

PERSONEELREËLINGS BY ADMINISTRATIEWE VERANDERING

EJ Van der Westhuizen *

ABSTRACT

This article deals with administrative change and the impact it has on personnel within an institution. The importance of administrative change is emphasized in conjunction with the necessity of administrators to deal with specific personnel matters in this regard.

1. INLEIDING

Geen owerheidsinstelling kan van die eksterne omgewing, waaruit die behoeftes van die samelewing ontstaan, distansieer word nie. Die dienslewering funksie van die owerheid vind binne 'n bepaalde milieu van behoeftebevrediging plaas, en daarom is dit belangrik dat die owerheid voortdurend die eksterne omgewing behoort te verken, ten einde dienslewering effektief te laat plaasvind.

Omdat die samelewing se behoeftes verander, is dit nodig dat daar op 'n administratiewe grondslag daarvoor voorsiening gemaak sal word. Owerheidsinstellings se strukture behoort aan te pas om daardeur veranderde dienslewering aksies te bewerkstellig. Dit is voorts belangrik dat genoegsame fondse vir veranderde dienslewering gevind sal word en dat voldoende beheermaatreëls getref sal word om te verseker dat dienslewering gestelde doelwitte bereik. Wat egter nie uit gedagte verloor behoort te word nie, is dat die openbare amptenaar nie slegs veranderinge moet implementeer nie, maar dit ook fisies ervaar. Administratiewe verandering sal op verskillende wyses deur verskillende amptenare ervaar word. Sommige amptenare sal beseef dat veranderinge noodsaaklik geword het, terwyl andere weer van die standpunt sal uitgaan dat die bestaande orde die oplossing bied. Wat amptenare egter deeglik behoort te beseef, is dat administratiewe veranderinge die meeste van die tyd op verbeterde dienslewering ingestel is. Dit plaas 'n besondere verantwoordelikheid op die

* Johan van der Westhuizen is lektor in die Departement Publieke Administrasie van die Universiteit van Suid-Afrika

skouers van die leidinggewende beamptes binne die openbare sektor. Dit is reeds 'n eeu-oue verskynsel dat mense nie geneig is om veranderinge goedsmoeds te aanvaar nie en daar sal dikwels weerstand daarteen ervaar word. Personeel behoort voorberei te word vir verandering en dit is belangrik dat spesifieke personeelreelings in hierdie verband getref word. Vir die doel van hierdie artikel word met personeelreelings bedoel, bepaalde maatreëls wat deur leidinggewende beamptes getref kan word om in tye van administratiewe verandering personeel daarvoor gereed te kry en dit op 'n geordende wyse te laat plaasvind. Daardeur behoort doetreffende werkverrigting verseker te word wat weer tot effektiewe dienslewering aan die samelewing behoort te lei.

Dit is die oogmerk van hierdie artikel om bepaalde riglyne vir leidinggewende beamptes daar te stei om sodoende vir administratiewe verandering, vanuit 'n personeel­oogpunt gesien, voorsiening te maak.

2. AARD VAN ADMINISTRATIEWE VERANDERING

Die doel met enige administratiewe veranderingsprogram is die verbetering van administratiewe stelsels of praktyke en die vermoë om daardeur beter dienslewering aan die samelewing te bewerkstellig. Die verskynsel van administratiewe verandering kan 'n wye omvang van aktiwiteite insluit wat onder andere aspekte soos nuwe idees, verandering, verbetering en modernisering behels. Watson (1981:148) skryf dat die verskynsels reorganisasie, rasionalisasie, hervorming en herstrukturering, wat administratiewe verandering teweegbring, dikwels as sinonieme gebruik word vir 'n spesifieke gebeurtenis in owerheidsoptrede. Voornoemde gebeurtenis verwys gewoonlik na 'n verandering in die wyse waarop uitvoerende instellings funksioneer ten einde daardeur aan owerheidsbeleid uitdrukking te gee.

Die aard van administratiewe verandering kan beïnvloed word deur verskillende benaderings, bepaalde gebeurtenisse en verskeie ander bepalende faktore.

2.1 Benaderings

Die inhoud van administratiewe verandering kan volgens Brynard (Hanekom, Rowland en Bain 1987:220), in vier kategorieë ingedeel word, naamlik:

- 'n ideologiese benadering;
- 'n sosio-psigologiese benadering;
- 'n tegniese benadering, en
- 'n institusionele benadering

Die ideologiese benadering is **ten eerste** daarop ingestel om administrateurs te sosialiseer in die norme van openbare dienslewering en die oogmerke van politieke ampsbekleders. Hierdie benadering kan veral doeltreffend implementeer word in state waar nie 'n goed ontwikkelde private sektor gevestig is nie en openbare amptenare feitlik geen ander keuse het as om hul arbeid aan die owerheidsektor aan te bied nie. **Ten tweede** is die sosio-psigologiese benadering op die motiverende aspekte van administrasie ingestel. Dit impliseer dat die sosio-psigologiese benadering bevredigend behoort te funksioneer in 'n omgewing waar die ontwikkeling van industrieë as aansporing dien. Die tegniese benadering kom **ten derde** daarop neer dat verskeie tegnieke ontwikkel word om administratiewe verandering daar te stei. **Ten vierde** is die institusionele benadering gemoed met aspekte soos die desentralisasie van verantwoordelikhede aan plaaslike owerhede of staatshandelsondernemings. Die institusionele benadering konsentreer daarop om nuwe instellings te ontwikkel ten einde die openbare behoefte te bevredig (Hanekom, Rowland en Bain 1987:220).

Elke staat se unieke samestelling, soos bewerkstellig deur die besondere eise en behoeftes van die samelewing binne hierdie staat, sal 'n deurslaggewende rol speel in die keuse van watter benadering gevolg behoort te word, ten einde administratiewe verandering te bewerkstellig. Dit kom daarop neer dat die administratiewe stelsel van die openbare sektor voortdurend aan invloede vanuit die samelewingsomgewing onderwerp word. Op sy beurt is dit die owerheid se verantwoordelikheid om deur middel van die wetgewende en uitvoerende instellings, asook ander kanale wat mag bestaan, voornoemde invloede te monitor en te sinchroniseer, en deur die administratiewe stelsel te ondervang, ten einde daardeur 'n ordelike samelewingsomgewing te verseker.

Hieruit kan afgelei word dat voornoemde benaderings op een of ander wyse geïntegreer kan word ten einde die beste oplossing vir administratiewe verandering teweeg te bring. Om administratiewe verandering te bewerkstellig is egter geen maklike taak nie, daarom sal daar eise en uitdagings aan politici en amptenare gestel word om dit te verwesenlik. Wat nooit uit die gedagte verloor behoort te word nie, is dat dit in die finale plek gaan om effektiewe dienslewering aan die samelewing.

2.2 Gebeurtenisse

Daar is ook bepaalde gebeurtenisse wat met 'n stadium van gereedheid of ontvanklikheid vir administratiewe verandering geassosieer kan word. Die Suid-Afrikaanse Regering se grondwetlike, ekonomiese en ander hervormingsinisiatiewe wat sedert 1983 plaasgevind het, is 'n tipiese voorbeeld hiervan. Voornoemde veranderinge

het gelei tot die totstandkoming van die Drie-kamerparlement op politieke vlak en die administrasies vir eie sake op die administratiewe terrein.

2.3 Ander bepalende faktore

Die gereedheidsvlak vir administratiewe verandering word ook deur velerlei ander faktore beïnvloed. **Ten eerste** behoort die ontwikkelingsvlak van die bevolking 'n bepalende rol in hierdie verband te speel. In 'n Derde Wêreldsituasie behoort administratiewe verandering minder gesofistikeerd daaruit te sien as wat die geval in 'n Eerste Wêreld-situasie sal wees.

(Civilization)
society -
vlak van
ont-
wikkeling

Die heterogeniteit (bevolkingsamestelling) van die bevolking behoort **ten tweede** ook 'n rol te speel in die ontvanklikheid vir administratiewe verandering. Faktore soos ouderdomsverspreiding, bevolkingsgroepe en kultuurverskille kan 'n beduidende rol speel met betrekking tot die aard van die owerheidsfunksies wat gelewer word.

Ten derde beskik die private sektor nie altyd oor die geldelike vermoë en die kundigheid om die openbare sektor behulpsaam te wees in die proses van dienslewering aan die samelewing nie (De Beer 1988:166-167). Voornoemde faktor bring uiteraard bepaalde administratiewe implikasies mee. Dit impliseer onder meer dat die owerheid van tyd tot tyd funksieterreine sal betree wat normaalweg nie sy verantwoordelikheid is nie. Die owerheid is gewoonlik gemoeid met die lewering van kollektiewe dienste en daarom is dit belangrik dat in gevalle waar dienslewering ongebalanseerd plaasvind, administratiewe verandering bewerkstellig behoort te word, ten einde te verseker dat dienste deur daardie sektor (private- of openbare sektor) gelewer sal word wat dit die effektiwste kan doen.

3. OMVANG VAN ADMINISTRATIEWE VERANDERING EN AKSIES OM DIE OPENBARE SEKTOR TE VERANDER

Administratiewe verandering kan verskeie vorms aanneem. Die afgelope aantal jare het die openbare administrasie se omgewing en omstandighede in 'n toenemende tempo verander en hervorm. Die administratiewe proses moes onder meer rekening hou met die implikasies van grootskaalse rasionalisering van die openbare sektor (die 1980/81 rasionaliseringsproses), die hervormingsinisiatiewe voortspruitend uit die Parlementêre stelsel met drie Huise en die noodwendige gevolge daarvan op die administratiewe instellings (eie sakedepartemente), die wegdoen met die tweedevlak-wetgewende instellings (die provinsiale rade), die afskaffing van ontwikkelingsrade vir Swart mense en die kommissaris Kantore, die afskaffing van statutêre ontwikkelingsrade vir landelike

gebiede, die ontwikkeling van streeksdiensterade en die totstandkoming van die veiligheidsbestuurstelsel (Van Zyl 1988:12-13).

Tans is die openbare sektor (meer spesifiek die Kommissie vir Administrasie as die sentrale personeelgesag), in opdrag van die Kabinet, besig om 'n Totale Plan vir Gehalte- en Produktiwiteitsbevordering in werking te stel. Voornoemde program is hoofsaaklik daarop ingestel om produktiwiteit te bevorder, die openbare sektor te verklein en kostes te beperk (Kommissie vir Administrasie Totale Plan vir Gehalte- en Produktiwiteitsbevorderingshandleiding). Spesifieke aksies wat onder meer deur middel van voornoemde Plan reeds in werking gestel is, is die funksieverrekeningsprogram, privatisering, deregulering, vloerdiensevaluering, instellingstrategiebeplanning en die verskerping van die opleidingsprogram (De Beer 1988:169-173).

Die funksieverrekeningsprogram behels die beperking van owerheidsaktiwiteite tot die noodsaaklikste funksies asook om toe te sien dat dit bekostigbaar is en op aanvaarbare vlakke uitgevoer word. Voornoemde program is reeds in 21 departemente geïmplementeer (Kommissie vir Administrasie Jaarverslag 1988:32).

Privatisering beteken 'n gedeeltelike of totale oordrag van bates en/of funksies van die openbare na die private sektor (Lêer S13/6:1 September 1984). In effek kom dit daarop neer dat dit die voorneme is om die owerheid se aandeel in die ekonomie te verminder om sodoende meer geleentheid vir die private sektor te ontwikkel. Meer as 80 uiteenlopende projekte is alreeds met die oog op privatisering geregistreer en dit word in volgorde van prioriteit uitgevoer (Kommissie vir Administrasie: Jaarverslag 1988:39). Omdat privatisering daartoe kan lei dat bestaande aktiwiteite van openbare instellings voortaan deur private instellings verrig kan word, beteken dit dat openbare amptenare se diensveiligheid en diensvoorwaardes ter sprake kom. Marais (1988:11) skryf dat openbare amptenare besondere beroepsvrese kan ontwikkel met die implementering van 'n privatiseringsprogram. Wat egter nie uit die gedagte verloor behoort te word nie, is dat die openbare amptenaar homself binne hierdie veranderde administratiewe omgewing bevind. Dikwels weet die amptenaar nie presies wat verskynsels soos rasionalisasie, hervorming en privatisering beteken nie. Gevolglik lei dit tot spanning, onsekerheid en frustrasie sodra hierdie veranderinge in werklikhede ontwikkel word (Botha 1987:18).

Deregulering kan gesien word as 'n poging om onnodige en beperkende regulasies uit die weg te ruim en kom in effek op die vermindering van owerheidsfunksies neer (Adlem 1987:141). In hierdie verband het die owerheid 'n spesiale dereguleringsprogram geïmplementeer om daardeur die ekonomiese aktiwiteite te bevorder. Aksies wat reeds

geneem is om deregulering te bewerkstellig, behels onder meer wetgewing wat deurgevoer is ten opsigte van instromingsbeheer, die oopstel van bepaalde sentrale sakegebiede vir ondernemers van alle bevolkingsgroepe, minder formaliteite en inspeksies in verband met hotellsensies, die instelling van howe vir klein eise, die afskaffing van werkreservering en die opheffing van prysbeheer op groot getalle kommoditeite (Suid-Afrika - Republiek Witskrif oor Privatisering en Deregulering 1987:16). Voorts word spesiale bevoegdheede ook kragtens die **Wet op die Tydelike Opheffing van Beperkings op Ekonomiese Bedrywighede**, 1986, aan die Staatspresident verleen. Hiervolgens kan die Staatspresident wette, voorwaardes, beperkings of verpligtings, opskort, of vrystelling verleen, indien ekonomiese ontwikkeling op een of ander wyse gestrem word.

Vloerdiensevaluering is daarop ingestel om die standaard van dienslewering aan die publiek wetenskaplik te monitor en te evalueer. Die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing is tans besig om sodanige evalueringstegniek te ontwikkel en daar word verwag dat die toepassing van hierdie tegniek tot doeltreffender werkverrigting en groter kliënte tevredenheid behoort te lei (De Beer 1988:172).

Instellingstrategiebeplanning stel 'n departement in staat om met behulp van die sogenaamde, "SWOT"-analise, ("strengths", "weaknesses", "opportunities" and "threats") sterk punte, swak punte, geleenthede en bedreigings binne die instelling te bepaal, en op hierdie wyse ondersoekend na dienslewering en doelwitbereiking te kyk. Op grond hiervan kan strategieë bepaal word terwyl eksterne en interne faktore, wat die doeltreffende funksionering van 'n departement beïnvloed, ook in ag geneem word. Voornoemde tegniek word reeds deur die bestuur van vyftien organisatoriese komponente (hoofsaaklik hoofdirektorate) in drie departemente toegepas (Kommissie vir Administrasie Jaarverslag 1988:33).

Daar is ook sedert die stigting van die Instituut vir Opleiding in 1986 by die Kantoor van die Kommissie vir Administrasie, begin gemaak met 'n verskerpte opleidingsprogram. Funksionele- en bestuursopleiding is byna op alle terreine en vlakke aangepak wat daartoe gelei het dat 12 486 en 15 954 amptenare onderskeidelik in 1987 en 1988 in een of ander vaardigheid opgelei is (Kommissie vir Administrasie Jaarverslag 1988:41).

Uit voorgaande stellings kan afgelei word dat die openbare sektor die deure oopgemaak het vir administratiewe verandering. Dit kan ook nie anders nie, want die Suid-Afrikaanse samelewingsomgewing bevind homself in 'n oorgangsfase wat besondere uitdagings en geleenthede vir die openbare sowel as die private sektor bied. Vir die personeel van die openbare sektor, het dit reeds (soos hierbo aangetoon), en gaan dit in die toekoms

aansienlike aanpassings verg. De Beer (1988:175) is selfs van mening dat dit trauma en ontwrigting by die amptenaarskorps kan teweegbring en daarom is dit belangrik dat personeelreëlings in hierdie tydsgewrig met groot omsigtigheid hanteer behoort te word.

4. RIGSNOERE VIR ADMINISTRATIEWE VERANDERING

Ten einde effektiewe dienslewering aan die samelewing te verseker, het met verloop van tyd bepaalde identifiseerbare riglyne ontwikkel wat in owerheidshandelinge behoort te manifesteer. Dit is belangrik om daarop te let dat die administratiewe funksies (beleidbepaling, organisering, finansiering, personeelwerk, werkprosedures en -metodes en beheer) in 'n politieke milieu plaasvind, en dat dit moet geskied met inagneming van bepaalde waardegrondslae, om sodoende die algemene welsyn van die samelewing te bevorder. Cloete (1980:8) verwys ook na voornoemde waardegrondslae of riglyne as normatiewe rigsoere en benadruk dat die nakoming daarvan van fundamentele belang vir die publieke administrasie is. Gevolglik behoort diegene (politici of amptenary) wat met 'n administratiewe veranderingsprogram gemoeid is, bepaalde rigsoere te volg, om sodoende te verseker dat hul optrede binne 'n bepaalde raamwerk sal verloop om die belange van die samelewing te bevorder.

Met die 1980-rasionaliseringsproses, wat wyd uiteenlopende administratiewe veranderinge teweeggebring het, het die owerheid bepaalde rigsoere daargestel om sodoende deurentyd effektiewe dienslewering aan die samelewing te verseker. Rigsoere wat onder meer tydens voornoemde proses gevolg is, word deur Botes in Nieuwoudt, Olivier en Hough (1981:170-171) as volg opgesom, naamlik:

- as deurslaggewende grondslag moes die behoeftes van die samelewing prioriteit-aandag geniet;
- wet en orde moes deurlopend gehandhaaf word;
- die handhawing van openbare aanspreeklikheid en die kriterium van doeltreffendheid moes steeds aan voldoen word;
- verandering moes implementeer word met die minimum ontwrigting van die bestaande orde, en
- die owerheid se aanspraak op die skaars hulpbronne van die land moes versoen word met die grootste mate van behoeftebevrediging vir die samelewing.

Omdat administratiewe verandering omvangryk van aard kan wees en verreikende resultate tot gevolg kan hê, is dit belangrik dat by sowel die Regering as die amptenaarskorps 'n positiewe gesindheid daarteenoor behoort te wees ten einde dit effektief deur te voer. Dit is veral by die amptenaarskorps, wat grotendeels met die

uitvoerende bedrywighede van Regeringsbeleid gemoeid is, by wie ondersteuning vir administratiewe verandering verkry moet word (Steyn 1980:133). Fourie (1989:3) skryf dat dit nie net bloot behoort te gaan oor die skepping van nuwe administratiewe stelsels nie, maar dat houdingsaanpassings gemaak behoort te word en dat selfs 'n verandering in die styl van administrasie moet intree. Fourie verwys na diegene wat nie veranderingsgeoriënteerd is nie, as die sogenaamde konformiste, en dat diesulkes spoedig op die veranderingsbaan geplaas behoort te word.

Steyn (1980:136) is die mening toegedaan dat daar kapasiteit vir administratiewe verandering behoort te bestaan. Voornoemde reëling sal in die praktyk deeglike beplanning en besluitneming deur politici en amptenary verg. Dit is veral finansiële- en personeelorganisasiereëlings wat besondere aandag sal moet kry. Komponente met personeel behoort gevestig te word om vernuwingsaksies uit te voer en dan is dit ook belangrik dat hiervoor begroot sal word. Dit sal geen doel dien as administratiewe verandering aangepak word net bloot ter wille van administratiewe verandering nie. Dit behoort met oorleg en sinvolheid deurgevoer te word om sodoende beter en kwaliteit dienslewering aan die samelewing te verseker.

Uit voornoemde verduidelikings kan afgelei word dat werkverrigting aan bepaalde norme behoort te voldoen, en al word daar dikwels negatiewe kritiek teenoor omslagtige owerheidshandelinge uitgespreek, blyk dit dat die owerheid met sodanige optrede deurentyd op die bevordering van die algemene welsyn van die samelewing ingestel is. In Nieuwoudt, Olivier en Hough (1981:173) is Botes van mening dat omslagtigheid in die werkverrigting van openbare instellings gevind word omdat politieke ampsbekleders die versekering wil geniet dat met juistheid en verantwoordelikheid opgetree is en dat die publiek se belange daardeur beskerm wil word.

Aangesien administrasie in owerheidskonteks daarop gemik is om politieke oogmerke sinvol en effektief te bereik, is dit belangrik dat met enige administratiewe veranderingsprogram/handelinge verantwoordelik en met die grootste mate van doeltreffendheid opgetree behoort te word. Daar behoort nie oorhaastig te werk gegaan word nie, wat impliseer dat akkurate optrede aan die orde van die dag sal wees.

5. PERSONEELREËLINGS BY ADMINISTRATIEWE VERANDERING

Die personeelreëlings wat vir administratiewe verandering getref moet word, sal in berekening moet bring dat individue dikwels weerstand teen verandering openbaar en dat daar bepaalde stappe is wat gevolg kan word wanneer 'n administratiewe veranderingsprogram geïmplementeer word.

Bugs

5.1 Weerstand teen verandering

Elke persoon het altyd 'n inherente verset teen verandering en hierdie verset is altyd hewiger as drastiese veranderinge implementeer word. Daarom is dit belangrik dat met 'n administratiewe veranderingsprogram verseker behoort te word dat die regte gesindheid by die werknemers daarvoor ontwikkel sal word. Voorts is dit so dat verandering gewoonlik gepaard gaan met onsekerheid en vrese vir die onbekende. Nortje (1989:18) skryf dat dit gewoonlik met spanning, frustrasie en weerstand gepaard gaan.

Vanuit die werknemer se oogpunt gesien, behoort bekommernis gewoonlik te bestaan of die nuwe werk gedoen sal kan word. Verderaan laat aspekte soos onder andere die veeleisendheid van die nuwe omgewing, nuwe toesighouers en nuwe werkwyses vrae in die gemoed ontstaan. Verandering bring as 'n reël ook meer werk mee wat daarop neerkom dat wette, handleidings en werkprosedures en -metodes instudeer moet word, wat sodoende ekstra insette deur die werknemer sal verg. In die algemeen kleef die meeste werknemers gewoonlik vas aan die bestaande orde, ongeag of die betrokke orde uitgedien is al dan nie (Van Zyl 1988:14-15).

5.2 Stappe by 'n administratiewe veranderingsprogram.

Robbins (1987:306) skryf dat sommige instellings dikwels verandering as 'n toevallige gebeurtenis hanteer en dat nie daarvoor beplan word nie. Omdat personeel, wie verantwoordelik is dat die funksionele en administratiewe prosesse deurentyd doeltreffend moet verloop ten einde effektiewe dienslewering te verseker, midde hierdie veranderingsprogram staan, is dit belangrik dat verandering op 'n beplande en doelgerigte wyse aangepak behoort te word. Die personeelfunksie is immers **ten eerste** daarop ingestel om personeel behoorlik op te lei, te motiveer, te benut, te besoldig te ontwikkel en te behou (Andrews 1985:3). **Ten tweede** is die personeelfunksie ook daarop gerig om 'n regverdigde bedeling vir elke werknemer te bewerkstellig en om te verseker dat die werkgewer optimum werkverrigting van die werknemer verkry (Munisipale en Openbare Dienste 1985:22). Van Wyk (1986:122) skryf egter dat "een van die grootste probleme in die proses van hervorming is om te probeer verseker dat die personeel se dienssekerheid onaangetas bly."

Ten einde die oogmerke van die personeelfunksie te verwesenlik, kan leidinggewende beambtes bepaalde stappe volg om daardeur verandering verantwoordbaar te implementeer. Die verskillende stappe in die administratiewe veranderingsprogram kan soos volg opgesom word: **Ten eerste** is dit belangrik dat die aard en omvang van verandering vasgestel word. **Ten tweede** moet alle stremende faktore by verandering

identifiseer word. Die ontwikkeling van 'n veranderingsprogram is die **derde** stap in die administratiewe veranderingsprogram. **Ten vierde** moet verandering geïmplementeer en gemonitor word. Voornoemde stappe word vervolgens omskryf en verklaar.

5.2.1 Aard en omvang van verandering moet vasgestel word

Botha (1987:18) is van mening dat veranderinge gewoonlik eerste deur leidinggewende beamptes ervaar en hanteer word. Voorts is dit ook insiggewend om daarop te let dat leidinggewende beamptes se optrede bepalend is tot watter mate veranderinge die instelling gaan beïnvloed, omdat voornoemde beamptes as skakel tussen die werkgewer en die werknemer dien. Leidinggewende beamptes het dus 'n besondere verantwoordelikheid met betrekking tot administratiewe verandering en daar behoort vooraf duidelikheid verkry te word oor die aard en omvang van die beoogde veranderinge. Dit is belangrik dat die implikasies van verandering en die gevolge daarvan op die onderskeie funksionele werkerterreine gepeil word asook die effek daarvan op die instelling se dienslewering in totaliteit.

Personeel, wie se werksituasie deur die verandering geraak word, behoort deurentyd betrek te word. Dit kom in die praktyk daarop nêr dat personeel by opnames betrek word om sodoende aan te dui tot watter mate die betrokkenes verplaasbaar is, individuele gesondheidstoestande na wense is en huislike omstandighede (byvoorbeeld gestremde kinders) geskik is. In tye van verandering is werknemers op soek na inligting wat ondersteunend kan wees om by veranderde omstandighede aan te pas. Hierdie inligting kan slegs verkry word indien leidinggewende beamptes bereid is om van oop en effektiewe kommunikasiekanale gebruik te maak en daardeur inligting aan werknemers beskikbaar stel. Dit impliseer dat leidinggewende beamptes potensiele veranderinge op 'n deeglike en deurlopende wyse in oorleg met werknemers bespreek. Omdat wedersydse vertroue en respek uit voornoemde aksie kan voortvloei, kan daardeur effektiewe dienslewering aan die samelewing verseker word (Botha 1987:19).

5.2.2 Identifisering van stremmende faktore by verandering

Ten einde behoorlike voorafbeplanning vir verandering te doen, is dit belangrik dat die omgewing ontleed word om daardeur te bepaal watter faktore 'n stremmende uitwerking op verandering kan hê. Inderdaad word die sukses, al dan nie, van die verandering, grootliks bepaal deur faktore soos:

- die verwagte graad van teenstand wat by personeel teen verandering mag wees;
- die graad van betrokkenheid by die personeel wat deur die verandering geraak sal word;

- wat van personeel verwag word, en
- die graad van ontwingting wat die verandering vir die betrokke personeel inhou.

Doeltreffende besluite kan alleenlik geneem word indien leidinggewende beamptes soveel moontlik inligting tot hul beskikking het. Omdat personeel oor 'n wye spektrum heen deur administratiewe verandering geraak kan word, is dit belangrik dat alle beskikbare inligting daarvoor ingesamel behoort te word. Soms kan dit daartoe lei dat addisionele fondse hiervoor benodig word en sal dit ook daartoe lei dat ekstra insette geverg word wat bykomende tyd in beslag sal neem. Wat die situasie bemoeilik, is die uitgestrekte gebied waarvoor dienste aan die Suid-Afrikaanse samelewing gelewer word, en veral die gedesentraliseerde aard daarvan. Voornoemde situasie het die gevolg dat inligting soms tot op die uithoeke van die land ingesamel moet word. Daarom is dit belangrik dat leidinggewende beamptes in hierdie voorafbeplanningsfase, veral met betrekking tot fondse wat in hierdie verband benodig sal word, op die begroting daarvoor voorsiening sal maak. Die tydfaktor ten opsigte van die verwerking van hierdie inligting, en besluite wat daarvoor geneem moet word, behoort ook in hierdie proses verreken te word.

5.2.3 Ontwikkeling van 'n veranderingsprogram

Binne enige instelling het personeel met verloop van tyd bepaalde dink - en werkgewoontes, gesindhede en gedragspatrone ontwikkel wat eie aan die kultuur van daardie instelling is. Sommige skrywers verwys daarna as die "organisasiekultuur" van die instelling en volgens Robbins (1987:357) is dit "a system of shared meaning. In every organization there are patterns of belief, symbols, rituals, myths and practises that have evolved over time. These, in turn, create common understandings among members as to what the organization is and how its members should behave." Om verandering effektief te implementeer is dit dus belangrik dat bogenoemde gesindhede en gedragspatrone van werknemers gesinchroniseer behoort te word. Dit beteken dat daar 'n nuwe organisasiekultuur binne die instelling gevestig word sodat personeel nuwe werk- en dinkgewoontes kan aanleer. Personeel behoort dus daardeur ontvanklik vir verandering gemaak te word en dit kan onder andere deur die volgende optredes gedoen word, naamlik :

- (a) Op alle vlakke binne die instelling behoort personeel volledig omtrent die verandering ingelig te word (Botha 1987:20). Robbins (1987:316) skryf dat teenstand teen verandering verminder kan word deur personeel volledig daaromtrent in te lig, en dit kan gedoen word deur die personeel die logika daarvan te verduidelik. Detailinligting behoort aan personeel deurgegee te word.

Redes vir verandering moet dus verstrek word, die klem moet geplaas word op tekortkominge van die bestaande stelsel en personeel moet duidelik ingelig word hoe die verandering hulle persoonlik sal raak.

- (b) Leidinggewende beamptes behoort 'n gevoel van betrokkenheid by die betrokke personeel te ontwikkel. Dit is veral persoonlike belangstelling wat hier 'n deursiaggewende rol behoort te speel. Dit impliseer dat persoonlike briewe wat die verandering verduidelik, uitgestuur kan word, groepbesprekings kan met geaffekteerde personeel gehou word en streek- en distrikskantore kan deur middel van terminaal-fasiliteite volledig en sonder vertraging ingelig word om sodoende betyds ongegronde vrese en verkeerde verwagtings te voorkom.
- (c) Personeel wat deur die veranderinge geraak word, behoort met empatie hanteer te word. In die praktyk het dit al gebeur dat verandering die voorbereiding daarvan vooruitloop met die gevolglike onaangename ervarings vir personeel.
- (d) Die opleiding van personeel behoort voorkeuraandag te geniet. Alle beskikbare pogings behoort benut te word om personeel vir hul nuwe taak gereed te kry.
- (e) Verandering, en die aanpassing daarby, behoort met geduld en verdraagsaamheid benader te word. Personeel behoort genoegsame tyd gegun te word om veranderinge mettertyd te aanvaar.

5.2.4 Implementering en monitering van verandering

Ten einde die beste resultate te behaal, kan 'n leidinggewende beampte binne die instelling, wat nie direk deur die verandering geraak sal word nie, verandering implementeer. Voornoemde beampte behoort oor die bevoegdheid te beskik om kundiges te verkry om behulpsaam te wees om die veranderingsprogram uit te voer. Dit kan onder meer kundiges insluit soos werkstudiebeamptes, personeelbeamptes en opleidingsbeamptes. Secord en Backman (1964:128) is van mening dat diegene wat daarvoor verantwoordelik is om verandering binne die instelling te implementeer, oor 'n bepaalde geloofwaardigheid moet beskik en bedrewe in die taak moet wees. So byvoorbeeld sal eienskappe soos ervaring, opleiding, senioriteit en posisie 'n belangrike rol speel by die keuse van sodanige persoon. By die implementeringsfase van 'n veranderingsprogram, is dit belangrik om ook voorsiening vir die volgende aspekte te maak (kyk Van Zyl 1988:14-18), naamlik:

- (a) Tydskale moet in oorleg met personeel opgestel word. Hierdeur word belangstelling van personeel in die program verkry.
- (b) Effektiewe kommunikasie-netwerke behoort ontwikkel te word. Sodoende kan verseker word dat inligting op 'n deurlopende grondslag tot op alle vlakke afgewentel word.
- (c) Ten einde doelgerigte en geordende verandering te bewerkstellig, is dit belangrik dat terugvoering deurlopend sal plaasvind.

Soos uit die voorgaande omskrywings afgelei kan word, is dit belangrik dat vir administratiewe verandering op 'n geordende wyse voorsiening gemaak sal word. Proaktiewe optrede deur leidinggewende beamptes, ten einde verandering te akkommodeer, is 'n noodsaaklike voorvereiste. Personeel wie deur verandering geraak word, behoort behoorlik geken te word, omdat dienslewering deur gefrustreerde en gespanne personeel nadelig geraak kan word.

6. SAMEVATTING

In enige staatsopset is die lewering van owerheidsdienste aan die samelewing 'n komplekse verskynsel. Die kompleksiteit daarvan word na vore gebring wanneer die proses van dienslewering in detail ontleed word. Omdat die samelewing kwalitatiewe dienslewering van die owerheid vereis, is dit belangrik dat hiervoor voorsiening gemaak behoort te word. Een van die metodes om kwalitatiewe dienslewering te bewerkstellig, is om die administratiewe stelsel daarby aan te pas. Dit lei weer daartoe dat personeel op een of ander wyse daardeur geraak word en omdat die mens van nature gekant is teen verandering lei dit gevolglik tot een of ander wyse van weerstand. Dit is nodig dat leidinggewende beamptes hiervoor behoort te beplan. In die finale plek is dit immers die personeel wie verandering moet implementeer, en is dit belangrik dat gesindhede hiervoor reggekry behoort te word, ten einde verandering doeltreffend deur te voer.

Word die geskiedenis van die openbare sektor in oënskou geneem, sal tot die besef gekom word dat die amptenaarskorps met velerlei administratiewe veranderinge in die verlede gemoed was. Tans is die Kommissie vir Administrasie besig om 'n Totale Plan vir Gehalte- en Produktiwiteitsbevordering te implementeer wat wyd uiteenlopende administratiewe verandering tot gevolg kan hê. Veral 'n verskynsel soos privatisering behoort beroepsvrese by geaffekteerde personeel te ontwikkel en onsekerhede tot gevolg hê. Amptenare behoort egter nie hierdeur afgeskrik te word nie, omdat openbare instellings aan die samelewing verantwoordelik is vir alle aksies wat geloods word.

Dit impliseer dat die owerheid ook met betrekking tot personeelaktiwiteite aan die samelewing verantwoording moet doen. Ten einde administratiewe verandering met die minste moontlike ontwrigting te implementeer, kan daar van bepaalde rigsgoere gebruik gemaak word om aksies in 'n bepaalde rigting te stuur. Dit sal tot gevolg hê dat owerheidshandelinge soms aan bepaalde norme (soos byvoorbeeld omslagtigheid) moet voldoen wat nie altyd die breë publiek se goedkeuring sal wegdra nie. Alhoewel sommige tendense in owerheidsaktiwiteite soms as omslagtig afgemaak kan word, behoort in gedagte gehou te word dat die algemene welsyn van die samelewing daardeur bevorder wil word.

Administratiewe verandering kan verskeie vorms aanneem wat uiteraard verskillende reaksies by personeel kan laat ontstaan. In 'n poging om hierdie reaksies sinvol te hanteer, behoort veral leidinggewende beamptes die omvang van verandering te peil en hiervolgens aksies te loods.

Aangesien administratiewe verandering die belange (persoonlike, sowel as beroepsbelange) van personeel raak, is dit logies dat daar meerendeels weerstand daarteen gebied behoort te word. Indien personeel 'n oorwoë poging van teenstand teen verandering bied, kan die beoogde projek heeltemaal in duie stort, wat beteken dat geld (belastingbetaler), en mannekrag se tyd, vermors word. Omdat owerheidsaktiwiteite in die openbaar verantwoord moet word, is dit belangrik dat leidinggewende beamptes vooraf alle faktore wat verandering sal belemmer, in oënskou neem. Hierdeur word verseker dat soveel moontlik inligting beskikbaar is om doeltreffende besluite oor administratiewe verandering te neem.

Ten einde verandering op 'n verantwoordbare en ordelike wyse te laat geskied, behoort daar van voorafbeplande programme gebruik gemaak te word en behoort hierdie planne deeglik gemonitor te word om sodoende te verseker dat aksies suksesvol deurgevoer word. Dit impliseer dat leidinggewende beamptes onder meer aan aspekte soos die opleiding van personeel, effektiewe kommunikasie, tydskaal, inligtingsveldtogte en beheeraksies aandag behoort te verleen.

BIBLIOGRAFIE

Adlem WLJ, 7 & 8 Mei 1987, "Funksieverdeling tussen owerhede", Referaat gelewer tydens die Woodrow Wilson-konferensie, Pretoria, Universiteit van Suid-Afrika

Andrews Y, 1985, **Die Personeelfunksie**, Pretoria, HAUM

Botes PS, 1981, "Die Sentrale Administrasie" in Nieuwoudt CF, Olivier GC & Hough M, **Die Politieke Stelsel van Suid-Afrika**, Pretoria, Academica

Botha E, Oktober 1987, "Waarheen? Wat Nou?", **Publico**

Brynard PA, 1987, "Administrative Reform" in Hanekom SX, Rowland RW & Bain EG, **Key Aspects of Public Administration**, Johannesburg, Southern Book Publishers

Cloete JJN, 1980, **Inleiding tot die Publieke Administrasie**, Pretoria, JL van Schaik (Edms) Bpk

De Beer J, Desember 1988, "Die Suid-Afrikaanse Staatsdiens in 'n veranderende omgewing" **SAIPA - Tydskrif vir Publieke Administrasie**

Fourie PC, 19 Oktober 1989, "Ontwikkelaar in plaas van konformis", **Acta Varia**, Bloemfontein, Universiteit van die Oranje-Vrystaat

Marais P, 14 September 1988, "Vrese wat baie nie ken, kan besweer word ..." **Rapport**

Munisipale en Openbare Dienste, Julie 1985, "Personeelfunksie het 'n besliste invloed op arbeidsverhoudinge"

Nortje JN, September 1989, "Bestuursuitdagings vir die volgende dekade", **Die Tydskrif vir Organisasie en Metode**, Volume 27, Nummer 3

Robbins SP, 1987, **Organization Theory: Structure, Design and Application**, San Diego, Prentice Hall International Inc

Secord PF & Backman CW, 1964, **Social Psychology**, New York, McGraw Hill Book Company

Steyn WI, September 1980, "Organisasievereistes vir administratiewe vernouing", **SAIPA - Tydskrif vir Publieke Administrasie**, Volume 15, Nummer 3

Van Wyk AH, September 1986, "Hoe word verseker dat proliferasie van openbare administrasie nie 'n doel op sigself word nie", **SAIPA - Tydskrif vir Publieke Administrasie**, Volume 21, Nummer 3

Van Zyl GBS, Maart 1988, Administrasie van organisatoriese verandering", **SAIPA - Tydskrif vir Publieke Administrasie**, Volume 23, Nummer 1

Watson MW, December 1981, "Reorganisation in the public sector with particular reference to the factors that inhibit change", **SAIPA - Journal of Public Administration**, Volume 16, Number 4

Suid-Afrika (Republiek), **Kommissie vir Administrasie: Jaarverslag 1988**, Staatsdrukker, Pretoria

Suid-Afrika (Republiek), **Totale Plan vir Gehalte - en Produktiwiteitsbevordering - handleiding**, Uitgereik deur die Kantoor van die Kommissie vir Administrasie

Suid-Afrika (Republiek), **Departement van Landbou-ekonomie en -bemarking**, Departementele lêer, S13/6

Suid-Afrika (Republiek), **Witskrif oor Privatisering en Deregulering**, Staatsdrukker, Pretoria

Goedkeuring vir gebruik van amptelike dokumente: Direkteur-generaal van Landbou-ekonomie en -bemarking in sy brief 8507/1 van 2 Maart 1988 en die Sekretaris van die Kommissie vir Administrasie in sy brief S5/2/1 van 25 April 1988.