, ordelikheid en koördinasie en word daar in die volgende ontleding slegs enkele kenmerkende beginsels uitgelig.

Die doel van die Wet op Gesondheid, 1977, word vervolgens ontleed.<sup>2</sup>

Die doel kan beskryf word as:

- (1) "Om deur wetgewing 'n bloudruk te skep".<sup>3</sup> Deur wetgewing word daar bepaalde gesag en verantwoordelikheid aan die hiërargiese samestelling van die Departement van Gesondheid verleen. Die bloudruk skep 'n beeld van dissipline en ordelikheid.
- (2) "Die lewering van gesondheidsdienste".<sup>4</sup> Dit gaan om die bevordering van die gesondheid van die inwoners van die Republiek. Die gelykberegtiging van die inwoners van die Republiek is ter sprake.
- (3) "Gesondheidsdienste deur die drie vlakke van regering". Hiermee word verwys na ordelike hiërargiese samestelling, bestaande uit die Departement van Gesondheid, Provinsiale Administrasie en Plaaslike Besture. Die hiërargiese samestelling word uitgebrei met bepaalde statutêre liggame. "Sekere pligte ten opsigte van gesondheidsaangeleenthede is aan statutêre liggame opgedra en die samestelling, magte en pligte is deur verskillende Wette neergelê".<sup>5</sup> Die statutêre liggame is onder andere:

---

1 Wet op Gesondheid, 1977, (Wet 63 van 1977).

2 "Beginnels" eie aan die administratiewe teorie wat identifiseer kan word, is onderstreep en in paragrawe verdeel en genommer ten einde die bespreking daarvan te vergemaklik en is nie eie aan die oorspronklike teks nie.

3 Departement van Gesondheid, n Gids tot ..., op. cit., p. 9.

4 Idem.

5 Idem.

- (i) Die Suid-Afrikaanse Geneeskundige en Tandheelkundige Raad; en
  - (ii) Die Suid-Afrikaanse Aptekersraad.
- (4) "Om sodoende die funksies tussen die owerhede in die gesondheidsvlak te reguleer".
- (i) Plaaslike Besture: "Die dienste wat deur plaaslike besture voorsien word, kan in persoonlike en nie-persoonlike (omgewings) dienste verdeel word".<sup>1</sup>
  - (ii) Provinsiale Administrasies: "Provinsiale administrasies is gemagtig om ordonnansies te maak t.o.v. onder andere, die daarstelling, onderhoud en beheer van hospitale en liefdadigheidsinrigtings".<sup>2</sup>
  - (iii) Departement van Gesondheid: "Om die gesondheid van die bevolking van die Republiek te bevorder, te verbeter en te handhaaf dit wat deur wetgewing of gebruik aan hom toevertrou is".<sup>3</sup> Hier word in besonder na werkverdeling verwys.
- (5) "Voorsiening word gemaak vir die koördinasie van dienste".<sup>4</sup> Een van die leemtes van die Volksgezondheidswet, (Wet 36 van 1919), was die gebrek aan koördinasie. Daar is met die nuwe wetgewing besondere aandag aan koördinasie verleen. "Voorsiening word ook gemaak vir die koördinering van dienste en die bepaling van gesondheidsbeleid op 'n nasionale basis sodat die funksies en pligte van die verskillende gesondheidsowerhede aangepas kan word om beskikbare fasiliteite tot die maksimum te gebruik.

---

1 Ibid., p. 8.

2 Idem.

3 Ibid., p. 9.

4 Ibid., p. 19.

Die pogings van die verskillende owerhede kan dus gekoördineer en gereël word om die beste resultate te verkry".<sup>1</sup>

- (6) "Die bepaling van 'n gesondheidsbeleid op 'n nasionale basis".<sup>2</sup> Alhoewel daar 'n aansienlike mate van decentralisasie in die uitvoering van die beleid is, hiervan getuig die bevoegdhede wat aan provinsiale administrasies en plaaslike owerhede gedelegeer is, setel die eenheid van optrede, by die Nasionale Gesondheidsbeleidsraad. "Die Nasionale Gesondheidsbeleidsraad wat ingestel is kragtens Artikel 10 van die Gesondheidswet, (Wet 63 van 1977), moet verseker dat die verskeie owerhede wat gesondheidsdienste in die Republiek lewer, alle maatreëls tref wat hulle ingevolge die bepalings van die Gesondheidswet, (Wet 63 van 1977) en enige ander toepaslike wet kan tref om die gesondheid van die inwoners van die Republiek te bevorder".<sup>3</sup>
- (7) "Om beskikbare bronne tot die maksimum te gebruik".<sup>4</sup> Beskikbare bronne verwys onder meer na beskikbare mannekrag. 'n Gestabiliseerde proses van personeelvoorsiening en -benutting, kan as 'n vereiste beskou word om die mees doeltreffende gesondheidsdiens aan die bevolking van Suid-Afrika te lewer. Die aanwending van komitees wat uit deskundiges bestaan is 'n ander metode om beskikbare bronne tot die maksimum te gebruik. Die Adviserende Komitee vir Gesondheidsake "... het nie die mag om enige besluit te neem nie, maar soos sy naam aandui om die Nasionale Gesondheidsbeleidsraad te adviseer".<sup>5</sup>

---

1 Idem.

2 Ibid., p. 25.

3 Idem.

4 Ibid., p. 24.

5 Idem.

- (8) "En sodoende die mees doeltreffendste gesondheidsdiens aan die bevolking van Suid-Afrika te lewer".<sup>1</sup> Daar kan nie sprake van doeltreffendheid wees indien daar nie beheer is nie. In die Wet op Gesondheid, (Wet 63 van 1977) is daar etlike voorbeelde van beheer en kontrole. "Ten einde die gesondheid van die bevolking verder te beskerm, sal dit van die provinsiale administrasie verwag word om 'n doeltreffende inspeksiediens van hospitale, apteke en klinieke onder hulle beheer in te stel".<sup>2</sup>

Uit die voorgaande kan met reg beweer word dat die administratiewe teorie nie aan die verlede behoort nie en steeds 'n besondere plek in owerheidsinstellings beklee. Daarvan getuig die voorkoms van beginsels eie aan die administratiewe teorie wat deurlopend in die gemelde Gids voorkom en blykbaar sonder teenspraak as geldige argumente vir administratiewe aanpassing aanvaar word.

## 2.5 RIGSGERE VAN PUBLIEKE ADMINISTRASIE IN DIE LIC VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VAN ORGANISERING

Die administrasie teorie as een van die parallelle strominge van die klassieke benadering word getipeer deur die woord "struktuur". "The word that seems to say most about the classical view of organizations is structure - the structure of formal organizations".<sup>3</sup>

'n Makro ontleding van die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie bevestig die voorkoms van bepaalde strukture, bekend as instellings, wat deur die owerheid daargestel is as middel vir doelwitrealisering.

Die redes vir die voorkoms van bepaalde strukture kan teruggevoer word na die eiesoortigheid van publieke administrasie.

1 Ibid., p. 31.

2 Ibid., p. 31.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 126.

In hierdie verband is dit belangrik om te let op die basiese bestaansrede, die verkryging van wins, van 'n private onderneming. "Hierdie faktor van wins geld as die deurslaggewende, konkrete en eksakte kriterium wanneer al die stadia van die administratiewe bedrywighede in die private onderneming onder oorweging is".<sup>1</sup> Daarenteen word owerheidsinstellings op die uitvoerende vlak in die reël tot stand gebring "... om die algemene welsyn van die gemeenskap te bevorder".<sup>2</sup>

Omdat die algemene welsyn volgens Cloete<sup>3</sup> "... 'n ontasbare maatstaf is waaroor heel dikwels heftige meningsverskille bestaan ... het elke gemeenskap metodes uitgedink om politieke ampsbekleders aan die bewind te stel. Dié ampsbekleders is dan inderdaad die regeerders wat besluit watter aangeleenthede so noodsaaklik vir die welsyn en voortbestaan van die gemeenskap is dat daardie aangeleenthede deur hulle en hul ondergeskiktes (die openbare amptenare) (gerangskik in bepaalde strukture) namens die gemeenskap behartig sal word".

Die aard, inhoud en omvang van die strukture word deur rigsnoere dikteer wat geïdentifiseer kan word maar volgens Thornhill en Hanekom<sup>4</sup> "... nie kwantifiseerbaar is nie". Die rigsnoere is:

- (i) "die aard van die politieke bestel,
- (ii) gemeenskapswaardes en -norme, en
- (iii) administratiefregtelike reëls".

Die rigsnoere van publieke administrasie soos sal blyk uit die volgende beskrywings, begrens die doen en late van politieke ampsbekleders en openbare amptenare.

## 2.5.1 RIGSNOERE AFKOMSTIG VAN DIE STAATSBESTEL

### 2.5.1.1 Politieke oppergesag

Politieke oppergesag hou in dat elke owerheid 'n beleid=

---

1 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 6.

2 Ibid., p. 7.

3 Idem.

4 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 25.

bepalende liggaam moet hê wat dien as mondstuk en formuleerder van wat die owerheid beoog. "Elke politieke ampsebekleder (bv. die Staatspresident, die Eerste Minister, ander ministers, provinsiale administrateurs en lede van die provinsiale uitvoerende komitees) en openbare amptenaar in die demokratiese gemeenskap, moet steeds in sy werkverrigting onthou dat die wetgewende instelling (parlement, 'n provinsiale raad en stadsraad - almal politieke entiteite) wat oor sy werkterrein bevoegdheid het, oor die finale en deurslaggewende seggenskap beskik".<sup>1</sup>

Die aard en omvang van publieke administrasie word beïnvloed deur die omgewing waarin dit plaasvind. "Public administration always operates within a political context. This is quite understandable because the administration derives its existence and the purpose of its functions from the needs of the community, as translated into government policy by the political institutions of that community. Public administration - by fulfilling its primary function of implementing government policy - must therefore respect the political colour of that policy".<sup>2</sup>

Wetgewende instellings kan hulle gesag, volgens Cloete<sup>3</sup> deur die ondergenoemde optredes laat geld:

- (i) Bepaling van die werksaamhede, dit wil sê bepaling van die doelwitte en beleid,
- (ii) bepaling van die uitvoerende instellings,
- (iii) personeelvoorsiening,
- (iv) bepaling van werkprosedures,
- (v) toekenning van geld, en
- (vi) beheermaatreëls.

---

1 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 8.

2 Van Zyl, H.C., "Political Neutrality of the Civil Service", SAIPA, Vol. 7, Nr. 1, Maart 1972, pp. 61-63.

3 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., pp. 8-15.

#### 2.5.1.1.1 Beheer deur die Kabinet

Die Kabinet is die sentrale punt in die owerheidstruktuur en -administrasie. Dit is die instrument deur tussenkoms waarvan die Parlement die staatsdepartemente en ander dergelike instellings bereik en andersom. "Die doelwitte wat die owerheid moet verwesenlik is legio en die hulpmiddels wat daarby betrokke is, is omvangryk en kompleks. Om hierdie doelwitte en hulpmiddels tot hulle reg te laat kom, is 'n sentrale beheerpunt onontbeerlik. In die geval van die owerheidsadministrasie is hierdie beheerpunt die kabinet".<sup>1</sup> Die Kabinet staan dan ook algemeen bekend as die Regering of die Regering-van-die-dag".<sup>2</sup>

#### 2.5.1.2 Openbare verantwoordelikheid

Openbare verantwoordelikheid impliseer "... dat elke politieke ampsbekleder en elke openbare amptenaar verantwoordelikheid in sy amptelike handeling aan die dag moet lê, m.a.w. die ampsbekleders en amptenare moet so handel dat in die openbaar - gewoonlik in die vergaderings van die wetgewende instellings - verantwoording van hul doen en late gedoen kan word".<sup>3</sup>

Die riglyn van openbare verantwoordelikheid het in hoofsaak op die praktiese funksionering van 'n owerheid betrekking. Warner skryf soos volg oor die kern van openbare verantwoordelikheid. "Public Administration must be able to explain its activities when required to do so. A system of administrative reporting is required and there must be adequate records of the grounds and reasons for its actions as well as of the actions themselves. Civil servants while they remain civil servants, have only one allegiance which must serve the political objectives of the public expressed in due

---

1 Janse, J.H., "Beheer ...," op. cit., p. 12.

2 Cloete, J.J.N., "Sentrale ...," op. cit., p. 97.

3 Cloete, J.J.N., "Inleiding ...," op. cit., p. 16.

form as laws or as directions by politicians in the Government for which the Cabinet takes responsibility".<sup>1</sup>

Vir die doeleindes van publieke administrasie word met "verantwoordelikheid" bedoel, "... dat 'n persoon verantwoordelikheid in sy optrede handhaaf, d.w.s. dat hy agting aan die dag lê vir die waarde van die dinge waarmee hy in aanraking kom asook vir die dinge waaraan andere waarde heg".<sup>2</sup>

Die handhawing van openbare verantwoordelikheid geskied aan die hand van bepaalde reëlings, wat vervolgens bespreek word.

#### 2.5.1.2.1 Wetgewende instellings en die handhawing van openbare verantwoordelikheid

"Die wetgewende instelling is dan die bepalers van die doelwitte wat deur die uitvoerende instellings nagestreef moet word. In die demokratiese staat sal die wetgewers in die reël verkose verteenwoordigers van die landsburgers wees. Indien die wetgewers die wesenlike waardes van die burgers in die doelwitbeplanning buite rekening laat of skaad, kan die burgers ander verteenwoordigers kies om te verseker dat hulle waardes gerespekteer sal word. Hierdie swaard van vervanging wat steeds oor die koppe van die wetgewers (partypolitici) hang, behoort hulle te noop om verantwoordelikheid in hul bedrywighede te openbaar".<sup>3</sup>

Die verantwoordelikheid van die verkose verteenwoordigers word deur Sharp beklemtoon: "According to the doctrine of ministerial responsibility, a minister is personally responsible to Parliament, and through Parliament to the public, both for his own acts and omissions and for those of public servants in the State department(s) entrusted

---

1 Warner, R., The Principles of Public Administration, Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1947, p. 19.

2 Ibid., p. 17.

3 Ibid., pp. 18-19.

to him. These acts and omissions may involve fundamental issues of policy or mere matters of administrative detail. By convention and law, public servants act as the agents of a minister and cannot publically disown responsibility for them. Besides a minister often receives personal credit for good work done by public servants and it is only right that he should take the rough with the smooth. Yet the fundamental reasoning behind this doctrine is that those who serve as representatives and govern should be accountable, or responsible to those who elected them and whom they govern".<sup>1</sup>

#### 2.5.1.2.2 Regsprekende instellings en openbare verantwoordelikheid

Geregshoue sien toe dat die regte en vryhede van individuele landsburgers eerbiedig word. "Al sou die wetgewende en uitvoerende instansies aanvaar dat openbare verantwoordelikheid 'n basiese rigshouer in hulle werkverrigting is, mag daar nogtans gevalle aangetref word waar individue voel dat hulle nadelig deur die handeling van politieke ampsbekleders en openbare amptenare getref word. Toevlug tot die houe is dan die aangewese weg vir sodanige individue om te eis dat reg sal geskied".<sup>2</sup>

#### 2.5.1.2.3 Organisatoriese reëlings

"Die gewone samestelling van owerheidsinstellings maak vir 'n hiërargiese struktuur van kantore en amptenare voorsiening ... Hierdeur word verseker dat amptenare nie hul bevoegdhede oorskry of misbruik van hul ampte en bevoegdhede maak of openbare eiendom mors of misbruik nie".<sup>3</sup>

---

1 Sharp, A., "Ministerial Responsibility",  
op. cit., p. 169.

2 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 21.

3 Ibid., p. 22.

#### 2.5.1.2.4 Werkprosedure

"Omdat die staatsinstellings gewoonlik grootskaalse ondernemings is, is gerasionaliseerde prosedures vereiste om ordelike en gereelde optrede te verkry, gelyke behandeling van die landsburgers kragtens die wetsbepalings te verseker, en verkwisting van werktyd te verhoed".<sup>1</sup>

#### 2.5.1.3 Demokratiese vereistes

"Die doelstelling van die demokrasie is om die voorwaardes te skep waardeur elke individu die grootste mate van welsyn kan bereik".<sup>2</sup> Vir die bereiking van die doelstellings van die demokrasie "... moet die staatsmasjinerie dus so ingerig word dat daar onderlinge beraadslaging, raadpleging en dissiplinering kan plaasvind. Daardeur sal verseker word dat die gesigpunte van alle belanghebbendes in aanmerking geneem word om 'n ewewigtige oplossing vir konflikte te vind".<sup>3</sup>

Om te verseker dat die demokrasie wel sal geld, is dit nodig dat die individu oor bepaalde regte en vryhede sal beskik waaruit die volgende voortvloei:

- (i) "Elke handeling van owerheidsweë moet aan waarneming, en ondersoek onderwerp kan word,
- (ii) ... die individu of groep wat die handeling waargeneem of ondersoek het moet oor die reg en die vryheid beskik om sy sienswyse oor die owerheidshandeling uit te spreek ... vryheid van spraak waarby vryheid van skrif en dus die pers ingesluit is, en
- (iii) ... vryheid van beweging".<sup>4</sup>

---

1 Ibid., p. 23.

2 Ibid., p. 24.

3 Ibid., p. 25.

4 Idem.

Demokrasie kan volgens Schwarzenberger aan die hand van die volgende vyf punte beskryf word:

- (i) Die bevolking moet met bepaalde tussenposes geraadpleeg word om 'n regering van hul keuse te verkies,
- (ii) die regering moet uit die verkose verteenwoordigers, soos deur die meerderheid aangewys, saamgestel word,
- (iii) die meerderheid van die bevolking moet regeer,
- (iv) die oppergesag van die reg moet gehandhaaf word, en
- (v) vryheid van kritiek, spraak en pers moet gewaarborg word.<sup>1</sup>

## 2.5.2 RIGSNOERE AFKOMSTIG VAN DIE GEMEENSKAPSWAARDES

### 2.5.2.1 Christelike leerstellings

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (Wet 32 van 1961) verseker dat die Christelike beskawingswaardes in die regering en administrasie van die land sal geld. Cloete<sup>2</sup> beklemtoon dat "... die Christelike leerstellings dien as bronne van gemeenskapswaardes waarvan normatiewe gedragrignoeere vir openbare funksionariesse afgelei word". Hiervolgens kan onderskei word tussen goed en sleg en tussen reg en verkeerd.

### 2.5.2.2 Billikheid en redelikheid

Omdat die hoofdoelwit van owerheidsinstellings is om die algemene welsyn van die gemeenskap te bevorder, word bepaalde verwagtinge van politieke ampsbekleders en amptenary gekoester, naamlik "... dat die politieke ampsbekleders en die amptenary wetgewende bepalings eerlik en opreg sal toepas om aan elke persoon of private instelling die maksimum voordeel wat deur die betrokke bepalings toegelaat word, te besorg. Toelaatbare diskresie by die toepassing van wetsbepalings moet so uitgeoefen word dat die voordeel van twyfel aan persoon of instelling toekom".<sup>3</sup>

---

1 Schwarzenberger, G. en Kuton, G.W., Power Politics, Stevens & Sons, London, 1964, p. 301.

2 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 28.

3 Ibid., p. 29.

Die voornoemde wenslike toedrag van sake sal volgens Cloete<sup>1</sup> tot op groot hoogte "... verkry word indien die 'oppergesag van reg' (Rule of Law) sal geld". In die beskaafde gemeenskap word billikheid en redelikheid in die landsadministrasie, volgens Cloete<sup>2</sup> "... egter nie soseer deur hofuitsprake verseker nie. Dit word veel eerder gewaarborg deur die gesindhede wat die politieke ampsbekleders en die amptenare in die uitvoering van hulle werksaamhede aan die dag lê. Openbare amptenare wat met die gees van dienslewering besiel is, sal gewoonweg optree sonder om aanstoot te gee of individue te benadeel".

#### 2.5.2.3 Ewewigtigheid

Ewewigtigheid in die handeling van 'n openbare amptenaar sal aan hierdie vereiste voldoen "... indien dit plaasvind nadat alle relevante aspekte van die aangeleentheid of transaksie sorgvuldig in berekening gebring is".<sup>3</sup>

#### 2.5.2.4 Deeglikheid

Wanneer daar volgens Cloete "... van owerheidsweë opgetree moet word, word verwag dat die handelinge stiptelik en sonder tydverspilling sal plaasvind, dat hoë gehalte in die lewering van dienste of produkte gehandhaaf word en dat verkwisting van geld en materiaal nie sal plaasvind nie, byvoorbeeld hoë gehalte muntstukke".<sup>4</sup>

#### 2.5.2.5 Onkreukbaarheid en eerlikheid

Daar kan met reg van politieke ampsbekleders en openbare amptenare verwag word dat hulle sonder bybedoelings hulle werksaamhede moet verrig. "Geen openbare funksionaris mag sy ampsbevoegdhede uitoefen om vir homself of besondere

---

1 Idem.

2 Idem.

3 Idem.

4 Ibid., p. 30.

persone ongeoorloofde voordele te verkry of om enigiemand bo 'n ander te bevoordeel nie".<sup>1</sup>

#### 2.5.2.6 Doeltreffendheid (openbare)

Doeltreffendheid in die openbare sektor beteken "... die grootste moontlike kwantitatiewe en kwalitatiewe bevrediging van noodsaaklike behoeftes met die beperkte beskikbare hulpbronne en vereis ook die handhawing van openbare verantwoordelikheid, die demokratiese vereistes, redelikheid en billikheid, asook die oppergesag van die wetgewende gesag".<sup>2</sup>

Volgens Cloete<sup>3</sup> blyk dit dat "... doeltreffendheid in die openbare sektor 'n oorkoepelende rigsnoer is wat slegs met doelbewuste inspanning gehandhaaf kan word".

Die ideale publieke instelling word soos volg deur Van Rensburg omskryf, "... dit is 'n instelling wat met die kleinste moontlike personeel, op die goedkoopste moontlike wyse, met die minste moontlike versuim en die geringste moontlike wrywing, die grootste moontlike aantal, op die grootste moontlike gebied, op die beste moontlike wyse, met die maksimum moontlike goeie menseverhoudings, op die hoogste moontlike morele grondslag, dien."<sup>4</sup>

Om doeltreffend te wees, is volgens Marais "... om bewus te wees van die funksie wat verrig word. Hierdie bewus-wees-van bring mee dat gepoog word om die funksies so doeltreffend moontlik uit te voer".<sup>5</sup>

---

1 Idem.

2 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 33.

3 Idem.

4 Van Rensburg, D.G.J., "Die Koördinasie van die werksaamhede van die Sentrale Staatsdepartemente, die Provinsies en die Munisipale Instellings (Geldelike aspekte uitgesluit)", SAIPA, Vol. 1, Nr. 3, Januarie 1966, p. 125.

5 Marais, D., "Die begrip doeltreffendheid soos blyk uit artikels in die Staatsamptenaar", Die Staatsamptenaar, Vol. LXI, Nr. 5, Mei 1981, p. 16.

Die belangrikste vraagstuk van die hedendaagse publieke administrasie is "... waarskynlik om doeltreffend in die sin van inset-uitset en terselfdertyd demokraties-gevoelig te wees ... 'Publieke administrasie wat ongevoelig is vir die wese van die gemeenskap wat hy dien, is in beginsel diktatoriaal'. Wat dus hier beklemtoon word, is nie net dat amptenare onderling moet saamwerk nie, maar dat die gedagte van samewerking, ter wille van doeltreffendheid, 'n nog wyer beslag moet kry om ook die publiek wat bedien word in te sluit. Doeltreffendheid is dus nie net doeltreffende uitvoering nie, dit sluit doeltreffende skakeling met die onderwerp van openbare administrasie, die publiek, in".<sup>1</sup>

Die doeltreffendheid van owerheidsinstellings moet na die mening van Dyman "... noodwendig aan die hand van die allesomvattende opdrag van die owerheid bepaal word. Hierdie opdrag of mandaat word glashelder in die aanhef tot die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet 32 van 1961), aangesit. 'Om die geluk en die geestelike en die stoflike welvaart van almal te bevorder'.<sup>2</sup>

Hierdie omvattende mandaat word soos volg deur Mosher in fynere besonderhede uiteengesit.

"Government has ceased to be merely the keeper of the peace, the arbiter of disputes, and the provider of common and mundane services. For better or worse, government has directly or indirectly become a major innovator, a major determiner of social and economic priorities, the guide as well as the guardian of social value, the capitalist and entrepreneur or subsidizer and guarantor of most new enterprises of great scale ... On virtually every major problem and every major challenge and opportunity we turn to government - whether it be the cultivation of the ocean bottom, control of the weather,

---

1 Ibid., p. 22.

2 Dyman, R.M., "Doeltreffendheid in die Owerheidsektor", SAIPA, Vol. 11, Nr. 2, Junie 1976, p. 72.

exploration of outer space, training of the disadvantaged for jobs providing day-care centres for working mothers, controlling population growth, eliminating discrimination on the basis of race or sex, juggling the interest rate, reducing the impact of schizophrenia, rescuing a bankrupt railroad, safeguarding children from dangerous toys or cleaning the air".<sup>1</sup>

Die meting van doeltreffendheid van openbare administrasie "... moet gemeet word aan die hand van die kwalitatiewe en kwantitatiewe inhoud van enersyds die administratiewe proses wat funksionele werksaamhede voorafgaan (doeltreffendheid in makroverband) en andersyds die funksionele werksaamhede wat in owerheidsinstellings plaasvind (doeltreffendheid in mikroverband)".<sup>2</sup>

#### 2.5.2.7 Regsreëls (regsgeldigheid)

Volgens Cloete<sup>3</sup> "... kan aangevoer word dat regsreëls, veral die leerstellings van die Administratiefreg, as 'n besonderlike bron van normatiewe gedragrigoere van openbare funksionariese kan dien". Cloete beskryf enkele vereistes:

- dat (i) "elke handeling van 'n openbare funksionaris binne die perke van die magtigende wet en regulasiebepalings moet wees (d.w.s. intra vires i.p.v. ultra vires),
- (ii) die funksionaris slegs met bevoegdheid of magtiging mag optree,
- (iii) die handeling of besluit gemotiveer (nie willekeurig nie) moet wees (d.w.s. bona fide i.p.v. mala fide), en
- (iv) die audi alteram partem (luister na die teenparty) reël behoort te geld".<sup>4</sup>

---

1 Mosher, F.C., "The Public Service in the Temporary Society", Public Administration Review, Januarie/Februarie, Vol. Nr. XXX, 1970, pp. 43-49.

2 Dyman, R.M., Doeltreffendheid ..., op. cit., p. 76.

3 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 33.

4 Idem.

## 2.6 SLOTOPMERKINGS

Publieke administrasie in die Republiek van Suid-Afrika vind nie in 'n lugleegte plaas nie, maar word deur bepaalde omgewingsdeterminante beïnvloed. Hierdie omgewingsdeterminante het as basis die christelike leerstellinge. Bepaalde denke wat voortspruit uit die christelike leerstellinge is die van politieke oppergesag, openbare verantwoordelikheid en andere.

Die beginsels van die administratiewe teorie wat globaal ordelikheid nastrewe het as onderbou hierdie rigsnoere. Die hiërargiese verband dui byvoorbeeld op politieke oppergesag, gelykberegtiging, op billikheid en redelikheid, werkverdeling, spesialisasie, delegering, koördinasie en beheer. Sentralisasie en desentralisasie wys weer na die rigsnoer van doeltreffendheid.

Die beginsels van die administratiewe teorie kan as instrumenteel gesien word in die handhawing van die rigsnoere van publieke administrasie.

Die toepassing van hierdie rigsnoere in die praktyk, byvoorbeeld hospitaaldienste, kan soos volg verduidelik word:

- + Politieke oppergesag wat beteken dat elke pasiënt daardie behandeling gegee moet word waarop hy in gevolge die bepalings van wetgewing geregtig is,
- + agting vir die demokratiese regte van die individu wat beteken dat elke pasiënt die reg van vryheid van spraak en beweging het om die dienste te eis waarvoor by wetgewing voorsiening gemaak word,
- + billikheid en redelikheid moet nagestreef word om te verseker dat die pasiënt daardie soort behandeling sal verkry wat in sy spesifieke behoeftes sal voorsien,

- + openbare verantwoordelikheid moet gehandhaaf word sodat oor elke handeling met 'n pasiënt in die openbaar rekenskap gegee kan word, en
- + doeltreffendheid wat beteken dat daar in die grootste mate in die behoeftes met die beskikbare geld, voorsien moet word; met ander woorde die kwantiteit en kwaliteit van die dienste moet aan bepaalde vereistes voldoen om te verseker dat dit effektief sowel as ekonomies sal wees".<sup>1</sup>

Soos ter aanvang aangedui, word "... die doen en late van politieke ampsbekleders en openbare amptenare deur 'bepaalde grondslae en rig-snoere', begrens".<sup>2</sup> Hiermee word impliseer dat owerheidsinstellings oor bepaalde prosedurekodes of -handleidings beskik wat as leidraad vir amptenare dien. Die bepaalde prosedurekodes en handleidings spruit uit die beginsels van gesag, verantwoordelikheid, werkverdeling, spesialisasie, delegering, ens. om maar enkeles te noem. "Hierdie prosedurevoorskrifte is noodsaaklik om te verseker dat die amptenare binne die voorgeskrewe perke sal bly".<sup>3</sup>

Die vaste prosedure word soms as rompslomp "red tape" veroordeel. Cloete is van mening "... dat die saak in sy breë verband behoort gesien te word om vas te stel wat ongeoorloofde omslagtigheid en wat noodsaaklike beheermaatreëls is".<sup>4</sup> In hierdie verband skrywe Roux: "... the so-called 'red tape' (official circumlocution) is in large measure the result of public servants trying to safeguard themselves against criticism of bungling and illegal action. However, there should be limit to all this, otherwise public management will deteriorate into a farce of archaisms that will frustrate efficient rendering of the very services for which public

---

1 Fourie, P.C., "n Beter toekoms vir Almal", Volkshandel, Vol. 41, Nr. 11, Januarie 1981, p. 18.

2 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 8.

3 Ibid., p. 24.

4 Idem.

institutions exist."<sup>1</sup> Die sinvolle toepassing van die sogenaamde rompslomp sal aan die amptenaar bepaalde eise stel.

Formele beheermaatreëls soos organisasiestrukture, prosedure-handleidings, is essensieel vir effektiewe administrasie. Hierdie maatreëls waarborg egter nie foutlose of onbelemmerde optrede deur die politieke ampsbekleders en openbare amptenare nie. Die houding en die integriteit van die mense wat betrokke is, sal die deurslag gee in die bereiking van openbare doelwitte. Daarom is dit "... wenslik om die openbare amptenare spesifiek van die waardeopvattinge wat inherent aan publieke dienslewering is, bewus te maak. Elke amptenaar wat vordering in die openbare diens wil maak, moet die politieke, die wetenskaplike en die tegnologiese asook die ekonomiese aspekte van die gemeenskapslewe soos 'n vakkundige verstaan".<sup>2</sup>

Deeglike kennis van die "administratiewe teorie" kan as 'n voorvereiste vir die openbare amptenaar beskou word in die handhawing van effektiewe administrasie.

Uit die voorgaande blyk dit dat die "administratiewe teorie" 'n bepaalde betekenis vir die amptenaar inhou. In die volgende hoofstuk sal gepoog word om die amptenaar en sy besondere rol in oënskou te neem.

1 Roux, B., "The functioning and efficiency of the S.A. Public Sector", op. cit., 1971.

2 Thornhill, C., "Opleiding in publieke administrasie aan die Universiteit van Pretoria", Die Staatsamptenaar, Vol. LIV, Nr. 1, Januarie 1974, p. 7.

## HOOFSTUK III

### BETEKENIS VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE VIR DIE AMPTENAAR

#### 3.1 INLEIDING

In hoofstuk II is tot die gevolgtrekking gekom dat die administratiewe teorie 'n integrerende deel is van publieke administrasie. In hierdie hoofstuk sal die rol en verpligting van die openbare amptenaar in die lig van die administratiewe teorie bespreek word.

In die hiërargiese struktuur wat ontstaan as gevolg van die rangskikking van individue in bepaalde verhoudings, ontstaan daar bepaalde eise en verwagtings tussen hoofde en ondergeskiktes. Vosloo<sup>1</sup> skryf dat een van die tergendste vraagstukke wat die mens sedert die vroegste tye konfronteer, die versoening is van die eise van individuele selfverwesening met dié van kollektiewe bestaan.

Hy skryf: "In bykans elke fase van sy lewe word die 'individue' in een of ander organisatoriese verband betrek omdat die moderne beskawing tot op groot hoogte afhanklik is van die rasionaliteit en doeltreffendheid wat met organisatoriese aktiwiteite gepaard gaan. Alleen deur middel van 'organisasie' kan 'n groot aantal aktiwiteite gekoördineer word en menslike en materiële hulpbronne saamgesnoer word: leiers, deskundiges, werkers, masjiene en grondstowwe. 'Organisasies' is per slot van sake sosiale eenhede (of menslike groeperings) wat doelbewus daargestel is om spesifieke, gemeenskaplike doelstellings so rasioneel en doeltreffend as wat moontlik is, te probeer bereik".<sup>2</sup>

---

1 Vosloo, W.B., "Die organisasie en die individu",  
op. cit., p. 211.

2 Idem.

Vir die bereiking en uitbouing van die hoof doelstelling van die publieke administrasie, naamlik die Algemene Welsyn, word daar van elke amptenaar 'n deeglike kennis van en paraatheid in die organiseringsproses verlang. "Dit verg daadwerklike deelname van elke amptenaar en kan nie as 'n lukraak, toevallige (of op) belangelose wyse deur amptenare beoefen word nie, maar sal doelbewus op 'n ingeligte wyse aangepak moet word".<sup>1</sup>

Bedrywighede van owerheidsinstellings is van so 'n omvangryke aard dat bepaalde eise aan die amptenare gestel word. In hierdie verband speel die leidinggewende openbare amptenaar 'n besondere rol.

### 3.1.1 Leidinggewende amptenaar

Die leidinggewende amptenaar word soos volg deur Thornhill<sup>2</sup> geïdentifiseer: "In die praktyk is daardie individu wat in leidinggewende poste aangestel is, aanspreeklik vir die ordening, sistematisering, rigtinggewing en leiding van die bedrywigheid (generiese administratiewe werk, funksionele werk en hulpprosesse) wat in die instelling uitgeoefen word".

Oor die leidinggewing self skryf Thornhill<sup>3</sup>: "Leidinggewing verwys na die benutting van hulpbronne soos personeel en finansies - of te wel personeel 'bestuur' en finansiële 'bestuur'". Leidinggewende beamptes word deur De Villiers beskryf as "... die hoër geplaaste beamptes ... wat die grootste deel van hulle werktyd bestee aan die uitvoering van die administratiewe prosesse".<sup>4</sup> Hy skryf verder: "Leidinggewing het te doen met die ordening van en rigtinggewing aan die handeling van 'n groep mense ten einde paslike handeling van

---

1 Reynolds, A.M., "Organisering ...", op. cit., p. 14.

2 Thornhill, C., et al., Taak ..., op. cit., p. 14.

3 Ibid., p. 16.

4 De Villiers, P.F.A., "Die leidinggewende beampte: Slagoffer van die tegnokraat?", Die Staatsamptenaar, Vol. LVII, Nr. 6, Junie 1978, p. 19.

die groeplede te verseker. "n Leidinggewende funksionaris verskaf dus leiding op 'n bepaalde terrein of terreine".<sup>1</sup>

Die hoofdoelstelling van die leidinggewende openbare amptenaar behoort te wees om 'n beter lewe vir die gemeenskap te help skep. Om hierdie doelstelling te kan verwesenlik, beteken dit dat "... leidinggewende openbare amptenare staatkundiges, innovators, waardebehalers en professionele samebinders van deskundiges op die ekonomiese, maatskaplike, politieke en sosiale asook natuurwetenskaplike terreine moet wees".<sup>2</sup>

Staatsamptenare vanaf die eerste toesighouersvlak tot by die departementshoof kan dus as leidinggewende beamptes beskou word. Die funksie van die eerste vlak toesighouer sal egter verskil van dié van die departementshoof. Waar die amptenaar as individu midde in al hierdie bedrywighede staan, is hy nou betrokke by die administratiewe teorie en sal daar gepoog word om in hierdie hoofstuk aan te dui wat sy rol daarin is en ook die verpligtinge wat dit vir hom inhou.

### 3.2 GEGEWE EKSTERNE REËLINGS

Die amptenaar is blootgestel aan bepaalde eksterne reëlins waaraan hy moet voldoen en waarbinne hy sy dagtaak moet uitvoer. Hierdie eksterne reëlins is herleibaar na die administratiewe teorie.

Die gegewe of eksterne reëlins kom in die publieke administrasie tot uiting in die generiese administratiewe prosesse wat in ses hoofkategorieë geklassifiseer word en in oorhoofse verband die volgende implikasies inhou, te wete:

- (i) Beleid - oorhoofse beleidbepaling van die Regering-van-die-dag.
- (ii) Organisering - organisatoriese strukture soos goedgekeur deur die Kommissie vir Administrasie.

---

1 De Villiers, P.F.A., "n Positiewe gesindheid by die amptenaar: rol van die leidinggewende beampte?", Die Staatsamptenaar, Vol. LX, Nr. 3, Maart 1980, p. 11.

2 Cloete, J.J.N., "Die Bestuurswerk van die Openbare Administrasie", Munisipale Administrasie en Ingenieurswese, Deel 45, Nr. 5, Mei 1970, p. 13.

- (iii) Werkmetodes en -prosedures - soos voorgeskryf deur wetgewing, ordonnansies, reëls en regulasies.
- (iv) Finansiering - die begroting van die Owerheid en onder beheer en toesig van die Departement van Finansies, die Tesourie en die Ouditeur-generaal.
- (v) Personeeladministrasie - voorskrifte neergelê deur die Kommissie vir Administrasie.
- (vi) Beheer - uitgeoefen deur die "supra"-instellings van die Staat.

Daarbenewens is daar bepaalde funksionele en hulpprosesse. Die arbeidsveld van die amptenaar moet gevolglik binne hierdie eksterne of oorhoofse gegewe reëlings oorweeg word.

### 3.2.1 Arbeidsveld van die openbare amptenaar

Publieke administrasie is volgens Cloete<sup>1</sup> "... n besondere arbeidsveld wat bestaan uit al die werkprosesse wat in die openbare instellings deur die amptenare onderneem word om produkte en dienste aan die gemeenskap te lewer". Die gegewe eksterne reëlings skep n bepaalde omgewing waarin die openbare amptenaar funksioneer, hy hom moet aanpas en waarbinne hy hom moet uitlewe.

Die prosesse wat geklassifiseer kan word as (i) die generiese administratiewe prosesse; (ii) die funksionele prosesse; en (iii) hulpprosesse, word vervolgens toegelig.

#### 3.2.1.1 Generiese administratiewe prosesse

Die generiese administratiewe prosesse word soos volg in die Verslag<sup>2</sup> oor Administratiewe opleiding verklaar.

"(a) Beleidbepaling - besluitneming oor doelwitte, en oor maatreëls om die doelwitte te bereik, en evaluering van

---

1 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., p. 1.

2 Republiek van Suid-Afrika: Komitee van ondersoek insake administratiewe opleiding in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens, Staatsdrukker, Pretoria, 1971.

die verloop van sake om algaande aanpassings van die doelwitte en die maatreëls te bewerkstellig. Beleid= bepaling vereis kennis van en insig in die fisiese en die maatskaplike omgewing (in die wydste sin op die nasionale sowel as die internasionale vlakke), asook kennis van die werkmetodes, tegnieke en hulpmiddels om feitelike gegewens te verkry en te verwerk en om openbare verhoudings (eksterne betrekkinge) op 'n bevredigende peil te hou.

- (b) Organisering - bestaan uit die bou van organisatoriese strukture, die delegering van bevoegdhede, die bewerk= stelling van werkverhoudings deur, onder andere, kommunika= siasie maatreëls en -media asmede die koördinering van bedrywighede.
- (c) Bepaling van werkmetodes en -prosedures met inbegrip van die opstelling van prosedurekodes of -handleidings en die opknapping van werkmetodes en -prosedures (bv. met die toepassing van die tegnieke van werkstudie).
- (d) Finansiering - die voorbereiding van konsepbegrotings vir voorlegging van hoër instansies, die bepaling van maatreëls vir die invordering van inkomste en die be= steding van geld wat beskikbaar gestel is en boekhouding asook beheer oor geldelike transaksies sodat oor die invordering en die besteding steeds verantwoording ge= doen kan word.
- (e) Personeeladministrasie - 'n omvattende groep werksaamhede wat onder twee opskrifte soos volg opgesom kan word.
  - (i) Personeelvoorsiening wat betrekking het op byvoorbeeld die vasstelling van 'n postestruktuur (wat gedeeltelik 'n organisatoriese aangeleentheid is), die daarstelling van oorhoofse voorskrifte (wetgewing regulasies en kodes) oor die aanstelling, plasing, opleiding, verdienstelikheidsbepaling, be= vordering asook dissiplinering en uitdienstreding.

(ii) Personeelbenutting - in hoofsaak die personeel= funksie van die toesighoudende beamptes op alle vlakke; byvoorbeeld opleiding by die werkplek, die toewysing van bepaalde funksies (d.w.s. die vasstelling van werkprogramme), toesighouding om te verseker dat personeellede se optrede binne voorgeskrewe en aanneemlike perke bly, die evaluering van personeellede vir opleidings en bevoor= deringsdoeleindes, raadgewing aan personeellede om persoonlike probleme op te los of die perso= neellede tot selfontwikkeling aan te spoor, die bewerkstelling van esprit de corps en die uit= skakeling van wrywing tussen individue of groepe; met ander woorde die onderneming van handeling en die stel van voorbeelde wat daarop gemik is om die voortreflike werkverrigting van personeellede te verkry.

(f) Beheer - die nasien en evaluering van werk van indivi= duele personeellede en groepe deur prestasie met opdrag te vergelyk sodat regstelling kan geskied en steeds aan die hoër instansies en uiteindelik die publiek verant= woording gedoen kan word. Beheer bestaan dus uit kon= trole sowel as verantwoordingsdoening".

### 3.2.1.2 Funksionele werkprosesse

Hierdie prosesse moet uitgevoer word "... om die beoogde diens= te (wat ook produkte kan wees soos in die geval van muntstukke en entstof) te lewer".<sup>1</sup> Elke owerheidsinstelling bestaan om een of meer dienste te lewer en die lewering van elke diens verg volgens Cloete<sup>2</sup> "... eiesoortige werkprosesse, byvoorbeeld die werkprosesse eie aan polisdienste, dié eie aan ver= keersdienste, hospitaaldienste, posdienste, en onderwys= dienste".

---

1 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., p. 2.

2 Idem.

### 3.2.1.3 Hulpprosesse

Om die voornoemde administratiewe asook die funksionele werkprosesse uit te voer, word 'n verskeidenheid werktuie en hulpmiddele gebruik. Hierdie hulpprosesse is inderdaad volgens Cloete<sup>1</sup> neutrale bedrywighede wat vir die uitvoering van elkeen van die generiese administratiewe prosesse en vir elke funksionele werkproses gebruik kan word. -Voorbeelde van die hulpprosesse is:

"Dataversameling en -verwerking;  
eksterne skakeling (skakel-, voorligting-, publi-  
siteit- of reklamewerk;  
kommunikering, programmering, beplanning, stelsel-  
ontleding, kosteberekening en rekordhouding".<sup>2</sup>

Van die voorgaande uiteensetting kan die afleiding gemaak word dat die administratiewe werk van owerheidsinstellings uit al drie kategorieë werkprosesse bestaan. Dit blyk ook dat "... die amptenare op die verskillende vlakke van die hiërargie van poste nie almal dieselfde dele van hulle werkkure aan die drie kategorieë funksies sal bestee nie".<sup>3</sup>

### 3.3 FASLETTE VAN DIE ADMINISTRATIEWE TEORIE WAT DEUR DIE AMPTENAAR IN SY DAGTAAK NAGEKOM MOET WORD

Interne reëlins openbaar ook die kenmerke van die administratiewe teorie en vereis bepaalde vaardighede, kennis, insig en verantwoordelikheid van die amptenare. As organisering in makroverband volgens Reynolds<sup>4</sup> "... dan buite sy (die amptenaar) aktiwiteitsfeer val, het hy egter steeds 'n verpligting in mikroverband. Elke amptenaar is weliswaar gebonde tot goeie toesighouding, menseverhoudings, werkverdeling, delegering, kommunikering en benutting van personeel en toerusting".

---

1 Ibid., p. 3.

2 Ibid., p. 2.

3 Ibid., p. 3.

4 Reynolds, A.M., "Organisering", op. cit., p. 11.

Beginsels van die administratiewe teorie wat deesdae as verskynsels in publieke administrasie aangetref word en neig na die mikroverband, word vervolgens beskryf.

### 3.3.1 Gelykberegtiging

Gelykberegtiging beklee 'n prominente plek in die administratiewe teorie. Met gelykberegtiging word bedoel dat almal oor dieselfde kam geskeer sal word. "Kindliness and justice, largely based on predetermined conventions, should prevail in the organization".<sup>1</sup>

Daar word allerweë aanvaar dat openbare amptenare 'n besondere werkersgroep is. Daar word ook aanvaar dat die owerheidsinstansies wat die rol van werkgewers speel oor die belange van hulle amptenare sal waak. Die owerheidsinstansies bestaan almal immers om die algemene welsyn te bevorder en swak behandeling van die amptenare sou inderdaad in stryd met die algemene welsyn wees. Die algemene welsyn sal ook benadeel word indien die owerheidsinstansies daartoe sou oorgaan om hulle amptenare as 'n bevoorregte groep te beskou en aan hulle besonder gunstige diensvoorwaardes en werksomstandighede toe te ken. "Daar bestaan dus moontlikhede vir botsings tussen die owerheidsinstansies as werkgewers aan die eenkant en hulle werknemers aan die anderkant. Dit is uit hierdie konflikmoontlikhede dat die verenigings van openbare amptenare gebore is en na maatreëls gesoek is om samewerking of minstens gesamentlike beraadslaging tussen die twee partye te verkry".<sup>2</sup>

Personeelverenigings is gestig om te waak oor die belange van die openbare amptenare. Op mikrovlak is die leidinggewende amptenaar midde in die administratiewe prosesse en word daar van hom verwag om toe te sien dat daar nie op individuele vlak tussen werkers gediskrimineer word nie. In hierdie verband

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

2 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., p. 215.

skryf Gortner<sup>1</sup>: "The ultimate success of government depends on the quality of the civil servants who are carrying out the programs established by the political process. Most modern public personnel systems are based on the concept of merit (a personnel system in which ability and achievement govern each individual's selection and progress in the service and which the conditions and rewards of performance contribute to the competency and continuity of the service)".

Gelykberegtiging is 'n aangeleentheid wat die leidinggewende beampte gereeld in oorweging moet neem, hy word in hierdie verband deur bepaalde hulpmiddels bygestaan, hetsy deur wetgewing of deur interne reëls wat mag bestaan. 'n Voorbeeld is die van werksure en verlofvoordele wat deur sentrale wetgewing beheer word. "Centralization of policy and direction is in the interest of uniformity and equity, administrative control and opportunity for check-up-on abuses and irregularities".<sup>2</sup>

### 3.3.2 "Esprit de Corps"

Die gesindheid van personeel kan sukses of mislukking in die nastrewing van 'n doel beteken. In die praktyk rus die grootste verantwoordelikheid vir personeelbenutting op die skouers van die toesighouer. Sy gesindheid, sy optrede en sy vermoë om met mense te werk, gaan personeelbenutting laat slaag of misluk. Die toesighouer het dus 'n besondere taak om die "Esprit de corps" binne sy afdeling flink en geesdriftig te hou. In hierdie verband is dit belangrik om van wat Clarence Francis geskryf het, kennis te neem: "You can buy a man's time: You can buy a man's physical presence in a given place. You can even buy a measured number of skilled motions per hour or per day. But you cannot buy enthusiasm ... you cannot buy initiative ..., you cannot buy loyalty, you

---

1 Gortner, H.F., Administration in the Public Sector, John Wiley & Sons, New York, 1977, p. 301.

2 Stahl, O.G., Public Personnel Administration, 7de uitgawe, Harper en Row, New York, 1976, p. 258.

cannot buy the devotion of hearts, minds and souls. You have to earn those things".<sup>1</sup>

Werkgewers moet sover moontlik altyd weet wat die gesindheid van die werknemers teenoor hulle werk, diensvoorwaardes en ander ter sake aangeleenthede is. "Die verkryging en die instandhouding van 'n voortreflike personeelkorps vereis die voortdurende uitoefening van inisiatief om innovasie te bewerkstellig sodat met veranderende toestande tred gehou kan word. Daardeur word griewe bekamp en die moreel van die personeel hoog gehou sodat die werkzaamhede van die openbare instellings effektief en sonder verkwisting sal verloop".<sup>2</sup>

Frederick Herzberg het 'n studie gemaak van "... what do people want from their jobs". Hy het onder andere gevind dat die faktore wat 'n betrekking bevredigend en aanvaarbaar maak afsonderlik is en onderskei kan word van faktore wat 'n betrekking onaantreklik maak. Hy skrywe volgens Robbins in die verband: "By acting to eliminate factors that can create job dissatisfaction, one can bring about peace, but no necessarily motivation - can placate, rather than motivate. As a result, such characteristics as company policy and administration, supervision, interpersonal relations, working conditions, and salary have been categorized by Herzberg as maintenance factors. When they are satisfactorily maintained, people will not be dissatisfied; however, neither will they be satisfied. If we want to motivate employees, Herzberg suggests emphasizing achievement, recognition, the work itself, responsibility, growth, and advancement. These are the characteristics that people find intrinsically rewarding".<sup>3</sup>

In die algemeen kan daar volgens Cloete "... aanvaar word dat werkers met lus sal werk wanneer die moreel en die korpsgees

---

1 Steyn, W.I., Enkele vereistes vir dinamiese personeelbenutting, Lesing aan die Universiteit van Pretoria, Pretoria, Oktober 1974, p. 10.

2 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., p. 171.

3 Herzberg, F., "Herzberg's Dual Factor Theory of Job Satisfaction and Motivation: A Review of the Evidence and Criticism", soos aangehaal in Robbins, S.P., The administrative ..., op. cit., p. 310.

goed is. Dan sal daar met entoesiasme, trots, trou teenoor die leier en die groep en dus ook die werkgewer, gewerk word ... die moreel van die individu en sy vereenselwiging met die groep sal inderdaad goed wees waar sy leier by hom die gevoel van veiligheid wek, sy behoefte om te skep en te presteer met sy werk bevredigend word en hy so ingeskakel is by die groep dat hy voel dat hy by die groep behoort".<sup>1</sup>

Deur die nodige opleiding kan die leidinggewende amptenaar die "esprit de corps" verbeter. "Training tends to deepen their sense of attachment to the organisation and to develop in them a team spirit and a better appreciation of the goals of the organisation in which they are all employed".<sup>2</sup>

As beginsel van die administratiewe teorie het Fayol, soos aangehaal deur Hicks en Gullett, die volgende oor "Esprit de corps" geskryf "Union is strength. 'Superior performance comes from pride, loyalty, and a sense of belonging'".<sup>3</sup> Die waarheid van "eenheid is mag" is algemeen bekend.

### 3.3.3. Billike vergoeding

Aan die begrip "billike vergoeding" kan verskeie moontlikhede gekoppel word. Die vergoedingspakket bestaan vandag, veral in die privaatsektor, ook uit verskeie byvoordele soos byvoorbeeld die gratis gebruik van 'n motorvoertuig of velerlei toelaes. In hierdie verband is die owerheidsektor hedendaags nie ver agter nie indien behuisingssubsidie en die subsidie op motorvoertuie in ag geneem word. Hierdie beginsel word soos volg deur die denkers van die administratiewe teorie beskryf: "Pay should be fair - not exploitative - and should reward good performance. A variety of modes of payment such as time, job, and piece rates, bonuses, profit-sharing, and non financial rewards should be used".<sup>4</sup>

---

1 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., p. 174.

2 Starr, J.R., Handbook of Training in the Public Service, United Nations, New York, 1966, p. 15.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 166.

4 Ibid., p. 165.

Om die begrip "billike vergoeding" in perspektief te stel, kan die volgende vrae gestel word: (i) Hoekom werk mense? Du Plessis<sup>1</sup> beantwoord die vraag soos volg: "(nie noodwendig altyd die belangrikste rede nie) omdat hy materiële behoeftes het wat hy kan bevredig slegs met die materiële vergoeding wat hy vir sy werk ontvang. Materiële rykdom is dikwels ook 'n voorvereiste vir die bevrediging van nie-materiële behoeftes. Verder werk mense omdat die werkplek deel uitmaak van sy sosiale lewe waarin hy sommige van sy sosiale behoeftes soos onder andere samesyn, erkenning, vriendskap en affiliasie kan bevredig".

(ii) In welke wyse bied die werknemer sy dienste aan? "Die werknemer beskik oor 'n mate van ekonomiese rasionalisme wat daarop dui dat hy harder vir 'n groter materiële vergoeding sal werk".<sup>2</sup> Du Plessis stel ook die vraag: "Wat motiveer werknemers?"; wat hy self soos volg antwoord: "Die sterkste enkele motiveerder lê ten eerste daarin dat die werknemer verwag om vergoed te word volgens prestasie en ervaar dat dit wel gebeur. Hierdie vergoeding bestaan weer eens uit twee komponente: materiële vergoeding en die graad waarin die nie-materiële vereistes wat hy bewustelik en/of onbewustelik aan sy werksituasie stel, bevredig word".<sup>3</sup>

Die belang van 'n billike vergoedingspakket kan nie in twyfel getrek word nie. Weens die omvang van owerheidsinstellings as werkgewers, vereis dit doeglike beplanning van die leidinggewende amptenare om binne die beskikbare fondse 'n doeltreffende staatsdiens daar te kan stel. Die omvang van owerheidsdienste blyk uit die volgende syfers: "Daar was in 1979 308 000 Blankes en 893 000 persone van alle volksgroepe in diens van die algemene owerheid, en dit verteenwoordig onderskeidelik 17,5 en 11,1 persent van die betrokke ekonomiese

---

1 Du Plessis, J.B., "Administratiewe Vernuwing", SAIPA, Vol. 15, Nr. 3, September 1980, p. 127.

2 Ibid., p. 128.

3 Idem.

bedrywige volksgroepe. Die grootte van hierdie syfers is sekerlik genoegsaam om aan te toon hoe wenslik dit is om spaarsaam met arbeid in die owerheidsektor te werk".<sup>1</sup>

"Payment for personal services constitutes the largest single item in the operating budgets of state and local governments, and it is outweighed among federal expenditures only by defense costs, debt retirement, and social benefits. Thus the interest of the taxpayer is both direct and controlling. Likewise the concern of the civil servant is very real. Both interests converge at the point of the consequences of a compensation policy. An overly generous plan is costly and unnecessary; a rigidly or inequitable plan produces low morale and decreased efficiency".<sup>2</sup>

Die betekenis van die verskynsel van "billike vergoeding" vir die owerheid op mikrovlak is dat "... indien die owerheid 'n goeie peil van motivering van sy werknemers wenslik ag, hy aangewese is op leiers wat besonder bedrewe is in die sfeer van interpersoonlike verhoudings, goed kan kommunikeer en oor besonder hoë persoonlike integriteit beskik. Hierdie vereiste lê 'n besondere plig op die taak van werwing, keuring, opleiding en bevordering in die openbare sektor".<sup>3</sup>

### 3.3.4 Ondergeskiktheid van individuele aan oorhoofse doelwitte

In owerheidsinstellings kan dit gebeur dat amptenare in situasies beland wat vir hulle bepaalde voordele kan meebring, maar nie tot voordeel van die oorhoofse doelwit is nie. Juig om hierdie rede word daar soveel klem geplaas op die ingestelheid en waardes van openbare amptenare. Hierdie beginsel van die administratiewe teorie, naamlik "Subordination of individual

---

1 Du Plessis, J.C., "Produktiwiteit in die openbare sektor", SAIPA, Vol. 16, Nr. 3, September 1981, p. 114.

2 Stahl, O.G., op. cit., p. 93.

3 Du Plessis, J.C., op. cit., p. 128.

interest to general interest", word soos volg uiteengesit:  
"The interests of one employee or group of employees should not prevail over that of the (organization). Rather, the general interest must be maintained as paramount".<sup>1</sup>

Onetiese gedrag en werkverrigting kan aan die volgende oorsake toegeskryf word: "Man's greed and lust for personal aggrandizement often tend to dim his occupational awareness. Inadequate education, weak induction, neglected training and development will constantly harass morality and serve to contaminate the ideal of excellent service to the community".<sup>2</sup>

Van die politieke ampsbekleders en die openbare amptenare word verwag dat hulle sonder bybedoelings hul plig moet doen en hul werksaamhede moet verrig. "Geen amptenaar mag sy amp-bevoegdhede uitoefen om vir homself of besondere persone ongeoorloofde voordele te verkry of om enigiemand bo 'n ander te bevoordeel nie".<sup>3</sup> In hierdie verband skryf Stahl:<sup>4</sup> "Government officials and employees are not only committed to loyal and effective performance but, are obligated to carry out a public objective - which in any nation controlled by the people can mean only such purpose as are arrived at democratically. Ethics are truly a part of competence, and they are a part of democracy".

Indien bepalinge oor bepaalde poste in die Suid-Afrikaanse owerheidshiërargie in oënskou geneem word, blyk dit dat daar bepaalde eise aan hierdie bekleërs gestel word, veral daar hulle optredes ten alle tye noukeurig onder die vergrootglas is en dat hulle ten alle tye die ondergeskiktheid van individuele aan oorhoofse doelwitte, in gedagte sal moet hou.

---

1 Hick's, H.G., et al., op. cit., p. 166.

2 South Africa: Public Service Commission, Ethics in the public service", Public Service Commission, Pretoria, 1975, soos aangehaal in Cloete, J.J.N., Suid-Afrikaanse Publieke Administrasie, Uitgesoekte Leesstukke 1, J.L. van Schaik, Beperk, Pretoria, 1977, p. 178.

3 Cloete, J.J.N., Inleiding ..., op. cit., p. 32.

4 Stahl, O.G., op. cit., p. 269.

### 3.3.5 Dissipline

By 'n gebrek aan dissipline kan van die hoofdoel van 'n instelling afgedwaal word. Gebrek aan dissipline en kontrole binne 'n departement kan die Regering-van-die-dag in 'n verleentheid plaas. Die bekende "Watergate" skandaal in die Verenigde State van Amerika is 'n goeie voorbeeld in die verband. Met dissipline word bedoel: "There must be respect for and obedience to the rules and objectives of the organization. This requires (i) Good superiors at all levels; (ii) Agreements as clear and fair as possible and (iii) Sanctions (penalties judiciously applied)".<sup>1</sup> In mikroverband beteken dit dat dissipline tot op die laagste vlak toegepas sal word, maar wat belangrik is, is dat die werkers op die laagste vlak ook behoorlik ingelig sal wees wat betref die hoofdoel, werkprosedures en tugstappe wat toegepas kan word wanneer dit nodig sou wees.

Die owerheidsinstellings bestaan in die demokratiese Westerse staat ter wille van al die lede van die bevolking. Indien die handeling van die openbare amptenare oneties is, word diegene aan wie owerheidsdienste gelewer word oneties behandel en is die openbare administrasie ondoeltreffend.

"Die Christelike etiek verskaf die grondslae vir die gedrag van politieke uitvoerende ampsbekleërs en die openbare amptenare van die Republiek van Suid-Afrika".<sup>2</sup> Die aanhef tot die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika,<sup>3</sup> 1961, bepaal onder andere soos volg:

"In nederige erkentlikheid teenoor die Almagtige God, Beskik oor die lotgevalle van nasies en die geskiedenis van volkere:

Verklaar ons, wat hier as verteenwoordigers van die volk vergader is, dat aangesien ons

---

1 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 165.

2 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., pp. 161-162.

3 Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961, Aanhef.

Dewus is van ons verantwoordelikheid voor God en die mensdom;  
Cortuig is van die noodsaaklikheid om saam te staan;  
Om die onskendbaarheid en vryheid van ons land te beveilig;  
Om die wet en die orde daarin te handhaaf;  
Om die geluk en die geestelike en stoflike welvaart van almal te bevorder;  
Bereid is om ons plig te aanvaar en gesamentlik met alle vredeliewende volkere wêreldvrede te soek; en Die opdrag wil uitvoer om die Republiek van Suid-Afrika te vestig en 'n Grondwet daaraan te gee wat die beste sal aanpas by die tradisies en geskiedenis van ons vaderland".

Benewens die Christelike etiek verskaf die leerstellings van die demokrasie volgens Cloete<sup>1</sup> gedragrignooere vir openbare amptenare:

"Ten eerste word aanvaar dat openbare amptenare die algemene welsyn moet bevorder deur die nastrewing van die doelwitte wat deur die wetgewers as die verteenwoordigers van die volk bepaal is".

"Ten tweede vereis die leerstellings van die demokrasie dat die lede van die bevolking bepaalde regte en vryheid het wat geen amptenaar met sy doen en late sonder die magtiging van die wetgewers mag aantast".

"Ten derde moet altyd van die handeling van die openbare amptenaar verantwoording gedoen kan word".

"Ten vierde is elke lid van die bevolking in die demokratiese staat daarop geregtig om te eis dat hy billik en redelik behandel word".

---

1 Cloete, J.J.N., Personeeladministrasie, op. cit., p. 163.

"Ten vyfde kan die optrede van openbare amptenare aan die etiese norme voldoen slegs indien dit effektief is en sonder verkwisting van die bates van die gemeenskap plaasvind; met ander woorde dat dit doeltreffend is".

Die maatreëls om die gedrag van die openbare amptenare op die vereiste peil te hou, is soos volg:

- (i) Wangedrag: Voorbeelde van bepalinge oor die prosedure wat gevolg moet word om gevalle van wangedrag te behandel, is artikels 18 tot 20 van die Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957).

"Die kern van hierdie omvattende prosedurevoorskrifte is dat 'n personeelid op 'n formele wyse van wangedrag aangekla moet word en dat hy skuldig geag kan word eers nadat hy skuldig bewys is. Ook die strawwe wat personeellede, wat aan wangedrag skuldig gevind is, opgelê mag word, word in die wetbepalinge uiteengesit. Die kwaaieste straf is dat die personeelid uit die diens van sy werkgewer ontslaan kan word".<sup>1</sup>

Die dissiplinêre maatreëls wat daar gestel is kan gehoorsaamheid aan die reëls en doelwitte van 'n instelling in die hand werk. Die nodige respek vir 'n instelling en sy doelwitte kan nie sondermeer afgedwing word nie. "Die verkryging en die instandhouding van 'n voortreflike personeelkorps vereis die voortdurende uitoefening van inisiatief om innovasie te bewerkstellig sodat met veranderende toestande tred gehou kan word. Daardeur word griewe bekamp en die moreel van die personeel hoog gehou sodat die werkzaamhede van die openbare instellings effektief en sonder verkwisting sal verloop".<sup>2</sup>

### 3.3.6 Lyn en staf

Lyn en staf funksies is daargestel om "bestuurders" in hulle ingewikkelde taak in moderne instellings by te staan met advies.

---

1 Ibid., p. 165.

2 Ibid., p. 171.

"The concept of staff persons who assist the managers with primary authority and responsibility (line) has developed in response to this need. Staff members handle details, technical material, or less important items thus allowing line managers to give more attention to broader or more important matters".<sup>1</sup>

Net soos departemente horisontaal binne die raamwerk van die owerheidshiërargie gerangskik is en die een nie ondergeskik aan die ander is nie, is daar binne die vertikale struktuur van individuele departemente op die verskillende vlakke 'n horisontale verdeling van werksaamhede van die departement waar verskillende afdelings langs mekaar daargestel word om elkeen bepaalde fasette van die totale werksaamhede te behartig. So is daar in die reël 'n afdeling wat die rekeningwerk of die finansiële werk behartig; 'n afdeling wat personeelsake hanteer; 'n afdeling wat algemene sake soos akkommodasie, uitrusting (ameublement) en dergelike kantoordienste behartig. Hierdie tipe hulpfunksie staan bekend as staffunksies, terwyl die hooffunksie van die departement, hetsy die maak van paaie, die behartiging van onderwysake, gesondheidsdienste deur ander afdelings uitgevoer word en bekend staan as die lynfunksies van die departement.

Staf- en lynfunksies kom na vore by die ontleding van die bydrae en funksie van vakkundige en/of professionele amptenare, soos aangedui deur De Beer<sup>2</sup>: "Diegene belas met die praktiese toepassing van kennis van gespesialiseerde en hoër akademiese aard om 'n diens te lewer in 'n bepaalde vakrigting, byvoorbeeld die praktiserende ingenieur, argitek, en geneesheer". Hierdie groep verrig staffunksies.

"Daardie amptenare wat die gesagsposte beklee in departemente of ander instellings waar die lynfunksie betrekking het op 'n

---

1 Hicks, H.G., et al., Idem.

2 De Beer, J., "Die bydrae van die professionele (vakkundige amptenaar as spesialis)", SAIPA, Vol. 4, Nr. 1, Desember 1968, p. 15.

erkende vakkundige gebied ... Hierdie groep se funksies behels administrasie waarby ingesluit is onder andere, beleidbepaling, finansiële administrasie, bepaling van werkprosedures, personeeladministrasie, organisering en die uitoefening van beheer".<sup>1</sup>

Daar bestaan geleenthede vir konflik tussen lyn en staffunksionarisse. Ten spyte van moontlike nadele is dit 'n bekende gebruik in moderne instellings.. "It is clear that staff (although they are not always designated as such) members are practically indispensable members of large or complex organizations".<sup>2</sup>

### 3.3.7 Premie op inisiatief

'n Bekende verskynsel in owerheidsinstellings is die bekende "Wenkekas". Dit bied aan alle amptenare 'n geleentheid om met nuwe idees na vore te kom. In die geval van die Departement van Pos en Telekommunikasiedienste word daar byvoorbeeld 'n vergoeding betaal aan 'n personeellid wat 'n voorstel tot verbetering van prosedures of gebruike indien wat prakties implementeer kan word. 'n Inisiatief as beginsel van die administratiewe teorie skryf Hicks en Gullett: "Think out and execute plans at all levels. The manager who can do this and get others also to do it is far superior to one without ability".<sup>3</sup>

Die verwesenliking van owerheidsdoelwitte is afhanklik van die samewerking van mense. "Samewerking geskied egter nie sondermeer nie. Intendeel samewerking vereis doelbewuste en doelgerigte optrede deur een lid van 'n groep - in die algemeen bekend as die leier, of in die werksituasie as die toesighouer, die leidinggewende beampste of selfs die bestuurder wat daarin slaag om die groeplede tot aksie aan te spoor".<sup>4</sup>

---

1 Idem.

2 Idem.

3 Hicks, H.G., et al., op. cit., p. 166.

4 Hanekom, S.X., "Leidinggewing", SALPA, Vol. 16, Nr. 1, Maart 1981, p. 7.

Die effektiwiteit van leidinggewing hang onder andere ook af van die inisiatief wat die leier aan die dag lê, te wete: "... inisiatief, spoedige en gepaste besluitneming en skeppendeheid ten einde werkbevrediging te verseker en by werkers die gevoel van samewerking te bevorder",<sup>1</sup> sal in die praktyk op effektiewe leidinggewing neerkom.

### 3.3.8 Spanwydte van beheer

Elke toesighouer kan net 'n bepaalde getal ondergeskiktes sinvol hanteer. In hierdie verband skryf die klassieke denkskool. "A narrow span of control is desirable".<sup>2</sup>

Een van die vereistes vir dinamiese personeelbenutting is dinamiese toesighouding en dit is verstaanbaar dat 'n toesighouer nie deur getalle oordonder mag word nie. "In die praktyk rus die grootste verantwoordelikheid vir personeelbenutting op die skouers van die toesighouer. Sy gesindheid, sy optrede en sy vermoë om met mense te werk, gaan personeelbenutting laat slaag of misluk".<sup>3</sup>

### 3.4 INGESTELDHEID WAT VAN DIE OPENBARE AMPTENAAR VEREIS WORD

Om organisering op 'n dinamiese wyse aan te pak, verg kennis, insig en vaardigheid. Daarom sal die funksionaris volgens Reynolds<sup>4</sup> "... organisasiestrukture en die organiseringsproses nie maar as gegewe kan beskou nie en behoort hy nie afsydig op organisatoriese instruksies te wag nie maar behoort hy as opgeleide en ontwikkelde amptenaar konstruktiewe deelname te toon in die dinkwerk en doenwerk om owerheidsdoelwitte te verwesenlik".

Die staatsdiens stel besondere hoë vereistes aan sy amptenare. Om aan hierdie vereistes te voldoen word die gesindheid van die amptenaar beklemtoon.

---

1 Ibid., p. 10.

2 Nigro, F.A., et al., Modern ..., op. cit., p. 132.

3 Steyn, W.I., op. cit., p. 11.

4 Reynolds, A.M., op. cit., p. 14.

### 3.4.1 Gesindhede

Die gesindhede wat die amptenaar openbaar sal tot 'n groot mate bepaal word deur die waardesisteme wat hy erken en handhaaf. "Vir 'n groot deel van die blanke bevolking in die R.S.A. word die hoë ideale van die Christelike lewens- en wêreldbeskouing in die arbeidsopvatting vooropgestel. Die arbeid word as deel van die volk se verantwoordelikheid voor God en die mensdom gesien. Volgens hierdie opvatting moet die mens deur sy arbeid die skepping ontplooi en onder meer deur diens aan sy naaste sy Skepper verheerlik. Deur sy arbeid moet hy ook genoeg verdien om sy lewe in stand te hou en sy plek in die gemeenskap vol te staan".<sup>1</sup>

Cor die verhouding tussen die werknemer en die werkgewer skryf Marais<sup>2</sup> soos volg:

"Die probleem van die verhouding tussen die individuele persoon en die organisatoriese struktuur waarbinne hy 'gevang' is, is dat die persoonlike ideologieë en aspirasies van die individu nie altyd dieselfde is as die wat die organisatoriese struktuur hom toelaat om uit te leef nie. Die organisatoriese struktuur bevredig wel tot 'n mate sommige van die meer basiese aspirasies en lewensvereistes van die individu (werkseleentheid, salaris) maar wanneer hierdie basiese behoeftes bevredig is, begin die organisatoriese struktuur, die geformaliseerde gesagslyne, die hou by die voorgeskrewe gedragspatrone en werkmetodes, 'n beperkende rol te speel in die self-realisering van die persoon met 'n eie inisiatief. Daar moet gedurige verstellings en aanpassings gemaak word tussen die uitleef van die persoonlike ideale en self-realisering en die (beperkende) moontlikhede tot self-realisering wat deur die organisatoriese omgewing gebied word".

---

1 Steyn W.I., op. cit., p. 9.

2 Marais, D., "Op soek na die mens binne die studie en die praktyk van publieke administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LX, Nr. 12, Desember 1980, p. 14.

Juis weens die beperkende moontlikhede tot self-realisering wat deur die organisatoriese omgewing van owerheidsinstellings gebied word, is daar 'n bepaalde ingesteldheid wat van openbare amptenare vereis word.

'n Gebrek aan kommunikasie tussen amptelike optrede en die gemeenskap waarbinne amptelik opgetree word, kan volgens Esterhuyse<sup>1</sup> "... 'n kettingreaksie veroorsaak wat ondermynend inwerk op die amp en status van ampsbekleërs asook die instelling wat hulle verteenwoordig. In uiterste gevalle kan so 'n kortsluiting selfs die eerste vonk van die vuur van opstand en revolusie wees".

Die begrip amptelike optrede kan soos volg omskryf word: "Amptelike optrede is 'n handeling wat as 'n bepaalde geïnstitusionaliseerde gesagsfunksies uitgevoer word met as doelwit die regulering van gemeenskapsorde deur die bepaling, verkoop en uitvoer van beleid. So gedefinieer, het amptelike optrede dus te make met gesag en beleid - twee sleutel aangeleenthede in enige gemeenskap".<sup>2</sup>

### 3.4.2 Waardes

"Beleid, as sodanig, het te make met waardes en waardebeslissings. Beleid is dan ook immer kultuur-gebonde. Die oorheersende waardes binne 'n bepaalde land is gewoonlik die basis waarop die beleid van 'n land geskoei is. Waardes is tydgebonde; is nie kwantifiseerbaar nie, leen sig nie vir wetenskaplike ontleding nie".<sup>3</sup>

Met die woord "waardes" word bedoel: "... die opvattinge van die mens oor wat wenslik of onwenslik of deugdelik of ondeugsam is. Waardes toon die belangrikheid in mindere of

---

1 Esterhuyse, W.P., "Gemeenskapswaardes waarteen amptelike optrede beoordeel word", SAIPA, Vol. 14, Nr. 3, September 1979, p. 10.3

2 Idem.

3 Marais, D., op. cit., p. 14.

meerdere mate - wat deur die individu aan bepaalde aktiwiteit, ondervindings, verskynsels of gebeure toegeken word en wat vir die betrokke individu 'n riglyn vir sy gedrag voorsien.

Waardes ontstaan as 'n persoonlike oordeel wat oor kwaliteit, verskynsels of gebeure gevel word".<sup>1</sup>

Die erkenning en die manifestering van die waardenorme van die publieke administrasie in owerheidshandelinge kan volgens Hanekom<sup>2</sup> daartoe bydra dat openbare amptenare nie blindelings optree en sodoende onbuigsaam en onmenslik is wanneer hulle amptelike funksies verrig nie.

Die grondslae van die publieke administrasie "... is die rigsnoere of waardenorme wat in die algemeen vir die verrigting van openbare bedrywighede geld".<sup>3</sup> Die grondslae is:

- "religieuse grondslae of waardenorme;
- politieke grondslae of waardenorme;
- ander gemeenskapswaardes en norme; en
- administratiefregtelike reëls of waardenorme".<sup>4</sup>

Die voornoemde waardenorme word in die volgende paragrawe verder ontleed.

#### 3.4.2.1 Religieuse waardenorme

"Die algemeen aanvaarde religieuse waardes wat in die Suid-Afrikaanse gemeenskap geldend is, is christelik van aard met 'n oorwegend calvinistiese inslag. Hierdie opvatting word ook beskou as die fondament waarop die Westerse demokrasie gebou is".<sup>5</sup>

---

1 Hanekom, S.X., "Waarde-faktore in die Publieke Administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LVII, Nr. 6, Junie 1977, p. 10.

2 Ibid., p. 11.

3 Idem.

4 Idem.

5 Idem.

### 3.4.2.2 Politieke waardenorme

"Die politieke ideologie wat aan die orde van die dag in 'n bepaalde staat is, is deurslaggewend by die verrigting van amptelike handeling deur openbare amptenare ... Aangesien die Republiek van Suid-Afrika 'n demokratiese staat is, is dit vanselfsprekend dat die waardenorme van die demokrasie in die amptelike handeling van amptenare weerspieël moet word. Een van die vereistes vir 'n demokratiese staat is ondermeer dat die openbare amptenaar hom deur die openbare mening sal laat lei. Uiteraard berus die openbare mening op die algemene geldende gemeenskapswaardes".<sup>1</sup>

### 3.4.2.3 Gemeenskapswaardes en norme

"Die erkenning van die Christelike lewensbeskouing in Suid-Afrika bring mee dat die grondslag van die gemeenskapswaardes gesoek moet word in die voorskrifte van die wet van God oor watter optrede deugdelik is. Op sentrale owerheidsvlak is daar so vër gegaan om in wetgewing 'n gedragkode vir staatsamptenare voor te skryf waarin die geldende gemeenskapswaardes en die grondslag van deugdelike gedrag soos neergelê in die wet van God, erken word".<sup>2</sup>

Hanekom is van mening dat dit geregverdig is om in die lig van die voorgaande van elke openbare amptenaar te verwag:

"... om die gemeenskapswaardes in sy amptelike handeling as sentrale waardes te erken en om sy persoonlike waardevoorkeure aan die gemeenskapswaardes ondergeskik te stel".<sup>3</sup> Inderwaarheid word daar van elke amptenaar verwag om by die verrigting van sy amptelike taak:

- "- eerlik en onbreukbaar te wees;
- billikheid en redelikheid teenoor elke landsburger te betoon; en
- doeltreffendheid na te streef, deur sorg te dra dat

---

1 Idem.

2 Idem.

3 Idem.

beskikbare hulpbronne aangewend word om die grootste mate van kwalitatiewe en kwantitatiewe bevrediging van gemeenskapsbehoefte te bewerkstellig".<sup>1</sup>

#### 3.4.2.4 Administratiefregtelike reëls

"Alle amptelike handeling deur openbare amptenare moet aan bepaalde geldigheidsvereistes voldoen. Die geldigheidsvereistes wat as waardenorme geld, bring mee dat openbare amptenare slegs mag optree indien hulle met die nodige gesag beklee is, dat hulle prosedurevoorskrifte moet nakom en amptelike doelwitte mag nastreef slegs waarvoor goedkeuring verkry is".<sup>2</sup>

Die ingesteldheid van die amptenaar berus in hoofsaak op sy gesindheid. Hieroor skryf Gildenhuys<sup>3</sup> soos volg: "Kennis is nie die enigste attribuut wat in die algemeen vereis word nie. Een van die belangrikste vereistes is dat die (munisipale amptenaar) die regte gesindheid in sy werk moet openbaar. Hy moet op dienslewering ingestel wees. Hy moet in staat wees om sy persoonlike doelwitte met dié van sy stadsraad te versoen. Hy moet altyd billik en redelik in sy optrede teenoor die publiek en sy mede-amptenare wees. Hy moet altyd aan die vereistes van ewewigtigheid, deeglikheid, onkreukbaarheid en eerlikheid in sy handeling voldoen. Sy handeling moet altyd aan die beginsels van die heersende politiek-ekonomiese stelsel van die land voldoen. Hy moet die geldende etiese waardes van sy gemeenskap hoog ag. Hy moet altyd die oppergesag van sy hoofde, van sy raad en van die hoër owerhede eerbiedig".

Om tot hierdie verantwoordelikheid in staat te wees, rus daar 'n verpligting op elke amptenaar om hom vir sy taak voor te berei. "Om bekwaam te maak en toe te rus vir die arbeid is onder meer die doel van die opvoeding en in die besonder van die beroepsonderwys en die personeelopleiding".<sup>4</sup>

---

1 Idem.

2 Idem.

3 Gildenhuys, J.S.H., "Die uitdagings van ons tyd en die Munisipale Amptenaar", Munisipale Administrasie en Ingenieurwese, Deel 44, Nr. 528, Augustus 1979, p. 13.

4 Steyn, W.I., op. cit., p. 8.

### 3.5 OPLEIDING

Die doel van opvoeding val volgens Steyn<sup>1</sup> "... byna geheel en al met die doel van die lewe saam en, in die woorde van die bekende opvoedkundige, prof. Chris Coetzee, is die religieuse doel die laaste; die uiteindelijke, die allesomvattende doel van die lewe. Die opvoeding moet dus allereers op die bereiking van hierdie groot en allesomvattende doel van die lewe gerig wees. Alle ander oogmerke is nie alleen aan die hoofdoel ondergeskik nie, maar word in hulle diepste wese daardeur beïnvloed. Dit voorsien aan die opvoeding 'n onaanvegbare waarheid vir die formulering van al sy uitgangspunte. Dit eis die handhawing van die hoogste sedelike norme. Dit gee volledige verantwoordbare inhoud en betekenis aan 'n lewens- en wêreldbeskouing wat op elke terrein van die menslike bestaan tot uiting kom. Ook in die mens se arbeid gee dit rigting en bestemming".

Die doel wat die owerheid in Suid-Afrika nastreef soos uitgedruk in die Grondwet, 1961 (Wet 32 van 1961), "Om die geluk en die geestelike en stoflike welvaart van almal te bevorder"<sup>2</sup>, kan alleen bereik word indien daar kundige mense by alle aktiwiteite van owerheidsinstellings betrokke is.

'n Komitee wat ondersoek ingestel het na die opleiding van staatsamptenare het soos volg oor die noodsaaklikheid en strekking van administratiewe opleiding, gerapporteer.

"Die sosiale patroon, die tegnologiese ontwikkelings en die ekonomiese en maatskaplike verhoudings het tans so ingewikkeld geraak dat die administrator oor heelwat meer kennis moet beskik as wat op empiriese wyse verkry kan word. Hy het ... 'n behoefte aan gevorderde deskundigheid oor die werksaamhede van sy eie en aanverwante terreine, maar hy moet sonder uitsondering beskik oor kennis om sy werk wetenskaplik te kan benader en om 'n bydrae tot die breëre 'bestuurs'-taak te kan maak".<sup>3</sup>

1 Steyn, W.I., op. cit., p. 8.

2 Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet 32 van 1961) Aanhef.

3 Republiek van Suid-Afrika: Komitee van Ondersoek insake Administratiewe Opleiding, op. cit., p. 4.

Om aan die opleidingsbehoefte van sy ondergeskiktes te kan voldoen, moet die leidinggewende openbare amptenaar instaat wees om op 'n georganiseerde wyse en deur 'n gesistematiseerde poging die nodige kennis en vaardigheid aan hulle oor te dra, sodat hulle instaat sal wees om die pligte wat aan hulle toe=vertrou is, te kan behartig. "The object of training is to improve performance in specific tasks."<sup>1</sup>

Die rol van die leidinggewende openbare amptenaar in die proses van opleiding en ontwikkeling van mannekrag, kan nie oorbeklemtoon word nie, hy is verantwoordelik vir die opleiding en ontwikkeling van sy ondergeskikte personeellede. "Al maak die toesighouer van andere soos opleidingsbeampies, instruktors of dosente gebruik om sy ... personeellede op te lei, bly hy in die finale instansie nog verantwoordelik vir hulle opleiding en ontwikkeling".<sup>2</sup>

Die opleiding en die ontwikkeling van openbare personeelkorps is van deurslaggewende belang vir ordelike en effektiewe openbare dienslewering. Beplanning vir 'n projek of die formulering van beleid vir wetgewing wat nie grondig ondersoek en tot die fynste onderdeel bestudeer en ontleed is nie, mag rampspoedige gevolge vir die regering van die dag inhou. "Lack of adequate management technologies in government agencies made implementation of new policies and procedure a risky and often unsuccessful business".<sup>3</sup>

Die interne verpligtinge van die amptenaar, in die lig van die beginsels van die administratiewe teorie is menigvuldig en ingewikkeld van aard en daar kan met reg beweer word dat die amptenaar waarskynlik nie sy taak sonder die nodige opleiding, suksesvol sal kan hanteer nie. In hierdie verband is dit veral belangrik om kennis te neem van deeglike beplanning, waarvoor Fayol, Gulick en Urwick soos volg skryf: "Systematic planning is a necessary organizational function".<sup>4</sup>

---

1 Spiers, M., Techniques and Public Administration, Martin Robinson & Co., London, 1975, p. 122.

2 Viljoen, A., "Personeelopleiding ...," op. cit., p. 171.

3 Altman, S., "Performance monitoring systems for public managers", Public Administrative Review, Vol. 39, Nr. 1, Januarie/Februarie 1979, p. 31.

4 Nigro, F.A., et al., op. cit., p. 132.

### 3.4 SLOTOPMERKINGS

In die owerheidsinstelling is die amptenaar begrens deur 'n bepaalde organisatoriese struktuur, ge-formaliseerde gesagslyne, voorgeskrewe gedragspatrone en werkmetodes. Die voornoemde is bekende verskynsels van die administratiewe teorie. Alhoewel die voornoemde na die burokrasie mag neig, bied dit steeds voldoende lewensruimte vir die amptenaar met inisiatief.

Die betekenis van die administratiewe teorie vir die amptenaar lê in die wyse waarin hy daarin slaag om betekenis aan die verskynsels in sy rolvertolking te verleen, in die nastrewing van effektiewe doelwitbereiking.

Die gehalte van amptenare kan nie genoeg beklemtoon word nie. Die volgende positiewe persoonlike attribute kan aan die ideale amptenaar toegedig word: "Liggaamlike en geestelike gesondheid, 'n gebalanseerde lewensbeskouing; geroepenheid en toegewydheid; entoesiasme; selfversekerdheid; selfvertroue gepaard met nederigheid, wilskrag; doelgerigtheid, durf en moed; aanpasbaarheid, buigzaamheid en grootmoedigheid; skeppende verbeelding en 'n visionêre inisiatief; gebalanseerde oordeel en gesonde verstand; begrip en beslistheid; en objektiwiteit en individualiteit".<sup>1</sup>

Die amptenaar se rol en verpligtinge in die effektiewe nastrewing van die algemene welsyn, binne die grense van die rigsgoere vir publieke administrasie is omvangryk en die gehalte van die amptenare sal grootliks die sukses of mislukking van 'n ordelike samelewing bepaal.

---

1 Gildenhuys, J.S.H., Vrede, Vryheid en Voorspoed, HAUM Uitgewers, Pretoria, 1981, p. 51.

## SLOTBESKOUING

In die voorgaande beskouing is klem gelê op die administratiewe teorie as

- (i) deel van organisasieleer,
- (ii) sy voorkoms in die hedendaagse Suid-Afrikaanse Staatsdiens, en
- (iii) die verpligtinge en uitdagings wat dit vir die amptenaar inhou.

Die beginsels van die administratiewe teorie soos in hierdie skripsie in oënskou geneem, kan ook as organisatoriese reëlings beskryf word. Spesifiek word hier verwys na die sogenaamde beginsels van die administratiewe teorie. In die organisasieleer word met organisatoriese reëlings daardie stappe impliseer wat nodig is om die veelvuldige doelwitte van owerheidsinstellings te bereik. Om dit te bewerkstellig, moet organisering plaasvind.

Die noodsaaklikheid van organisatoriese reëlings in publieke administrasie kan toegeskryf word daaraan dat die doen en late van politieke ampsbekleders en openbare amptenare begrens word deur bepaalde rigsgoere, wat onder andere, met organisatoriese reëlings gehandhaaf moet word.

Spesifieke uitgangspunte van die administratiewe teorie wat versoenbaar is met die uitgangspunte van publieke administrasie, is die strukturering van werk en gesag wat beide noodsaaklik is om politieke oppergesag en openbare verantwoordelikheid te handhaaf. Verder is die struktuur-gedagte oorheersend in beide die klassieke benadering en in hedendaagse organisering.

Afgesien van die plek van die administratiewe teorie in die teorieë van organisering, word daar in hoofstuk I ook kennis geneem van die tempo waarteen veranderinge in die Twintigste eeu plaasvind. In hierdie verband word die geleidelike aanpassing van 'n vaste struktuur om aan te pas by veranderende behoeftes, benadruk.

In die proses van verandering ontwikkel nuwe maatstawwe en benaderings waaraan die doeltreffendheid van publieke administrasie getoets kan word. Die stelselbenadering wat as eertyds beskou word, en wat gekenmerk word deur 'n nuwe aksent en interpretasies, is op die bydraes van die klassieke teorie gebaseer. Hierdie moderne benadering kom neer op die verbreding van insette in die organiseringsproses by instellings.

'n Beskouing van die plek en nut van die administratiewe teorie in publieke administrasie, bevestig die gemeenskaplike voordele wat die inwoners van 'n land put uit die stabiliteit en orde-likheid wat deur die aanwesigheid van kenmerke van die administratiewe teorie in publieke administrasie daargestel word.

Die aanwesigheid van die administratiewe teorie in publieke administrasie, word gestaaf wanneer kennis geneem word van die bestaan van verskynsels soos werkroetine, standaardprosedures, voorgeskrewe gedragkode en voorgeskrewe kommunikasiesistels vir instellings.

Die administratiewe teorie moet nie verabsoluteer word nie en daarom moet daar gewaak word teen die sogenaamde "red tape" waarvan owerheidsinstellings dikwels beskuldig word. Die doelstelling met rasionalisering, naamlik om rompslomp, onslagtigheid, oorvleueling en ongekoördineerde optrede uit te skakel en 'n effektiewe stroombelynde staatsdiens te skep, binne 'n raamwerk van neergelegde beleid en gegewe grondslae, het die (uitskakeling van "red tape") onder andere as doelwit gehad.

Die mens met sy besondere vermoëns en gawes kroon die skepping van die Skepper. Vanweë sy besondere eienskappe is die mens se lewe en sy skeppinge dinamies. In die lig van die voorgaande word daar besondere eise aan publieke administrasie gestel en is die rol en verantwoordelikheid van die openbare amptenaar omvangryk en ingewikkeld in die nastrewing van die hoofdoelwit van publieke administrasie, naamlik die algemene welsyn van al die ingesetenes van die land.

Van die amptenaar word die handhawing van die hoogste sedelike norme verwag. Die Aanhof tot die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika (Wet 52 van 1961) stel bepaalde eise aan die gesindheid van die openbare amptenare, uitvoerende ampsbekleders en wetgewers. Religiëuse waardenorme is onderliggend tot die hele Grondwet en kan nie verontsaam word nie. In die proses van ordelike publieke administrasie, speel die waardenorme van amptenare 'n deurslaggewende rol, veral as die volgende aanhaling in ag geneem word.

"They (people) not only work for the organization - they are the organization. The behaviour of the members of an organization clearly affects both its structure and its functioning, as well as the principles on which it can be managed".<sup>1</sup>

Die verantwoordelikheid en interne verpligtinge van die openbare amptenaar binne 'n eksterne-gegewe situasie, is in die lig van die kenmerke van die administratiewe teorie omvattend en word daar van die amptenaar verwag dat hy 'n sinvolle bydrae sal maak in die dag-tot-dag organisatoriese beslissings.

Die betekenis van die werksaamhede van owerheidsinstellings vir die algemene welsyn, is nie algemeen bekend nie. "Die instellings vir publieke administrasie kan gesamentlik beskou word as van die grootste bates waaroor die land beskik.

1 Pugh, D.S., et. al., Writers ..., op. cit., pp. 97-99.

Daarom moet hulle goed versorg word en moet daar sonder op-  
hou daarna gestrewe word om hulle verder te veredel".<sup>1</sup>

Daarom juis word daar van openbare amptenare vereis om in-  
gelig te wees oor die verskillende teorieë van organisering.

Die beginsels van die administratiewe teorie soos in hier-  
die skripsie uiteengesit, is steeds as verskynsels deel van  
moderne publieke administrasie. Die konnotasie daarvan aan  
die klassieke benadering beteken nie dat die administratiewe  
teorie verouderd is nie, maar eerder met verloop van tyd  
"beleë" (veredel) is.

---

1 Fourie, P.C., "n Beter ..., op. cit., p. 19.

BIBLIOGRAFIE

BOEKE

CLOETE, J.J.N., Sentrale, Provinsiale en Munisipale Instellings van Suid-Afrika, 5de uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1977.

CLOETE, J.J.N., Inleiding tot die Publieke Administrasie, 3de uitgawe, J.L. van Schaik, 1976 en die 4de uitgawe, 1980.

CLOETE, J.J.N., Munisipale Regering en Administrasie in Suid-Afrika, 4de uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1973.

CLOETE, J.J.N., Personeeladministrasie, 1ste uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1975.

CLOETE, J.J.N., "Beheer", in Suid-Afrikaanse Publieke Administrasie: Uitgesoekte Leesstukke, Nr. 1, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1977.

CLOETE, J.J.N., "Ethics in the public service", Suid-Afrikaanse Publieke Administrasie: Uitgesoekte Leesstukke I, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1977.

DIMOCK, M.E. en DIMOCK, G.O., Public Administration, 4de uitgawe, The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, 1969.

FAYOL, H., General and Industrial Management, Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1957.

GILDENHUIJS, J.S.H., Vrede, Vryheid en Voorspoed, HAUM Uitgewers, Pretoria, 1981.

- GORTNER, F., Administration in the Public Sector, John Wiley & Sons, New York, 1977.
- GULICK, L. & URNICK, L., Papers on the science of administration, Institute of Public Administration, New York, 1937.
- HANekom, S.X., THORNHILL, C., Public Administration in contemporary society, Mac Millan South Africa (Pty) Ltd., Johannesburg, 1983.
- HERZBERG, F., "Herzberg's Dual-Factor Theory of Job Satisfaction and Motivation: A Review of the Evidence and Criticism", soos aangehaal in Robbins, S.P., The Administrative Process: Integrating Theory and Practice, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.
- HICKS, H.G. en GULLETT, C.R., Organizations: Theory and Behaviour, Mc Graw-Hill Book Co., New York, 1975.
- KEELING, D., Management in Government, George Allen & Unwin, Ltd., London, 1972.
- KRAMER, F.A., Dynamics of Public Bureaucracy, 2de uitgawe, Winthrop Publishers, Inc., Cambridge Massachusetts, 1981.
- LAWRENCE, P.R. en LORCH, J.W., "Organization and Environment": Managing Differentiation and Integration, Division of Research, Harvard, Business School, Cambridge, Massachusetts, 1976, soos aangehaal in Hicks, H.G. en Gullett, C.R., Organizations: Theory and Behaviour, Mc Graw-Hill Book Co., New York, 1975.
- MILLET, J.D., Organization for the Public Service, D. van Nostrand & Co., Toronto, 1966.
- MONTESQUIEU, Esprit des Lois, 1748, soos aangehaal in Cloete, J.J.N., Sentrale, Provinsiale en Munisipale Instellings van Suid-Afrika, 5de uitgawe, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1977.
- MOONEY, J.D. en REILLY, A.C., "The Principles of Organization", soos aangehaal in Hicks, H.G. en Gullett, C.R., op. cit.
- MCUZELIS, N.P., Organization and Bureaucracy, Redwood Press Ltd., London, 1971.

- NIGRO, F.A. en NIGRO, L.G., Modern Public Administration, 4de uitgawe, Harper en Row, New York, 1977.
- PUGH, D.S., et. al., Writers on organizations - an introduction, Hutchinson & Co., Ltd., London, 1964.
- ROBBINS, S.P., The administrative process, integrating theory and practice, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.
- SCHWARZENBERGER, G. en KUTON, G.W., Power Politics, Stevens & Sons, London, 1964.
- SCOTT, W.G., "Organization Theory: An overview and an appraisal", Journal of the Academy of Management, April 1961, soos aangehaal in Hicks, H.G. en Gullett, C.R., op. cit
- SPIERS, M., Techniques and Public Administration, Martin Robinson & Co., London, 1975.
- STAHL, O.G., Public Personnel Administration, 7de uitgawe, Harper en Row, New York, 1976.
- STARRE, J.R., Handbook of Training in the Public Service, United Nations, New York, 1966.
- STEYN, L.C., Die Uitleg van Wette, 5de uitgawe, Juta en Kie, Kaapstad, 1962.
- THORNHILL, C., Die Uitgawebeegroting en die parlement, J.L. van Schaik, Bpk., Pretoria, 1973.
- THORNHILL, C. en HANEKOM, S.X., Taak van die Leidinggewende Beampte, Butterworth, Durban, 1979.
- TOSI, H.L., Theories of Organization, St. Clair Press, Chicago, 1975.
- URWICK, L.F., The Pattern of Management, Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1965.
- WARNER, R., The Principles of Public Administration, Isaac Pitman & Sons, Ltd., London, 1947.

WIECHERS, M., Administratiefreg, Butterworth & Kie.,  
(SA)(Edms) Bpk., Durban, 1973.

WILLOUGHBY, W.F., The System of Financial Administration  
of Great Britain, A Report, D. Appleton, New York, 1917.

TYDSKRIFARTIKELS, REFERATE EN TOESPREKE

ALTMAN, S., "Performance monitoring systems for public  
managers", Public Administrative Review, Vol. 39,  
Nr. 1, Januarie/Februarie 1979.

CLOETE, J.J.N., "Die Bestuurswerk van die Openbare Adminis-  
trasie", Munisipale Administrasie en Ingenieurswese,  
Vol. XXXV, Nr. 417, Mei 1970.

DE BEER, J., "Die bydrae van die professionele (vakkundige  
amptenaar as spesialis)", SAIPA, Vol. 4, Nr. 1, Desember  
1968.

DE VILLIERS, P.F.A., "n Positiewe gesindheid by die  
amptenaar: rol van die leidinggewende beampte",  
Die Staatsamptenaar, Vol. LX, Nr. 3, Maart 1980.

DE VILLIERS, P.F.A., "Die leidinggewende beampte: Slagoffer  
van die tegnokraat?" Die Staatsamptenaar, Vol. LVII,  
Nr. 6, Junie 1978.

DU PLESSIS, J.C., "Produktiwiteit in die openbare sektor",  
SAIPA, Vol. 16, Nr. 3, September 1981.

DU PLESSIS, J.E., Nasionale Beglanning in Suid-Afrika,  
Referaat deur die Direkteur-generaal van die Kantoor  
van die Eerste Minister, UOVS, 1981.

DU PLESSIS, J.E., "Administratiewe Vernuwings", SAIPA,  
Vol. 15, Nr. 3, September 1980.

DYMAN, R.M., "Doeltreffendheid in die Owerheidsektor",  
SAIPA, Vol. 11, Nr. 2, Junie 1976.

- ESTERHUYSE, W.P., "Gemeenskapswaardes waarteen amptelike optrede beoordeel word", SAIPA, Vol. 14, Nr. 3, September 1979.
- FOURIE, P.C., "n Beter toekoms vir Almal", Volkshandel, Vol. 41, Nr. 11, Januarie 1981.
- GILDENHUYSE, J.S.H., "Die uitdagings van ons tyd en die Munisipale Amptenaar", Munisipale Administrasie en Ingenieurswese, Deel 44, Nr. 528, Augustus 1979.
- HANEKOM, S.X., "Waarde faktore in die Publieke Administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LVII, Nr. 6, Junie 1977.
- HANEKOM, S.X., "Leidinggewing", SAIPA, Vol. 16, Nr. 1, Maart, 1981.
- HEUNIS, J.C., "Koördinasie van die werkprogramme van die openbare sektor deur finansiële maatreëls", SAIPA, Vol. 8, Nr. 3, September 1973.
- JANSE, J.H., "Die Beheer oor Publieke Administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LIV, Nr. 1, Januarie 1974.
- LOMBARD, J.A., "Enkele opmerkings oor die ekonomie van personeelvoorsiening en -benutting in die owerheidssektor", SAIPA, Vol. 7, Nr. 4, Desember 1972.
- MARAIS, D., "Die begrip doeltreffendheid soos blyk uit artikels in Die Staatsamptenaar", Die Staatsamptenaar, Vol. LXI, Nr. 5, Mei 1981.
- MARAIS, D., "Op soek na die mens binne die studie en die praktyk van publieke administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LX, Nr. 12, Desember 1980.
- MOSHER, F.C., "The Public Service in the Temporary Society", Public Administration Review, Januarie/Februarie Vol. Nr. XXX, 1970.

- REYNDERS, H.J.J., "Rondom die begrip 'Gesag'", SAIPA, Vol. 2, Nr. 4, April 1967.
- REYNOLDS, A.M., "Aansporing en Motivering in die Staatsdiens", Die Staatsamptenaar, Vol. LVIII, Nr. 9, September 1978.
- REYNOLDS, A.M., "Organisering: enkele benaderings van die twintigste eeu in perspektief", Die Staatsamptenaar, Vol. LX, Nr. 10, Oktober 1980.
- ROUX, B., "The functioning and efficiency of the S.A. Public Sector", n Referaat gelewer tydens die 69ste Jaarlikse Kongres van "Assocom" te Durban, 21 Oktober 1971.
- ROUX, B., "Die Terminologiese vraagstuk in Publieke Administrasie", SAIPA, Vol. 2, Nr. 1, Julie 1966.
- ROUX, J.P., "Health services in South Africa with particular reference to the Health Act, 1977", (s.l.)(s.a.)
- SHARPE, A., "Ministerial Responsibility", SAIPA, Vol. 15, Nr. 4, Desember 1980.
- THORNHILL, C., "Opleiding in publieke administrasie aan die Universiteit van Pretoria", Die Staatsamptenaar, Vol. LIV, Nr. 1, Januarie 1974.
- VAN RENSBURG, J.G.J., "Die koördinasie van die werksaamhede van die Sentrale Staatsdepartemente, die Provinsies en die Munisipale Instellings (Geldelike aspekte uitgesluit)", SAIPA, Vol. 1, Nr. 3, Januarie 1966.
- VAN STRAATEN, F.P., "Waardeskating van die bydrae van die komitee van die Volksraad vir openbare verantwoording oor die finansiële administrasie", Die Staatsamptenaar, Vol. LXI, Nr. 3, Maart 1981.
- VAN ZYL, H.C., "Political Neutrality of the Civil Service", SAIPA, Vol. 7, Nr. 1, Maart 1972.

VERMAAK, J.P., "Die vraagstuk van verandering van organisatoriese reëlings", SAIPA, Vol. 11, Nr. 3, September 1976.

VILJOEN, A., "Personeelbenutting", SAIPA, Vol. 7, Nr. 2, Junie 1972.

VOSLCO, W.B., "Die organisasie en die individu", SAIPA, Vol. 2, Nr. 1, Junie 1966.

PARLEMENTSWETTE EN ORDONNANSIES

UNIE VAN SUID-AFRIKA (VOOR REPUBLIEKWORDING 1961)

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Wet op Geneeshere, Tandartse en Aptekers, 1928 (Wet 13 van 1928).

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Uitsaaiwet, 1936 (Wet 22 van 1936).

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Wet op Nywerheidsversoening, 1956 (Wet 28 van 1956).

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Elektrisiteitswet, 1958 (Wet 40 van 1958).

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet 32 van 1961).

UNIE VAN SUID-AFRIKA, Staatsdienswet, 1957 (Wet 54 van 1957).

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA (NA REPUBLIEKWORDING 1961).

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Regeringsdienspensionwet, 1965 (Wet 29 van 1965).

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Wet op die beheer van medisyne, 1965 (Wet 101 van 1965).

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Bemerkingswet, 1968 (Wet 59 van 1968).

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Skatkis en Cuditwet, 1975 (Wet 66 van 1975).

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA, Wet op Gesondheid, 1977  
(Wet 63 van 1977).

GRANJE-VRYSTAAT: Ordonnansie op Plaaslike Bestuur, 1962,  
(Ord. Nr. 8 van 1962) (Art. 68).

GEPUBLISEERDE AMPTELIKE VERSLAE EN ANDER GESKRIFTE

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA: DEPARTEMENT VAN GESONDHEID,  
n Gids tot die Wet op Gesondheid, 1977 (Wet 63 van 1977),  
Staatsdrukker, Pretoria, Julie 1978.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA: KOMITEE VAN ONDERSOEK INSAKE  
ADMINISTRATIEWE OPLEIDING, ADMINISTRATIEWE OPLEIDING  
VIR DIE SUID-AFRIKAANSE STAATSDIENST, Staatsdrukker,  
Pretoria, 1971.

REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA: KOMMISSIE VAN ONDERSOEK,  
FINANSIËLE VERHOUDINGE TUSSEN DIE SENTRALE OWERHEID  
EN DIE PROVINSIALE OWERHEDE, Staatsdrukker, Pretoria,  
1971.