

Die invloed van politieke onsekerheid op staatsamptenare

J.S. Wessels* en A. Viljoen**

Summary: The Influence of political uncertainty on public servants

Since the early eighties, the Republic of South Africa has experienced a series of sweeping administrative and political changes that have left virtually no government structure unchanged. These changes directly affect the daily activities of every individual official in one way or another. In this regard a survey was carried out among members of the Public Servants Association of South Africa to obtain data on the effect of these changes on their values, expectations, and views on the future. It emerges from the survey that public servants are extremely uncertain about the future, and that as far as their future careers are concerned, they lost trust faith in political office-bearers and the Commission for Administration.

Inleiding

Die Republiek van Suid-Afrika word sedert die vroeë jare tagtig gekenmerk deur 'n aantal ingrypende administratiewe en politieke veranderinge wat haas geen owerheidstruktuur onveranderd laat nie. Die intensiteit van die politieke (en veral partypolitieke) hervormingsproses het met die aanbreek van die jare negentig toegeneem met 'n radikale omwenteling van die makro Suid-Afrikaanse politieke verwysingsraamwerk. Die verandering in die politieke waardevoorkeure

* Navorsingsspesialis, Afdeling Publiekeadministrasienavorsing, RGN

** Hoof: Afdeling Publiekeadministrasienavorsing, RGN en Uitvoerende Direkteur van SAIPA

van die regering van die dag was moontlik net so ingrypend as wat 'n konvensionele regeringswisseling tot gevolg kon hê.

Die Suid-Afrikaanse Staatsdiens word reeds gekonfronteer met beleidsveranderinge in die vorm van 'n nuwe politieke filosofie van die regering van die dag wat die handel en wandel van elke individuele amptenaar op die een of ander wyse regstreeks raak. Voorts is 'n nuwe administratiewe filosofie vir die Staatsdiens deur onder meer die Kommissie vir Administrasie (KVA) geïnisieer wat groter desentralisering van besluitnemings- en handelingsbevoegdhede tot gevolg gehad het. Gegewe die feit dat die Staatsdiens uit mense (persone - Artikel 7(1) van die Staatsdienswet, 1984) bestaan, en indien aanvaar word dat mense op die impulse van hul omgewing reageer, is dit onafwendbaar dat die veranderinge in die politieke en administratiewe omgewing van die amptenaar bepaalde behoeftes, vrese en ervarings by hom sou wek (Cf. Kiel 1989: 547). Die spesifieke aard en omvang daarvan was tot betreklik onlangs nog onbekend hoewel daar algemeen oor gespekuleer is.

Twee van die vernaamste besluitnemende instansies op hierdie terrein, die Kommissie vir Administrasie (KVA) en die Vereniging van Staatsamptenare (VSA), het die Afdeling Publiekeadministrasieavorsing (APAN) van die RGN afsonderlik genader om wetenskaplike ondersoeke in die verband te onderneem. Op versoek van die KVA is daar gedurende September 1991 'n opname onder lede van die bestuurskader van die Staatsdiens gedoen oor onder meer hul behoeftes, vrese en verwagtinge met die oog op 'n toekomstige politieke bedeling. Die resultate is in 'n vertroulike verslag (Wessels & Viljoen 1991) tot die beskikking van die opdraggewer gestel.

Met hierdie inligting bekend, het die noodsaaklikheid vir 'n soortgelyke ondersoek, wat verteenwoordigend van die hele Staatsdiens sou wees, sterk na vore gekom. Dit het gelei tot 'n opname onder lede van die VSA gedurende Maart 1992. Die VSA-onderzoek het onder meer die geleentheid gebied om, binne 'n kort tydsbestek van ses maande, spesifieke vrae wat in die September-opname gestel is, te herhaal en sodoende moontlike tendense in lede van die bestuurskader se veranderende behoeftes, vrese en ervarings te identifiseer. Die resultate van hierdie ondersoek is ook in 'n RGN-verslag opgeteken (Wessels & Viljoen 1992).

Hierdie artikel fokus hoofsaaklik op die ondersoek wat in Maart 1992 plaasgevind het, hoewel enkele vergelykings met die data van die opname van September 1991 getref word.

Navorsingsontwerp

Die ondersoek fokus op die lede van die VSA as "voorwerp" vir ontleding. Die doel met die studie is om op 'n geldige wyse betroubare data oor die toestand (biografiese besonderhede) en oriëntasies (die behoeftes, vrese, waardes, menings, ervarings en verwagtinge) van die lede van die VSA te verkry en sinvol te beskryf en te verklaar (Cf. Mouton & Marais 1989: 40).

'n Vraelys, bestaande uit 20 vrae, is gebruik om die verlangde data oor die voorwerp van navorsing te verkry. Vrae een tot tien fokus op biografiese besonderhede van die respondente terwyl die res van die vraelys inligting inwin om hul oriëntasies met betrekking tot sowel hul beroeps- as politieke omgewing te bepaal. Die doel van die biografiese data is om die verklarende en voorspellende veranderlikes te identifiseer wat op die res van die vraelys toegepas sal word. Biografiese besonderhede van die respondente is oor die volgende aspekte ingewin: ouderdom, dienstydperk, standplaas, hoogste opvoedkundige kwalifikasie, beroepskategorie, aard vanaanstelling, geslag, huistaal en partypolitieke steun.

Ten einde die mees relevante data oor die oriëntasies - behoeftes, vrese, waardes en menings - van lede van die VSA met behulp van die vraelys te verkry, is as vertrekpunt geneem dat die individuele staatsamptenaar deel van 'n komplekse stelsel - die Suid-Afrikaanse Staatsdiens - is wat op sy beurt weer in 'n dinamiese interaksie met sy politieke omgewing verkeer (Cf. Capra 1982: 324; Kiel 1989: 544-551). Waar radikale veranderinge in die politieke omgewing tans aan die orde van die dag is, was die vernaamste oogmerk van hierdie ondersoek om lede van die VSA se oriëntasies tot sowel sy interne as eksterne omgewing te bepaal, veral met die oog op die toekoms.

In die Suid-Afrikaanse Staatsdiens, wat as 'n stelsel funksioneer en wat die respondente se interne omgewing uitmaak, kan twee dominante substelsels onderskei word, te wete die werkgewer- en die werknemerssubstelsels. Ten aanvang is dit nodig om vas te stel wie/wat deur die respondente as hul werkgewer beskou word ten einde te kan bepaal wie hulle in die finale instansie verantwoordelik hou vir hul indiensneming en voortgesette loopbane. Aangesien

die indiwiduele respondent primêr deel van die werknemerssubstelsel is en sekondêr lid van die VSA is, word die VSA vir die doel van hierdie ondersoek ook as 'n komponent van die indiwidu se interne omgewing geag.

By die aanvang van die ondersoek het die ledetal van die VSA op ongeveer 80 000 te staan gekom. Dié getal het ook pensioentrekkers en algemene assistente ingesluit. Die navorsingspan het in samewerking met die VSA besluit dat die pensioentrekkers, waar hulle nie meer in die openbare sektor werksaam is nie en gevolglik nie meer sinvol op die meeste vrae kan antwoord nie, vir die doel van hierdie opname nie in die teikenpopulasie ingereken moet word nie. Voorts is ook besef dat aangesien die meerderheid algemene assistente waarskynlik nie kan lees en skryf nie, hulle nie in die populasie ingesluit kan word nie. Nadat die ledelys vir die doel van die opname van die pensioentrekkerlede en die algemene assistente gesuiwer is, is die teikenpopulasie vasgestel op 53 200. Weens praktiese, ekonomiese en statistiese redes is besluit om 'n steekproef van 10 % van die totale populasie te trek. Nadat die RGN op 'n ewekansige wyse die beginpunt van die steekproef bepaal het, het die kliënt 'n sistematiese steekproef van 10 % op die gerekenariseerde lys van die opnamepopulasie getrek. Vraelyste is gevolglik aan 5 320 lede van die VSA gestuur. Van die ongeveer 1 700 vraelyste wat terug ontvang is, kon 1 598 ('n respons van 30 %) gebruik word. Die onbenutte vraelyste is óf laat ontvang, óf onvolledig ingevul.

'n Soortgelyke, hoewel nie 'n identiese opname nie, is gedurende September 1991 onder lede van die bestuurskader van die Suid-Afrikaanse Staatsdiens gedoen (Wessels & Viljoen 1991). 'n Vergelyking word gevolglik getref tussen lede van die bestuurskader se antwoorde op die enkele vrae en gedeeltes van vrae (20 items) wat in beide die opnames (September 1991 en Maart 1992) voorgekom het. Die vergelyking word aangebied oor die bestuurskader se verwagtinge van die onderhandelingsproses; hul verwagte loopbaan- en diensvoordelesektheid in 'n toekomstige bedeling; die vertrouwe wat hul plaas in hulle eie vermoëns; sleutelinstellings en prominente wetgewing; die geloofwaardigheid van 'n instelling soos die KVA; hul beleving van bestuursselfstandigheid met die oog op die toekoms; en kommunikasie.

Biografiese besonderhede

Verskeie biografiese gegewens is oor die steekproef verkry om, in die eerste plek, 'n biografiese beeld van die VSA te vorm en, in die tweede plek, antwoorde op vrae in die res van die vraelys in perspektief te help plaas. Dit blyk uit 'n

ontleding van die biografiese gegewens van die betrokke respondente dat die VSA oorwegend bestaan uit Afrikaanssprekende manspersone wat permanent aangestel is en langer as 5 jaar diens het, met 'n hoër opvoedkundige kwalifikasie as st. 10, wat in Transvaal werk (hoofsaaklik in Pretoria) en geneig is om die Nasionale Party te ondersteun. Dit blyk dat tendense in die individuele respondent se verwagtinge, vrese en ander menings ten beste deur sy partypolitieke steun en opvoedkundige kwalifikasies voorspel kan word.

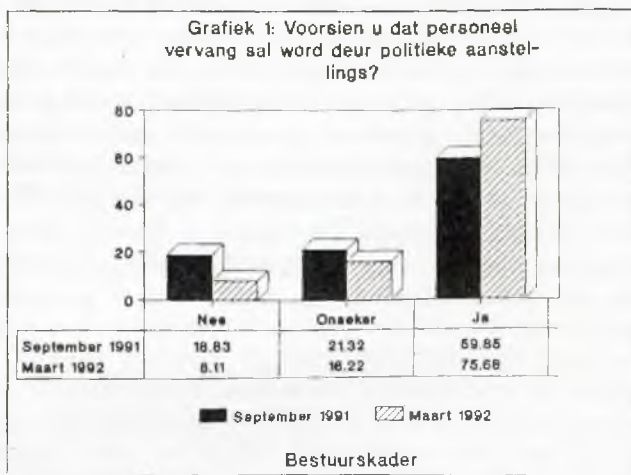
Politieke veranderinge

Waar die beroepslewe van openbare amptenare in so 'n noue verband tot die staatsbestel staan, spreek dit byna vanself dat elke staatsamptenaar die een of ander standpunt oor die huidige staatkundige hervormingsproses sal hê. Die ondersoek toon egter dat staatsamptenare anders as Jan Publiek wat gewoonlik 'n betreklik onbetrokke standpunt oor die politiek het, in wese deel van die totale politiek-administratiewe stelsel uitmaak. Die politiek en politieke gebeure oefen dus 'n deurslaggewende invloed uit op hul verwagtinge, vrese en standpunte oor hul beroepsituasie.

Daar bestaan by die lede van die VSA weinig twyfel oor waarheen die huidige hervormingsproses lei. Die meeste lede (63 %) glo dat dit tot 'n swart meerderheidsregering lei en dat so 'n regering binne die afsienbare toekoms aan die bewind sal kom. Die meerderheid respondente (56,1%) glo dat 'n swart meerderheidsregering binne een jaar (12,4 %) of twee jaar (43,7 %) aan bewind sal kom. Die res (44 %) voorsien dat dit langer as twee jaar sal neem voordat so 'n bewindsoorname sal plaasvind. 'n Swart meerderheidsregering is dus vir die meeste lede van die VSA die logiese implikasie van die hervormingsproses. Slegs 39,4 % amptenare is egter positief of oorwegend positief oor die implikasies daarvan vir hul werk; 35,7 % is onseker daaroor en 24,9 % is negatief. Hoewel dit te wagte is dat die meerderheid ondersteuners van die Konserwatiewe Party (KP) en ander regse partye (61,8 %) negatief daaroor voel, is dit insiggewend dat slegs 51,7 % ondersteuners van gesamentlik die Nasionale Party (NP), Inkatha-Vryheidsparty (IVP), Meriete-Volksparty (MVP) en Nasionale Volksparty (NVP), positief oor die implikasies van die hervormingsproses vir hul werk is, terwyl 37,6 % onseker daaroor is.

Met 'n toekomstige swart meerderheidsregering in gedagte, is een van die vernaamste bronne van kommer vir staatsamptenare die moontlike vervanging van personeel deur politieke aanstellings. Benewens die 68,9 % respondente wat

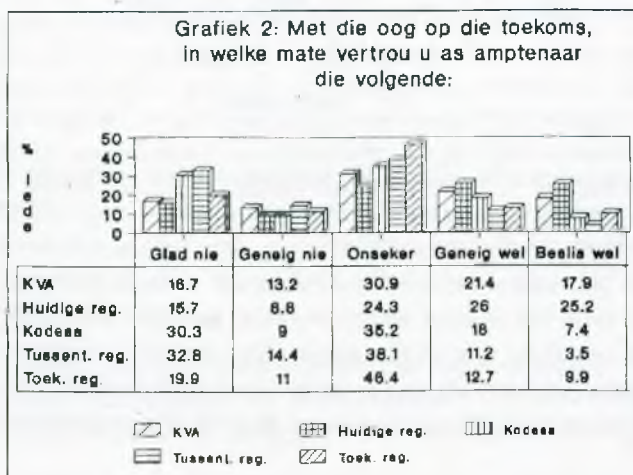
sodanige vervanging verwag, is 'n verdere 17,8 % onseker oor die saak met slegs 13,3 % wat glo dat dit nie sal gebeur nie. Hoewel die 88,2 % KP-ondersteuners wat glo dat personeel deur politieke aanstellings vervang sal word, nie verras nie, is dit insiggewend dat 62,9 % ondersteuners van die NP en Demokratiese Party (DP) dit ook verwag met 'n bykomende 21,5 % van laasgenoemde twee partye wat daarvoor onseker is. Slegs ondersteuners van die African National Congress (ANC) is nie daarvoor bekommerd nie. Kommer by lede van die bestuurskader oor die vervanging van personeel deur politieke aanstellings het sedert September 1991 met 15,83 % toegeneem (Grafiek 1). 'n Verdere bron van kommer is dat politieke druk die amptenaar se werksituasie toenemend onhoudbaar sal maak. Dit is veral ondersteuners van die KP (81,2 %) wat hieroor bekommerd is, met relatief min (23,3 %) ondersteuners van die ANC, MVP en NVP wat hul hieroor kwel.



Uit die voorgaande blyk dat staatsamptenare voorsien dat 'n swart meerderheidsregering as resultaat van die huidige hervormingsproses aan bewind sal kom. Hulle vrees gevolglik dat hul werksituasie toenemend onaangenaam sal raak, dat dit hulle waarskynlik selfs gedwing sal word om te bedank, maar veral dat huidige amptenare deur politieke aanstellings vervang sal word. Met hierdie vrese in gedagte, geniet slegs die huidige regering die vertroue van die meerderheid (51,2 %) respondente (Grafiek 2), met die grootste vertroue onder NP-ondersteuners (71,5 %) terwyl 58,6 % KP-ondersteuners en 34,6 %

ANC-ondersteuners die regering glad nie vertrou nie. Met die oog 'n voortgesette staatsdiensloopbaan het lede van die bestuurskader se vertroue in die huidige regering sedert September 1991 met 22,11 persentasiepunte afgeneem. Kodesa geniet die vertroue van 25,4 % van die staatsamptenare (Grafiek 2) in die steekproef waarvan 51,3 % ANC-ondersteuners is, 33,4 % NP-ondersteuners is, en 2,3 % KP-ondersteuners is. Ten spyte van die min vertroue wat Kodesa as onderhandelingsforum geniet, is die oorweldigende meerderheid van die respondente (90 %) ten gunste daarvan dat die staatsdiens 'n spesifieke item op die onderhandelingsagenda moet wees.

'n Tussentydse regering word in die geheel deur slegs 14,7 % respondente vertrou (Grafiek 2) waarvan 66,7 % ANC-ondersteuners, en 3,4 % KP-ondersteuners is. Slegs 16,9 % ondersteuners van die NP het vertroue in 'n tussentydse regering terwyl 47,9 % onseker daaroor is. 'n Groter persentasie ondersteuners van die ANC (74,1 %) het meer vertroue in 'n toekomstige regering as in 'n tussentydse regering, terwyl die persentasie NP- en KP-ondersteuners wat op 'n toekomstige regering vertrou onderskeidelik 23,4 % en 12,8 % is. 'n Toekomstige regering word in hierdie opname ook deur 'n kleiner persentasie lede van die bestuurskader vertrou (29,58 %) as in September 1991 (35,93 %) en toenemend gewantou (32,39 % in Maart 1992 teenoor 22,46 % in September 1991) met selfs 'n kleiner persentasie wat onseker is. Hierdie gebrek aan vertroue in 'n toekomstige regering rym met die 75,68 % lede van die bestuurskader wat bekommerd is dat personeellede in die toekoms deur politieke aanstellings vervang sal word.



Ten spyte van die relatiewe vertroue wat amptenare in die huidige regering plaas met die oog op 'n toekomstige bedeling, is die uitsprake van politici en politieke ampsbekleërs in die algemeen oorwegend ongeloofwaardig vir lede van die VSA. Slegs die Staatspresident word deur 'n meerderheid respondente (64 %) as geloofwaardig beskou - waaronder 87,2 % ondersteuners van die NP, Arbeidersparty van Suid-Afrika (APSA) en MVP - terwyl 64 % ondersteuners van die KP en ander regse partye sy uitsprake nie as geloofwaardig beskou nie. In totaal beskou slegs 14,4 % respondente uitsprake deur buiteparlementêre politici in die algemeen as geloofwaardig.

Samevattend kan dus gestel word dat lede van die VSA voorsien dat die huidige hervormingsproses binne die volgende paar jaar tot 'n swart meerderheidsregering sal lei. Die respondente is veral bekommerd oor die rol wat politieke voorkeure in plaas van meriete by die aanstelling en bevordering van personeel in die toekoms sal speel. Hoewel hulle politici in die algemeen as ongeloofwaardig beskou, plaas hul nog steeds oorwegend hul laaste vertroue met die oog op die toekoms in die huidige regering. Relatief min vertroue word in Kodesa, 'n tussentydse regering en 'n toekomstige regering geplaas. Ten spyte van hulwantroue in Kodesa as 'n onderhandelingsforum, glo die amptenare dat daar wel oor die staatsdiens onderhandel moet word.

Loopbaanaangeleenthede

In die lig van die onsekerheid en die mate van kommer wat bestaan oor 'n toekomstige politieke bedeling, is staatsamptenare veral ongerus oor hul eie loopbaan- en dienssekerheidsposisie. So is 96,7 % daarvan oortuig dat spesiale aandag aan die dienssekerheid van huidige staatsamptenare gegee moet word. Sedert September 1991 het hierdie behoefte by lede van die Staatsdiens se bestuurskader met 8,18 persentasiepunte toegeneem. In die hieropvolgende ontleding van die aard en omvang van hierdie kommer, word gefokus op die amptenare se beskouing van hul werkgewer, die regsekerheid van amptenare, diensvoordele, ander loopbaanverwante faktore, regstellende maatreëls en staatsdienswye administratiewe hervormings.

Werkgewer

Die loopbaan- of diensposisie van staatsamptenare word in die eerste plek bepaal deur hul werkgewer. Dit blyk dat 47 % respondente die (relatief

permanente, oorkoepelende en alles-insluitende) staat in die finale instansie as hul werkgewer beskou. Die regering van die dag word deur 25,8 % as hul werkgewer beskou, waarskynlik omdat die regering van die dag die instelling is wat namens die staat gesag uitoefen. Hierdie twee instellings staan in dié verband uit tussen ander instellings of persone soos departementshoofde (DG), die kabinet, die Kommissie vir Administrasie (KVA), die Nasionale Party (NP), ministers en die Staatspresident (SP). Die grootste persentasie amptenare beskou dus die staat/regering van die dag as hul werkgewer, die instansie wat na alles verantwoordelik is vir hul indiensneming en voortgesette loopbane. Hulle beskou hulself dus as staatsamptenare in die volste sin van die woord. Die implikasie hiervan is onder meer dat 'n direkte werknemer-werkgewer-band bestaan tussen die staatsamptenaar as werknemer en die regering van die dag as werkgewer.

Die regsekerheid van staatsamptenare

Die verhouding tussen die staatsamptenaar as werknemer en sy werkgewer kan op verskeie wetlike wyses gereël word, te wete deur 'n staatsdienswet, arbeidswetgewing vir staatsamptenare, 'n handves vir menseregte en 'n nuwe grondwet. Dit blyk duidelik dat staatsamptenare hul vertroue in die huidige Staatsdienswet verloor het as meganisme om hul voortgesette loopbane op die een of ander wyse te verskans. Die volgende proporsies van die respondente dui die mate aan wat hulle verwag dat die voortsetting van hul staatsdiensloopbane deur die onderskeie wetlike maatreëls verskans kan word:

- Die huidige Staatsdienswet: 35,3 %
- 'n Handves vir menseregte: 36,6 %
- 'n Nuwe grondwet: 44,4 %
- Arbeidswetgewing gerig op staatsamptenare: 46,4 %

Dit blyk voorts dat die bestuurskader se vertroue in wetlike maatreëls om hul loopbaanposisie te verskans, skerp afgeneem het sedert September 1991. Hoewel 'n nuwe grondwet die regs meganisme is wat tans deur die meeste lede van die bestuurskader (52 %) vertrou word, word dit tans (Maart 1992) deur 16,72 persentasiepunte minder vertrou as in September 1991. Hul vertroue in 'n handves vir menseregte het ook sedert September 1991 gedaal - van 66,85 % af tot 36 %. Arbeidswetgewing vir staatsamptenare geniet nou die steun van slegs 48 % van die bestuurskader; 19,73 persentasiepunte minder as in September 1991.

Die onsekerheid van lede van die bestuurskader oor die vermoë van die voorgaande regsmaatreëls het gestyg met tussen 8,64 persentasiepunte in die geval van 'n nuwe grondwet en 17,02 persentasiepunte in die geval van 'n handves vir menseregte. Uit die voorgaande blyk dat die meerderheid respondente nie hul vertroue op regsmaatreëls plaas om hul van billike behandeling deur hul toekomstige werkgewer te verseker nie.

Diensvoordele

Amptenare se vrese oor 'n toekomstige staatkundige bedeling is onder meer gemeet aan die hand van hul diensvoordele. 'n Vername kenmerk van die resultate is die groot mate van onsekerheid en die geringe mate van vertroue wat deur die respondente oor byna elke aspek ervaar word.

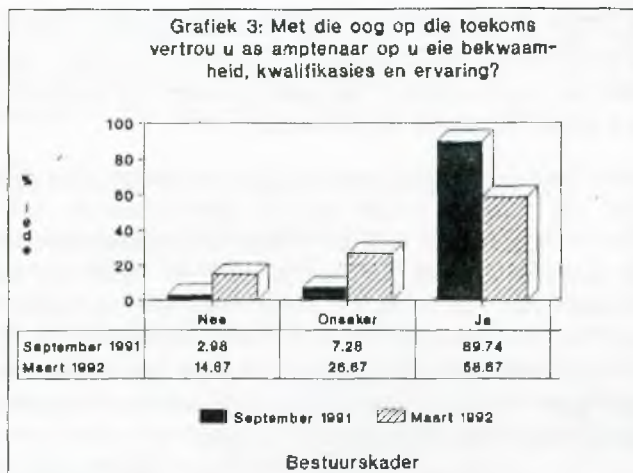
Hul grootste kommer wentel om pensioenverwante sake. So is 75,5 % bekommerd dat die huidige tekort op die pensioenfonds hul uiteindelijke pensioenvoordele in gevaar sal stel, 63,1 % is bekommerd dat hul pensioen-aanpassings na aftrede verswak kan word, 62,9 % vrees dat hul pensioen-gratifikasie verswak kan word en 61,2 % vrees die verswakking van hul pensioenjaargeld. Hierdie kommer het sedert September 1991 by lede van die bestuurskader toegeneem: 3,86 persentasiepunte meer lede is bekommerd dat hul pensioenjaargeld gaan verswak terwyl 5,74 persentasiepunte meer lede glo dat hul pensioengratifikasie in die toekoms sal verswak.

Ander diensvoorwaardes en -voordele waaroor staatsamptenare bekommerd is, is hul verlofgratifikasie (55 %), besoldiging/salaris (48,7 %) en mediese voordele (48,2 %). In al die gevalle is die sterkste voorspeller van die respondente se standpunte hul partypolitieke steungroep: ondersteuners van die ANC koester relatief min vrese oor die moontlike verswakking van die voormelde diensvoordele terwyl die meeste ondersteuners van die KP hoogs bekommerd daaroor is.

Ander loopbaanverwante faktore

Hoewel 91,2 % lede van die VSA graag wil sien dat die beginsels van meriete en doeltreffendheid onder 'n nuwe bedeling in die staatsdiens geld, voorsien die meerderheid (57,7 %) dat meriete sal verdwyn as grondslag vir aanstelling en bevordering. Gevolglik vertrou minder as die helfte van die respondente (44,5 %) dat hul eie vermoëns, bekwaamhede, kwalifikasies of ervarings (dus: meriete) hul

posisies in 'n toekomstige staatsdiens sal verskans. Hierteenoor plaas 88 % ondersteuners van die ANC, APSA, MVP en VP hul vertroue daarin. Hierdie relatief negatiewe beeld van 'n toekomstige staatsdiens word ook deur die bestuurskader gedeel: In September 1991 het 89,74 % van die bestuurskader nog geglo dat hul posisie in 'n toekomstige staatsdiens deur hul eie vermoëns, bekwaamhede, kwalifikasies en ervarings verskans sal word. Hierdie vertroue het in Maart 1992 met 31,07 persentasiepunte afgeneem tot 58,67 % (Grafiek 3).



Die verwagting by huidige staatsamptenare dat meriete nie as grondslag sal geld in 'n toekomstige staatsdiens nie, reflekteer ook hul siening van, enersyds, hul eie loopbaanposisie in die toekoms en, andersyds, die verwagte kwaliteit van dienslewering deur die openbare sektor. So voorsien 66,4 % dat hul loopbaanvordering en diensbehoud in die toekoms beperk sal word en 51,9 % dat hul werksituasie moontlik as gevolg van politieke druk onhoudbaar sal raak. Voorts voorsien 57,9 % dat openbare dienslewering in 'n toenemende mate ondoeltreffend en oneffektief sal raak.

Regstellende optrede

Waar verwag kan word dat in 'n toekomstige staatkundige bedeling moontlik ander waardes, vereistes en prioriteite vir die staatsdiens sal geld, kom daar in

toenemende mate aspekte ter sprake soos die heroriëntering van huidige amptenare vir 'n toekomstige staatsdiens, heropleiding, opleiding van nuwe amptenare staatsdiens en regstellende optrede (affirmative action). Dit blyk duidelik uit die ontleding van die respondente se antwoorde op die betrokke vrae dat die meerderheid staatsamptenare nie gemaklik is met die voormelde wyses van regstellende optrede nie. Vir die doel van die ontleding word diegene wat onseker, oorwegend negatief en negatief geantwoord het, saam gereken as synde nie positief te wees oor die onderskeie wyses van regstellende optrede nie.

Die volgende blyk uit die antwoorde op die vrae oor regstellende optrede:

- ° 'n Somtotaal van 60,8 % respondente voel nie positief oor die gedagte van regstellende optrede nie, met veral 'n hoë voorkoms van onsekerheid. Die hoë mate van onsekerheid by veral die laer gekwalifiseerde amptenare is waarskynlik te wyte daaraan dat die implikasies van toekomstige regstellende optrede aan hulle onbekend is.
- ° Oor die heroriëntering van huidige amptenare is 60,10 % lede van die VSA nie positief nie.
- ° Meer as die helfte van die respondente (50,4 %) is nie positief oor die gedagte om heropleiding te ondergaan nie.
- ° Oor die gedagte dat nuwe amptenare reeds vir 'n toekomstige staatsdiens opgelei moet word, voel 53,2 % respondente nie positief nie.

Die meerderheid respondente ervaar tans in hul onderskeie werksituasies dat die voormelde heroriëntering, heropleiding en opleiding nog nie plaasvind nie. Die verklaring daarvoor is waarskynlik daarin geleë dat die politieke onderhandelingsproses tans nog aan die gang is met die staatkundig-administratiewe produk van die proses nog onbekend. As gevolg van die gebrek aan 'n uitgeklaarde administratiewe filosofie en duidelik omskrewe praktykbehoefte van 'n toekomstige staatsdiens, word oriënterings- en opleidingsprogramme waarskynlik nog nie aangepas nie.

Waar die voorkoms van nepotisme en viktimsasie altyd 'n aktuele saak is en dikwels gevrees word, is dit insiggewend dat, hoewel ongeveer die helfte van die respondente dit tans nie in hul werksituasie ervaar nie, ongeveer 'n kwart dit wel ervaar; of ten minste die persepsie het dat dit voorkom. Die mate waarin respondente die twee verskynsels ervaar, wissel ook na gelang van hul

partypolitieske affiliasie. Beide die voornoemde twee verskynsels word byvoorbeeld die minste deur ondersteuners van die NP ervaar.

Staatsdienswye administratiewe hervormings

'n Volgende tema wat aan die orde kom, is staatsdienswye inisiatiewe soos privatisering en bestuurselfstandigheid. Drie vrae is in die verband gestel:

- (a) Hoe voel u oor die praktyk van privatisering/kommersialisering?
- (b) Hoe voel u oor die invloed van privatisering/kommersialisering op u diensvoordele?
- (c) Hoe voel u oor bestuurselfstandigheid/gedesentraliseerde bestuur met die oog op die toekoms?

'n Kenmerk van die antwoorde op hierdie vrae is die hoë voorkoms van onsekerheid onder respondente, sonder dat hulle sterk negatief daarvoor voel. So is 46,2 % respondente positief oor die praktyk van privatisering terwyl 32,7 % onseker daarvoor is; 35 % is positief oor die invloed daarvan op hul diensvoordele terwyl 42 % onseker daarvoor voel. Meer as die helfte van die respondente (51,5 %) ervaar bestuurselfstandigheid of gedesentraliseerde bestuur positief terwyl 39,5 % onseker daarvoor voel. Lede van die bestuurskader was tydens hierdie opname egter minder positief en meer onseker oor hierdie aspek as gedurende September 1991, hoewel nog steeds oorweldigend positief (70,67 %). Hoe hoër die respondente se opvoedkundige kwalifikasies, hoe positiewer voel hul oor al drie aspekte en hoe kleiner is die voorkoms van onsekerheid.

Dit blyk uit die voorgaande dat die meerderheid lede van die VSA die staat (en nie die NP, SP, KVA, departementshoofde, ministers of die Parlement nie) in die finale instansie as hul werkgever beskou. Voorts geniet die Staatsdienswet as regsmeganisme om amptenare se loopbaanposisie te verskans, van al die meganismes die minste vertrou teenoor arbeidswetgewing gerig op staatsamptenare wat die grootste vertrou inboesem. In die geheel is amptenare onseker oor die vermoë van enige regsmaatreël om as beskermingsmeganisme te dien. Staatsamptenare is verder bekommerd oor die moontlike verswakking van hulle diensvoordele (veral pensioenvoordele) in die toekoms. Staatsamptenare voorsien dat meriete as grondslag vir aanstellings en bevorderings in 'n mindere mate in die toekoms sal geld. Oor die moontlike instelling van regstellende maatreëls is die meerderheid staatsamptenare óf onseker óf openbaar hulle

wisselende grade van negatiwiteit. Die groot mate van onsekerheid oor inisiatiewe soos privatisering en bestuursselfstandigheid neem toe na gelang die respondente se opvoedkundige kwalifikasies afneem.

Kommunikasie

Kommunikasie oor staatkundige en administratiewe veranderinge is op onderskeidelik vier vlakke geëvalueer, te wete dié tussen (a) die politici en die amptenaarskorps, (b) departementshoofde en hul personeel, (c) toesighouers en hul ondergeskiktes en (d) die VSA-hoofkantoor en sy lede.

Die lede van die VSA ervaar kommunikasie oor staatkundige en administratiewe veranderinge op al die terreine waaroor hul mening getoets is, tot op groot hoogte as gebrekkig. So is 74,8 % respondente (81,33 % lede van die bestuurskader) die mening toegedaan dat die kommunikasie tussen politici en die amptenaarskorps onvoldoende is; 52,4 % (46,67 % lede van die bestuurskader) glo dat kommunikasie tussen hul departementshoof en sy personeel onvoldoende is; 44% dat kommunikasie tussen hul toesighouer en sy ondergeskiktes onvoldoende is en 39,8 % dat kommunikasie tussen die VSA-hoofkantoor en die lede onvoldoende is. Kommunikasie tussen die politici en die amptenaarskorps word deur die permanente personeel veel negatiewer beleef as deur die tydelike personeel. Voorts blyk vrouepersoneel in 'n meerdere mate tevrede te wees met kommunikasie tussen hul departementshoof en sy personeel, asook hul toesighouer en sy ondergeskiktes as die manspersoneel. Die toedrag van sake kan waarskynlik daaraan toegeskryf word dat vrouepersoneel laer verwagtinge oor kommunikasie koester. Die VSA-hoofkantoor se kommunikasie met sy lede stel sy laer gekwalifiseerde lede in meerdere mate tevrede as sy hoër gekwalifiseerde lede.

'n Groter persentasie lede van die bestuurskader as in September 1991 het in Maart 1992 kommunikasie tussen die politieke ampsbekleërs en die amptenaarskorps as gebrekkig beleef terwyl die kommunikasie tussen departementshoofde en hul personeel volgens die bestuurskader sedert September 1991 verbeter het.

Kommunikasie oor staatkundige en administratiewe veranderinge skyn dus deurgaans gebrekkig te wees.

Die rol van die Kommissie vir Administrasie (KVA)

Die rol en funksies van die Suid-Afrikaanse Kommissie vir Administrasie kan teruggevoer word na die ontstaansgeskiedenis van die Britse Civil Service Commission wat primêr ten doel gehad het om politieke begunstiging (nepotisme) by aanstelling van staatsamptenare uit te skakel. Die Britse Staatsdienskommissie was van meet af aan hoofsaaklik 'n eksamineringsliggaam. Die Suid-Afrikaanse Staatsdienskommissie het vanuit die staanspoor meer bevoegdhede as sy Britse eweknie gehad in die sin dat hy bo en behalwe sy funksies wat met dié van die Britse Staatsdienskommissie ooreenstem, ook belas was met die funksies wat in Brittanje die verantwoordelikheid was van die *Establishment Division* en latere *Pay and management-tak* van die Tesourie. Die rol en funksies van die Suid-Afrikaanse Kommissie vir Administrasie (KVA) het sodanig uitgebrei dat die Kommissie hom tans beywer vir die bevordering van die beginsels van meriete en doeltreffendheid in sowel die Staatsdiens as in die breë openbare sektor.

In 'n ander RGN-ondersoek (Wessels *et al* 1990) is onder meer bevind dat die KVA se onafhanklikheid begrens word deur sy verhoudinge met die Tesourie (Departement van Staatsbesteding), die kabinet en die staats-/regeringshoof en dat die sukses waarmee hy sy taak as oorkoepelende sentrale owerheidsinstelling uitvoer in noue verband staan met die status wat hy in die sentrale owerheidsopset geniet. So is daar onder meer aanbeveel dat die Kommissie daaroor besin oor hoe om struktureel en andersins sy onafhanklikheid te vergroot en homself sigbaarder as 'n instelling van die Parlement tevestig (Wessels *et al* 1990).

Die KVA ontleen sy handelingsbevoegdhede grotendeels uit die Staatsdienswet, 1984 (Wet 111 van 1984). In die vorige paragrawe is reeds daarop gewys dat die lede van die VSA hul vertrouwe verloor het in die huidige Staatsdienswet as meganisme om hul posisie in die toekoms te verskans. Uit die voorgaande is dit duidelik dat die vernaamste rol van die KVA is om te verseker dat die merietebeginsel in die Staatsdiens toegepas word. Dit blyk egter dat meer as die helfte van die VSA se lede glo dat die merietebeginsel, 'n waarde wat hoog deur hulle aangeslaan word, in 'n toekomstige staatsdiens gaan verdwyn. Wat meer is, ongeveer 'n kwart ervaar reeds nepotisme en viktimisasie in die werksituasie, wat 'n refleksie werp op die KVA se huidige vermoë om die merietebeginsel te bevorder.

Dit is dus nie vreemd nie dat die KVA met die oog op 'n toekomstige bedeling die vertroue van minder as die helfte (40 %) van die VSA-lede geniet (Grafiek 2), waarvan die vertroue van gegradueerde en gediplomeerde lede relatief die minste is. Die persentasie lede van die bestuurskader wat 'n gebrek aan vertroue in die KVA toon, het sedert September 1991 van 28,63 % lede gestyg tot meer as die helfte (51,39 %) van die korps. Die rede waarom die KVA en sy meganismes nie vertroue inboesem nie, is waarskynlik omdat hy as gevolg van sy noue koppeling aan die uitvoerende politieke gesag, nie onafhanklik na buite vertoon nie. Hierdie gevolgtrekking word gesteun deur die feit dat die geloofwaardigheid van uitsprake deur die KVA hoofsaaklik deur 'n politieke bril beoordeel word. Die meerderheid ondersteuners (52,3 %) van slegs twee partye, die NP en MVP, beskou sy uitsprake as geloofwaardig, terwyl hoogstens 33,8 % ondersteuners van ander partye (KP, DP & IVP) sy uitsprake glo. Uitsprake deur die KVA word byna uitsluitlik geglo deur ondersteuners van die NP, die party waaruit die huidige regering saamgestel is. Die respondente wat die KVA geensins, of meesal nie glo nie, ondersteun die opposisieparty in die Volksraad en die IVP. Die KVA se geloofwaardigheid word dus primer met die regerende politieke party in verband gebring.

Samevattend kan dus gestel word dat die KVA 'n sleutelrol in die sentrale owerheidsadministrasie speel. Hy word tradisioneel ten nouste geassosieer met die bevordering van die beginsels van meriete en doeltreffendheid in die Suid-Afrikaanse Staatsdiens. Op grond van sy noue koppeling met die uitvoerende politieke gesag en sy gevolglike onvermoë om onafhanklik op te tree, vestig staatsamptenare nie hul vertroue op die KVA om die beginsels van meriete en doeltreffendheid in die toekoms in stand te hou nie.

Die rol van die Vereniging van Staatsamptenare (VSA)

Die VSA speel as personeelvereniging 'n integrerende rol in die Suid-Afrikaanse staatsamptenare se beskouinge oor 'n toekomstige staatsdiens. Waar die amptenare se onsekerheid oor die toekoms tot op groot hoogte afgelei kan word van die veranderende en onsekere politieke milieu asook van die KVA se onvermoë om vertroue in te boesem, vestig die amptenare 'n mate van hoop en optimisme vir die toekoms onder meer op die VSA as personeelvereniging. Die VSA word as geloofwaardige, nie-partypolitieke kampvegter vir die korps van staatsamptenare beskou.

Onder die administratiewe instellings en persone wie se geloofwaardigheid geëvalueer is (die KVA, departementshoof, toesighouer en die VSA), beskou die meeste (71,5 %) respondente uitsprake deur die VSA as geloofwaardig. Opvoedkundige kwalifikasie is deurslaggewend met betrekking tot die ervaring van die geloofwaardigheid van die VSA in die mate dat hoe laer die respondente gekwalifiseer is, hoe hoër slaan hulle die geloofwaardigheid van die VSA aan. Uitsprake deur die VSA oortuig dus sy hoër gekwalifiseerde lede in mindere mate.

Oor die kwessie van moontlike politieke betrokkenheid van die VSA is sy lede verdeel: 41,3 % voel positief daarvoor, 23,9 % is onseker terwyl 34,6 % negatief voel. Soos by die beoordeling van sy geloofwaardigheid, word hierdie aangeleentheid ook nie deur 'n partypolitieke bril beoordeel nie, maar met opvoedkundige kwalifikasies as voorspeller. Ongeveer die helfte van die respondente (50,4 %) wie se hoogste opvoedkundige kwalifikasies laer as st. 10 is, is positief oor die moontlike politieke betrokkenheid van die VSA. Hoe hoër die respondente se opvoedkundige kwalifikasies, hoe negatiewer is hul gevoel egter daarvoor. Die VSA word dus nie met 'n politieke party of groepering geassosieer nie.

Die VSA geniet die steun van 94,9 % van sy lede om aggressiewer as in die verlede die belange van die amptenaarskorps te bevorder. Die aard van die aggressiewe benadering word egter duidelik deur die amptenare self gekwalifiseer waar die meerderheid respondente (56,3 %) in die geval van bedinging met hul werkgever, arbitrasie verkies bo massa-optrede en stakings. Massa-optrede word deur byna die helfte van die respondente (48 %) negatief beleef terwyl 39,1 % negatief is oor stakings met 'n bykomende 25,9 % wat onseker daarvoor is.

Samevattend kan gestel word dat die VSA, as gevolg van sy politieke onverbondenheid en sy latente bedingsingsvermoë, geloofwaardig is in die oë van sy lede. Hoewel hy nog nie bevredigend oor politieke en administratiewe veranderinge met sy lede kommunikeer nie, glo sy lede die inligting wat die VSA na hulle deurgee. Die VSA het ook die mandaat van sy lede omaggressiewer op te tree, sonder dat stakings en massa-optrede daardeur geïmpliseer word.

Bevindinge

Uit die voorgaande kan afleidings gemaak word oor die oriëntasies van eensyds die individuele lid van die VSA en andersyds oor die Suid-Afrikaanse Staatsdiens as stelsel binne 'n gegewe omgewing. Die afleidings wat oor veral die

oriëntasies van individue gemaak word, word gekwalifiseer deur die betrokke individue se biografiese samestelling. Die biografiese profiel van die staatsdiens as stelsel het dan ook noodwendig 'n invloed op die oriëntasies van die stelsel as lewende organisme teenoor sy omgewing (Cf. Capra 1982: 286). 'n Aspek van die biografiese profiel van die respondente wat die beste as voorspeller kan dien van hul verwagtinge, vrese en ander menings, is hul partypolitieke voorkeur.

Dit is dan ook die partypolitieke sfeer wat die onmiddellike omgewing van die staatsdiens as stelsel uitmaak. Veranderinge in dié sfeer het noodwendig 'n uitwerking op die interne stabiliteit en sekerheid van die staatsdiens. Eksterne onstabiliteit en onsekerheid lei dus tot interne spanning (Cf. Capra 1982: 294). Die spanning is die resultaat van die verskil wat intree tussen die behoeftes en die verwagte vlak van behoeftebevrediging. Dit blyk dat die respondente se primere behoefte dié is aan sekuriteit binne die stelsel.

Dit blyk ook dat die respondente 'n ingrypende verandering in die politieke omgewing van die staatsdiens voorsien. Aangesien die politieke omgewing tradisioneel so 'n integrerende invloed op die wese en funksionering van die staatsdiens uitoefen, plaas veranderinge in daardie omgewing druk op die tradisionele bronne van sekerheid wat die staatsdiens aan sy lede bind. Amptenare vrees dat hulle deur 'n toekomstige verandering van regering, en dus ook van werkgever, ontnem kan word van daardie sekuriteit.

So is amptenare bekommerd oor die moontlike verswakking van hul diensvoordele (veral pensioenvoordele) in die toekoms. Daar word voorsien dat meriete as grondslag vir aanstelling en bevordering in 'n mindere mate kan geld. Onsekerheid en negatiwiteit heers oor die moontlike instelling van regstellende maatreëls. Die spanning oor die voornoemde sake wat oplaai binne die stelsel word waarskynlik verhoog deur gebrekkige kommunikasie.

Die Kommissie vir Administrasie (KVA) wat tradisioneel een van die stabiliserende rolspelers binne die stelsel was, het klaarblyklik die vertroue verloor van amptenare en daarmee saam sy vermoë om stabiliteit en vertroue binne die stelsel te verseker. Die VSA beleef egter as gevolg van onder meer sy politieke onverbondenheid en sy latente en bewese vermoë om tot voordeel van sy lede te beding, geloofwaardigheid in die oë van amptenare.

Voortdurende veranderinge en onsekerhede in die politieke omgewing van die Suid-Afrikaanse Staatsdiens, veroorsaak dus by die amptenare wesenlike interne spanning. Die spanning word veral gemanifesteer in kommer by

individuele staatsamptenare, as die samestellende dele/lede van die stelsel, oor hul voortgesette loopbaanposisie indien en nadat 'n swart meerderheidsregering as hul werkgewer oorgeneem het. As gevolg van hul gebrekkige geloofwaardigheid, sal uitsprake deur nóg die KVA nóg die politici die onsekerheid en spanning kan verlig en staatsamptenare gerus kan stel.

Slot

Die tradisionele neutraliteit van staatsamptenare en die regering se eerbiediging van die vertroulikheid van staatsamptenare se partypolitiese voorkeure, is waarskynlik die vernaamste redes waarom ondersoeke soos die wat in dié artikel bespreek is, nie voorheen plaasgevind het nie. Die eise van die tyd het egter die behoefte aan wetenskaplik verantwoordbare data vir besluitnemende instansies, wat met openbare personeel administrasie gemoeid is, laat toeneem.

Dit skyn asof die tydvak van lukraak besluite wat op gissings en subjektiewe oordeel gebaseer is, nou afgesluit is.

Dit is verblydend dat die navorsingsinstelling in die uitvoering van sy taak kon steun op die volle samewerking van die twee opdraggewers. Die samewerking tussen 'n sentrale personeelgesag, 'n verteenwoordigende personeelvereniging en 'n navorsingsinstelling het die besondere aard van navorsing in die publieke administrasie opnuut beklemtoon. Na verneem word, het sowel die Kommissie vir Administrasie as die Vereniging van Staatsamptenare die Regering ingelig oor die bevindinge van die ondersoeke. Die finale besluitnemer is dus in besit van verslae wat kan dien as grondslag vir toekomstige besluite oor personeelbeleid in die owerheidsektor.

Capra, F. 1982. *The turning point: Science, society and the rising culture*. Glasgow: Flamingo.

Kiel, L.D. 1989. Nonequilibrium theory and its implications for Public Administration. *Public Administration Review*, November/December 1989, 49(544-551).

Mouton, J. & Marais, H.C. 1989. *Metodologie van die geesteswetenskappe: Basiese begrippe*. Pretoria: RGN.

Wessels, J.S., Viljoen, A., Skawran, R.F. & Van Rooyen, J. 1990. Beeld van die Kommissie vir Administrasie: Finale verslag. Verslag PAN-2 (Vertroulik), Afdeling Publiekeadministrasienavorsing, Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, Pretoria.

Wessels, J.S. & Viljoen, A. 1991. Suid-Afrikaanse Staatsdiens: Die bestuurskader se verwagtinge, vrese, vertroue en beskouings oor aktuele sake. Verslag PAN-3 (Vertroulik), Afdeling Publiekeadministrasienavorsing, Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, Pretoria.

Wessels, J.S. & Viljoen, A. 1992. Waarde-oriëntasies en toekomsverwagtinge van die Vereniging van Staatsamptenare. Verslag PAN-5, Afdeling Publiekeadministrasienavorsing, Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing, Pretoria.