



# Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

**Vinnumat framhaldsskólakennara sem stjórnþæki  
hins opinbera**  
Er það að virka?

Erla Sigríður Ragnarsdóttir

**Júní 2021**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**  
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

**Vinnumat framhaldsskólakennara sem stjórnæki hins opinbera**  
***Er það að virka?***

Erla Sigríður Ragnarsdóttir

Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórn málafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2021

Vinnumat framhaldsskólakennara sem stjórnþæki hins opinbera. Er það að virka?

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu. Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Erla Sigríður Ragnarsdóttir  
171067-3839

Reykjavík, Ísland, 2021

## Útdráttur

Tilgangur þessarar rannsóknar er að kanna hvernig nýtt vinnumat framhaldsskólakennara, eins og það er kallað í kjarasamningi KÍ og fjármála- og efnahagsráðherra frá árinu 2014 hefur nýst sem stjórnþæki fyrir stjórnendur framhaldsskóla landsins. Rúm fimm ár eru liðin frá því vinnumatið var tekið í gagnið, en þá hafði svokölluð Verkefnisstjórn unnið að undirbúningi þess í um ár. Megin rannsóknarspurningin er hvort vinnumatið sé að virka sem raunverulegt stjórnþæki? Hvernig nýtist það við stjórnun skólanna, hefur leiðtogagerð áhrif á nýtingu þess og er það til þess fallið að þróa og bæta skólastarf líkt og kveðið var á um í kjarasamningi?

Rannsóknin er eigindleg og byggir á einstaklingsviðtölum við skólastjórnendur framhaldsskólanna en einnig er rýnt í skýrslu verkefnisstjórnar um undirbúning nýs vinnumats fyrir framhaldsskólakennara. Rætt er við tvo fulltrúa verkefnisstjórnarinnar, annars vegar fulltrúa Kennarasambands Íslands og hins vegar fulltrúa Mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Með því verður reynt að svara þeim spurningum hvaða formlegt hlutverk vinnumatið hefur í kjarasamningi framhaldsskólakennara í dag. Þarna vakna spurningar um hvernig vinnumatið var upphaflega skilgreint samkvæmt kjarasamningi, hvers konar stjórnþæki vinnumatið er í raun og veru og hvort það er það stjórnþæki sem því var ætlað að vera? Þetta viðfangsefni verður skoðað út frá hugmyndum Lester M. Salamon um stjórnþæki hins opinbera og verður sérstök áhersla lögð á að skoða það út frá stjórnun, þ.e. stjórnandanum sem leiðtoga og hvernig þeir nýta sér stjórnþækið. Stuðst verður einnig við kenningar Douglas McGregor um leiðtogafærni en hann skilgreindi stjórnendur og/eða leiðtoga út frá ákveðnum grundvallarviðhorfum þeirra til starfsumhverfisins og starfsmanna þeirra.

Með rannsókninni er ljósi varpað á það sem betur mætti fara til að tryggja að vinnumat framhaldsskólakennara verði það stjórnþæki sem því er ætlað að vera. Er þetta gert meðal annars til þess að dýpka enn frekar skilning á því, en það er einmitt eitt af markmiðum núgildandi kjarasamnings framhaldsskólakennara og hins opinbera samkvæmt nýlegri bókun viðsemjenda þar sem m.a. hefur verið skipað í vinnuhóp til að halda áfram að þróa vinnumat í framhaldsskólum.

## **Abstract**

The purpose of this research is to study and evaluate the meaning of the so-called Work evaluation model (icel. Vinnumat); a new tool in the wage environment of Icelandic Secondary teachers. The work-evaluation model was formally established via a collective agreement between the Ministry of Treasure and the Association of Teachers in Upper Secondary Schools in 2014. As more than five years have passed since then, it is quite appropriate to consider its value and efficiency; the main purpose being to assess how the work-evaluation model is being used. In addition, to consider its effectiveness as a tool to strengthen the educational system in whole, as regarded in the collective agreement.

This is a qualitative study constructed around individual interviews with five headmasters at Upper Secondary Schools in Iceland but also with published materials such as The Report of the Preparation committee and two of its original members being interviewed as well. The research is based upon the theories of Lester M. Salamon on the Tools of government and is designed to illustrate how the work-evaluation model implementation could be improved so that it better serves its intended purpose. Theories of leadership will also be addressed to consider how certain leadership types in management use different kinds of measures to apply the tool in a way that works in their work environment.

The results reveal that the Work-evaluation model is a unique tool of government that is especially designed for its purpose, which is to strengthen the wage environment of Icelandic Upper Secondary School teachers and furthermore strengthen the school system. It was also set to develop and renew education according to the Upper Secondary Education Act from 2008 and a new National Curriculum Guide from 2011. It also reveals what means could possibly strengthen the tool as such, considering its weaknesses according to the lack of dimensions such as equality and visibility.

## Formáli

Ritgerð þessi er 30 ETCS-eininga lokaverkefni til meistaraþrófs í opinberri stjórnslu (MPA) í stjórn málafræðideild, Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands og er ætlað að varpa ljósi á hvernig vinnumat framhaldsskólakennara er beitt sem stjórn tæki í ríkisrekstri. Hvað finnst skólastjórnendum, þ.e. skólameisturum framhaldsskólanna, sem hafa það hlutverk að sjá til þess að unnið sé samkvæmt kjarasamningi hins opinbera og Kennarasambandsins, um vinnumatið sem stjórn tæki í rekstri framhaldsskólanna? Hvernig birtist vinnumatið í kjarasamningi og hvernig var undirbúningi háttað við að ýta þessu nýja stjórn tæki úr vör? Hvers konar stjórn tæki er það? Er það það verkfæri sem því er ætlað að vera? Hvaða svigrúm hafa stjórn endur til að beita ólíkum leiðtogastílum í tengslum við vinnumatið?

Leiðbeinandi var Eva Marín Hlynsdóttir stjórn slufræðingur og dósent við Háskóla Íslands. Kann ég henni bestu þakkir fyrir leiðsögn við rannsóknarvinnu og ritsmíði og stuðninginn við að ljúka verkefninu. Það er von mín að rannsóknin auki þekkingu á því starfsumhverfi sem skólastjórn endur á framhaldsskólastigi vinna í og þeim möguleikum sem vinnumatið hefur til að auka starfsánægju framhaldsskólakennara og bæta þeirra starfsumhverfi.

Margrét S. Björnsdóttir fær sérstakar þakkir mínar fyrir þolinmæði, hvatningu og stuðning frá fyrstu skrefum mínum í meistaranámi í stjórn slufræðum. Börnum mínum, Millu Ósk, Völu Rún og Teiti, þakka ég einnig, auk móður minnar, Emilíu Margrétar Sigmarsdóttur. Ingibjörg Pálmadóttir fær einnig sérstakir þakkir fyrir aðstoð við greiningu og úrvinnslu á hinum ýmsu þáttum rannsóknarinnar og mikla hvatningu á meðan á skrifum stóð. Þá fá Júlía Jörgensen, Magnús Þorkelsson og Sindri Snær Grétarsson bestu þakkir fyrir yfirlestur og gagnlegar ábendingar hvað varðar efnistöð og frágang ritgerðar.

Ritgerðina tileinka ég framhaldsskólakennurum sem með fagmennsku sinni, jákvæðni og þrautseigju búa ungu fólki gott veganesti út í lífið.

## Myndaskrá

Mynd 1. Viðtalsrammi rannsóknar .....	36
---------------------------------------	----

## Töfluskrá

Tafla 1 Viðmið og víddir stjórnækja.....	23
Tafla 2 Stjórnækkið efnahagslegt regluverk samkvæmt Salamon .....	26
Tafla 3 Víddir efnahagslegs regluverks samkvæmt Salamon.....	27
Tafla 4 Listi yfir viðmælendur rannsóknar.....	34
Tafla 5 Viðmið stjórnækisins vinnumat framhaldsskólakennara .....	57
Tafla 6 Víddir stjórnækisins vinnumat framhaldsskólakennara .....	58



## Efnisyfirlit

Útdráttur .....	3
Abstract.....	4
Formáli .....	5
Myndaskrá .....	6
Töfluskrá .....	7
Efnisyfirlit .....	8
<b>1 Inngangur – viðfangsefni rannsóknar .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Vinnumat framhaldsskólakennara .....</b>	<b>12</b>
<b>3 Fræðileg staðsetning rannsóknar .....</b>	<b>22</b>
3.1 Stjórnæki hins opinbera .....	22
3.2 Stjórnækið reglur .....	25
3.3 Kenningar um stjórnendur .....	27
<b>4 Aðferðafræði.....</b>	<b>31</b>
4.1. Gögn og meðferð gagna .....	31
4.2. Viðtöl .....	32
<b>5 Niðurstöður rannsóknar: Reynsla og upplifun stjórnenda.....</b>	<b>37</b>
5.1 „Ég þarf ekki að vera kerfisfræðingur til að skilja þetta“ .....	38
5.2 „Menn taka sýnidæmum sem heilögum sannleik“ .....	39
5.3 „Vinnumatið er ágætis skömmtunarkerfi, ekkert annað“ .....	41
5.4 „Skrifarinn reiknar þetta vitlaust, ekki ég“ .....	43
5.5 „Tregða kennara við að setja sig inn í vinnumatið er of mikil“ .....	44
5.6 Viðhorf stjórnenda og leiðtogagerð .....	45
<b>6 Niðurstöður rannsóknar: greining vinnumats sem stjórnæki .....</b>	<b>48</b>
6.1 Hvernig virkar þetta stjórnæki? .....	48
6.2 Heildarmat stjórnenda á vinnumati og markmiðum þess.....	52
<b>7 Umræður .....</b>	<b>56</b>
<b>8 Lokaorð .....</b>	<b>60</b>
<b>9 Heimildir .....</b>	<b>62</b>

## 1 Inngangur – viðfangsefni rannsóknar

Árið 2014 var gengið frá nýjum kjarasamningi fyrir framhaldsskólakennara. Hann var gerður á milli Kennarasamband Íslands (KÍ) og Fjármála og efnahagsráðuneytis (FE) og með það að markmiði að styðja við þá tiltölulega nýleg lög um framhaldsskóla þar sem m.a. var kveðið á um breyttar námseiningar, aukið vinnuframlag nemandans og styttingu náms til stúdentsprófs, eða eins og segir í aðgangsorðum kjarasamningsins: „...með samningnum er leitast við [...] að gera þetta fyrst og fremst með því að aðlaga kjarasamninginn að breyttum viðmiðum laga um framhaldsskóla um námseiningar og færa útfærslur faglegs starfs skóla og kennara frá samningsaðilum til fagfólks í skólamálum. Það er gert með áætlun um samningu nýs vinnumats og innleiðingu þess“ (Kjarasamningur KÍ og FE, 2015).

Samningur um nýtt vinnumat vakti töluverða athygli á sínum tíma enda þótti hann um margt merkilegur. Þá hafði verkfall framhaldsskólakennara staðið yfir í þrjár vikur og þeir sem sátu við samningaborðið töluðu um það hversu óvenjulegur hann væri, enda ekki margir starfahópar hér á landi tekið vinnumat til notkunar í sínu kjaraumhverfi. Þáverandi formaður KÍ, Guðríður Arnardóttir, var ánægð með kjarasamninginn. Hún sagði spennandi tíma vera í auglýsingu og að ný vegferð fyrir framhaldsskólakennara væri að hefjast. Vinnufyrirkomulag kennara myndi breytast verulega; „í stað fastra tíma á bak við hvern áfanga þurfi að meta hvern áfanga fyrir sig, t.a.m. eftir fjölda nemenda og umfangi áfangans“ („Spenn og sátt við nýjan kjarasamning“, 2014). Gunnar Björnsson, formaður samningarnefndar ríkisins, sagði við sama tækifæri að ef allt gengi eftir gæti samningurinn leitt til verulegra hækkana á launum framhaldsskólakennara, eða um 29%. Síðar kom í ljós að spá Gunnars var nokkuð sönn því árið 2016-2017 var gerð úttekt á kjarasamningi KÍ og FE og leiddi kostnaðarmat í ljós að í raun hefðu laun kennara hækkað um 30% við nýjan kjarasamning (svar Mennta- og menningarmálaráðherra á Alþingi, 2018). Það er því ljóst að miklu var kostað til við gerð nýs kjarasamnings og vinnumatsins sem slíks enda var þess vænst að hagur bæði skóla og kennara myndi batna, auk þess sem skólaþróun vegna nýju laganna yrði auðveldari innan skólanna til að mæta margvíslegum þörfum nemenda.

Tilgangur þessarar rannsóknar er að rýna vinnumat framhaldsskólakennara frá 2015 út frá hugmyndum Lester M. Salamon um stjórnþæki hins opinbera. Meginmarkmiðið er að skoða hvernig stjórnþæki vinnumatið er og hvernig því er beitt af skólastjórnendum á

framhaldsskólastigi. Ætlunin er að kanna hvað skólameisturum finnst um að vinna samkvæmt nýjum leikreglum við að meta vinnu kennara, hvort að markmiðum þess hafi verið náð og hvernig er viðhorf kennara til vinnumatsins sem nýs veruleika í kjarumhverfi þeirra.

Ég varpa því fram rannsóknarspurningunum: Hvernig hefur vinnumatið nýst sem stjórnþæki í stjórnun framhaldsskóla á Íslandi? Er það komið til að vera og er það að skila auknu gagnsæi, réttmæti við launasetningu og skapar það jafnræði meðal kennara ólíkra greina? Hefur leiðtogagerð einhver áhrif á nýtingu stjórnþækisins? Er það til þess fallið að þróa og bæta skólastarf í framhaldsskólum líkt og kveðið er á um í kjarasamningi?

Skoðað verður í rannsókn þessari hvernig hinni nýju vegferð reiddi af, þ.e. með tilliti til breytts fyrirkomulags kennslu og vinnumats með það að leiðarljósi að rýna í sjónarmið skólastjórnenda, reynslu þeirra og viðhorfa til stjórnþækisins. Verður þetta gert með því að tala við fimm skólameistara í framhaldsskólum á Íslandi sem allir komu að innleiðingu nýs vinnumats á einn eða annan hátt ásamt því að leiða það ferli hjá sinni stofnun á sínum tíma. Með viðtölum við skólameistara fæst mynd af því hvernig þeir sjá vinnumatið sem stjórnþæki og hvernig þeir beita því í vinnu sinni sem faglegir leiðtogar. Viðtölin geta einnig gefið okkur mynd af því hvernig og hvort þær víddir sem birtast í kenningum Salomons endurspegli vinnumatið sem stjórnþæki og hvort tekist hefur að fylgja eftir meginmarkmiðum þess á sínum tíma, þ.e. að styðja við þróun skólastarfs samkvæmt nýjum lögum. Þar verður horft sérstaklega til stjórnþækisins *efnahagslegt regluverk* og vinnumatið mátað inn í hugtakaramma þess. Einnig verður leitað svara í áður birtum heimildum, svo sem könnun sem lögð var fyrir framhaldsskólakennara af KÍ árið 2016 og skýrslu verkefnisstjórnar KÍ og FE um vinnumat frá 2015 auk þess sem litið verður tilbaka með tveimur fulltrúum verkefnisstjórnar og þar með höfundum vinnumatsins, þeim Elnu Katrínu Jónsdóttur, fulltrúa KÍ í verkefnisstjórn og Ársæli Guðmundssyni, fulltrúa Skólameistarafélagsins.

Ritgerð þessa má greina í fimm meginkafla. Í fjórða kafla er gerð grein fyrir aðferðafræði ritgerðar og rök færð fyrir þeim aðferðum sem nýttar eru í rannsókninni.

Í þriðja kafla er rætt um kenningar Salomons um stjórnþæki hins opinbera og hvernig vinnumatið, viðfangsefni ritgerðarinnar, fellur að þeim kenningum. Þar með er reynt að skilgreina hvers konar stjórnþæki vinnumatið er en rannsakandi taldi það nauðsynlegt vegna þess hversu nýtt og einstakt vinnumatið er á íslenskum atvinnumarkaði og jafnvel þótt víðar væri leitað. Mikilvægt var því að greina eðli vinnumats sem stjórnþæki svo hægt væri að búa

til rannsóknarramma verkefnis. Einnig er rætt um kenningar McGregors um leiðtogagerðir og stjórnunarhætti og kenningar Tim Simkins um leiðtoga í menntakerfinu.

Í fimmta og sjötta kafla er ljósi varpað á niðurstöður rannsókna. Gögnum rannsókna er lýst og farið er yfir þau þemu sem birtast í viðtölum við skólastjórnendur og rætt út frá fræðilegri umfjöllun. Í þessum kafla eru hugmyndir kennismiðanna einnig ræddar með hliðsjón af þeim gögnum sem safnað var við rannsóknina og ljósi varpað á hvernig viðhorf og reynsla af nýju stjórnþæki í kjaraumhverfi framhaldsskólakennara hefur reynst og hvort og þá hvernig nýta mætti það með öðrum hætti til framtíðar. Að lokum er kafli þar sem teknir eru saman helstu umræðupunktur rannsóknarinnar. Vinnumati framhaldsskólakennara, skilgreiningu þess og bakgrunni, verður hins vegar gerð skil í næsta kafla.

## 2 Vinnumat framhaldsskólakennara

Meginverkefni framhaldsskóla er kennsla og nám á framhaldsskólastigi. Um framhaldsskólastigið gilda lög, nr. 92/2008. Um 50 skólar á Íslandi sem bjóða nám á framhaldsskólastigi fá framlög úr ríkissjóði á grunni mismunandi tegunda samninga við Mennta- og menningarmálaráðuneytið. Þar af eru rúmlega 30 fjölbreytt heildstætt nám til stúdentsprófs samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla (Framhaldsskólar, 2021). Um störf þeirra segir m.a. í lögum:

Hlutverk framhaldsskóla er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi með því að bjóða hverjum nemanda nám við hæfi. Framhaldsskólar búa nemendur undir þátttöku í atvinnulífinu og frekara nám. Þeir skulu leitast við að efla færni nemenda í íslensku máli, bæði töluðu og rituðu, efla siðferðisvitund, ábyrgðarkennd, víðsýni, frumkvæði, sjálfstraust og umburðarlyndi nemenda, þjálfá þá í öguðum og sjálfstæðum vinnubrögðum, jafnrétti og gagnrýninni hugsun, kenna þeim að njóta menningarlegra verðmæta og hvetja til þekkingarleitar. Framhaldsskólar sinna miðlun þekkingar og þjálfun nemenda þannig að þeir öðlist færni til að gegna sérhæfðum störfum og hafi forsendur til að sækja sér frekari menntun (Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008).

Eðli málsins samkvæmt gegna kennarar lykilhlutverki við að framfylgja þessari fyrstu grein framhaldsskólaganna. Ný lög um réttindi til kennslu skilgreina helstu hæfnisþætti til kennarastarfsins og um leið þeirrar menntunar sem krafist er til starfsins (Lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda nr. 95/2019) en við lagasetninguna 2008 var ljóst, m.a. af lýsingu á hlutverki framhaldsskólanna hér að ofan, að kennsla í framhaldsskólum nútímans var orðin flókin og hlutverk og störf kennara höfðu breyst í takt við ný verkefni (Árný Helga Reynisdóttir og Ingólfur Jóhannesson, 2014). Fyrir lagasetninguna 2008 mátti sjá grósku í umræðu um kennarastarfið á Íslandi þar sem rætt var um breyttar kröfur til kennara og hvert innihald væntanlegrar kennaramenntunar ætti að vera. Þar koma meðal annars fram hugmyndir um að kennaramenntun ljúki ekki við útskrift úr skóla og upphaf kennsluferils heldur sé hún samofin starfsævinni. Kröfur til kennara voru í framhaldinu skilgreindar ítarlega; kennarar þurftu ekki aðeins að vera vel menntaðir í sínum greinum og sviðum og fylgjast vel með nýjungum og breytingum heldur þurftu þeir einnig að gera nemendur sjálfstæða í vinnubrögðum og hvetja þá til að læra að leita sér þekkingar. Þá þurftu þeir að bregðast við kröfum um einstaklingsmiðað nám, fjölbreytilega kennsluhætti, aukna tækninotkun jafnframt

því að taka aukinn þátt í stefnumótun og mati á skólastarfi í kjölfar aukinnar dreifstýringar (Anna María Gunnarsdóttir, 2019).

Samkvæmt þeim kjarasamningi sem nú er í gildi er vinnutíma kennara skipt upp í þrjá þætti. Í stuttu máli þá er A hlutinn kallaður kennsluþáttur og byggist á vinnumati þeirra áfanga sem sérhver kennari sér um á hverjum tíma og er reiknaður 1440 klukkustundir á ári. B hlutinn er áætlaður 360 klukkustundir á ári og byggir á föstum störfum sem kennari sinnir fyrir utan kennsluþáttinn. Til þessa þáttar teljast kennarafundir, viðtalstímar, formlegt samstarf, almenn upplýsingagjöf og almenn umsjónarstörf kennara. Innan þessa þáttar er því takmarkað svigrúm til starfsþróunar. Því til viðbótar eru 80 klukkustundir til símenntunar eða starfsþróunar, svokallaður C hluti, og falla þær allar fyrir utan árlegan starfstíma skóla (Kjarasamningur KÍ fyrir framhaldsskóla og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, 2014).

Það eru þessir þrjú þættir vinnutíma kennara sem eru kjarni vinnumats framhaldsskólakennara og viðfangsefni rannsóknar þessarar. Margir rekja aðdraganda vinnumatsins til laganna um framhaldsskóla frá árinu 2008 en greina má umræðu um vinnutíma kennara lengra aftur í tímann, í raun allt aftur til ársins 1947 þegar fyrstu lög voru sett um störf kennara og til laga um skólakerfi og fræðsluskyldu frá árinu 1946. Þá mátti greina í fyrsta sinn áherslu á að starf kennara væri eitthvað annað og meira en staðin kennsla, því markmið menntaskóla samkvæmt lögum var að „efla þroska nemenda sinna“ (Lög nr. 22/1946 og 16/1947). Lögin um menntaskóla voru endurgerð árið 1974 og árið 1978 um framhaldsskóla og það er fljótlega í framhaldi af nýrri skilgreiningu á störfum kennara þess tíma sem umræða fer að vera hávær í íslensku samfélagi (Endurmat á störfum kennara, 1985). Í Velvakanda *Morgunblaðsins* frá 1985 má til dæmis finna vísi að ritdeilu um málið en þar er verið að telja tímana, sem fara m.a. „til eftirlits, úrvinnslu, kennsluundirbúnings, kaffidrykkju o.fl.“, eins og þar er skrifað og reiknast pistlahöfundi það til að kennarar vinni að meðaltali 400 stundum minna á ári en aðrar stéttir og 560 stundum færri en verslunarmaður (Eyþór Þórðarson, 1985).

Ári áður hafði verið lögð fyrir framhaldsskólakennara svokölluð vinnuálagsskönnun, sú fyrsta sinnar tegundar, en þátttaka kennara var takmörkuð, eða um 43,9%. Spurningalisti var lagður fyrir um 900 kennara en einnig var svokölluð vinnuálagsskýrsla send kennurum þar sem þeim var gert að skrá vinnu sína í sjö daga samfleytt (Vinnuálagsskönnun, 1984). Helstu niðurstöður voru þær að kennsluskylda framhaldsskólakennara var að meðaltali 24,3

kennslustundir á viku, 42, 9 % kennara kenndu fleiri en 30 kennslustundir á viku, 75,3 % framhaldsskólakennara unnu að undirbúningi kennslu að  $\frac{3}{4}$  hlutum eða að öllu leyti heima hjá sér og þeir unnu þessa undirbúningsvinnu um kvöld og um helgar. Meira en helmingur þeirra vann önnur launuð störf meðfram kennarastarfinu. Þegar reynt var að skilgreina heildarfjölda vinnustunda og þá þau störf sem skilgreind voru utan kennslustunda sýndu meðaltalstölur að kennarar unnu að meðaltali 50 klukkustundir í viku. Fyrirnefnda 24,3 tíma kennsluskyldu, auk 30,5 klukkustunda sem fóru í yfirferð verkefna og prófa, gerð verkefna, prófa og glæra, lestur fagtímarita og kennslubóka, skipulagningu kennslu, umsjón með stofum, samningu námsefnis, þýðingar, frímínútur, fundi og handleiðslu (Vinnuálagskönnun, 1984).

Í framhaldi af þessari vinnuálagskönnun var sett nefnd á laggirnar af Ragnhildi Helgadóttur, þáverandi menntamálaráðherra, sem átti að „vinna að endurmati á störfum kennara“ eins og sagði í skipunarbréfi til nefndarmanna. Ráðast átti í faglega úttekt á kennarastarfinu og gera grein fyrir þeim kröfum sem til starfsins voru gerðar og með hvaða hætti þær kröfur höfðu breyst í tímans rás. Í skýrslu sem nefndin skilaði af sér sumarið 1985 var stuðst við þau lög og reglugerðir sem snert höfðu á kennarastarfinu allt frá 1946. Einnig var stuðst við starfsmat sem gert hafði verið árið 1970 í samstarfi við BSRB og fjármálaráðuneytið og hafði skipt vinnutíma kennara í eftirfarandi fimm þætti: a) kennslu, b) vinnuhlé (frímínútur), c) kaffihlé, d) undirbúning kennslu og e) störf í þágu skóla og jafnframt skýrslu frá launadeild fjármálaráðuneytisins um laun og vinnutíma kennara frá árinu 1970 (Endurmat á störfum kennara, 1985).

Óhætt er að segja að skýrsla nefndarinnar sem kom út árið 1985 sé ítarleg og hefur hún, að sögn kunnugra, enn töluvert gildi í skilgreiningu á starfi kennara. Kom hún til dæmis töluvert við sögu í undirbúningi og aðdraganda þess vinnumats sem hér er um fjallað. Hún fjallar jafnt um stöðu kennara við grunnskóla og framhaldsskóla, starfsskyldur þeirra og réttindi ásamt helstu verkefnum þeirra. Af þeim má þar helst nefna samskipti við aðra kennara, samskipti við skólastjóra/yfirkennara og samstarf við námsráðgjafa, undirbúning kennslu, skipulag áfanga, þátttöku á fundum og úrvinnslu verkefna og mat. Skýrslan gerir einnig grein fyrir þáttum sem valda álagi í starfi kennara en þar var m.a. nefnt til sögunnar þýðingu góðrar vinnuáðstöðu fyrir kennara, skort á kennslugögnum, einstaklingskennslu, skort á sérfræðiþjónustu fyrir nemendur og fleira. Ein helsta niðurstaða nefndarinnar var sú að kennarastarfið hafði verið vanmetið, þ.m.t. veigamiklir þættir eins og sjálfstæði og/eða frumkvæði í starfi, ábyrgð og

áreynsla. Áreynsla var þarna talin vera andleg áreynsla og talin vera meiri en í öðrum störfum. Einnig að þær breytingar sem höfðu orðið á kennarastarfinu hafi verið meiri en hækkun launa kennara gaf til kynna árin á undan. „Breytingar á starfinu virðast því ekki hafi skilað sér sérstaklega í launum kennara. Sú breyting sem orðið hefur á kjörum þeirra er að mati nefndarinnar ekki í samræmi við þróun launa annarra sambærilegra stétta.“ (Endurmat á störfum kennara, 1985). Vinna nefndarinnar leiddi síðan af sér fyrstu almennu löggjöfina um framhaldsskóla árið 1988 og er talinn vera grunnur að menntastefnu stjórnvalda og í framhaldinu nýrri aðalnámskrá sem kynnt var til sögunnar á 10. áratug 20. aldar.

Víkur nú sögunni til ársins 2011 en þá var starfshópur stofnaður á vegum Katrínar Jakobsdóttur, þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra, þar sem skoða átti enn og aftur vinnutilhögun framhaldsskólakennara. Tillögur starfshópsins voru síðan lagðar til grundvallar nýs kjarasamnings og nýrri aðalnámskrá framhaldsskóla. Á þessum tíma höfðu ný lög um framhaldsskóla tekið gildi, það er lög frá 2008. Í kjölfar þeirra hófst formleg skoðun á vinnutímakafla kjarasamninga en vegna bankahrunsins leiddi sú vinna ekki af sér neina skýra niðurstöðu. Árið 2011 var því orðið tímabært að „gaumgæfa vinnutilhögun kennara með það fyrir augum að mæta þörfum fjölbreytts framhaldsskóla þar sem tekið er mið af stefnu, námskrá og nemendasamsetningu hvers skóla og gefið aukið svigrúm til fjölbreytilegs námsmats og kennsluhátta“ (Drög að niðurstöðum, 2012). Aftur er ítrekað mikilvægi þess að auka sýnileika þeirra fjölmörgu verkþátta sem starf kennarans byggir á. Að horfa ekki bara til kennslunnar. Þetta virðist vera einhvers konar þrástef í skilgreiningu á vinnutíma kennara og kjarabaráttu þeirra frá fyrstu tíð. Hverju skyldi þetta sæta?

Elna Katrín Jónsdóttir hefur komið að kjarabaráttu framhaldsskólakennara um árabil og hefur margoft setið við samningaborðið fyrir hönd framhaldsskólakennara. Hún sat einnig í starfshópnum 2011 sem vísað var til hér að ofan og hún hefur þetta að segja um skilgreiningu á starfi kennara og aðdraganda vinnumats:

Það var orðið til trafala á margan hátt hversu lokað þetta starfssvið var, utan frá sér. Hvað var t.d. að gerast í framhaldsskólum, í hverju starf kennarans raunverulega fólst og hvernig samskipti í nútíma skóla fara fram og hvað kennarastarfið var annað en að þylja eitthvað upp við töfluna – alls ekki meira baráttumál Kennarasambandsins heldur en viðsemjenda og menntamálaráðuneytisins, þ.e. að gera eitthvað í þessu. Á milli samningsaðila var umræðan langmest þroskuð, minna í menntamálaráðuneytinu, enn mjög laustengt við umræðuna um kennarastarfið. Því miður ekkert óskaplega mikið breytt árið 2021 – nýr samningur felur reyndar í sér loksins að menn ætla að reyna að halda áfram að þróa vinnumatid. En það eru til samþykktir um þetta alveg frá 2018 en enginn vilji til að útfæra



Þetta innan úr ráðuneyti. Við urðum því að knýja á um þetta nú við samningsborðið (Elna Katrín Jónsdóttir. Viðtal tekið þann 6. apríl 2021).

Að mati Elnu Katrínar var kjarasamningsgerð 2011-2012 mjög lituð af þessari umræðu og sá samningur sem var samþykktur árið 2012 innihélt greinilega tilraun samningsaðila til að hefja þetta ferli. Sá samningur var felldur af framhaldsskólakennurum en þar má lesa fyrsta vegvísi þessarar vinnu með stofnun svokallaðs Vinnumatsráðs. Umræðan um eiginlegt vinnumat sem reikniverk til að styðja við í vinnutímaskilgreiningu kennara er þó eldri, það viðfangsefni að færa sig úr gömlu kennsluskyldunni yfir í samsettari og meira ígrundaðri lýsingu á vinnuþáttum. Það fer aftur til þúsaldamóta því þá eru komnar til breytingar á námskrá, einnig breytingar á lögum um framhaldsskóla frá 2005. Margt af þessu er að gerast í ráðherratið Björns Bjarnasonar en hann var menntamálaráðherra á árunum 1995-2002 og eru gerðar umtalsverðar breytingar á öllu umhverfi framhaldsskólanna, rekstri, umgjörð skólastarfs og aðalnámskrá á þessum árum (Elna Katrín Jónsdóttir. Viðtal tekið þann 6. apríl 2021).

Annað sem breytist á þessum tíma er að það hverfur út þetta skýra viðmið um tengsl kennslustunda og eininga og koma inn í lögin umfjöllun um réttindi nemenda. Fókusinn er þar með færður yfir á umfjöllun um vinnu nemandans að baki eininga.

Og auðvitað má fara lengra aftur, í raun má segja að nokkrar byltingar hafi átt sér stað í framhaldsskólakerfinu frá því að fyrsta skilgreining á kennsluskyldu verður til þannig að þetta var knýjandi. Mjög breyttar hugmyndir úr fræðunum um hlutverk og starf kennara (Elna Katrín Jónsdóttir. Viðtal tekið þann 6. apríl 2021).

Á þessum árum var ítrekað framlengdur gildandi kjarasamningur frá 2005 og var það gert vegna aðstæðna í samfélaginu vegna bankahrunsins 2008. Giltu þær breytingar allt fram yfir áramót 2014 þegar að sá kjarasamningur sem er grunnur þess vinnumats, sem hér er fjallað um, var undirritaður. Leiðarljós kjarasamningsgerðar þá voru í anda uppbyggingar fyrir íslenskt efnahagslíf og réru stjórnvöld því öllum árum að reisa það við. Greina mátti áhrif hagrænnar velferðarstefnu; „Ríkisstjórnir gera hvað þær geta til að standa vörð um menntakerfi samfélagsins í þeim tilgangi að auka þekkingu og færni almennings. Þegar kemur að þjóðfélagslegri hagkvæmni þá hefur menntun verið eitt sterkasta aflið til að bæði auka jöfnuð samfélagsins og hinn félagslega hreyfanleika sem hann byggir á.” (Le Grand, Propper og Smith, 2008, bls. 49). Hvítbók Illuga Gunnarssonar er meðal annars afrakstur þessa tíma og með

nýjum kjarasamningi og vinnumati átti að styrkja skólaþróun og styðja við breytingar á námskrá skólanna vegna styttingar náms til stúdentsprófs.

Þarna var einnig komið ákveðið þrástef í allt umhverfi framhaldsskólanna að mati Ársæls Guðmundssonar, skólameistara Borgarholtsskóla og fulltrúa í starfshópnum frá 2011. Framhaldsskólarnir voru að dragast aftur úr, bæði hvað varðar námsumhverfi og skólaþróun svo ekki sé talað um í starfsmannahaldi. Skólameistarar reiknuðu út að ef að fjárframlög hefðu haldið áfram á sömu forsendum og giltu fyrir hrun þá vantaði um 12 – 13 milljarða í skólakerfið. Þarna hafði átt sér stað gríðarlegur niðurskurður vegna hrunsins. Um þetta var fjallað og í raun var framhaldsskólakerfið svelt, markvisst. Ársæll segir frá því þegar hann var eitt sinn í útvarpsviðtali árið 2013 um yfirvofandi verkföll og kjaradeilur kennara og ríkisins og var hann spurður, algjörlega óvænt, hvað laun kennara þyrftu að hækka mikið til að þeir myndu ná vopnum sínum. Ársæll ákvað að svara og skaut á 25-30% og þetta vakti mikla athygli í samfélaginu því svona tölur höfðu ekki heyrst í kjarabaráttu áður. Aðstæður voru orðnar mjög slæmar, kennarastarfið hafði dregist verulega aftur úr og það var orðið mikið áhyggjuefni að skólameistarar fengju ekki hæft starfsfólk inn í stéttina. Þetta var raunin og orðið þannig á þessum tíma að Menntavísindasvið Háskóla Íslands gerði nánast engar aðgangskröfur í kennaranámið, stúdentsprófið dugði til. Ársæll var á þessum tíma skólameistari Iðnskólans í Hafnarfirði og lýsir þessum tíma í framhaldsskólunum afar erfiðum, „Við vorum að fá inn kennara í skólann til að kenna verklegar greinar, þeir höfðu enga reynslu og voru algjörlega óhæfir sem kennarar en Menntavísindasvið hafði þrýst þeim í gegnum námið. Þetta var algjörlega ótækt.“ (Ársæll Guðmundsson. Viðtal tekið þann 19. apríl 2021).

Í framhaldi af nýjum kjarasamningi KÍ og fjármálaráðherra frá 4. apríl 2014 var sett á laggirnar Verkefnisstjórn um vinnumat framhaldsskólakennara. Átti verkefnisstjórnin að hafa yfirumsjón með undirbúningi og innleiðingu nýs vinnumats. Í henni sátu þrír fulltrúar KÍ, tveir fulltrúar mennta og menningarmálaráðuneytisins og einn fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Vann stjórnin í samræmi við hlutverk sitt að nánari skilgreiningu á inntaki og umfangi einstakra hluta vinnumatsins í samstarfi við svokallaðar vinnumatsnefndir framhaldsskólanna auk þess sem verkefnisstjórnin fundaði með kennurum og skólástjórnendum. Vinnumatsnefndirnar voru fimm og störfuðu eftir faggreinum og sviðum og höfðu það hlutverk að safna upplýsingum og sýnishornum af kortlagningu kennara á vinnu í sínum greinum. Í framhaldinu voru unnin sýnidæmi sem lögð voru til atkvæðagreiðslu um

nýtt vinnumat á sínum tíma. Þá lét verkefnisstjórn hanna reikniverk til notkunar við framkvæmd vinnumatsins. Það reikniverk er það sem í dag er kallað vinnumat og þótti afar mikilvægt tæki við innleiðinguna og framkvæmd nýs vinnumats. Sýnidæmin voru ekki síður mikilvæg enda sýndu þau þá meginþætti sem einkenna kennslu á framhaldsskólastigi. Þau gerðu það einnig mögulegt að bera saman nýtt mat á vinnu kennara við núgildandi mat í tengslum við atkvæðagreiðslu um nýtt vinnumat og var litið svo á, líkt og kemur fram í skýrslu verkefnisstjórnar, að þau yrðu leiðbeinandi við framkvæmdina hjá framhaldsskólunum síðar meir (Verkefnisstjórn um vinnumat, 2015).

Í sumarbyrjun 2014 var verkefnisstjórnin kölluð saman til að ljúka við vinnumatið. Undirbúningur að vinnumati var þá löngu hafinn, vinnan framundan væri þó veigamikil og reyndi á hugvit og samstarf allra sem starfa í framhaldsskólum, eins og Elna Katrín Jónsdóttir orðaði það í vikupósti til félagsmanna í Félag framhaldsskólakennara (FF) vorið 2014. Það þyrfti einfaldlega handafl til (*Undirbúningur að nýju vinnumati hafinn, 2014*). Síðar sama ár ávarpaði Elna Katrín félagsmenn aftur. Þá ræddi hún tilgang vinnumatsins, svona líkt og til að skerpa á baráttuandanum. Mikilvægt væri „að bregðast við almennum breytingum á kennarastarfinu undanfarna áratugi og margbreytilegri kennslu og námsmati í framhaldsskólum landsins“. Þá ítrekar hún að vinnumatið sé nýmæli og að gera þurfi ráð fyrir ákveðnum endurbótum/tilfærslum í tímans rás. Þá kemur einnig fram að stytting náms til stúdentsprófs væri ekki hluti af nýgerðum kjarasamningi og ef gerð yrði meginbreyting á fyrirkomulagi skólustarfs þá verði að semja um það sérstaklega (*Undirbúningur seinni, 2014*). Þar var Elna Katrín að vísa í þær breytingar sem framundan voru vegna styttingar náms til stúdentsprófs og fyrir þá vinnu yrði að greiða sérstaklega. Þess ber að geta að viðvörunarbjöllur hvað þetta varðar heyrðust víðar, meðal annars frá kennaraforystunni.

Það er alveg ljóst að vinnumati var ætlað að breyta viðhorfi og aðferðum við að meta vinnu kennara. Vinna kennara við kennslu var til dæmis greind nánar í einstaka þætti, meðal annars í vinnu við gerð námsáætlunar, verkefna, lokaprófa, yfirferð verkefna og/eða lokaprófa en áður hafði verið gert og nemendafjöldi varð að grunnstærð í vinnumatinu ásamt fjölda kennslustunda. Einnig er vinna fyrir hvern nemanda metin. Sem dæmi má taka að samkvæmt núgildandi sýnidæmi um kennslu í félagsgreinum þá er gert ráð fyrir 160 mínútum í vinnu á hvern nemanda á önninni. Skipta má þessum 160 mínútum á ýmsa þætti, svo sem að leggja fyrir skyndipróf, fara yfir ritgerðir og yfirferð á lokaprófum en alltaf innan 160 mínútna

rammans (Sýnidæmi vinnumats, 2021). Æskilegt þótti að atriði er tengdust kennsluaðferðum eða námsmatsaðferðum hefðu ekki vægi í vinnumatinu þannig að kennurum var og er enn þann dag í dag í sjálfsvald sett hvernig þeir haga sinni kennslu.

Það er einnig ljóst að vinnumatið átti sér ekki erlenda fyrirmynd og módelið varð til á borði verkefnisstjórnar vinnumats. Hluti vinnunnar var tæknilegur, hluti verkefnisins var að fá álit frá kennarahópnum og búa þannig til hlutlæg viðmið sem byggja mátti vinnumat og vinnutímaskilgreiningu á kennara til framtíðar. Hugmyndafræðin og umræðan um þetta átti sér langan aðdraganda líkt og komið hefur fram og var, í það minnsta á milli viðsemjenda, virk umræða um vinnumat allt frá þúsaldamótum. Umræðan hefur líklegast þroskast mest meðal kennaraforystunnar, Elna Katrín átti til dæmis sjálf reglubundið samtal við hagfræðing kennarasambandsins um vinnumat af því að þau höfðu áhuga á því. En þegar líða fer á 21. öldina þá eykst áhugi jafnt og þétt við borðið (Elna Katrín Jónsdóttir. Viðtal tekið þann 6. apríl 2021).

Vinnumatið varð strax, við samþykkt þess kjarasamnings sem það tilheyrði og samþykktur var endanlega þann 4. apríl árið 2015, skilgreint sem mikil breyting á fyrirkomulagi mats á vinnu kennara og að aðferðafræðin gerði miklar kröfur til allra er málið varðar, enda höfðu allir aðilar máls komið að gerð þess á einn eða annan hátt (Verkefnisstjórn um vinnumat, 2015).

Eins og áður hefur komið fram varð það einnig þess valdandi að mikilli kjarabót fyrir kennara var náð. Um það eru allir aðilar máls sammála. Elna Katrín tekur undir þetta, enda byggji kjarasamningurinn 2014 á tveimur sporum; annars vegar á kjaraleiðréttingu og hins vegar vinnumats og að hennar mati er það sjálfsagður réttur bæði kennara og nemenda og samfélagsins alls að það sé ljóst hvað sé á bak við vinnu nemenda og kennara og hvernig samstarfi kennara og nemenda sé háttað. En kjarabótin var til staðar:

Það varð til yfirvinnukúfur í tengslum við fullt starfshlutfall og það er í skýrt í vinnumatinu ákveðin tímajöfnun á því hvort að áfangi er kenndur í dagskóla eða í yfirvinnu og það getur verið launaauki fyrir kennara. En á móti kemur að það á enginn rétt á yfirvinnu, það er í höndum skólustjórnenda hvort þeir setji og borgi þá meira en áður fyrir viðbótaráfangi og þá yfirvinnu um leið eða hvort þeir bæti við sig mannskap og dreifi þannig vinnunni (Elna Katrín Jónsdóttir. Viðtal tekið þann 6. apríl 2021).

Þarna reyndi á færni stjórnenda og viðhorfi þeirra gagnvart því að læra á vinnumatið. Elna Katrín telur að þarna hefðu stjórnendur mátt gera betur. Að mati Ársæls er vinnumatið enn

ófullburða verkfæri sem þarf að þróa áfram. Margar stjórnunarlegar áskoranir fylgdu því í upphafi en Ársæll bendir á tvennt sem hann telur vera sérstakt áhyggjuefni og þyrfti að útrýma og/eða lagfæra sem fyrst. Ein hættan er sú að hækka vinnutíma innan vinnumatsins, þá er verið að nota vinnumatið vitlaust og í raun til þess eingöngu að hækka laun kennara. Ársæll leggur áherslu á þetta, að það þurfi alltaf að meta vinnu, að vinna komi á móti hækkun launa, því ef það er ekki gert „þá ertu farin að nota vinnumatið til að dæla inn peningum á ákveðna staði handvirkt, þá ertu ekki að meta vinnuna lengur. Þá erum við búin að eyðileggja vinnumatið.“ Þetta er freistandi, segir Ársæll en hættulegt því þá eru stjórnendur farnir út af brautinni hvað varðar að meta alltaf fyrst vinnuna. Annað sem Ársæll leggur áherslu á og hefur að hans mati ekki náðst í gegn að í vinnumatinu er kveðið á um mikið frelsi fyrir stjórnendur skóla til að vinna og skilgreina vinnu kennara og þá fyrst og fremst til að þjóna nemendum.

Það er þessi skilningur að hugsa vinnuna fyrst út frá nemandanum. Við bjóðum nemendum áfanga. Á bak við hann eru einingar og þar með klukkustundir. Kennarar eru ráðnir til að þjónusta nemandann og það er ekkert sem segir að hann þurfi að kenna allan áfangann. Þetta var áskorun fyrir stjórnendur og þetta tækifæri fór úr höndum skólameistara. Það er opið fyrir þetta en enginn hefur nýtt sér. Engin hefur gert þetta og þarna fór tækifærið úr höndum skólastjórnenda. Þarna einfaldlega brast stjórnendum kjarkur (Ársæll Guðmundsson. Viðtal tekið þann 19. apríl 2021).

Að mati Elnu Katrínar var útfærsla vinnumatsins og kjarasamningsgerðin á sínum tíma mjög lýðræðisleg og miklu meiri en íslenskt samfélag hafði séð áður, enda hræddust margir þessa nýju nálgun á kjaraumhverfi framhaldsskólakennara, ekki síst kennarar sjálfir (Elna Katrín Jónsdóttir. Viðtal tekið þann 6. apríl 2021). Ársæll tekur undir þetta. Hann tók þátt í vinnunni með vinnumatið alveg frá upphafi og honum telst svo til að hann hafi setið um 110 fundi. Hann lýsir þessari vinnu sem miklu þroskaferli. Í upphafi var titringur á meðal stjórnarmanna og ákveðin togstreita enda þyrfti að endurskoða vinnu kennara algjörlega frá grunni, í afar breyttu og fjölbreytilegu skólasamfélagi. Verkefnisstjórnin stóð frammi fyrir þessu verkefni með ekkert í höndum, hvorki forskrift né erlenda fyrirmynd heldur var vinnumatið búið til af þessum sex manna hópi. Oddur S. Jakobsson, hagfræðingur KÍ, hafi einnig komið að vinnunni.

En þetta var búið til og þróað af þessari nefnd. Tortryggnin í upphafi breyttist síðan í samstarf sex aðila úr ólíkum áttum. Það var tekist á og hlaupið úr herbergjum en það skapaðist mjög flott vinnumenning og það náðist sú gagnkvæma virðing sem þarf til að vinna við þessar aðstæður. Gríðarleg vinna og þetta er algjörlega heimatilbúið módel, séríslenskt módel (Ársæll Guðmundsson. Viðtal tekið þann 19. apríl 2021).

Ársæll rifjar einnig upp að hugmyndin að baki sýnidæma var að kennarar myndu kjósa þau, þrætueplið var um hvort að þau ættu að vera um nýjar einingar eða gamlar. Ársæll var harður talsmaður þess en varð að lúta í lægra haldi. Kennaraforystan var hins vegar ekki tilbúin til að fara þessi leið og hafði áhyggjur af því að kennarar kynnu ekki á nýtt einingakerfi og gætu því ekki tekið upplýsta ákvörðun í framhaldinu (Ársæll Guðmundsson. Viðtal tekið þann 19. apríl 2021).

Ári eftir að vinnumatið var tekið í gagnið, eða árið 2016, var gerð könnun meðal félagsmanna Félags Framhaldsskólakennara (FF). Svarhlutfall var tæp 50% og sýndu helstu niðurstöður að stór hluti þeirra sem svaraði var óánægður með vinnumatið og framkvæmd þess. Nota átti könnunina í viðræðum FF og samninganefndar ríkisins þegar yfirfara átti kjarasamning félagsins síðar (Kennarasamband Íslands, 2016). Einnig voru einstaka viðhorfskannanir lagðar fyrir í einstaka skólum og virtust þær allar sýna það sama, þ.e. neikvætt viðhorf til vinnumatsins og vantrú á þessu nýja stjórnstæki. Af þessu öllu má lesa að andstaða við vinnumatið á þessum upphafsárum þess var mikil enda fór svo að Tækniskólinn felldi sinn kjarasamning tvisvar og hafnaði þar með þessu fyrirkomulagi launa og mörg kennarafélög innan framhaldsskólanna ályktuðu gegn vinnumatinu. Kennarafélag Menntaskólans í Reykjavík gerði það t.d. oft og ítrekað og í síðustu ályktun sinni um málið í lok ágúst 2015 leit það á lagfæringar sem gerðar höfðu verið á vinnumatinu sem brot á kjarasamningi og höfnuðu því alfarið (Kennarasamband Íslands, 2015). Sú bókun dugði þó engan veginn til enda hafði kjarasamningur þá þegar verið samþykktur af meirihluta félagsmanna félags framhaldsskólakennara og vinnumatið því tekið upp í Menntaskólanum í Reykjavík, líkt og í öðrum framhaldsskólum, frá og með hausti ársins 2015. Af þessu má engu að síður sjá að vinnumatið átti erfitt uppdráttar meðal kennara strax frá upphafi og mótstaðan gegn því tölverð. Þrátt fyrir að mótstaðan sé ekki lengur til staðar þá er vinnumatið engu að síður enn á dagskrá í kjaraviðræðum kennara og viðsemjanda. Má það sjá á nýsamþykkttri framlengingu á kjarasamningi þar sem fyrsta bókun viðsemjenda fjallar um vinnumatið og skipun vinnuhóps sem hefur það að markmiði að þróa vinnumatið enn frekar og gera það aðgengilegra og sýnilegra í skólustarfi (Kennarasamband Íslands, 2021).

### 3 Fræðileg staðsetning rannsókna

#### 3.1 Stjórnþæki hins opinbera

Stjórnþæki í ríkisrekstri og skilgreining þeirra styður við þá grunnþætti opinbers rekstrar og önnur úrræði sem ríkið getur beitt til að ná markmiðum sínum. Því er afar mikilvægt að skilja hvernig þau og þá hvort þau virka. Fjallað verður hér á eftir um ýmis stjórnþæki ríkisvaldsins og gerð grein fyrir helstu eiginleikum þeirra. Sérstök áhersla verður lögð á stjórnþækið reglur enda fellur viðfangsefni ritgerðar þessarar þar undir.

Stjórnþæki hins opinbera er tiltekin skilgreind verkfæri sem nýtist í rekstri opinberrar þjónustu. Það felur í sér margvíslegar skyldur til að uppfylla ákveðin markmið, bæði samfélagsleg og stjórnþáleg, og þannig koma til móts við kröfur samfélagsins hverju sinni (John, 2013). Samkvæmt fræðimanninum Lester M. Salamon (2002a) hafa stjórnþækin mismunandi áhrif á umhverfi sitt. Þau geta verið flókin, tengst jafnvel mörgum markmiðum hins opinbera í einu og/eða mörg notuð til að þjóna einu markmiði. Því er mikilvægt að skilgreina þau vel og jafnvel meta eiginleika þeirra svo áhrif þeirra séu sem mest í rekstri hins opinbera.

Þegar tekin eru saman þau helstu stjórnþæki sem tíðkast í opinberum rekstri koma í ljós fjölmargar aðferðir sem hægt er að beita til að leysa verkefni hins opinbera. Meðal þeirra helstu eru bein stjórnþýsla, reglur; félagslegt og efnahagslegt regluverk, samningar, styrkir, lán, skattaþvilnanir, gjöld og/eða sektir og upplýsingagjöf á vegum hins opinbera (Salamon, 2002a). Stjórnþæki koma skipulagi á verkefni hins opinbera, skilgreina hvaða aðilar koma að notkun þess og útfærslu, hvert hlutverk þeirra er og hvernig þessir aðilar vinna saman. Í nútímasamfélagi er einnig lögð mikil áhersla á vægi upplýsinga í öllum verkefnum hins opinbera. Að mati Peter Johns (2013) hafa þær í raun viðbótarvægi þegar kemur að þessum helstu stjórnþækjum hins opinbera. Skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða samninga, beina stjórnþýslu eða skattaþvilnanir, þau eru öll upplýsandi og gegna hlutverki sem slík enda tryggir það bæði réttmæti þeirra og árangur .

Salamon setti fram á sínum tíma ákveðinn hugtakaramma sem notaður hefur verið til að skilgreina gerð stjórnþækja og meta árangur þeirra og eiginleika og má sjá þann kvarða hér fyrir neðan (Tafla 1.). Salamon notar *fimm viðmið*, eða mælikvarða, til skilgreiningar á stjórnþækjum. Þetta eru markþirkni (e. effectiveness), skilþirkni (e. efficiency), jöfnuður (e.

equity), framkvæmanleika (e. manageability) og lögmæti (legitimacy and political feasibility). Þrjú fyrstu, þ.e. markvirkni, skilvirkni og jöfnuður skipta jafnan mestu máli þegar verið er að nota stjórnæki og meta áhrif þess. Til þess að geta nýtt viðmiðin til að meta hvaða stjórnæki sé heppilegast eða hvernig viðkomandi stjórnæki hefur nýst ákveðnum verkefnum leggur Salamon einnig til að viðmiðin eða mælikvarðarnir séu skoðaðir út frá fjórum víddum sem hver um sig hefur þrjú stig, þ.e. mikil, miðlungs eða lítil, eftir því hve mikil áhrifin eru. Víddirnar eru þvingun (e. coerciveness), bein afskipti (e. directness), sjálfvirkni (e. automaticity) og sýnileiki (e. visibility) stjórnækis (Salamon, 2002a).

**Tafla 1 Viðmið og víddir stjórnækja**

Hugtakarammi Salamons	Markvirkni	Skilvirkni	Jöfnuður	Framkvæmanleiki	Lögmæti
Þvingun	#	#	#	#	#
Bein afskipti	#	#	#	#	#
Sjálfvirkni	#	#	#	#	#
Sýnileiki	#	#	#	#	#

Til að útskýra viðmiðin nánar þá er mikilvægt að fara yfir þá helstu þætti sem hafa áhrif (Salamon, 2002a, bls. 22-24):

**Markvirkni** er grundvallarviðmið þegar meta skal stjórnæki því það segir til um hvort og þá hvernig gengur að ná tilætluðum markmiðum. Er til dæmis verið að ná árangri með viðkomandi stjórnæki?

**Skilvirkni** segir til um árangur stjórnækis með tilliti til kostnaðar. Oft er erfitt að meta kostnað stjórnækja og oft þarf að gera ráð fyrir ófyrirséður kostnaður og afleiðandi. Mikilvægt er að hafa í huga að hagkvæmasta stjórnækni er ekki alltaf það markvirkasta og því er nauðsynlegt að greina þarna á milli.

**Jöfnuður** segir til um hvort að gæðum sé dreift jafnt meðal þeirra sem gjaldgengir eru og hins vegar hvort að jöfnuður sé aukinn með því að koma gæðum til þeirra sem þurfa mest á þeim að halda.



**Framkvæmanleiki** segir til um þá möguleika sem hið opinbera hefur til að stýra verkefnum. Því flóknari sem verkefnin eru því erfiðara er að stýra þeim. Stjórnþæki eru líka metin út frá innleiðingu og hversu auðveld hún er.

**Lögmæti** segir til um hvort stjórnþækið er líklegt til að ná tilætluðum árangri. Hvaða hagsmunahópar hafa áhrif á innleiðingu verkefnisins og eru þar með líkleg til að styðja við það? Lögmæti verkefnis er sterkt ef almenningur sér tilgang með verkefninu en minna ef að tilgangur og skilvirkni þess er ekki augljós.

Öll þessi fimm viðmið, eða mælikvarðar, hafa ákveðnar *víddir* og eru þær skilgreindar á eftirfarandi hátt (Salamon, 2002a, bls. 22-37):

**Þvingun** mælir að hve miklu leyti stjórnþækið takmarkar eða heftir hegðun einstaklinga eða hópa. Lítil þvingun, svo sem með opinberri upplýsingagjöf/herferð, gerir ráð fyrir sjálfviljugri þátttöku í verkefninu og áhuga einstaklinga. Miðlungs þvingun skilyrðir þátttöku, þ.e. með styrkjum eða gjöldum hins opinbera. Mikil þvingun, eitthvað sem búið er að setja í lög eða bindandi samninga, er oft á tíðum flókið í framkvæmd af því að það er eftirlitsfrekt en verður einnig oft á tíðum fyrir mikilli gagnrýni sem leiðir til þess að stjórnvöld hika við að beita þeim. Í hugum margra er fátt í dag sem réttlætir mikla þvingun stjórnvalda nema þá þegar sérstakar aðstæður kalla á, svo sem markaðsbrestur eða heimsfaraldur.

**Bein afskipti** mælir hins vegar að hve miklu leyti stjórnvaldið sem fyrirskipar, heimilar, fjármagnar eða á frumkvæði að verkefninu á sjálfu aðild að framkvæmd þess. Mikil bein íhlutun stjórnþækis á við þegar allt er á sömu hendi, þ.e. fyrirmæli eða heimild, fjármögnun og framkvæmd verkefnis.

**Sjálfvirkni** mælir að hve miklu leyti stjórnþæki notar þá stjórnunarlegu innviði sem eru þegar til staðar hjá viðkomandi stjórnvaldi. Skattaívilnanir eru til dæmis stjórnþæki sem byggir á verkfærum sem þegar eru til staðar og ná meiri sjálfvirkni en þau sem þurfa að búa til ný. Oft er þó erfitt að stýra stjórnþæki sem hefur fyrir fram hannaða ferla og ekki er alltaf gefið að ferlið verði markvissara eða skilvirkara sé sjálfvirknin mikil.

**Sýnileiki** mælir að hve miklu leyti þau bjargráð sem stjórnvaldið notar til þess að virkja stjórnþækið eru sýnileg í opinberum skjölum svo sem fjárlögum hins opinbera og/eða rekstraráætlunum. Lítil sýnileiki stjórnþækis er oft vinsælla eða líklegra til að fá pólitískan stuðning og njóta hylli almennings. Mikill sýnileiki getur aukið skilvirkni þess og trúverðugleika. Það getur einnig leitt til aukins jöfnuðar (Salamon, 2002a).

Að mati rannsakanda er vinnumat, það stjórnæki sem hér er rýnt, dæmi um efnahagslegt regluverk og fellur því undir stjórnækið reglur. Í næsta kafla verður leitast við að útskýra stjórnækið nánar út frá hugmyndum Salamons til að hægt verði að máta vinnumatið við skilgreiningar stjórnækisins síðar í ritgerðinni og þannig meta hvort vinnumatið virki sem raunverulegt stjórnæki í rekstrarumhverfi framhaldsskólanna.

### 3.2 Stjórnækið reglur

Reglur (e. regulation) eru stjórnæki sem Salamon skilgreinir sem aðgerðir sem að sá aðili sem setur þær er ekki hlutaðeigandi að. Reglur eru settar af skipulagsheildum, eða opinberum stofnunum, ekki af löggjafanum sjálfum eða dómsvaldi enda megi láta reyna á lögmæti þeirra fyrir dómstólum.

Reglur eru samkvæmt Salamon skilgreindar á tvennan máta; hið efnahagslega regluverk og hið félagslega. Félagslegt regluverk reynir að hafa áhrif á hegðun fólks og koma í veg fyrir hegðun sem hefur ófyrirsjáanlegar afleiðingar. Félagslegt regluverk getur haft á sér neikvæða stimplun, þá sem einhvers konar forræðishyggja, en hefur það gjarnan að meginmarkmiði að vernda almenning (May, 2002). Hið efnahagslega er oft tengt markaðsbrestum eða misbrestum í hinu efnahagslega umhverfi og þá leið til að leiðrétta það eða koma í veg fyrir að það geti komið fyrir aftur. Efnahagslegt regluverk getur því verið til hagsbóta fyrir almenning og/eða þeim hagsmunaaðilum sem eiga þátt að máli (Salamon, 2002b).

Sögulega séð hefur efnahagslegt regluverk verið notað víða í efnahagskerfum heimsins. Rekja má það allt aftur til upphafs 19. aldar og á ákveðnum tímabilum má sjá mikla notkun þess hjá hinu opinbera. Þá tengdist það gjarnan uppbyggingu helstu innviða samfélagsins eins og til dæmis við lagningu síma og járnbrauta, við byggingu rafmagnsveitna og fleira. Það gat jafnvel tengst launasetningu verkamenna og/eða opinberra starfsmanna, líkt og það gerir í rannsókn þessari, en það mátti gjarnan sjá til dæmis í Rússlandi og Austur-Evrópu í upphafi 20. aldar. Eftir seinni heimsstyrjöld mátti greina ákveðin straumhvörf hvað varðar notkun efnahagslegs regluverks, sérstaklega í Bandaríkjunum og Evrópu, þar sem reynt var bæði að draga úr notkun þess eða forðast að grípa til þess. Á síðustu áratugum hefur þróunin hins vegar snúist við og á tímum loftslagsbaráttu og umhverfisverndar þá hefur efnahagslegu regluverki verið beitt í æ ríkari mæli (Salamon 2002b).

Tafla 2 Stjórnþækið efnahagslegt regluverk samkvæmt Salamon

Viðmið/Víddir	Markvirkni	Skilvirkni	Jöfnuður	Framkvæmanleiki	Lögmæti
<b>Þvingun</b>	Mikil	Mikil/Lítill	Mikil	Lítill	Mikil/Lítill
<b>Bein afskipti</b>	Mikil	Miðlungs	Mikil	Mikil	Lítill
<b>Sjálfvirkni</b>	Mikil	Lítill	Mikil	Miðlungs/Lítill	Mikil
<b>Sýnileiki</b>	Ekki áhrif	Lítill	Lítill	Lítill	Mikil

Þegar kemur að því að skilgreina efnahagslegt regluverk eftir skilgreiningum Salamons kemur í ljós að víddirnar fjórar hafa töluverða þýðingu þegar kemur að því að meta efnahagslegt regluverk að mati Salamons (2002b), sjá töflu 3. Þegar til þess er litið er, eins og fyrr segir, efnahagslegt regluverk afar virkt stjórnþæki og því eru áhrif þess yfirleitt mikil. Markvirkni er yfirleitt mikil, skilvirkni einnig sem og jöfnuður enda má segja að regluverkið sé oft í formi ríkisafskipta á markaði og þess vegna þurfi að vanda vel til. Framkvæmanleikinn getur oft verið mikill enda ríkisafskipti í formi skatta og skattaávilnana oftast til staðar en þó eru dæmi þess að leitað sé nýrra leiða. Lögmæti þess er einnig mikið.

Eðli efnahagslegs regluverks er að þvingun þeirra er mikil, sjálfvirknin er lítill og bein afskipti og sýnileiki eru í meðallagi. Þvingun er eins og áður sagði mælikvarði á hversu mikið það stýrir viðmiðunarhópi/verkefni. Segja má að þegar búið er að setja efnahagslegt regluverk á, þá beri að fara eftir því enda beri að refsa fyrir brot á því, líkt og á öðrum reglum hins opinbera. Engin undanþága er með slíkt og því er þvingunin mikil (Salamon, 2002b).

Bein afskipti mælir hversu mikið ríkið hefur beina aðkomu að hinu efnahagslega regluverki. Yfirleitt eru afskipti í meðallagi, enda er það yfirleitt skilvirkt, vegna þess að það eru yfirvöld sem setja skilyrði reglnanna en oft eru leikreglur skilgreindar af öðrum aðila, oftast hagsmunaaðila. Sjálfvirknin markast af því hvort að verkfæri regluverksins hafi verið til áður eða hvort að þurft hafi að fara nýjar leiðir. Regluhafar þurfa oft að notast við aðferðir markaðarins eða ný tæki og því er sjálfvirkni efnahagslegs regluverks lítið. Sýnileiki stjórnþækisins fer eftir því hversu áberandi og aðgengilegur hann er í opinberri umræðu.

Efnahagslegt regluverk er oftast að meðallagi sýnilegt, eða „mjög sýnilegt hagsmunaaðilum, eða þeim sem það snertir beint, en að mestu ósýnilegt almenningi.“ (Salamon, 2002b, bls. 120).

**Tafla 3 Víddir efnahagslegs regluverks samkvæmt Salamon**

Þvingun	Bein afskipti	Sjálfvirkni	Sýnileiki
Mikil	Meðallagi	Lítill	Meðallagi

Að lokum er vert að gefa því gaum að stjórnunarlegar áskoranir eru nokkrar að mati Salamons. Reglur, hvort sem þær eru efnahagslegar eða félagslegar, verða að vera taldar nauðsynlegar þannig að ekkert annað stjórnþæki eða fyrirkomulag komi í stað þeirra. Annars minnkar marktækni þeirra. Tryggja þarf samræmi í framkvæmd, að þeim sé beitt með fyrirsjáanlegum hætti og án óhóflegra undantekninga. Reglurnar þurfa því að vera skiljanlegar þeim sem ber að hlíta reglunum og getur verið erfitt að gæta bæði að samkvæmni og sveigjanleika, því þetta getur stangast á, þ.e. að allir lúti sömu reglu og að tekið sé tillit til aðstæðna. Oft er leitað til hagsmunaaðila eða almennings þegar reglur eru í smíðum (Salamon, 2002b).

Helstu vandamálin þessu tengt er að reglur og reglugerðir almennt geta virkað heftandi fyrir atvinnulífið, sér í lagi þegar aðrar aðferðir gætu hentað betur. Dulinn kostnaður getur fylgt þeim og reglur þykja mæla frekar árangur en ferlið sjálft. Talað hefur verið um þær sem vinstri sinnað stjórnþæki, sem einhvers konar friðþægingu í átt til hægri, til markaðssjónarmiða, frá hinu opinbera til hins almenna markaðs. Að þetta sé eina leiðin til að vera í takt við einkamarkaðinn en vera líka innan ákveðins ramma eða regluverks og gæta þannig að jöfnuði (May, 2002).

### 3.3 Kenningar um stjórnendur

Að lokum langar rannsakanda til að víkja að kenningum um stjórnendur með það að leiðarljósi að kanna hvort að þær stjórnunarlegu áskoranir sem Salamon tæpir á hér að ofan eigi við þá stjórnendur sem rætt er við í rannsókninni. Einnig til að meta möguleika þeirra á aðkomu að stjórnþækinu og viðhorfi þeirra gagnvart því.

Á sjöunda áratug tuttugustu aldar komu í sívaxandi mæli fram kenningar um stjórnun og stjórnendur, eða svokölluð leiðtogafræði. Ein af þeim þekktari er vafalaust kenningin um stjórnanda X og stjórnanda Y (e. Theory X and Theory Y) eftir Douglas McGregor (1960). Í grunninn fjallar hún um hvernig viðhorf stjórnenda gagnvart starfsfólki getur haft áhrif á stjórnunarstíl þeirra, starfsánægju og í framhaldinu á jafnvel framgang fyrirtækis eða stofnunar til lengri tíma (Theory X and Theory Y, 2018). Hluti af þessari nálgun tengist áherslunni á hið mannlega við stjórnun fyrirtækja, að starfsfólk og þá starfsánægja þess skipti máli fyrir framleiðni, afköst og þá velgengni fyrirtækis (Armstrong & Taylor, 2014). Kenning X lýsir stjórnanda sem valdboðara, þess sem ræður, kenning Y hins vegar stjórnanda sem tekur þátt. Nálgun stjórnanda X er vantrú á áhuga eða getu starfsfólks til að líka við vinnu sína og hafa þar með litla hvatningu til að vinna hana vel, eða eins og stíl þeirra er lýst í fræðunum, „... felur oftast í sér mikla örstjórnun („hands on approach“) og eftirlit með störfum fólksins til þess að vera viss um að verkið sé rétt unnið.“ (Theory X and Theory Y, 2018). Stjórnandi Y hefur hins vegar þá trú að starfsfólk sé stolt af vinnu sinni og sjá vinnuna sem verðuga áskorun og þurfi því lítil afskipti í starfi („hands off approach“).

Eins og gefur að skilja hefur kenningin um stjórnanda Y vaxið ásmegin á seinni tímum. Þetta endurspeglar þörf starfsfólks fyrir að vera virkari þátttakendur í starfi sínu og löngun til að starfsferill þess sé eitthvað annað og meira en það að þiggja laun við hver mánaðarmót. Kenningin um stjórnanda X er þó enn við fullt lýði og er talið að henti til dæmis vel í kringum stærri fyrirtæki eða samsteypur með mikinn fjölda starfsmanna og þar sem starfað er eftir ströngum tímaramma. Réttast er að álykta að nútíma stjórnandi sé einhvers konar sambland af þessum tveimur stjórnendatýpum. Stjórnendur hafa flestir „tilhneigingu til að örstjórna eða, að sama skapi, að skipta sér minnst af afkastagetu eða vinnubrögðum starfsfólks“ (McGregor, 2006, bls. ).

Báðar leiðtogagerðir (stjórnandi X og stjórnandi Y) geta náð árangri og verið hvetjandi gagnvart starfsfólki sínu og verið þar með styðjandi við rekstrarumhverfi fyrirtækis eða stofnunar. Einnig spila inn í aðstæður á vinnustað, hverjar þarfir hans eru, væntingar og markmið. Stjórnunargerð X hentar til dæmis vel þegar tekið er á móti nýjum starfsmönnum eða stjórnað er undir álagi eða þegar skyndilegar breytingar verða á rekstrarumhverfinu. Stjórnunargerð Y hentar hins vegar frekar þegar verið er að vinna mál í nefndum með sérfræðingum sem þurfa lítil bein afskipti eða stuðning við vinnslu mála. Töluverðar áskoranir

fylgja báðum skólum. Stjórnunargerð X getur gert það að verkum að hvatann til að vinna vel skorti sem og samstarfsvilja meðal samstarfsmanna. Þetta getur aukið starfsmannaveltu og getur reynst erfitt til lengri tíma litið. Stjórnunargerð Y getur líka haft þær afleiðingar að starfsfólk misnoti frelsið, missi einbeitingu og þá hvatann um leið til að standa sig vel í starfi.

Aðstæður geta einnig skipt miklu máli. Stofnanamenning eða starfsmenning einnig. Þar sem stofnanamenning er til dæmis lituð af keppnisanda og drifni getur verið erfitt fyrir stjórnunargerð Y að koma inn og hafa áhrif. Að sama skapi er erfitt fyrir stjórnanda X að koma inn í aðstæður þar sem stjórnleysi hefur ríkt og hvata hefur skort til að starfsfólk axli ábyrgð og hafi raunverulegan metnað fyrir störfum sínum (McGregor, 2006). Um þetta er leiðtogafræðin almennt sammála. Að hafa leiðtogahæfileika er ekki meðfæddur eiginleiki heldur eitthvað sem einstaklingur öðlast í gegnum reynslu, þekkingu, skuldbindingu við vinnustaðinn, með þolinmæði og þrautseigju og þann hæfileika að geta unnið með öðrum að sameiginlegum markmiðum stofnunarinnar (Bass & Bass, 2008). Frá sjónarmiði starfsmanna er góður stjórnandi sá sem leiðir stofnun til árangurs um leið og hann hugsar um farsæld starfsmanna sinna. Trúverðugleiki eru oftast lykilatriði þegar kemur að stjórnun stofnana og traust er eiginleiki sem góðir stjórnendur verða að hafa (Lamb og McKee, 2004).

Leiðtogafræðin hefur vissulega náð kjölfestu innan skólasamfélaga enda er leiðtogahlutverk skólastjórnenda gjarnan tengt velgengni skóla og það þrátt fyrir að starfsumhverfið sé erfitt, starfið oft vanmetið og á tíðum vanþakklátt líka. Tim Simkins (2005) telur vanda skólastjórnenda oft mikinn og hann telur ekki síður mikilvægt fyrir þá að ná utan um heildarmynd starfsins og skilja tilgang þess. Hann greinir leiðtogahópa í skólum í tvennt; þá sem tilheyra hefðbundnari leiðtogagerð (e. traditional) þar sem verið er að fara eftir ferlum og þá sem tilheyra framsæknari leiðtogagerð (e. emerging) þar sem verið er að móta ferla. Að hans mati er mikilvægara að sjá heildarmyndina, leiðtogagerð sé einfaldlega ferli sameiginlegra hagsmunaaðila, einhvers konar samfélag þar sem allir leggja sitt af mörkunum, hvenær sem er og hvar sem er. Að stjórna sé það sama og að leiða og að samhengið, þ.e. aðstæðurnar hverju sinni, skipti miklu máli. Til þess að skólastjórnandi geti greint það þá þarf hann að geta séð stóru myndina, ekki bara litlu hlutina, heldur skilja og taka þátt í að skilgreina hvert hlutverk skólakerfisins er, ábyrgð þess gagnvart framtíðinni og því samfélagi sem það tilheyrir, hið alþjóðlega samhengi og síðast en ekki síst eðli leiðtogans og starfsins sjálfs (e. leadership sense-making) (Simkins, 2005).

Af sama meiddi eru kenningar um framkvæmdaforystu (e. transactional leadership) og umbreytingaforystu (e. transformational leadership). Framkvæmdaforystan stjórnar og leggur áherslu á umsjón og eftirlit, frammistöðu starfsmannahópsins og/eða stofnunarinnar og samskipta þeirra á milli. Samkvæmt skilgreiningu þessarar leiðtogagerðar er það stjórnandans að búa til ferli þar sem það fer ekki á milli mála til hvers er ætlað af starfsmönnum. Umbreytingaforysta leggur hins vegar áherslu á sambandið milli stjórnanda og starfsmanna. Þá er það stjórnandans, með sínum áherslum, framtíðarsýn og leiðtogahæfni, að búa til samband á milli stjórnanda og starfsmanna og vera virkur þátttakandi í samtali þeirra á milli (Antonakis og House, 2014).

## 4 Aðferðafræði

### 4.1. Gögn og meðferð gagna

Ritgerð þessi er skrifuð með það að markmiði að greina vinnumat framhaldsskólakennara sem stjórnþæki og meta gæði þess og galla. Rannsakandi byggir ritgerðina á bæði birtum heimildum svo sem lögum og reglugerðum um skólastarf, kjarasamningi, bókunum og niðurstöðum úr könnunum og óbirtum gögnum, þar með talin viðtöl við þau Ársæl Guðmundsson og Elnu Katrínu Jónsdóttur, sem komu að gerð vinnumatsins á sínum tíma. Einnig byggir rannsakandi hana á viðtölum við fimm skólastjórnendur og verður gerð grein fyrir þeim hér á eftir.

Ritgerð þessi er því eigindleg rannsókn enda verið að meta reynslu og gæði nýrrar leiðar í rekstrarumhverfi framhaldsskólanna til að meta vinnu kennara til launasetningar. Tekin voru viðtöl við fimm skólastjórnendur á tímabilinu nóvember 2020 til febrúar 2021. Allir höfðu töluverða reynslu af því að vinna með vinnumat sem stjórnþæki, eða frá upphafi þess og gátu auðveldlega dregið saman helstu vankanta þess í framkvæmd sem og lýst viðhorfi kennara sinna til þess eins og kemur fram í fimmta kafla.

Eigindlegar rannsóknaraðferðir eru gjarnan notaðar þar sem þær henta vel þegar öðlast á skilning á reynslu og líðan og/eða upplifun þeirra einstaklinga sem rannsóknin tekur til. Einstaklingsviðtölum, sem eru algengasta form eigindlegra rannsóknaraðferða, er t.d. beitt þegar rannsakandi vill læra af persónulegri reynslu fólks. Viðtöl veita innsýn í „innri tilveru“ fólks, hugsanir þeirra, tilfinningar, reynslu og lífshlaup. Að þessu sinni er unnið með opin einstaklingsviðtöl (e. in depth interviews) þar sem þátttakandi getur með eigin orðum lýst sínu sjónarhorni á reynslu sína, upplifun og aðstæður (Taylor, Bogdan og DeVault, 2016). Nánar verður gerð grein fyrir fyrirkomulagi viðtala í næsta kafla.

Rannsókn þessi ber einnig keim af því að vera einhvers konar matsaðferð á aðgerð (e. evaluation research). Það er ekki auðvelt að skilgreina aðferðafræði á bak við mat en tilgangur er yfirleitt nokkuð skýr, þ.e. að veita og meta stöðuna á einhverju fyrir fram skilgreindu verkfæri (sbr. ferli/vinnutæki/starfsemi) sem oft þykir tímabær og gagnleg. Þá er ætlunin að koma í veg fyrir frekari mistök eða til að styrkja „kerfisbundið mat af starfseminni og/eða niðurstöðu verkefnis eða stefnu, sem borið er saman við skilgreinda staðla í þeim tilgangi að



bæta við verkefnið eða stefnunni til framþróunar“ (Powell, 2006, bls. 103). Til þess að útskýra þetta betur þá getur mat einnig stutt við ýmis önnur verkfæri opinbers rekstrar, svo sem við þarfagreiningu, innleiðingu nýrra verkefna, starfsþróun, skýrslugerð (stöðumats) og jafnvel til úrlausnar erfiðra starfsmannamála. Ferlinu má lýsa þannig að fyrst eru markmið mats skilgreind og rökstudd, lagðar línur að aðferðafræði matsins, sem getur byggt m.a. á kostnaðargreiningum, meginþingum og eigindlegum aðferðum, svo sem með viðtölum um upplifun og reynslu. Að lokum er þess getið að mat eigi að vera staðlað, árangursdrifið sem hefur það í för með sér að safnað er saman upplýsingum með kerfisbundnum hætti. Þannig á mat á aðgerð, eins og áður segir, að búa til nýja þekkingu, styðja við ákvarðanatöku sem þannig leiði til enn frekari hagnýtingar fyrir viðkomandi fyrirtæki eða stofnun (Powell, 2006).

Sigurlína Davíðsdóttir (2013) lýsir mati á svipuðum nótum í grein sinni um þjónustumat sem rannsóknaraðferð. Greining hennar kemur meðal annars inn á svokallað skilvirknimat (e. effectiveness evaluation). Það getur leitt í ljós hvort gæðum sé náð og hvort að kostnaður vegna gæðanna sé innan skikkanlegra marka og árangursmat (e. product evaluation) sem mælir árangur eða niðurstöðu þjónustu miðað við upphaflegt markmið (Sigurlína Davíðsdóttir, 2013). Það er von rannsakanda að rannsókn þessi verði einmitt til þess, að leiða til gagnlegra endurbóta eða styrkingar á vinnumatinu sem stjórnæki og þá komi í ljós hvort að notkun þess sé í samræmi við tilgang þess.

## 4.2. Viðtöl

Til þess að kanna hug skólastjórnenda til vinnumatsins og fá þannig yfirsýn yfir reynslu þeirra á vinnumatinu sem stjórnæki voru tekin viðtöl við fimm skólameistara framhaldsskóla. Viðtölin fóru öll fram í TEAMS, samskiptaforriti Office 365 og voru öll tekin upp með samþykki viðmælenda. Stuðst var við viðtalsramma, sem skipt var í þrennt; sá fyrsti til að kanna hvar þekkingin á stjórnækinu lægi innan skólans og hvernig reynslan af því væri, annar ramminn beindist að vinnumati sem stjórnæki og hvort og þá hvernig viðkomandi stjórnandi nýtti sér það og sá þriðji að viðhorfi til vinnumatsins innan stofnunarinnar.

Segja má að viðtölin hafi verið hálfopin, röð spurninga gat t.d. breyst en á heildina litið voru sömu spurningar bornar upp fyrir hvern og einn viðmælenda. Kostir þess að hafa viðtölin opin voru umtalsverðir í þessu samhengi enda aðstæður skólanna að sumu leyti ólíkar og því

mikilvægt að geta sveigt viðtalið að aðstæðum hverju sinni, geta spurt nánar út í ákveðna þætti, taka spurningar í mismundandi röð og bæta við spurningum utan rammans til að fá betri skilning á viðfangsefninu. Allir stjórnendurnir fimm fengu t.d. tvær viðbótarspurningar þegar leið á rannsóknina, því brýnt var að ná fram upplýsingum er lutu að skilgreiningu stjórnækis og heildarmati þeirra til stjórnækis og höfðu hvergi komið fram í svörum við spurningum úr viðtalsramma. Þeim spurningum fengu viðmælendur að svara skriflega í tölvupósti.

Úrvinnsla viðtala fór meðal annars þannig fram að viðtölin voru afrituð frá orði til orðs, flokkuð og skráð og kóðuð í samræmi við kenningar Cresswell (2007). Við fyrstu yfirferð komu í ljós fjölmörg þemu (19) en við nánari yfirferð verður gerð grein fyrir fimm þeirra hér.

Notast var við sjálfboðaliðaúrtak í rannsókninni. Sjálfboðaliðaúrtak á gjarnan við þegar einkum er verið að fjalla um fólk og upplifanir þess og þá eru eingöngu framkvæmdar mælingar á þeim sem bjóða sig fram til þess. Hér getur orðið bjögun á úrtaki vegna þess að ákveðnir einstaklingar geta verið líklegri til að bjóða sig fram en aðrir. Oft getur sú bjögun orðið svo mikil að lítið er hægt að álykta út frá þeim mælingum sem fengnar eru (Anna Helga Jónsdóttir og Sigrún Helga Lund, 2015). Reynt var að koma í veg fyrir þetta með því að horfa bæði til staðsetningar viðkomandi framhaldsskóla, stærð hans og gerðar.

Alls eru 39 framhaldsskólar skilgreindir á landinu og lúta þeir sama kjaraumhverfi að mestu (Menntamálastofnun, 2021). Framhaldsskólarnir fimm sem koma við sögu í rannsókn þessari eru ólíkir að mörgu leyti þó að allir eigi þeir það sameiginlegt að starfa samkvæmt lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008, starfa samkvæmt Aðalnámskrá framhaldsskólanna og lúta sama kjarasamningi kennara frá árinu 2014. Einn skólanna er bekkjarskóli, fjórir skólanna eru áfangaskólar. Þrír af þeim eru engu að síður hefðbundnir bóknámsskólar en einn þeirra bíður bæði upp á bók- og verknám og sá fimmti upp á bók- og listnám. Tveir skólanna eru utan höfuðborgarsvæðisins, þrír á höfuðborgarsvæðinu. Allir teljast til stærri framhaldsskóla á sínu svæði og eru flestir þeirra með yfir 500 nemendur í dagskóla, sjá töflu 4. Að lokum ber þess að geta að til þess að gæta nafnleyndar og trúnaðar í rannsókninni þá er viðmælendum gefin dulnefni. Kyn er ekki breyta í rannsókn þessari og því eru viðmælendur ekki greindir út frá kyni og bera því allir viðmælendur karlkyns dulnefni.

**Tafla 4 Listi yfir viðmælendur rannsóknar**

Tímaröðun viðtala	Dulnefni	Starfsreynsla	Stærð skóla	Staðsetning	Gerð skóla
V1	Jörundur	<5ár	0-500 nem	Landsbyggðin	Bóknámsskóli
V2	Sigurjón	>5ár	500-1000 nem	Landsbyggðin	Bók- og verknámsskóli
V3	Ingi Björn	<5ár	500-1000 nem	Höfuðborgarsvæði	Bóknámsskóli
V4	Haraldur	<5ár	500-1000 nem	Höfuðborgarsvæði	Bóknámsskóli
V5	Þorsteinn	>5ár	500-1000 nem	Höfuðborgarsvæði	Bók- og listnámsskóli

Skólastjórnandi 1 (V1), hér eftir kallaður Jörundur (dulnefni), er skólameistari í áfangaskóla út á landi. Hann hefur ekki verið lengi í starfi en allan sinn starfstíma sem stjórnandi hefur hann eingöngu unnið með vinnumat sem reikniverk fyrir laun kennara og þekkir því ekki annað, að minnsta kosti ekki af eigin raun. Skólinn er hefðbundinn bóknámsskóli sem býður einnig upp á fjarnám og er það metið inn í vinnumatið, ekki í sérsamningi eins tíðkast víða. Sátt virðist ríkja með vinnumatið og búið er að gera samkomulag um ýmislegt innan vinnumatsins sökum smæðar skólans.

Skólastjórnandi 2 (V2) heitir Sigurjón (dulnefni) og er skólameistari í áfangaskóla utan höfuðborgarsvæðisins. Skólinn býður nemendum sínum bæði upp á hefðbundið bóknám og verknám. Sigurjón hefur lengi verið við stjórnvölinn og þekkir því vinnumatið eins og lófa sinn. Námið hefur verið nokkuð hefðbundið til lengri tíma og er því ró yfir skólastarfinu.

Ingi Björn (dulnefni), skólastjórnandi 3 (V3), er skólameistari í bekkjarskóla á höfuðborgarsvæðinu. Skólinn er fjölmennur en fyrir lá að töluverðar breytingar yrði að gera á skólastarfinu og ytri ramma þess vegna nýrrar námskrár. Knúið hefur verið á um þær breytingar á síðustu þremur árum og hefur skólastjórnandinn tekið leitt þær breytingar við mismikla ánægju hagsmunahópa. Að auki er hann nýr í embætti og fer því aðrar leiðir í stjórnun, þ.m.t. stjórnun vinnumats.

Haraldur (dulnefni), skólastjórnandi 4 (V4) er skólameistari stórs framhaldsskóla miðsvæðis á höfuðborgarsvæðinu. Skólinn á sér þó nokkuð langa hefð í skólamenningu framhaldsskólanna, er áfangaskóli og hefur verið leiðandi í breytingum á námskrá á undanförunum áratugum. Búið er að gera ýmis konar leiðréttingar á vinnumati í samstarfi við kennarahópinn en það var gert löngu áður en viðkomandi skólastjórnandi tók við stjórn skólans. Það er því mikil ró yfir starfsumhverfinu.

Þorsteinn (dulnefni), skólastjórnandi 5 (V5) er skólameistari í framhaldsskóla á höfuðborgarsvæðinu. Skólinn hefur gengið í gegnum miklar breytingar á námskrá á undanförunum árum og þær breytingar er erfitt að máta inn í fyrir fram skilgreind sýnidæmi vinnumats. Viðtalið ber þess merki en annars ríkir almenn sátt um vinnumatið í þessum skóla enda þó nokkuð um sértækar lausnir til að koma til móts við kennarahópinn.

Að lokum er vert að taka það fram að með eiginlegri aðferðafræði er að öllu jöfnu reynt að fá fram upplifun einstaklingsins á atburði eða reynslu í lífi hans sjálfs. Skoðanir rannsakanda mega ekki að hafa áhrif þar á. Rannsakandi þarf því að vera mjög meðvitaður um sína eigin reynslu af rannsóknarefninu og um hugmyndir sem tengjast því og væntinga til niðurstöðu rannsókna (Cresswell, 2007; Taylor, Bogdan og DeVault, 2016). Rannsakandi er í dag settur skólameistari á framhaldsskólastigi. Rannsakandi er með Cand. Mag gráðu í sögu og stjórn málafræði og útskrifaðist með réttindi til kennslu á framhaldsskólastigi árið 2001, diplómu í stjórnun og fræðslu frá Háskóla Íslands skömmu síðar og hefur starfað sem framhaldsskólakennari á Íslandi síðan 1997. Frá árinu 2015 hefur rannsakandi einnig starfað sem stjórnandi á framhaldsskólastigi en það ár var einmitt verið að undirbúa innleiðingu á vinnumati kennara. Fékk hann því dýrmætt tækifæri til að læra á það en einnig að taka þátt í því breytingarferli sem nýtt vinnumat óneitanlega var og upplifði oft á tíðum sterkar tilfinningar, bæði hjá sjálfum sér og samstarfsfólki sínu, gagnvart þessu nýja stjórn tæki í kjaraumhverfi stofnana. Það kveikti því áhuga rannsakanda til að kynna sér vinnumatið enn frekar, hver bakgrunnur þess var og hvernig það, sem stjórn tæki, er að nýtast ólíkum stjórnendum í ólíkum gerðum framhaldsskóla á Íslandi.

Þar sem rannsakandi hefur sjálfur reynslu af skólastjórnun á framhaldsskólastigi, þ.m.t. að meta vinnu kennara til launa samkvæmt nýju vinnumati, þá lagði rannsakandi sig fram um að leggja þekkingu sína og reynslu af rannsóknarefninu til hliðar í viðtölunum.

Þekking og færni á vinnumatinu (hvar liggur hún?)	Hvernig hefur vinnumatið nýst sem stjórnæki?	Viðhorf til vinnumatsins innan stofnunarinnar
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hverjir vinna með vinnumatið innan þinnar stofnunar í dag? Af hverju?</li> <li>2. Hvernig hefur almennt gengið að vinna með vinnumatið?</li> <li>3. Hafa komið upp mörg álitamál í tengslum við vinnumat?</li> <li>4. Ef einhver er, hvernig hefur gengið að vinna úr þeim?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Hvernig hefur gengið að nýta vinnumatið sem stjórnæki í daglegum rekstri stofnunarinnar? Þ.e. getur þú nýtt stjórnækið til reksturs skólans?</li> <li>6. Hvað, ef eitthvað, hefur gengið illa?</li> <li>7. Er eitthvað sem kemur í veg fyrir að það sé nýtt sem stjórnæki í daglegum rekstri stofnunar?</li> <li>8. Ef svo er, hverju þarf þá að breyta til þess að vinnumatið nýtist betur sem stjórnæki?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Er sátt meðal kennara innan stofnunar þinnar um vinnumatið?</li> <li>10. Hefur þú orðið var/vör við gagnrýni á vinnumatið á þínum vinnustað?</li> <li>11. Hefur þú persónulega orðið fyrir gagnrýni vegna vinnumatsins?</li> <li>12. Telur þú vera þörf á endurmati og endurskoðun á vinnumatinu?</li> <li>13. Eitthvað sem viðmælandi vill bæta við?</li> </ol>

### Mynd 1. Viðtalsrammi rannsóknar

Rannsakandi lagði sig einnig fram um að gæta hlutleysis við túlkun og vinnslu gagna þannig að skoðanir hans hefðu sem minnst áhrif á niðurstöður rannsóknarinnar. Þetta var meðal annars gert með því að vanda til viðtalsrammans, sjá mynd 1, og halda viðtölunum innan hans.

Að lokum má þess geta að það var mat rannsakanda að mikilvægt væri að fá utanaðkomandi aðila til að skrifa upp viðtölin svo að hlutlægni væri gætt til hins ítrasta.

## 5 Niðurstöður rannsóknar: Reynsla og upplifun stjórnenda

Tilgangur þessarar rannsóknar er að komast að því hver reynsla stjórnenda í framhaldsskólum er af notkun tiltölulega nýs verkfæris í kjaraumhverfi kennara og leitast var við að heyra af upplifun þeirra og skoðun á vinnumati sem slíku. Einnig til að auka skilning á stjórnækinu sjálfu enda á það sér enga hliðstæðu í íslensku kjaraumhverfi og þótt víðar væri leitað. Þeir stjórnendur sem hér var rætt við eru allir skipaðir skólameistarar. Skólameistarar framhaldsskóla er skilgreindir sem faglegir leiðtogar sinnar stofnunar og stjórnar samkvæmt lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008, „daglegum rekstri og starfi framhaldsskóla og gætir þess að skólastarfið sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá og önnur gildandi fyrirmæli á hverjum tíma. Hann ber ábyrgð á gerð fjárhagsáætlunar og að henni sé fylgt og hefur frumkvæði að gerð skólanámskrár og umbótastarfi innan skólans (Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008). Með opnum viðtölum var reynt að fá fram hvað þeir telji að hamli vinnumatinu og hvort að það hafi skilað því sem því var ætlað í upphafi; að liðka til í skólastarfi og gera nýja námskrá framhaldsskólanna framkvæmanlega. Að lokum voru helstu mögulegar endurbætur á vinnumatinu ræddar.

Við greiningu viðtala komu fljótlega fram þemu sem einkenndu upplifun og reynslu stjórnenda af vinnumatinu. Hér verða fimm þeirra skoðuð í fimm stuttum köflum. Í fyrsta kaflanum er fjallað um viðhorf viðmælenda til stjórnækisins sjálfs. Í öðrum kafla um notkun þess; hverjir nota vinnumatið og hvernig og hverjir helstu ágallar þess. Þriðji kafli kannar hvort sátt sé um vinnumatið meðal kennarahópsins, fjórði kafli fjallar um mikilvægi trausts þegar um innleiðingu nýs stjórnækis er að ræða og fimmti og síðasti kaflinn fjallar um gagnsæi.

Þó að það sé ekki megin markmið þessarar ritgerðar að greina eða flokka þá stjórnendur sem hér er fjallað um er engu að síður ætlunin að máta hana við upplifun þeirra og reynslu af vinnumati framhaldsskólakennara sem stjórnækki. Einnig að meta það hvort, aðallega í ljósi umfjöllunar hér að ofan, og þá hvernig aðstæður geta haft áhrif á viðbrögð stjórnenda. Skyldi eitthvað vera í lýsingum þeirra sem gerir það að verkum að hægt er að lesa í leiðtogagerð þeirra í samræmi við kenningu McGregors? Óneitanlega skapaðist álag í kjölfar innleiðingar vinnumatsins á sínum tíma. Aðstæður voru að mörgu leyti enn erfiðar eftir bankahrunið 2008 og var með nýjum kjarasamningum verið að leiðrétta litla og hæga launaþróun framhaldsskólakennara allt frá aldamótum þannig að kröfurnar voru miklar og væntingarnar eftir því. Vinnumatið átti að vera það verkfæri, eitthvað sem hafði aldrei verið notað áður og

ljóst var að vantrú á það var mikil. Það hlaut því að vera krefjandi að vera stjórnandi í þessum aðstæðum. Hvort að leiðtogagerð hafi áhrif á virkni stjórnækisins er ósagt látið en reynt verður að rýna í hvernig aðstæður á vinnustað geta haft áhrif á leiðtogagerð stjórnanda.

### 5.1 „Ég þarf ekki að vera kerfisfræðingur til að skilja þetta“

Fyrsta þemað er **viðhorf til stjórnækisins**; Finnst skólameisturum gott að vinna með það eða er það til ópurftar? Af svörum viðmælenda má ætla að jákvæðni einkenni viðhorf til vinnumatsins. Öllum stjórnendunum fimm líkar vel við stjórnækkið, finnst þægilegt að vinna með það og reynslan hingað til hefur verið góð. Oftast tekur ekki langan tíma að undirbúa nýtt vinnumat. „Vinnumatskerfið hefur reynst mér sem svona stærðfræði óáhugamanni vel. Ég get slegið tölur inn í kerfið og fengið upplýsingar sem þú sérð að eru réttar (...) og þá er auðvelt að sjá villur af því að þú ert búinn að vera að horfa á þetta í nokkur ár.“ Þetta segir Jörundur og hann metur það svo að engin alvarleg álitamál hafi komið upp á starfstíma sínum. Ef mistök hafa verið gerð við útreikning þá er það leiðrétt og unnið með samtali við viðkomandi kennara.

Það hefur kannski nemandi dottið inn í hóp og menn eru ósáttir við töluna. Menn er kannski með 17 nemendur en vildu fá greitt fyrir 18 nemendur eða eitthvað og þá lendum við því á einhvern hátt. Annað hvort hef ég vitlaust fyrir mér eða þeir.

Jörundur hefur ekki persónulega orðið fyrir neinni gagnrýni og þess má geta að enginn stjórnendanna fimm hefur orðið fyrir persónulegri gagnrýni en reyndar fékk einn þeirra, Ingi Björn, aðra starfsmenn, þ.e. tvo stærðfræðikennara, til að vinna matið fyrir sig svo komist væri fyrir slíka gagnrýni. Meira um það síðar.

Af svörum viðmælenda má draga þá ályktun að þeir sem eru reyndari að vinna með vinnumatið séu gagnrýnni á það. Sigurjóni, sem er stærðfræðimenntaður og hefur verið skólastjórnandi lengst allra viðmælenda, finnst til dæmis erfitt að vinna með vinnumatið að mörgu leyti og það þrátt fyrir að vera stærðfræðimenntaður. Honum finnst engin mörk sett inn í vinnumatið né fylgdu því leiðbeiningar og svigrúmið til að semja er lítið.

Í verklegu námi komi nemendur dag eftir dag til að vinna stykkin sín og maður er að borga til dæmis tugi tíma í undirbúning fyrir kennslu sem á ekki við. Þetta eru nemendur að vinna vinnuna sína. Að maður geti samið um þetta, til dæmis; þú þarft ekki að vera svona oft eða þú getur kennt þetta á skemmri tíma, nei, nei. Það er af og frá.

Álitamál hafi þó alltaf verið leyst innanhúss og það gert með því að taka samtalið við hvern og einn kennara. Hann er sá eini af fimm stjórnendum sem hefur fengið persónulega gagnrýni á sig en tekur það ekki nærri sér. Hann hefur alltaf hvatt starfsfólkið til að koma og spyrja og

um leið og búið er að fara yfir vinnumatíð í samtalinu þá virðist vera skilningur á því og menn hafa verið sáttir.

Þorsteinn, sem hefur líka mikla reynslu af vinnumatinu, vinnur það mest einn. Aðstoðarskólameistari kemur einnig að því en ábyrgðin er mest á hans höndum. Honum hefur gengið alveg þokkalega að vinna með vinnumatíð, „það er ekki alveg full forritað fyrirbæri. En þetta hefur gengið ágætlega, þetta er stabílt kerfi sem er jákvætt en það gengur erfiðlega að breyta því“.

Haraldi hefur gengið vel að vinna með vinnumatíð, bæði á sínum fyrri vinnustað þar sem hann kom að innleiðingu þess og á nýja vinnustaðnum. Hann nýtir það mikið, bæði til að skoða yfirvinnu, hvar hún liggur og hversu mikið hún kostar. Einnig til að stýra kennslumagni á hverri önn og fjölda nemenda í hverjum áfanga.

Við erum með til dæmis sér vinnumat um ýmsa þætti starfseminnar og við erum jafnvel með vinnumat yfir verkefni þar sem ekki eru til sýnidæmi um. Þá handreiknum við bara slatta í Excel og færum inn.

Hann telur gagnið af vinnumatinu mikið og er í raun eini stjórnandinn sem metur það sem raunverulegt stjórnæki og nefnir það sem slíkt að fyrra bragði.

## 5.2 „Menn taka sýnidæmum sem heilögum sannleik“

Annað þemað er **notkun á stjórnæki**. Hvar fer notkun þess fram og hjá hvaða starfsmönnum liggur þekkingin á vinnumatinu sem slíku? Svo virðist sem þekking á vinnumatinu liggi hjá skólameisturum og það nær eingöngu. Verkferlið virðist vera á þá leið að þeir stilla vinnumatinu upp, fjármálastjórar og/eða mannauðsstjórar koma að því að yfirfara tölurnar og ganga frá þeim inn í launakerfi ríkisins. Svo er til dæmis í tilfelli Jörundar. Hann ber ábyrgð á vinnslunni sjálfri, auk þess sem hann og fjármálastjóri skólans bera ábyrgð á að setja það inn í launakerfið. Að lokum funda þeir með mannauðsstjóra skólans sem fer yfir starfsþróun og launasetningu starfsmanna.

Allir viðmælendur nota vinnumatíð til að stýra kennslumagni og fjölda nemenda í hóp og það gerir Jörundur einnig, sérstaklega þegar hann skilgreinir muninn á dagskóla- og fjarnámsnemenda. Hann getur skrúfað fyrir fjarnám, þ.e. fjölda nemenda í fjarnámi og þannig stýrt stöðuhlutfalli kennarans. Jörundur segir einnig frá því að tekin var ákvörðun um að semja sérstaklega við kennara um að nota ekki þá skerðingu sem innbyggð er í vinnumatinu og var þetta gert vegna þess að þetta þótti rífrildisþáttur sem ekki borgaði sig að fara í.



Þetta er lítill skóli, fáir nemendur og því spurning um krónur og aura í stóra samhenginu og því ekki þess virði að taka þetta rifrildi. Skerðingin átti einnig við um mjög fáa áfanga og hefði alltaf bitnað á sama fólkinu og því var þetta ekki þess virði.

Parna er vinnumatinu beitt sem stjórnæki til að semja við kennara og til þess að stýra rekstri skólans. Stjórnandi virðist þó ekki beint meðvitaður um beitingu stjórnækisins. Annað dæmi sem hann nefnir í beinu framhaldi er þegar hann beitir vinnumatinu kennara í hag með því að rukka ekki um viðbótarvinnu hjá þeim sem eru búnir að ná svokölluðum starfsaldursafslætti heldur gefur þessum starfsmönnum allt að 2,3% starfshlutfall í nafni þrautseigju í starfi og hollustu við skólann.

Ingi Björn vildi einnig forðast átök, nóg var um slíkt fyrir á vinnustaðnum. Í hans skóla hafði vinnumatið verið handreiknað, sem sé ekki stuðst við hið miðlæga reikniverk og því var það stórt skref að taka að breyta því. Til þess fékk hann tvo kennara, stærðfræðinga, til að læra á og vinna það fyrir kennarahópinn, svo að hlutleysis væri gætt. Þetta gerði hann þrátt fyrir að hafa kunnað mjög vel á vinnumatið áður og haft þó nokkra reynslu af því að nota það í fyrri starfi. Hans hlutverk í dag er að fara yfir vinnumatið og styðja þessa tvo kennara í ferlinu, þ.e. ræða álitamál og koma því áleiðis inn í launakerfið.

Sigurjón gefur hins vegar vinnumatið út sjálfur og reiknar það frá upphafi til enda. Hann telur sig ekki geta notað vinnumatið sem stjórnæki mikið. Hægt sé að nota það til að meta fjölda yfirvinnutíma.

En allt er niðurnjörvað, samanber þú getur ekkert samið við þennan kennara; heyrðu af því að þú ert ekki að hitta nemandann nema tvisvar eða þrisvar ... þá segja menn „já, en vinnumatið segir að ég á að fá svona mikið fyrir áfangann“. Samningsgrundvöllurinn er þar með dálítið fyrir bí, menn taka sýnidæmi sem gefnum heilögum sannleika. Maður styðst við reynsluna og mjög gott að nota vinnumatið til að sjá heildarniðurstöðuna.

Sigurjón hefur aldrei samið við kennarahópinn um breytingar á vinnumatinu.

Haraldur hefur áhyggjur af þessum vinnubrögðum, þ.e. að ábyrgðin sé öll á einni hendi. Þetta séu jú laun starfsfólks. Hefur hann því að undanfögnu verið að setja aðstoðarskólameistara og fjármálastjóra meira inn í verklagið. Hann var til dæmis með fræðslu fyrir viðkomandi aðila um vinnumatið á síðastliðnum vetri og hann vill dreifa ábyrgðinni á næstu árum.

Að mati Þorsteins er eitt stærsta vandamálið hvað varðar vinnumatið niðurstaða félagsdóms frá 2016. Þá var ekki eining meðal framhaldsskólanna um hvaða leið ætti að fara

með þá leiðréttingu (viðbótargreiðslu) sem ríkið lagði fram vegna styttingar á námi til stúdentsprófs. Sú leiðrétting átti að útfærast af vinnumatsnefnd og stjórnendum í hverjum og einum skóla fyrir sig. Skólinn hans situr uppi með flóknari leiðina, þ.e. að setja viðbótartíma inn í vinnumatið í stað þess að fara í gegnum grunnlaunaröðunina, og ekki er endilega sátt um þá leið. Að hans mati þarf að nútímavæða vinnumatið.

Við erum hætt að tala um gamlar einingar og það þyrfti að vera hægt að breyta önnum. Allar viðbótar forsendur hverfa út á milli anna og því þarf að margvinna suma liði. Þarna þarf að klára vinnuna. Það er því afar brýnt að laga forritið sjálft, ekkert endilega vinnumatið sem slíkt. Bara finna gallana á forritinu og laga það.

Sigurjón hefur einnig sterkar skoðanir á því hverju þarf að breyta til að vinnumatið virki betur. Enn sé ýmislegt óleyt varðandi vinnumat verklegra áfanga því erfitt sé stundum að meta hvað sé verklegt og hvað ekki. Einnig hvað varðar starfsbrautir skólanna, þar sé erfitt að meta hvað sé bein kennsla og hvað ekki. Undir þetta taka fleiri viðmælendur. Haraldur telur að gera þurfi forritið í INNU sveigjanlegra, skólarnir séu farnir að keyra á mislöngum önnum og hann kallar einnig eftir meiri stuðningi og leiðsögn frá þeim sem sjá um samningsgerðina. Að hans mati eiga fulltrúar kennarasambandsins og ríkisins að koma að endurbótum vinnumatsins en gæta þarf vel að hagsmunum ólíkra skóla, bæði hvað varðar stærð þeirra og gerð.

### 5.3 „Vinnumatið er ágætis skömmunarkerfi, ekkert annað“

Þriðja þemað sem hér verður fjallað um er **sátt um stjórnækið**, þ.e. hvort að kennarar séu í dag ánægðir með vinnumatið og hvort samkomulag sé gott á milli allra þeirra hagsmunaaðila sem koma að vinnumatinu. Ekki er það svo, að mati Jörundar. Það sé einfalt í notkun þegar kemur að bóknámsskólum en hann hefur heyrt af vandkvæðum í verknámsskólum. Þar séu girðingar sem þarf að losa um og sífeld óánægja. Hann kannast þó við að vera bundinn af kjarasamningi, „þeir eru ekki gerðir eins og þeir ættu að vera gerðir“ en snertir hann og hans starfsumhverfi ekki sérstaklega. Hann bætir við að lítið sé talað um vinnumatið og „furðulega lítið miðað við það ójafnræði sem vinnumatið getur skapað á milli tveggja kennara. Það segir manni að það sé sátt um kerfið“.

Jörundur tekur dæmi um notkun á vinnumatinu og hvernig það nýtist sér sérstaklega sem stjórnæki:

Ég nýti vinnumatíð til þess að fylla upp í dagvinnuhópana áður en þeir teljast sem yfirvinna. Og þetta er gert í samkomulagi við starfsfólk, kennarahópinn. Þeir sjálfir hafa ákveðið að loka hópnum við 35 nemendur og þetta er misjafnt á milli skóla. Kennara hafa svo þetta val, þ.e. hversu marga fjarnema þeir taka þannig að þarna er kennurum gefið sjálfstætt val um álag í starfi.

Að mati Sigurjóns er nokkuð góð sátt um vinnumatíð á hans vinnustað. Ef bregður út af þá sé það leyst maður á mann.

Ég hef nú bara sest niður með viðkomandi og bara rætt þetta og það hefur svo sem gengið til þessa. Það hefur ekki þurft að vísa því neitt lengra“.

Annars segir hann almenna sátt ríkja um vinnumatíð, öll gagnrýni hafi mikið hjaðnað og hún hafi lítið beinst að honum persónulega. Engin alvarleg deilumál hafi komið upp og hann hefur aldrei þurft að leita til utanaðkomandi aðila vegna slíks. Það séu þó vissulega að koma upp álitamál og þá sé það aðallega tengt verknámi og hvernig eigi að flokka ákveðna áfanga.

Ingi Björn er hins vegar á öðru máli. Hann segir frá því að í sínum skóla hafi mikil átök einkennt vinnumatíð áður fyrr. Allir virtust hundóánægðir með vinnumatíð, enginn vissi neitt um það eða hafði upplýsingar um það enda lá það í Excel-skjali í tölvu fyrrum skólustjórnanda og að því höfðu fáir aðgang. Í dag sé meira ánægja með vinnumatíð, en hún sé ekki algild.

Menn hafa verið mjög ánægðir þegar að nýjabrumið var farið af Innu. Menn hafa verið mjög ánægðir að þeir geti séð þetta sjálfir, þeir gátu það ekkert áður og vissu ekkert hverju þeir voru að taka á móti.

Undir þetta tekur Þorsteinn. Hann hefur góða þekkingu á vinnumatínu og segir að mjög góð sátt sé um það í sínum skóla. Langt sé síðan upp hafi komið deilumál og það þrátt fyrir að skólinn og umgjörð skólstarfsins hafi gjörbreyst fyrir ekki svo löngu síðan. Kennarar séu farnir að gera sér grein fyrir launaaukanum sem felst í vinnumatínu.

Haraldur segir að allt hafi verið brjáláð innan skólans þegar vinnumatíð var innleitt og þeir hafi verið fyrsti og eini skólinn lengi vel sem kom til móts við hluta kennarahópsins. Öðruvísi hefði skólinn ekki verið starfhæfur. „Við bættum sérstöku álagi ofan á áfanga í deildinni til að lægja öldurnar og þetta var gert til að jafna álagið. Í dag er almennt nokkuð góð sátt um vinnumatíð.“ Þetta hafði allt verið gert áður en hann tók til starfa við skólann og hann nefnir einnig að til viðbótar við þetta sé í dag líka verið að taka tillit til óska kennara hvað varðar fjölda

nemenda í hópum. Kennurum finnst stundum fullmargir nemendur í hópunum og stjórnendur reyna að koma til móts við þessar óskir.

#### 5.4 „Skrifarinna reiknar þetta vitlaust, ekki ég“

Fjórtá þemað er **traust**. Afar mikilvægt er að geta treyst vinnumatinu sem reikniverki að mati stjórnenda en treysta kennarar því? Að mati þeirra fimm stjórnenda sem hér var rætt við hafa kennarar mjög lítið sett sig inn í vinnumatið. Langflestir treysta því að stjórnandi sé að gera þetta rétt. Þeir segjast auðvitað reyna það en að þeirra mati vanti að fólk setji sig almennilega inn í vinnumatið, hvað það er sem það á raunverulega að mæla. Um þetta er viðmælendur alveg sammála. Greinilegt sé að umræðan um vinnumatið er viðkvæm og í ljósi þess að mikið gekk á við bæði gerð þess og innleiðingu þá skiptir máli fyrir stjórnendur að vanda sig vel.

Sjálfvirkni reikniverksins er þó mikil og Jörundur metur það sem svo að ef það reiknar vitlaust út þá sé það skrifaranum (forritaranum) að kenna, en ekki honum og það hjálpar að öllum líkindum einnig upp á trúverðuleika hans sem stjórnanda. Forritið kemur annars staðar frá, sýnidæmin eru reiknuð af fyrrnefndri verkefnisstjórn og allt ferlið, vinnumatið sjálft, er bundið í kjarasamning.

Undir þetta tekur Ingi Björn enda valdi hann sérstaklega tvo kennara til að vinna vinnumatið sem hann vissi að myndu vanda til verka. Hann fer svo yfir hvern og einn einasta áfanga og birtir ekki fyrr en að því loknu og þar með er vinnumatið staðfest. Honum finnst líka mikilvægt að halda trausti kennara og er hræddur um að ef of miklar breytingar yrðu gerðar á vinnumatinu, eins og til dæmis því að opna fyrir þann möguleika að semja meira við hvern og einn kennara fyrir sig þá myndi fara af stað vantraust og óánægja.

Þetta yrði þá háð því að skólameistarinn sé ærlegur, að hann sé sjálfum sér samkvæmur. Að hann sé ekki að fara í einhverjar vinsældar eitthvað, að honum líki betur við kennara A eða B. Það er hættulegt og getur aldrei leitt neitt gott af sér.

Sigurjón bendir þó að sama skapi á að þekking á vinnumatinu virðist vera lítil meðal kennara, þeir treysti bara í blindni á að útreikningur sé réttur en hafi aldrei gefið sér tíma til að læra á þetta og skilja hugsunina á bak við vinnumatið. Hvað það í raun þýðir varðandi vinnuumhverfi kennara. Að hans mati er þetta mikill ágalli á vinnunni í kringum vinnumatið.

Þorsteinn tekur undir þetta og honum finnst menn vera orðnir frekar værukærir, eins og hann orðar það. Honum finnst auðvitað gott að kennarar skuli treysta sér, en kennarar „þurfi jafnvel að vera meira á tánum“. Hann sjálfur geti alltaf gert mistök en hann geti ekki leiðrétt

þau ef enginn bendir honum á þau og það er líka kennaranna að fara yfir og leiðrétta villur í vinnumatinu hverju sinni.

### **5.5 „Tregða kennara við að setja sig inn í vinnumatið er of mikil“**

Fimmta þemað er **gagnsæi**. Um það er skólastjórnendur sammála að skipti miklu máli, en sé svo sannarlega ábótavant þegar kemur að vinnumatinu. Fyrst og fremst leggja þeir þó allir áherslu á að kennarar skoði vinnumatið hverju sinni vel, fái tækifæri til að spyrja ef eitthvað þarfnast útskýringa en einnig að um það sé fjallað á fundum. Að um vinnumatið fari fram opinská umræða. Það sé eina leiðin til að tryggja sátt með vinnumatið. Haraldur leggur til dæmis áherslu á þetta í starfi sínu í kringum vinnumat og hefur markvisst reynt að hafa ferlið gagnsætt, sbr. „kennarar eru mjög skilningsríkir og eru ánægðir með alla upplýsingagjöf. Þeim finnst þetta mjög gott og þetta veitir þeim innsýn í vinnuna og hvernig vinnumatinu er stundum misskipt“.

Best sé að allt sé uppi á borðum. Eða eins og Sigurjón lýsir þessu:

Ég sendi út tölvupósta tvisvar á ári þar sem ég tilkynni að vinnumatið sé tilbúið til skoðunar. Svo minni ég á það á kennarafundum og býð alltaf upp á samtöl í framhaldinu.

Gagnsæi vinnumatsins er afar ábótavant að mati Þorsteins. Ekki sé nóg að auglýsa vinnumatið vel þegar kemur að því að birta það heldur sé tregða kennara of mikil við að setja sig inn í þetta. Og þetta er veikleiki kerfisins. Menn átta sig á tvennu; að fjöldi nemenda skipti máli og að fjöldi hópa skipti máli, upp á skerðingu vinnumatsins. Það virðist vera nóg fyrir kennara að skoða þessi tvö atriði þegar þeir skoða vinnumatið í heild sinni í upphafi hverrar annar.

Ingi Björn talar einnig um lítinn skilning kennara á vinnumatinu. „Þeir eru ekki mjög meðvitaðir um vinnumatið. Þeir finna svo lítið fyrir því að milli þess sem nemendum fækkar þá lækka launin, því að hér er lítið brottfall við skólann þannig að þeim finnst þetta ekki skipta máli.“

Einhver undanbrögð eru á þessu. Stundum er samið framhjá vinnumatinu og þá er ekki alltaf allt upp á borðum. Stjórnendur minnst gjarnan á það hvernig þeir skilgreina til dæmis viðbótartíma ekki í gegnum stofnanasamning heldur í gegnum samkomulag við ákveðnar deildir. Þannig er ótvírætt búið að skapa fordæmi um nýtingu vinnumats sem stjórnæki og

ekki víst að allar upplýsingar um það séu skráðar frá ári til árs. Einn skólastjórnendanna tekur dæmi:

Við erum með sérsamninga eins og vinnumat í stærðfræði í efri áföngum, þ.e. á 4. þrepi. Til þess að ná að kenna þá reglulega og vegna þess að þar er oft meiri undirbúningur og sjaldnar þá greiðum við aukalega 20 tíma ofan á vinnumatið. Stærðfræðikennarar lækka þá vinnumatið á móti í grunnáföngunum enda eru þeir oftast kenndir og undirbúningur því minni.

Þegar allt er tekið saman þá er hægt að segja að reynsla viðmælenda og upplifun þeirra af vinnumati sem verkfæri til stjórnunar og úrvinnslu í kjaraumhverfi kennara er frekar jákvæð. Vinnumatið virðist vera stjórnæki sem skólastjórnendur treysta á og nýta í vinnu sinni. Þeir nýta sér allir, þó mismikið, það svigrúm sem er innan þess og meirihluti þeirra kallar eftir meiri sveigjanleika innan regluverksins og reiknilíkansins en benda einnig á að líkanið þurfi að laga í allra nánustu framtíð. Sátt virðist vera um vinnumatið meðal kennara í skólum viðmælenda þó annað hafi verið upp á teningnum á upphafsárum þess. Kennarar treysta á reiknilíkanið og færni stjórnenda til að vinna eftir því og svo virðist sem gott samtal sé um vinnumatið á milli stjórnenda og kennara. Traust virðist því skipta máli í þessari vinnu. Fá álitamál hafa komið upp á síðastliðnum árum og flest þeirra hefur verið hægt að leysa strax við borð stjórnenda. Töluvert vantar þó upp á þekkingu kennara á grunnhugsun vinnumatsins, þ.e. hvernig vinnu framhaldsskólakennara er skilgreind og skipt upp í ákveðna verkþætti og truflar það bæði virkni regluverksins og gagnsæi.

## 5.6 Viðhorf stjórnenda og leiðtogagerð

Að lokum er vert að gefa viðhorfum stjórnenda gagnvart vinnumatinu gaum og svara því hvort að leiðtogagerð þeirra auki möguleika þeirra á að beita stjórnækinu. Einnig hvort að aðstæður þeirra, svo sem starfsumhverfi og starfsandi stofnunar, gefi tækifæri til þess.

Það má draga að því ályktun að vinnumatið hafi áhrif á vinnubrögð og viðhorf stjórnenda því að vinnumatið er stór efnahagsleg aðgerð, ein og sér. Einnig mæðir mikið á skólastjórnendum við innleiðingu þess, það er flókið reikniverk á bak við það og því margt að læra árið 2015 og það á stuttum tíma eða strax við upphaf skólaárs. Svo ekki sé talað um hið neikvæða viðhorf framhaldsskólakennara sem einkenndi fyrstu ár vinnumatsins. Auk þessa má segja að það sé í sífelldri endurvinnslu, því vinna kennara er metin fjórum sinnum á ári, staðfest tvisvar á ári af kennurum þannig að það tekur svo sannarlega pláss á dagskrá skólastjórnenda í framhaldsskólum. Óhætt er að segja að vinnumatið sé vel skilgreint ferli sem mikilvægt er að

fara eftir og það er ljóst að sveigjanleiki þess er ekki mikill. Jafnvel þó að reynsla sé komin á ferlið og myndast hafi ákveðinn þægindarammi í kringum reikniverkið þá sé það einfaldlega það veigamikil í rekstrarlegu umhverfi framhaldsskólanna að það hljóti að hafa áhrif á umhverfi stjórnenda.

Tökum til að mynda ólík svör tveggja stjórnenda þegar kemur að því að spyrja um notkun vinnumatsins, þ.e. hverjir vinni það og hvernig það sé framkvæmt. Þá svarar Ingi Björn því til að mikilvægt sé að ramminn sé vel skilgreindur, að hann sem yfirmaður komi ekki að gerð þess eða undirbúningi svo hægt sé að gæta hlutleysis, eins og hann orðaði það.

Svo ég segi aðeins forsöguna, þegar ég kem hingað þá er vinnumatið sem slíkt ekki notað. Þetta var bara gert í Excel-skjölum, enginn sá útreikningana né gerði athugasemdir en allir hundóánægðir. Ég var alveg ákveðin í því að þannig yrði þetta ekki og sem sagt bara það að stíga þetta skref, að gera það sýnilegt þýddi átök. Þannig að ég held að það hafi verið það viturlagt hjá mér að láta aðra gera þetta. Ég held að það hafi skipt öllu máli.

Ingi Björn vill ekki meiri sveigjanleika á regluverkinu, það telur hann einfaldlega bjóða hættunni heim. Stjórnendur geti fallið í þá gryfju að gera upp á milli kennara, fari í einhvers konar vinsældaöflun og því sé mikilvægt að allir (skólastjórnendur) framkvæmi vinnumatið eins. Hér virðist vinnuumhverfið skipta miklu máli og augljóst að starfsmenningin hefur áhrif á viðkomandi stjórnanda. Traust virðist líka skipta stjórnandann miklu máli og hér virðist umsjón og eftirlit með verkferlinu, þ.e. vinnumatinu, gegna lykilhlutverki í beitingu vinnumats.

Aðra sögu er að segja um Harald, enda er hann á gangstæðri skoðun. Hann telur mikilvægt að auka þurfi sveigjanleika reikniverksins þannig að jafnvel sé hægt að semja við hvern og einn kennara, að minnsta kosti við einstaka deild líkt og gert hefur verið innan stofnunarinnar. Um það sé sátt meðal kennara skólans, enda sé búið að sýna fram á það með tölum frá ári til árs að vinnumatið, sé það reiknað eftir sýnidæmum, bjóði upp á mismunun á milli kennara og það beri að leiðrétta. Opinská umræða um vinnumatið hjálpi þar til enda tekur Haraldur gjarnan dæmi úr vinnumati til að sýna á kennarafundum. Eins og sjá má er það sambandið á milli kennara og skólastjórnandans sem þarna skiptir meginmáli og þarna er búið að virkja kennarahópin til þátttöku í að skilgreina vinnumatið. Þarna má einnig sjá að vinnuumhverfi Haraldar er gjörólíkt því sem Ingi Björn leiðir. Mikil gerjun hafði átt sér stað áður en að Haraldur kemur til starfa sem skólameistari í sínum skóla og þar með grunnur lagður að sátt.

Það var allt brjáláð hérna á sínum tíma þegar vinnumatið var innleitt en það var farið í að greiða sérstakt álag í ákveðnum greinum til að lægja öldurnar á sínum tíma. Það var heilmikið gert til að ná sátt um vinnumatið og menn lögðu sig fram þannig að það er almennt nokkuð góð sátt um vinnumatið í skólanum í dag.

Jörundur lýsir aðstæðum sínum á svipaðan hátt. Reikniverkið virðist falla illa að rekstri skólans og því fer töluverður tími í að búa til lausnir til að móts við vandann. Búið er að gera samkomulag við ákveðna kennarahópa en einnig kennarahópin sem heild. Innan þess samkomulags virðist útfærslan vera færð í hendur kennaranna sjálfra, þeir hafa með fjölda nemenda að segja hverju sinni:

Þannig að við náum að fylla upp í hópa með því að bjóða upp á það að menn geta farið upp í 35 nemendur, þess vegna, ef þeir vilja. En þá eru menn ekki að borga meiri yfirvinnu heldur en bara greitt eins og er fyrir 28. Það er bara ein tala alveg sama hvort það séu númer 43 eða hvort það sé númer 20. Af því að kennarar ráða þessu sjálfir, hversu marga fjarnema þeir fá þannig að þetta kerfi er búið að þróast svona.

Svo enn og aftur hafa aðstæður mikið um það að segja hvernig stjórnandi tekst á við umhverfi sitt og hvaða tækifæri hann hefur til að móta það og þá um leið opinbera leiðtogagerð sína. Því eins og komið hefur fram þá mótast leiðtogagerðin af starfsumhverfi hans þó að aðrir þættir móti hana einnig. Þar sem leiðtogagerð þeirra stjórnenda sem rætt var við er ekki megin viðfangsefni þessarar ritgerðar þá verður látið staðar numið að sinni.



## 6 Niðurstöður rannsóknar: greining vinnumats sem stjórnæki

Þegar sjónum er beint að aðal rannsóknarspurningu þessarar ritgerðar þá er mikilvægt að hafa til hliðsjónar helstu viðmið stjórnækisins og víddir þess, sbr. skilgreiningar Salamons á greiningu stjórnækja. Hér erum við að fjalla um vinnumatið, svokallað efnahagslegt regluverk sem, eins og komið hefur fram, á sér enga hliðstæðu í sögu íslensks kjaraumhverfis, hvað þá skólakerfis og var afar umdeilt á sínum tíma. Í raun alíslenskt heimatilbúið reikniverk sem ætlað var að skilgreina og reikna út vinnu framhaldsskólakennara í nútíma skólaumhverfi. Og þá er mikilvægt að spyrja hvernig og hvort þetta stjórnæki virki og hversu vel það falli að skilgreiningum Salamons um viðmið og víddir hið efnahagslega regluverks.

### 6.1 Hvernig virkar þetta stjórnæki?

Að mati Jörundar þá virkar það vel. Markvirkni þess er ágætt, að því leyti að Jörundur telur sig geta nýtt það til að stýra skólanum og bregðast við rekstrarlegu umhverfi hverju sinni. Skilvirkni þess er einnig mikil og Jörundur telur það ekki kosta stofnunina of mikið en ró virðist vera innan kennarahópsins hvað varðar kjör. Og hann getur sveigt það að fjárheimild skólans og þannig skipulagt kennslumagn hverju sinni. Það er að minnsta kosti ekki mikil mótstaða við stjórnækkið, eða vinnumatið sem slíkt. Framkvæmanleiki þess er mikill, samanber orð hans „...það hefur ekki verið neitt vesen með það í raun og veru og mér líkar það bara, það er mjög þægilegt.“

Að mati Jörundar er þó jöfnuði vinnumatsins ábótavant og kemur þar ýmislegt til. Vinsældir kennara eða námsefnis getur til dæmis haft afgerandi áhrif á tekjur kennara.

En yfirvinna þessara kennara, það er auðvitað dálítið sárt því það er auðvitað þannig að áfangar eru misjafnir og þetta er svona togaraútgerð, þannig að menn hafa mjög mismikla yfirvinnu og það ræðst ekkert af neinu nema bara ásókn nemenda. Þannig að það eru heilu áfangarnir þar sem er lítil ásókn og þar með lítil yfirvinna, en alltaf sömu og heilu áfangarnir þar sem er alltaf yfirfullt.

Áhugavert er að heyra af áhyggjum hans af þekkingarleysi kennara á vinnumatinu sem slíku og þá hugsanlegri þöggun um þennan ókost stjórnækisins, líkt og hann lýsir:

Já ég heyri alveg ótrúlega lítið talað um þetta miðað við það að það geta verið tveir kennarar hlið við hlið og manni finnst eiga að fara svipað út úr húsi en annar er næstum með helmingi meira, kannski með eitt og hálf starf launalega en hinn er bara í einu starfi.

Honum þykir þetta furðulegt, eins og hann orðar það. Það sé ekki ósætti út af þessu, heldur einhvers konar sameiginlegur skilningur á því að þetta sé akkorðsvinna og því fleiri nemendur sem kennari er með því fleiri tíma fái hann. Ekki er tekið þarna tillit til að undirbúningurinn er sá sami, þekkingin er sú sama, menntun og bakgrunnur kennara sá sami og starfsumhverfi þessara tveggja kennara það sama, þ.e. fjöldi kennslustunda o.s.frv. Jörundur minnst ekki beinlínis á lögmæti stjórnækisins enda eins og fyrr segir lögbundið, þ.e. bundið í kjarasamning kennara en þvingun þess er þó hlutgerð þegar Jörundur ræðir um hugsanlega endurskoðun á vinnumatinu. Þá lýsir hann því hvernig allir séu fastir í kjarasamningnum og þó að það hái honum ekki beint, vegna þess að hann hefur fundið ákveðnar lausnir á því í samráði við kennara að þá bitni þetta greinilega á verknámi. Það hefur hann heyrt frá kollegum sínum. Sýnileiki vinnumatsins er mikill innan stofnunarinnar, sendur er tölvupóstur á hvern og einn kennara og því lýst lið fyrir lið. Vinnumatið ætti því að vera öllum sýnilegt innan stofnunarinnar.

Sigurjóni er tíðrætt um hversu mikil þvingun vinnumatið er sem stjórnækki.

Vissulega hafa komið upp álitamál (...) hvernig eigi að flokka ákveðna áfanga, er þetta verklegur áfangi eða er hann bóklegur? Það er erfitt að finna hvar mörkin eru þarna á milli. Það eru engin slík mörk sett inn í vinnumatið eða leiðbeiningum með því.

Þarna vísar Sigurjón í lítinn sveigjanleika reikniverksins og að hans mati er skilvirkni þess ekki mikil. Enginn samningsgrundvöllur sé í vinnumatinu sem slíku, hann er fyrir bí af því að leikreglur eru svo strangar. Kennarar hafa ekki verið tilbúnir í slíkt samtal, þ.e. að semja um áfangana og hvernig eigi að meta þá. Vinnumatið henti því verknámsskólunum og starfsbrautinni illa. Sigurjón segir að það sé beinlínis skekkja í vinnumatinu:

Þú getur séð alveg hreint eins og fyrir verknámsskennara þar sem þú ert með þjóra verklegan áfanga þar sem nemendur koma dag eftir dag og halda áfram að vinna stykkin sín. En þú ert samt að borga tugi tíma í undirbúning fyrir tímana. Margt svona og það er af því menn lögðu ekki í að taka slaginn við viðkomandi kennara á sínum tíma.

Ákveðið gagn er þó af vinnumatinu, eins og að fá yfirlit yfir kennslumagn stofnunarinnar og yfirvinnu.

Ég held bara í raun að kennarar hafa mjög lítið sett sig inn í vinnumatið. Þannig hefur gagnrýni hjaðnað vegna þess að kennarar skilja ekki út á hvað það gengur. Þeir horfa á launaseðilinn sinn og á meðan hann er eins og vera ber þá eru allir rólegir. En ef að hann breytist mikið þá krefjast kennarar skýringa og það gerist aftur og aftur, þannig að það er eins og heildarskilning vanti.

Þarna finnst Sigurjóni þvingun stjórnækisins mikið áhyggjuefni og vill hann endurhugsa vinnumatið hið fyrsta. Sigurjón minnst ekki á framkvæmanleika regluverksins, enda vanur að vinna með reiknilíkan sem þetta: „Ég er búinn að fara svo oft í gegnum þetta að maður styðst mikið til við reynsluna sem maður er búinn að fá.“ Hann gefur þau alltaf sjálfur út og hvetur kennara til að koma og ræða málin. Vinnumatið er því sýnilegt innan hópsins enda er þetta ferli unnið fjórum sinnum á skólaárinu. Hann kemur hins vegar ekki mikið inn á jafnræði stjórnækisins, enda þykir honum það ekki áhyggjuefni eins og staðan er núna, það sé eðli stjórnækisins, það er að vigta vinnu fólks eftir álagi og því fylgir ójöfnuður.

Ingi Björn, skólastjórnandi á höfuðborgarsvæðinu, vinnur öðruvísi með vinnumatið en hinir fjórir að því leytinu til að hann framkvæmir það ekki sjálfur. Hann er nýr skólastjórnandi í þeim framhaldsskóla sem hann stýrir og til þess að raska ekki öllu í skólafarfinu þá fékk hann tvo kennara til að vinna matið fyrir sig. Hann þekkir þó vinnuna í kringum matið en í núverandi starfsumhverfi treystir hann sér einfaldlega ekki í það. Af því má ráða að það standi styrr um matið innan hópsins að einhverju leyti. „Þetta er allt of flókið reikningsdæmi að mörgu leyti og skilvirknin er ekki nógu góð“, segir Ingi Björn. Í dag er það orðið mjög sýnilegt og kennarar eru ánægðir með það. Ingi Björn fer yfir vinnumatið áður en hann birtir niðurstöður og kallar eftir viðbrögðum frá kennurum. Að hans mati er skilvirknin mikil og hefur nýst honum til reksturs á skólanum. Lögmæti þess er einnig mikið og þetta tvennt hafði þau áhrif að hann gat meðal annars nýtt sér vinnumatið í dómsmáli gegn fyrrum starfsmanni þar sem reikniverkið og útreikningar þess nýttust í rökstuðning fyrir uppsögn.

Ég gat sýnt fram á það er ekki lengur hægt að setja samasemmerki á milli 24 tíma kennsluskyldu og einnar stöðu. Ég hafði einfaldlega ekki pláss fyrir fleiri kennara og varð því að segja tveimur upp og þarna gat ég, réttilega, notað vinnumatið til að sýna fram á að ekki var til næg kennsla handa fleirum.

Ingi Björn talar ítrekað um þvingun og lögmæti þessa stjórnækis og telur sig ekki vera í aðstöðu til að semja sérstaklega við kennara sína, enda segir hann; „Ég hef ekkert umboð til þess, vinnumatið er bundið við kjarasamninga“. Og þannig vill hann hafa þetta. Honum finnst ekki vanta sveigjanleika til að semja, „Ég er ekkert rosalega mikið fyrir að hræra í því af því að ég veit aldrei hvaða afleiðingar það hefur.“

Ingi Björn segir jöfnuð stjórnækis ekki mikinn og það sé áþreifanlegt í þeim skóla sem hann stýrir nú. Hann nefnir tvö dæmi máli sínu til stuðnings. Hið fyrra þar sem hár aldursafsláttur gerir það að verkum að yfirvinnan er mjög mikil hjá eldri kennurum, frá önn til

annar og töluvert hærri en yngri kennarar fá í sama fagi, þó þeir séu báðir launaháir. Mest áberandi er þetta þó á milli deilda, til dæmis á milli máladeildar og raungreinadeildar. Máladeildarhópar eru á hverri önn fámennir og það hefur áhrif á vinnumat og þar með laun þess kennarahóps sem kennir tungumál. Á meðan að raungreinahópar eru yfirleitt stórir og því kennarahópurinn þar ávallt með mikla yfirvinnu. Samt hafa viðkomandi kennarahópar svipað langa menntun að baki, jafnvel starfsreynslu einnig en það skiptir ekki máli því vinnumatið gerir ekki ráð fyrir þeirri breytni í reikniverkinu. Þetta finnst Inga Birni alvarlegt, ekkert heyrast í kennarahópnum varðandi þessa skekkju og upplifir hann sig varnarlausan gagnvart þessu, þá líklegast vegna lögmætis stjórnækisins og þvingunar.

Haraldur er einnig tiltölulega nýr skólastjórnandi á sínum vinnustað. Hann býr þó að langri reynslu annars staðar frá og þar var strax skipað teymi til að undirbúa og læra vel á vinnumatið. Framkvæmanleikinn er því, að mati Haraldar, mikill enda segir hann vinnuna við vinnumatið „eitt af því skemmtilegasta sem hann gerir.“ Jöfnuður vinnumatsins er honum hugleikinn og hann segir frá dæmi þar sem sérstaklega var farið í aðgerð til að tryggja ákveðið jafnræði á milli greina. Í skóla Haraldar er þessu öfugt farið en í skóla Inga Björns, raungreinarnar voru á ákveðnu undanhaldi og til að sporna við því var farið í að bæta álagstímum inn í vinnumat raungreina. Í þessu samhengi nefnir Haraldur meira að segja svokallaða jöfnunarstefnu skólans:

Að það sé ekki bara einhver einn sem getur alltaf gengið að því að eiga yfirvinnuáfangu og ég hef jafnvel hvatt kennara til að deila áföngum til að jafna yfirvinnu. Þannig að mér finnst þetta gott stjórnækni í þessum skilningi til að greina þetta: Er yfirvinna meiri í sumum deildum heldur en öðrum og er eitthvað sem við getum gert í því?

Haraldur nefnir annað dæmi en í hans skóla var gert sérstakt samkomulag við stærðfræðikennara til að ná að kenna efri áfanga og komast á dýptina í stærðfræðinni. Þannig var samið um að tímar voru teknir af þeim áföngum sem kenndir eru oft til að styðja við þá áfanga sem kenndir voru sjaldan. Honum finnst því sveigjanleiki vinnumatsins vera þó nokkur og þá þvingun ekki eins áþreifanleg eins og ætla mætti.

Sýnileiki stjórnækisins er mikill hjá Haraldi. Hann birtir vinnumatið og sendir kennurum tölvupóst þegar vinnumatið er tilbúið og hefur hann tekið það upp á kennarafundum. Þar hefur hann farið yfir á glærum hvernig kennsluyfirvinnan reiknast og hvað hún raunverulega þýðir þær 18 vikur sem vinnumatið nær yfir. Stundum þykir Haraldi tölurnar óheyrilegar. Þar kemur þó til góðrar skilvirkni og markvirkni stjórnækisins þar sem stjórnendur geta stýrt fjölda

hópa, fjölda nemenda í hverjum hópi og kennslumagninu um leið. Haraldur er sannfærður um að vinnumat sem stjórnæki sé vannýtt stjórnæki sem slíkt í skólunum. Hann gefur sér tíma til að bera saman á milli ára, rýnir í tölurnar til að reyna að draga úr útgjöldum en einnig til stefnumótunar, eins og til dæmis fyrir starfsmannastefnu skólans. Óheyrilega mikil vinna er einfaldlega óheilbrigð að hans mati og með vinnumatinu er hægt að sporna gegn henni.

Þorsteinn hefur setið lengi við stjórnvölinn í sinni stofnun, setið meðal annars í samráðshópi stjórnenda þegar kemur til dæmis að kjaramálum kennara og þekkir því vinnumatið mjög vel. Honum finnst gott að vinna með það og telur framkvæmanleikann og sýnileikann mikinn. Hann lítur á vinnumatið sem launareiknitæki og honum finnst það sanngjarnara en gamla kerfið enda felist í því veruleg launahækkun fyrir kennara. Öll yfirvinna er miklu dýrari núna og í hans skóla tíðkast mikil yfirvinna meðal kennara. Honum finnst hann ekki vera að nota vinnumatið sem raunverulegt stjórnæki. Þó er brotið út af venju þegar meta þarf t.d. vinnu starfsbrautar. Þá á reikniverkið einfaldlega ekki nógu vel við og því var gert sérstakt samkomulag við starfsbrautarkennara. Launasetningin hjá honum er annars mjög flöt eins og hann orðar það og er að mestu bundin við reikniverkið eða sýnidæmin. Hann gerir lítið af því að nýta það svigrúm sem er til staðar innan vinnumatsins. Enda segir hann „...Mér finnst vera lítill vilji hjá kennurum til að fara þessar leiðir og ég vil ekki fara leiðir sem valda óróleika hjá kennarahópnum“.

Þorsteinn var spurður út í jöfnuð stjórnækisins. Hann hefur aðra sýn á þetta viðmið stjórnækisins en hinir stjórnendurnir fjórir.

Já, því gamla fyrirkomulagið var gallað. Við lögðum að jöfnu kennslu í öllum greinum, án tillits til nokkurs. Vinnumatið tekur á því, að einhverju leyti. Þá er ákveðin kennsla metin meiri en önnur. Það er ekkert ójafnræði í því, þá erum við einfaldlega segja: Þú þarft einfaldlega að vinna fleiri klukkutíma til að skila því. Ég hefði í raun viljað ganga lengra á sínum tíma, en ég skil alveg af hverju það var ekki hægt.

Sýnileikinn er mikill að mati Þorsteins en lítið hefur gerst hvað varðar vinnumatið eftir að félagsdómur féll 2016. Honum finnur fyrir litlum áhuga á vinnumatinu innanhúss, enda ítrekar hann að honum finnist hugsunin á bak við það góð, „við megum ekki gleyma því að þetta kerfi skilaði töluverðum kjarabótum fyrir alla kennara á sínum tíma.“

## **6.2 Heildarmat stjórnenda á vinnumati og markmiðum þess**

Nú var lagt upp með það í upphafi að markmið vinnumatsins væri, eins og það var orðað, að reyna að ná fyllri og sundurgreindari mynd af vinnu framhaldsskólakennara við kennslu og

námsmat en gildandi ákvæði kjarasamninga leyfa. Finnst þeim skólameisturum sem hér er rætt við það hafa tekist?

Svo virðist ekki vera. Gallarnir eru einfaldlega fleiri en kostir að þeirra mati. Eða eins og Jörundur orðaði það, þá væri „þessi mínútutalning absúrd og þekkist óvígða annarsstaðar hjá launþegum“. Ingi Björn tekur undir þetta og segir greiningu á vinnutímanum hafa mistekist.

Þegar upphaflegu drögin komu fram kom eðlilega mikill munur á álagi í t.d. íslensku og íþróttum. Vinnumatíð átti auðvitað að sýna fram á það, en við tók mikil barátta íþróttakennara sem fannst að sér vegið. Með mikilli baráttu fengu þeir í gegn að sett var gólf á alla áfanga þannig að alls staðar var reiknað með 17 nemendum hið minnsta og lágmarksútkoma tímamælinga var tryggð. Með þessum gjörningi tel ég að vinnumatíð hafi strax orðið ónýtt, það sem það átti að mæla var ekki lengur til staðar.

Ingi Björn er sannfærður um að þetta hafi komið í veg fyrir upphaflegt markmið vinnumatsins og gert þetta tæki nánast marklaust. Þetta þýði einfaldlega að vinnumatíð virki ekki í báðar áttir og geti gert skólunum erfitt fyrir rekstrarlega.

Sú sátt sem var innan flestra skólanna, þ.e. að í ákveðnum greinum væri vinnuálag meira en í öðrum (og menn voru mjög meðvitaðir um hvaða námsgreinar þetta voru), þá var nú skyndilega komin upp sú staða að ákveðinn hópur kennara gat fengið það í gegn að alls konar girðingar voru settar. Þar með gekk dæmið ekki upp. Í dag er þetta orðið algjör baunatalning að mínu mati, og (...) þetta gólf með 17 nemendum gerir okkar skóla mjög erfitt fyrir. Bekkir hér eru almennt ekki stórir vegna húsnæðismála og þegar nemendur fá ákveðið val þá geta hópar orðið mun minni en 17. Við þurfum samt að greiða fyrir þann fjölda, sama hvað.

Jörundur tekur undir þetta með lágmarkið á fjölda nemenda og segir að þetta setji líka rekstrarumhverfi fámennra skóla í „óhuggulegan og langvinnan spíral niðurávið sem holar skólann smátt og smátt innan frá þar til þolmörkum er náð og slíkir skólar verða undir náð og miskunn ráðuneytis komnir...einskonar öflug byggðastefna sem enginn græðir á“.

Sigurjón telur að þetta hafi því miður ekki tekist alveg en nú standi til að fara að endurskoða þetta. Þetta sé of niðurnjörvað svona eins og þetta er og vissulega skipt upp í mismunandi þætti og það sé gott fyrir kennara að sjá hvernig vinnunni er skipt. Það sé því miður mjög mismunandi milli hópa kennara hvernig þetta er að meta raunverulegan vinnutíma og enn sé það svo að sumir kennara líti bara á staðna kennslu í kennslustofu sem heildar vinnutímann. Haraldur er sama sinnis og Sigurjón hvað þetta varðar. Hann ítrekar þetta með áhugaleysi kennara á vinnumati og að umræðan sé lítil þrátt fyrir að þörfin sé til staðar, „því margt hefur breyst í skólastarfinu frá því að vinnumatíð var innleitt og t.d. miklu meiri notkun á INNU og öðrum hugbúnaði. Einnig þarf að skoða áhrif COVID-19 á vinnumatíð“.

Þorsteinn fer aðeins mildari orðum um vinnumatið og telur að þetta markmið hafi að einhverju leyti náðst og hafi einnig opnað talsverð tækifæri fyrir skóla að þróa þetta áfram. Eflaust munu margir skólar nýta kerfið eins og það er og breyta litlu en möguleikarnir eru til staðar. Einnig dregur vinnumatið skýrar fram hver er vinnuskylda kennara. Margir kennarar gerðu sér til dæmis ekki grein fyrir því að staðin kennsla er einungis einn þriðji (eða minna) af vinnu við hvern áfanga.

Að lokum voru skólastjórnendur spurðir hvort að væntingar um að hagur bæði skóla og kennara hefðu orðið að veruleika og hvort skólaþróun nýju laganna hefði orðið auðveldari innan skólanna til að mæta margvíslegum þörfum nemenda.

Væntingar rættust. Um það eru skólastjórnendur sammála og nefna skýr dæmi um birtingarmynd þess. Kennarar fengu verulegar kjarabætur og vinnumatið er gott reikniverk til að meta álag í starfi. Hagur kennara batnaði því og laun hækkuðu. En hvort að fjárveitingar hafi fylgt eru skiptar skoðanir um og enn frekar þegar kemur að því að ræða hvort að það sé samasemmerki við meira fjármagn og skólaþróun. Í það minnsta er ekki hægt að finna samhljóm meðal skólastjórnenda hvað þetta varðar. Eða eins og Jörundur orðar það:

Skólaþróun á sér akkúrat stað fjarri kjarabætur og tosi um aukatíma hér og aukatíma þar. Þeir skólar þar sem skipting peningalegra verðmæta og launabætur yfirsýggir umræðu eiga bágt með alla skólaþróunarmætti. Ef engu má breyta í skólastarfi án þess að spurt sé hvað fæ ég fyrir það skilar sér í kyrrstöðu og þrasi um lítilsverða hluti út frá skólaþróun.

Haraldur kemur einnig inn á þetta. Hann segir að vinnumatið hafi lítil áhrif haft á skólaþróun og það er miður, að hans mati. Vinnumatið mæti ekki margvíslegum þörfum nemenda nema aukið fjárframlag komi með til að tryggja greiðslur vegna aukinna vinnu kennara og það hefur ekki skilað sér. Að mati Inga Björns þýddi þetta einfaldlega erfiðari rekstur fyrir skólana og bendir á að kjarabæturnar skiluðu sér ekki til allra kennara. Þetta komi sér til dæmis illa við marga kennara hjá sér af því að þeir kenna mörgum bekkjum með sama prógramm. Vissulega er það minni vinna í undirbúningi, en mjög algengt er að hver kennari fái skerðingu upp á 25 – 30 tíma á önn.

Varðandi skólaþróun sem fylgja átti nýju lögunum þá er Ingi Björn tvístíga. Lögin um framhaldsskóla frá árinu 2008 voru að því leyti opin og veittu skólum tækifæri til að semja nýja námskrá. Hjá honum er enn verið að glíma við hugmyndafræðina varðandi útreikninga á einingafjölda og er nokkuð ströng vinna framundan hvað þetta varðar því að umframeiningar til stúdentsprófs fást einfaldlega ekki greiddar miðað við reiknilíkan ráðuneytisins.

Sú breyting ein og sér átti að kollvarpa öllu sem fyrir var, þ.e. nú átti að einblína á álag á nemendum, hvað þyrftu þeir langan undirbúningstíma fyrir hverja kennslustund etc. Hér hefur þetta að mjög litlu leyti verið gert. Því er að mínu mati einingafjöldinn í ákveðnum greinum mun minni en sem segir til um vinnuframlag nemandans. Og það er þessi barátta sem ég hef staðið í.

Sigurjón tekur undir þetta varðandi skólaþróunina. Fjármagn hafi ekki fylgt skólum til að uppfylla niðurstöðu Félagsdóms og, eins og áður hefur komið fram, mjög misjafnt hvernig því hefur verið mætt. Hann segist ekki hafa getað fundið fjármagn í fjárveitingum til skólans til þess að framfylgja niðurstöðu dómsins:

Við hefðum vissulega átt að gera betur í þessu efni en óljóst hvar það væri best. Ég vil sjá að ef tímar eru settir í þetta þá nýtist þeir í þau störf en ekki sem einhver uppbót (sposla) á launin en ekkert starf sem fylgir. Spurning hvort þetta eigi ekki að koma inn í stofnanasamningana og þar verði vettvangur fyrir skólaþróunina.

Þorsteinn tekur undir þetta að mestu. Að hans mati opnaðist mjög mikið fyrir skólaþróun með lögunum um framhaldsskóla frá árinu 2008. Þar er skólum veitt afar mikið svigrúm til að þróa sína sérstöðu. Einnig gerir vinnumatið skólum kleift að fara mismunandi leiðir varðandi námsmat og útfærslu áfanga. Það auðveldar skólum að mæta þörfum nemenda. Þar skipta lögin um framhaldsskóla frá 2008 þó meira máli heldur en vinnumatið sem slíkt. Hagur skóla hefur almennt batnað með betri fjárveitingum. Vinnumatið var klárlega útgjaldaauki fyrir skólana en fjárveitingar hafa fylgt. En þetta undirstrikar að hans mati að skólaþróun er mikið erfiðari ef fjárveitingar eru mjög naumar. Skólar reyni frekar að halda sjó ef erfitt er að ná endum saman.



## 7 Umræður

Vinnumatið fellur að mestu vel að viðmiðum og víddum stjórnækisins efnahagslegt regluverk samkvæmt kenningum Salamons. Öll viðmiðin fimm verða ígrunduð en eins og áður hefur komið fram þá skipta gjarnan þrjú fyrstu viðmiðin, þ.e. markvirkni, skilvirkni og jöfnuður, mestu máli þegar verið er að nota stjórnækni og meta áhrif þess. Einnig verður lagt mat á víddir viðmiðanna fimm enda leggur Salamon (2002a) áherslu á mikilvægi þeirra þegar verið er að meta hvernig viðkomandi stjórnækni hefur nýst í ákveðnum verkefnum hverju sinni. Þetta er, eins og fyrr segir, metið út frá áhrifum víddanna, þ.e. mikil, miðlungs eða lítil, allt eftir því hve mikil áhrifin eru.

Skoðum fyrst viðmiðin fimm. Markvirkni segir til um að hvaða marki starfsemin nái tilætluðum árangri (Salamon, 2002a). Vinnumatinu er ætlað að skilgreina og reikna vinnuframlag framhaldsskólakennara. Þetta er undirstaða kjarasamnings framhaldsskólakennara frá árinu 2014 og er óhætt að segja að því markmiði sé náð. Um þetta eru viðmælendur nokkuð sammála þó að þeir geri ákveðinn fyrirvara við skilning á markvirkni vinnumatsins.

Skilvirkni segir til um árangur miðað við kostnað (Salamon, 2002a). Að mati viðmælenda þessarar rannsóknar er kjarabót kennara óumdeilanleg og hefur henni að mestu leyti verið mætt af hinu opinbera. Þarna er þó dulinn kostnaður hverju sinni og að mörgu leyti ófyrirsjáanlegur. Hann getur til dæmis tengst svokölluðum aldurstengdum afslætti framhaldsskólakennara eða skilgreiningu á lágmarksfjölda nemenda í hóp og þessum tveimur þáttum er erfitt að gera ráð fyrir í áætlunum frá ári til árs, jafnvel annar til annar.

Í stuttu máli sagt þá á jöfnuður stjórnækja að sjá til þess að gæðum sé jafnt dreift (Salamon, 2002a). Því virðist ekki vera fyrir að fara í vinnumati framhaldsskólakennara enda kemur í ljós að í raun er ekki gert ráð fyrir því. Vinnumatið er mælitæki og í því eru einfaldlega breytur sem hafa áhrif á vinnumagn og þar með gæðin og var á sínum tíma lögð áhersla á að þeim væri ekki dreift jafnt, eins og það er orðað, heldur eftir vinnuframlagi hvers og eins. Þetta var ein helsta breytingin sem vinnumatið hafði í för með sér á sínum tíma og þrátt fyrir að framhaldsskólakennarar hafi óttast þetta viðmið í upphafi þá hefur hún sem slík, meðal annars samkvæmt viðmælendum rannsóknarinnar, ekki verið þrætuepli né verið tilefni til frekari umræðu meðal framhaldsskólakennara.

Framkvæmanleiki segir til um að hve miklu leyti hið opinbera getur stýrt verkefninu (Salamon, 2002a). Vinnumatið er að því leyttinu til háð kjarasamningi sem hið opinbera hefur beina aðkomu að, það er bæði viðsemjandi við samningaborðið og greiðandi þess í gegnum fjárframlög til framhaldsskólanna. Einnig er hið opinbera framkvæmdaraðili stjórnækisins. Þarna verður þó að taka með í reikninginn að vinnumatið er í raun stjórnækni tveggja hagsmunaaðila, þ.e. KÍ, fyrir hönd framhaldsskólakennara, og ríkisins og má segja að kennarar sjálfir auk KÍ séu nokkurs konar eftirlitsaðili með stjórnækkinu. Það er því ekki þannig, miðað við reynslu skólastjórnenda, að það sé hægt að beita því af frjálsri vild. Ef eitthvað er þá eru viðmælendur rannsóknarinnar sammála um að binding stjórnækisins sé full mikil og á skjön við það sem upp var lagt með í aðdraganda þess. Enda er lögmæti vinnumatsins sem stjórnækis óumdeilanlegt, það er gert á grundvelli laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 og kjarasamningi FE og KÍ frá árinu 2014, sjá.

**Tafla 5 Viðmið stjórnækisins vinnumat framhaldsskólakennara**

Viðmið	Markvirkni	Skilvirkni	Jöfnuður	Framkvæmanleiki	Lögmæti
	Mikil	Mikil	Lítill	Meðallagi	Mikil

Eins og áður hefur komið fram þá er eðli efnahagslegs regluverks út frá víddum þess, samkvæmt skilgreiningu Salamons (2002b), að þvingun þeirra er mikil, sjálfvirknin er lítill og bein afskipti og sýnileiki eru í meðallagi. Þvingun mælir hvort stjórnækkið hafi áhrif á hegðun einstaklinga. Óhætt er að segja að þvingun stjórnækisins sé mikið. Allt kjaraumhverfi framhaldsskólakennara er bundið í vinnumatið og gildir fyrir alla þá sem starfa við kennslu á framhaldsskólastigi. Engin undankomuleið er til þó sveigjanleiki innan þess sé einhver að mati stjórnenda. Það er því ekki val um hvort unnið sé eftir vinnumatinu eða ekki og því má draga þá ályktun að vinnumatið sé þvingandi stjórnækni og undir þetta taka skólastjórnendur.

Bein afskipti mæla samkvæmt Salamon (2002b) aðkomu stjórnvalds að framkvæmd verkefnis. Vinnumatið er hluti af kjarasamningi sem tveir aðilar skrifa undir, þ.e. ríkið og KÍ fyrir hönd framhaldsskólakennara. Eins og áður hefur komið fram þá er ríkið borgunaraðili og framkvæmdaraðili, skólameistarar starfa sem nokkurs konar umboðsaðili ríkisvalds í útfærslu á framkvæmd vinnumats þannig að bein afskipti ríkisins eru nokkuð mikil. Hlutur KÍ, fyrir hönd framhaldsskólakennarakennara, er einnig óumdeilanlegur, sem framkvæmdaraðili við samningarborðið og eftirlitsaðili í rauntíma.

Að síðustu þá mælir sjálfvirkni hvort stjórnækið nýti þá innviði sem fyrir voru eða hvort hanna þurfi nýja. Vinnumatið, eins og komið hefur fram, var sérstaklega hannað til að mæta markmiðum kjarasamnings ríkisins og KÍ frá árinu 2014 og því er ljóst að sjálfvirknin er lítil. Sýnileiki mælir hvort stjórnækið sé sýnilegt í opinberum skjölum. Fyrst og fremst er þar átt við í fjárlögum og fjárlagagerð. Vinnumatið má vissulega finna á vef Kennarasambands Íslands og er það því opinbert skjal en það er hvergi skilgreint í fjárlögum né er það hluti af ársreikningi eða áætlanagerð skólanna og því má draga þá ályktun að vinnumatið sé ekki sýnilegt.

**Tafla 6 Víddir stjórnækisins vinnumat framhaldsskólakennara**

Þvingun	Bein afskipti	Sjálfvirkni	Sýnileiki
Mikil	Mikil	Lítill	Lítill

Ef helstu niðurstöður eru dregnar saman þá er ljóst að hið efnahagslega regluverk, sem vinnumat framhaldsskólanna, er að virka. Auðvelt er að para víddir þess og viðmið við fræðin, sbr. skilgreiningu Salamons frá 2002 og má segja að passi vel við öll atriði sem skilgreind voru í upphafi rannsóknarinnar, sjá töflu 3 á bls. 27. Viðmiðin eru skýr. Einhver frávík eru þó frá skilgreiningum Salamons (2002), líkt og tafla 5 sýnir. Samspil sjálfvirkni og jöfnuðar er til dæmis ekki fyrir hendi enda vinnumatið ekki hannað til að stuðla að jöfnuði heldur þvert á móti heldur búið til til að mæla vinnuframlag kennara út frá mismunandi forsendum og því aldrei raunverulegt markmið þess að stuðla að jöfnuði. Sama má segja um áhrif víddanna bein afskipti og sjálfvirkni á skilvirkni vinnumatsins, því það er ófyrirsjáanleiki í vinnumatinu og vegna mikillar bindingar þá getur verið erfitt fyrir stjórnendur að beita því sem stjórnæki, hvort sem það er til áætlunargerðar eða kostnaðargreiningar. Þegar víddirnar eru skoðaðar er ljóst að sýnileiki stjórnækisins er til dæmis mikill innan kerfisins, þ.e. í kjarnanum en minna, ef nokkuð, út á við enda er það hvergi í umræðunni, hvorki hinni opinberu né meðal kennara. Þvingunin er mikil enda er hið efnahagslega regluverk, þ.e. vinnumatið, bundið í kjarasamning. Bein afskipti ríkisins eru lítil, það eru umboðsmenn þess (í þessu tilviki skólameistarar) sem vinna með það frá degi til dags en KÍ kemur að því sem einhvers konar eftirlitsaðili. Sjálfvirkni þess er lítil enda forritið eða reikniverkið nýtt og því sérstaklega hannað fyrir þessa vinnu.

Þegar horft er til þeirra stjórnunarlegu áskoranna sem fylgja efnahagslegu regluverki (Salamon 2002b) þá er ljóst að það er samhljómur á milli þeirra og reynslu og upplifun

skólastjórnendanna fimm. Að þeirra mati er mikilvægt að samræmi sé tryggt í framkvæmd, að stjórnstækinu sé beitt með fyrirsjáanlegum hætti og gætt sé að gagnsæi í framkvæmd og án óhóflegra undantekninga, enda getur verið erfitt að framfylgja efnahagslegu regluverki því erfitt getur verið að gæta þess að allir lúti sömu reglu en um leið taka tillit til aðstæðna. Enda virðast skólastjórnendur hafa lítið svigrúm til þess að beita ólíkum leiðtogastílum í tengslum við vinnumatið. Þeirra er að fylgja eftir reikniverki og sýnidæmum þess en sveigjanleiki þess er minni en vonir stóðu til.

Eins og komið hefur fram þá verður efnahagslegt regluverk að vera nauðsynlegt þannig að ekkert annað komi í stað þess (Salamon 2002b) og af hugmyndum fulltrúa í verkefnisstjórn og upplifun þeirra af kjaraumhverfi framhaldsskólakennara á sínum tíma var ljóst að þörfin á vinnumatinu var mikil. Að mati þeirra gat fátt annað komið í stað þess og báðir fulltrúarnir leggja á það áherslu enn þann dag í dag, þrátt fyrir annmarka þess. Þeir telja nauðsynlegt að því sé framfylgt út frá ströngustu skilgreiningum þess enda sé það grunnforsenda kjaraumhverfis framhaldsskólakennara.

Hvað varðar kenningar um leiðtogagerðir þá er mikilvægt að taka tillit til aðstæðna hverju sinni. Samkvæmt kennismiðum þá getur starfsmenning og starfsandi líka mótað og/eða skapað stjórnanda. Það kallast til dæmis á við ólíka nálgun skólastjórnenda að innleiðingu vinnumatsins. Það má að líkindum ráða að vinnumatið sjálft sé dæmi um reikniverk eða mælitæki sem kallist á við kenningar um örstjórnun og/eða hefðbundna nálgun stjórnunar, enda hver mínúta með nemanda mæld og hver klukkustund í kennslu mæld út frá fjölda nemenda og fjölda hópa. Ritgerð þessi gefur ekki til kynna hvernig hægt sé að bregðast við því en aftur vakna spurningar hvort betur mætti kanna almennt hvað það er í raun sem hefur áhrif á leiðtogagerð stjórnenda og aðstæður hans til að stjórna hverju sinni.

## 8 Lokaorð

Við vinnslu þessarar rannsóknar hefur ljósi verið varpað á vinnumat framhaldsskólakennara úr kjarasamningi KÍ og FF frá árinu 2014 sem stjórnþæki skólastjórnenda í rekstri framhaldsskólanna. Niðurstöður benda til þess að vinnumat sé eiginlegt stjórnþæki sem falli vel að skilgreiningum Salamons um viðmið og víddir stjórnþækisins efnahagslegt regluverk. Vinnumatið sækir lögmæti sitt í lögbundinn kjarasamning, skilvirkni þess er góð og þrátt fyrir að það sé nánast ósýnilegt í allri kjaraumræðu á Íslandi þekkir hver framhaldsskólakennari á Íslandi það vel. Niðurstöður benda einnig til þess að þrátt fyrir að stjórnþækið virki vel hafi mistekist að uppfræða kennara um tilgang vinnumats og helstu markmið þess. Bent var á að þekkingu stjórnenda væri einnig ábótavant og gera þurfi sérstakt átak til vinna að framþróun vinnumatsins svo að vel fari til framtíðar. Vísendingar eru einnig um að innleiðing vinnumatsins hafi ekki gengið sem skyldi. Það er ekki óumdeilt meðal kennara en spurningar hafa vaknað um hvað hefði betur mátt fara og hvort betra traust hefði getað myndast fyrir í ferlinu ef samtali milli kennara og skólastjórnenda hefði verið nægilega tryggt.

Að lokum er vert að staldra við ólíkan hug viðmælenda til þess hversu vel hafi tekist til við að efla skólastarfið, líkt og skilgreint var í kjarasamningi. Þar kalla skólameistarar eftir meira fjármagni og meiri sál í samtalið enda megi kjarabrásk ekki einkenna skólaþróun. Það er því brýnt að kafa jafnvel enn dýpra í markmið vinnumats og skólastarfs undanfarin ár. Hver ber til dæmis ábyrgð á þekkingu framhaldsskólakennara á launaútreikningi og eiginlegu kjaraumhverfi þeirra? Hver ber ábyrgð á þeirri þenslu sem vinnumat býr til í kringum fullt starfsgildi og yfirvinnu kennara? Veit Mennta- og menningarmálaráðuneytið af þeirri óvissu sem fylgir vinnumatinu í rekstri framhaldsskólanna og hversu dýrt það er í raun og veru? Og hvernig er hægt að tryggja að fjárheimildir gangi í takt við þarfir skólanna? Enn fremur beinast spjótin að þeirri spurningu hvort að það sé allt í lagi að vinnumatið hafi í för með sér ójöfnuð þegar kemur að því að meta vinnu kennara. Kennara sem kenna jafnmarga hópa, eru með sama fjölda þensúma, með sama menntunarbakgrunn og svipaða starfsreynslu? Til þess að leita svara við spurningum sem þessum þarf mögulega frekari rannsókna við en það verður að bíða betri tíma.



## 9 Heimildir

- Anna Helga Jónsdóttir og Sigrún Helga Lund. (2015). *Tölfræði frá grunni*. Reykjavík; Háskólaútgáfan.
- Anna María Gunnarsdóttir. (2019). Stefnumótun um starfsþróun framhaldsskólakennara „kennarar geta sízt allra, menntað sig til starfs í eitt skipti fyrir öll“. Óútgefin meistararitgerð við Háskóla Íslands. Sótt af <https://skemman.is/bitstream/1946/34538/1/M.Ed.%202019%20Anna%20Mar%C3%ADa%20Gunnarsd%C3%B3ttir.pdf>
- Antonakis, J. og House, R.J. (2014, 14. maí). Instrumental Leadership: Measurement and extension of transformational-transactional leadership theory. Í *The Leadership Quarterly*. 25 (2), bls. 746-769.
- Armstrong, M og Taylor, S. (2014). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. 13. útgáfa, London: Kogan Page Limited.
- Árný Helga Reynisdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2013). Fleiri vindar blása – Viðhorf reyndra framhaldsskólakennara til breytinga í skólastarfi 1986-2012. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. Sótt af <http://netla.hi.is/greinar/2013/ryn/006.pdf>
- Bass, B. og Bass, R. (2008). *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Application*. New York: Simon & Schuster.
- Cresswell, J. W. (2007). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. California: Thousand Oaks.
- Drög að niðurstöðum*. (2012). Skýrsla starfshóps ummálefni framhaldsskólans, gefin út í apríl af Mennta og menningarmálaráðherra og Kennarasambandi Íslands, Reykjavík.
- Endurmat á störfum kennara*. 1985. Nefndarálit birt í febrúar. Reykjavík: Hið íslenska kennarafélag.
- Eypór Þórðarson. (1985, 9. maí). „Um vinnutíma kennara“. *Morgunblaðið*. Lesendabréf til Velvakanda
- Framhaldsskólar*. (2021). Umfjöllun á vef mennta og menningarmálaráðuneytis um málefnið ráðuneytis. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=818d0519-3c9b-11e8-9427-005056bc4d74>
- John, P. (2013). „All Tools are Informational Now: How information and persuasion define the tools of government. Í *Policy and Politics*. 41(4), bls. 605-620.
- Kennarasamband Íslands. (2015, 25. ágúst). „Ályktun kennara í Menntaskólanum í Reykjavík“. <https://www.ki.is/um-ki/utgafa/frettir-og-pistlar/frettir/2015/alyktun-kennara-i-menntaskolanum-i-reykjavik/>

- Kennarasamband Íslands. (2016, 17. október). „Niðurstöður skoðanakönnunar um vinnumat í framhaldsskólum.“ <https://www.ki.is/um-ki/utgafa/frettir-og-pistlar/frettir/2016/nidurstodur-skodanakonnunar-um-vinnumat-i-framhaldsskolum/>
- Kennarasamband Íslands. (2021, 31. mars) Samkomulag um breytingar og framlengingu á kjarasamningi aðila. <https://www.ki.is/media/0w1bupjo/samningurki-snr-mars2021.pdf>
- Kjarasamningur Kennarasambands Íslands og fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs. (2014). [https://www.ki.is/media/rm3birap/ff\\_kjarasamningur\\_i\\_gildi\\_fra\\_010314\\_ritstyrdur\\_kjarasamningstexti.pdf](https://www.ki.is/media/rm3birap/ff_kjarasamningur_i_gildi_fra_010314_ritstyrdur_kjarasamningstexti.pdf)
- Könnun meðal framhaldsskólakennara um vinnumat.* 2016. Lögð fyrir í september 2016 og gerð af Rannsókn og þróunarmiðstöð Akureyrar. [https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/konnun\\_ff\\_skyrsla.pdf](https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/konnun_ff_skyrsla.pdf)
- Lamb, L. F., og McKee, K. B. (2004). *Applied Public Relations: Cases in Stakeholder Management*. New Jersey: Routledge CRC Press.
- Le Grand, J, Propper, C. og Smith, S. (2008). *The Economics of Social Problems*. New York: Palgrave Macmillian.
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.
- Lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólustjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 95/2019.
- Lög um menntun kennara nr. 16/1947.
- Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu nr. 22/1946
- May, P. J. (2002). Social Regulation. Í Lester M. Salamon, ritstjóri, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (bls. 156-185). New York: Oxford University Press.
- McGregor, D. (2006). *The Human Side of the Enterprise*. Annotated Edition. New York: McGraw Hill.
- Menntamálastofnun. (2021). Listi yfir framhaldsskóla. Sótt þann 8. apríl af <https://mms.is/listi-yfir-skola>
- Powell, R. R. (2006). Evaluation Research: An Overview. Í *Library Trends - Research Methods*, Lynda M. Baker (ritstj.), 55 (1). Chicago: University of Illinois.
- Salamon, L., M. (2002a). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Í Lester M. Salamon (ritstj.) *Tools of Government – A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Salamon, L., M. (2002b). Economic Regulation. Í L. Salamon (ritstj.) *Tools of Government – A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.



- Sigurlína Davíðsdóttir. (2013) Þjónustumat sem rannsóknaraðferð. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (511 – 521). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Simkins, T. (2005). Leadership in Education. What works or What makes sense? Í *Educational Management Administration & Leadership*, 33 (1), bls. 9-26. London: Sage Publications.
- Verkefnisstjórn um vinnumat framhaldsskólakennara (2015, 20. mars) *Skýrsla verkefnisstjórnar um undirbúning nýs vinnumats fyrir framhaldsskólakennara. Framsetning sýnidæma og reikniverks með skýringum*. Í Kjarasamningur Kennarasambands Íslands og fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs bls. 91-101, [https://www.ki.is/media/rm3birap/ff\\_kjarasamningur\\_i\\_gildi\\_fra\\_010314\\_ritstyrdur\\_kjarasamningstexti.pdf](https://www.ki.is/media/rm3birap/ff_kjarasamningur_i_gildi_fra_010314_ritstyrdur_kjarasamningstexti.pdf)
- „Spennit og sátt við nýjan kjarasamning.“ (2014, 4. apríl). Birt á vefsíðu RÚV, <https://www.ruv.is/frett/spennt-og-satt-med-nyjan-kjarasamning>
- Svar Mennta og menningarmálaráðherra, Lilju D Alfreðsdóttur, við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um kjarasamninga framhaldsskólakennara. (2018, 6. apríl). Birt á vef Alþingis, <https://www.althingi.is/altext/148/s/0705.html>
- Sýnidæmi vinnumats*. (2017, 16. desember). Sýnidæmi verkefnastjórnar af vefsíðu Kennarasambands Íslands, [http://www.ki.is/media/oxlnsyqv/ff\\_synidaemi\\_i\\_gildi\\_fra\\_voronn\\_2017\\_a\\_vef\\_040119.pdf](http://www.ki.is/media/oxlnsyqv/ff_synidaemi_i_gildi_fra_voronn_2017_a_vef_040119.pdf)
- Taylor, S., Bogdan, R. og DeVault, M. (2016). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource*. 4. útgáfa. New York: John Wiley & Sons.
- Theory X and Theory Y. Understanding People's Motivations*. (2018). Sótt þann 10. desember af síðunni Team Management Training, [https://www.mindtools.com/pages/article/newLDR\\_74.htm](https://www.mindtools.com/pages/article/newLDR_74.htm)
- Tímabærar breytingar á kennarastarfinu. (2007). Frétt á *Visir.is* frá 26. nóvember, <https://www.visir.is/g/200771126098/timabaerar-breytingar-a-kennaramenntun>
- Undirbúningur að nýju vinnumati hafinn*. 2014. Birt þann 13. maí á vefsíðu Kennarasambands Íslands, <https://www.ki.is/um-ki/utgafa/frettir-og-pistlar/pistlar/2014/undirbuningur-vinnumats/>
- Undirbúningur vinnumats*. (2014, 7. október) Birt á vefsíðu Kennarasambands Íslands, <https://www.ki.is/um-ki/utgafa/frettir-og-pistlar/pistlar/2014/undirbuningur-vinnumats/>
- Vinnuálagsskönnun*. (1985). Skýrsla nefndar á vegum BK um niðurstöður könnunar um vinnulag framhaldsskólakennara dagana 24. nóvember til 3. desember 1984. Ljósrit unnið af BK, Bandalagi kennarafélaganna.

