

## Die sogenaamde gaping tussen getuienis en beleid: Die geval van die De Lange-verslag<sup>1</sup>

The so-called “evidence-policy gap”: The case of the De Lange report

**JS WESSELS EN JC PAUW**

Departement Publieke Administrasie en Bestuur

Universiteit van Suid-Afrika

Pretoria

E-pos: wessejs@unisa.ac.za

E-pos: koos.kerneels.makpou@gmail.com



Kobus Wessels



Koos Pauw

*History is full of ‘accidents and conjunctures and curious juxtapositions of events’ and it demonstrates to us the ‘complexity of human change and the unpredictable character of the ultimate consequences of any given act or decision of men.*

Butterfield soos aangehaal deur Feyrerabend (2010:1)

<p><b>JS (KOBUS) WESSELS</b> (DPhil, Universiteit van Pretoria) is ’n navorsingsprofessor in Publieke Administrasie aan Unisa. Sy navorsing fokus op betekenisvolle kennis in Publieke Administrasie. Hy is mederedakteur van en bydraer tot verskeie vakkundige boeke, outeur en mede-outeur van meer as 40 portuurbeoordeelde bydraes, asook verskeie ander publikasies en verslae.</p>	<p><b>JS (KOBUS) WESSELS</b> (DPhil, University of Pretoria) is a research professor in Public Administration at Unisa. His research focuses on meaningful knowledge in Public Administration. He is co-editor of and contributor to several scholarly books, and has authored and co-authored more than 40 peer-reviewed contributions as well as several other publications and reports.</p>
<p><b>JC (KOOS) PAUW</b> is ’n buitengewone professor in Publieke Administrasie aan Unisa. Hy promoveer by die Randse Afrikaanse Universiteit in die Filosofie onder professor PGW du Plessis op grond van ’n proefskrif, “Die filosofie en die bewerking van kontekste”. Ná ongeveer 15 jaar as dosent word hy staatsamptenaar in 1985. By die Kempton Park-onderhandelinge, wat tot die 1993-Grondwet sou lei, het hy as amptenaar van die regering bygedra tot die skryf van die taalklausule. In 1995 word hy dosent aan Unisa.</p>	<p><b>JC (KOOS) PAUW</b> is a professor extraordinaire in Public Administration at Unisa. He received his doctorate at the Rand Afrikaans University, under supervision of Professor PGW du Plessis, on account of a thesis dealing with the epistemology of philosophy. After 15 years as a lecturer, he joined the civil service in 1985. At the constitutional negotiations at Kempton Park, which led to the 1993 Constitution, he was co-author of the language clause in his capacity as a government official. He became a lecturer at Unisa in 1995.</p>

<sup>1</sup> Dankie aan Johan Beckmann, Huw Davies, Professor Pieter de Lange, mnr JF Steyn, Danie van den Berg, Christa van Zyl, Roe Venter, Jo Muller en die keurders vir hulle bydrae. ’n Spesiale dank aan Jan Bosman en die Afrikanerbond vir toegang tot hul argief.

**ABSTRACT*****The so-called “evidence-policy gap”: The case of the De Lange report***

*This article throws light on the literature about the evidence-policy gap in evidence-based or, as we are going to call it, research-informed policy following on the study of a classic case in South Africa, namely the so-called De Lange report on the provision of education in the RSA. The question is: to what extent did the said report serve as a basis for subsequent policy of the government of the day regarding education, and what was the role of the principal-agent relationship in this?*

*An ongoing theme in the literature regarding research-informed policy (evidence-based policymaking) is the apparent inability of academics to influence policy with the results of their research. An investigation of the De Lange report therefore promises to supplement or refute elements of the literature. At the same time, this report comes from a period in the South African history when it foreshadowed the great changes, which would come a decade later in a striking manner; and which might even have partially initiated these changes. Our article may therefore also have intrinsic historiographic value.*

*The article starts with a short overview of the literature, which is followed by an exposition of what we understand by the case study approach. After that, we discuss the origin, historical context, role players, course, results and outcome of the HSRC investigation into education. In searching for answers regarding the question about the extent to which the De Lange report gave direction to subsequent policy regarding education, we ask the following questions:*

- *To what degree did the specific nature and intensity of interaction between members of the HSRC investigation and the policymakers determine the influence of the De Lange report on government policy?*
- *To what degree did the spirit of the times and divergent policy agendas hamper or promote the acceptance of the recommendations in the De Lange report?*

*The question regarding the influence of the specific nature and intensity of interaction between the HSRC role-players and the policymakers in government policy is guided by the literature about research-based policymaking. The preponderance of studies on this topic focuses on the interaction and supposed distance between policy advisers (researchers) and policymakers as explanation for the degree to which researchers succeed in convincing policymakers of the value of the research results. Although the nature of the interest groups within our case study corresponds to a large degree with what is described in the literature, this case shows a distinct overlap of interests between the interest groups which narrowed the “theoretical” gap between them in practice. There was in this case therefore no mention of a gap, which had to be bridged to convince the principal of the value of research. The literature regarding the distance between policy advisers and policymakers therefore does not explain this particular case.*

*In order to promote the awareness and acceptance of the results and suggestions, the research team launched a comprehensive communication campaign, even before the official publication of the report. Probably as a result of its scientific integrity, the report could withstand the test of robust discussion and investigation. No conclusive evidence could be found that this campaign substantially strengthened the influence of the research report on the subsequent policy.*

*It seems from the literature that strong divergent ideas, policy agendas, and political ideologies and interest groups could also influence the official reception of research-informed evidence. Hence, the question regarding the influence of the spirit of the times and divergent policy agendas on the acceptance of the suggestions in the De Lange report for policy. The*

*interim education working party appointed by the government following the release of the De Lange report played a decisive role in preparing the research evidence for reception by government. This task team drafted a report, which translated the research report politically, before the official policy of government was published as a White Paper.*

*This study shows that where the political principal was a senior person within the context of the Afrikaner Broederbond as well as the scientific community, he was relatively junior within the caucus and cabinet of the governing party, with the resulting limited personal influence. This, together with other issues, which at the time created an unfavourable party political climate for the principal, explain in part the time lapse between the submission of the De Lange report to the Minister in July 1981 and the introduction of the eventual policy in November 1983. These events, which influenced the period and extent of integration of the scientifically grounded recommendations in government policy and even legislation, confirm the doctrine of limited rationality in terms of policymaking.*

*With its account of the HSRC investigation into education in South Africa, this article contributes to the use of the case study as approach to policy studies. Faithful to the nature of a case study, the article contributes to a context-rich description of the HSRC investigation into education as a case of research-backed policy. It is a distinctive case of how research results influence government policy. The extent and period of the influence between researchers and policymakers could clearly not be explained by means of the supposed gap between researchers and policymakers. The degree to which this research report did influence government policy also cannot be attributed to the appropriateness and validity of the scientific results. This study showed that the influence of the report on government policy could probably be attributed to the degree to which the integrity of the process could overcome the multiple party political obstacles within the specific historical context. The steady, fragmented, although sustained implementation of the results of the HSRC investigation into education in South Africa, is indeed a distinctive case which falls outside of the scope of the generally held theoretical views regarding research-backed policymaking.*

**KEYWORDS:** evidence-based policymaking; evidence-policy gap; policy studies; principal-agent relationship; reception; De Lange report; evidence; provision of education; Human Sciences Research Council; Afrikaner-Broederbond; F W de Klerk; Gerrit Viljoen

**TREFWOORDE:** navorsingsgesteunde beleid; getuienis-beleidgaping; beleidstudies; prinsipaal-agentverhouding; resepsie; De Lange-verslag; getuienis; onderwysvoorsiening; Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing; Afrikaner-Broederbond; F W de Klerk; Gerrit Viljoen

### **OPSOMMING**

Hierdie artikel belig die literatuur oor die gaping tussen wetenskaplike getuienis en beleid binne die konteks van bewysgebaseerde of, soos ons dit gaan noem, navorsingsgesteunde beleid vanuit die studie van 'n klassieke geval in Suid-Afrika, naamlik die sogenaamde De Lange-verslag na die onderwys van 1981. Ons vrae is: tot watter mate het die betrokke verslag wel gedien as grondslag vir die opdraggewer, naamlik die regering van die dag, se daaropvolgende beleid oor onderwys, en hoe kan die verhouding tussen die opdraggewer en agent verstaan word? Die De Lange-verslag en die daaropvolgende prosesse van beleidsformulering word in hierdie artikel gebruik as 'n geval om die diskoers oor navorsingsgesteunde beleid te beoordeel. Die verslag wat in 1981 verskyn het, is ons fokus. Ons ontleding van hierdie dokument is aangevul met

insigte vanuit sekondêre bronne wat oor die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing (RGN)-ondersoek na die onderwys gepubliseer is, asook deur persoonlike onderhoude en argiefwerk met rolspelers vanuit daardie tyd. Hierdie artikel lewer 'n tweërlei bydrae, naamlik tot die geskiedenis van navorsingsgesteunde beleidmaking in Suid-Afrika, en tot die sogenaamde gaping tussen twee gemeenskappe (navorsers en beleidmakers) as verklaring vir die beperkte invloed van navorsing op beleid. Die studie het bevind dat die mate waartoe die RGN-ondersoek na die onderwys wel regeringsbeleid beïnvloed het, 'n direkte gevolg was van die mate waartoe dit die veelvoud van partypolitiese hindernisse en navorsers-beleidmaker kompleksiteite kon oorkom. Dit is inderdaad 'n eiesoortige geval wat buite die bestek van die algemeen geldende teoretiese beskouings oor navorsingsgesteunde beleidmaking val.

## 1. INLEIDING

Hierdie artikel belig die literatuur oor die sogenaamde gaping tussen wetenskaplike getuienis en beleid binne die konteks van bewysgebaseerde of, soos ons dit gaan noem, navorsingsgesteunde beleid ("evidence/research-based policy") na aanleiding van 'n studie van 'n klassieke geval in Suid-Afrika, naamlik die sogenaamde De Lange-verslag na die onderwys van 1981: *Onderwysvoorsiening in die RSA* (Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing [RGN] 1981), soms genoem die "RGN-ondersoek na die Onderwys".<sup>2</sup> In die memorandum aan die Regering vooraan die hoofverslag van die De Lange-verslag (hierna die "Hoofverslag") skryf die President van die RGN, dr. J G Garbers: "Ek vertrou dat hierdie ondersoek en die aanbevelings wat gemaak word, die nodige *basis* sal kan verskaf vir komende *besluitneming* oor die onderwys" (ons klem). Later moes dr. Garbers erken dat "daar tussen 'n navorsingsbevinding en aanbeveling en die uiteindelijke implementering daarvan 'n baie ingewikkelde proses verloop. Nooit verloop hierdie proses eenduidig nie" (Garbers 1984:5). Die voor die hand liggende vrae is dus: tot watter mate het die betrokke verslag wel gedien as grondslag vir die opdraggewer, naamlik die regering van die dag, se daaropvolgende beleid oor onderwys, en hoe kan die verhouding tussen die opdraggewer en agent verstaan word?

Hierdie vraag sluit direk aan by die Publieke Administrasie-literatuur oor navorsingsgesteunde beleidsformulering wat oor die afgelope paar dekades 'n redelike omvang bereik het. 'n Deurlopende tema in die literatuur is die oënskynlike onvermoë van akademië om beleid te beïnvloed met hulle navorsingsresultate (Head, Ferguson, Cherney & Boreham 2014; Banks 2016; Cairney 2016a:129). Hierna word verwys as die "evidence-policy gap". Een van die verklarings wat dikwels vir hierdie onvermoë aangebied word, is die veronderstelde gaping tussen navorsers en beleidmakers (Smith 2013:384; Cairney, Oliver & Wellstead 2016:399-402). Behalwe vir die twee Suid-Afrikaanse bydraes deur Cloete (2009, 2017) gaan die literatuur mank aan getuienis in die vorm van Suid-Afrikaanse gevallestudies van navorsingsgesteunde beleidsformulering.

'n Ondersoek na die De Lange-verslag beloof dus om dit wat reeds oor hierdie gaping geskryf is, aan te vul of te weerlê. Terselfdertyd kom hierdie verslag uit 'n wenteltydperk van die Suid-Afrikaanse geskiedenis waarin dit die groot veranderinge wat 'n dekade later sou

---

<sup>2</sup> In 1991 verskyn daar 'n verslag van die RGN deur C van Zyl: *The De Lange report: ten years on – an investigation into the extent of the implementation of the 1981 HSRC Investigation into Education*. In die voorwoord tot hierdie publikasie dui die navorsingsleier, De Lange, self aan dat dit gesien kan word as 'n gevallestudie oor navorsingsimplementering: "much could be learned about the nature of research implementation by means of such a case study" (Van Zyl 1991:ix).

uitspeel op 'n treffende manier voorafgeskadu en selfs gedeeltelik aan die gang gesit het. Ons artikel kan dus ook intrinsieke historiografiese waarde hê aangesien die De Lange-verslag moontlik in die algemene geskiedskrywing verwaarloos is.<sup>3</sup> Ons begin met 'n kort oorsig oor aspekte van die literatuur. Dit word gevolg deur 'n kort uiteensetting van hoe ons die betrokke gevallestudie aangepak het. Daarna word die ontstaan, historiese verband, rolspelers, verloop, resultate, resepsie en afloop van die RGN-onderzoek na die onderwys bespreek. Die verhaal oor die RGN-onderzoek na die onderwys word dan op sy beurt gebruik om 'n bydrae tot die literatuur te maak en sekere gapinge aan te vul of aanpassings aan te moedig.

## 2. WOORDKEUSE EN 'N TEORETIESE PERSPEKTIEF

In Engels is die algemeenste verwysing na “evidence-based policymaking” (Wyatt 2002:13; Edwards 2005; Head 2008, 2013; Rhodes 2015; Cairney 2016b), “research-based” beleidsadvies (Elliott & Popay 2000:463; Lomas & Brown 2009:903; Banks 2016:33), en “evidence-informed policymaking” (Parsons 2002; Wyatt 2002; Lomas & Brown 2009; Dicks et al. 2014; Cairney 2016a; Head 2016; Shergold 2016; Cloete 2017). Hoewel die terme as sinonieme gebruik word, stem ons saam met Lomas en Brown (2009:905) dat die genoemde beleidsadvies eerder 'n geval van inlig is as van baseer. Gevolglik gebruik ons in hierdie artikel die woord “gesteun” (met die bedoeling dat beleidmakers ingelig word deur getuienis oor 'n saak te lei) in plaas van “baseer”, ten spyte van die voorkeur wat in die Afrikaanstalige bronne aan “baseer” gegee word. In die diskoers van die RGN self oor hulle verslag, word daar van die “implementering” van navorsing gepraat (Garbers 1984; Van Zyl 1991).

Dit blyk voorts dat daar in Afrikaans twee terme vir die Engelse “evidence” gebruik word, naamlik “bewys” en “getuienis”. So word daar verwys na bewysgebaseerde gesondheidsorg (Universiteit van Stellenbosch [US] 2012:55; FGGW Bemaking & Kommunikasie 2016; Young 2017), geneeskunde (Universiteit van Pretoria 2016), onderwys (Barnard 2015), afrigting (Veldblom 2009), en beleid (Jules-Macquet 2016). Ander outeurs verwys weer na getuienisgebaseerde evaluering (US 2016:6), oplossings (Noordwes-Universiteit 2015), besluitneming of beleidsverbetering (US 2012:32; Wes-Kaapse Regering 2015:25). Waar die woord “bewys” oorwegend binne die mediese verband, soos hierbo, gebruik word en dikwels na die resultate van eksperimentele of kwasi-eksperimentele ewekansig gekontroleerde studies verwys (Cairney 2016a:52-53, 73-75; Cloete 2017:110), is dit nog nie bewyse in die streng sin van die woord nie. Daarom verkies ons om in hierdie artikel die woorddeel “gesteunde” te gebruik.

Die verskynsel waaroor dit hier gaan, neem verskillende vorme aan. Daar is 'n spektrum tussen beleid wat sogenaamd deur empiriese getuienis “bewys” word, aan die een kant, en beleid wat gesteun word deur die werk wat deur vakkundiges en/of navorsingsinstellings as navorsing (wat metanavorsing kan wees) aangebied word, aan die ander kant. Die De Lange-verslag wat ons hier bespreek, val aan laasgenoemde kant van die spektrum. Gevolglik gebruik ons in die res van die artikel die term “navorsingsgesteunde beleid”.

Dit blyk uit die omvangryke Publieke Administrasie-literatuur oor navorsingsgesteunde beleid dat die mate waarin navorsing beleid beïnvloed, 'n deurlopende vraagstuk bly (Marston & Watts 2003; Head 2008, 2016; Banks 2009, 2016; Cloete 2009, 2017; Bax, De Jong &

<sup>3</sup> Giliomee ignoreer byvoorbeeld die Onderzoek in sy boek *Die Laaste Afrikanerleiers – 'n Opperste toets van mag*, terwyl ongeveer 17 bladsye aan die Wiehahn-kommissie en sy konteks gewy word (Giliomee 2012:151-168). Hierteenoor het Davenport (1988:459-460) wel kortliks aandag aan die verslag gegee.

Koppenjan 2010; Stanhope & Dunn 2011; Schorr, Farrow & Sparrow 2014; Watts 2014; Newman, Cherney & Head 2016; Cairney 2016a, 2016b; Cairney, Oliver & Wellstead 2016). Een van die oudste verklarings wat binne Beleidstudies gebruik word, is die sogenaamde twee-gemeenskappe-teorie waarvolgens die mate waarin navorsing beleid beïnvloed bepaal word deur die aard en grootte van die gaping tussen navorsers en beleidmakers (Caplan 1979:460). Ten spyte van sterk kritiek teen hierdie teorie deur onder meer Wingens (1990), word hierdie teorie steeds algemeen as 'n werkbare verklaring gebruik (Edwards 2005; Richardson 2013; Cairney et al. 2016; Arinder 2016). Gevolglik dien hierdie teoretiese perspektief as vertrekpunt vir ons poging om sin te maak van die mate waartoe die De Lange-verslag wel leiding verskaf het aan die daaropvolgende beleid oor onderwys. Ons het onself die onderstaande vrae afgepra:

- Tot watter mate het die spesifieke aard en intensiteit van interaksie (kyk in dié verband na Cairney et al. 2016:400) tussen die RGN-onderzoekspan en die beleidmakers die invloed van die De Lange-verslag op regeringsbeleid bepaal?
- Tot watter mate het die tydsgees, uiteenlopende beleidsagendas en dus ander rolspelers as die RGN en die regering-van-die-dag die aanvaarding van die aanbevelings in die De Lange-verslag vir beleid belemmer of bevorder?

Die De Lange-verslag en die daaropvolgende prosesse van beleidsformulering is na ons oordeel 'n ideale geval om die geldigheid van die begrip *navorsingbeleidgaping* binne die diskoers oor navorsingsgesteunde beleid te beoordeel. 'n Belangrike faktor by die keuse en ontleding van die geval is die geval se konteks (kyk in dié verband Cairney 2016b:29). Ons glo dat dit juis die uniekheid van hierdie verband is wat dit moontlik maak om deur middel van ryk beskrywings van die gebeure sin daarvan te maak.

Ten einde 'n diepgaande en genuanseerde ondersoek van die verskynsel binne die spesifieke verband waarin dit plaasgevind het, te doen, het ons die enkelgeval-navorsingsontwerp (Mnculwane & Wissink 2014:99; Yin 2009:47; Zongozzi & Wessels 2016:219-221) gebruik vir 'n ryk en omvattende historiese beskrywing van die geval. Gedagtig daaraan dat die De Lange-verslag reeds in 1981 verskyn het, het ons hoofsaaklik 'n hermeneutiese ontleding van primêre tekste (gepubliseerde ondersoekverslae, beleidsdokumente asook argiefstukke van die Afrikaner-Broederbond) gedoen. Die ontleding van hierdie dokumente is aangevul en toegelig deur enkele persoonlike onderhoude met rolspelers en kenners uit daardie tyd. Voorts is ons ontleding en interpretasie van die gebeure versterk met insigte uit sekondêre bronne oor die RGN-onderzoek na die onderwys sowel as algemene historiese werk oor die periode.

### 3. RGN-ONDERSOEK NA DIE ONDERWYS

Met inagneming van die klem wat Yin (2013:321) op die historiese en werklikheidsverband van 'n gevallestudie plaas, is 'n begrip vir die historiese verband, die aard en belange van die rolspelers, die verloop van die ondersoek, asook die omvang en inhoud van die daaropvolgende verslag van wesenlike belang vir 'n begrip van die moontlike invloed van die RGN-onderzoek na die onderwys op daaropvolgende onderwysbeleid. In vereenselwiging met Flyvbjerg (2006:224) se beskouing oor die waarde van konteksryke kennis, begin ons met 'n bespreking van die historiese verband van hierdie geval.

### 3.1 Historiese verband

Die Nasionale Party-regering het in 1980 die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing (RGN) aangestel om 'n omvattende ondersoek na die onderwys in Suid-Afrika te doen. Die opdrag is op 25 Junie 1980 gegee volgens die adres (dekbrieff) aan die Eerste Minister, P. W. Botha, en sy kabinet vooraan die *Verslag van die Hoofkomitee van die RGN-ondersoek na die Onderwys: Onderwysvoorsiening in die RSA* van 1981 (RGN 1981). Die opdrag word gegee in die tydperk tussen die landswye algemene opstande begin deur leerders (“students”) in 1976 in Soweto teen pogings om Afrikaans as onderrigtaal in die Swart Onderwys af te dwing, en die aanvaarding van die 1983-Grondwet (Republiek van Suid-Afrika [RSA] 1983a). Die Sowetopstande volg kort nadat die koloniale heerskappy in Mosambiek (op 25 Junie 1975) en Angola (op 11 November 1975) formeel tot 'n einde gekom het en in 'n tyd toe Suid-Afrika se bestuur van Suidwes-Afrika in die gedrang gekom het. 1980 is ook die jaar waarin ZANU-PF in Zimbabwe aan bewind kom.

In Suid-Afrika is die verslag van die Kommissie van Onderzoek na Aangeleenthede rakende die Kleurlingbevolkingsgroep (die sogenaamde Erika Theron Kommissie) op 18 Junie 1976 in die Volksraad ter tafel gelê (Theron & Du Toit 1977:4). Voorts het die regerende Nasionale Party in 1977 besluit om drie afsonderlike wetgewers vir wit, bruin en Indiërgroepe in te stel.<sup>4</sup> In dieselfde tydperk is die sogenaamde Riekert- en Wiehahn-kommissies werksaam, en lei tot die liberalisering van instromingsbeheer en arbeidswetgewing (De Clercq 1979).<sup>5</sup> Die 1983-Grondwet (RSA 1983a) het nasionale Suid-Afrikaanse stemreg uitgebrei<sup>6</sup> na “Indiërs” en “Kleurlinge”<sup>7</sup> en was 'n erkenning dat die vanselfsprekende aanvaarding van Blanke senioriteit en die mag wat daarop gebaseer was, iets van die verlede was. Die feit dat die algemene opstande teen die Nasionale Party-regime in 1976 in die skole begin het en die besef van jong Swartes ('n tweede geslag van die *young lions*<sup>8</sup>) se hoë rewolusionêre potensiaal het die onderwys in dié tyd van baie meer as net sektorale belang gemaak.

'n Verdere faktor wat volgens ons bronne die regering genoop het om radikaal na die onderwysstelsel te kyk, het te doen gehad met tekorte aan opgeleide tegnici (Van den Berg 2018). Voldoende getalle tegnici is nie in dié tyd in Suid-Afrika opgelei nie en dit het veral vir Swart jongmense gegeld: “Career education, in fact, never materialized in Black schools,

<sup>4</sup> Kyk vir 'n meer uitgebreide bespreking na Giliomee (2004:557–558)

<sup>5</sup> Die aanvaarding van sommige voorstelle van hierdie twee kommissies – maar ook van die RGN-ondersoek na die onderwys – kan op verskillende maniere verstaan word. As 'n mens die Afrikaner-regering wil demoniseer, was dit gevalle van repressiewe toleransie (sien byvoorbeeld Marsh 1982); insgelyks is dit van regs as “boedel oorgee” geïnterpreteer. Die aanvaarding van die aanbevelings van die RGN-ondersoek na die Onderwys sou die regering morele hoë grond laat wen het met die oog op onderhandelinge in die toekoms. Stone (2014) skryf: “Daarom was die ANC dan ook bevrees dat sou die regering vriendeliker en toeskietliker word, dit die Alliansie se magsbasis sou ondermyn” (2014:68). Ons is daarvan oortuig dat die RGN-ondersoek na die onderwys 'n uiting was van links bewegende tendense binne Afrikaner-nasionalisme.

<sup>6</sup> Die voorstelle vir die bestel wat deur hierdie Grondwet gereël is in kombinasie met die uitkoms van die drie genoemde ondersoeke en ander liberale tendense in die regering, het gelei tot die stigting van die Konserwatiewe Party op 20 Maart 1982, regs van die Nasionale Party.

<sup>7</sup> Aanhalingsstekens word gebruik omdat hierdie twee groepe nie etniese groeperinge was nie. Hulle is dit vandag ook nie, alhoewel die terme voortleef op vele vorms wat 'n mens moet invul. Vandag word die kategorieë gebruik om Blankes uit te sluit – dit terloops.

<sup>8</sup> Sien die hoofstuk “The young lions – South African children and youth in political struggle” (Liddell, Kemp & Moema 1994).

and it became one of the main causes of the 1976 Soweto riots. Black leaders termed the overly academic education their children were receiving as ‘irrelevant education’” (Van den Berg 1996:12). Die onluste het die gety al hoe meer teen die Regering gedraai. Die advertensies wat in oorsese publikasies geplaas is om tegnici na Suid-Afrika te lok, is in meer as een Europese land gestop met nadelige gevolge vir die Suid-Afrikaanse industrie (Van den Berg 2018). Ons vermoed, op grond van die inligting deur ons bron verskaf (Van den Berg 2018), dat die Regering deur top industrialiste genader is om binne hierdie konteks die onderwys te hervorm, en dat dit ’n belangrike inset sowel in die formulering van die opdrag as die uitvoering daarvan kon gewees het. Dit strook met analyses deur links-radikales dat die ondersoek gedien het om die kapitalisme in Suid-Afrika te versterk (sien byvoorbeeld Chisholm 1983; Collins & Gillespie 1984).

Die onderwys was ook ’n terrein waar die groot ongelykhede in Suid-Afrika duidelik sigbaar was. Dit blyk, byvoorbeeld, uit die verskille in die destydse kwalifikasies van swart en wit onderwysers wat vandag byna ongelooflik klink (sien tabel 3.4 in die Hoofverslag, RGN 1981:62). “Die jaar 1980 is ook deur aanhoudende ontwrigting van onderwys in swart skole gekenmerk” (Stals 1998:539). Terselfdertyd is die regering gekonfronteer met sterk eise ten opsigte van salarisse van die kant van die Blanke georganiseerde onderwysprofessie (Garbers 1984:6). Die Nasionale Party-regering het besef dat onderwyservorming sowel ’n morele plig as ’n oorlewingstrategie was. Daarom was die aanstelling van die Administrateur-Generaal van Suidwes-Afrika, dr. Gerrit Viljoen, as die Suid-Afrikaanse Minister van Onderwys op 26 Augustus 1980 van besondere belang.

Hierdie energieke en briljante man<sup>9</sup> het hierdeur die prinsipaal en dus polities verantwoordelik in die Kabinet vir die RGN-ondersoek na die Onderwys geword. Alhoewel dr. Viljoen op die oog af nie die navorsingsopdrag geformuleer of gelaat formuleer het terwyl mnr. Punt Janson nog Minister van Nasionale Opvoeding was nie, weet ons dat hy deel van ’n netwerk was waarvan een van die nodes hoogs waarskynlik die opdrag geformuleer het.

Die regering se opdrag aan die RGN word hier woordeliks weergegee (sien bladsy 1 van die Hoofverslag (RGN 1981)):

U Raad moet in samewerking met alle belanghebbendes ’n wetenskaplike ondersoek op gekoördineerde grondslag instel en binne 12 maande aanbevelings by die Kabinet doen, oor:

- a) beginselriglyne vir ’n prakties uitvoerbare onderwysbeleid in Suid-Afrika ten einde –
  - i) sy inwoners se potensiaal te laat verwesenlik,
  - ii) die ekonomiese groei van Suid-Afrika te bevorder, en
  - iii) die lewensgehalte van al sy inwoners te verbeter.
- b) die organisasie- en beheerstruktuur en finansiering van die onderwys,
- c) die raadplegings- en besluitnemingsmeganismes in die onderwys,
- d) ’n onderwysinfrastruktuur om te voorsien in die arbeidsmarkbehoefte van Suid-Afrika en die selfverwesenliking van sy inwoners, en
- e) ’n program ter bereiking van ’n gelyke gehalte onderwys vir alle bevolkingsgroepe.

Die ondersoek moet uitgevoer word met inagneming van onder andere die bestaande onderwyssituasie, die bevolkingsamestelling in die Suid-Afrikaanse samelewing en die

---

<sup>9</sup> Hy is onder andere bekend vir die suksesvolle daarstelling en eerste rektor van die Randse Afrikaanse Universiteit in 1967, en as intellektueel van formaat [kyk ook na Giliomee (2004:536-537)].



middele wat binne die totale landshuishouding vir die onderwys beskikbaar gestel kan word. Die ondersoek moet gerig wees op alle vlakke van die onderwys, dit wil sê, pre-primêre, primêre, sekondêre en tersiêre onderwys.

Die bewoording en die intellektuele register van die opdrag dui op 'n skrywer of skrywers op senior vlak in die politiek-administratiewe bestel wie se teks aan die Eerste Minister voorgelê is. Dr. Viljoen was toe besig as Administrateur-Generaal in die destydse Suidwes-Afrika. Ons vermoed op grond van gesprekke in Mei 2018 met prof. Pieter De Lange en dr. Roe Venter (later in hierdie artikel genoem) dat dit die President van die RGN, dr. Johan Garbers kon gewees het. In die lig van die literatuur het hierdie opdrag oor verskeie interessante eienskappe oor navorsingsgesteunde beleid beskik waarop ons later ingaan. Hier is dit nodig om 'n paar politieke aspekte uit te wys. “Suid-Afrika” in die opdrag verwys nie na die Suid-Afrika van vandag nie, maar Suid-Afrika met die uitsondering van die sogenaamde TBV-lande (Transkei, Bophuthatswana en Venda) wat in daardie tyd in die oë van die Suid-Afrikaanse regering as onafhanklike state bestaan het. Dit sluit wel die sogenaamde Nasionale State in, naamlik KwaZulu, KwaNdebele, Gazankulu, Lebowa, KaNgwane, Qua-Qua en die Ciskei wat later daardie jaar onafhanklik verklaar is. Omdat hierdie politieke opset waarskynlik as gegewe beskou is in die lig van wie die opdraggewer was, is daar beswaarlik apartheidstaal en -begrippe in die opdrag. Daar is egter wel sprake van liberale aspekte in die sin dat die idees “potensiaal” en “selfverwesenliking” aan die een kant,<sup>10</sup> en aan die ander kant “ekonomiese groei” en “arbeidsmarkbehoefes” in die opdrag voorkom. (Ons het nie die indruk dat die woord “selfverwesenliking” etnies bedoel was nie, alhoewel so 'n misverstand vir die regering nie noodwendig negatief wat betref kiesersteun sou gewees het nie). In die voorwoord van prof. De Lange kom die frases “openheid” en “geregtigheid in die voorsiening van onderwysgeleenthede” op hulle beurt voor. In die voorwoord gaan dit ook duidelik oor die onderwys van die individu. Die teks van die opdrag adem dus 'n klassiek-liberale gees.

Uit 'n politieke hoek is die laaste item van die opdrag, naamlik dat aanbevelings oor “gelyke gehalte onderwys” gemaak moet word, eintlik die opvallendste. In die lig van die destydse ingrypende rasgebaseerde verskille in finansiering wat in 'n (negatiewe) oorsaaklike verband met onderwysgehalte staan en in dié tyd gestaan het, en in die lig van die feit dat daar eers met verloop van tyd van gelyke onderwysfinansiering verwag kon word om gelyke gehalte te bewerkstellig, was hierdie item baie ambisieus in ag genome die historiese verband. Die ingrypende aard van hierdie aspek sou in 1980 nie die aandag van al die lede van die kabinet, met inbegrip van dr. Andries Treurnicht en dr. Ferdi Hartzenberg, ontsnap het nie.<sup>11</sup> 'n Mens kan jou dus indink dat dr. Gerrit Viljoen, wat 'n nuwe aanstelling in die Kabinet en boonop 'n groentjie in die Nasionale Party-koukus was, deur die bestuur van die navorsingsprojek sy eie politieke posisie op los skroewe kon gebring het; ook in die lig van die feit dat dr. Treurnicht sy provinsiale leier in die Nasionale Party was.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Hierdie twee begrippe dui op die potensiaal van die individu en was 'n belangrike aspek van dr. Garbers se filosofie as opvoedkundeprofessor by RAU, in teenstelling met meer konserwatiewe beskouings van sommige ander Afrikaanse opvoedkundiges van daardie tyd (Van Zyl 2018).

<sup>11</sup> Leiers van die te stigte Konserwatiewe Party – minder as twee jaar later.

<sup>12</sup> Senioriteit het beslis 'n rol in Nasionale Party-kabinette gespeel. Dit word afgelei uit persoonlike waarnemings deur een van die skrywers in sy interaksie as amptenaar met lede van die daaropvolgende kabinet onder president De Klerk.

### 3.2 Rolspelers

Die belangrikste rolspelers in die Onderzoek na die Onderwys was die Minister van Nasionale Opvoeding (Gerrit Viljoen), die President van die RGN (Johan Garbers) en die leier van die ondersoek (Pieter de Lange).<sup>13</sup> Al drie was voorheen kollegas by die Randse Afrikaanse Universiteit (RAU), wat in Februarie 1966 sy eerste studente geregistreer het met dr. Viljoen as rektor. Dr. Viljoen was voorsitter van die Afrikaner-Broederbond (AB) van 1974 tot 1980. Prof. Pieter de Lange het hierdie posisie beklee van 1984 tot 1994. Dr. Garbers was dekaan van Opvoedkunde by RAU en prof. De Lange het hierdie pos na hom beklee. 'n Mens sou dus kon praat van die "RAU-Broederbond-triumviraat". Op sy minste was dit 'n netwerk. In hierdie stadium is dit van belang omdat die waarskynlikheid van oorleg binne hierdie netwerk by die opstel van die navorsingsversoen wat uiteindelik deur die Eerste Minister P W Botha aan die RGN gerig is, baie hoog is. Dit is verder van belang in die lig van die literatuur oor die sogenaamde gaping tussen navorsers en beleidmakers wat op kultuurverskille tussen twee groepe sou berus (Wehrens 2013:24; Cairney, Oliver & Wellstead 2016:400; Cairney 2016b:89, 109, 121) om te beklemtoon dat al drie akademici was. As 'n mens die aanname maak dat minister Viljoen, direk of indirek, die eintlike opdraggewer aan die RGN was, dan was die ondersoek weerskante van die gaping akademies van aard. Ook die amptenaar van die Departement van Nasionale Opvoeding waarna hieronder verwys word, dr. Roe Venter, was 'n oud-akademikus.

Die feit dat die opdrag aan die RGN ook lui dat met "alle belanghebbendes" saamgewerk sou moes word, kan ook dui op 'n bepaalde verligte instelling van die opdraggewer. Hoewel die gedagterigting van "People's Education" veral na die 1976-opstande reeds sterk in onderwyskringe gefigureer het, het dit nie ooglopende verteenwoordiging in die samestelling van die Dagbestuur of Hoofkomitee gehad nie. Die RGN het wel op die Hoofkomitee van ongeveer 30 persone onder andere die volgende betrek: 'n persoon uit die Nasionale State, naamlik prof. A C Nkabinde, die rektor van die Universiteit van Zoeloeland, 'n persoon uit die georganiseerde Swart onderwysersgeledere, naamlik mnr. L M Taunyane (president van die Transvaal United African Teachers Association), dr. R R M Cingo ('n onderwyskenner en inspekteur van skole in die Oranje Vrystaat) en een persoon uit die georganiseerde Kleurling-onderwysersgeledere, naamlik mnr. Franklin Sonn (later deur die Mandela-regering aangewys as Suid-Afrika se ambassadeur in die Verenigde State). Mnr. Taunyane was ook lid van die Dagbestuur van die Hoofkomitee. Mnr. Sonn was voorsitter van die Werkkomitee oor Boukundige Dienste. Verder moet die name genoem word van prof. Richard van der Ross, rektor van die Universiteit van Wes-Kaapland, wat voorsitter van die werkkomitee oor gelyke gehalte onderwys was, en mnr. Michael O'Dowd van Anglo-American.<sup>14</sup> Die formidabele dr. Roe Venter<sup>15</sup> was die verteenwoordiger van dr. Viljoen se departement, die Departement van

<sup>13</sup> Een van die skrywers het al drie hierdie persone goed geken en direk onder hulle gewerk alhoewel hy nie aan die Afrikaner-Broederbond behoort het nie. Hy het tot vandag die hoogste agting vir hulle. Dit is metodologies relevant om dit aan die leser bekend te maak.

<sup>14</sup> Die ideologiese heterogeniteit van hierdie groep mense plaas vraagtekens agter 'n komplotteorie-siening van die De Lange-verslag as sou dit bloot 'n witsmeerdery van die Nasionale Party se beplande nuwe grondwet gewees het.

<sup>15</sup> Dr. Venter was later in sy loopbaan Direkteur-Generaal van die Departement Nasionale Opvoeding, lid en in die post-1994 era Voorsitter van die Staatsdienskommissie. Sien ook die toespraak van president Nelson Mandela by die aftrede van dr. Venter op 3 Oktober 1996 (<http://www.anc.org.za/content/speech-president-nelson-mandela-luncheon-honour-dr-r-venter-former-chairperson-public>)

Nasionale Opvoeding. Hy was waarskynlik ’n invloedryke figuur in die bestuur van die resepsie van die verslag deur die regering. Verder was daar ook ’n redelike balans op die Hoofkomitee tussen Afrikaans- en Engelssprekende Suid-Afrikaners. Slegs een vrou, mej. C C Regnard van die Westerford High School in Kaapstad het op die Hoofkomitee gedien. Drie jaar later is die 1983-grondwet goedgekeur en het die politieke situasie in die land versleg. ’n Mens kan nie help om te wonder of iemand soos mnr. Sonn<sup>16</sup> wel drie jaar later in ’n veranderde politieke klimaat (byvoorbeeld na die stigting van die United Democratic Front in Augustus 1983) op dieselfde wyse aan die projek sou deelgeneem het en sy steun aan die elf beginsels waaroor konsensus bereik is, sou gegee het nie.

Dit sou verder glad nie uniek wees dat die wel en wee van die Ondersoek van besprekings in verskeie forums afhanklik was nie: die AB, die uitvoerende gesag met sy amptenary, die geleedere van die Nasionale Party (NP) soos die parlementêre kookus, en die burgerlike gemeenskap. Soos in enige ontwikkelde samelewing was hierdie instellings gedifferensieerd – die AB en die NP was byvoorbeeld afsonderlike instellings. Hoewel daar oorvleueling van lede was, het die twee instellings afsonderlik gefunksioneer. Dit is bevestig deur ons studie van amptelike AB-dokumentasie. Die rol van die AB in die Ondersoek verdien wel bespreking. Opsommend: dié organisasie was belangrik in klimaatskepping vir die Ondersoek, formeel onbetrokke by die Ondersoek self, en ondergeskik aan die opdraggewer in die resepsie. Wat die skepping van ’n klimaat vir die gee van opdrag betref, het dr. Viljoen as Voorsitter van die AB ’n groot rol gespeel (AB 2/3/112, AB 2/3/116, AB 2/3/17). Stals meld dat die voorsitterskap van dr. Viljoen vir ’n “sterk onderwysgerigtheid” van die Afrikaner-Broederbond se werksaamhede gesorg het (Stals 1998:531). Verder vertel hy dat die Uitvoerende Raad (UR) van die Afrikaner-Broederbond onder Viljoen se leiding reeds in 1975 ’n ontmoeting met mnr. J P van der Spuy, toe die Minister van Nasionale Opvoeding gehad en sekere sake onder sy aandag gebring het: “Die ingrypendste daarvan was sekerlik dat ’n meesterplan vir die onderwys vir alle bevolkingsgroepe noodsaaklik geword het”. Dit was ’n radikale wegbreek van rigoristiese rassesseiding, en “die onvermydelikheid van strukturele veranderinge in onderwysbestuur is aan die minister uitgewys” (Stals 1998:536). In 1978 het die UR ’n komitee aangewys om aandag aan die onderwys in die verwagte nuwe staatkundige bedeling te gee. Dr. Viljoen het by die eerste vergadering die koördinering van die onderwys vir “die verskillende volke” in die land beklemtoon en op die onhoudbare verskille in *per capita* onderwysbesteding gewys. Hierbenewens het die UR, nog steeds volgens Stals op dieselfde plek, aan die einde van 1979 ’n ad hoc-groep saamgestel om ’n voorlegging oor onderwys aan die kommissie van ondersoek na die nuwe staatkundige bedeling te doen. Twee van die lede was De Lange en Garbers. Dit was ’n halwe jaar voor die RGN sy navorsingsversoek ontvang het met al drie lede van die triumviraat op die toneel.

---

<sup>16</sup> Dit is opvallend dat mnr. Sonn se deelname aan die Ondersoek na die Onderwys verswyg word in die laudatio wat op die Presidensie se webwerf verskyn ter ondersteuning van die toekenning deur president Mbeki van The Order of the Baobab in Silver vir “His excellent contribution to education and the course of justice in South Africa” (<http://www.thepresidency.gov.za/national-orders/recipient/franklin-sonn-1939> afgelaai op 2017-10-23). Die laudatio lui onder andere: “Sonn would spend the entirety of his adult life living out this philosophy of fighting for justice, freedom and equality in the face of serious odds from the apartheid establishment.”

### 3.3 Verloop

Van die begin af was die wetenskaplikheid van die Onderzoek hoog op die agenda (Garbers 1984), wat nie uitsluit dat individuele ondersoekers vanuit 'n bepaalde lewensbeskoulike posisie gewerk het nie (kyk in dié verband na Botha 1996:346). Die sfeer van wetenskaplikheid binne die institusionele opset van die RGN is een van die verklarings waarom die Onderzoek, terwyl dit aan die gang was, nie 'n beduidende rol gespeel het in die besprekings van die AB se uitvoerende raad en sy dagbestuur nie.<sup>17</sup> Daar het ook geen opdragte vanuit hierdie vergaderings voor laat 1981 oor die saak uitgegaan nie (sien byvoorbeeld AB 2/3/112, AB 2/3/116, AB 2/3/17). Toe was die Onderzoek afgehandel en het die AB aandag gegee aan die resepsie van die Verslag. Alhoewel daar volgens Stals (1998:539) skakeling tussen komitees van die AB en AB-lede in werkgroepe binne die Onderzoek was, was dit informeel.

Benewens die wetenskaplikheid, is daar 'n hoë prys gestel op koördinerings van mense wat professioneel by die onderwys<sup>18</sup> betrokke was (RGN 1981:2). Die twee Opvoedkunde-professore, De Lange en Garbers, het as praktisyns en as akademici die onderwys as profesie goed geken. Ons vermoed dat hulle 'n uitgebreide netwerk in onderwysgeledere gehad het. Die strewe na koördinerings het daartoe gelei dat die navorsing deur 18 werkkomitees gedoen is (RGN 1981:5, 6). Dié 18 komitees het die opdrag gehad om op makrovlak te werk en nie in detail te verval nie (RGN 1981:6, 7). Hierdie werkkomitees het beteken dat soveel gewillige kundiges as wat prakties moontlik was, deelgeneem het – 'n mens wil amper van 'n “massanavorsingspoging” praat. 'n Persoonlike onderhoud met dr. Christa van Zyl, in 1981 nog 'n junior navorser by die RGN, bevestig dat die RGN, gedagtig aan die beperkte tyd vir die ondersoek, alle beskikbare wetenskaplike hulpbronne en inligting gebruik het (Van Zyl 2018). Uiteindelik is ongeveer 600 persone direk betrek (RGN 1981:8). Nog honderde het op die een of ander manier iets bygedra sodat Van Zyl die oorkoepelende getal op 1 300 stel (Van Zyl 1991:8). Die RGN het ook navorsingsvermoë tot beskikking van die program gestel. Werkkomitees het respektiewelik oor 'n versameling navorsingsprojekte aan die Hoofkomitee gerapporteer. Die Hoofkomitee het, in die woorde van dr. Van Zyl (2018) “probeer om na die waarheid te soek, en by beginsels uit te kom”. Waar die regering die opdraggewer en die RGN die agent was, kan 'n mens sê dat die werkkomitees agente van die Hoofkomitee onder leiding van Pieter de Lange was. As navorsingsinstellings gevra word om 'n wetenskaplike studie te doen, gaan hulle in baie gevalle van agente gebruik maak. Dit dui op die kompleksiteit van die prinsipaal-agent verhouding in navorsing vir beleid (sien in dié verband Smith 2013; Siciliano 2015). Van Zyl (2018) vermoed dat die RGN die wetenskaplikheid van hul bevindinge en aanbevelings versterk het deur erkende beginsels en metodes soos toegepas tydens snelle beoordeling (Beebe 1995) en sistematiese beoordeling (Cairney 2016b:3) vanuit onder meer die toegepaste navorsingsomgewing te gebruik.

Alhoewel die wetenskaplikheid van die navorsing 'n leitmotiv was, het die wetenskaplikes nie in hulle persoonlike hoedanigheid erkenning vir hulle bydraes gekry nie (Garbers 1984:26).

Die 18 werkkomitees (kyk in dié verband RGN 1981:5-6) illustreer 'n ander aspek wat van teoretiese belang kan wees, naamlik die besonder breë omvang van die opdrag en die

<sup>17</sup> Die ander verklaring is dat die Voorsitter, dr. Viljoen, die saak opsetlik uit fokus gehou het vanweë skerp ideologiese verskille onder lede van die UR – prof. Carel Boshoff, die latere leier van die Afrikaner-Volkswag, was die ondervoorsitter. Toe die UR deeglik aan die saak aandag begin gee het, was die ondersoek klaar.

<sup>18</sup> Die Departemente van Finansies (dr. Simon Brand) en Arbeid (dr. P J van der Merwe) is ook in die Hoofkomitee betrek. Hulle twee was voorsitters van relevante werkkomitees.

ondersoek. Die navorsing moes nie uitloop op die formulering van 'n regulasie of die vlak van 'n subsidie of die omvang van 'n intervensie nie, maar op die struktuur en inhoud van die onderwysstelsel self. Die opdrag van die regering het wel items gespesifiseer, maar dié was omvangryke sake soos ons hierbo aangehaal het: beginselriglyne vir onderwysbeleid, organisasie en beheer, finansiering, raadpleging- en besluitnemingsmeganismes, infrastruktuur en onderwys van gelyke gehalte. Ondersoeke met hierdie omvang is ongekend in die literatuur.

Die RGN het, benewens navorsingvermoë, die administratiewe onderbou verskaf. Hier het drie sekretaris-koördineerders, drs. S W H Engelbrecht, F P Groenewald en D J van den Berg 'n onontbeerlike rol gespeel (kyk in dié verband RGN 1981:5). Die Hoofkomitee onder leiding van prof. De Lange het die navorsing ontwerp, gerig, geprioritiseer, geïnterpreteer en die Hoofverslag geskryf. Hulle het die werkkomiteeverslae op makro- of metavlak vertolk binne die oorhoofse verband. Aan die begin het daar 'n behoefte ontstaan aan 'n stel beginsels vir die onderwys wat ook die ondersoek kon rig – tipies Afrikaner!

Daar was ook 'n dagbestuur om dringende sake te hanteer. Die samestelling van die Dagbestuur is besonder interessant. Daar was ses lede van wie slegs twee Afrikaners en AB-lede was (RGN 1981:9). Van den Berg (2018) is van mening dat die Dagbestuur 'n sterk rigtinggewende rol vervul het en deurentyd op hoogte was van wat op al die werkkomitees plaasgevind het. Ons is redelik seker dat Mnr Micheal O'Dowd 'n rigtinggewende rol op die Dagbestuur gespeel het – dit in lyn met die interpretasies van Chisholm (1983), Collins en Gillespie (1984) en andere.

Die Dagbestuur het oor dringende sake gekonsulteer, soos byvoorbeeld ter plaatse ondersoeke op plekke waar onrus in die skole voorgekom het. Dit het uitgeloop op 'n gesprek met die Minister van Onderwys en Opleiding<sup>19</sup> – die departement wat spesifiek vir swart onderwys in die destydse Republiek verantwoordelik was.

Dat die hele ondersoek binne 'n jaar afgehandel is, dwing respek af.

### 3.4 Aspekte van die inhoud van die Hoofverslag

Die hoofverslag is in vyf hoofstukke onderverdeel. Ná die inleiding kom die beginsels vir onderwysvoorsiening in die RSA aan die beurt. Dit word gevolg deur 'n behandeling van die vraagstukke in verband met onderwysvoorsiening in die RSA, en die uitgebreide hoofstuk met aanbevelings vir die toekoms volg hierna. Die verslag word afgesluit met 'n hoofstuk oor 'n program ter bereiking van onderwys van gelyke gehalte vir alle inwoners.

Die beginsels is van besondere belang omdat die Hoofkomitee met sy taamlik uiteenlopende samestelling konsensus daaroor bereik het. Hierdie beginsels het dan ook die basis vir die verloop van die ondersoek gevorm. Een van die belangrikste beginsels was dié van gelyke onderwysgeleenthede “met insluiting van gelyke onderwysstandaarde vir elke inwoner ongeag ras, kleur, geloof of geslag” (Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing 1981:14). Hierdie beginsels word deur Beckman (2011:514) beskryf as, “nuwe en selfs radikale beginsels vir onderwysvoorsiening” in sy verwysing na die Hoofverslag (RGN 1981:14-16). Soos hieronder sal blyk, het die regering amper geen keuse gehad nie as om die beginsels te aanvaar, alhoewel met voorwaardes.

<sup>19</sup> Dr. Ferdi Hartzenberg – hy verteenwoordig 'n ander ideologiese stroming binne die Nasionale Party as dr. Viljoen. Dit is opmerklik dat hierdie minister en sy departement nie prominent in die ondersoek figureer nie. Hy was teen die agtergrond van die Nasionale Party “the only person on the scene, missing” (Dylan 1976) om die woorde van die 2017-Nobelpryswenner vir letterkunde te gebruik.

Reeds aan die begin van die ondersoek, toe beginsels oorweeg is (in Augustus 1980), het die verligte idees van gelyke onderwysgeleenthede en een ministerie van onderwys na vore gekom, maar hulle is in 'n mate gebalanseer met verwysings na “erkenning van diversiteit” (RGN 1981:12). In een opsig lees die Hoofverslag soos 'n spanningsverhaal. Die waarskynlike leser kan sien die skrywers moes 'n balans kry tussen die regering se populêre denke van afsonderlike ontwikkeling en hulle kiesers aan die een kant en hulle eie tendense in die rigting van 'n meer liberale Afrikanernasionalisme aan die ander kant. Laasgenoemde krag is versterk deur die noodsaak om die samewerking van hulle vennote buite Afrikanergeleedere in die ondersoek te behou. Soos die waarskynlike leser deur die Verslag werk, wonder hy of sy steeds watter van die twee tendense die oorhand sal kry, en of daar dalk 'n balans gevind sal kan word. Daar is deurentyd verwysings na kultuur en godsdiens wat in aanmerking geneem word, maar nooit word toegewings gemaak aan die eis dat die toedeling van onderwysbronne en dus – geleenthede – billik moet wees nie (sien RGN 1981:186). Die bestaan van agterstande en gebrek aan gelykheid word gedurig reguit in die oë gekyk (byvoorbeeld RGN 1981:193). Op een plek (bl. 193, paragraaf 7(b)) suggereer die Hoofverslag dat die Groepsgebiedewet verontagsaam moet word. Op 'n ander plek (bl. 216) word egter die moontlike bestaan van “biogenetiese verskille” genoem – iets wat vandag in so 'n publikasie volkome taboe sou wees.

Indien 'n mens ag slaan op die aandrag op 'n enkele departement wat onderwys van gelyke gehalte moet bevorder, die aanbeveling dat universiteitsrade self oor toelating moet beskik, die aandrag op 'n enkele statutêre raad vir die hele onderwysstelsel, een registrasie-liggaam vir onderwysers en gesentraliseerde ondersteuningsdienste, dan moet jy erken dat die klassiek-liberale gees die afsonderlike ontwikkelingsgedagte getroef het. Hierdie siening word ook soos volg bevestig deur Collins en Gillespie (1984:626): “Certainly within South Africa itself the report is hailed by liberals as a significant step in the right direction, a progressive move away from the previous divisive character of education toward a system based on rational justice and equality”. En verder: “It is not surprising, therefore that the liberal establishment at a conference in Grahamstown in February 1982 overwhelmingly voted support for the De Lange reforms” (Collins & Gillespie 1984:633). Hierdie gees is egter nie linksgesind nie; dit word gekoppel aan “hedendaagse Westerse beskawingsnorme” (RGN 1981:208). Die Hoofverslag word afgesluit met aanbevelings rakende 'n program ter bereiking van onderwys van gelyke gehalte vir alle inwoners. Hierdie bespreking is weliswaar allesbehalwe radikaal.

Destyds was daar die verwagting – wat by die Kempton Park-onderhandelinge vir 'n nuwe grondwet 'n dekade later 'n deurslaggewende rol gespeel het – dat klassiek-liberale opvattinge soos vrye assosiasie en vryheid van keuse die Blankes se belange sou kon beskerm (sien RGN 1981:195). In die Hoofverslag self kom hierdie verwagting duidelik na vore waar daar oor die bywoning en bestuur van skole sprake is, en word die praktyk van vrye assosiasie gekontrasteer met “voorafvasgestelde ‘kulturele identiteite’ wat van bo kom” (bl. 203).

Met die onderwerp van hierdie artikel in gedagte, is Beginsel 11 interessant: “Effektiewe onderwysvoorsiening sal op voortgesette navorsing berus” (RGN 1981:16). Tipies van navorsingsgesteunde beleid is die Hoofverslag deurspek met aanduidings van die noodsaaklikheid van verdere navorsing (sien onder andere RGN 1981:149, 154, 169, 184 en 220). Dieselfde geld interessant genoeg ook vir die verslag van die Onderwysaakgroep (Department of National Education 1982) wat aanvoerwerk vir die Regering se Witskrif gedoen het, en die Witskrif self (RSA 1983b). Albei hierdie publikasies sluit af met 'n stel navorsingsbehoefte vir die onmiddellike toekoms en sake vir verdere navorsing word deurentyd aangedui. Die Hoofverslag self steun natuurlik ook soos reeds genoem op ander wetenskaplike navorsing (RSA 1983b:135 e.v.).

Vir die Suid-Afrikaanse leser in die tweede dekade van die 21ste eeu is die politieke nuanses van die Hoofverslag opvallend. Vandag is dit natuurlik om die verslag politiek te lees vanweë die feit dat die aanbevelings met betrekking tot een onderwysministerie en dergelike sake die ontvangs van die Verslag oorheers het. Dr. Johan Garbers van die RGN kla later hieroor en skryf dit onder andere daaraan toe dat berigging die politieke aspekte van die Onderzoek oorbeklemtoon het omdat die media politieke verslaggewers aangewys het om die Onderzoek te dek (Garbers 1984:11). Daarom is dit vir die hedendaagse leser eintlik opvallend dat die opstellers (oorwegend opvoedkundiges) opreg in die onderwys self geïnteresseerd was. Hulle het ook gepoog om volgens hulle selfbeeld as wetenskaplikes ideologies neutraal te bly (Garbers 1984). Natuurlik is geen deelnemer aan so 'n ondersoek ideologies neutraal nie.

Die samestelling van die Hoofkomitee en veral die Dagbestuur het dit egter moontlik gemaak dat standpunte uit verskillende ideologiese hoeke met mekaar in debat getree het. Sommige van dié debatte was hewig en kompromieë moes gevind word tussen kundiges wat goeie verhoudinge met mekaar gehad het (Steyn 2018). Hierdie samestelling en die gesprekke wat dit moontlik gemaak het, het wel tot objektiwiteit bygedra (Davies 2018; Van Zyl 2018). Die verslag kon volgens dr. Garbers as gevolg van die wetenskaplike integriteit daarvan, die toets van “omvattende diskussie en grondige ondersoek ... deurstaan” (Garbers 1984:18).<sup>20</sup>

Die eerste aanbevelings handel oor 'n onderwyskundige struktuur, waaronder hulle 'n makrokurrikulum verstaan (RGN 1981:93 e.v.). Die onderwyskundige fokus en konteks (“frame”) blyk verder onder andere uit hulle erns met ondersteunende onderwysdienste (byvoorbeeld RGN 1981:200-201, 218-220), skoolvoorligting, 'n voorskoolse brugperiode (RGN 1981:218) en loopbaangerigte (met inbegrip van nieformele) onderwys. Op bladsy 143 van die Hoofverslag staan daar (in ooreenstemming met analyses deur Van den Berg (2018) en Chisholm (1983) waarna reeds verwys is):

Die Hoofkomitee is van mening dat die aanbevelings in verband met 'n groter omvang van loopbaangerigte onderwys die hart van sy aanbevelings met betrekking tot 'n nuwe en relevanter onderwysbedeling in die RSA is. (RGN 1981:143; sien ook bl. 140)

Die Hoofverslag was dus minder “politiek” as wat ons verwag het.

Die RGN se opdraggewer was uit die aard van die saak meer in die politiek as in die onderwys geïnteresseerd. Terselfdertyd was die opstellers deurlopend bewus daarvan dat hulle hulle aanbevelings in 'n soort politieke “limbus” maak. Hulle het hierdie beperking in hoë mate kreatief hanteer, byvoorbeeld deur die skepping van die begrip “onderwysowerheid”: die instansie wat onderwys op die tweede regeringsvlak aanbied en wat in die toekoms verskeie staatlike vorme sou kon aanneem (byvoorbeeld RGN 1981:196 en 202).

### 3.5 Die resepsie deur die opdraggewer

In die eerste paragraaf van ons artikel stel ons die vraag: tot watter mate het die betrokke verslag wel gedien as grondslag vir die opdraggewer, naamlik die regering van die dag, se daaropvolgende beleid oor onderwys, en hoe kan dit verstaan word? Vanweë die besonder wye omvang en ingrypende aard van die aanbevelings van die ondersoek spreek dit vanself

---

<sup>20</sup> Selfs 26 jaar later gebruik die South African Qualifications Authority (SAQA) (2010:2) uit die hart van die nuwe bedeling se onderwysstelsel die Onderzoek se idee van 'n raamwerk wat verskillende soorte onderwys omvat en vertikale en horisontale vloei van leerlinge deur die stelsel bevorder.

dat die aanbevelings – selfs as hulle aanvaar sou word – nie in ’n kort tydjie geïmplementeer sou kon word nie. Gedagtig aan die resepsieteorieë wat veral in die kommunikasie- en literatuurwetenskappe gebruik word, kon mens verwag dat die aanvaarding en implementering van die aanbevelings deur ’n resepsieproses voorafgegaan sou word waartydens beleidmakers die verslag sou interpreteer en hul eie betekenis daaruit skep (Jensen 1987:34; Thompson 1993:248, 272; Fourie 2012:95).

Die RGN-onderzoek na die onderwys was navorsing wat wel met erns deur sy opdraggewer hanteer is. Al het die regering belangrike aanbevelings wat uit die navorsing gevloei het, nie in werking gestel nie, het hulle ’n uitvoerige resepsieproses deurgevoer om die aanbevelings te oorweeg. Die formele resepsie van die De Lange-verslag deur die opdraggewer vind gestalte in die *Witskrif oor Onderwysvoorsiening in die Republiek van Suid-Afrika*<sup>21</sup> wat op 23 November 1983 deur die Minister van Nasionale Opvoeding vrygestel is (RSA 1983b). Hierdie datum volg kort nadat die nuwe “Driekamer”-grondwet op 22 September onderteken is (RSA 1983a). Die Witskrif volg op twee amptelike reaksies van die regering. Die eerste was ’n vierbladsy-memorandum wat in Oktober 1981 in die Parlement ter tafel gelê is: *Tussentydse memorandum oor die verslag van die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing oor die Onderzoek na onderwysvoorsiening in die RSA*. Die regering stel terselfdertyd die RGN-verslag toe eers bekend. Die tweede was die verslag deur die Onderwystaakgroep (Department of National Education 1982). Nadat die regering die Tussentydse Memorandum vrygestel het, is ’n werkgroep (die “Onderwystaakgroep”) aangestel om die aanbevelings van die RGN-onderzoek te prosessee. Die Onderwystaakgroep het in die resepsieproses op die terrein van beleidmaking beweeg en dus in die sfeer van die publieke administrasie en die politiek. Die samestelling van die Onderwystaakgroep van 19 lede verskil van dié van die Hoofkomitee van die RGN-onderzoek deurdat dit meer amptenare bevat, terwyl ’n aantal lede van die Hoofkomitee wel ook hierin gedien het (Department of National Education 1982:iii-iv).

In die tussentydse memorandum word die 11 onderwysbeginsels wat deur die RGN-onderzoek na die onderwys geformuleer is, wel aanvaar, maar hulle word terselfdertyd van regeringskant onderwerp aan vyf uitgangspunte wat as interpretasiekriteria van die aanbevelings van die RGN sou dien. In die hart van die regering se reaksie is afsonderlike of eie onderwys vir elke “bevolkingsgroep”<sup>22</sup> welke groepe dan die reg van selfverwesenliking sou hê (Van Zyl 1991:11) ingevolge die 1983-grondwet. Daar is dus sprake van ’n politieke resepsie van ’n onderwyskundige verslag: ’n lang proses wat geduur het van die Tussentydse Memorandum (1981) tot die Witskrif (1983). Van Zyl (1991:8) meld ’n oorbeklemtoning van aanbevelings oor die bestuurstruktuur van die onderwys. Die verpolitiserings van die bevindinge in die resepsie blyk duidelik uit die volgende op bladsy 3 van die Tussentydse Memorandum: “All decisions taken in terms of the recommendations in the Report will have to take account of and fit in with, the constitutional framework within which they are to be implemented” (RSA 1981:3). So ’n uitspraak hou nie water nie. Die geldigheid van pedagogiese beginsels wat, sê nou maar, spruit uit die opkoms van tegnologie of wetenskaplike navorsing op die gebied van moedertaalonderrig is onafhanklik van ’n staatkundige bestel. Om sodanige vereistes te relativer net omdat dit nie politieke doelstellings dien nie, is fascisties – in 1981, maar ook in

<sup>21</sup> Die amptenaar wat die grootste bydrae tot die skryf van die Witskrif gelewer het, was dr. J B Z (Bernhard) Louw.

<sup>22</sup> Hierdie dubieuse term is gebruik om rassegroepe aan te dui, maar in die subteks het dit ook etniese groepe aangedui: veral Afrikaners en Swartes – tipies van die kontradiksies wat ideologiese taalgebruik kenmerk.



2018. Ná die bekendmaking van die Tussentydse Memorandum het 'n groep van nege Hoofkomiteelede inderdaad 'n persverklaring uitgereik waarin te velde getrek is teen die memorandum op grond daarvan dat dit die verslag dienstig probeer maak het aan regeringsbeleid (Garbers 1984:12). Van Zyl (2018) onthou spesifiek die emosionele teleurstelling wat die Tussentydse Memorandum vir sommige Hoofkomiteelede veroorsaak het.

Garbers verwys na hierdie verpolitiserings in die onderstaande woorde:

Die RGN-onderwysondersoek verteenwoordig 'n feitlik klassieke voorbeeld van doelverandering of doelverskuiwing wat tydens die implementering van navorsingsbevindings plaasgevind het as gevolg van 'n eensydige beklemtoning en eerbiediging van die politieke oorwegings by implementering. (Garbers 1984:10)

Hy praat ook van 'n “wetenskap-politiek polarisering” (1984:3). Die literatuur verwys na hierdie verskynsel as “framing” (Smith 2013:386; Bovens & t' Hart 2016:654; Cairney 2016b:68) – in Afrikaans sou 'n mens van “kontekstualisering” kon praat: wat eers binne 'n onderwyskundige konteks was, word nou binne 'n staatkundige konteks gelees.

Garbers verwys verder na die artikel van Stone, “The Implementation of Social Programmes: Two Perspectives” (Stone 1980). Dr. Garbers (1984:20) skryf dan ook: “geen verandering in *onderwyspraktik* is vir die man in die straat aanwysbaar bewerkstellig nie”. Garbers was moontlik naïef. In sy boek *The Politics of Evidence-Based Policy Making* betoog Cairney (2016b:129) dat die gedagte dat daar 'n direkte lyn tussen getuieis en implementering is, die proses verromantiseer: “The policymaking literature explains why there cannot be a direct and unproblematic link between scientific evidence and policy decisions and outcomes”. Hy wys daarop dat die proses in multivlak regeringstelsels gekompliseer word deur die interaksie tussen kompeterende burokrasieë (Cairney 2016b:27-19). Dit is presies wat met die De Lange-verslag gebeur het volgens Davies (2018). 'n Mens moet in gedagte hou dat die Grondwet van 1983 die saamvoeg van 'n hele aantal, tot nog toe, redelik outonome onderwysdepartemente tot gevolg gehad het. Tussen die De Lange-verslag en die “die man in die straat” (Garbers 1984:10) het daar heelwat hindernisse en kompleksiteite gelê.

Die regering het in die Tussentydse Memorandum sekere parameters gestel waarbinne die openbare reaksie, wat nou nie meer streng wetenskaplik was nie, kon beweeg (RSA 1981). Ná die Tussentydse Memorandum van Oktober 1981, is reaksies van 221 organisasies en individue op die De Lange-verslag teen 31 Maart 1982 deur die Tussentydse Onderwystaakgroep ontvang (Van Zyl 1991:12). Sommige van hierdie reaksies was duidelik polities gekleur. Die AB het ook gesorg dat die FAK 'n *Afrikanerkongres oor die Onderwys* reël wat, baie laat, op 18–20 Maart 1982 in Bloemfontein plaasgevind het (AB 2/3/123). Daar was volgens Stals (1998:540) ongeveer 1200 mense. Muller (1982:55-58) rapporteer egter dat die kongres so deur die reëlingskomitee gemanipuleer is dat die stem van die volk gereduseer is tot voorbereide mosies deur akademici en meningsvorming deur die besluitekomitee. Stemme van die vloer het gevolglik nie deel van die amptelike terugvoer aan die taakgroep geword nie.

'n Opvallende politieke ontwikkeling was ook die saamroep van 'n ministerskomitee vir implementering onder leiding van die Minister van Nasionale Opvoeding wat twee ander ministers ingesluit het, naamlik die Minister van Onderwys en Opleiding (Dawie de Villiers ná 1982, dan ook Danie Steyn en Barend du Plessis) wat vir die onderwys van Swartes in die Republiek verantwoordelik was en die Minister van Binnelandse Aangeleenthede (F W de Klerk) wat blykbaar vir die Onderwys van “Indiërs” en “Kleurlinge” verantwoordelik was. Die uitsluiting van hierdie ministers uit die bestuur van die RGN se ondersoek sou 'n politieke flater deur dr. Viljoen gewees het.

Die Witskrif oor Onderwysvoorsiening in die Republiek van Suid-Afrika (RSA 1983b) neem eerstens die werk van die Onderwystaakgroep as vertrekpunt en in 'n mindere mate die De Lange-verslag self. Op 'n manier word hierdie groep 'n sif tussen die regering en die wetenskaplike ondersoek en **plaas afstand** tussen hulle besluite en die uitvoering van die navorsingsopdrag. Hierdie verskynsel is bekend in die literatuur (Nutley, Walter & Bland 2002; Newman, Cherney & Head 2016). Byvoorbeeld, wat die strukturering van die onderwysbestuur op eerste regeringsvlak betref, word die bevindinge van die Onderwystaakgroep as uitgangspunt gebruik, soos wat die geval ook op ander plekke in die Witskrif was.

Wat opvallend is, is dat die navorsingsleier van die wetenskaplike ondersoek, prof. Pieter de Lange, ook as die voorsitter van die Onderwystaakgroep gekoöpteer is – **gekoöpteer** in al sy betekenisse dus. Dit is voorstelbaar dat hy in hierdie proses 'n mate van konflik van belange ervaar het. Het nege van sy Hoofkomiteedele dan nie teen die Tussentydse Memorandum vuur geblaas nie? Moontlik het hy gedink dat dit die beste plek was om die resultate van die ondersoek te bevorder – en dit was dit wel. 'n Ander interpretasie van sy besluit kan wees dat sy lojaliteit aan die Afrikanersaak sy verbondenheid aan die wetenskap oortroef het.

Die Witskrif self is 'n dokument van 52 bladsye met 'n interessante ontwerp (RSA 1983b). Groot dele daarvan is aanhalings uit die verslag van die Onderwystaakgroep (Department of National Education 1982) wat op dieselfde dag as die Witskrif vrygestel is. Die Witskrif volg die struktuur van die Onderwystaakgroep se verslag eerder as die struktuur van die RGN se hoofverslag. Die Onderwystaakgroep se verslag op sy beurt begin by die Hoofverslag se aanbevelings in paragraaf 4.17.1 wat handel oor die makrobestuur van die onderwys wat uiteraard polities die relevantste aspek is. Daarna word 'n opsomming verskaf van die kommentaar wat ontvang is en wat konseptueel aangebied word, en dan word die Onderwystaakgroep se aanbeveling op hierdie punt gegee. Die Witskrif haal ná 'n kort inleiding hierdie aanbeveling aan en verskaf dan die besluit van die regering ten opsigte daarvan. Hierdie patroon word deurgaans in die Witskrif gevolg. Wat die daarstel van 'n enkele ministerie van onderwys betref, is die reaksie van die Regering begryplik: daar moet uitvoering aan die pas goedgekeurde grondwet (dié van 1983) verleen word met sy onderskeid tussen Algemene en Eie Sake. Gevolglik kan daar 'n sentrale onderwysdepartement wees wat beleid ten opsigte van Algemene Sake bepaal, maar onderwys is en bly 'n Eie Saak. Selfs nieformele onderwys word op 'n rassegrondslag behandel. Deur die Witskrif heen word aanbevelings óf weggewys as 'n Eie Saak waarvoor die onderwysdepartemente van die verskillende bevolkingsgroepe moet besluit, óf daar word verwys na die te stigte Suid-Afrikaanse Raad vir Onderwys. Koöperatiewe ondersteunende onderwysdienste is byvoorbeeld iets wat in die Witskrif tot Eie Saak verklaar word (RSA 1983b:6), maar wat vir die Hoofverslag baie belangrik was en gevolglik as gemeenskaplike saak daar aangebied is (RGN 1981, sien byvoorbeeld paragraaf 4.12.4). In die Witskrif is daar relatief min sake van onderwyskundige belang ten opsigte waarvan vaste en konkrete regeringsbesluite geneem word. Die beeld wat deurskemer, is dié van 'n regering sonder veel selfvertroue en wat nie vasbeslote was om onderwys drasties te verbeter nie. Die Witskrif is inderwaarheid in baie opsigte abstrak. Sodoende word heelwat aanbevelings nie beleid nie.

Wat die toelating tot universiteite betref, word dit aan die rade van universiteite oorgelaat, wat wel 'n liberale aspek was. Mnr. J F Steyn het oor hierdie saak 'n minderheidstandpunt by die Onderwystaakgroep se verslag laat opteken (Department of National Education 1982:42). Volgens hom het groepe die reg op hulle eie universiteite: dit kan tot negatiewe gevolge lei indien die rade alleenseggenskap oor toelating kry. Was dit profeties?

Beleid vir algemene onderwys sake wat die taak van die sentrale beleidsdepartement sou word en wat dan deur onderwysowerhede toegepas moes word, maak baie sin. Dit is die toepassing van die eie sake-begrip wat absurd is. So kom daar op bladsy 5 van die Witskrif die volgende komieklike stelling voor: “Die onderwys van elkeen van hierdie bevolkingsgroepe sal dus as eie saak plaasvind binne die eie kulturele en lewensbeskouslike raamwerk [sic] van die betrokke bevolkingsgroep” (Suid-Afrika 1983:5). Elke “bevolkingsgroep” sou die reg tot “selfbeskikking” wou uitoeven. Ongelukkig werk selfbeskikking net vir groepe wat ’n etniese identiteit en ’n grondgebied het – nie vir multikulturele groepe wat op rassegrondslag bymekaargevoeg word soos die Blankes, die “Kleurlinge” en die “Indiërs” nie. Daarby kon die Swartes ook nie by hierdie patroon ingevoeg word nie; hulle was wel ’n “bevolkingsgroep”, maar sonder die vermoë om vir hulleself wette te maak. Daar is ook terminologieprobleme met die manier waarop die Witskrif na Swart regerings in Suid-Afrika verwys (RSA 1983b:48).

Die regering was dus om twee redes nie in staat om reg te laat geskied aan die navorsingsbevindings van die RGN nie. Hulle moes aan die een kant die grondwetlike bedeling waarvoor hulleself pa gestaan het op onderwysgebied in werking stel en kon geen aanbevelings aanvaar wat hiermee gebots het nie. Aan die ander kant het hulle besef dat die bedeling slegs ’n oorgang kon wees tot iets anders waarvoor hulle in elk geval nie kans gesien het nie.

’n Goeie toets vir die mate waartoe die RGN-ondersoek na die onderwys wel tot beleid gelei het, is om in die gees ’n mediakonferensie van die Minister van Nasionale Opvoeding ongeveer vyf jaar later op 26 September 1985 in die Uniegebou in Pretoria by te woon (Department of National Education 1985). Dit is vyf weke ná die berugte Rubicon-toespraak<sup>23</sup> van P W Botha, “wat niks anders as ’n ramp vir Suid-Afrika se diplomatieke betrekkinge en ekonomiese vooruitsigte was nie” (Giliomee 2012:182). Die minister wat op die verhoog verskyn, is F W de Klerk, leier van die Nasionale Party in die Transvaal en Voorsitter van die Ministersraad van die Volksraad, en dus dr. Viljoen se politieke senior. Dr. Gerrit Viljoen is nie meer Minister van Nasionale Opvoeding nie, maar sedert 1984 Minister van Onderwys, Samewerking en Ontwikkeling. Die aangeleenthede van Swart Suid-Afrikaners buite die tuislande, en spesifiek hulle onderwys, beslaan hierdie portefeulje. Dit is moeilik om te sê of dit as ’n bevordering vir dr. Viljoen bestempel kon word. Ons dink nie so nie.

Op die mediakonferensie stel minister De Klerk die implementering van die Witskrif aan die orde. Hoofsaak is strukture. Vir die eerste keer het Suid-Afrika een staatsdepartement wat alle bevolkingsgroepe bedien. Die aanvaarding van die Wet op die Beleid vir Algemene Onderwys sake (no. 76 van 1984) beteken dat die Minister van Nasionale Opvoeding nou beleid kan bepaal vir die hele onderwysstelsel wat betref die volgende: norme en standaarde vir die finansiering van die onderwys, salarisse en diensvoorwaardes van onderwyspersoneel, die registrasie van onderwysers, norme en standaarde vir leerplanne en eksaminering, en die sertifisering van kwalifikasies. Hy kondig ook die daarstelling van die Suid-Afrikaanse Raad vir Onderwys (SARO) en die Adviesraad vir Universiteite en Teknikons (AUT) aan. Die

<sup>23</sup> “On the night of 15 August 1985, South Africa’s president, P. W. Botha delivered the infamous “Rubicon” Speech in Durban. Minister of Foreign Affairs at the time, Pik Botha, had told the world to expect a radical policy shift but was wrong. Among the expected policy shifts which did not materialize was the release of Nelson Mandela (<http://www.sahistory.org.za/dated-event/pw-botha-gives-rubicon-speech-durban>) afgelaai op 13/12/2017. Gedagtig aan die grondwetlike onderhandelinge so sewe jaar later moet gesê word dat die toespraak die Regering, benewens finansies, heelwat morele hoë grond gekos het. Giliomee skryf: “Dit het die land inderdaad miljarde gekos. Dit het ook die taak veel moeiliker gemaak om ’n meer gelyke skikking te vind as die een wat uiteindelik onderhandel is” (2012:210).

lidmaatskap van die Komitee van Universiteitshoofde en die Komitee van Technikonhoofde word ook uitgebrei om die hoofde van instellings wat voorheen swart mense bedien het, in te sluit. Die onderwysbeginsels wat deur die RGN-navorsers ontwikkel is en wat die hele ondersoek gerig het, word byna heelhuids in die Wet opgeneem as raamwerk waarbinne die Minister beleid moet bepaal (Artikel 2).<sup>24</sup>

Uit 'n opvoedkundige oogpunt is die belangrikste direkte gevolg moontlik die aankondiging deur mnr. De Klerk van 'n kwalifikasiestruktuur vir universiteite. Hiermee tree 'n nasionale onderwysdepartement as beleidmaker werklik self tot die onderwys toe – in teenstelling met maatreëls wat onderwys moontlik maak. Dit is nogtans van historiese belang in Suid-Afrika. Hierdie ministerie (eintlik departement) kom baie ooreen met dit wat die Hoofverslag voorgestel het (RGN 1981:197). Die aanbevelings oor ander aspekte is egter deur die verskillende onderwysdepartemente verskillend hanteer (Van Zyl 1991:xii).

In hul aktiewe meewerk aan die interpretasie, verstaan en begryp van die aanbevelings, bevestig die handeling van die beleidmakers die toepaslikheid van die resepsieteorie (Fourie 2012:95) vir die verstaan van die invloed van navorsing op beleid. Dit blyk uit die resepsie van die verslag, soos gedokumenteer in die Tussentydse Memorandum (Oktober 1981), die advies deur die Tussentydse Onderwystaakgroep (November 1982), en die uiteindelijke Witskrif (November 1983), dat die navorsingsbevindinge die beleid wel grondig beïnvloed het, maar nie omvattend bepaal het nie.

#### 4. WAT LEER BELEIDSTUDIES HIERUIT?

Terug by Beleidstudies en die vrae wat hierdie artikel rig: tot watter mate het die De Lange-verslag wel gedien as grondslag vir die daaropvolgende beleid oor onderwys van die opdrag-gewer, naamlik die betrokke regering-van-die-dag, en hoe kan die verhouding tussen die opdrag-gewer en agent verstaan word? Die antwoord op die eerste vraag is: “Nee en Ja”. Dit blyk uit ons bespreking van die resepsie van die verslag dat die regering-van-die-dag, te midde van 'n uitvoerige proses wat oor 'n tydperk van langer as twee jaar gestrek het, belangrike aspekte van die aanbevelings nie aanvaar het en in die daaropvolgende beleid opgeneem het nie. Ons kan nie anders nie as om met Garbers (1884:10) saam te stem dat dit die gevolg was van 'n “eensydige beklemtoning en eerbiediging van die politieke oorwegings by implementering”. Vir 'n meer genuanseerde verklaring keer ons terug na die twee vrae wat vanuit die twee-gemeenskappe-teorie afgelei is.

**Eerstens:** Die vraag na die invloed van die spesifieke aard en intensiteit van interaksie tussen die RGN-ondersoekspan en die beleidmakers op regeringsbeleid word gelei deur die literatuur oor navorsingsgesteunde beleid. Die oorwig studies oor hierdie onderwerp fokus op die inhererende afstand tussen die twee gemeenskappe (Caplan 1979; Smith 2013; Arinder 2016) op die interaksie tussen beleidsadviseurs (navorsers) en beleidmakers as verklaring vir die mate waartoe navorsers daarin slaag om beleidmakers van die waarde van hulle bevindinge te oortuig, of nie (Edwards 2005; Richardson 2013; Cairney et al. 2016; Newman et al. 2016). Die partye (navorsers en beleidmakers) in hierdie interaksie word beskryf as behorende tot twee

---

<sup>24</sup> Ons het die beginsels in die Hoofverslag en die beginsels in die Wet vergelyk. Die enigste noemenswaardige verskil lê in Artikel 2 (d)(iii) waar keusevryheid van die individu, ouers en organisasies in die samelewing uitgeoefen moet word ‘behoudens die bepalinge van die een of ander wet betreffende die bywoning van 'n skool vir 'n bepaalde bevolkingsgroep’. Die ander verskille is redaksioneel en is waarskynlik deur Parlementêre regsadviseurs voorgestel.

belangegroepes met 'n gaping wat oorbrug moet word (sien in hierdie verband Banks 2009; Cloete 2017; Parkhurst 2017). Navorsers lewer dus beleidsadvies van buite die beleidsproses (Vesely 2013:199; Dicks et al. 2014:119) en vind dit soms moeilik om hulle navorsingsgesteunde advies met die siening en behoeftes van beleidmakers te laat resoneer (Lavis, Robertson, Woodside, McLeod & Abelson 2003:81; Lennon 2014:169; Cairney 2016b:41). Die oorwig van studies hieroor handel oor die maatreëls ter vernouing van die gaping.

Hoewel die aard van die belangegroepes in ons gevallestudie ooreenstem met wat in die literatuur beskryf word, toon hierdie geval 'n besondere oorvleueling van belange wat die gaping tot voor die stadium van resepsie oorbrug het. In hierdie geval was die politieke prinsipaal tot enkele jare voor sy aanstelling as minister, self 'n akademikus. Voorts blyk dit dat beide die voorsitter van die navorsingspan en die politieke prinsipaal, senior lede van die AB, 'n bepaalde ideologiese beskouing oor die ondersoek en beleid gedeel het. Die president van die RGN het ook 'n besondere professionele band met beide die politieke prinsipaal en die leier van die navorsingspan gehad. Dit wil dus voorkom asof daar voldoende rede was om te glo dat die beleidmakers (spesifiek dr. Gerrit Viljoen) die bevindinge op dieselfde wyse verstaan het as die navorsingspan – een van Cairney (2016b:42) se voorwaardes vir 'n vernoude gaping. Ten spyte hiervan het die gaping tussen navorsers en beleidmakers tydens resepsie begin vergroot. Tydens hierdie proses is die navorsers se onderwyskundige raamwerk deur die beleidmakers se politieke-staatkundige raamwerk vervang. 'n Verklaring hiervoor lê in die diep verdeelde politieke konteks waar die onderwyskundige raamwerk nie gestrook het met die beleidmakers se korttermyn politieke raamwerk nie.

**Tweedens:** Die vraag na die resepsie van die aanbevelings in die De Lange-verslag, lei ons na 'n studie deur Nutley, Walter en Bland (2002:80–90) oor institusionele reëlings (bv. die *Effective Interventions Unit* in Skotland) om die gebruik van navorsingsbevindinge in beleid te bevorder. Hierdie outeurs beskryf formele organisasies wat tot stand gebring is, terwyl ons studie wys op die werking van 'n tussentydse liggaam, naamlik die Onderwystaakgroep, asook op institusies wat nog gevestig moes word. Die Departement van Nasionale Opvoeding het 'n tussentydse memorandum opgestel (Department of National Education 1982) wat die navorsingsverslag polities vertaal het, voordat die regering se amptelike beleid as Witskrif gepubliseer is (RSA 1983b; Garbers 1984). Anders as die Britse voorbeeld (sien Nutley, Walter & Bland 2002), was die werk van hierdie tussentydse taakgroep ad hoc van aard, terwyl die voorgestelde nuwe funksies van die Departement van Nasionale Opvoeding asook die voorgestelde Suid-Afrikaanse Raad op Onderwys (Garbers 1984:20–21) waarskynlik 'n meer volhoubare invloed op die implementering van die aanbevelings van die RGN-ondersoek na die Onderwys sou kon hê. Geen ander institusionele reëlings tydens die vrystelling van die verslag sou die omvang van en pas waarteen beleid beïnvloed is, kon verander nie. Ander studies na politieke en institusionele oorwegings by die aanvaarding en gebruik van navorsing (Liverani, Hawkins & Parkhurst 2013:1; Shergold 2016:484) beklemtoon veral die geloofwaardigheid en toepaslikheid daarvan binne 'n spesifieke politieke verband (Sanderson 2002; Wyatt 2002; Marston & Watts 2003; Pearce, Wesselink & Colebatch 2014; Schorr, Farrow & Sparrow 2014; Dar et al. 2016; Head 2016; Isett, Head & VanLandingham 2016; Durose, Needham, Mangan & Rees 2017; Parkhurst 2017). Ten spyte van duidelike tekens van 'n aanvanklike gedeelde visie met die politieke opdraggewer, het die RGN 'n omvattende kommunikasieveldtog van stapel gestuur om die resepsie by meningsvormers in die wydste sin van die woord te beïnvloed (Garbers 1984:17-18).

**Derdens:** Die vraag na die invloed van die tydsgees en uiteenlopende beleidsagendas op die aanvaarding van die aanbevelings in die De Lange-verslag vir beleid, is ontleen aan aanduidings uit die literatuur van die belemmerende invloed van sterk uiteenlopende opvattinge, beleidsagendas en politieke ideologieë en belangegroepes op die aanvaarding van navorsingsgesteunde getuienis vir beleid (Banks 2009:3; Smith 2013:392). Dit blyk uit Smith (2013:382) se studie oor die invloed van tabakbelangegroepes op gesondheidsbeleid in Brittanje dat belangegroepes 'n bykomende beperking plaas op navorsers se invloed op beleid. In die geval van die De Lange-verslag, het verskeie nie-onderwys-verwante agendas die onmiddellike en volledige aanvaarding van die RGN-ondersoek se aanbevelings in die wiele gery.

Ons navorsing het gewys dat die kabinet, die Uitvoerende Raad van die AB, asook die breë magsbasis van die regerende party, polities sterk verdeeld was. Die bevindinge en aanbevelings van die RGN-ondersoek het juis implikasies gehad vir onderwys as een van die terreine waaroor die grootste spanning en verdeeldheid bestaan het. Waar die politieke prinsipaal in die geleedere van die Afrikaner-Broederbond asook die wetenskaplike gemeenskap 'n senior persoon was, was hy duidelik in die koudes en kabinet van die regerende party redelik junior, met gevolglik beperkte persoonlike invloed. Dit, tesame met ander kwessies wat op daardie tyd 'n ongunstige party-politieke klimaat vir die opdraggewer geskep het, verklaar gedeeltelik die tydsverloop tussen die oorhandiging van die Hoofverslag aan die Minister in Julie 1981 en die bekendstelling van die uiteindelige beleid in November 1983 (RSA 1983b).

**Ten slotte:** Met die verhaal van die RGN-ondersoek na die onderwys in Suid-Afrika lewer ons met hierdie artikel 'n tweërlei bydrae, naamlik tot die geskiedenis van navorsingsgesteunde beleidmaking in Suid-Afrika, en tot die sogenaamde gaping tussen twee gemeenskappe (navorsers en beleidmakers) as verklaring vir die beperkte invloed van navorsing op beleid. Getrou aan die aard van 'n gevallestudie, dra hierdie artikel by tot 'n konteksryke beskrywing van die RGN-ondersoek na die onderwys, as 'n geval van navorsingsgesteunde beleid. Dit is 'n eiesoortige geval van hoe die potensiële invloed van navorsingsbevindinge op regeringsbeleid in die wiele gery is deur keuses wat beleidmakers in 'n komplekse beleidsomgewing moes maak (kyk in dié verband na Cairney 2016b:43). Die mate waartoe die RGN-ondersoek na die onderwys wel regeringsbeleid beïnvloed het, was ooglopend nie 'n direkte gevolg van die mate waartoe die bevindinge en aanbevelings toepaslik en geldig was nie, maar van die mate waartoe dit die veelvoud van komplekse politieke hindernisse kon oorkom.

Die geval wat ons bestudeer het wys op die kompleksiteit van beleidmaking wat op wetenskaplike navorsing steun. Die metafoer van 'n gaping sowel as die metafoer van twee kulture oorvereenvoudig die situasie wat ons waargeneem het. Die kompleksiteit ter sprake vind uiting in sowel die tydsgees, die navorsing, die resepsie, die beleid, as die uitvoering. In dié tyd is daar wisselwerking tussen 'n opkomende liberale tendens in die Afrikaner-establishment wat aansluiting vind by die kapitalistiese denke van die industrie te midde van weerstand teen die bestaande orde wat binnekort duidelik sou word in die aandrag op "people's education". Pieter de Lange moes hierdie tendens op sy hoofkomitee bestuur te midde van 'n sterk konserwatisme wat nog 'n baie groot invloed op die onderwys uitgeoefen het. By die regering was daar skeuring aan die broei en die Eerste Minister moes hierdie middelpuntvlietende kragte bestuur, onder andere deur die De Lange-verslag in die resepsie polities mak te laat maak. Dieselfde kragte was ook werksaam in die deurslaggewende netwerk van die AB. Toe dit by implementering kom, is die kompleksiteite versterk deur die teenwoordigheid van kompeterende burokrasieë op verskillende vlakke. So blyk dit dat die gaping tussen navorsing en beleid baie ingewikkelder is as wat in eenvoudige metafore vasgevat kan word.

## BIBLIOGRAFIE

- Adams, G.B. & White, J.D. 1994. Dissertation research in public administration and cognate fields: An assessment of methods and quality. *Public Administration Review*, 54(6):565-576.
- AB (Afrikaner-Broederbond). 1980–1981. Lêers in die Argief van die Afrikaner-Broederbond: Erfenisstigting, Pretoria.
- Arinder, M.K. 2016. Bridging the Divide between Evidence and Policy in Public Sector Decision Making: A Practitioner’s Perspective. *Public Administration Review*. 76(3):394-398. DOI: 10.1111/puar.12572.
- Banks, G. 2009. *Evidence-based policy making : What is it ? How do we get it?* Canberra: Productivity Commission.
- Banks, G. 2016. Commentary: Could academic research be more policy influential? *Public Administration Review*, 76(1):33-34. DOI: 10.1111/puar.12482.
- Barnard, M. 2015. *Bewysgebaseerde onderwys in gesondheidsberoepe onder die soeklig*, <http://www0.sun.ac.za/vivus/3-augustus-2015/innovering/bewysgebaseerde-onderwys-in-gesondheidsberoepe-onder-die-soeklig.html> [27 November 2017].
- Bax, C., De Jong, M. & Koppenjan, J. 2010. Implementing evidence-based policy in a network setting: Road safety policy in the Netherlands. *Public Administration*, 88(3):871–884. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01843.x
- Beckmann, J. 2011. Onderwys in Suid-Afrika van 1961 tot 2011: Tussen twee paradigmas en ontwykende ideale. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 51(4):507-532.
- Beebe, J. 1995. Basic Concepts and Techniques of Rapid Appraisal. *Human Organization*, 54(1):42–51. DOI: 10.17730/humo.54.1.k84tv883mr275613.
- Betekenisdefinitie. S.a. *Betekenis limbus*, <http://www.betekenis-definitie.nl/limbus> [28 November 2017].
- Botha, M.E. 1996. Die rol en ontwikkeling van ’n persoonlike wetenskaplike verwysingsraamwerk. In Garbers (red). *Doeltreffende geesteswetenskaplike navorsing*. Hatfield: J.L. van Schaik Akademies.
- Bovens, M. & ‘t Hart, P. 2016. Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5):653-666.
- Cairney, P. 2016a. Evidence-based best practice is more political than it looks: A case study of the “Scottish approach”. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 0(0):1-17. DOI: 10.1332/174426416X14609261565901.
- Cairney, P. 2016b. *The politics of evidence-based policy making*. London: Palgrave Macmillan.
- Cairney, P., Oliver, K. & Wellstead, A. 2016. To bridge the divide between evidence and policy: Reduce ambiguity as much as uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3):399-402.
- Caplan, N. 1979. The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3):459-470. DOI: 10.1177/000276427902200308.
- Chotray, V. & Stoker, G. 2009. *Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chisholm, L. 1983. Redefining Skills: Black education in South Africa in the 1980s. *Comparative Education*, 19(3):357-371.
- Cloete, F. 2009. Evidence-based policy analysis in South Africa: Critical assessment of the emerging government-wide monitoring and evaluation system. *South African Journal of Public Administration*, 44(2):293-311.
- Cloete, F. 2017. The complex dynamics of evidence-informed policy change. *Administratio Publica*, 25(1):93–120.
- Collins, C.B. & Gillespie, R.R. 1984. “Moving Education Forward to Keep Society Back”: The South African De Lange Report Reevaluated. *Comparative Education Review*, 28(4):625-638.
- Dar, O.A., Hasan, R., Schlundt, J.J.J., Harbarth, S., Caleo, G., Dar, F.K., Littmann, J., Rweyemamu, M., Buckley, E. J., Shahid, M., Kock, R., Li, H., Giha, H., Khan, M., So, A.D., Bindayna, K.M., Kessel, A., Pedersen, H., Permanand, G., Zumla, A., Röttingen, J. and Heymann, D.L. 2016. Exploring the evidence base for national and regional policy interventions to combat resistance. *The Lancet*, 387(10015):285-295. DOI: 10.1016/S0140-6736(15)00520-6.
- Davenport, T.R.H. 1988. *South Africa: A modern history*. Bergville: Southern Book Publishers.
- Davies, H. 2018. Persoonlike onderhoud met Dr. Huw Davies, ’n senior onderwysamptenaar uit daardie tyd.
- De Clercq, F. 1979. Apartheid and the organised labour movement. *Review of African Political Economy*, 6(14):69-77. DOI: 10.1080/03056247908703385.

- Department of National Education. 1982. *Advice by the interim education working party in the light of the report by the main committee of the HSRC investigation onto education and comments received from the public (Released on 23 November 1983)*. Pretoria: Government Printer.
- Department of National Education. 1985. *The development of the system for the provision of education following the White Paper on the Provision of Education in the RSA, 1983 (SANEP-180)*. Pretoria: Department of National Education.
- Dicks, L.V., Hodge, I., Randall, N.P., Scharlemann, J.P.W., Siriwardena, G.M., Smith, H.G., Smith, R.K. & Sutherland, W.J. 2014. A transparent process for “evidence-informed” policy making. *Conservation Letters*, 7(2):119-125. DOI: 10.1111/conl.12046.
- Durose, C., Needham, C., Mangan, C. & Rees, J. 2017. Generating “good enough” evidence for co-production. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 13(1):135-151. DOI: 10.1332/174426415X14440619792955.
- Dylan, B. 1976. *Lily, Rosemary and the Jack of Hearts*. Copyright © 1974 by Ram’s Horn Music.
- Edwards, M. 2005. Social science research and public policy: Narrowing the divide. *Australian Journal of Public Health*, 64(1):68-74.
- Elliott, H. & Popay, J. 2000. How are policy makers using evidence? Models of research utilisation and local NHS policy making. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54(6):461-468. DOI: 10.1136/jech.54.6.461.
- Feyerabend, P. 2010. *Against Method*. Fourth ed. London: Verso.
- FGGW Bemarking & Kommunikasie. 2016. *Dekaan vereer vir sy bydrae tot bewysgebaseerde gesondheidsorg*, <http://www0.sun.ac.za/vivus/afrikaans-vivus-november-2016/uitnemendheid/afrikaans-dean-honoured-for-his-contribution-to-evidence-based-healthcare.html> [27 November 2017].
- Flyvbjerg, B. 2006. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2):219-245. DOI: 10.1177/1077800405284363.
- Fourie, P. 2012. Fundamentele massakommunikasienavorsing as ’n voorwaarde vir gesubstansieerde mediakritiek. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 52(1):85-102.
- Garbers, J.G. 1984. *Van die RGN-Onderdwysondersoek tot Witskrif en Wetgewing – Navorsingsbestuuroorwegings*. Rede gelewer as ere-professor in die Departement Psigo- en Sosio-pedagogiek op 15 Oktober 1984 by die Universiteit van Pretoria. Pretoria: Universiteit van Pretoria.
- Giliomee, H. 2004. *Die Afrikaners: ’n Biografie*. Kaapstad: Tafelberg.
- Giliomee, H. 2012. *Die laaste Afrikanerleiers: ’n Opregte toets van mag*. Kaapstad: Tafelberg.
- Head, B.W. 2008. Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1):1-11. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x
- Head, B.W. 2013. Evidence-based policymaking: Speaking truth to power? *Australian Journal of Public Administration*, 72(4):397-403. DOI: 10.1111/1467-8500.12037.
- Head, B.W. 2016. Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3):472-484. DOI: 10.1111/puar.12475.
- Head, B., Ferguson, M., Cherney, A. & Boreham, P. 2014. Are policy-makers interested in social research? Exploring the sources and uses of valued information among public servants in Australia. *Policy and Society*, 33(2):89-101. DOI: 10.1016/j.polsoc.2014.04.004.
- Isett, K.R., Head, B.W. & VanLandingham, G. 2016. Caveat emptor: What do we know about public administration evidence and how do we know it? *Public Administration Review*, 76(1):20-23. DOI: 10.1111/puar.12467.
- Jensen, K.B. 1987. Qualitative audience research: Toward an integrative approach to reception. *Critical Studies in Mass Communication*, 4(1):21-36. DOI: 10.1080/15295038709360110.
- Jules-Macquet, R. 2016. *Vroeë Kind Ontwikkelingsentrum verwysingshandleiding vir registrasie by die Departement van Maatskaplike Ontwikkeling*, <http://www.cjcp.org.za/about-cjcp-afrikaans.html> [13 Mei 2018].
- Lavis, J.N., Robertson, D., Woodside, J.M., McLeod, C.B. & Abelson, J. 2003. How can research organizations more effectively transfer research knowledge to decision makers? *The Milbank Quarterly*, 81(2):221-248. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Lennon, M. 2014. Presentation and persuasion: The meaning of evidence in Irish green infrastructure policy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 10(2):167-186. DOI: 10.1332/174426414X13935916947767.



- Liddell, C., Kemp, J. & Moema, M. 1994. The young lions: South African children and youth in political struggle. In Van Zyl Slabbert, Malan, Marais, Olivier & Riordan (eds). *Youth in the new South Africa: Towards policy formulation*. Pretoria: HSRC Publishers, pp. 347-351.
- Liverani, M., Hawkins, B. & Parkhurst, J.O. 2013. Political and institutional influences on the use of evidence in public health policy. A systematic review. *PLOS ONE*, 8(10):9. DOI: 10.1371/journal.pone.0077404.
- Lomas, J. & Brown, A.D. 2009. Research and advice giving: A functional view of evidence-informed policy advice in a Canadian Ministry of Health. *The Milbank Quarterly*, 87(4):903-926.
- Marston, G. & Watts, R. 2003. Tampering with the evidence: A critical appraisal of evidence-based policy-making. *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 3(3):143-163.
- Mnculwane, V. & Wissink, H.F. 2014. The regeneration of the case study methodology to understand the complexities of policy implementation: A paradigmatic proposal. *Administratio Publica*, 22(1):85-107.
- Muller, J. 1982. How a community responds: De Lange and the Afrikaner Volkskongres, 18.3.82 -20.3.82. *Perspectives in Education*, 35(May):52-61.
- Newman, J., Cherney, A. & Head, B.W. 2016. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. *Public Administration Review*, 76(1):2432. DOI: 10.1111/puar.12464.
- Newman, J., Cherney, A. & Head, B.W. 2017. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. *Public Management Review*, 19(2):157-174. DOI: 10.1080/14719037.2016.1148191.
- Noordwes-Universiteit. 2015. *Jaarboek 2015: Fakulteit Regte, Voorgraadse & Nagraadse Programme, Potchefstroomkampus*. Potchefstroom: Noordwes-Universiteit.
- Nutley, S., Walter, I. & Bland, N. 2002. The institutional arrangements for connecting evidence and policy: The case of drug misuse. *Public Policy and Administration*, 17(3):76-94.
- Parkhurst, J. 2017. *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. London: Routledge.
- Parsons, W. 2002. From muddling through to muddling up: Evidence based policy making and the modernisation of British Government. *Public Policy and Administration*, 17(3):43-60. DOI: 10.1177/095207670201700304.
- Pearce, W., Wesselink, A. & Colebatch, H. 2014. Evidence and meaning in policy making. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 10(2):161-165. DOI: 10.1332/174426514X13990278142965.
- Raadschelders, J.C.N. 2008. Understanding government: Four intellectual traditions in the study of public administration. *Public Administration*, 86(4):925-949. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2008.00742.x RGN (Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing). 1981. *Onderwysvoorsiening in die RSA: Verslag van die Hoofkomitee van die RGN-ondersoek na die Onderwys*. Pretoria.
- Rhodes, R.A.W.W. 2015. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4):1-33. DOI: 10.1111/puar.12504.
- Richardson, L. 2013. Putting the research boot on the policymakers' foot: Can participatory approaches change the relationship between policymakers and evaluation? *Social Policy and Administration*, 47(4):483-500. DOI: 10.1111/spol.12031.
- RSA (Republiek van Suid-Afrika). 1981. *Tussentydse memorandum oor die verslag van die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing oor die ondersoek na die onderwysvoorsiening in die RSA*. Pretoria: Departement van Nasionale Opvoeding.
- RSA (Republiek van Suid-Afrika). 1983a. *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 110 van 1983*.
- RSA (Republiek van Suid-Afrika). 1983b. *Witskrif oor Onderwysvoorsiening in die Republiek van Suid-Afrika, 1983*. Pretoria: Staatsdrukker.
- RSA (Republiek van Suid-Afrika). SAQA. 2010. *Proceedings of the Colloquium on Recognition of Prior Learning (RPL) for the upgrading and up-skilling of teachers in South Africa*. South African Qualifications Authority: Waterkloof.
- Sanderson, I. 2002. Making sense of “What works”: Evidence-based policy making as instrumental rationality? *Public Policy and Administration*, 17(3):61-75. DOI: 10.1177/095207670201700305.
- Schorr, L., Farrow, F. & Sparrow, J. 2014. *An evidence framework to improve results*. Washington, DC: Centre for the Study of Social Policy.
- Shergold, P. 2016. Commentary: Lost in translation? The challenge of informing public policy with evidence. *Public Administration Review*, 76(3):484-485. DOI: 10.1111/puar.12553.

- Siciliano, M.D. 2015. Advice Networks in Public Organizations: The Role of Structure, Internal Competition, and Individual Attributes. *Public Administration Review*, 75(4):548-559.
- Smith, K.E. 2013. Understanding the influence of evidence in public health policy: What can we learn from the “Tobacco Wars”? *Social Policy and Administration*, 47(4):382-398. DOI: 10.1111/spol.12025.
- Stals, E.L.P. 1998. *Geskiedenis van die Afrikaner-Broederbond: 1981–1994*. Stellenbosch: Afrikaner-Broederbond.
- Stanhope, V. & Dunn, K. 2011. The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. *International Journal of Law and Psychiatry*, 34(4):275-282. DOI: 10.1016/j.ijlp.2011.07.006.
- Steyn, J.F. 2018. Onderhoud met mnr. J F Steyn op 13 Augustus 2018.
- Stone, C.N. 1980. The implementation of social programmes: two perspectives. *Journal of Social Issues*, 36(4):13-34.
- Stone, H. 2014. *Weerskante van die Rubicon - 'n onderwysman oor Afrikanerpolitiek*. Pretoria: FAK.
- Theron, E. & Du Toit, J.B. 1977. *Kortbegrip van die Theron-verslag*. Kaapstad: Tafelberg.
- Thompson, M.P. 1993. Reception Theory and the Interpretation of Historical Meaning. *History and Theory*, 32(3):248-272.
- UP (Universiteit van Pretoria). 2016. *Bewysgebaseerde geneeskunde 871*. Universiteit van Pretoria Jaarboek 2016, [www.up.ac.za/af/faculty-of-education/yearbooks/2017/pdf/module/CLI\\_873](http://www.up.ac.za/af/faculty-of-education/yearbooks/2017/pdf/module/CLI_873) [27 November 2017].
- US (Universiteit Stellenbosch). 2012. *Jaarverslag 2012*, Stellenbosch: Universiteit Stellenbosch.
- US (Universiteit Stellenbosch). 2016. *Universiteit van Stellenbosch: Gehalteversekering*. <http://www.sun.ac.za/english/search/Pages/results.aspx?k=gehalteversekering> [27 November 2017].
- Van den Berg, D.J. 1996. The rise and demise of two binary systems of higher education and the consequence for career education. *South African Journal of Higher Education*, 10(1):8-15.
- Van den Berg, D.J. 2018. Onderhoud met dr. D J van den Berg op 15 Augustus 2018.
- Van Zyl, C. 1991. *The De Lange report – ten years on: An investigation into the extent of the implementation of recommendations of the 1981 HSRC investigation into education*. Pretoria: Human Sciences Research Council Publishers.
- Van Zyl, C. 2018. Onderhoud met dr. Christa van Zyl op 23 Augustus 2018.
- Veldblom, L. 2009. *Bewysgebaseerde afrigting: Wat is dit en hoe dit werk*, <https://certifiedcoach.org/af/2009/06/evidence-based-coaching-what-it-is-and-how-it-works/> [27 November 2017].
- Vesely, A. 2013. Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence. *Policy and Society*, 32(3):199-209. DOI: 10.1016/j.polsoc.2013.07.002.
- Watts, R. 2014. Truth and politics: Thinking about evidence-based policy in the age of spin. *Australian Journal of Public Administration*, 73(1):34-46. DOI: 10.1111/1467-8500.12061.
- Wehrens, R. 2013. *Beyond Two Communities: The co-production of research, policy and practice in collaborative public health settings*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wes-Kaapse Regering. 2015. *Departement van Kultuursake en Sport: Jaarverslag 2014/2015*. [https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/cultural-affairs-sport/annual report 14 -15 final draft – sep 2015 -afr.pdf](https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/cultural-affairs-sport/annual%20report%2014-15%20final%20draft%20-%20sep%202015-afr.pdf) [27 November 2017].
- Wyatt, A. 2002. Evidence based policy making: The view from a centre. *Public Policy and Administration*, 17(3):12-28. DOI: 10.1177/095207670201700302.
- Yin, R.K. 2013. Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation*, 19(3):321-332. DOI: 10.1177/1356389013497081.
- Young, T. 2017. *#VrouevanUS: Kampvegter vir bewysgebaseerde gesondheidsorg*, <https://www.sun.ac.za/afrikaans/Lists/news/DispForm.aspx?ID=5002> [27 November 2017].
- Zongozzi, J.N. & Wessels, J.S. 2016. Variables influencing case study research design in Public Administration: A conceptual framework. *Administratio Publica*, 24(2):212-233.
- Zongozzi, J.N. & Wessels, J.S. 2017. Case studies in South African Public Administration: A review of Master’s dissertations from 2005 to 2012. *Journal of Public Administration*, 52(1):260-274.