

**STJÓRN MÁL  
OG STJÓRNSÝSLA  
VEFTÍMARIT**

# Stjórnvald eða silkihúfa

## Um hlutverk skólanefnda í íslenskum framhaldsskólum

Magnús Ingvason  
stjórnsýslufræðingur, MPA  
og kennari við Fjölbrautaskólann í Breiðholti

2. tbl. 4. árg. 2008  
Erindi og greinar



### Útdráttur

*Þessi grein er byggð á rannsókn sem gerð var á starfsemi skólanefnda í íslenskum framhaldsskólum og var hún lokaverkefni til meistaraþrófs í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands vorið 2008. Í greininni eru dregin saman helstu atriðin í rannsókninni. Þess ber þó að geta að síðan rannsóknin var gerð voru ný framhaldsskólalög samþykkt, en samkvæmt nýju lögum breytist starfsemi skólanefnda lítillega og þau færast aðeins nær því að endurspegla raunveruleg störf nefndanna.*

*Meginmarkmið með rannsókninni er að svara spurningunni hvernig skólanefndum og skólanefndarfulltrúum tekst að rækja lögbundið blutverk sitt. Undirmarkmið eru m.a. þau að kanna hvert er umbod og staða skólanefnda, hvernig skólanefndir sinna ýmsum blutverkum sínum, hvernig skólanefndarfundir fara fram og hvaða fólk velst í skólanefndir. Fræðilegur grunnur rannsóknarinnar tengist annars vegar hugmyndum um umbodskennningar og hins vegar á kenningum um stjórnir.*

*Rannsóknin var gerð á þann veg að tekin voru viðtöl við 25 skólanefndarmenn í fimm skólanefndum, fimm skólameistara úr sömu skólum og síðan var þátttökuathugun framkvæmd með þeim hætti að rannsakandi sat skólanefndarfundir viðkomandi skóla. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að völd og ábrif skólanefnda framhaldsskólanna eru frekar lítil, sérstaklega ef horft er til laga um skólanefndir. Þrátt fyrir góðan ásetning eru ýmsir þættir sem koma í veg fyrir að nefndirnar hafi þau völd og ábyrgð í reynd sem löginn kveða á um. Það virðist þó lítill vilji til þess að leggja nefndirnar niður, hvorki hjá skólanefndarfulltrúum né skólameisturum og báðir telja ýmislegt gott koma út úr starfinu.*

### 1. Inngangur

Íslenskir framhaldsskólar eru 28 talsins. Við skólana stunda tæplega 18 þúsund nemendur (Hagstofa Íslands, 2008) og skólunum voru ætlaðir tæpir 15 milljarðar af fjárlögum fyrir árið 2008 (Alþingi, 2008). Í hverjum og einum framhaldsskóla starfar fimm manna skólanefnd sem skipuð er af menntamálaráðherra. Tveir eru tilnefndir af sveitarfélögum en þrjá skipar ráðherra án tilnefningar. Samtals eru því 140 skólanefndarfulltrúar starfandi í skólanefndum og jafn margir til vara.

Eins og sést hér að ofan er töluvert stór liður í útgjöldum íslenska ríkisins bundinn í rekstri framhaldsskólanna og því mikilvægt að þeim sé stjórnað vel. Skólameistarar eru forstöðumenn skóla og bera ábyrgð á faglegri stjórnun og daglegum rekstri, en skólanefndum er ætluð ákveðin ábyrgð á stjórnun skóla.

Í 8. grein laga um framhaldsskóla frá 1996 segir m.a. að skólameistari veiti skólanum forstöðu. Hann stjórnir daglegum rekstri og gæti þess að skólastarfið sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá og önnur gildandi fyrirmæli á hverjum tíma. Enn fremur kemur fram að sinni forstöðumaður ekki hlutverki sínu geti ráðherra veitt honum áminningu.

Í 7. grein sömu laga segir að meginhlutverk skólanefnda sé að marka áherslur í starfi skólans og stuðla að sem bestum tengslum hans við atvinnu- og menningarlíf, ákveða ásamt skólameistara námsframboð skóla, samþykkja skólanámskrá

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

og fylgjast með framkvæmd hennar, gera árlega starfs- og fjárhagsáætlun til þriggja ára í senn, gera í upphafi hvers árs fjárhagsáætlun í samræmi við niðurstöður fjárlaga, gera menntamálaráðherra grein fyrir rekstrarstöðu skólans, gera tillögur til menntamálaráðherra um ráðningu skólameistara og vera skólameistara til samráðs um starfsmannaráðningar við skólann.

Í greinargerð með frumvarpi laganna 1996 um framhaldsskóla segir:

Forsenda fyrir auknu sjálfstæði skólanna er að stjórn þeirra verði styrkari. Í frumvarpinu er þess freistað að tengja betur völd og ábyrgð en hingað til hefur verið gert og afmarka eins og kostur er hlutverk og ábyrgð skólameistara og skólanefndar en völd skólanefndar eru aukin frá því sem nú er ([www.althingi.is /altext/120/s/0096.htm](http://www.althingi.is/altext/120/s/0096.htm) l).

Rannsókninni er ætlað að varpa ljósi á störf skólanefndanna, hlutverk þeirra, völd og ábyrgð og hvernig einstakir skólanefndarfulltrúar rækja hlutverk sitt í nefndunum og hversu mikil áhrif skólanefndir hafa í raun á stjórn skólanna. Eins og nefnt hefur verið hér á undan á að vera nokkuð skýr verkaskipting á milli skólanefndarinnar og skólameistara.

Við umræður um frumvarp til framhaldsskólalaga árið 1988 urðu miklar og heitar umræður á Alþingi um störf skólanefnda og skipan þeirra. Reyndar var það svo að mestar umræður urðu um skólanefndirnar við afgreiðslu frumvarpsins. Árið 1996 þegar nýtt frumvarp til laga var flutt á Alþingi, urðu umræðurnar um skólanefndirnar mun fyrirferðarminni. Við fyrstu umræðu um frumvarp til framhaldsskólalaga á yfirstandandi þingi (2007-2008) var aðeins minnst á skólanefndir lítillaga í einni ræðu af 46. Svo virðist því sem almenn sátt ríki á meðal þingmanna um stöðu og hlutverk skólanefnda (Alþingi).

## 2. Fræðileg samantekt

Í þessum kafla er gerð stutt grein fyrir þeim fræðilega grundvelli sem rannsóknin hvílir á, en í henni er sjónum beint að stjórnsýslulegri og skipulagslegri stöðu skólanefnda í íslenskum framhaldsskólum. Eins er farið í hlutverk nefndanna og tilgang í ljósi laga um skólanefndir. Fjallað er annars vegar um hina svokölluðu umboðskenningu og hins vegar ýmsar kenningar um hlutverk nefnda og stjórna í stofnunum.

### 2.1. Umboðskenningin

Íslensk stjórnsýsla byggist á stigveldi sem þýðir að hún skiptist í skýrt afmörkuð stig sem hvert um sig lýtur boðvaldi næsta stigs fyrir ofan og ber ábyrgð gagnvart því (Fjármálaráðuneytið, 2000).

Umboðskenningin (*principal agent theory*) skýrir hvernig framsal valds fer frá einum aðila til annars, frá umbjóðanda til fulltrúa, frá einum hlekk til annars í umboðskedjunni og er ábyrgð á hverju stigi bundin við næsta stig fyrir ofan.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Þannig fer framsal valds og fjármuna frá kjósendum til Alþingis, þaðan til ráðherra og loks til stofnunar. Fyrirsvar og ábyrgð fer síðan sömu leið til baka, frá stofnun til ráðherra og þaðan til Alþingis og loks til kjósenda (Fjármálaráðuneytið, 2000).

Umboðskeningin fjallar um þá stöðu sem stjórnir og nefndir eru í gagnvart skipulagsheild hvað völd og umboð varðar. Keningin skýrir ferlið frá kjósendum til þeirra sem taka að sér einhver verkefni á vegum opinberra aðila, í þessu tilviki frá kjósendum til fulltrúa í skólanefndum framhaldsskólanna. Umboðskeðjan í samhengi þessarar rannsóknar felur þannig í sér framsal valds frá kjósendum til þingmanna, frá þingmönnum til ráðherra og frá ráðherra til skólanefndar hvers skóla sem er ætlað að sjá um ákveðin verkefni og framfylgja ákvörðunum ráðherra eða taka ákvarðanir í hans umboði.

Meginhugsunin í þessu ferli er að vilji kjósenda eða fulltrúa í hverjum hlekki keðjunnar endurspeglar í ákvörðunum fulltrúa á næsta stigi keðjunnar og birtist að lokum í framkvæmd stjórnsýslunnar og stofnana hennar. Ef þetta gerist ekki er talað að um umboðsvanda eða umboðstap sé að ræða. Í löndum sem búa við fulltrúalýðræði telst umboðstap óhjákvæmilegur fylgifiskur. Helstu ástæðurnar fyrir þessu geta annað hvort verið vegna þess að á einhverju stigi eða stigum rekast hagsmunir umboðenda og fulltrúa á eða þá að upplýsingabrestur er til staðar (Ström, 2000).

### 2.2. Stjórnir

Í ritinu *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana* sem gefið var út af fjármálaráðuneytinu árið 2000 er fjallað um stjórnir stofnana ríkisins, um hlutverk þeirra, valdsvið, umboð, skipan o.fl. Í kafla um blandaðar stjórnir stofnana, þ.e. stjórnir sem eru skipaðar af fleiri aðilum en ráðherra, er m.a. talað um að framhaldsskólar falli þar undir, þ.e.a.s. skólanefndir skólanna (Fjármálaráðuneytið, 2000). Því ber að líta að í raun sé litið á skólanefndir sem stjórnir skólanna, eða a.m.k. ákveðin atriði sem falla þar saman.

Í bókinni *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* í ritstjórn Ómars H. Kristmundssonar og Steinunnar Hrafnadóttur (2008) er nokkrum meginhlutverkum stjórna lýst. Algengast er að fimm meginhlutverk séu nefnd til sögunnar.

Í fyrsta lagi er það **stefnuhlutverk** stjórnar. Þar segir að stjórn taki allar meiriháttar eða óvanalegar ákvarðanir fyrir hönd félags, marki stefnu og framtíðarsýn. Í reglugerð um skólanefndir segir að hlutverk þeirra sé að marka áherslur í starfi skólans og eins segir þar að hlutverk þeirra sé að gera árlega starfs- og fjárhagsáætlun fyrir skólann til þriggja ára í senn. Þannig virðist skýrt að skólanefndir hafa stefnuhlutverki að gegna.

Í öðru lagi er talað um **eftirlitshlutverk** stjórnar. Þar segir að stjórn sé ætlað að hafa fjárhagslegt eftirlit með starfsemi félags, samþykki fjárhagsáætlanir og fylgist með að farið sé að settum reglum um fjárreiður. Hún sinni einnig eftirliti með árangri félagsins í heild og vinnubrögðum almennt, að þau séu í samræmi við reglur. Þetta á einnig við um skólanefndir, en hlutverk þeirra samkvæmt lögum er að fylgjast með að fjárhagsáætlun og skólanámsskrá sé framfylgt. Þá segir einnig að

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

skólanefnd sé ætlað að gera menntamálaráðherra grein fyrir rekstrarstöðu skólans í febrúar og ágúst ár hvert.

Í þriðja lagi er talað um fjármögnunar- og mannauðshlutverk stjórna. Þar segir að stjórn tryggji að tekjur og félags- og mannauður sé nægjanlegur til að gera félaginu kleift að vinna að þeim markmiðum sem stjórnin hefur sett því. Hér er hlutverk skólanefnda óljósara. Skólanefndum er ætlað að ákvarða upphæð ýmissa gjalda sem skólinn krefst af ýmsum aðilum, en þeim er hvorki falin bein ábyrgð á fjármögnun skólanna né formleg ábyrgð á fjármálum þeirra, heldur liggur sú ábyrgð hjá skólameisturum.

Í fjórða lagi er talað um málsvarshlutverk stjórna. Þar segir m.a. að stjórn sé ætlað að vinna að því að afla frekari stuðnings í samfélaginu, m.a. með samskiptum við lykilaðila og sinni verkefnum sem hafa að markmiði að styrkja ímynd félags. Sem fyrr er skólanefndum fyrirlagt að stuðla að sem bestum tengslum við atvinnu- og menningarlíf og er heimilt að setja á fót ráðgjafarnefndir sem í skuli sitja fulltrúar skóla, launþega og atvinnurekenda, þannig að þetta hlutverk á einnig við um þær.

Í fimmta og síðasta lagi er talað um ráðningahlutverk stjórna. Þar segir m.a. að stjórn ráði framkvæmdastjóra og stundum einnig aðra starfsmenn. Hér er hlutverk skólanefnda skýrt. Þeim er ætlað að gera tillögur til menntamálaráðherra um ráðningu skólameistara, en ráðningarvaldið liggur hjá ráðherra, og síðan vera skólameistara til samráðs um mannráðningar, en ráðningarvaldið liggur skýrt hjá skólameistara. Skólanefndir hafa ráðgefandi hlutverk í ráðningarmálum, en ekki ráðningarvöld.

Samkvæmt þessu má sjá að hlutverk stjórna í félagasamtökum falla mjög vel að þeim hlutverkum sem skólanefndum framhaldsskóla er ætlað að sinna.

Þrátt fyrir að æskileg eða nauðsynleg meginhlutverk stjórna séu þau fimm sem hér hafa verið talin upp, er það ekki alltaf svo að stjórnir sinni þeim öllum. Margar rannsóknir hafa sýnt fram á litla virkni stjórna og að það sé í raun framkvæmdastjóri sem sjái um stjórnina. Hann ákveði t.d. viðfangsefni funda og stýri upplýsingagjöf til stjórnar. Stjórnin hafi því eingöngu svokallað „stimpil-hlutverk“ (e. rubber-stamp role), þ.e.a.s. stjórnin samþykki eða taki formlega ákvarðanir sem framkvæmdastjóri hefur í raun þegar tekið (Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir, 2008).

Ef þetta er algengt vandamál, þ.e.a.s. að stjórnir séu oft óvirkar og í raun framkvæmdastjóri sem ræður ferðinni, vakna upp spurningar hvort yfirleitt sé þörf á stjórnnum hjá félögum og stofnunum. Árið 2002 gaf Ríkisendurskoðun út ritið *Nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000*, en þar leggur stofnunin til að farið verði í þá vinnu að meta hvort í öllum tilvikum sé nauðsynlegt að starfrækja stjórnir í stofnunum ríkisins. Í mörgum tilvikum er starfi stofnunar þannig háttáð að spurning er hvort ekki nægir að forstöðumaður beri einn ábyrgð á henni og ráðherra hafi eftirlit með honum (Ríkisendurskoðun, 2002).

### 3. Aðferðafræði

Við val á skólum var haft að leiðarljósi að úrtakið yrði sem fjölbreyttast og þeir valdir, eins og fyrr segir, út fá stærð, gerð og staðsetningu. Í úrtakinu er einn fjölmennasti skóli landsins, einn sá fámennasti og þrír þeirra teljast meðalstórir með á milli 500 og 1.000 nemendur (Hagstofa Íslands, 2008). Þá eru í úrtakinu tveir skólar þar sem finna má bæði bóknám og verknám og þrír skólar sem hafa eingöngu bóknám. Loks voru valdir tveir skólar í Reykjavík, einn skóli í nágrannasveitarfélagi Reykjavíkur og svo tveir skólar úti á landi.

Í rannsókninni, þar sem notað var aðferðafræði eigindlegar rannsóknarhefðar, var leitast við að athuga hvernig skólanefndarfulltrúar líta á hlutverk skólanefnda í framhaldsskólum svo og eigið hlutverk í skólanefnd. Eins var leitast við að athuga viðhorf skólameistara til skólanefnda sinna skóla. Viðtalsgögnin eru byggð á spurningum sem lagðar voru fyrir viðmælendur, 28 spurningar fyrir skólanefndarmenn, en 10 spurningar fyrir skólameistara. Með spurningunum var reynt að varpa ljósi á áhrif skólanefnda og þá sýn sem viðmælendurnir hafa á hlutverk sitt og ábyrgð í skólanefndum og hvernig þeir upplifa veru sína þar.

### 4. Skólanefndir í íslenskum skólum

Rík hefð er fyrir starfsemi skólanefnda á Íslandi og þær hafa verið mikilvægur þáttur í stjórnkerfi í barna- og unglingaskólum á Íslandi. Í fyrstu lögum um Barnaskólann í Reykjavík, árið 1862 er t.d. að finna ákvæði um skólanefnd við skólann. Þegar lög um fræðslu barna og unglunga voru sett árið 1907 var í þeim ákvæði um skólanefndir við skólana og æ síðan hafa skólanefndir verið hluti íslensks skólakerfis, fyrst í stað einkum á barna- og unglingastigi og hin síðari ár einnig á framhaldsskólastigi.

Misjafnt hefur verið á hvers forræði nefndirnar hafa verið, annars vegar sveitarstjórna og hins vegar ríkisins og eins hefur verið mismunandi hvert hefur verið starfssvið skólanefndanna, allt frá því að nánast reka skólana alfarið og yfir í að vera nefnd þar sem valdsvið er fremur takmarkað.

Í reglugjörð um barnaskólann í Reykjavík frá 1862 kveður á um skipan skólanefndar. Í 20. grein reglugerðarinnar segir:

Hin eiginlega stjórn skólans skal falin á hendur nefnd manna; í henni skulu vera: dómkirkjupresturinn í Reykjavík, og skal hann vera forseti nefndarinnar, bæjarfógetinn í Reykjavík og 2 skólaforstöðumenn; skulu þeir 2 síðasttöldu nefndarmenn skipaðir af bæjarfulltrúunum.

Í lögum um framhaldsskóla frá árinu 1988 sjást fyrst ákvæði um skólanefndir við framhaldsskólana. Töluverðar umræður urðu um frumvarpið og stór hluti ræðutíma þingmanna snerist aðallega um tvennt; annars vegar kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga og svo hins vegar um skólanefndir við framhaldsskólana. Aðallega var rætt um verksvið og vald skólanefndanna og urðu umræðurnar mjög heitar. Féllu

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

orð eins og valdníðsla, einræðistilburðir og bastarður í sölum Alþingis.

Árið 1996, í menntamálaráðherratið Björns Bjarnasonar voru samþykkt ný lög um framhaldsskóla. Í þeim lögum var enn frekar hnykkt á starfi skólanefnda við framhaldsskólana. Meginatriðin voru þau sömu og í fyrri lögum, en nokkrar breytingar voru þó gerðar. Veigamesta breytingin var eflaust sú að í stað þess að skólanefndir væru skipaðar sjö fulltrúum, yrðu þær eftirleiðis skipaðar fimm fulltrúum. Tveir fulltrúar starfsmanna og fulltrúi nemenda fóru úr skólanefnd og urðu nú áheyrnarfulltrúar. Fulltrúum ráðherra fjölgaði úr einum í þrjá. Skólanefnd var því skipuð tveimur fulltrúum tilnefndum af sveitarfélögum og þremur fulltrúum án tilnefningar sem ráðherra skipaði.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu þegar það var lagt fram er talað um að stefnt sé að því að auka sjálfstæði skólanna um ákvarðanatöku í eigin málefnum, en forsenda fyrir auknu sjálfstæði er að stjórn þeirra verði styrkari. Þar segir enn fremur að gagnrýnt hafi verið í gildandi lögum um framhaldsskóla að verkaskipting skólameistara og skólanefndar væri óljós, en í frumvarpinu væri reynt að skerpa þessi skil.

### 5. Svör skólanefndarfulltrúa

Hér er leitast við að draga fram svör skólanefndarfulltrúa um störf þeirra í skólanefndum sinna skóla. Eins og áður hefur komið fram voru fimm framhaldsskólar teknir fyrir og rætt var við alla 25 skólanefndarmenn viðkomandi skóla. Þeir voru spurðir um annars vegar störf skólanefndarinnar og hins vegar störf þeirra í skólanefndinni.

#### 5.1. Hversu mikið kemur skólanefndin að því að marka áherslur í starfi skólans?

Svör við þessari spurningu voru almennt séð þau að skólanefndir hafi frekar lítil áhrif þegar kemur að því að marka áherslur í starfi skólanna. Í öllum skólunum virðast þó reglulega fara fram umræður um starf skólanna og að engar meiriháttar breytingar eigi sér stað í starfi skólanna án þess að þær hafi verið ræddar í skólanefndunum áður.

Allar stórar ákvarðanir er varða stefnu og framtíðarsýn skólans eru ræddar í skólanefnd og þar hafa skólanefndarmenn getað komið sjónarmiðum sínum á framfæri.

Nokkrir fulltrúar sögðust ekki hafa þau áhrif sem þeir vildu. Oft á tíðum væri búið að ákveða hlutina þegar þeir væru kynntir skólanefnd og því litlu við að bæta. Skólameistari væri einungis að fá staðfestingu á að hann væri á réttum kúrs.

Fram kom hjá fjölmörgum fulltrúum að þeir bæru það mikið traust til skólameistara síns að honum væri treyst fyrir því að marka stefnu skólans.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Ég minnst þess aldrei að það sem hefur komið frá skólameistara hafi ekki verið samþykkt. Það er bara ekki þannig. Það er allt samþykkt.

Það vakti athygli að skólanefndarmenn mátu áhrif sín á mismunandi hátt. Í einni skólanefnd voru fulltrúar spurðir hversu mikil áhrif þeir hefðu á starf skólans. Svör þriggja fulltrúa við þeirri spurningu voru eftirfarandi:

Við höfum ekki mikil áhrif í heildina litið. Þetta liggur allt hjá skólameistara.

Ég myndi segja að hún hefði aðeins inngríp inn í það, hafi dálítill áhrif.

Hún hefur alveg heilmikil áhrif og heilmikið mark tekið á okkur

### 5.2. Hversu mikið kemur skólanefndin að því að ákveða námsframboð skólans?

Eins og með áherslur í starfi skólans, eru nokkuð mismunandi skoðanir hjá skólanefndarfulltrúum á því hversu mikil áhrif þeir hafa á námsframboð skóla, en samkvæmt lögum er það hlutverk nefndarinnar að ákveða slíkt ásamt skólameistara.

Það er kannski spurning hvort maður beiti sér nógu mikið í því, en það er alla vega sá þáttur sem við höfum minnst um að segja, finnst mér.

Nokkrir skólanefndarfulltrúar segjast treysta skólastjórnendum að mestu fyrir að ákveða og fylgjast með námsframboðinu og skólanámsskránni. Þeir séu með puttana á púlsinum. Í nefndunum sé ekkert endilega skólafólk sem geti metið þetta faglega.

Skipuleg umræða um námsframboð eða fagleg umræða um námsframboð er lítil sem engin.

### 5.3. Hversu mikið kemur skólanefndin að gerð fjárhagsáætlunar fyrir skólann?

Þegar kemur að fjármálum og fjárhagsáætlunum skóla, telja sem fyrir flestir skólanefndarfulltrúar skólanefndirnar virka sem afgreiðslustofnanir, en samkvæmt lögum er skólanefndum ætlað að gera fjárhagsáætlun í upphafi hvers árs.

Reglan er sú að skólameistari og starfsfólk hans, oft fjármálastjórar skólanna, leggja fjárhagsáætlun fyrir skólanefndina. Nefndin fer yfir stöðuna og fylgist, eins og hægt er, með framvindu fjármála og hvernig staðan er. Fjármálaupplýsingar eru fyrst og fremst í tilkynningarformi og skólanefndin virkar eins og afgreiðsluapparat, eins og einn orðaði það.

Við komum ekki öðruvísi að því en að fara yfir það og spyrja. Af því að ég er sjálf í fjármálum, þá spyr ég töluvert um fjármálin. Samkvæmt lögum þá veit ég að það stendur að skólanefndin skuli gera fjárhagsáætlanir, en ég efast um að nokkur skólanefnd geri það.



## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Stærstur hluti skólanevndarfulltrúa segist treysta skólameistara og hans fólki fyrir fjármálunum, jafnvel þó að fjárhagsleg staða viðkomandi skóla sé ekki eins og best verður á kosið. Þetta er alltaf allt samþykkt, segir skólanevndarfulltrúi skóla sem hefur átt í miklum fjárhagserfiðleikum.

### 5.4. Hversu mikið kemur skólanevndin að starfsmannaráðningum?

Í lögum segir að hlutverk skólanevndar sé að vera skólameistara til samráðs við starfsmannaráðningar. Svo virðist sem þetta samráð sé frekar í orði en á borði, en það sé þó gert með samþykki og vilja skólanevnda. Samráðið felist nánast alfarið í því að skólameistari tilkynnir skólanevnd um starfsmannaráðningar. Í dag væri alla jafna búið að ráða fólkið þegar skólanevndin heyrði af því.

Almennt séð eru skólanevndarfulltrúar á þeirri skoðun að mannráðningarvald sé best komið í höndum skólameistara. Enginn fulltrúi lét uppi þá skoðun að nefndin ætti að koma meira að mannráðningunum og þeim fannst eðlilegt að skólameistarar sæju um slíkt og þeim væri fyllilega treystandi til þess.

Ég hef mjög sterkar skoðanir á því að forstöðumaður eða framkvæmdastjóri verður að hafa mannráðningarvaldið. Ef stjórnin fer að vasast í því er voðinn vís.

### 5.5. Ætti að auka völd og ábyrgð skólanevnda?

Af 25 skólanevndarfulltrúum töldu 19 ekki ástæðu til að auka völd og ábyrgð skólanevnda. Sex fulltrúar töldu að skoða mætti það að auka völd og ábyrgð, en sumir þeirra bættu við að það yrði þá að gera að ákveðnum forsendum gefnum.

Eins og fyrr segir er stór meirihluti fyrir því að hafa völd og ábyrgð skólanevnda óbreytt. Margir fulltrúar segja fyrirkomulagið ágætt eins og það er. Skólameistari þurfi að geta stjórnað sínum skóla án þess að skólanevndin sé að anda ofan í háls-málið á honum, eins og einn fulltrúi orðaði það.

Aðrir nefndu að samkvæmt lögnum væru völd og ábyrgð skólanevnda talsverð, en í reynd virtist ekki svo vera.

Það þarf kannski ekki að breyta lögnum, heldur framkvæmd þeirra. Í reglugerð segir að skólanevndin eigi að koma að þriggja ára fjárhagsáætlun. Ég hef aldrei á mínum ferli séð slíka áætlun.

Loks má nefna einn hlut sem kom talsvert til umræðu og þá sérstaklega þegar rætt var um völd og ábyrgð, en það eru laun sem skólanevndarfulltrúar fá fyrir störf sín. Margir nefndu orðið brandari þegar þau komu til tals. Þeir sögðu einnig að það væru ekki launin sem gerðu það að verkum að þau störfuðu í skólanevnd, en ef auka ætti vinnu í nefndunum þyrfti meira að koma til.

### 5.6. Hvers konar reynsla eða menntun nýtist skólanevndarmönnum best?

Við þessari spurningu komu margvísleg svör. Nokkur atriði voru þó nefnd hvað

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

oftast, en það var reynsla eða þátttaka í einhvers konar atvinnulífi, að fulltrúar hefðu einhvers konar bakgrunn úr á skólakerfinu og svo almenn skynsemi og viðsýni. Margir fulltrúar nefndu að í seinni tíð væri einhvers konar rekstrar-menntun, stjórnun, vinna við fjármál eða reynsla úr slíkum geirum mikilvæg.

Í skólanum eru stórir fjármunir þannig að viðskiptamenntun kemur að gagni þar sem þetta er eins og rekstur fyrirtækis.

Ég held að fjármálaþekking sé orðin nauðsynlegri en hún var og verði sífellt nauðsynlegri.

Oftast var nefnt að einsleitni væri óæskileg í skólanefnd. Þannig mættu hvorki vera of margir úr skólakerfinu eða úr atvinnulífinu eða fólk sem hefði svipaðan bakgrunn. Fjölbreytni væri nauðsynleg. Alhliða menntun og viðtæk reynsla nýttist best í svona starfi. Skóla lífsins nefndu nokkrir.

Skólanefndin sem slík ætti aldrei að vera skipuð einleitum hópi, hvorki menntunarlega séð né starfslega séð, þannig að gott er að hafa sambland af ýmsu.

Mjög margir lýstu skoðun sinni á eigin skólanefnd og almennt voru menn sammála um að þeirra skólanefnd væri vel skipuð. Gilti þá einu hvort hún væri skipuð eftir því sem fulltrúar töldu heppilegustu samsetninguna eða ekki. M.ö.o. gátu þeir sagt að í nefndinni ætti að vera fólk með ákveðna eiginleika, en þrátt fyrir að fólk með slíka eiginleika væri ekki að finna í þeirra nefnd, voru þeir samt ánægðir með skipan hennar.

### 5.7. Hverra hagsmuna ert þú að gæta í skólanefnd?

Með setu í skólanefnd eru fulltrúar að gæta ýmissa hagsmuna. Hagsmunir skólans, nemenda, samfélagsins og skattgreiðenda eru þau atriði sem flestir nefna. Enginn kannaðist við að hann væri að gæta hagsmuna þess stjórnmalaflokks sem hann væri skipaður fyrir og var reyndar alltaf þvertekið fyrir það.

Ég held að það séu aðallega hagsmunir skólans og skólastarfsins. En auðvitað ríkisins að því leyti að við eigum að sjá til þess að farið sé eftir settum reglum.

Nokkur munur var á svörum skólanefndarfulltrúa á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Fulltrúum af landsbyggðinni varð tíðrætt um hagsmuni íbúa á svæðinu, hagsmuni foreldra og nemenda og síðast en ekki síst, hagsmuni samfélagsins. Margir fulltrúar á höfuðborgarsvæðinu nefndu frekar hagsmuni skólanna, hagsmuni skattgreiðenda og hagsmuni viðskiptavina, þ.e.a.s. nemenda.

### 5.8. Er þér ljóst til hvers er ætlast af þér sem skólanefndarfulltrúa?

Meirihluti fulltrúa veit annað hvort ekki nákvæmlega til hvers er ætlast til af þeim í nefndinni eða þá þeir höfðu ekki velt því neitt sérstaklega fyrir sér. Nokkrir þeirra vísuðu þó í lögin og sögðu að eflaust væri ætlast til að þeir fylgdu þeim. Sumir bættu við að eflaust væri til þess ætlast að gæta þess að viðkomandi skóli væri rekinn almennilega og að þeir hefðu eftirlit með að allt væri í lagi.

Það var mjög skýrt í hugum flestra fulltrúa að þeir leituðu eftir meiri samskiptum og sér í lagi meiri upplýsingum frá menntamálaráðuneytinu. Alls nefndu 22 fulltrúar að þeir sæju fyrir sér einhvers konar ráðstefnu, fundi eða jafnvel upplýsingahandbók sem gæfi þeim færi á að þekkja betur skyldur sínar og skólakerfið.

### 5.9. Hefur þú samband við einhverja aðila í þágu skólans eða við aðra skólanefndarfulltrúa á milli funda?

Nánast allir fulltrúar hafa eða hafa haft samband við einhverja aðila í þágu skólans á meðan þeir hafa setið í skólanefnd. Minna er um það að skólanefndarfulltrúar hafi samband við hvern annan á milli funda. Það þekkest þó.

Þeir aðilar sem skólanefndarfulltrúar ræða einkum við í þágu skóla sinna eru einhvers konar ráðamenn. Annað hvort í ráðuneytunum, eða þá í borgar-, bæjar- eða sveitarstjórnnum. Oft er þetta tengt ákveðnum verkefnum sem fulltrúar telja sig þurfa að vinna brautargengi. Þá fara formenn þriggja nefnda, með eða án skólameistara í reglulegar ferðir í ráðuneytin.

Ég hef hitt ýmsa hagsmunaaðila, ráðherra og þingmenn þegar þurft hefur að ýta málum áleiðis í stjórnarsýslunni.

### 5.10. Af hverju fórstu í skólanefnd?

Yfirgnæfandi meirihluti skólanefndarfulltrúa segja að haft hafi verið samband við þá og óskað eftir að þeir færu í skólanefnd. Það var gert af ýmsum aðilum.

Samkvæmt upplýsingum frá menntamálaráðuneyti er allur gangur á því hvernig fólk er valið í skólanefndir framhaldsskóla. Oft koma ábendingar frá ýmsum aðilum sem þekkja vel til skólanna. Nokkrir fulltrúar nefndu að ráðherra eða aðstoðarmenn þeirra hafi haft samband við sig og óskað eftir því að viðkomandi tæki sæti í skólanefnd.

Margir fulltrúar sögðust ekki vita nákvæmlega hvernig á því stóð að haft var samband við þá. Það hafi bara verið hringt í þá og þeir beðnir um að taka sæti í skólanefnd. Sumir nefndu að þeir hafi starfað að félagsmálum fyrir sinn stjórnsmálaflokk og verið í ýmsum nefndum og ráðum í gegnum tíðina.

Í samtölum við skólameistara kemur m.a. fram að nokkrir þeirra reyni eða hafi reynt að hafa áhrif á hverjir veljast í skólanefnd skólans. Nokkrir fulltrúar koma með þeim hætti.

Ég var beðinn um þetta af ráðuneytinu og ég held að skólameistari skólans hafi eitthvað komið að þeim málum.

## Stjórnsmál og stjórnarsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

### 5.11. Eru skólanevndarfulltrúar ánægðir með skólanevndir sínar?

Yfirgnæfandi meirihluti skólanevndarfulltrúa var ánægðir með skólanevndir sínar. Það var þó örlítill merkjanlegur munur á skólanevndunum skólanna fimm. Í þremur skólum sögðust allir skólanevndarfulltrúar mjög ánægðir með nefndina og að í þeim væri fólk sem reyndi að láta gott af sér leiða.

Ég er fullkomlega ánægður með störf nefndarinnar. Hún er einhuga um flesta hluti. Ég er ánægður með þetta samstarf í nefndinni. Skólanevndin hefur haft mikinn áhuga á að skólinn gangi vel.

Fulltrúar síðasta skólans höfðu margt gott um skólanevndina að segja þegar þeir voru spurðir hvort þeir væru ánægðir með skólanevndina sína, en nefndu ákveðna þætti sem þeir voru frekar óánægðir með.

Já, ég er alveg þokkalega ánægður. Ég er ánægður með að skólanevndin hefur staðið saman í ýmsum málum. En í staðinn fyrir að borða fínan mat og hlusta á skólameistara, þá myndu nefndarmenn kafa aðeins dýpra í málin.

## 6. Svör skólameistara

Hér er leitast við að draga fram svör skólameistara skólanna fimm til skólanevnda sinna. Þeir voru spurðir um skólanevndir sínar, bæði til þess að heyra viðhorf þeirra til skólanevnda sinna og eins til að bera saman að einhverju leyti viðhorf skólameistara og skólanevndarfulltrúa.

### 6.1. Hversu mikil áhrif hefur skólanevndin á starf skólans, fjárhagsáætlanir, námsframboð og framkvæmd skólanámskrár og starfsmannaráðningar?

Svo virðist sem aðkoma skólanevndanna að þessum málum sé með svipuðum hætti í öllum fimm skólunum. Almenn t má segja að skólameistarar skólanna og starfsfólk þeirra sé búið að fullvinna þær hugmyndir sem bornar eru upp á fundum, en skólanevndirnar fá þar tækifæri til að tjá sig um þær. Enginn skólameistari nefndi nein ákveðin dæmi þess að vinna hafi þurft einhver mál að nýju eftir umræður í skólanevnd. Samhljómur er á meðal skólameistaranna að það sem lagt er upp fyrir skólanevndina sé samþykkt. Umræður um mál séu þó alltaf gagnlegar og upplýsandi.

Við náttúrulega leggjum þessa hluti fyrir nefndina og hún fjallar um það og samþykkir eða synjar, en það kemur aldrei fyrir að hún synji neinu. Þau samþykkja náttúrulega það sem þau eiga að samþykkja.

### 6.2. Vantar eitthvað upp á til þess að skólanevndirnar starfi betur?

Skólameistararnir sem töldu eitthvað vanta nefndu að helsti gallinn við skólanevndirnar væri sá að hlutverk þeirra væri ekki nógu skýrt og ákveðin óvissa

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

væri með valdsvið þeirra. Þær væru því í ákveðinni klípu. Það mætti skilgreina starfssvið þeirra betur.

Skólameistarar nefndu einnig að þeim fyndist sem skólanefndin fengi ekki þann stuðning sem væri henni nauðsynlegur. Nefndarmenn væru í skólanefnd fyrst og fremst á eigin vegum og þeir væru í raun fulltrúar sjálfra sín.

Mér finnst vanta að þær hafi bakland í þeim batteríum sem þær eru fulltrúar fyrir. Tengingin er nánast engin. Mér finnst skólanefndin ekki fá stuðning frá ráðuneytinu eða sveitarfélaginu.

### 6.3. Ætti að auka völd og ábyrgð skólanefnda?

Allir skólameistararnir voru sammála um að ekki ætti að auka völd og ábyrgð skólanefnda, en það var einnig yfirgnæfandi skoðun skólanefndarfulltrúa. Þeir væru sáttir við stöðuna eins og hún er núna. Í staðinn fyrir að auka völd og áhrif skólanefnda, þyrfti frekar að skilgreina hlutverk þeirra betur.

### 6.4. Hvers konar reynsla eða menntun nýttist skólanefndarmönnum best?

Skólameistararnir kölluðu fyrst og fremst eftir fjölbreyttum hópi fólks í skólanefnd og nefndu nánast allir að það væri slæmt að hafa einsleitán hóp í nefndinni.

Varla er hægt að segja að skólanefndir skólanna fimm séu einsleitar. Þeir 25 skólanefndarfulltrúar sem skipa skólanefndirnar koma úr mismunandi geirum. Meirihluti nefndarmanna hefur háskólapróf af einhverju tagi, eða 19 talsins. Þegar kemur að starfsvettangi, skiptist það nánast til helminga, 13 starfa hjá einkafyrirtækjum, en 12 starfa hjá opinberum aðilum. Kynjaskiptingin var á þá leið að 13 konur eru í nefndunum og 12 karlar.

Allir fulltrúar í einni skólanefnd sem athuguð var störfuðu hjá einkafyrirtækjum á meðan allir fulltrúar í annari skólanefnd störfuðu hjá hinu opinbera. Skólameistarar úti á landi nefndu að gott væri að hafa fólk sem starfað hefði að sveitarstjórnarmálum eða tekið þátt í stjórnmalum.

### 6.5. Hafa skólameistarar áhrif á það hvaða fólk velst í skólanefnd?

Í kjölfar spurningar hvers konar reynsla og menntun nýttist skólanefndarmönnum var fróðlegt að vita hvort skólameistarar reyndu að hafa áhrif á hvaða fólk veldist í skólanefnd í þeirra skólum.

Ég hef reynt að hafa áhrif og það hefur tekist í örfáum tilvikum.

Nei. Alfarið ekki. Hef aldrei verið spurður og vona að ég verði aldrei spurður.

Það fyndist mér í hæsta máti óeðlilegt. Ég myndi ekki vilja hafa áhrif á það.

### 6.6. eru skólameistarar ánægðir með skólanefndir sínar?

Skólameistararnir voru spurðir hvort þeir væru ánægðir með skólanefndir sínar og svo virðist sem þeir séu það allir. Skólanefndirnar hafi staðið þétt við bakið á skólameisturum og skólanum og almennt unnið mjög gott starf.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Mér finnst skólanefndin þægileg, en máttlaus. Hún er öll af vilja gerð í sjálfu sér, en mér finnst hún ekki fá stuðning þeirra sem skipuðu hana. Langt í frá.

### 7. Skólanefndarfundir

Gerð var þátttökuathugun á skólanefndarfundum og þeir metnir með hliðsjón af annars vegar svörum skólanefndarfulltrúa og skólameistara þar sem þeir voru spurðir afmarkaðra spurninga um skólanefndarfundina og hins vegar riti Ríkisendurskoðunar um góðar fundarvenjur.

Almennt eru fundirnir haldnir mánaðarlega, en ef ástæða þykir til er þó fundi sleppt. Það er þá samkomulag skólameistara og formanns skólanefndar. Skólanefndarmenn tjáðu sig ekki mikið um fjölda funda, en samkvæmt upplýsingum frá þeim eru að jafnaði 4 til 8 skólanefndarfundir á ári, 2 til 4 á hvorri önn. Fæstir tjáðu sig um það hvort þeim þættu það of margir eða of fáir fundir.

Fyrir það fyrsta eru yfirleitt mjög fá mál á dagskrá funda. Fyrir utan önnur mál, voru tvö eða þrjú mál á dagskrá á fundunum. Málin á dagskrá voru einnig frekar almenn og viðamikil, s.s. fjármál, yfirlit yfir starfið, stefnumörkun, námsbrautir, ársskýrsla, mannráðningar og skólasamningur. Dagskrá fundar í einum skóla var t.a.m.: 1. Fjármál skólans, 2. Námsbrautir og 3. Önnur mál.

Mæting á fundina var misjöfn. Í aðeins einni skólanefnd voru allir fimm aðalfulltrúarnir mættir, en á hinum fundunum vantaði alls staðar tvo aðalfulltrúa. Á tvo þessara funda mætti einn varamaður þannig að á þeim fundum voru fjórir skólanefndarfulltrúar.

Yfirleitt segja fulltrúar að fundirnir krefjast alla jafna ekki mikils undirbúnings, nema um sé að ræða einhver sérstök mál. Þá undirbúi þeir sig betur ef færi gefst og þeir fái gögn í hendur tengd viðkomandi máli.

Undirbúningur allmargra fulltrúa byggir á því að þeir lesa yfir dagskrá fundarins sem yfirleitt er send út með tölvupósti nokkrum dögum fyrir fund. Tveir fulltrúar kvörtuðu reyndar yfir því að dagskrá fyrir fund væri ekki alltaf send út. Þá væri ekkert annað í stöðunni en bara mæta án alls undirbúnings.

Það er nú kannski ekki mikið sem við undirbúum okkur. Við fáum fundarboð þar sem eru tekin fyrir þau mál sem á að ræða. Það er því svo sem ekki mikið sem að við erum að undirbúa okkur.

Í heildina litið er margt jákvætt hægt að segja um skólanefndarfundina. Ekki skal lagt mat á skilvirkni þessara funda þar sem ekki var athugað hvort og hvernig afgreiðslu mál hlutu að loknum fundum. Það er rétt að benda á það sem Ríkisendurskoðun hefur að segja um skilvirkni funda:

Þegar sami hópur fólks fundar reglulega í sama tilgangi er sérstaklega mikilvægt að huga að skilvirkni fundanna. Rík ástæða er til að kanna hvort

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

sú sé raunin... Skilvirkni funda ræðst að miklu leyti af því hversu vel gengur að koma í framkvæmd verkefnum sem ákveðin voru (bls. 10).

### 8. Niðurstöður

Hér eru niðurstöður rannsóknarinnar dregnar saman. Við greiningu rannsóknargagna voru dregin fram nokkur þemu sem voru áberandi í viðtölunum við skólameistarafulltrúa og skólameistara skólanna og endurspeglast þau í undirköflum hér á eftir. Þá var einnig höfð til hliðsjónar þátttökuathugun á skólameistarafundum.

#### 8.1. Skólameistaraáskjal sem stefnumótandi aðili

Skólameistaraáskjal er ætlað að marka áherslur í starfi skólans. Þetta orðalag er nokkuð víðtækt og opið. Hvað þýðir að „marka áherslur“? Eins og margir skólameistarafulltrúar túlka þetta ákvæði, er það í þeirra huga að skólameistaraáskjalinu er ætlað að koma með einhvers konar stefnu fyrir skólann; einhverja framtíðarsýn.

Ég hef lagt til að yrði farið í markvissa stefnumótun og að nefndin kæmi að því, en það varð ekki úr og skólinn leitar dálítið inn á við sem er ágætt, en stundum er gott að víkka sjóndeildarhringinn.

#### 8.2. Skólameistaraáskjal sem ákvörðunaraðili

Það var nánast samdóma álit skólameistarafulltrúa að þeir væru ekki að taka neinar stórar ákvarðanir í nefndunum. Þetta væri fyrst og fremst í höndum skólameistara. Því má í raun segja að skólameistararnir sinni fyrst og fremst „stimpilhlutverki“ hvað ákvarðanatöku varðar, þ.e.a.s. nefndin samþykki eða taki formlega ákvarðanir sem skólameistari hefur í raun þegar tekið.

Í lögum um skólameistarafundir er þeim m.a. ætlað einum að gera starfs- og fjárhagsáætlun til þriggja ára, gera í upphafi hvers árs fjárhagsáætlun fyrir yfirstandandi ár og ákveða upphæð gjalda sem nemendur greiða. Í þessum ákvæðum er kveðið nokkuð skýrt á um að þetta sé á verksviði nefndarinnar. Í öllum skólunum fimm er það hins vegar skólameistari sem leggur þetta fram til samþykktar.

Í reglugerð segir að skólameistaraáskjal eigi að gera þriggja ára starfs- og fjárhagsáætlun. Ég hef aldrei unnið að slíkri áætlun. Skólameistari vinnur þetta og svo ræðum við áætlunina.

#### 8.3. Skólameistaraáskjal sem eftirlitsaðili

Skólameistararnir sinna eftirlitshlutverki sínu að nokkru leyti með því að skólameistari upplýsir nefndina reglulega um t.d. fjármál og helstu verkefni félagsins.

Eftirlit okkar felst m.a. í að skólameistari þarf að geta gert öðrum grein fyrir því hvað hann er að gera.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Í nútíma stjórnsýslu ríkir flókið lagaumhverfi. Við stjórn stofnana þarf að taka tillit til stjórnsýslulaga, starfsmannalaga, fjárreiðulaga, framhaldsskólalaga svo nokkur lög séu nefnd. Í tveimur skólanefndum af fimm var að finna löglærða einstaklinga, en í hinum þremur nefndunum var enginn slíkur. Það er því varla hægt að tala um að skólanefndarfulltrúum sé ætlað að fylgjast með að lögum og reglum sé framfylgt. Til þess hafa þeir litlar forsendur.

Það er spurning hvaða faglegu forsendur skólanefndarfulltrúar hafa í þessum eftirlitsstörfum. Upplýsingablað með helstu rekstrartölum og umræður um þær á stuttum fundi gefa tæplega kost á að eftirlitið sé mikið. Á þremur fundum spurðu fulltrúar um ákveðna þætti rekstursins, en fyrst og fremst höfðu þeir áhuga á upplýsingum um rekstrarafkomu. Þeir fengu slíkar upplýsingar og að því leyti má segja að eftirlitshlutverkið hafi verið að virka.

Ef við fylgdum laganna hljóðan varðandi okkar hlutverk, þá ættum við að vera miklu nánar ofan í fjármálunum en raunin er.

Sama má segja um umræður og eftirlit með skólanámsskrá. Hvaða faglegu forsendur hafa skólanefndarfulltrúar til að geta haft eftirlit með henni?

Segja má að skólanefndirnar sinni eftirlitshlutverkinu þó best af þeim hlutverkum sem þeim er ætlað að sinna. Eftirlitið felst þó fyrst og fremst í því að fylgjast með aðalatriðunum hvað varðar fjármál og skólastarf. Hafa þeir þó í huga að ef of mikið er lagt upp úr eftirlitshlutverkinu er hættu á að önnur verkefni verði útundan eins og stefnumiðaða hlutverkið (Ómar og Steinunn, 2008).

### 8.4. Skólanefnd sem samráðsaðili

Segja má að störfum skólanefndar sé ágætlega lýst sem starfi samráðsaðila. Þrátt fyrir það er samráðið þó frekar í orði en á borði. Þannig er skólanefndinni t.d. ætlað samráð með skólameistara um starfsmannaráðningar, en reyndin er sú að skólameistari leggur fyrir nefndina þær ákvarðanir sem hann hefur tekið.

Þá á nefndin að ákveða ásamt skólameistara námsframboð skóla. Það er þó yfirleitt í mjög föstum skorðum og möguleiki á breytingum á námsframboði er alla jafna lítið.

Það er þó eitt hlutverk nefndarinnar sem sannarlega hefur ekki verið tekið frá henni, en það er aðkoma að ráðningu skólameistara. Í lögunum segir að skólanefndin eigi að gera tillögur til menntamálaráðherra um ráðningu skólameistara. Reyndar háttar því þannig að flestir skólanefndarfulltrúar höfðu ekki komið að slíku ferli þar sem það hafði ekki gerst í þeirra tíð að skólameistaraskipti hafi orðið við skólann. Þeir sem hins vegar höfðu tekið þátt í slíku voru ánægðir með að hafa haft þessi áhrif á starf skólans. Þetta væri áþreifanlegasta dæmið um að þeir hafi haft áhrif innan skólanefndarinnar.

Samráð við skólanefndina er því ekki mikið, en með góðum vilja má segja að með umræðum skólanefndar og skólameistara um ákveðin málefni geti flokkast undir samráð.



### 8.5. Umboð og staða skólanefnda

Af viðtölum við nánast alla skólanefndarfulltrúa og skólameistara er ljóst að valdið er í höndum skólameistara. Þeir stjórna sínum skólum. Enginn annar. Skólanefnd er síðan til hliðar og samþykkir [allt] sem skólameistari leggur upp með. Yfirleitt þó eftir umræður um málið, en í viðtölunum komu engin dæmi fram að tillögum skólameistara hafi verið snúið við.

Skólameistari er framkvæmdastjóri skólanefndar. Í kenningum um umboðskeðju er m.a. talað um mikilvægi þess að ábyrgðartengsl séu sem beinust og að mestu bundin við einn aðila. Ef ráðherra skipar bæði forstöðumann og stjórn getur verið óljóst hvor þessara aðila beri meginábyrgð gagnvart ráðherra.

Í þessu ljósi er fróðlegt að bera saman skipurit nokkurra framhaldsskóla með tilliti til ætlaðrar stöðu skólanefnda innan skólanna, en nokkrir þeirra birta skipurit sitt á heimasíðum sínum.

Á heimasíðum t.d. Borgarholtsskóla og Flensborgarskóla í Hafnarfirði trónir menntamálaráðuneytið efst í skipuritinu, þá kemur skólanefnd viðkomandi skóla og þar fyrir neðan skólameistari. Samkvæmt umboðskeðjunni heyrir skólameistari undir skólanefnd sem síðan heyrir undir menntamálaráðuneytið.

Í skipuriti annarra skóla er þessu ekki eins farið. Á heimasíðu t.d. Verkmenntaskóla Austurlands er menntamálaráðuneytið sýnt efst á skipuritinu, en skólanefnd og skólameistari síðan hlið við hlið og virðast því á sama stað í stigveldinu.

Í skipuriti enn annarra skóla, t.d. Menntaskólans við Hamrahlíð og Menntaskólans að Laugarvatni er menntamálaráðuneytið efst og þar fyrir neðan er skólameistari. Þar á milli, en til hliðar, er skólanefndin sýnd.

Þessi mismunandi skipurit endurspeglu kannski að nokkru leyti mismunandi skoðanir og mat skóla á hlutverki og umboði skólanefndar annars vegar og skólameistara hins vegar. Er skólanefndin æðsta stjórnvald skóla eða er það skólameistari? Það virðast samkvæmt skipuritinum vera mismunandi svör við því.

Á vormánuðum 2008 sendi menntamálaráðuneytið bréf til nokkurra skóla þar sem fundið var að talningu nemenda í skólunum. Skólanefndarmenn í tveimur skólum sögðust ekki hafa vitað af þessu fyrr en þeir sáu þetta í fjölmiðlum. Fyrir þann tíma höfðu farið fram bréfaskriftir á milli skólameistara og ráðuneytis. Þessi tilvik sýna annars vegar að ráðuneytið snýr sér beint að skólameisturum þegar eitthvað bjátar á og hins vegar að ekki allir skólameistararnir upplýsa skólanefnd sína strax um jafn alvarlegt mál.

Formlegt vald sem liggur hjá skólanefnd getur gert valdsvið og stjórnunarumboð skólameistara óskýrt og þar með dregið úr ábyrgð hans á stjórnun og rekstri skólans. Ákvæði sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns ganga í raun gegn meginreglum um stigveldi. Í skólanefndunum virðist raunin sú að hið formlega vald liggja hjá skólameisturum og þeir beri því ábyrgðina gagnvart ráðuneytinu.

### 8.6. Völd, áhrif og starfssvið skólanefnda

Samkvæmt reglugerð ættu völd og áhrif skólanefnda að vera talsverð. Nefndunum

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

er ætlað að gera starfs- og fjárhagsáætlun og því fylgja bæði völd og áhrif. Reyndin er hins vegar sú að þessi völd og áhrif eru yfirfærð á skólameistara og hvíla að mestu leyti á herðum þeirra. Þeir leita til skólanefndanna sem samþykkja það sem þeir hafa fram að færa. Skólanefndin er því í eiginlegu „stimpilhlutverki.“ Svo virðist sem það sé víðar en í þeim skólanefndum sem rannsakaðar voru.

Þetta ber ekki að skilja svo að skólanefndir séu óþarfar. Margir skólanefndarfulltrúar og allir skólameistarar töldu nefndirnar hafa ýmis áhrif og skólanefndarmenn geti látið gott af sér leiða þrátt fyrir að árangurinn sé kannski ekki alltaf sýnilegur. Nokkur dæmi komu fram þar sem skólanefndin hafði tekið að sér ákveðin mál og leyst þau vel af hendi. Í því skyni voru einkum nefnd ýmis hátíðarhöld, t.d. vegna afmælis skóla.

Þá nefna skólameistarar að gott sé að hafa fulltrúa sem eru „tengdir út í þjóðfélagið“ og geti haft áhrif með ýmsum hætti. Það væri gert með persónulegum tengslum fulltrúa „sem þekktu mann og annan.“ Þeir geti við ýmis tækifæri t.d. rætt við ráðamenn og bent þeim á hvað betur megi fara í skólanum. Þar nefndu skólameistarar einkum fjármál og húsnæðismál. Nokkrir skólanefndarfulltrúar, einkum á landsbyggðinni þar sem nálægð er meiri, segja öðru hverju gefast tækifæri til að hitta þingmenn og ráðherra og þá séu málefni skólans rædd.

### 8.7. Skólanefndarfulltrúar

Það er skoðun rannsakanda að skólanefndarfulltrúunum sé almennt mjög umhugað um velferð síns skóla. Yfirleitt er um fólk í krefjandi störfum að ræða, en það gefur sér þó tíma til að starfa í skólanefnd, mismikinn þó. Flestir töluðu með nokkru stolti um skólann sinn og voru almennt ánægðir með starfið þar.

Skólanefndarfulltrúar virtust allir ánægðir með að starfa í skólanefnd. Ekki bar á nokkurri óánægju fulltrúa og aðeins tveir töluðu um að hætta í nefndinni eftir þetta kjörtímabil. Í báðum tilfellum sögðust fulltrúar búnir að vera lengi og vildu leyfa öðrum að komast að.

Einstaklingar sem sitja í skólanefnd mæta að jafnaði á 4 til 8 fundi á hverju skólaári, annað hvort í vinnutíma sínum eða frítíma. Greiddar eru 4.563 krónur fyrir hvern fund til almennra fulltrúa, en formaður fær 18.252 krónur fyrir hvern fund. Missi fulltrúi af fundi fær hann ekki greiðslu fyrir hann, en skólarnir sjálfir greiða skólanefndarfulltrúum laun.

Þegar litið er til þess hvaða hlutverk skólanefndir eiga að sinna, stingur það dálítið í stúf hvað greitt er fyrir vinnu nefndarmanna. Þóknunarnefnd á vegum ríkisins úrskurðar um laun til handa þeim er starfa í nefndum og stjórnnum. (Ríkisendurskoðun, 2002).

### 8.8. Skipan í skólanefndir

Þrátt fyrir að ráðherra sé ekki bundinn af ábendingum þeirra sem hann hefur samráð við þegar valið er í skólanefnd, hefur hann almennt hagsmuni af því að sátta sé um skólanefndirnar og að í þeim eigi sæti fulltrúar ólíkra sjónarmiða. Flestir viðmælendur nefndu að nauðsynlegt væri að í skólanefnd veldist fólk með

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

fjölbreytta menntun og reynslu. Slæmt væri að hafa skólanefndina einsleita.

Skólanefndarfulltrúar sem tekið var viðtal við höfðu margir ákveðnar tengingar við skólann. Nokkrir höfðu sjálfir gengið í skólann á sínum tíma, nokkrir höfðu átt eða eiga börn í skólanum í dag og fimm höfðu á einhverju tímabili kennt við viðkomandi skóla. Nokkrir fulltrúar, einkum á landsbyggðinni, höfðu haft töluverða aðkomu að skólanum í gegnum sveitarstjórnarstörf áður en þeir settust í skólanefnd.

### 8.9. Skólanefndarfundir

Þrátt fyrir að skólanefndarfundirnir sem sóttir voru hafi verið misjafnir í sjálfu sér, þá voru þeir í annan stað hefðbundnir. T.a.m. var dagskrá þeirra keimlík og fá mál á dagskrá. Fjallað var um stór og viðamikil mál eins og t.d. skólanámskrá, fjármál og starfsáætlun.

Fundirnir báru flest einkenni upplýsingafunda þar sem skólameistari var að upplýsa fundarmenn um ýmis mál. Skólameistari er í fyrirsvari gagnvart þeim sem eiga að vera ofar í stigveldinu og útskýrir ákvarðanir sínar og færir fyrir þeim fullnægjandi rök.

### 8.10. Skólanefndir eftir stærð, gerð og staðsetningu skóla

Lítill munur virðist vera á störfum skólanefndarfulltrúa hvort sem þeir eru í skólanefnd í stórum skóla eða litlum, bóknáms eða blönduðum skóla eða á landsbyggðinni eða á höfuðborgarsvæðinu. Enginn merkjanlegur munur var á t.d. undirbúningi fulltrúa fyrir fundi.

Í tveimur stærstu skólunum höfðu skólanefndarfulltrúar talsverðar áhyggjur af fjármálum og drjúgum tíma var t.d. eytt í slíkar umræður á fundunum. Í tveimur minnstu skólunum bar minna á fjármálaáhyggjum. Svo virðist því sem stærðarhagkvæmni stóru skólanna skili sér ekki í bættri afkomu, þvert á móti. Tengt þessu eyddu fulltrúar tveggja stærstu skólanna einnig nokkrum tíma í umræður um brottfall. Í tveimur minnstu skólunum var lítið sem ekkert rætt um brottfall og virtist það ekki vera stórt vandamál þar.

### 8.11. Skólanefndir og menntamálaráðuneyti

Það atriði sem kallaði fram einna sterkustu skoðanir viðmælenda var þegar þeir tjáðu sig um samskipti, eða öllu heldur samskiptaleysi skólanefnda og menntamálaráðuneytis. Flestir skólanefndarfulltrúar og tveir skólameistarar kölluðu eftir einhvers konar upplýsingum eða ráðleggingjum frá menntamálaráðuneytinu. Alls voru 22 fulltrúar af 25 sem töldu vænlegt að ráðuneytið upplýsti og/eða aðstoðaði skólanefndarfulltrúa við að rækja hlutverk sitt betur. Flestir töluðu um einhvers konar ráðstefnu, fund eða upplýsingarit.

Ég held að það væri ágætt ef menntamálaráðuneytið myndi standa fyrir einhvers konar upplýsingamiðlun fyrir starfandi skólanefndarmenn. Það mætti t.d. taka einn dag í námskeið og nokkrir skólar gætu sameinast um slíkt.

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

Þegar öllu er á botninn hvolft virðist óhætt að segja að völd og áhrif skólanefnda framhaldsskólanna séu frekar lítil, sérstaklega ef horft er til laga um skólanefndir. Það virðist þó lítil vilji til þess að leggja nefndirnar niður, hvorki hjá skólanefndarfulltrúum né skólameisturum.

Margir skólanefndarfulltrúar gera sér grein fyrir takmörkuðum áhrifum sínum, en telja sig samt sem áður vera að sinna góðu starfi auk þess sem skólanefndarfundirnir er vettvangur þar sem fulltrúarnir hitta skemmtilegt fólk og umræðurnar yfirleitt áhugaverðar.

Það er erfitt að draga niðurstöður þessarar rannsóknar í eina málsgrein, en ef það þyrfti nauðsynlega, yrði hún á einhvern hátt eftirfarandi:

Skólanefnd er velviljaður, en áhrifalíill hópur utanaðkomandi fólks sem vill láta gott af sér leiða til að bæta menntaumhverfið í samfélaginu. Þrátt fyrir góðan ásetning eru ýmsir þættir sem koma í veg fyrir tilætlaðan árangur.

### Heimildir

Alþingi. Sótt 22. febrúar 2008 af <http://www.althingi.is>.

*Alþingistíðindi* 1988-89. 111. löggjafarþing. B: Umræður. Reykjavík.

Borgarholtsskólinn, skipurit. Sótt 4. apríl 2008 af <http://www.bhs.is/skolinn/skipurit/>.

Fjármálaráðuneytið (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumbod forstöðumanna ríkisstofnana, nefndarálit*. Fjármálaráðuneytið, rit 2000-2. Október 2000. Steindórsprent Gutenberg. Reykjavík.

Flensborgarskólinn í Hafnarfirði, skipurit. Sótt 4. apríl 2008 af <http://flensborg.is/maggi/skipurit/skipurit.htm>.

*Frumvarp til laga um frambaldsskóla* 2007.

*Greinargerð* með frumvarpi um framhaldsskóla árið 1996.

Hagstofa Íslands, nemendafjöldi. Sótt 9. apríl 2008 af

<http://www.hagstofa.is/Hagtolur/Skolamal/Framhaldsskolar>.

*Lög um fjárreiður ríkisins* nr. 88/1997.

*Lög um frambaldsskóla* nr. 57/1988.

*Lög um frambaldsskóla*, nr. 80/1996.

*Lög um fræðslu barna og unglinga* 22. nóv./1907.

Menntaskólinn að Laugarvatni, skipurit. Sótt 4. apríl 2008 af

[http://www.ml.is/default.asp?sid\\_id=13056&tre\\_rod=002|005|001|&tId=1](http://www.ml.is/default.asp?sid_id=13056&tre_rod=002|005|001|&tId=1).

Menntaskólinn við Hamrahlíð, skipurit. Sótt 4. apríl 2008 af

<http://www.mh.is/skrar/File/pdf%20skj%F6l/skipuritmh.pdf>

Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (ritstj.). (2008). *Stjórnun og rekstur félagasamtaka*.

Háskólaútgáfan. Reykjavík.

*Reglugerð um skólanefndir við frambaldsskóla* nr. 85/1994.

*Reglugerð um skólanefndir við frambaldsskóla* nr. 132 frá 11. febrúar 1997.

*Reglugjörð um Barnaskólann í Reykjavík* 27. október 1862.

Ríkisendurskoðun. *Hagkvæmni og skilvirkir fundir: Góðar fundarvenjur* (2008). Sótt 16. mars 2008 af

## Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

- [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2008/Fundarvenjur\\_2008.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2008/Fundarvenjur_2008.pdf).  
Ríkisendurskoðun (2002). *Nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkisins árið 2000*. Sótt 22. febrúar 2008 af
- [http://www.rikisend.althingi.is/files/skyrslur\\_2002/nefndir.pdf](http://www.rikisend.althingi.is/files/skyrslur_2002/nefndir.pdf).  
Ström, K., (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*. Vol. 37.
- Verkmenntaskóli Austurlands, skipurit. Sótt 4. apríl 2008 af  
<http://www.va.is/Apps/WebObjects/Verkmenntaskolinn.woa/wa/dp?id=1000501>.