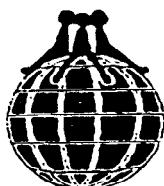


Samfélagsstíðindi 1992



Tímarit þjóðfélagsfræðinema við Háskóla Íslands

Ritnefnd og ábyrgðarmenn:

Ásta Snorradóttir, Helena Önnudóttir, Kristín Loftsdóttir, Kristín Sigurðardóttir
og Ragnheiður María Adolfsdóttir

Útgefandi:

Samfélagið, félag þjóðfélagsfræðinema við Háskóla Íslands

Prófarkalestur:

Arndís Þorgeirs dóttir

Umbrot og hönnun:

Bragi Halldórsson

Forsíða:

Merki Samfélagsins, hönnun Kristín Loftsdóttir
Hönnun forsíðu, Bragi Halldórsson

Prentun:

Stensill hf.

© Samfélagstíðindi, tímarit þjóðfélagsfræðinema við Háskóla Íslands

Jón Torfi Jónasson
dósent í uppeldisfræði

Ábyrgð og stjórn í íslenskum skólum

Ýmsar hugmyndir er til um hvaða stjórnunarhættir eða stjórnunarkerfi skili bestum árangri. Jafnframt eru uppi ólíkar skoðanir um hvaða kerfi samræmi best almennar hugmyndir um lýðræði og jafnrétti, stjórnun og ábyrgð. Seint verður fundið fyrirkomulag sem hentar öllum við allar aðstæður meðal annars vegna þess að ólíkar hefðir og ólík viðhorf skipta miklu um hvað gagnast vel í þessu efni. Mér hefur oft virst að íslensk hefð geri ráð fyrir töluverðu sjálfstæði hvers og eins í daglegum störfum jafnvel þótt um sé að ræða stofnanir eða fyrirtæki þar sem margir vinna saman. Ég kann vel við þá tilhugsun að sem flestir geti skipulagt starf sitt og beri jafnframt ábyrgð á gerðum sínum. En það er hætt við að tvennt tapist ef slíkt fyrirkomulag ríkti alls staðar. Heildarskipulag verka getur farist fyrir því það er í flestum tilvikum erfitt að ná heilsteyptum árangri í hópi sem ekki er samstilltur. Einnig er hætt við að ábyrgð á þeim heildarverkefnum sem á að vinna sé óljós þótt ekki fari á milli mála að einstakir starfsmenn beri ábyrgð á tilteknum afmörkuðum verkþáttum.

Nálægt fjórðungur íslensku þjóðarinnar fer í skóla dag hvern. Í grunnskóla eru um fjörutíu þúsund nemendur og ríseflega þrjú þúsund kennarar; í framhaldsskóla um sextán þúsund nemendur og hátt á annað þúsund kennarar og í háskóla nálægt sex þúsund nemendur og kennarar, þótt aðeins séu taldir þeir nemendur sem stunda nám hér á landi. Farið væri að nálgast þriðjung þjóðarinnar ef allt forskólastigið væri einnig talið með.

Petta er því umfangsmikil starfsemi og af ýmsum ástæðum forvitnilegt að athuga hvernig löggjafinn og framkvæmdavaldið útdeila ábyrgð á þessu starfi og hvernig gert er ráð fyrir að skólastarfinu sé stýrt. Hér stendur þó ekki til að

athuga hvernig skólum er stjórnað né hverjir taki á sig ábyrgð heldur hvaða meginhugsun um markmið, ábyrgð og stjórnun liggi að baki þeim formlegu gögnum sem til eru. Það getur svo verið allt annað mál hvað gerist í raun. Ég beini sjónum mínum að grunnskólum og framhaldsskólum en lætháskólastigjð liggja milli hluta að sinni.

Fyrst leitast ég við að finna út hver eigi að bera ábyrgð á skólastarfinu, síðan hvernig það sé skilgreint og síðan hvernig því skuli stýrt. Það kemur í ljós þegar fjallað er um stjórnun og umsjón að gera verður greinarmun á þáttum sem varða umgiðrð skólastarfsins, svo sem stundaskrárgerð, gerð fjárhagsáætlunar og rekstri skólahúsnaðis annars vegar og inntakinu hins vegar, þ.e. þeirri menntun sem skólinn á að sjá um. Síðast verður athugað að hvaða marki starfsskyldur kennara koma heim og saman við starfsskyldur skólastjóra eða skólameistara.

Ábyrgð og stjórn

Það er munur á skilgreiningu ábyrgðar í grunnskólum og framhaldsskólum. Í opinberum skjölum sem kveða á um skipulag og stjórnun grunnskóla eru heldur ósamstæð ákvæði um hver beri ábyrgð á skólastarfinu. Breyting sem gerð var á lögum um grunnskóla 1991 breytir miklu um almennar skyldur skólastjóra, en orðalag annarra skjala gerir stöðu mála óljósa. Þau ákvæði sem víkja að þessu efni eru annað hvort mótsagnakennd eða má túlka þannig að þau vísí fremur til annarra þáttta skólastarfsins en hins eiginlega uppeldis-, menntunar- eða kennslustarfs. Annað virðist upp á teningnum í framhaldsskólanum þar sem skólameistararum er fengin mikil ábyrgð á öllum þáttum skólastarfsins.

Grunnskóli

Við fyrstu sýn virðist nokkuð ljóst hver ber ábyrgð á starfi í grunnskóla í umboði menntamálaráðuneytis. Starf skólastjóra er skilgreint svo í lögum¹:

Skólastjóri er forstöðumaður grunnskóla, stjórnar og ber ábyrgð á starfi hans undir yfirstjórn menntamálaráðuneytisins. Hann hefur í starfi sínu samráð við kennara, skólanefnd og fræðslustjóra.²

Hér er staðfest að skólastjórinn eigi að stjórna öllu starfi skólans og bera ábyrgð á því. Orðin *forstöðumaður, stjórnar og ábyrgð* taka af öll tvímæli um þetta, sérstaklega þegar þau eru öll komin í sömu setninguna. Þarna er tekið af skarið um það hver eigi að stjórna öllu starfi grunnskólans og óvissu eytt sem verið hafði í lögunum frá 1974. En til marks um ósamstæð ákvæði um stjórn grunnskóla (og drepið verður á hér á eftir) er næsta setning ofangreindrar lagagreinar. Þar segir að skólastjóri eigi að hafa samráð³ við lykilstarfsmenn sinnar stofnunar, þeirrar stofnunar sem hann á að veita forstöðu, stjórn og bera ábyrgð á. Til samanburðar stendur í 34. gr. sömu laga þar sem vikið er að öðrum starfsmönnum skólans að þeir skuli „lúta stjórn skólastjóra“. En af þessu misræmi í orðalagi má þó ekki álykta að kennarar lúti ekki stjórn skólastjóra. Samanburður á frumvarpi til laga um grunnskóla 1974 og lögunum sjálfum skýrir hvernig hugmyndir um samráð kemur inn í lögini. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skóli lúti stjórn skólastjóra og kennara. Því er síðan breytt og eftir stendur að við kennara skuli haft samráð. Það er grundvallaratriði í íslenskri lýðraðishugsun og hefð að móturn stefnu byggi á samráði þeirra aðila sem málið varðar eftir því sem við verður komið. Þetta á vitanlega við um móturn skólastefnu og móturn starfs í einstökum skólum. Stjórn skóla eða hvaða stofnunar sem er sem ekki virðir þessa hugsun er vond stjórn. Hvort ástæða er til að binda atriði sérstaklega í lög um grunnskóla er álitamál og slíkt ákvæði þar má ekki túlka svo að aðrar reglur gildi um stjórn skóla en annarra stofnana.

Eitthvað er óljóst um ábyrgð fræðslustjóra í þessu sambandi. Hann er „fulltrúi menntamálaráðuneytisins um skólamál í umdæmi sínu“⁴ og þess vegna beinlínis yfirmaður skólastjórans, samkvæmt 21. gr. Í því samhengi er óljóst hvað það þýðir að skólastjórinn eigi að hafa samráð við hann. Samkvæmt því sem áður er sagt ætti fræðslustjóri að bera ábyrgð á skólastarfi í sínu umdæmi gagnvart menntamálaráðuneytinu og þess vegna geta orðin *umsjón* og *eftirlit* í 15. grein laganna orkað tvímælis, en þar stendur að hann hafi

umsjón og eftirlit með framkvæmd laga um grunnskóla í umdæmi sínu. [...] og hafi] eftirlit og umsjón með aðbúnaði, skipulagi og árangri skólastarfs.⁵

En víkjum aftur að forstöðumönnum grunnskóla, skólastjórum. Orðið skólastjóri hlýtur að segja sína sögu, það ber með sér að hann eigi að stjórnna

sínum skóla. Merking orðanna „að stjórna“ fer nú að skipta miklu máli. Hverju á skólastjórinn að stjórna? Hve viðtækar eru stjórnunarskyldur hans? Samkvæmt fyrstu setningu 21. greinar núgildandi grunnskólalaga ná þær til alls skólastarfsins. Þegar í næstu setningu sömu lagagreinar byrjar málid að flækjast. Í öllum útfærslum í erindisbréfi skólastjóra virðast stjórnunarskyldurnar takmarkast við skipulag svipað og felst í því starfi sem oft er nefnt skrifstofustjóri eða jafnvel fjármálastjóri og samkvæmt starfslýsingum sem skólastjórar gefa sjálfir upp⁹ þá virðist skólastjóri í raun aðeins hafa með afmarkaðan hluta skólastarfsins að gera. Málið verður enn óljósara þegar skoðuð er nýleg aðalnámskrá fyrir grunnskóla, sem hefur ígildi reglugerðar á grundvelli grunnskólalaga. Þar er hlutverk skólastjórnenda yfirleitt svo óljóst skilgreint að ekki er ljóst að hvaða marki þeim beri að sjá um að hlutirnir gerist og beri almennt ábyrgð á öllu starfi þeirrar stofnunar sem þeir stjórna. Eftirfarandi er dæmi um þessa nánast ótrúlegu varfærni í orðalagi:

[Skólastjórnendur] eru forgöngumenn um skipulag náms og kennslu, um gerð skólanámssskrár og annarra áætlana, skólaþróun, endurmenntun og símenntun kennara og aðlögun að breyttum aðstæðum.¹⁰

Hér eru þeir „forgöngumenn“ en ekki skipuleggjendur, stjórnendur eða ábyrgðarmenn þessara starfa, sem eru fyrst og fremst skipulagsstörf. Þeir mega að vísu skipta sér af námi nemenda og því sem fer fram í kennslu, því þeim ber að leita leiða til umbóta:

[...] á herðum skólastjórnenda [hvílir sú skylda] að stuðla að skólaþróun og leita stöðugt leiða til umbóta í skólanum [...].¹¹

En ber skólastjórnendum þá ekki einmitt að fylgjast með því að kennrar og nemendur sinni sínum störfum vel og jafnframt að sjá um að þeir bæti sig ef eitthvert svigrúm virðist til þess? Samkvæmt ofannefndri grein virðist það nauðsynlegt til þess að geta leitað umbóta og auk þess segir í erindisbréfinu:

Skólastjóra er skylt að kynna sér eftir föngum störf kennara í skólanum og árangur þeirra.¹²

Eftirlitshlutverkið er nokkuð ljóst. Þetta felur þó ekki beinlínis í sér nein fyrirmæli um aðgerðir af hálfu skólastjóra nema um alvarlega misbresti í starfi

sé að ræða. Í 18. kafla aðalnámskrár stendur að vísu að á skólastjórnendum hvíli bæði

[...] stjórn og *umsjón meðdaglegu starfi í skólanum.*¹³ (Skáletrað hér.)

En þetta umsjónarhlutverk er ekki útfært sem eðlilegt væri að gera. Vegna þess hve þær greinar úr opinberum skjölum, sem hér hafa verið tilgreindar, eru ósamstæðar verða nokkrar greinar, aðrar en þær sem þegar hefur verið vísað til, mjög erfiðar í túlkun; missa nánast marks. Þar á meðal eru greinar sem vísa til námsmats í grunnskóla:

Megintilgangur námsmats er örvun nemenda og námshjálp. Með námsmati í grunnskóla skal einnig reynt að afla sem öruggastrar og viðtækastrar vitneskju um það hver árangur hefur orðið af skólastarfinu. Hverjum kennara *og skóla* ber að fylgjast vandlega með því hvernig nemendum gengur að ná þeim námsmarkmiðum sem aðalnámskrá og skólinn setja þeim, sbr. 48. og 49. gr. [...].¹⁴ (Skáletrað hér.)

Hverjum *skóla* og *starfsmönnum hans* ber að fylgjast vandlega með því hvernig nemendum gengur að ná þeim markmiðum sem eru sett.¹⁵ (Skáletrað hér.)

Orðið skóli er vandræðalegt í þessu samhengi. Líklegaster átt við skólastjóra eða skólastjórnendur en þar sem það er ekki sagt þá er ekki ljóst að skólastjóri gegni sérstöku hlutverki hér, þótt hefðir og væntanlega almennur skilningur bendi til þess að sú sé hugsunin. Það er heldur ekki með neinum hætti gefið til kynna hvað „skólinn“, væntanlega skólastjórnendur og kennarar, eigi að gera við þær upplýsingar sem fást þegar þeir fylgjast með gengi nemenda. Á svipaðan hátt og ábyrgð á námsmati er í lausu lofti virðist sem ábyrgð og eftirlit með störfum kennara sé fyrst og fremst í höndum þeirra sjálfrá en það gerir hlut skólastjóra í þessu máli mjög óvissan. Vísað er til eftirlitshlutverks skólastjóra hér að ofan en samt sem áður virðist sem endurbætur á starfi kennara byggist fyrst og fremst á sjálfsmati hans. Í námskránni segir:

[Kennara] ber því skylda til að leggja stöðugt mat á eigin störf ... [og] átti sig á því hvað hefur tekist vel og hvað miður í kennslu. Endurbæta þarf kennsluna með hliðsjón af því.¹⁶

Vitanlega er mikilvægt að sérhver starfsmaður meti og bæti stöðugt sín eigin störf, en hér virðist mér gefið í skyn að málid sé alfarið í höndum hvers kennara og þess vegna ekki mál skólastjóra (nema um verulegar misfellur sé að ræða, sbr. 29. gr. í erindisbréfi skólastjóra).

Í aðalnámskránni er einnig mikil áhersla lögð á að skólastarfið sé metið í heild sinni, enn þá einu sinni er málid skilið eftir í lausu lofti, og alls ekki ljóst hverjar skyldur skólastjórnenda eru í þessu veigamikla efni. Í sömu málsgrein og áður er vitnað til, segir:

Einnig skal reynt að meta árangur skólastarfsins í heild.¹⁷

Væntanlega á skólastjórinn að framkvæma það mat, eða hvað? Nei, svo virðist sem það sé ekki hans mál heldur menntamálaráðuneytis og þá líklega fræðslustjóra sem er starfsmaður þess í héraði. Í 68. gr. laga um grunnskóla segir:

Menntamálaráðuneytið [...] hefur með höndum mat á skólum, skólastarfi og námsgögnum.

Það sem að síðustu áréttar þá tvíræðni og stefnuleysi í stjórn skólastarfsins sem ráðið verður af ofangreindu safni tilvitnana, er hve skýrt og afdráttarlaust er kveðið á um skyldur og ábyrgð skólastjórnenda í fjölmörgum málum sem lúta að almennu skipulagi og daglegum rekstri.¹⁸ Skólastjóri hefur margvíslegar uppgjörsskyldur sem tengjast almennu skipulagi og fjármálum skólans. Í erindisbréfi fyrir skólastjóra vitnað til er tilgreint að hann skuli sjá um ræstingu, um ljós og hita og raunar allan rekstur og viðhald fasteigna. Einnig eru starfsskyldur hans vegna skipulags skólastarfsins, stundaskrágerð, bekkjarstærð, umsjónarkennslu og fleira tíundaðar í nokkrum smáatriðum.* Ég nefni aðeins eitt dæmi og þar fer ekki á milli mála hver ber ábyrgðina né á hverju:

Skólastjóra ber í samráði við skólanefnd að sjá um að uppfylltar séu kröfur í lögum og reglugerðum að því er varðar allan nauðsynlegan útbúnað skóla, svo sem húsnæði, skólalóð, leikvelli, innanstokksmuni, kennslutæki og söfn. [...] Honum ber einnig að fylgjast með því að viðhald og aukning eigi sér stað eftir þörfum.¹⁹

Pessir hlutir eiga bersýnilega að vera í lagi.

Hér hef ég bent á að annars vegar sé til nákvæm útlistun á margvíslegum starfsskyldum skólastjóra hvað varðar alls kyns skiplagsatriði, fjáreiður og daglegan rekstur en hins vegar tvíræð og stundum mótsagnakennd skilgreining á öllu sem lýtur að námi barnanna, kennslu og mati á henni. Af þessu virðist sem kerfið eins og það er útfært geri ekki ráð fyrir að skólastjórar hafi mikið með þessa síðarnefndu þætti að gera.²⁰ Þegar öllu er á botninn hvolft er skólastjóra grunnskóla því gert að vera einhvers konar rekstrarstjóri með óljósá faglega ábyrgð. Þetta má svo bera saman við þær skyldur sem skólameisturum framhaldsskóla eru lagðar á herðar í nýjum lögum og reglum um störf þeirra. Þar er allt annað uppi á teningnum.

Framhaldsskóli

Ný lög um framhaldsskóla segja afdráttarlaust að yfirstjórn þessara skóla sé í höndum menntamálaráðuneytisins.

*Menntamálaráðuneytið fer með yfirstjórn þeirra mála er lög þessi taka til og annast námsskrárgerð, kennslueftirlit og ráðgjöf um þróunarstörf er snerta framhaldsskóla.*²¹ (Skáletrað hér.)

Ljóst er að ráðuneytið hefur annast a.m.k. eitt þeirra hlutverka sem því er ætlað til viðbótar almennri yfirstjórn (þ.e. líklega fyrst og fremst fjármálagrístjórn) og það er námsskrárgerðin. Einnig hefur ráðgjöf verið sinnt en ekki kennslueftirliti enn sem komið er.

Um móturn skólans gilda nokkuð skýrar reglur. Meginlinurnar í starfi skólans og þar afleiðandi ákvörðun um það hvað skólinn sé, dregur skólanefndin þótt samþykki ráðuneytisins þurfi við.²² Í lögunum segir:

Skólanefnd og skólameistari ákveða námsframboð með samþykki menntamálaráðuneytisins.²³

Af þessu er ljóst að skólanefndir geta lagt til mjög margvíslegt skipulag og námsframboð og þannig búið til mjög fjölbreytilegan framhaldsskóla. En nú er forvitnilegt, eftir að hafa skoðað óljósá ákvæði um ábyrgð í grunnskóla, að athuga hve skýrt er kveðið á um ábyrgð í framhaldsskólam. Ábyrgð á starfinu

í skólanum, önnur en sú sem menntamálaráðuneytið ber skv. 5. gr. laganna, hvílir á herðum skólameistara. Í lögunum segir:

Skólameistari stjórnar daglegum rekstri og starfi framhaldsskóla og gætir þess að starfsemi hans sé í samræmi við lög, reglugerðir, námsskrá og önnur gildandi fyrirmæli á hverjum tíma og ber ábyrgð á að fylgt sé fjárhagsátlun skólangs.²⁴

Í ljósi þess sem hér að framan er sagt um grunnskóla skiptir nú miklu máli að finna út hvernig eigi að skilja orðin *stjórnar*, *rekstur* og *starf*. Það er vel hugsanlegt að þau vísi fyrst og fremst til daglegs reksturs skólangs, þ.e. til þess að skólastarfið gangi snurðulaust og vel fyrir sig, samanber það sem ég hef ályktað um grunnskólann.

Fyrst er að skoða hvað segir í reglugerð þeirri sem byggir á lögunum. Þar segir í upphafi 22. greinar:²⁵

Skólameistari skal m.a.

— bera ábyrgð á *starfsemi skólangs*, innritun nemenda, *menntunar-* og *uppeldishlutverki skólangs*, þróunarstarfi innan hans, eignum, fjáreiðum og öllum rökstri, [...] (Skáletrað hér)

og síðar í sömu grein

— hafa yfirumsjón með starfi kennara, nemenda og annarra starfsmanna skólangs og fylgjast með því að þeir ræki skyldur sínar og njóti þeirra réttinda sem þeim ber.

Pessar greinar taka af flest tvímæli um merkingu lagagreinarinnar. Í fyrsta lagi fer varla á milli mála að orðið *stjórnar* vísar til þess að skipuleggja, hafa eftirlit með og *bera ábyrgð á*, sbr. orðalag reglugerðarinnar. Í öðru lagi skýrir þessi reglugerðargrein orðið *starf* meðal annars með tilvísun í *menntunar-* og *uppeldishlutverk* skólangs. Skólameistari ber sem sagt ótvíraða ábyrgð á þessum þáttum skólastarfsins. Pessi grein er athyglisverð miðað við stöðu mála

í grunnskólanum, en þar er eins og aðalnámskráin taki þessa ábyrgð af skólastjórum og alls ekki ljóst í hvers höndum hún er.

Það er einnig athyglisvert með hve skýrum og afdráttarlausum hætti þetta stjórnunar- og ábyrgðarhlutverk skólameistara heyrir undir hann einan og virðist hvorki heyra undir skólanefnd né skólastjórn. Þessir aðilar koma ekki við sögu í þessu sambandi með formlegum hætti. Þeir hafa að vísu önnur mikilvæg verkefni (þótt aðstoðar- og ráðgjafarhlutverk skólastjórnar sé frekar loðið) en þeir bera ekki neina ábyrgð á skólastarfínu.²⁶

Ábyrgð og markmið

Setjum nú svo að allir skólastjórnendur og þá einkum og sér í lagi skólastjórar og skólameistarar beri ábyrgð á öllu starfi skólans, ekki síst menntunar- og uppedishlutverki hans. Þar með er lítið fram hjá mótsagnakenndum fyrirmælum í opinberum gögnum um grunnskóla og látið sem það sama gildi í grófum dráttum um grunnskólann og á við um framhaldsskólann. En á hverju eiga þeir þá að bera ábyrgð? Hvaða hlutverki gegna skólnir?

Til þess að hægt sé að bera ábyrgð á starfsemi stofnunar verður að vera særilega ljóst hvert hlutverk hennar er. Nú gæti í fljótu bragði virst sem þetta blasti við um skólana í landinu. Hlutverk grunnskóla er skilgreint í annarri grein laga um grunnskóla og nánar útfært í 48. og 49. grein og síðan mjög ítarlega í *aðalnámskrá grunnskóla*. Hlutverk framhaldsskóla er sömuleiðis skilgreint í annarri grein laga um framhaldsskóla og nánar útfært í 2. grein reglugerðar.

Á hverju á skólastjóri grunnskóla að bera ábyrgð ásamt kennurum sínum, samkvæmt markmiðsgrein laga um grunnskóla? Í annarri grein segir:

Hlutverk grunnskólans er, í samvinnu við heimilin, að búa nemendum undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi, sem er í sifelldri þróun. Starfshættir skólans skulu því mótað af umburðarlyndi, kristilegu siðgæði og lýðræðislegu samstarfi. Skólinn skal temja nemendum viðsýni og efla skilning þeirra á mannlegum kjörum og umhverfi, á íslensku þjóðfélagi, sögu þess og sérkennum og skyldum einstaklingsins við samfélagid.

Grunnskólinn skal leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við eðli og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, heilbrigði og menntun hvers og eins.

Grunnskólinn skal veita nemendum tækifæri til að afla sér þekkingar og leikni og temja sér vinnubrögð sem stuðli að stöðugri viðleitni til menntunar og þroska. Skólastarfið skal því leggja grundvöll að sjálfstæðri hugsun nemenda og þjálfa hæfni þeirra til samstarfs við aðra.²⁷

Pótt orðalagið sé almennt og háfleygt, líklega eins og vera ber á þessu stigi máls, eru meginlínurnar samt ljósar og þar með á hverju skólastjórnendur og kennarar eiga að standa skil. Lagagreinar 48 og 49 um aðalnámskrá skerpa þessar útlínur. En útfærslan er eftir. Það á enn eftir að skera úr um það hvað markmiðin þýða. Hvað á að hafa til marks um að markmiðunum hafi verið náð og þar með fyrir hverju þeir eru í raun ábyrgir sem eiga að sjá til þess að þau náist? Og það er tilgangslaust að ræða um ábyrgð nema það sé hægt, að minnsta kosti í grófustu dráttum, að meta hvort markmiðunum sé náð. Jafnvel mætti láta sér nægja í upphafi að meta hvort að þeim sé stefnt.

Að því leyti sem markmiðin kunna að vera óljós í lögumnum eiga öll tvímaði að vera tekin af í aðalnámskránni því hún „túlkar ákvæði laganna og kveður nánar á um það sem skal vera samræmt fyrir alla íslenska grunnskóla“.²⁸ Fljótlega kemur þó í ljós að þar er ekki allt sem sýnist. Það er deginum ljósara að þau eru feiknamörg álitamálin þegar kemur að útfærslu almennt orðaðrar markmiðsgreinar laga um grunnskóla og aðalnámskráin hjálpar þar furðu lítið. Pótt þar sé að vísu tilgreint hvaða námsgreinar eigi að kenna þá eru undirmarkmiðin svo margvísleg, hlutverkin svo mörg og fyrirvararnir nánast endalausir um hvernig eigi að taka tillit til aðstæðna og nemenda. Málið er enn að mestu opið og varla hægt að kalla neinn til ábyrgðar þegar verkefnið er ekki betur skilgreint.

Það er hægt að leysa þennan vanda á two vegu. Annars vegar með því að gefa frekari skilgreiningar og útlistanir upp á bátinn, segja að uppeldis- og menntunarstarf sé eðli málsins samkvæmt afskaplega flókið mál og skólastarfið verði ekki skilgreint að neinu gagni nánar en gert er í lögumnum. Nemendur séu margvíslegir, aðstæður breytilegar og hlutverkin mörg og víðfeðm. Það sé því ekki hægt að leggja neitt almennt mat á skólastarfið og þess vegna ekki ástæða til þess að gera einn eða neinn ábyrgan fyrir því, nema því sem snýr að daglegum

rekstri. Sterkar hefðir ráði því hvernig skóli sé rekinn og þær eigi að fá að þróast áfram. Auk þess megi meta einhverja einstaka afmarkaða þætti starfsins, til dæmis hve vel nemendur kunni að reikna eða að tjá sig.

Hin leiðin er að setja sér skýr heildarmarkmið innan ramma laganna; markmið sem væntanlega taka mið af aðstæðum. Með þessu vinnst þrennt í senn. Það fæst heilsteypt stefna til þess að framfylgja, það fást viðmið til þess að byggja mat á og það fást verkefni til þess að bera ábyrgð á. Það hlýtur að vera kappsmál metnaðarfullra skólastjóra og kennara að vinna við slíkar aðstæður og eflaust er viða unnið á þessum nótum. Skólanámskrá fyrir einstaka skóla er væntanlega ætlað að skapa slíkar aðstæður.

Í framhaldsskólum er vitanlega við sama vanda að etja, en þeir hafa löngum hver fyrir sig haft mun skýrari markmið en grunnskólinn, til dæmis að veita tiltekin starfsréttindi eða búa nemendur undir háskólanám. Með nýjum lögum um framhaldsskóla eykst vandi skólameistara nokkuð í þessu tilliti vegna þess að reynt er að fléttta saman margvísleg markmið og alls ekki ljóst hvort eða hvernig úr þeim verði valið. Að vísu hafa skólanefndir fullt umboð til þess að velja (sbr. 8. greinina sem nefnd var hér að ofan) en það þarf þá að gerast. Framhaldsskólar hafa töluvert svigrúm til þess að marka sér sérstöðu. Reglugerð um framhaldsskóla frá 1990²⁹ segir að þar eigi að

- stuðla að alhliða þroska nemenda með því að veita þeim viðfangsefni við hæfi hvers og eins,
- búa nemendur undir sérhæfð og/eða almenn störf í atvinnulífinu,
- búa nemendur undir áframhaldandi nám í sérskólum eða háskólum,
- þjálfa nemendur í að vinna með öðrum og taka tillit til annarra,
- veita nemendum þekkingu og þjálfun sem auðveldar þeim að taka sjálfstæða afstöðu til manna og málezfna,
- þjálfa nemendur í öguðum og sjálfstæðum vinnubrögðum,
- stuðla að því að nemendur öðlist skilning á samfélagi í sífelliðri þróun og veita þeim þjálfun og þekkingu til virkrar þáttöku í því,
- leitast við að kenna nemendum að njóta menningarlegra verðmæta og meta þau.

Markmiðsgreinar laga og reglugerða eru varla settar til skrauts. Nú, þegar markmið ólíksra framhaldsskóla hafa verið sett saman í eina heild, fyrst í lögum

og síðan ítarlegar í reglugerð, verður vitanlega að ákveða annaðhvort að sinna þeim öllum eða velja einhver úr eins og lög heimila. Forsenda þess að geta staðið skil á einhverju verki er að vita í hverju það felst. Það þýðir alls ekki að öll smáatriði séu njörvuð niður heldur þvert á móti þá séu meginlínurnar dregnar, viðmiðin ákveðin og skólastarfið skipulagt í ljósi stefnu og viðmiða. Hver framhaldsskóli þarf að taka afstöðu til meginmarkmiða laganna og síðan atriðanna í reglugerðinni. Íví næst er ákveðið hve mikla áherslu eigi að leggja á hvern þátt og hvernig að honum skuli unnið.

Skólastjórnendur og kennarar

Setjum nú svo að skólastjórnendur beri ábyrgð á skólastarfinu og það liggi ljóst fyrir í hverju það felst. Setjum einnig svo að ákvarðanir um útfærslu stefnunnar hafi verið teknar af viðkomandi aðilum, þar á meðal kennurum eða fulltrúum þeirra. Þá er komið að framkvæmd stefnunnar og þar gegna kennarar lykilhlutverki,³⁰ væntanlega undir stjórn skólastjóra eða skólameistara.

Það er þó ekki ljóst að skólastjórnendur hafi umboð til þess stýra starfinu og sjá til þess að stefnunni sé fram fylgt hvort sem er í stórum dráttum eða smáum. Skólastarfið hvílir vitanlega á kennurunum og það skiptir málí hvernig staða þeirra og hlutverk eru skilgreind. En það er tvennt sem kemur í ljós þegar gögn um starfsskyldur kennara eru athuguð. Annað er hve lítið er raunar sagt um ábyrgð þeirra og skyldur í tengslum við meginmarkmið skólans og hitt hve lítið er sagt um tengsl skólastjórnenda og kennara.

Um hlutverk kennara — starfsskyldur eða ábyrgð — er nánast ekkert sagt í lögum. Störf grunnskólakennara eru skilgreind með erindisbréfi en það er í fæstum atriðum afdráttarlaust um almenna ábyrgð. Í aðalnámsskrá er aðeins vikið að þessu, samanber það sem sagt er hér að ofan um að kennara „ber því skylda til að leggja stöðugt mat á eigin störf“.³¹ Allt sem segir um almennar starfsskyldur framhaldsskólakennara er að finna í reglugerð þar sem segir í 28. gr. að hann skuli m.a.

— kenna og meta nám í kennslugrein sinni.[...].³²

Störf kennara eru í raun fyrst og fremst skilgreind í samningum. Þar kemur í ljós að þeim má skipta í þrennt, þ.e. undirbúning og úrvinnslu kennslustunda, kennslu og önnur störf. Pégar athugaður er heildarvinnutími kennara yfir árið kemur í ljós að rúmur helmingur vinnutíma kennara er utan skólastofunnar samkvæmt samningum. Það ætti því að vera töluvert svigrúm fyrir stjórnendur skóla að stilla saman krafta starfsfólks, kennara og annarra, og feiknalega mikill vinnutími utan stundaskrár sem kennarar og skólastjóri bera ábyrgð á að sé vel nýttur.

Grunnskólakennari þarf að verja tæplega helmingi árlegs vinnutíma síns í kennslustofu og virðist hafa nálægt 350 vinnustunda viðveruskyldu á ári (það er utan kennslu og undirbúnings undir hana) til þess að sinna ýmsum störfum. Þar með er talið „viðtalstími, umsjón með bekk, námsmat, skýrslugerðir, kennarafundir, foreldrafundir, samstarf kennara o.fl.“.³³ Skólastjórn er heimilt að binda allt að 3 klst. þessara tíma á stundaskrá til kennarafunda og viðtalstíma.³⁴ Skv. orðalagi kjarasamningsgreinarinnar virðist skólastjórn geta ráðstafað hinum 6 - 7 klst. sem kennara er skyld að vera í skólanum þótt það sé ekki alveg ljóst. Hins vegar hvað varðar annan undirbúnigstíma þá

[...] skipuleggur kennari sjálfur vinnutíma samkvæmt [grein um undirbúning undir kennslu og grein um 153 stundir utan árlegs skólatíma].³⁵

Pégar þetta er þýtt yfir á venjulegt mál kemur í ljós að skólastjóri má semja stundaskrá fyrir kennara og setja þar auk kennslunnar þrjár klukkustundir til kennarafunda og viðtalstíma en hefur ekki mikið meira með málið að gera. Að þessu leyti virðist skólastjóri ekki hafa mikið svigrúm til þess að gegna ábyrgðarhlutverki sínu.

Svipaða sögu er að segja um skipulag vinnutíma kennara í framhaldsskóla. Helstu ákvæði um þetta efni er að finna í kjarasamningum. Þar er vikið að skiptingu vinnutíma kennara og örlistið sagt um hver á að ráðstafa þessum tíma. Um stjórnun vegna undirbúnings kennslu segir í grein þar sem fjallað er um niðurfellingu kennslu vegna námskeiðahalds:

Að öðru leyti skipuleggur kennari sjálfur vinnutíma skv. 2.-3. lið greinar 2.1.7.2 (við undirbúning kennslu, samningu verkefna og

leiðréttigar þeirra, prófagerð og úrlausnir, svo og undirbúning verklegrar kennslu sem vinna þarf á skólastað.)³⁶

Liðir 2 og 3 sem vísað er til ná annars vegar til alls undirbúnings kennara á skólaárinu og hins vegar til 153 vinnustunda sem verja á til sérstaks undibúnings og námskeiða utan skólaársins.

Það er aðcins samkvæmt grein 2.1.7.3 sem skólastjórn virðist geta ráðskast með störf kennara utan venjulegrar stundaskrár og það er jafnvel óljóst hvort aðeins er átt við almenna skilgreiningu þessara starfa eða einnig tímasetningu þar sem segir:

Viðverutími [...] skal inntur af hendi í skólanum. Til hans telst kennsluskylda, [...] o.fl. allt skv. nánari ákvörðun skólastjóra og kennarafundar.³⁷

EKKI ER LJÓST AF ÞESSARI MÁLSGREIN NÉ ÖÐRUM HVER SKIPULEGGUR ÞENNAN TÍMA.

Af því sem hér er sagt er alls ekki ljóst hvort skólastjórar eða skólameistarar hafa þegar til kastanna kemur umboð til þess að veita sínum stofnunum forstöðu, stjórna þeim og bera á þeim ábyrgð eins og lagagreinar fela þeim. Hér er í sjálfu sér ekkert verið að efast um hæfni kennara til þess að ráðstafa sínum tíma og skipuleggja sitt starf. En skilvirk stjórn skóla hlýtur að vera erfið þegar starfkennara er nánast skilgreint sem það sé undanþegið nokkurri ráðsmennsku.

Niðurlag

Stór margslungin kerfi sem þróast á löngum tíma lúta væntanlega oft sínum eigin lögmálum. Þau eru ekki hönnuð á teikniborði stjórnfræðinga og hafa ugglauð margvíslega annmarka þegar þau eru mæld og metin með einföldum mælistikum. Pessir annmarkar koma ef til vill ekki að sök í daglegu starfi. Það getur samrt verið gagnlegt að skoða þau einstaka sinnum upp á nýtt og leita eftir megineinkennum þeirra. Hér hef ég athugað hvernig stjórn skólakerfis okkar er hugsuð og hve heilsteypit, samfellt og skýr sú hugsun sé. Í þessu sambandi athugaði ég ábyrgð stjórnenda sem leiddi mig til umfjöllunar um markmið skólans. Stjórn, ábyrgð og markmið hljóta að fléttast náið saman.

Mér er ekki ljóst hve afdrifaríkar lagagreinar eru, hvorki um stjórn, ábyrgð eða hlutverk. Ég veit ekki hvort þessi mikilvægu skjöl sem vísað hefur verið til eru mikið lesin nema þegar þarf að knýja á um meira fé. Formlegar skilgreiningar á starfi skólastjóra og kennara skipta ef til vill aðeins máli þegar sérstök deiluefni koma upp. Hefðir og almennur skilningur og samkomulag ræður væntanlega mestu um hvernig hlutirnir eru gerðir.

En það má ekki ýta þessu máli frá. Skólastarf byggir á því að til sé fé, húsnæði sé til reiðu, ráðnir séu kennrar og stundaskrá sé gerð. Um þessi atriði verður að sjá og einhver verður að bera á þeim ábyrgð. En þetta er aðeins forsenda þess að skóli geti sinnt meginhlutverki sínu, uppeldi- og menntun nemenda sinna. Það er vitanlega aðalatriði málsins og á því verður líka að bera ábyrgð.

Pótt hér hafi verið rýnt í orðalag einstakra greina laga eða reglugerða og stundum gert mikið úr ýmsum smáum atriðum þá má tilgangur minn ekki misskiljast. Mér fannst forvitnilegt að grafast fyrir um það hvort cinhverjur bæru ábyrgð á skólakerfi okkar og hvort ég gæti fundið út á hverju þeir ættu að bera ábyrgð og hvort þeim væri kleift að bera hana. Niðurstaða míni er sú að það sé ljóst hverjur eigi að bera þessa ábyrgð, þrátt fyrir margvislegt ósamræmi í gögnum um grunnskólanum. Það eru skólastjórnendur í umboði menntamálaráðuneytisins. Þeir bera ábyrgð á öllum þáttum skólastarfsins. En það er ekki víst að þeir geti boríð hana vegna þess að ekki er ljóst að hverju er stefnt með skólastarfinu. Það þarf að tilgreina af meiri festu en nú er gert og slíka afmörkun markmiða þarf að gera nánast í hverjum skóla á báðum skólastigum. Það er heldur ekki víst að stjórnendur skóla geti sinnt þessu hlutverki því þá skortir umboð til þess að stýra starfsfólkia þeirra stofnana sem þeir bera ábyrgð á.

Þetta þýðir alls ekki að kennrar eigi ekki sjálfir að bera ábyrgð, hafa frumkvæði, skipuleggja starf sitt og meta það. Auðvitað á það að vera svo. En þeir starfa við mjög mikilvæga stofnun, skóla. Henni veitir skólastjóri forstöðu, hann ber á henni ábyrgð og á að stjórna henni.

Þegar lögum, reglugerðum, erindisbréfum, námsskrám eða öðrum skjölum verður breytt eins og að sjálfsögðu er gert öðru hverju finnst mér skipta miklu að láta heilsteypta hugsun ráða ferðinni þar sem menn leggja niður fyrir sér sambandið á milli markmiða, ábyrgðar, stjórnar og starfsins alls í stærri og smærri atriðum.

Heimildir

Aðalnámskrá grunnskóla. (1989) Menntamálaráðuneytið.

Dagbækur skólastjórnenda. (1988) Vinnutímaathugun meðal skólastjórnenda, framkvæmd af Félagi skólastjóra og yfirkennara. [Óbirt gögn.]

Erindisbréf fyrir kennara í grunnskóla. Stj.tíð. B, nr. 198/1976.

Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla. (1976) Stj.tíð. B, nr. 197/1976.

Jón Torfi Jónasson. (1992) Frá starfsmenntun til almennrar menntunar. [Handrit. Birtist í afmælisriti til heiðurs Jónasi Pálssyni, sjötugum.]

Jón Torfi Jónasson og Halldór Jónsson. (1990). *Samantekt um störfkennara, yfirkennara og skólastjóra við grunnskóla.* Félagsvísindastofnun HÍ, júní 1990. [Skýrsla gerð að tillhlutan menntamálaráðuneytisins og fleiri aðila.]

Kjarasamningur fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Hins íslenska kennarafélags. (1991) Gildistími frá 1. maí 1989.

Kjarasamningur fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs f.h. ríkissjóðs og Kennara-sambands Íslands. (1990) Gildistími: 1. janúar 1989 til 31. maí 1990.

Lög um frambaldsskóla. Nr. 57/ 1988.

Lög um fræðstu barna. Nr. 34/ 1946.

Lög um grunnskóla. Nr. 63/ 1974.

Lög um grunnskóla. Nr. 49/ 1991

Reglugerð um frambaldsskóla. Stj. tíð. B, Nr. 105/ 1990.

- 1 Lög um grunnskóla, 1991. 21. grein.
 2 Mikilvæg breyting var gerð á grunnskólastögunum 1991 þegar þessari grein var breytt. Áður var orðalagið: „Skólastjóri stjórnar starfi grunnskóla í samráði við kennara undir yfirstjórn menntamálaráðuneytisins, fræðsluráðs, fræðslustjóra og skólanefndar [...]. En í nýju lögnum er skólastjóri gerður að ábyrgðaraðila fyrir öllu starfi skólans en það vantaði algerlega áður.
 3 Í lögum um barnafræðslu frá 1946 er málid nokkuð skýrt. Þar segir í 20. gr., „Skólastjóri fer í skóla sínnum með umboð fræðslumálastjórnar og skólanefndar gagnvart kennurum skólans, nemendum og forráðamönnum þeirra. — Hann stjórnar öllu starfi skólans eftir gildandi lögum og reglum og ber ábyrgð á því gagnvart fræðslumálastjórn og skólanefnd [...]. Lög um fræðslu barna. 1946. Orðinu samráð er svo skotid þarna inn í löginn 1974 og orðið ábyrgð tekið út.
 4 Lög um grunnskóla, 1991. 15. grein.
 5 Sama grein.
 6 Dagbækur skólastjóra, 1988. Félag skólastjóra og yfirkennara bað nokkra félagsmenn sína að halda dagbækur um störf sín. Það ber að hafa í huga að þegar þessi könnun var gerð var hlutverk skólastjóra öðru vísí skilgreint samkvæmt lögum en nú.
 7 Aðalnámskrá grunnskóla, 1989. 18. kafli. Um skipulag og samvinnu í skólastarfí. Hlutverk skólastjórnenda, bls. 181.
 8 Sama rit, bls. 181.
 9 Erindisbréf fyrir skólastjóra grunnskóla, 1976. 22. gr.
 10 Aðalnámskrá grunnskóla, 1989. 18. kafli. Um skipulag og samvinnu í skólastarfí. Hlutverk skólastjórnenda, bls. 181.
 11 Lög um grunnskóla, 1991, 63. gr.
 12 Aðalnámskrá grunnskóla, 1989. Nám og kennsla: Námsmat og mat á skólastarfí, bls. 19.
 13 Sama rit, bls. 20.
 14 Sama rit, bls. 19.
 15 Þetta er starlega rakið annars staðar, sjá Jón Torfi Jónasson og Halldór Jónsson, 1990.
 16 Erindisbréf skólastjóra grunnskóla, 1976. 6. gr.
 17 Sams konar athugun á starfsskyldum kennara mundi heldur ekki leiða til ljós ótvíráða ábyrgð þeirra, en hér er fyrst og fremst verið að athuga ábyrgð stjórnenda í skólastofnun.
 18 Lög um framhaldsskóla, 1988. 5. gr.
 19 Þég fjalla um eins konar tilvistarvanda framhaldsskólans í grein um þróun framhaldsskólans, sjá Jón Torfi Jónasson, 1992. Þar er því m.a. haldið fram að framhaldsskólinn stefni í að verða samræmdur bóknámskóli, ekki hjarri því sem grunnskólinn er nú.
 20 Lög um framhaldsskóla, 1988. 8. grein. Sjá einnig 15. gr. reglugerðar.
 21 Sömu lög, 9. gr.
 22 Sömu lög.
 23 Skólanefndin mótar stefnuna, þ.e. setur skólanum sem heild markmið, hlutast til um ráðningu starfsfólks og hefur almenna tilgangið með fjármálum skólans. Skólastjórnin er skólamistara til ráðuneytis um stjórn skólans, en ábyrgðin er eingöngu hans—sumboði menntamálaráðuneytisins. Samkvæmt lögnum skal skólastjórnin vera skólamistara til aðstoðar við stjórn skóla og rekstur (9. gr.) og skv. reglugerð skal hún fjalla um starfsáætlun skólans og framkvæmd hennar (16. gr.).
 24 Lög um grunnskóla, 1991. 2. grein.
 25 Aðalnámskrá grunnskóla, 1989. Grundvöllur og hlutverk aðalnámskrár, bls. 6.
 26 Reglugerð um framhaldsskóla 1990.
 27 Aðalnámskrá grunnskóla, 1989. 18. kafli. Um skipulag og samvinnu í skólastarfí. Hlutverk skólastjórnenda. Bls. 181.
 28 Sama rit, bls. 20.
 29 Reglugerð um framhaldsskóla, 1990.

- ³³ Kjarasamningur fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Kennarasambands Íslands, 1990. Liður 2.1.8.3.
- ³⁴ Sama rit. Liður 2.1.8.3.
- ³⁵ Sama rit. Liður 2.1.8.6.
- ³⁶ Kjarsamningar fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Hins íslenska kennarafélags 1991 Liður 2.1.7.8.
- ³⁷ Sama rit.