

Innoverende openbare sektoronderrig en opleiding in 'n ontwikkelende Suid-Afrika: Die impak van en response op globalisering¹

Innovative public sector education and training in a developing South Africa: The impact of and responses to globalisation

HENDRI KROUKAMP

Departement Openbare Bestuur, Universiteit van die Vrystaat,
Bloemfontein
E-pos: kroukhj@ufs.ac.za



Hendri Kroukamp

HENDRI KROUKAMP is in Kaapstad gebore en het na skool sy tersiêre opleiding by die Universiteit van Stellenbosch begin waar hy die BA en BA Hons grade in Publieke Administrasie verwerf het. Sy MA en DPhil grade in Publieke Administrasie het hy by die Universiteit van Port Elizabeth (UPE) – tans die Nelson Mandela Metropolitaanse Universiteit (NMMU) – verwerf. Na 'n tweejaar tydperk in die Staatsdiens, word Hendri in 1988 as lektor in Publieke Administrasie by die UPE aangestel. In 1996 word hy tot senior lektor bevorder en in 1999 word hy by die Universiteit van die Vrystaat (UV) as professor en departementshoof in Openbare Bestuur aangestel. In 2002 word hy as Programdirekteur: Openbare Sektorbestuur aangestel. Tans is Hendri Sekundus-Dekaan van die Fakulteit Ekonomiese en Bestuurswetenskappe aan die UV.

HENDRI KROUKAMP was born in Cape Town and started his tertiary education at the University of Stellenbosch where he obtained the BA and BA Hons degrees in Public Administration. The MA and DPhil degrees were obtained at the University of Port Elizabeth (UPE) – currently the Nelson Mandela Metropolitan University (NMMU). After a two-year stint in the public sector, Hendri was appointed as lecturer in Public Administration at UPE. In 1996 he was promoted to senior lecturer and in 1999 he joined the University of the Free State (UFS) as professor and chairperson of the Department of Public Management. In 2002 he was appointed as Programme Director: Public Sector Management. Currently Hendri is Secundus Dean of the Faculty of Economic and Management Sciences at the UFS.

ABSTRACT

Innovative public sector education and training in a developing South Africa: The impact of and responses to globalisation

The end of the twentieth century witnessed significant changes in governmental administration with increasing reliance on, for example, the application of market mechanisms, and the carrying out of privatisation and deregulation initiatives to be in line with globalisation challenges. The significance of these changes was accelerated by the social transformation which took place

¹ Voordrag gelewer tydens die GBATA-konferensie wat van 7 tot 12 Julie 2008 in Madrid, Spanje plaasgevind het.

during this time. Countries moved from undemocratic to participative/democratic states and from planned to free market economies.

The constitutional change that paved the way for a democratic dispensation in South Africa directly impacted upon the public sector which was and still is undergoing major structural changes to undo and unlearn the aberrations of the past. These changes are sometimes characterized by terms such as modernisation, reform, transformation, restructuring and rationalisation. This focus on modernisation of the public services reflects a commitment of the government to improve public services but also a declaration that the core public services are not performing as well as government believes that they should. The new challenges of governing therefore seem increasingly complex, placing governments and public administrations in situations that are probably quite different from those we knew before. Today, developing countries need to find answers geared towards today's needs in order to clear up ambiguities concerning some of the basic principles by which they are governed. One of the major consequences of modernisation is a lessening of administrative disparities and less divergence in models due to the development of the principle of standardisation and uniformity of management rules. This takes a number of inevitable routes that can be summed up by the term New Public Management (NPM). The term challenges the classical administrative considerations about the structure and function of public services. The new environment has aimed at producing a more responsible and efficient customer-focused service. These reforms, largely influenced by the market model, are founded on the following two postulates: that management methods originating in the private sector are superior to those traditionally used in the public sector, and that the management of the economy must gradually give way to market forces. The demand for NPM therefore aimed not only to improve administrative output technically, but also to develop public relations techniques based on communication skills, simplified administrative formalities and procedures, cooperation in public affairs, safeguarding of the public interest, developing partnership practices, transparency, fighting corruption, promoting a code of ethics, citizen participation in public affairs and consultation.

The changes associated with modernisation also went hand-in-hand with the introduction of an array of public policy documents which were introduced to address these challenges and changes. It confirmed global experiences that it is a complicated process which requires not just the generation of creative ideas and their formulation in policy documents, but also the implementation of these ideas into practice. The changing milieu of the public sector furthermore became increasingly complex over the years by influencing factors such as inter alia globalisation. While globalisation means different things to different people, the debate between its advocates and detractors about its significance continues to be emotionally charged and intellectually vigorous. Governments globally, in order to achieve their social objectives by improving the general welfare of inhabitants, demand new visions from political leaders and public officials. In this respect training can play a meaningful role. In the Republic of South Africa, however, the systems and practices of public administration education and training do not appropriately address the increasing demand for high-level, up-to-date knowledge and skills to prepare politicians and public servants for the changes that had been brought about by globalisation. A paradigm shift is therefore needed in respect of the purpose of public sector education and training practices. In this article attention will therefore be focused on globalisation, the demands thereof on the education and training needs of current public servants in South Africa, the provision of training for public servants in South Africa to adhere to global challenges and quality assurance provision in the public sector to ensure quality in the training of public servants.

KEY CONCEPTS: Globalisation, global competitiveness, New Public Management (NPM), public administration teaching, public administration education, leadership, Senior Management Service (SMS), quality assurance, institutional audit, aftercare programmes.

TREFWOORDE: Globalisering, globale mededinging, Nuwe Openbare Bestuur (NOB), openbare administrasie onderrig, openbare administrasie opleiding, leierskap, Senior Bestuursdiens (SBD), gehalteversekering, institusionele audit, nasorgprogramme.

OPSOMMING

Aan die begin van die 21ste eeu is globalisering waarskynlik een van die mees opmerkbare wêreldwye tendense. Dit reflekteer 'n interafhanklike toestand in die wêreld en dui aan hoe gebeurtenisse, geskiltipunte en uitdagings in een deel van die wêreld 'n effek op ander dele het. Baie ontwikkelende lande word in hierdie proses agtergelaat en bly arm, met steeds stygende ongelykhede – beide in en tussen verskillende lande. Suid-Afrika was en is in die gelukkige posisie dat die wêreld sy deure oopgemaak het en daar dus uit wêreldwye ervarings geleer kan word. Alhoewel aanvanklik gedink is dat globalisering net met die ekonomie vereenselwig kan word, het dit ook 'n impak op die politieke, maatskaplike en kulturele aspekte binne 'n samelewing en verg derhalwe nuwe innoverende openbare sektoronderrig en opleiding. Die vinnig toenemende globalisering het verder belangstelling in transnasionale regeringsmodelle gestimuleer, asook belangstelling in burgerskapdefinisies aangewakker. Vir hierdie doeleindes is dit belangrik om te verseker dat doeltreffende openbare sektoronderrig en opleiding relevant tot globalisering aangebied word.

INLEIDING

Globalisering, met die klem op die groeiende interafhanklikheid tussen nasies en hul ekonomieë, veroorsaak ingrypende veranderinge in internasionale verhoudings. Daar is 'n onvoorspelbare beweging van kapitaal, wat dit vir enige land, veral vir kleiner lande, onmoontlik maak om 'n algehele afsonderlike ekonomiese beleid te volg. Nuwe uitdagings word aan regerings gestel, wat onder andere die volgende aspekte insluit: snelle ekonomiese en maatskaplike veranderinge, die groeiende kompleksiteit van beleidskwessies, die behoefte aan 'n eenvoudiger en meer deursigtige politieke proses, die vermenigvuldiging van beheermaatreëls, die oormaat van prosedures wat verandering terughou en teenwerk, 'n lae moraal onder staatsamptenare, lae produktiwiteit in openbare administrasie, toenemende finansiële beperkings, en die landsburgers se gebrek aan vertroue in die staatsdiens. Suid-Afrika moet, teen hierdie agtergrond, die implikasies van die nuwe toestand aanpak.

Een van die gevolge van hierdie veranderinge is die kompleksiteit van onderrig en opleiding (vir doeleindes van hierdie artikel word onderrig en opleiding gesien as twee gelyke komponente van 'n holistiese kapasiteitsbouproses), en die voorbereiding van individue vir 'n veranderende staatsdiens. Dit het derhalwe vir die persone gemoeid met opleiding van huidige en toekomstige staatsamptenare nodig geword om die aard van hul aktiwiteite krities te assesser ten einde die veranderde omstandighede aan te spreek. Aangesien van hoogs professionele individue in alle sfere van openbare instellings verwag word om hierdie veranderinge te bestuur, is die rol van onderrig en opleiding ongelukkig nie ernstig opgeneem as 'n instrument om hierdie veranderinge te fasiliteer nie. Die gevolge is, onder andere, die vermorsing en misbruik van beperkte bronne.

In hierdie artikel word aandag geskend aan globalisering, die nuwe uitdagings daarvan op onderrig- en opleidingsbehoefes van huidige staatsamptenare in Suid-Afrika, die voorsiening van opleiding aan staatsamptenare in Suid-Afrika om wêreldwye uitdagings aan te spreek, en die voorsiening van gehalteversekering in die openbare sektor om gehalte in die opleiding van staatsamptenare te verseker.

GLOBALISERING IN KONTEKS

Weens die klem op die groeiende interafhanklikheid tussen nasies en ekonomieë, veroorsaak globalisering diepgaande veranderinge in internasionale verhoudings. Aangesien globalisering verskillende betekenis vir verskillende mense het, word die emosioneel gelaai en intellektueel lewendige debatte tussen die voorstanders en teenstanders daarvan voort. Vir die doeleindes van hierdie artikel word globalisering beskou as die desentralisering van gesag deur nasionale state tot op streeks- en plaaslike vlak, met toenemende druk vir groter openbare deelname aan regering (Tiihonen 2003:3). Verdere eienskappe is dat nasionale, streeks-, plaaslike en internasionale gemeenskappe wat verskillende tale praat, uit verskillende etniese groepe en rasse bestaan, verskillende gelowe beoefen, verskeie en mededingende kulturele, ekonomiese, tegnologiese en finansiële stelsels toon, met vraagstukke te kampe het soos vrye handel, arbeids- en kapitaalbeweging, asook met die uitruil van goedere en dienste (Jabbara 2007:1).

Globalisering, wat hoofsaaklik deur die voorskrifte van die privaat sektor en die tendense van die markeconomie gedryf word, raak betrokke by en bots soms met internasionale, nasionale, streeks- en plaaslike regeringstelsels. Hieruit spruit gevolge vir 'n verantwoordelike en bevoegde openbare sektor. Jabbara (2007:1) is van mening dat 'n land waar 'n doeltreffende en mededingende regeringstelsel in plek is, meer geneig is om voordeel uit globalisering en globaliserende mededinging te trek. Dit word veroorsaak deur druk op die regering om disfunksionele magte, wat vermoëns bedreig om 'n doeltreffende openbare sektor te bou, te herondersoek, te evalueer en reg te stel, onnodige uitgawes te besnoei en begrotingstekorte uit te skakel. Om dit te bereik, moet daar egter aan bepaalde voorvereistes voldoen word. 'n Stabiele omgewing wat bevorderlik vir ekonomiese groei is, is nodig. Dit vereis 'n gesonder makro-ekonomiese beleid, gekenmerk deur fiskale balans, monetêre dissipline en geskikte aansporings om beleggers op 'n langtermyn basis te lok. Globaliserings- en markgeoriënteerde beleide stel verdere eise op mikro-ekonomiese vlak. Ten einde in staat te wees om die volle voordele van integrasie en internalisasie te benut, moet markte doeltreffend en sonder distorsie werk. Die prysmeganisme behoort die relatiewe skaarsheid van bronne te reflekteer. Verder word 'n doelmatige regulerende raamwerk vereis om doeltreffendheid te verseker en teen-mededingende praktyke te voorkom, byvoorbeeld die ontwerp en implementering van privatiseringsprosesse, die doeltreffende regulering van die finansiële sektor, en die aanwending van mededingingsbeleide (Kroukamp 2000:264).

Farazmand *et al.* (2007:9) is egter van mening dat, met inagneming van die mededingende aard van globalisering met betrekking tot onder andere marktendense, dit nie die gewenste transformerende gevolg gehad het wat beoog is nie. Dit het ook nie gelei tot die daarstel van doeltreffende regeringstelsels met bekwame burokrasieë wat hoofsaaklik besorg is oor hoe hulle hul landsburgers ten beste kan dien nie, en hoe die algemene welsyn bevorder kan word en deurslaggewend kan wees vir die beleidskeuses wat gemaak is nie. Weens globalisering is 'n afname in vertroue in die staat en openbare bestuur waargeneem, waar bestuur beskou word as die sleutel tot verbeterde openbare dienslewering, wat deur die term Nuwe Openbare Bestuur (NOB) opgesom kan word. In die algemeen kan hierdie tendens beskryf word as 'n transformasie van openbare burokrasie na 'n model van administrasie wat soos volg beskryf kan word – “*business*

like, but [it] is not like a business.” Nuwe Openbare Bestuur beklemtoon die aanvaarding van ’n sakebenadering en dit word bewys deur ’n stel tegnieke en metodes wat verband hou met prestasie-evaluering en -meting deur middel van ’n stel waardes soos produktiwiteit, mededingendheid en gehalte. Basiese logika is oorheersend in die beklemtoning van die kernwaardes van administratiewe kultuur (doeltreffendheid, doelmatigheid en ekonomie) sonder om die tradisionele waardes van geregtigheid, onpartydigheid en gelykheid te vervang (Monteiro 2003:83; Kroukamp 2006:27).

Weens hierdie tendense, verminder regeringsopsies in ’n era waar die druk toeneem om internasionaal mededingend te wees. Alhoewel state hul soewereiniteit behou, is hul regerings besig om ’n erosie van hul gesag te ervaar, byvoorbeeld om minder in beheer te wees van die bewegings van geld, inligting en mense (Kroukamp 2006:28). Regerings het nou te kampe met die druk van globalisering op een vlak; en op ’n ander vlak moet die eise van bewegings op voetsoolvlak, soos arbeidsmarkbeleid en -praktyke in ag geneem word. Vir regerings om derhalwe wêreldwyd mededingend te wees en om die eise te hanteer wat deur bogemelde veranderinge veroorsaak word, word nuwe tipe vaardighede en gespesialiseerde kennis van verskillende aard geveer – iets wat huidige politici en staatsamptenare nie het nie, en moontlik nie in staat sal wees om te bekom nie. Openbare sektoronderrig en opleiding kan hier dus ’n betekenisvolle rol speel.

DIE ONDERRIG- EN OPLEIDINGSBEHOEFTE VAN DIE HEDENDAAGSE STAATSAMPTENARE IN SUID-AFRIKA

Globale mededingendheid, gekoppel aan tegnologiese vernuwing, het ’n verskuiwing in ekonomieë vanaf industriële produksie na kennisgebaseerde produksie van goedere tot gevolg gehad (Jabbara 2007:2). Kennisgebaseerde kapitaal beteken in werklikheid die verkryging of generering van patente en produkte deur navorsing en ontwikkeling, wat om die beurt toenemend gesofistikeerde vaardighede en kennisvlakke van menslike hulpbronne vereis. Terwyl instellings verskillende strategieë toepas om in pas met globale mededinging te bly, sal die waarde van menslike kapitaal in gevaar gestel word indien daar nie voortdurend in die vaardigheid en kenniskapitaal van die arbeidsmag belê word nie, onder andere deur opleiding. Fraser-Moleketi (2007:2) is van mening dat Afrika-lande, insluitend Suid-Afrika, op die prestasie van hul openbare sektor moet verbeter indien hulle hul doelwitte wil bereik om beter dienste aan hul burgers te lewer, asook om globaal mededingend te bly. Volgens die Staatsdienskommissie (PSC 2008:8) moet die funksionering van die regeringsmasjinerie versterk word deur die ontwikkeling van toepaslike vaardighede om te verseker dat institusionele kapasiteit ontwikkel en dienste optimaal gelewer kan word.

Alhoewel aanvaar kan word dat opleiding nie ’n wondermiddel is waardeur alle bestuurs- en administratiewe probleme opgelos kan word nie, is dit een van die menslike hulpbron-ontwikkelingspraktyke wat op ’n geïntegreerde manier gebruik kan word om betekenisvolle verandering en vernuwing te bewerkstellig (Kroukamp 2004:27). Opleiding sal die regering help om die professionele kapasiteit van politici en staatsamptenare te ontwikkel en institusionele verandering te bevorder. Daardeur sal ’n bydrae gelewer word om die bogenoemde persone toe te rus met die nodige kennis, vaardighede en vermoëns om hul werk doeltreffend te verrig. Hierdie vaardighede en vermoëns sal nie slegs beroeps, tegnies of professioneel van aard wees nie, maar sal ook verband hou met probleemoplossing, vernuwing en leierskapkweesies (Kiann 2007:20), ten einde die veranderinge aan te spreek wat deur globalisering veroorsaak is.

Hierdie veranderinge word verder gekompliseer deur die beklemtoning van beheer in plaas van dienslewering, politisering van openbare dienste om politici te bedien, en die mening dat

opleiding alles sal herstel. Hiermee saam is buitengewone uitgawes op onnodige en irrelevante opleiding sonder beduidende positiewe uitkomst aangegaan (Jinabhai 2005:86). Volgens Monteiro (2003:77) is daar 'n algemene tendens in ontwikkelende lande te bespeur, wat dui op 'n tekort aan openbare en maatskaplike goedere/dienste, wat strek van veiligheid, gesondheidsorg, opleiding en inligting, tot goeie regering. 'n Tekort aan hierdie kommoditeite het die idee laat ontstaan dat dit nie vir die publiek beskikbaar is nie en die beste manier sou wees deur by die staatsdiens aan te sluit om toegang daartoe te verkry. Opleidingsprogramme moet dus reageer op hierdie appèlle vir aanbodkant-ekonomie. Aandag moet gegee word aan langtermyn ekonomiese groei in plaas van die korttermyn manipulering van aanvraag. Ekonomiese groei vereis dat produktiewe kapasiteit uitgebrei word, natuurlike hulpbronne gevind en ontwikkel word, produktiwiteit verbeter word, aansporings vir spaar- en kapitaalbeleggings voorsien word, en dat tegnologie deur voortgesette leer, navorsing en ontwikkeling verbeter word (Grobler *et al.* 2006: 301).

Latib en Semela (2004:64) is verder van mening dat openbare administrasie en bestuur en konseptuele refleksie, teoriekonstruksie en navorsing in vele opsigte nie genoegsaam op die werklike praktyk reflekteer nie. Alhoewel hierdie patroon 'n wêreldwye tendens is, is dit veral in Afrika duidelik, waar beleggers deur ekonomiese en hulpbronrealiteite verhinder word om substantiewe reflektiewe en navorsingskapasiteit in openbare administrasie en bestuur op te bou. Daar word aanbeveel dat, in 'n poging om op hierdie realiteit te reageer, 'n proses geïnisieer word om deur middel van debat begrip te verbeter oor die "kennis" leierskapuitdaging waarmee openbare administrasies te kampe het, asook om 'n raamwerk te ontwikkel om 'n navorsings- en refleksieagenda te ontwikkel. Volgens Wright *et al.* (2004:750) moet navorsers, ten einde hierdie agenda te fasiliteer, die skolastiese samelewing van genoegsame inligting voorsien om die navorsingsbevindings wat verskaf word te interpreteer, te evalueer en te aanvaar. Hierby voeg Wessels (2005:1513) dat, alhoewel navorsing die kern kennisbehoefte van die regering aanspreek, dit nie duidelik is of materiële probleme werklik deur gepubliseerde navorsingsresultate opgelos word nie.

Die vele onderrig- en opleidingsprogramme in die openbare administrasie en bestuursveld, wat sedert die negentigs van stapel gestuur is, moet derhalwe die uiters basiese kwessies aanspreek wat handel oor die ontwerp en ontwikkeling van programme en kurrikulums wat die behoeftes van voortdurende nasionale en administratiewe hervormings genoegsaam reflekteer. Hierdie twee realiteite genereer meer as ooit intensiewe eise aan die hedendaagse staatsamptenaar vir vernuwend professionele (Wessels 2005:1505). Dit skep voorts 'n behoefte vir diegene wat betrokke is by die opleiding en onderrig van openbare administrateurs en bestuurders om op nuwe, meer kreatiewe en verbeeldingryke maniere te reageer.

DIE VOORSIENING VAN OPLEIDING AAN STAATSAMPTENARE TEN EINDE AAN GLOBALE MEDEDINGENDHEID TE VOLDOEN

Die noodsaaklike vraag aan openbare bestuursamptenare is of die konvensionele patroon van volwasseopleiding en -onderrig 'n praktiese getekstualiseerde rasionaliteitsvorm voorsien om bogemelde doelwitte te bereik, wat die leer van die nodige vaardighede moontlik maak, as 'n antwoord op globale mededinging. In Suid-Afrika, byvoorbeeld, is die antwoord op hierdie vraag ongelukkig negatief. Die rede hiervoor is dat die stelsels en opleidingspraktyke van onderrig en opleiding, met verwysing na die regering, nie die toenemende aanvraag vir hoëvlak vaardighede en die allernuutste kennis voldoende aanspreek nie, en dit wel weens sy missie en doelwitte, die kriteria vir sukses en onderrigstrukture (Wessels 2005:1507).

’n Paradigmaskuif is dus nodig wat betref die doel van die onderrig- en opleidingspraktyke waar (i) leer werklike leer behoort te produseer, en nie slegs die voorsiening van instruksie nie; (ii) ontdekkings deur studente en kenniskonstruksie benadruk moet word, en nie slegs ’n oordrag van kennis na studente nie; (iii) kragtige leeromgewings geskep moet word, in teenstelling met slegs die aanbieding van kursusse en programme; en (iv) gehalte van leer moet plaasvind, in stede van blote instruksie. Indien dit nie plaasvind nie, word die vinnig veranderende aard van die omgewing en die tempo waarteen kennis uitgedien raak nie in ag geneem nie (vergeelyk Barr & Tagg 1995:16-17 en Wessels 2003:5).

Die eienskappe van die spesifieke onderrig- en opleidingstrukture moet (i) van ’n kruis-dissiplinêre aard wees, nie onafhanklike dissiplines en departemente nie; (ii) uit gespesifiseerde leeruitkomste bestaan, nie volledige studiepakkette nie; (iii) ekstern geëvalueer word en nie slegs intern nie, en (iv) uit vooraf/voortdurende/na-evaluerings bestaan, nie slegs evaluerings aan die einde van die kursusse nie (Wessels 2002:5). Ten einde suksesvol te wees, moet aan die volgende kriteria voldoen word: (i) bereikbare of realistiese opleiding- en studentuitkomste, nie insette en bronne wat gebruik is nie; (ii) die gehalte van huidige studente, nie die gehalte van diegene wat met die kursusse of programme begin nie; (iii) die toename in onderriggroei, nie van registrasies en inkomste nie; (iv) die gehalte van onderrig, nie van instruksie nie; (v) kapasiteitsbou moet nie slegs tegnies wees nie, maar proses-georiënteerd; en (vi) fokus op beginsels en waardes (openbare belang, verantwoordelikheid, doeltreffendheid) eerder as spesifieke resultate (Monteiro 2003:80). Indien hierdie kwessies nie aangespreek word nie, doseer instellings dit wat hulle dink studente moet weet. Daarmee word geïmpliseer dat die professie ooreengekom het oor die bevoegdheid van die spesifieke program en dat daardie spesifieke professie die program assessee en evalueer. Dit is egter normaalweg nie die geval in Suid-Afrika wat betref instellings wat opleiding en onderrig aan staatsamptenare verskaf nie.

In die veld van openbare administrasie en bestuur, het die *South African Management and Development Institute* (SAMDI) tans die opdrag om die kapasiteit van staatsamptenare in die werksfeer te ontwikkel (DPSA 2006:36). SAMDI is op 2 Augustus 2008 verander na die *Public Administration Leadership and Management Academy* (PALAMA). Die doelwit van die nuutgevormde PALAMA is die voorsiening van opleiding in praktiese bestuursvaardighede, asook die kweek en koördinerende van ’n algemene etos van waardes wat ’n professionele openbare diens vereis. As sulks word daar na twee belangrike doelwitte gestrewe, te wete Uitvoerendevlakbestuursontwikkeling wat vir die Senior Bestuursdiens (*Senior Management Service* (SMS)) ontwikkel is, en die “massifikasie” van middel en junior bestuur. Die opleidingsondersteuning van hoëronderriginstellings en provinsiale akademies is egter nodig om potensiële staatsdiensamptenare met verwante vaardighede toe te rus voordat hulle die werksfeer betree. Hierdie vennootskap sal in die toekoms volgens Fraser-Moleketi (2007:7) verstewig word. Die vennootskap sal verder versterk word deur inisiatiewe soos die *Accelerated and Shared Growth Initiative* (ASGISA), wat aangeleenthede aanspreek wat verband hou met vaardighedsontwikkeling en die doeltreffendheid van die staatstelsel; en die *Joint Initiative on Skills Acquisition* (JIPSA), wat die regering, die sakewêreld, arbeid en opleidingsinstellings bymekaar bring (Mbeki 2007:11). Die gehalte van die voortvloeiende opleiding- en onderrigvoorsiening is ’n verdere aspek wat oorweeg moet word.

GEHALTEVERSEKERING IN DIE OPENBARE SEKTOR

Wat die impak van opleiding in die openbare sektor betref, is die gehalte van die diensverskaffer se werk ’n verdere faktor wat oorweeg moet word. Werkgehalte verwys onder andere na die

kwalifikasies, kundigheid en ervaring van die onderrigpersoneel en die relevansie van die inligting wat gedeel word (vergelyk Smith 2003:41). Met verwysing na die hoër opleidingsveld in Suid-Afrika, is gasheerwetgewing en beleidsinisiatiewe gepromulgeer om hervorming op die gebiede van beplanning, finansies en gehalteversekering te implementeer. Wat laasgenoemde betref, is die Hoëronderwys Gehaltekomitee (HOGK) besig om te werk aan die implementering van 'n nasionale gehalteversekeringstelsel wat op die volgende gebaseer is: (i) 'n besef van gehalte as die hoofverantwoordelikheid van hoëronderwysinstellings; en (ii) die invloed van die verskillende historiese trajekte, missies en aspirasies wat elke instelling op die huidige stand van die hoëronderwysstelsel en sy toekomstige moontlikhede gehad het (HEQC 2004:3).

Die HOGK se benadering tot gehalteversekering word geskoei op die uitgangspunt dat die fasilitering van verbeterde gehalteversekering in hoëronderwys 'n kragtige manier is om uitvoering te gee aan die transformasiedoelwitte van billike toegang tot sukses en verbeterde maatskaplike deelname deur hoëronderwysinstellings. Deur dit in ag te neem, het die HOGK 'n gehalteversekeringstelsel ontwerp waar programakkreditasie, institusionele oudits en gehaltebevordering en -ontwikkeling mekaar ondersteun, asook onderlinge wisselwerking as deel van 'n geïntegreerde stelsel verkry word (HEQC 2004:5).

Institusionele oudits het as hoofdoel die fasilitering van voortdurende en sistematiese gehalteontwikkeling in hoëronderwys, en verhoogde institusionele kapasiteit om te beplan, op te tree en te rapporteer oor gehalteverwante doelwitte en suksesse. Ten einde dit te kan doen, fokus die oudit op die vermoë van die instelling om die vier saamgestelde elemente van gehaltebestuur te vestig, te wete:

- Gehalteversekering: die beleid, stelsels, strategieë en hulpbronne wat deur die instelling gebruik word om homself tevrede te stel dat sy gehaltevereistes en standaarde bereik word.
- Gehalteondersteuning: die beleid, stelsels, strategieë en hulpbronne wat deur 'n instelling gebruik word om die bestaande kwaliteitsvlakke vol te hou.
- Gehalteontwikkeling en verbetering: die beleid, stelsels, strategieë en hulpbronne wat deur 'n instelling gebruik word om kwaliteit te ontwikkel en te verbeter.
- Gehaltemonitoring: die beleid, stelsels, strategieë en hulpbronne wat deur 'n instelling gebruik word om gehaltekweessies te monitor, te evalueer en daarop te reageer.

Die implementering van 'n gehalte bestuurstelsel word waargeneem vanuit 'n proses-perspektief, wat die verhoudings tussen insette, prosesse, en uitsette in 'n ontwikkelende trajek wat verbeteringsdoelwitte stel, in ag neem (HEQC 2004:6). In die openbare administrasie en bestuursveld behoort gehalteversekering aan die volgende kwessies gekoppel te word:

- 'n Heroriëntering van die kurrikulum, veral vir senior administrateurs en politieke uitvoerende amptenare, ten einde die streeks- en internasionale konteks van openbare administrasie en bestuur te benadruk.
- Die regering se erkenning van verskillende korttermyn en langtermyn opleidingsprogramme moet verpligte kwalifikasies wees vir die aanstelling in of bevordering tot bepaalde poste in die staatsdiens. Indien nodig, moet kurrikulums vir hierdie doel aangepas word. Bykomend tot die langtermyn graad- en diplomaprogramme in openbare administrasie en bestuur, is daar dus ook 'n behoefte aan 8 tot 12 weke professioneel georiënteerde kortkursusse.
- Meer klem in die kurrikulum (vir staatsamptenare op alle vlakke) op die kwessies van ekonomie, produktiwiteit en doeltreffendheid, betrokkenheid by 'n maatskaplike veiligheidsnet, doeltreffendheid van bepaalde beleidsdoelwitte en deelnemendheid

teenoor kliëntegroepe. Met die uitgebreide agenda vir beleid en diensvoorsiening, saam met loonbeperkings en verdere bestedingbesnoeiings, raak die behoefte aan ekonomie en doeltreffendheid dringend. Van opleidingsinstellings vir openbare administrasie/bestuur sal nie net verwag word om staatsdiensamptenare op te lei in “hoe om meer met minder te doen” nie, maar ook om die staatsdiens gewoond te maak aan die nuwe sosio-ekonomiese ontwikkelingsstrategieë, insluitend nuwe areas soos die omgewing en buitelandse handel en om die administratiewe implikasies daarvan te ondersoek.

- Groepsbestuursopleidingskapasiteit in prioriteitsektore soos openbare ondernemings en openbare utiliteitsbestuur, landelike bestuursontwikkeling, internasionale sake en buitelandse handelsbestuur, en plaaslike ontwikkelingsbestuur behoort geïnisieer te word en meer opleidingskapasiteit moet in hierdie areas geskep word.
- As deel van langtermyn opleidingsprogramme vir nuutgewerfde staatsamptenare moet 'n periode van inwonende studie in 'n aanliggende land oorweeg word (Smith 2003:41).
- Die insluiting van 'n aantal akademies georiënteerde administrateurs/bestuurders in deeltydse openbare administrasie/bestuursprogramme.
- Die ontwikkeling van sabbatsverlof en uitruilprogramme vir openbare administrasie/bestuursakademici om 6 maande tot 1 jaar in die staatsdiens deur te bring, en vir staatsamptenare om periodes by universiteite deur te bring om navorsing te doen en opleiding te ondergaan.
- Opknappingskursusse om die kennis van die staatsdiensamptenare op 'n gereelde basis aan te vul, ten einde die uitdagings van 'n gedurige veranderende werk- en wêreldomgewing die hoof te bied (Kuye 2001:8).

Hierdie opleidingsprogramme moet egter aangevul word met sogenaamde “nasorgprogramme” om te verseker dat gehalte monitering plaasvind. Dit vereis die implementering van 'n stap (wat deur die onderrigvoorsieners self geneem moet word) wat verder as die tradisionele monitering en evaluering van opleiding gaan. Dit gaan oor prestasie, wat nie slegs op die leerder of leerling gefokus is nie, maar op die komponent waar die werk verrig word. Nasorgprogramme kan op verskeie maniere handig wees, veral by:

- Die voorsiening van inligting oor die gereedheid van die stelsel om 'n kultuur te skep wat bevorderlik sal wees vir die toepassing van nuwe kennis en vaardighede deur gegradueerdes en werknemers wat opleidingskursusse suksesvol voltooi het. Werknemers kan slegs in dié mate presteer waartoe die stelsel hulle toelaat. Struikelblokke wat hoëvlak prestasies kan verhinder kan mense wees (die ou garde), die korporatiewe kultuur, of die organisatoriese struktuur.
- Die aanduiding of opleidingsbehoefte-analises behoorlik verrig is, met ander woorde, of die geïdentifiseerde behoeftes inderdaad dié was wat veroorsaak het dat die werknemers nie na wense presteer het nie, of wat die tekortkominge in dienslewering veroorsaak het.
- Die verskaffing van bewyse van die opleidingsverskaffers se vermoëns, nie slegs wat die vakkennis betref nie, maar in wese hul vermoëns om dit van toepassing te maak op die arbeidswêreld, en wat dan as 'n meganisme kan dien om te onderskei tussen professionele opleidingsverskaffers en swendelmaatskappye.
- Die toepassing van korrektiewe maatreëls by instellings waar doelwitte nie bereik is nie. Die skynbare gebrek aan waagmoed om sulke maatreëls te tref, word dikwels veroorsaak deur die sterk aanwesigheid van politiekery in die openbare sektor en die afwesigheid

van duidelike definisies oor die rolle van politici en staatsamptenare (Bekker 2003:16).

Die ontwikkeling van Openbare Administrasie en Bestuur as 'n akademiese dissipline behoort verder verbeter te word deur die nuutste ontwikkelings in kursusinhoud en onderrigmetodologieë. Binne die raamwerk van die inligtingsgemeenskap word verwag dat die verkryging en ontginning van inligtings- en telekommunikasietegnoloietoepassings en dienste (IT&T) 'n betekenisvolle impak op die onderrig en opleidingstrategieë van hoërondwysinstellings sal hê (Swanepoel *et al.* 2008:461). Die nuwe strategie moet aan die vereistes van voortgesette opleiding of lewenslange leer voldoen (Kroukamp 2002:465). Dit vereis 'n besluit wat betref die manier waarop leer georganiseer word, sowel as die vernuwing van onderrigmetodes ten einde opleiding aantreklik te maak en binne bereik van leerders te stel. Die strategie moet verder die doeltreffendheid van opleiding verhoog en behoort 'n antwoord te verskaf op die vraag oor watter basiese vaardighede en bevoegdhede leerders moet verkry om genoegsaam aktief te raak in die kennis- en inligtingsgemeenskap (Karagiannis *et al.* 2001:5). Fraser-Moleketi (2007:10) is van mening dat, indien hierdie strategieë eers geïmplementeer is, dit die regering se diensleweringbenadering sal verbeter as die mees moderne tegnologiese infrastrukture aan die mense beskikbaar gestel word. Twee faktore moet egter in ag geneem word om voordeel hieruit te trek, te wete beskikbaarheid en aanvaarbaarheid. Indien hierdie aspekte nie aangespreek word nie, kan die gebruik van inligtingstegnologie 'n bate word wat die bestaande belange van sommige mense dien, terwyl ander dit as dwang sal ervaar (Jaeger *et al.* 2004:94).

Dit is derhalwe belangrik dat diegene wat die verantwoordelikheid neem om opleiding en onderrig vir staatsdiensamptenare te verskaf hul programme aanpas om die nuwe aanvraag en realiteite te reflekteer wat diegene mee te kampe het wat tans die openbare sektor lei en dit in die toekoms sal lei. Dit sal verseker dat openbare administrasie en bestuursteorie relevant is in soverre dit veranderinge wat deur globale mededingendheid gegenereer word betref.

SAMEVATTING

Uit die bespreking kan afgelei word dat die uitdagings wat globalisering aan die openbare sektor bied toenemend kompleks is en dat, ten einde hierdie knelpunte aan te spreek, nuwe bestuurstrukture en -praktyke ingestel moet word. Ten einde by hierdie veranderende omstandighede aan te pas, is dit duidelik dat die opleiding van staatsdiensamptenare 'n meganisme is wat, indien dit korrek gebruik word, sigbare verandering in die prestasie van die staatsdiens kan bring.

Van instellings wat onderriggeleenthede aan staatsdiensamptenare verskaf, sal verwag word om die integrasie van kennis (inligting, konsepte, teorieë en metodologieë) saam met die kundigheid (tegnies, bestuur en leierskap) en waardes op 'n deelnemende en reflekerende wyse in die leerderspraktyk te fasiliteer, terwyl die behoeftes en gehalte van die programme wat aangebied word ook in ag geneem word. Nasorgprogramme behoort by hierdie opleidingsprogramme gevoeg te word om te bepaal of die opleidingbehoefte-analise behoorlik uitgevoer is; of die verskaffers van die opleiding in staat was om die opleiding te gee en om korrektiewe aksies in te stel. Daar is verder aangevoer dat opleidingsprogramme in openbare administrasie en bestuur ook moet fokus op die aanvaarding en ontginning van IT&T-toepassings en -dienste om staatsamptenare in staat te stel om die mees moderne inligting aan landsburgers bekend te stel, sowel as om self globaal mededingend te wees.

BIBLIOGRAFIE

- Barr, R. B. & Tagg, J. 1995. From teaching to learning: a new paradigm for undergraduate education. *Change: the Magazine of Higher Education*, 27(6): 12-25.
- Bekker, J. C. O. 2003. *Report on policy formulation for youth development in Mangaung*. Ongepubliseerde verslag: Bloemfontein Plaaslike Regering.
- Department of Public Service and Administration. 2006. *Human Resource Development Strategy for the public service*. Beskikbaar by www.dpsa.gov.za.
- Farazmand, A. & Pinkowski, J. 2007. *Handbook of globalization, governance, and public administration*. New York: Taylor & Francis.
- Fraser-Moleketi, G. J. 2007. *Budget Vote*: Department of Public Service and Administration. Pretoria: Government Printers.
- Grobler, P.A., Warnich, S., Carrell, M.R., Elbert, N.F. & Hatfield, R.D. 2006. *Human Resource Management in South Africa*. 3rd edition. South Africa: Thomson Publishers.
- HEQC (Higher Education Quality Committee) 2004. *Framework for Institutional Audits*. Pretoria. Ministry of Education.
- Jabba, J. G. 2007. *Global competitiveness and public administration: implications for education and training*. Invitation letter by Rapporteur General, Joint IIAS/IASIA conference, July 9-14, Abu Dhabi, United Arab Emirates.
- Jaeger, P. T. & Thompson, K. M. 2004. Social information behaviour and the democratic process: information poverty, normative behaviour and electronic government in the United States. *Library and Information Science Research*, 26 (1): 94-107.
- Jinabhai, D. C. 2005. New challenges for South African development and training – linkages to empirical research. *Public Personnel Management*, 34(1): 85-101.
- Karagiannis, G. & Pehlivanidis, H. 2001. *From C-learning to E-learning*. Voordrag gelewer tydens die International IIAS Conference, Athene, Griekeland, 9-13 Julie.
- Kiann, G. 2007. *Building character: Strengthening the heart of good leadership*. Danvers: John Wiley & Sons.
- Kroukamp, H. J. 2000. Successes and failures of globalisation efforts in the South African public sector. *Journal of Public Administration*, 35(4): 261-278.
- Kroukamp, H. J. 2002. Skills training: a prerequisite for the changing position and status of civil servants in South Africa. *Journal of Public Administration*, 37(4): 453-474.
- Kroukamp, H. J. 2004. Life-long learning: a tool to combat poverty and inequality in South Africa. *Politeia*, 23(2): 22-34.
- Kroukamp, H. J. 2006. Local economic development: contributor towards poverty alleviation? *Journal of New Generation Sciences*, 4(2): 22-33.
- Kuye, J. 2001. The state of research and scholarship in public administration: strategic leadership and governance parameters impacting on basic and applied research for the 21st century. Professorale intreerede, Universiteit van Pretoria, Pretoria.
- Latib, S. & Semela, K. 2004. Knowledge leadership. *Service Delivery Review*. 3(2): 64-65.
- Mbeki, T. 2007. *State of the Nation Address*. Parliament: Cape Town.
- Monteiro, J. O. 2003. *Civil service restructuring in developing countries. Leadership and social transformation in the public sector: moving from challenges to solutions*. New York: United Nations Publisher.
- PSC (Public Service Commission). 2008. *State of the Public Service Report*. Pretoria: Government Printers.
- Smith G. S. 2003. *New challenges for high-level leadership training in public management and governance in a globalizing world. Leadership and social transformation in the public sector: moving from challenges to solutions*. New York: United Nations Publisher.
- Swanepoel, B. J., Erasmus, B. J. & Schenk, H. W. 2008. *South African human resource management: theory and practice*. 4th ed. Lansdowne: Juta.
- Tiihonen, S. (ed.) 2003. *The history of corruption in central government*. Amsterdam: IOS Press.
- Wessels, J. S. 2002. Globalisation and international compatibility – a challenge to learning within the context of application. Ongepubliseerde voordrag, Universiteit van Suid-Afrika.

- Wessels, J. S. 2003. *Public administration research ... a South African masquerade*. Beskikbaar by <http://www.patnet2003.alaska.edu>.
- Wessels, J. S. 2005. The challenge of knowledge production by researchers in public administration, a South African perspective. *South African Journal of Higher Education*, 19(Special edition): 1499-1515.
- Wright, B. E., Manigault, L. J. & Black, T. R. 2004. Quantitative research in public administration: An assessment of journal publications. *Administration and Society*, 35(6): 747-764.