

Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála

Úttektarskýrsla um stjórnarhætti

NÁM ER VINNANDI VEGUR

2011-2014

Apríl 2015

Unnið fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið

Höfundar:
Gestur Páll Reynisson
Ómar H. Kristmundsson
Egill Þórarinsson
Apríl 2015

Útgefandi:
Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála
Háskóla Íslands
Sæmundargötu 2
101 Reykjavík
Sími: 525-5454
Netfang: stjornsyslaogstjornmal@hi.is
Veffang: www.stjornsyslustofnun.is
Textavinnsla og umbrot: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála

© 2015 Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála

ISBN 978-9935-9081-1-7

Efnisyfirlit

1	Formáli	4
2	Ábendingar og niðurstöður.....	5
2.1	Hlutverk og störf stýrihóps NVV 2011-2014.....	5
2.2	Formgerð og stjórnarhættir NVV	5
3	Inngangur	7
4	Aðdragandi vinnumarkaðsúrreða: Febrúar – maí 2011	9
4.1	Fulltrúar í stýrihópi NVV	10
5	Hlutverk og störf stýrihóps NVV 2011-2014.....	12
5.1	Bráðaaðgerð haustið 2011: Aukinn aðgangur að námi	12
5.2	Aðgerðir til þriggja ára.....	12
5.3	Tilraunaverkefni í Breiðholti og á Norðvesturlandi	13
5.3.1	Aðdragandi tilraunaverkefna	13
5.3.2	Grundvöllur tilraunaverkefna	14
5.4	Eftir stjórnarskipti.....	15
5.5	Samantekt á ólíkum tímabilum í starfi hópsins	16
6	Formgerð og stjórnarhættir NVV	18
6.1	Starfsreglur og skyldur fulltrúa í stýrihópi	18
6.2	Samsetning stýrihóps.....	19
6.2.1	Ráðherraskipaðir formenn	19
6.2.2	Aðkoma fjármálaráðuneytisins.....	19
6.2.3	Aðkoma Vinnumálastofnunar	20
6.3	Aðkoma aðila vinnumarkaðarins.....	20
6.3.1	Um Fræðslusjóð, tengsl og hæfi fulltrúa stýrihópsins.....	20
6.4	Starfsmenn verkefnisins og aðkoma embættismanna.....	21
6.4.1	Verkefnisstjóri	22
6.5	Faghópur.....	22
6.5.1	Um notkun stýrineta við mótun og framkvæmd stefnu	23
6.6	Frágangur og varðveisla fundargerða.....	26
6.7	Önnur gögn.....	27
6.8	Afgreiðsla öndvegisstyrks og birting ákvörðunar – maí 2013 - september 2014.....	29
6.9	Niðurfelling skólagjalda vegna aðfaranáms í háskóla.....	30
6.10	Hlutverk, umboð og málshraði	31
7	Heimildaskrá	32
8	Viðaukar	34

1 Formáli

Með samningi dags. 4. júlí 2014 milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála, var síðarnefnda aðilanum falið að gera úttekt á stjórnarháttum verkefnisins *Nám er vinnandi vegur*. Í fyrstu grein samningsins er kveðið á um markmið úttektarinnar þar sem eftirfarandi spurningum skyldi svarað:

1. *Hvernig var fyrirkomulag stjórnarháttanna í kringum verkefnið „Nám er vinnandi vegur“ (NVV)?*
2. *Með hvaða hætti var aðkoma embættismanna og annarra starfsmanna þeirra ráðuneyta sem í hlut áttu, þ.e. mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis?*
3. *Hver var aðkoma annarra (utanaðkomandi) aðila að verkefninu?*
4. *Er ástæða til að álykta að fyrirkomulagi stjórnunar verkefnisins hafi verið ábótavant eða hafi mátt vera á annan veg með tilliti til ábyrgðar og fjármögnunar?*

Af hálfu stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála komu Gestur Páll Reynisson, stjórn mála- og stjórnsýslufræðingur og Egill Þórarinsson, skipulagsfræðingur að meginvinnu úttektarinnar, sem fólst í heimildaöflun, framkvæmd viðtala og ritun. Yfirlestur úttektarskýrslunnar var í höndum dr. Ómars H. Kristmundssonar, prófessors í stjórnsýslufræðum við Stjórn málafræðideildar Háskóla Íslands.

Með hliðsjón af ofangreindum markmiðum úttektar telja skýrsluhöfundar að spurningunum hafi verið svarað eftir fremsta megni og ábendingar um það sem betur mætti fara komi þar fram.

Í Reykjavík þann 3. mars 2015

Gestur Páll Reynisson, forstöðumaður

Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála
Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

2 Ábendingar og niðurstöður

2.1 Hlutverk og störf stýrihóps NVV 2011-2014

- Átaksverkefninu *Nám er vinnandi vegur* var ýtt úr vör fyrri hluta árs 2011 og var leitt af sérstökum stýrihópi. Í hópinn voru skipaðir fulltrúar ríkisvaldsins og aðilar vinnu- markaðarins. Ýmsir starfsmenn stjórnarráðsins komu að vinnu hópsins án þess að eiga sæti í honum að undanskildum fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis og fulltrúum velferðarráðuneytis sem tóku sæti sumarið 2013.
- Hlutverk stýrihópsins var í upphafi tvíþætt. Í fyrsta lagi að ýta úr vör og hafa umsjón með svokölluðum bráðaaðgerðum og í öðru lagi að framkvæma aðgerðir til þriggja ára. Með tilkomu staðbundinna tilraunaverkefna á Norðvesturlandi og í Breiðholtshverfi Reykjavíkur víkkaði starfssvið hópsins. Miðað við erindisbréf og upphaflegt hlutverk stýrihópsins féllu tilraunaverkefnin illa að upprunalegu hlutverki hans.
- Gróflega má skipta starfstíma stýrihópsins í þrjú tímabil. Fyrsta tímabilið nær frá upphafi starfstímans fram á mitt ár 2012 þar sem bráðaaðgerðir voru í forgrunni. Annað tímabilið spannar frá miðju ári 2012 fram til ríkisstjórnarskipta vorið 2013 þar sem úthlutanir úr þróunarsjóði og tilraunaverkefni voru helstu viðfangsefni. Þriðja og síðasta tímabilið nær frá sumri 2013 til starfsloka stýrihópsins í júlí 2014 þar sem töluverð áherslubreyting verður í starfinu. Þetta tímabil einkenndist af eftirfylgni fyrirbyggjandi verkefna án þess að lagt væri út í ný viðfangsefni, að tilraunaverkefni í Breiðholti undanskildu. Einnig má álykta að á síðastnefnda tímabilinu hafi dregið verulega úr krafti starfsins en síðasta fundargerð stýrihópsins virðist hafa verið rituð um fjórum og hálfum mánuði fyrir skilgreind starfslok.
- Um grundvöll tilraunaverkefnanna gera úttektaraðilar athugasemd við ákvörðun þeirra svæða sem fyrir valinu urðu en undirbúningur og afgreiðsla málsins einkenndist af miklum hraða. Þó ber að hafa þann fyrirvara á að úttektaraðila skorti upplýsingar um aðdraganda málsins. Meðal annars vegna þeirra fundargerða sem ekki bárust ásamt öðrum gögnum sem urðu til í starfi hópsins.

2.2 Formgerð og stjórnarhættir NVV

- Svo virðist sem stýrihópur NVV hafi unnið án vel skilgreindra reglna. Erindisbréf meðlima stýrihópsins voru almennt orðuð án þess að hlutverk hópsins og skyldur meðlima hans væru nægjanlega vel skilgreind. Á þetta reyndi m.a. þegar ákveðið var að fara út í hin staðbundnu tilraunaverkefni.
- Engar starfsreglur voru samdar og settar stýrihópnum allan starfstíma hans. Með hliðsjón af umfangi hlutverks og skyldna sem hópurinn bar ábyrgð á hefði verið æskilegt að slíkar reglur hefðu verið settar.
- Úttektaraðilar gera ekki athugasemd við þá fulltrúa sem skipaðir voru af hálfu ríkisvalds og aðila vinnu- markaðarins. Þó er bent á að æskilegt hefði verið að fulltrúar úr stjórnarsýslu velferðar- og mennta- og menningarmálaráðuneyta hefðu einnig átt fast sæti í stýrihópnum frá upphafi.
- Á meðan hlutverk og aðkoma fulltrúa Vinnu- málastofnunar er óumdeilt, er víkur að hinum svokölluðu bráðagerðum, dró mjög úr erindi þeirra og framlagi þegar áhersla starfsins varð meiri á styrkveitingar og tilraunaverkefni.
- Þegar litið er til úthlutana úr þróunarsjóði kemur fram að tengsl fulltrúa stýrihópsins við styrkhafa voru í nokkrum tilvikum með þeim hætti að spurning um hæfi skýtur upp

kollinum. Þótt engin ástæða sé fyrir hendi að efast um heilindi einstaklinga innan stýrihópsins í störfum sínum fyrir hann eru hæfisreglur stjórnsýslulaga skýrar og því hefði verið eðlilegra að viðkomandi einstaklingar fengju álit lögfræðinga á því hvort um væri að ræða hugsanlegt vanhæfi.

- Í viðtölum úttektaraðila kom m.a. fram að sumir einstaklingar upplifðu vissa togstreitu og samskiptavanda á milli stýrihópsins og starfsmanna ráðuneyta en einnig á milli ráðuneytanna tveggja. Umrædd upplifun virðist hafa verið gagnkvæm.
- Sú ákvörðun ráðamanna að skipa þverfaglegan stýrihóp yfir verkefnin var að mati úttektaraðila rétt. Með beinni aðkomu starfsmanna ráðuneyta að starfi stýrihópsins má ætla að skilvirkni hans hefði aukist, auk þess sem slíkt hefði mögulega dregið úr áðurnefndri togstreitu.
- Notkun stýrineta við mótun og innleiðingu stefnu felur í sér margvíslegar áskoranir. Til þess að takast á við þær er æskilegt að fyrir liggi vel skilgreint hlutverk, umboð og ábyrgð þeirra aðila sem í netinu eru auk þess sem það þarf að ríkja gagnkvæmt traust á milli samstarfsaðila.
- Í viðtölum við þátttakendur í starfi stýrihópsins komu fram þau sjónarmið að skort hefði greinargott yfirlit yfir fjármál í tengslum við starfið.
- Hluti fundargerða stýrihóps frá árunum 2011 og 2012 var ekki vistaður á viðunandi hátt í skjalakerfi viðkomandi ráðuneyta. Auk þess var frágangi fundargerða á sama tíma verulega ábótavant. Ritun og vistun fundargerða tók framförum þegar sérstakur verkefnisstjóri þróunarsjóðs tók við ritun þeirra og aftur um sumarið 2013 þegar nýr formaður var skipaður.
- Sömu sögu er að segja um fundar- og vinnugögn sem varpað geta ljósi á ákvarðanir stýrihópsins. Í meirihluta tilvika fundust umrædd gögn ekki þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir úttektaraðila.
- Afgreiðsla öndvegisstyrks, sem auglýstur var vorið 2013, einkenndist af óhóflegum drætti á ákvörðun auk þess sem svo virðist sem birting ákvörðunar hafi misfarist. Þetta leiddi m.a. annars af sér ákveðinn misskilning við umræður um fjárlög 2015.

3 Inngangur

Við úttektir á stjórnarháttum hvers kyns skipulagsheilda eins og t.d. fyrirtækja, stofnana, nefnda, ráða og í þessu tilfalli stýrihóps, eru vissar tegundir gagna nauðsynlegar svo takist að ná fram heildarsýn á stjórnarhætti og ákvarðanir. Í tilviki stjórnarháttar verkefnisins *Nám er vinnandi vegur* og annarra verkefna sem hinn sérstaki stýrihópur fór fyrir, voru eftirfarandi gögn og heimildir nauðsynlegar úttektaraðilum:

1. Fundargerðir stýrihópsins.
2. Önnur gögn um starf stýrihópsins, t.d. erindisbréf og starfsreglur.
3. Minnisblöð og önnur vinnugögn sem varpað geta ljósi á ákvarðanir.
4. Skýrslur og aðrar samantektir frá ráðuneytum og öðrum aðilum sem haft hafa til umfjöllunar verksvið hópsins.
5. Viðtöl við útvalda meðlimi stýrihópsins.
6. Umfjöllun fjölmiðla.

Við úttektarvinnu á stjórnarháttum er grundvallaratriði að skráðar hafi verið fundargerðir svo úttektaraðilar fái nauðsynlega yfirsýn jafnt sem innsæi í starfshætti tiltekinnar skipulagsheildar. Í tilfalli stýrihóps NVV var skráningu og varðveislu fundargerða stórlega ábótavant. Eins og nánar er tilgreint í kafla 6.6 áætla úttektaraðilar að um þriðjung fundargerða vanti í skjalageymslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Í einhverjum tilfellum tókst úttektaraðila að afla fundargerða frá meðlimum stýrihópsins en þrátt fyrir það vantar enn áðurnefndan fjölda fundargerða. Sömu sögu er að segja um minnisblöð og önnur fundargögn sem varpað geta ljósi á ákvarðanir. Úttektaraðilar hafa aðeins fengið hluta af gögnum þrátt fyrir ítrekaða leit af hálfu starfsmanna mennta- menningarmálaráðuneytisins. Til þess að bregðast við þessu lögðu úttektaraðilar meiri áherslu á viðtöl við aðila sem tengdust úttektarefninu, en framkvæmd viðtala með tilheyrandi undirbúningi er bæði tímafrek og kostnaðarsöm.

Eins og fram kemur í formála byggðist umrædd vinna á samningi á milli Stofnunar stjórnsýslufræða og mennta- og menningarmálaráðuneytisins en verklok úttektarskýrslu voru upphaflega áætluð í árslok 2014. Töluverðar tafir hafa þó orðið á skilum og kemur þar tvennt til. Þótt dagsetning samningsins sé tilgreind 4. júlí átti endanleg undirritun og staðfesting samningsins sér ekki stað fyrr en um miðjan ágústmánuð vegna sumarleyfa. Þar sem upphafleg áætlun gerði ráð fyrir að vinna af hálfu úttektaraðila hæfist þá um sumarið hafði þetta áhrif til töluverðrar seinkunar þar sem annir vegna starfsemi stofnunarinnar á haustmíssi voru hafnar. Áðurnefndur misbrestur á vistun gagna, sér í lagi fundargerða stýrihópsins, gerði það að verkum að úttektaraðili þurfti í mun meira mæli en áætlað var að treysta á viðtöl við tengda aðila auk annarrar gagnaöflunar.

Viðmælendurnir voru:

Elías Jón Guðjónsson

Gissur Pétursson

Gylfi Arnbjörnsson

Halldór Árnason

Halldór Grönvold

Hjálmar Árnason

Hrafnhildur Tómasdóttir

Kristján Ásmundsson

Óskar Dýrmundur Ólafsson

Runólfur Ágústsson

Stefán Stefánsson

Pórdís Guðmundsdóttir

Gagnalestur og önnur heimildaöflun hófst í lok ágústmánaðar og stóð yfir fram yfir áramót. Ritun hófst í nóvembermánuði og stóð fram undir miðjan febrúar. Frá desembermánuði hafa úttektaraðilar notið ráðgjafar og yfirlstrar sérfræðinga á sviði stjórnsýslu, stjórnunar og úttekta, fyrst og fremst meðal akademískra starfsmanna Stjórnmálafræðideildar Háskóla Íslands. Er þeim þökkun öll aðstoð en tekið skal fram að umrædd úttektarskýrsla og innihald hennar er alfarið á ábyrgð Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórnmála.

Í þessari úttektarskýrslu verður fjallað um stjórnarhætti verkefnisins, eins og áður segir. Í fyrsta hluta skýrslunnar verður fjallað um starfstíma stýrihópsins og verkefnisins frá ársbyrjun 2011 fram á sumar 2014. Í öðrum hluta verður kastljósinu beint að formgerð og aðkomu þeirra sem fulltrúa áttu í stýrihópnum en í þriðja og síðasta hluta munu úttektaraðilar fjalla um og leggja mat á stjórnarhætti verkefnisins út frá ýmsum þáttum.

4 Aðdragandi vinnumarkaðsúrræða: Febrúar – maí 2011

Tilurð verkefnisins *Nám er vinnandi vegur (NVV)* má rekja til þess ástands sem ríkti á vinnumarkaði í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Í febrúar 2011 skipaði Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra vinnuhóp um mótun aðgerðaráætlunar á sviði vinnumarkaðsúrræða sem skilaði tillögum í apríl sama ár. Tillögur hópsins, sem byggðu m.a. á stefnumótuninni *Ísland 2020 sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*, gengu m.a. út á að koma hlutfalli Íslendinga 66 ára og yngri, sem ekki höfðu lokið formlegri framhaldsmenntun niður úr 30% í 10% árið 2020.¹ Vinnuhópurinn var skipaður fulltrúum stjórnmalaflokka á Alþingi, embættismönnum úr stjórnarráðinu og öðrum stofnunum ásamt fulltrúum frá aðilum vinnumarkaðarins. Runólfur Ágústsson, þáverandi formaður stjórnar Vinnumálastofnunar, gegndi formennsku.²

Í yfirlýsingu ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur dags. 5. maí 2011 kom fram að ráðast ætti í viðtækar aðgerðir sem stuðla áttu að gerð kjarasamninga til þriggja ára á íslenskum vinnumarkaði. Yfirlýsingin, sem var í sex liðum, tók til margra þátta íslensks vinnumarkaðar en fimmti liður hennar fjallaði um átak í menntamálum og vinnumarkaðsúrræðum. Það byggði í helstu megindráttum á tillögum áður nefnds samráðshóps um vinnumarkaðsmál. Í grófum dráttum voru sett fram tvö meginverkefni undir þessum lið. Í fyrsta lagi ber að nefna bráðaaðgerðir, en í yfirlýsingunni segir orðrétt:

Bráðaaðgerðir

Öllum sem eftir leita verður[sic] tryggð námstækifæri strax næsta haust:

- a) *Framhaldsskólum verður gert kleift að taka inn haustið 2011 þá umsækjendur yngri en 25 ára sem uppfylla skilyrði.*
- b) *Tryggt verður að þeim sem hafa lokið raunfærnimati vorið 2011 gefist kostur á námi á framhaldsskólastigi haustið 2011.*
- c) *Þeim sem eru 25 ára og eldri verður gefinn kostur á úrræðum í framhaldsfræðslu.*
- d) *Aukið raunfærnimat og náms- og starfsráðgjöf.³*

Að auki var stefnt að því að skapa námstækifæri fyrir allt að 1000 atvinnuleitendur, auka aðgengi atvinnuleitenda og fyrirtækja að starfstengdum úrræðum og fleira.

Í annan stað ber að nefna aðgerðir til þriggja ára. Þær fólu m.a. í sér stofnun þróunarsjóðs til eflingar á starfstengdu námi á framhalds- og háskólastigi, auk þess að styðja við þróun á styttingu námsbrauta. Í yfirlýsingunni var kveðið á um 300 milljóna króna árlegt framlag 2011 til 2013. Sjóðurinn skyldi fjármagnaður í sameiningu af stjórnvöldum og aðilum vinnumarkaðarins. Í yfirlýsingunni var þess getið að stjórn og framkvæmd verkefnisins yrði í höndum sérstaks aðgerðarhóps þar sem sæti ættu fulltrúar frá velferðarráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Vinnumálastofnun og aðilum vinnumarkaðarins. Umrædd stjórn verður hér eftir nefnd stýrihópur NVV. Einnig átti að gera fólki auðveldara að fá raunfærni og námskeið í framhaldsfræðslu metin til eininga. Þá átti að efla samstarf fyrirtækja og skóla um starfstengt nám.

¹ Samráðshópur um vinnumarkaðsmál, Runólfur Ágústsson, formaður, „Tillögur samráðshóps um vinnumarkaðsmál: Í NÁM-TIL VINNU!“, *Velferðarráðuneytið*, 31. mars 2011, sótt af http://www.velferðarraduneyti.is/media/frettir2011/19042011_Tillogur_samradshops.pdf

² Fulltrúar aðila vinnumarkaðarins komu frá SA, SI, ASÍ, BHM, BSRB, SSF, BÍ og Sambandi ísl. sveitarfélaga.

³ Ríkisstjórn Íslands, „Yfirlýsing ríkisstjórnar tengd kjarasamningum 5. maí 2011.“, *Forsætisráðuneytið*, 2011, sótt af <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir1/yfirlýsing-tengd-kjarasamningum5mai2011.pdf>, 9.

4.1 Fulltrúar í stýrihópi NVV

Alls sátu 15 einstaklingar í stýrihópnum frá því hann tók til starfa í maí 2011 og þar til að hann lauk störfum í júlíbyrjun 2014. Eins og áður hefur verið reifað var verkefnið hugsað sem samstarfsverkefni ríkisvaldsins og aðila vinnumarkaðarins og bar skipun hópsins þess glögg merki. Af nýu fulltrúum stýrihópsins voru fimm tilnefndir af Samtökum atvinnulífsins og ýmsum launþegasamtökum,⁴ einn frá Vinnumálastofnun og einn frá fjármálaráðuneytinu auk tveggja formanna. Í upphafi skipuðu eftirtaldir aðilar stýrihóp verkefnisins *Nám er vinnandi vegur*:

- Elías Jón Guðjónsson, skipaður af menntamálaráðherra án tilnefningar, formaður
 - Tryggvi Þór Herbertsson tók við í júní 2013
- Runólfur Ágústsson, skipaður af velferðarráðherra án tilnefningar, formaður
 - Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir og Bjarnheiður Gautadóttir tóku við sem fulltrúar velferðarráðuneytis í júní 2013
- Rósa B. Brynjólfsdóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti
 - Elva B. Sverrisdóttir tók við á seinni hluta árs 2013
- Gissur Pétursson, tilnefndur af Vinnumálastofnun
- Halldór Grönvold, tilnefndur af Alpýðusambandi Íslands
- Guðrún Eyjólfsdóttir, tilnefnd af Samtökum atvinnulífsins
 - Varamaður: Halldór Árnason
- Ólöf Jóna Tryggvadóttir, tilnefnd af Bandalagi háskólamanna
 - Varamaður: Guðlaug Kristjánsdóttir. Stefán Aðalsteinsson tók síðar við sem fulltrúi BHM
- Jóhanna Þórdórsdóttir, tilnefnd af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja
- Guðfinna Harðardóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga
 - Klara E. Finnbogadóttir tók við í byrjun árs 2013.⁵

Elías Jón og Runólfur létu af störfum í kjölfar ríkisstjórnarskipta vorið 2013. Tryggvi Þór Herbertsson var skipaður af Illuga Gunnarssyni menntamálaráðherra og tók við formennsku stýrihópsins þann 12. júní 2013, en frá þeim tíma laut hópurinn formennsku eins aðila í stað tveggja áður. Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir og Bjarnheiður Gautadóttir komu inn í stað Runólfs sem fulltrúar velferðarráðuneytisins en gegndu ekki formennsku á móti Tryggva eins og áður er getið. Aðrir fulltrúar hins opinbera voru Gissur Pétursson og Rósa B. Brynjólfsdóttir, fjölmiðlafulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, en eftirmaður hennar, Elva Björk Sverrisdóttir tók sæti í stýrihópnum síðla árs 2013. Formlega lauk stýrihópurinn störfum þann 4. júlí 2014 en eftirfylgni verkefna fluttist þá yfir á hendur mennta- og menningarmálaráðuneytisins.⁶ Auk ofangreindra fulltrúa sátu ýmsir starfsmenn velferðar- og mennta- og menningarmálaráðuneytis fundi stýrihópsins þegar þeirra var óskað. Auk þess komu á

⁴ Þótt Samband íslenskra sveitarfélaga sé strangt til tekið ekki skilgreint sem aðili.

⁵ Velferðarráðuneytið til Runólfs Ágústssonar, *Skipunarbréf*, Reykjavík, 31. maí 2011.

⁶ Mennta- og menningarmálaráðuneytið, *Nám er vinnandi vegur. Átak í menntámálum 2011-2015*, Reykjavík, 2014, 19.

fundu fulltrúar nokkurra menntastofnana og ýmissa verkefna sem stýrihópurinn fór fyrir m.a. frá Norðvesturlandi og Breiðholtshverfi.

Nánar verður fjallað í kafla 6.2 um þá aðila sem áttu fulltrúa í hópnum, aðkomu þeirra og hlutverk, með hliðsjón af þeim þremur meginverkefnum sem stýrihópurinn fór fyrir.

5 Hlutverk og störf stýrihóps NVV 2011-2014

Eins og áður hefur komið fram snéru verkefni og skyldur stýrihóps NVV að fimmta lið yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 5. maí 2011. Verkefni hópsins lutu því að átaki í menntamálum sem annars vegar snéru að bráðaaðgerð 2011 og hins vegar að stjórnun og úthlutun úr sjóðum til þróunar námsleiða og starfsnáms á vinnustað. Stýrihópurinn bar ábyrgð á samskiptum við menntastofnanir sem og atvinnuleitendur. Auk þess hafði stýrihópurinn sérstaklega til meðferðar tvö skilgreind atvinnusvæði, Norðvesturland og Breiðholtshverfi, en á síðari hluta starfstíma stýrihópsins var farið út í sérstök átaksverkefni á þessum svæðum. Í kaflanum verða reifuð störf stýrihópsins á þessu tímabili og fyrrgreindum verkefnum gerð frekari skil.

5.1 Bráðaaðgerð haustið 2011: Aukinn aðgangur að námi

Líkt og áður segir var ákveðið í kjölfar kjarasamninga að fara út í svokallaðar bráðaaðgerðir sem í megindráttum fólu í sér að tryggja öllum nemendum yngri en 25 ára skólavist en einnig að greiða fyrir aðgengi atvinnuleitenda að skólavist. Framkvæmd þess hluta verkefnisins er laut að atvinnuleitendum var í höndum Vinnumálastofnunar en mennta- og menningarmálaráðuneytið bar ábyrgð á þeirri hlið verkefnisins er snéri að einstaklingum sem ekki voru skilgreindir í atvinnuleit. Í stuttu máli fengu þeir framhaldsskólar, sem tóku við nemendum í umræddri bráðaaðgerð, fjármagn til að taka á móti auknum fjölda nemenda og til að efla náms- og starfsráðgjöf auk þess sem framfærsla atvinnuleitenda sem ekki áttu rétt á námslánnum var tryggð.⁷ Alls tóku 20 framhaldsskólar um land allt við nemendum í átakinu en 13 þeirra fengu fé til aukinnar náms- og starfsráðgjafar.⁸ Allir skólar á háskólastigi að undanskildum Listaháskóla Íslands, tóku við nemendum í átakinu. Mestur þungi þessa verkefnis var frá upphafi starfstíma stýrihópsins fram til hausts 2012, þegar minnkandi aðsókn atvinnuleitenda í nám dró úr vægi þess.

5.2 Aðgerðir til þriggja ára

Annar umfangsmikill þáttur í störfum stýrihópsins var fjármögnun ýmissa verkefna og sjóða í þeim tilgangi að efla starfstengt nám og sporna gegn áhrifum atvinnuleysis. Í þessu skyni var m.a. settur á laggirnar svokallaður þróunarsjóður en samtals voru lagðar fram 600 milljónir króna í sjóðinn árin 2012 og 2013 og veittir 155 auglýstir styrkir til 50 aðila upp á samtals 314.710.000 króna. Aðrar styrkveitingar úr þróunarsjóði runnu til eftirtalinna sjóða:⁹

- Vinnustaðanámssjóður (55 milljónir króna)
- Aðfaranám í háskólum (45 milljónir króna)¹⁰
- Fræðslusjóður (235 milljónir króna)
- FabLab í Breiðholti (13 milljónir króna)
- Brotthvarfsverkefni (200 milljónir króna)
- Kynningarátak í starfsmenntun (30 milljónir króna).

Úttektaraðilar veittu því athygli að bein tengsl voru á milli Fræðslusjóðs og stýrihópsins á þann hátt að Halldór Grönvold og Guðrún Eyjólfsdóttir áttu sæti bæði í stjórn sjóðsins og stýrihópnum. Nánar verður fjallað um þessi tengsl í kafla 6.3.1.

⁷ Sama, 4.

⁸ Sama, 4-6.

⁹ Sama, 6-15.

¹⁰ Háskólinn í Reykjavík, Háskólinn á Bifröst og Keilir fengu 15 milljónir hver.

5.3 Tilraunaverkefni í Breiðholti og á Norðvesturlandi

Síðustu verkefnin sem stýrihópurinn hafði umsjón með voru tvö tilraunaverkefni sem tengdust vinnumarkaði og menntun og voru bundin við tvö svæði, Breiðholtshverfi í Reykjavík og Norðvesturkjördæmi. Í upphafi árs 2013 komu fram hugmyndir um að ýta úr vör tilraunaverkefnum sem höfðu það að markmiði að hækka menntunarstig á vinnumarkaði, með áherslu á að fjölga þeim einstaklingum sem ljúka myndu framhaldsskólanámi á áðurnefndum svæðum. Mennta- og menningarmálaráðuneytið gerði í kjölfarið samninga við Reykjavíkurborg og Háskólann á Bifröst um að hafa umsjón með verkefnunum. Stýrihópurinn skipaði sérstakan faghóp sem vann með fulltrúum verkefnanna tveggja að markmiðasetningu og mótun verkefnaáætlana.¹¹ Nánari umfjöllun um faghópin er að finna í kafla 6.5.

5.3.1 Aðdragandi tilraunaverkefna

Í fundargerð stýrihóps NVV, frá 22. janúar 2013, var lagt fram minnisblað mennta- og menningarmálaráðherra og velferðarráðherra sem fjallaði um ráðstöfun afgangs fjármagns verkefnisins. Umræða um minnisblaðið fór svo fram á næsta fundi þar á eftir sem var 30. janúar.

Í minnisblaðinu, sem dagsett er 16. janúar 2013, er lagt til að þeir fjármunir sem ekki voru notaðir í aðgerðirnar sem boðaðar voru í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 5. maí 2011 yrðu nýttir í svokallað tilraunaverkefni sem hefjast átti haustið 2013. Í minnisblaðinu segir eftirfarandi um tildrög þeirra hugmynda sem fram koma í minnisblaðinu:

Formenn stýrihóps um framkvæmd [yfirlýsingar ríkisstjórnar] hafa kynnt innan hópsins, fyrir forsvarsmönnum aðila vinnumarkaðarins og fyrir ráðherranefnd um atvinnumál, hugmyndir um nýtingu þessa [sic] fjármuna til að hækka menntunarstig á vinnumarkaði í samræmi við sameiginlegt markmið stjórnvalda um [sic] lækka hlutfall þeirra sem ekki hafa lokið formlegu námi á framhaldsskólastigi fyrir árið 2020. Eru þær hugmyndir í samræmi m.a. við almenna stefnumörkun Samtaka atvinnulífsins um fjárfestingu í menntamálum fyrir atvinnulífið og beinar tillögur Alþýðusambandsins í þessum efnunum.¹²

Ráðstöfun á umframfjármagni hafði áður komið lítillega til tals á fundum stýrihóps en þó er ekki að finna umræður um sérstakar hugmyndir í þeim fundargerðum sem úttektaraðili fékk í hendur. Í fundargerð stýrihóps sem dagsett er 30. september 2012 kemur fram að rætt hafi verið um ráðstöfun þeirra fjármuna sem eftir voru. Ákveðið var að taka ákvörðun um það á næsta fundi á eftir, sem samkvæmt fundargerðinni átti að vera mánudaginn 10. september. Líkast til er fundargerðin með rangri dagsetningu en 30. september 2012 var á sunnudegi á meðan 10. september var á mánudegi. Í fundargerð sem dagsett er 10. september 2012 er hins vegar ekki skráð að rætt hafi verið um ráðstöfun á umframfjármagni. Ráðstöfun þeirra fjármuna sem eftir voru kom ekki frekar við sögu í þeim fundargerðum sem úttektaraðila bárust fyrr en umrætt minnisblað var lagt fram 22. janúar 2013.

Á fundi stýrihóps 23. apríl 2013 bar á efasemdum um lögmati tilraunaverkefnanna en Halldór Árnason, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins og varamaður Guðrúnar Eyjólfsdóttur lagði fram bókun á fundinum þar sem hann ítrekaði nauðsyn þess að umrædd verkefni rýmdust innan ramma þess

¹¹ Mennta- og menningarmálaráðuneytið, *Nám er vinnandi vegur*, 15.

¹² Mennta- og menningarmálaráðherra og velferðarráðherra: Samstarf ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins um mennta- og vinnumarkaðsmál. Minnisblað. 16. janúar 2013.

verksviðs sem stýrihópnum var ætlað að sinna.¹³ Á næsta fundi þann 17. maí ítrekaði Halldór efasemdir sínar m.a. með tilliti til þess hraða sem hann áleit að einkenndi undirbúning og framkvæmd verkefnanna. Í fundargerð umrædds fundar segir orðrétt:

Halldór Á. gagnrýndi flýtimeðferð á málinu, talað væri um afgangsfjármagn sem virtist mikil þörf á að eyða. Þessi verkefni þyrfti að ræða betur í baklandinu og vildi fá frest fram í lok næstu viku til þess að kynna málið fyrir sínu fólki. Efast um að svo mikið fé þurfi til þessa [sic] verkefna og benti á að engin trygging væri fyrir fjármagni vegna ársins 2014. Sú ákvörðun færi í gegnum Alþingi.¹⁴

Þessu andmælti Halldór Grönvold, fulltrúi ASÍ og sagði:

...verkefnið í takt við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá maí 2011 og vinnu starfshóps með fulltrúum aðila vinnumarkaðarins og allra stjórnmalaflokka frá mars það ár. Þá er tillaga verkefnisstjórnarinnar í takt við það sem lagt var upp með í stýrihópnum, þ.e. að prófa nýjar nálganir á tveimur svæðum til þess að læra af. Ósammála því að um flýtimeðferð væri að ræða. Tilraunaverkefnið hafi verið samþykkt af stjórnvöldum og aðilum vinnumarkaðarins í júní [2012?] og í febrúar hefði verið kynningarfundur á Bifröst. Skipta mætti verkefnum í áfanga þannig að ekki væri um skuldbindingu að ræða vegna 2014.¹⁵

Ekki er hægt að segja til um hvort tilraunaverkefnið hafi verið samþykkt í júní 2012 eða hvort um sé að ræða mistök í ritun fundargerðar og að í raun sé átt við janúar 2013. Úttektaraðila barst ein fundargerð frá júní 2012 en þar er ekki rætt um tilraunaverkefni. Báðir formenn, þeir Runólfur og Elías tóku undir orð Halldórs Grönvold um að ekki væri um óþarfa fjáraustur að ræða en samþykkt var að samþykkja áætlun til skemmri tíma en taka ákvörðun um framhaldið síðar.

5.3.2 Grundvöllur tilraunaverkefna

Þau fyrirheit sem birtast í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 5. maí 2011 eru aðgerðamiðuð og kostnaður vegna aðgerðanna er áætlaður. Sem dæmi má nefna að í tilfelli bráðaaðgerða um að tryggja öllum sem eftir leita námstækifæri segir varðandi fjármögnun: „Áætlað er að framangreindar ráðstafanir leiði til aukinna útgjalda að fjárhæð 500 m.kr. á ársgrundvelli, en 280 m.kr. árið 2011.“¹⁶ Um sköpun námstækifæra fyrir allt að 1000 atvinnuleitendur segir: „Gert er ráð fyrir að þessi ráðstöfun auki útgjöld ríkissjóðs um 800 m.kr. á ársgrundvelli, en Atvinnuleysisstryggingasjóðs um 400 m.kr. árið 2011.“¹⁷

Í minnisblaði ráðherranna segir svo:

Fyrir liggur að um 400 m.kr. af því því [sic] fjármagni sem verkefninu var ætlað fjárlagaárið 2012 var ekki ráðstafað og gera má ráð fyrir svipuðum afgangi á árinu 2013. Til viðbótar er áætlað um 150 m.kr. afgangur af þeirri fjárveitingu sem ætluð var til námsstyrkja á vegum Atvinnuleysisstryggingasjóðs verði á árinu 2013. Því má gera ráð fyrir að að [sic] árin 2012 og 2013 verði því óráðstafað hjá mennta- og

¹³ Fundargerð stýrihóps NVV, dags. 23. apríl 2013.

¹⁴ Fundargerð stýrihóps NVV, dags. 17. maí 2013.

¹⁵ Sama.

¹⁶ Ríkisstjórn Íslands, „Yfirlýsing ríkisstjórnar tengd kjarasamningum 5. maí 2011.“, *Forsætisráðuneytið*, 2011, sótt af <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir1/yfirlýsing-tengd-kjarasamningum5mai2011.pdf>, 9.

¹⁷ Sama.

*menningarmálaráðuneytinu vegna náms atvinnuleitenda og hjá Atvinnuleysis-
tryggingasjóði vegna námsstyrkja u.þ.b. 950 m.kr.*

*Eðlilegt er því að leita samstarfs stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um
ráðstöfun þess fjár í samræmi við þá yfirlýsingu sem ríkisstjórnin gaf.¹⁸*

Það vekur athygli úttektaraðila að talin var þörf á að finna því fjármagni annan farveg sem nýttist ekki vegna þess að kostnaður boðaðra bráðaaðgerða var lægri en áætlað var í upphafi. Á þetta sérstaklega við um aðsókn í skóla sem var mun minni er gert var ráð fyrir haustið 2012. Svo virðist sem stýrihópurinn hafi tekið þá ákvörðun í samræmi við tilmæli mennta- og menningarmálaráðherra og velferðarráðherra að finna leiðir til að ráðstafa fénu í önnur verkefni eins og orðalag áður nefnds minnisblaðs gefur til kynna. Þessi útvíkkun á hlutverki og skyldum stýrihópsins var ekki tilgreind með formlegum hætti með útgáfu nýrra erindisbréfa eða útgáfu reglugerða.

Ekki fæst séð af fundargerðum, né hafa fullnægjandi skýringar fengist hjá viðmælendum úttektaraðila, á hvaða forsendum umrædd tvö svæði voru valin fyrir ofangreint tilraunaverkefni. Sú almenna skýring hefur þó fengist að lágt menntunarstig og mikið avinnuleysi sé einkennandi fyrir svæðin og því hafi verið ákveðið að framkvæma tilraunaverkefni þar. Þessi skýring hefur þó sínar takmarkanir þegar litið er til þeirrar staðreyndar að sömu vandamál hafa verið langvarandi víðar, m.a. á Suðurnesjum. Með hliðsjón af markmiði um góða stjórnarhætti og málefnaleg rök ákvarðana telja úttektaraðilar að heppilegra hefði verið að undirbúa ákvörðun um þessi verkefni á lengri tíma. Einnig virðast hafa komið fram efasemdir innan stýrihópsins um réttmæti og umboð hans til þess að fara út í tilraunaverkefni eins og að framan er getið.

5.4 Eftir stjórnarskipti

Þann 23. maí 2013, réttum fjórum vikum eftir alþingiskosningar, var ríkisstjórn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar mynduð. Þann sama dag var síðasti fundur stýrihóps NVV haldinn undir formennsku Runólfs og Elíasar. Þann 1. júní var erindisbréf nýs formanns, Tryggva Þórs Herbertssonar, undirritað. Ólíkt fyrra fyrirkomulagi var stýrihópurinn leiddur af einum formanni í stað tveggja áður. Aðrir tveir ráðherraskipaðir fulltrúar komu frá velferðarráðherra, þær Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir og Bjarnheiður Gautadóttir. Erindisbréf Tryggva gefur ekki nákvæma mynd af skyldum hans og hlutverki öðrum en þeim að hann átti að leiða sem „...fulltrúi mennta- og menningarmálaráðherra stýrihóp sem hefur það hlutverk að fylgjast með og útfæra framkvæmd verkefnisins“.¹⁹

Fyrsti fundur stýrihópsins undir leiðsögn Tryggva var haldinn þann 12. júní 2013 en alls voru þrjú fundir haldnir frá 12. til 20. júní. Helstu verkefni og áherslur í starfi stýrihópsins voru í upphafi sams konar og verið höfðu veturinn á undan þar sem umsóknir og veitingar úr sjóðum voru í aðalhlutverki. Einnig var staða og árangur átaksverkefnanna í Breiðholti og Norðurlandi vestra til umfjöllunar. Það sem eftir lifði árs 2013 virðast áherslur stýrihópsins hafa legið í eftirfylgni við átaksverkefni tvö, sér í lagi á Norðurlandi vestra, á meðan mögulegar úthlutanir svonefndra öndvegissstyrkja drógust fram í desember 2014 þar sem á endanum var ákveðið að veita ekki umrædda styrki líkt og fjallað er um í kafla 6.8.

¹⁸ Mennta- og menningarmálaráðherra og velferðarráðherra: Samstarf ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins um mennta- og vinnumarkaðsmál. Minnisblað. 16. janúar 2013.

¹⁹ Mennta- og menningarmálaráðuneytið til Tryggva Þórs Herbertssonar, *Erindisbréf*, Reykjavík, 1. júní 2013.

Stýrihópurinn virðist hafa komið saman tvívegis í ársbyrjun 2014, þann 24. janúar og 25. febrúar. Á fyrri fundinum var til umfjöllunar kynning á tilraunaverkefninu *Menntun núna* í Breiðholti þar sem fulltrúar verkefnisins voru gestir fundarins og kynntu áætlun þess. Í febrúar virðist síðasti fundur stýrihópsins hafa verið haldinn, þar sem gerð var formleg tillaga til ráðherra að veita tilraunaverkefninu í Breiðholti brautargengi. Auk þess var rætt um eftirstöðvar fjármagns NVV og nýtingu þess. Var ákveðið að afgangsfé verkefna yrði skilað þar sem ekki yrði lagt út í frekari verkefni.²⁰

Í stuttu máli má draga þá ályktun að frá ríkisstjórnarskiptum í maí 2013 og fram til ársbyrjunar 2014 hafi kveðið við breyttan tón í starfi stýrihóps NVV. Fljótlega eftir innkomu nýs ráðherra og formannsskipta í hópnum má skynja allnokkra áherslubreytingu í starfinu. Fyrst um sinn einkenndist starfið af eftirfylgni þeirra mála sem þá voru til afgreiðslu, sér í lagi afgreiðslu umsókna og framvindu þeirra verkefna sem þá þegar hafði verið lagt út í. Frá og með haustmánuðum 2013 má skynja þann vilja ráðamanna að draga úr verkefninu. Þessar áherslur má m.a. sjá í þeirri ákvörðun að hætta við veitingu öndvegisstyrks þann 16. desember og áréttingu formanns um að skila afgangsfjármagni.²¹

Líkt og áður hefur verið greint frá eru skilgreind starfslok stýrihóps NVV mörkuð við 4. júlí 2014. Síðasta fundargerð, sem úttektaraðilar hafa undir höndum og vitneskju um er dagsett u.þ.b. fjórum og hálfum mánuði fyrr, eða þann 25. febrúar 2014.

5.5 Samantekt á ólíkum tímabilum í starfi hópsins

Stýrihópur verkefnisins *Nám er vinnandi vegur* starfaði frá 31. maí 2011 til 4. júlí 2014, þegar honum var formlega slitið og eftirstandandi verkefni og skyldur voru fluttar til starfsmanna mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Eftir framkvæmd viðtala og lestur fundargerða hafa úttektaraðilar skipt starfi stýrihópsins upp í þrjú megingímabil. Fyrsta tímabilið nær frá upphafi starfs fram á mitt ár 2012 þar sem eftirfylgni og framkvæmd hinna svonefndu bráðaaðgerða voru í forgrunni. Meðal verkefna stýrihópsins á þeim tíma má nefna framfærslumál þeirra sem ekki voru í lánshæfu námi, aðstoð við þátttakendur í átakinu og stöðu innritana í framhaldsskóla. Í kjölfar minnkandi aðsóknar í skólavist minnkaði vægi þessa hlutverks stýrihópsins að sama skapi.

Annað tímabilið nær gróflega frá miðju ári 2012 til ríkisstjórnarskipta 2013. Áherslubreyting frá fyrra tímabili fólst í því að árið 2012 tók viðfangsefnum á fundum stýrihóps að fjölga. Meðal annars vegna þess að reynsla var komin á verkefnið og þar af leiðandi var hægt að hefja eftirfylgni með þátttakendum í átakinu. Einnig urðu umræður um þróunarsjóðinn svokallaða fyrirferðarmiklar í starfi hópsins. Verkefni hans fóru í auknum mæli að snúast um útteilingu fjár og umræður um tilraunaverkefni.

Þriðja og síðasta tímabilið nær frá formannsskiptum í kjölfar valdatöku ráðuneytis Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar þar til hópnum er formlega slitið þann 14. júní 2014 eins og fyrr segir. Svo virðist sem töluverð áherslubreyting hafi orðið með stjórnarskiptunum. Óhætt er að segja að mjög hafi dregið úr krafti þeirra verkefna sem stýrihópurinn bar ábyrgð á en eins og fram hefur komið var hætt við veitingu öndvegisstyrks í árslok 2013. Í síðustu fundargerðum sem úttektaraðilar hafa komist yfir virðast áherslur í störfum stýrihópsins hafa einkennst af eftirfylgni þeirra verkefna sem af stað voru komin og uppgjörri á starfi hans, m.a. gerð úttekta á afmörkuðum

²⁰ Fundargerð stýrihóps NVV, dags. 25. febrúar 2014.

²¹ Fundargerðir stýrihóps NVV dags. 16. desember 2013 og 25. febrúar 2014.

þáttum. Ein undantekning er hér á en þann 25. febrúar var mælt með því við ráðherra að endurskoða tilraunaverkefni í Breiðholti fengi brautargengi.

Í upphafi starfstíma stýrihópsins virðast skilgreind verkefni hans hafa verið vel afmörkuð við bráðaaðgerðir og aðgerðir til þriggja ára. Eins og fram hefur komið, komu upp efasemdir innan hópsins um lögmæti og umboð hans til þess að fara út í áðurnefnd tilraunaverkefni. Þótt heimild ríkisstjórnar hafi legið fyrir í ársbyrjun 2013 til þess að fara út í þau virðast afgreiðsla og undirbúningur þessara verkefna hafa einkennst af miklum hraða og ekki fæst betur séð en að ákvörðun um framkvæmd þeirra hafi m.a. byggst á þeirri staðreynd að hægt væri að nýta afgangsfé frá öðrum verkefnum, þ.e. bráðaaðgerðunum, til þeirra. Erfitt er að sjá að umrædd verkefni hafi verið hluti af upphaflegum tilgangi vinnumarkaðsaðgerðanna og því síður af hverju umrædd svæði voru valin fram yfir önnur sem svipað var ástatt um. Með hliðsjón af viðmiðum um góða stjórnarhætti og jafnræði gera úttektaraðilar athugasemdir þar um.

6 Formgerð og stjórnarhættir NVV

Undirbúningur og framkvæmd NVV hófst nokkru áður en hinn endanlegi stýrihópur verkefnisins var skipaður en fram til þess tíma var stjórnun og eftirlit í höndum áðurnefnds samráðshóps um vinnumarkaðsmál.

Í anda yfirlýsingarinnar frá 5. maí 2011 gekk samsetning hópsins út á það að tryggja breiðan samráðsvettvang á milli aðila vinnumarkaðarins, ráðuneyta og stofnana. Tæpum mánuði eftir birtingu yfirlýsingarinnar, eða þann 31. maí, hittist stýrihópurinn í fyrsta sinn en þann dag voru erindisbréf formanna einnig undirrituð. Fram til 1. júní 2013 leiddu tveir ráðherraskipaðir formenn starf hópsins, þeir Runólfur Ágústsson, skipaður af velferðarráðherra og Elías Jón Guðjónsson, skipaður af mennta- og menningarmálaráðherra. Í skipunarbréfi Runólfs voru hlutverk og skyldur formanna tilgreind auk þess sem aðrir fulltrúar í hópnunum voru nefndir sem voru sjö talsins og komu frá aðilum vinnumarkaðarins auk þess sem einn fulltrúi var tilnefndur af fjármálaráðuneytinu. Krístrún Birgisdóttir, sérfræðingur var tilgreind sem starfsmaður hópsins.²² Eins og fram mun koma átti aðkoma starfsfólks ráðuneytanna eftir að vera nokkuð á reiki, án þess að gerð sé athugasemd við það af hálfu úttektaaðila.

6.1 Starfsreglur og skyldur fulltrúa í stýrihópi

Almennt er gert ráð fyrir því, í anda góðra stjórnarháttar, að stjórnir stórra og útgjaldafrekra verkefna starfi skv. erindisbréfum og settum starfsreglum. Úttektaraðilar könnuðu hvort stýrihópurinn hefði starfað eftir samþykktum starfsreglum. Hvorki ráðuneyti né fulltrúar í stýrihópi gátu staðfest að svo hefði verið. Í erindisbréfi Runólfs eru þó reifuð helstu verkefni og skyldur. Um ábyrgð formanna segir:

Formenn bera ábyrgð á að halda til haga upplýsingum um virkan starfstíma stýrihópsins, þ.e. fjölda funda og klukkustunda. Jafnframt bera þeir ábyrgð á að fundargerðum og niðurstöðum starfsins sé skilað til velferðarráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins, ásamt öðrum gögnum, sbr. meðfylgjandi upplýsingar um skil á gögnum²³

Þótt upplýsingar þar um hafi ekki fylgt með til úttektaaðila má geta sér til um að hér sé verið að vísa í þágildandi upplýsingalög nr. 50/1996 um skráningu og varðveislu gagna og *reglur um skil á gögnum verkefnisnefnda, starfshópa og fastanefnda*, en nánar verður fjallað um þær í kafla 6.6. Nauðsyn þess að halda til haga fullnægjandi upplýsingum um fundahöld eiga sér í lagi við þegar um stjórnvaldsákvæðanir er að ræða. Nánar verður fjallað um skráningu slíkra mála og frágang fundargerða síðar.

Ein af meginreglum opinberrar stjórnsýslu er að viðhöfð sé viss formfesta í kringum vinnubrögð og ákvarðanir opinberra aðila. Þótt samsetning stýrihópsins hafi verið með þeim hætti að þar væri fyrir að finna fulltrúa ríkisvalds sem og aðila vinnumarkaðar, er óumdeilt að um opinbert starfsumhverfi hafi verið að ræða. Þegar yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá vormánuðum 2011 er skoðuð sést glögglega að verkefni og skyldur stýrihópsins einkennast af ráðstöfun opinbers fjár og því óhætt að fullyrða að reglur stjórnsýsluréttar hafi gilt.

²² Skipunarbréf Runólfs Ágústssonar.

²³ Sama.

Eftir því sem næst verður komist voru engar sérstakar starfsreglur samþykktar fyrir stýrihópin, enn fremur var ekki gefin út reglugerð sem talist gat ná utan um verksvið og skyldur stýrihópsins ef frá er skilin reglugerð nr. 1235/2011 *um styrki úr Atvinnuleysistryggingasjóði til þeirra sem hófu nám á haustönn 2011 á vegum verkefnisins „Nám er vinnandi vegur“*.²⁴ Að undanskildu almennt orðuðu erindisbréfi formanna stýrihópsins um helstu hlutverk og skyldur fæst ekki séð að hópnum hafi verið settar sérstakar starfsreglur eða fulltrúar hans sett sér þær. Þótt finna megi reglugerðir varðandi aðkomu Vinnuálfstofnunar telur úttektaraðili að sárlega hafi vantað betur skilgreindar reglur um starf stýrihópsins bæði með hliðsjón af verksviði, starfsháttum og afgreiðslu mála. Þess skal þó getið að stýrihópurinn hafði ekki endanlegt ákvörðunarvald í þeim málum sem hann tók fyrir heldur bar honum að senda ráðherra tillögur til staðfestingar.

6.2 Samsetning stýrihóps

Við ákvörðun á skipan stýrihóps NVV réðu m.a. þau sjónarmið að um var að ræða víðtækar vinnuþættisáætlingar sem voru hluti af gerð kjarasamninga á vinnuþættisáætlun vorið 2011. Þótt leiðsögn verkefnisins væri pólitísk í eðli sínu, með tveimur ráðherraskipum formönnum, var lagt upp með breitt samráð við aðila vinnuþættisáætlingarinnar og því sátu fulltrúar helstu atvinnurekenda og launþegasamtaka í stýrihópnum. Enn fremur sat þar fulltrúi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu auk fulltrúa frá Vinnuálfstofnun. Þótt stýrihópurinn væri að grunni til byggður á samsetningu áður nefnds samráðshóps, sem starfaði frá ársbyrjun 2011 fram á vor sama ár, var aðkoma stjórnálfmálanna nær engin auk þess sem embættismenn frá ráðuneytum velferðar- og mennta- og menningarmála áttu ekki fast sæti.

6.2.1 Ráðherraskipaðir formenn

Líkt og fram hefur komið leiddu tveir formenn störf stýrihópsins og voru skipaðir af velferðarráðherra annars vegar og mennta- og menningarmálaráðherra hins vegar. Þótt svokallaðar tvíhöfðanefndir séu ekki algengar, og færa megi rök fyrir því að slíkt fyrirkomulag geti haft neikvæð áhrif á skilvirkni sumra skipulagsheilda, hafa úttektaraðilar ekki fundið nein dæmi um slíkt. Þegar litið er til þeirrar staðreyndar að hlutverk þeirra vinnuþættisáætlingarinnar sem stýrihópurinn bar ábyrgð á heyrði undir ráðuneyti velferðar og mennta- og menningar voru sterk rök fyrir því að ráðuneytin hefðu hvort sinn formann. Af gögnum og viðtölum að dæma virðist samstarf formanna hafa verið með ágætum en svo virðist sem Runólfur Ágústsson hafi átt meira frumkvæði í afgreiðslu flestra mála án þess þó að á Elías Jón Guðjónsson sé á nokkurn hátt hallað.

6.2.2 Aðkoma fjármálaráðuneytisins

Síðasti fulltrúi ríkisvaldsins var tilnefndur af fjármálaráðuneytinu, í upphafi var það Rósa Björk Brynjólfssdóttir, fjölmiðlafulltrúi ráðuneytisins en Elva B. Sværissdóttir tók síðar við af henni. Af þeim fundargerðum að dæma sem aðgengilegar eru mætti fulltrúi fjármálaráðuneytisins afar takmarkað á fundi stýrihópsins og ekki fæst séð að áhrif ráðuneytisins hafi verið mikil á verkefnið í gegnum fulltrúa þess. Ætla má að ástæða þess að ráðuneytið átti fulltrúa í hópnum sé á þeim forsendum að fjármálaráðherra fer með samningaumboð ríkisvaldsins gagnvart opinberum starfsmönnum og telst því aðili á vinnuþættisáætluninni í þeim skilningi. Þótt fulltrúi ráðuneytisins sé hér sérstaklega nefndur mætti líta svo á að hann hafi komið inn á þeim forsendum. Sú ákvörðun að skipa fjölmiðlafulltrúa ráðuneytisins í hópinn vekur einnig athygli.

²⁴ Reglugerð um styrki úr Atvinnuleysistryggingasjóði til þeirra sem hófu nám á haustönn 2011 á vegum verkefnisins „Nám er vinnandi vegur“ nr.1235/2011, sótt af <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/1235-2011>.

6.2.3 Aðkoma Vinnumálastofnunar

Eins og áður var getið kom einn af fulltrúum hins opinbera frá Vinnumálastofnun, en Gissur Pétursson, forstjóri stofnunarinnar, var fulltrúi í stýrihópnum frá upphafi. Einnig hefur verið greint frá því að Hrafnhildur Tómasdóttir, sviðsstjóri, hafi setið nokkra fundi hópsins, m.a. ásamt Gissuri, en hún vann að framkvæmd bráðaaðgerðanna hjá stofnuninni.

Óumdeilt er erindi Vinnumálastofnunar að bráðaaðgerðahluta NVV, en í samræmi við eitt höfuðmarkmiða verkefnisins, að tryggja allt að 1000 atvinnuleitendum skólavist í framhaldsskóla, kallaði það á beina þátttöku stofnunarinnar. Í stuttu máli bar Vinnumálastofnun hitann og þungann af daglegum afgreiðslumálum verkefnisins í samstarfi við framhaldsskóla landsins en aðkoma starfsmanna mennta- og menningarmálaráðuneytisins var með óbeinum hætti í framkvæmdinni. Ekki verður greint ítarlega frá hlutverki og skyldum starfsmanna stofnunarinnar en í stuttu máli hafa úttektaraðilar ekki fundið dæmi um misbresti í tengslum við daglega framkvæmd NVV af hálfu Vinnumálastofnunar. Viðmælendur úr röðum stjórnenda framhaldsskóla og aðrir sem úttektaraðilar ræddu við voru samhljóða um að samstarf og samskipti þeirra við fulltrúa Vinnumálastofnunar hafi gengið hratt og vel fyrir sig án þess að athugasemdir hafi komið fram.

Þess skal þó að lokum getið að samkvæmt frásögn forstjóra Vinnumálastofnunar lauk í raun erindi og hlutverki fulltrúa stofnunarinnar í stýrihópnum á haustmánuðum 2012. Þegar ljóst varð að aðsókn í skólavist dróst verulega saman á milli fyrsta og annars árs hafi hlutverk stýrihópsins snúist nær alfarið um styrkveitingar. Aðkoma stofnunarinnar að þeim verkþætti sem féll undir styrkveitingar hafi að mati Gissurar fallið utan við verksvið og skyldur hennar. Í reglugerð nr. 1235/2011 má finna þessari skoðun vissan rökstuðning en í henni er eingöngu kveðið á um skyldur og hlutverk Vinnumálastofnunar í tengslum við afgreiðslu styrkja úr Atvinnuleysistryggingasjóði í tenglum við bráðaaðgerðirnar.²⁵

6.3 Aðkoma aðila vinnumarkaðarins

Meirihluta stýrihópsins skipuðu fulltrúar atvinnurekenda, ýmissa launþegahreyfinga og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Líkt og fyrr var getið var NVV hluti af viðtæku vinnumarkaðsátaki í tengslum við gerð kjarasamninga á vormánuðum 2011 sem getið var í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar en þar kom m.a. fram að verkefni voru að hluta fjármögnuð með framlagi frá þessum aðilum. Segja má að þátttaka og aðild umræddra fulltrúa hafi náð til allra verksviða stýrihópsins, hvort heldur sem um var að ræða eftirfylgni og útfærslu NVV, ráðstöfun styrkja í hin ýmsu atvinnuátaksverkefni eða í þróun nýrra námsleiða. Löng hefð er fyrir aðkomu aðila vinnumarkaðarins að hinum ýmsu starfsmenntunarsjóðum og ekki er gerð athugasemd við aðkomu þeirra þar um. Þó gera úttektaraðilar athugasemdir við hæfi nokkurra fulltrúa vegna tengsla við styrkhafa úr þróunarsjóði.

6.3.1 Um Fræðslusjóð, tengsl og hæfi fulltrúa stýrihópsins

Á fundi stýrihóps NVV þann 23. maí 2013 lagði Guðrún Eyjólfsdóttir fram tillögu sem unnin var af SA í samráði við ASÍ um að styrkja Fræðslusjóð. Á fundi stýrihóps 14. júní sama ár var samþykkt að veita Fræðslusjóði 235 milljónir vegna raunfærnimats og vottaðra námsleiða. Í skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins (2014) um *Nám er vinnandi* vegur kemur fram að fjármagnið var ætlað til eftirtalinna verkefna:

²⁵ Sama.

- Vegna aukinna verkefna við raunfærnimat: 85 milljónir króna
- Vegna vottaðra námsleiða: 75 milljónir króna
- Vegna Menntastoða: 25 milljónir króna
- Almenn framlag í Fræðslusjóð vegna aukinna verkefna: 50 milljónir króna.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins annast umsýslu með Fræðslusjóði og fjárreiðum hans sbr. 10. gr. laga nr. 27/2010 um framhaldsfræðslu. Fulltrúar SA og ASÍ í stýrihópi NVV, þau Guðrún Eyjólfsdóttir og Halldór Grönvold sitja einnig í stjórn Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins sem og stjórn Fræðslusjóðs sem ber ábyrgð á úthlutun fjár úr sjóðnum.

Vekur það athygli úttektaraðila að fulltrúar í stjórn NVV leggi fram tillögur um úthlutun fjár í sjóði sem þeir eiga sjálfir sæti í og taki þátt í afgreiðslu þeirra tillagna. Þá má einnig nefna að í skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytis frá 2014 kemur fram að Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hafi hlotið nýu styrki samtals að fjárhæð 20,3 milljónir úr þróunarsjóði NVV²⁶.

Af þeim fundargerðum sem úttektaraðila bárust er ekki að sjá að fulltrúar SA og ASÍ hafi vikið sérstaklega af fundi við afgreiðslu málsins. Alls hlutu 50 aðilar samtals 155 styrki úr þróunarsjóðnum á árunum 2012 og 2013. Úttektaraðilum var ekki fært að skoða stjórnir og forsvarsmenn allra styrkþega í kjölinn en fyrir utan tilvikin sem nefnd eru hér að ofan er a.m.k. eitt dæmi til viðbótar um að fulltrúi stýrihóps hafi setið í stjórn eins styrkþega. Það var Jóhanna Þórdórsdóttir sem einnig átti sæti í stjórn Framvegis-miðstöðvar símenntunar. Einnig er Mímír-símenntun í eigu Alþýðusambands Íslands, sem átti fulltrúa í stýrihópnum.²⁷

Ofangreind tengsl umræddra aðila vekja umhugsun um skilgreiningu hæfis skv. stjórnsýslulögum nr. 37/1993 en einnig vakna í þessu ljósi upp spurningar um góða stjórnsýsluhætti og lögmæti ákvarðana um veitingu fjár á milli tengdra aðila.

6.4 Starfsmenn verkefnisins og aðkoma embættismanna

Engir embættismenn eða aðrir starfsmenn velferðar- og mennta- og menningarmálaráðuneytisins voru skipaðir sem fulltrúar í stýrihópinn (að frásældum fulltrúa fjármálaráðuneytisins og frá 12. júní 2013 fulltrúum frá velferðarráðuneyti). Hlutverk embættismanna og annars starfsfólks stjórnarráðsins var m.a. að afla og veita upplýsingar úr ráðuneytinum og hafa samskipti við framhaldsskóla og námsráðgjafa. Athygli vekur að aðkoma starfsmanna ráðuneytanna tveggja sem að verkefninu komu var takmörkuð ef frá skilin ráðning og þátttaka tímabundið ráðins starfsmanns líkt og fjallað er um í næsta kafla. Eins og nánar verður fjallað um síðar telja úttektaraðilar heppilegra að í stýrihópum af þessari stærðargráðu hafi embættismenn einnig fasta setu, enda var framkvæmd og eftirfylgni ákvarðana stýrihópsins og ráðherra á þeirra höndum. Í viðtölum kom fram að sumir meðlimir stýrihópsins upplifðu vissa tregðu af hálfu starfsmanna ráðuneytanna til samstarfs við hópinn.²⁸ Einnig mátti skynja á öðrum viðmælendum að slík tregða hafi verið gagnkvæm af hálfu sumra fulltrúa stýrihópsins. Úttektaraðilar telja sig ekki geta tekið afstöðu til þess hvort meint tregða hafi verið til staðar en almennt má ganga útfrá því að ef einstaklingar upplifa slíkt sé að minnsta kosti þörf á skilvirkari samskiptum á milli umræddra aðila. Þótt tekið skuli fram að ekki fái séð að umrædd tilvik hafi háð stýrihópnum stórlega í störfum sínum vekja úttektaraðilar athygli á þessu og hvetja til þess að settar verði fastmótaðri

²⁶ Mennta- og menningarmálaráðuneytið, *Nám er vinnandi vegur. Átak í menntamállum 2011-2015*, Reykjavík, 2014, 10.

²⁷ Sjá lista yfir styrkhafa í viðauka.

²⁸ Halldór Grönvold, viðtal skýrsluhöfundar, Reykjavík 30. janúar, 2015.

reglur um samskipti sem þessi. Einnig telja úttektaraðilar að heppilegt gæti verið að fulltrúar úr stjórnarsýslu ráðuneyta séu skipaðir í slíka hópa með tilheyrandi erindisbréfi.

6.4.1 Verkefnisstjóri

Í ársbyrjun 2012 var ákveðið að stýrihópurinn hefði yfir að ráða starfsmanni sem sjá ætti um ýmis verkefni sem lutu að þróunarsjóðnum. Á fundi þann 1. febrúar 2012 var greint frá því að starfsmaður mennta- og menningarmálaráðuneytisins yrði jafnframt verkefnisstjóri þróunarsjóðs.²⁹ Svo virðist sem þessar fyrirætlanir hafi breyst því á næsta fundi er ekkert greint nánar frá þessu auk þess sem umræddur starfsmaður sat ekki fundinn, sem haldinn var þann 15. febrúar 2012. Eins og nánar verður fjallað um síðar hafa ekki fundist fundargerðir frá 15. febrúar það ár til 8. maí og því óljóst hvaða stefnu þetta mál tók. Hins vegar er ljóst að þann 20. mars 2012 birtist á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins auglýsing um tímabundna stöðu verkefnisstjóra sem hafa ætti umsjón með:

„... starfsmenntahluta verkefnis ríkisstjórnarinnar Nám er vinnandi vegur. Nánar tiltekið felur verkið í sér frekari útfærslu og skipulagningu á einstökum úrræðum til eflingar starfsnáms í samráði við hlutaðeigandi nefndir ráðuneytisins, skóla og hagsmunaaðila. Verkefnisstjóri mun hafa með höndum úrvinnslu styrkumsókna til einstakra verkefna, skipulagningu viðburða, samskipti við samstarfsaðila og ritun lokaskýrslu um verkefnið.“³⁰

Þórdís Guðmundsdóttir, námsráðgjafi var ráðin í júní 2012 og hóf störf í júlí. Nafn hennar kemur fyrst fyrir í fundargerð frá 30. september 2012 en þá höfðu þrír og hálfur mánuður liðið á milli fundargerða sem úttektaraðilar hafa undir höndum. Að sögn Þórdísar voru helstu verkefni hennar og skyldur þær að halda utan um þróunarsjóðinn, en á þeim tímamarki er hún kom til starfa voru hinar svokölluðu bráðaaðgerðir að mestu um garð gengnar. Einnig kom í hennar hlut að rita fundargerðir stýrihópsins en um það leyti batnar frágangur þeirra til muna þótt enn hafi skráningu þeirra og varðveislu verið ábótavant.³¹

6.5 Faghópur

Formaður verkefnisstjórnar tilraunaverkefnis á Norðvesturlandi kom á fund stýrihóps 19. september 2013 og kynnti niðurstöður fyrsta áfanga tilraunaverkefnisins sem fólst í greiningu á menntunarpörf fyrirtækja og einstaklinga á vinnumarkaði. Samkvæmt fundargerð var í kjölfarið rætt um hvort stýrihópurinn hafi skuldbundið sig til að styrkja verkefnið áfram. Niðurstaða stýrihóps var að fá óháða aðila til að meta verkefnið, m.a. með tilliti til þess hvort peningum væri vel varið í þau verkefni sem verkefnisstjórn lagði til og mögulega skörun við önnur verkefni. Taka ætti ákvörðun um framhald verkefnisins þegar það mat lægi fyrir. Gunnar E. Finnbogason og Hróbjartur Árnason frá Menntavísindasviði Háskóla Íslands voru fengnir til að leggja mat á tilraunaverkefnið á Norðvesturlandi. Þeir mættu á fund stýrihóps 2. október og kynntu skýrslu sína um efnið ásamt því að svara spurningum stýrihóps. Upphófust umræður um skýrsluna og tilraunaverkefnið þar sem meðal annars var gagnrýndur sá hraði sem var á undirbúningi af hálfu stýrihóps. Þess má geta að Halldór Árnason hafði þann 17. maí sama ár gagnrýnt flýtimeðferð á tilraunaverkefninu.

²⁹ Fundargerð stýrihóps NVV, dags. 1. febrúar 2013.

³⁰ Mennta- og menningarmálaráðuneytið (heimasíða), „Verkefnisstjóri á skrifstofu menntamála“, auglýsingar/20. mars 2012, sótt af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Auglysingar/allar/nr/6710>.

³¹ Þórdís Guðmundsdóttir, viðtal skýrsluhöfundar, Reykjavík 8. desember, 2014.

Að mati stýrihóps NVV voru tillögur verkefnastjórnar tilraunaverkefni um hækkað menntastig á Norðvesturlandi ómótaðar og margt óskýrt varðandi verkefnið. Því var myndaður sérstakur faghópur til að vinna úr tillögum verkefnastjórnarinnar.³²

Í faghópnum áttu sæti:

- Guðrún Eyjólfsdóttir, fulltrúi stýrihóps
- Halldór Grönvold, fulltrúi stýrihóps
- Hróbjartur Árnason, tilnefndur af stýrihópi
- Ingibjörg Elsa Guðmundsdóttir, tilnefnd af stýrihópi.

Úttektaraðila bárust þrjár fundargerðir faghóps frá árinu 2013, dagsettar 22. október, 1. nóvember og 13. nóvember. Í síðastnefndu fundargerðinni kemur fram að gert væri ráð fyrir því að faghópurinn hefði lokið störfum sínum.

Á fundi stýrihóps þann 24. janúar 2014 var ákveðið að faghópurinn myndi koma aftur saman og fara yfir verkefnaáætlun tilraunaverkefnis í Breiðholti á sambærilegan hátt og gert var í tilviki tilraunaverkefnis á Norðvesturlandi. Úttektaraðila er ekki kunnugt um hvers vegna faghópurinn var kallaður saman aftur, mögulega eingöngu til að verkefni fengju samskonar meðferð.

6.5.1 Um notkun stýrineta við mótun og framkvæmd stefnu

Óumdeilt er að breiðir þverfaglegir stýrihópar á borð við þann sem hér er til umfjöllunar eru vel til þess fallnir að sinna verkefnum á borð við þau sem vinnumarkaðsaðgerðir voru 2011 fólu í sér. Þrátt fyrir þetta hafa stýrinet á milli ólíkra aðila einnig falið í sér áskoranir um gagnkvæma aðlögun. Eins og fram hefur komið byggðist samsetning stýrihópsins á ráðherraskipuðum formönnum annars vegar en fulltrúum launþegasamtaka hins vegar. Auk þess áttu þar sæti fulltrúar Vinnumálastofnunar en segja má að aðkoma þeirra að verkefnum stýrihópsins hafi fyrst og fremst verið að einu verkefni hans og að hlutverk þeirra og erindi að hinum tveimur hafi verið afar takmarkað. Einungis einn annar fulltrúi ríkisvaldsins átti sæti í hópnum en hann kom frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fulltrúar þess störfuðu í báðum tilvikum sem upplýsingafulltrúar ráðuneytisins. Með hliðsjón af verksviði og hlutverki hópsins telja úttektaraðilar að með beinni aðkomu embættismanna ráðuneyta í hópnum eða nefndum á borð við stýrihóp NVV verði boðleiðir og upplýsingagjöf með skilvirkari hætti. Þessi tilhögun hefði einnig haft í för með sér minni líkur á samskiptaörðugleikum en eins og áður var getið urðu sumir meðlimir stýrihópsins þess áskynja að tregðu gætti meðal starfsmanna ráðuneytanna til samstarfs við hópinn.

Stýrinet og áskoranir þeirra

Stjórnarráð Íslands þýðir skilgreiningu Koliba o.fl.³³ á stýrineti sem „all stöðugt, samhæft ferli samvinnu og samskipta, sem stefnumótandi aðilar, m.a. frá hinu opinbera, einkageiranum og þriðja geiranum taka þátt í“. ³⁴ Því má segja að stýrinet samanstandi af ólíkum skipulagsheildum sem skiptast á björgum (t.d. peningum, sérfræðikunnáttu eða

³² Fundargerð faghóps NVV, dags. 22. október 2013.

³³ Christopher Koliba, Jack W Meek og Asim Zia. *Governance networks in public administration and public policy*. (Boca Raton, FL: CRC Press, 2010), 60.

³⁴ Stjórnarráð Íslands (heimasíða), „Almennt um stýrinet“, sótt af <http://www.stjornarrad.is/sl/styri-net-stjornarradsins/kynning/>.

upplýsingum) til að ná sameiginlegu markmiði.

Því hefur verið haldið fram að í stýrinetum verði tengslin óljós á milli ábyrgðar og ferlis þar sem stefnur eru mótaðar og innleiddar.³⁵ Jafnframt hefur því verið haldið fram að hin óskýra ábyrgð sé helsta áskorunin sem stjórnvöld standi frammi fyrir varðandi stýrinet.³⁶

Meðal þess sem stýrinetum hefur verið talið til tekna er t.d. að með stýrinetum má nýta sér þá sérhæfingu sem finna má hjá ólíkum aðilum og þannig ná fram auknum árangri, hagkvæmni og skilvirkni. Þá er almennt talið að hraði og sveigjanleiki sé meiri en í hefðbundinni stjórnsýslu.

Stýrinet eru þó ekki án áskorana og hafa vissa ókosti í för með sér sem gera það að verkum að þau eiga ekki alltaf við. Stýrinet geta því verið ákjósanleg við vissar aðstæður en átt síður við í öðrum en á töflunni hér fyrir neðan má sjá gróft yfirlit yfir nokkra þeirra þátta sem eru hagkvæmir stýrinetum annars vegar og hagkvæmir hefðbundinni stjórnsýslu hins vegar.

Aðstæður sem ýta undir notkun stýrineta	Aðstæður sem ýta undir notkun hefðbundinnar stjórnsýslu
<ul style="list-style-type: none">• Þörf fyrir sveigjanleika• Þörf fyrir fjölbætta úrlausn fyrir einstaklinga• Þörf fyrir fjölbreytta þekkingu og getu• Margir mögulegir einkaaðilar á markaði• Áætlaðar afurðir eða niðurstöður skýrar• Einkageirinn býr yfir getu sem hið opinbera skortir• Aðföng, t.d. fjármagn, frá einkaaðilum nauðsynleg• Samstarfsaðilar ná til fleira fólks• Margskonar þjónusta varðar sama viðskiptavin/skjólstæðing• Þriðji aðili getur veitt þjónustu eða náð fram markmiði með lægri tilkostnaði• Hröð tækniþróun• Fleiri en eitt stjórnsýslustig veita þjónustu	<ul style="list-style-type: none">• Þörf fyrir stöðugleika• Þörf fyrir samræmda og regludrífna úrlausn• Einungis þörf fyrir tiltekna þekkingu• Þjónustuveiting að mestu í höndum stjórnvalda• Áætlaðar afurðir eða niðurstöður óljósar• Stjórnvöld búa yfir nauðsynlegri reynslu af málaflakki• Aðföng og fjármagn þriðja aðila ekki nauðsynlegur þáttur• Stjórnvöld hafa reynslu af markhópi aðgerða• Þjónustuveiting er tiltölulega afmörkuð og sjálfstæð• Hagkvæmara ef stjórnvöld ein sjá um þjónustuveitingu• Tækniþróun hafa ekki teljandi áhrif á þjónustu• Eitt stjórnsýslustig veitir þjónustu

³⁵ Navdeep Mathur og Chris Skelcher, „Evaluating democratic performance: Methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens“, *Public Administration Review* 67, no. 2 (2007): 228-237.

³⁶ Stephen Goldsmith og William D. Eggers, *Governing by Network*, (Washington DC: Brookings Institution Press, 2007).

Ábyrgðarvandi stýrineta vekur upp spurningar um umboðstap (e. agency loss). Samkvæmt umboðskenningum skapast hættu á umboðstapi þegar umbjóðandi framselur fulltrúa vald líkt og á sér stað þegar stjórnvöld fela stýrineti að móta eða innleiða stefnu. Fræðimenn hafa bent á ýmis verkfæri eða svokallaða ex-ante og ex-post mekanisma sem umbjóðendur geta notast við til að draga úr mögulegu umboðstapi.³⁷ Það getur verið gagnlegt eða jafnvel nauðsynlegt að huga að úrræðum til að koma í veg fyrir umboðstap strax í upphafi. Hefðbundin úrræði eins og skipunarbréf, yfirlýsingar um markmið og samstarfssamningar geta orðið að gagni sé vandað til verka. Þá má benda á að með því að taka upp fyrirkomulag verkefnastjórnunar má stuðla að því að verkefni haldist á sporinu (sjá t.d. Handbók stjórnarráðsins um verkefnastjórnun).

Notkun stýrineta felur einnig í sér sérstakar stjórnunarlegar áskoranir og gera aðrar kröfur til opinberra starfsmanna en hefðbundin stjórnsýsla. Má þar meðal annars nefna hæfileika til að virkja og hvetja ólíka aðila með ólíka hagsmuni til að vinna að sameiginlegu markmiði, samþætta ólík sjónarmið og byggja traust. Þá er mikilvægt að búa yfir miklum samstarfshæfileikum og færni í samningatækni svo dæmi séu tekin.³⁸

Benda má á að starfandi er stýrinet Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir landshluta.³⁹ Sú formgerð sem þar er viðhöfð ásamt þeirri þekkingu og reynslu sem þar hefur skapast gætu reynst ráðuneytum gott veganesti þegar kemur að því að koma á fót stýrinetum.

Um samstarf í Stjórnarráði Íslands

Í skýrslunni Samhent stjórnsýsla sem unnin var af nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands⁴⁰ má finna eftirfarandi ábendingu: „Mikilvægar stefnuáherslur sem þarfnast vinnu margra aðila innan og utan ríkis þarf að skilgreina vel og setja nefndum og starfshópum sem vinna að þeim skýr erindisbréf. Sá sem stýrir verkefninu ætti að heyra undir þann ráðherra sem er í forsvari fyrir verkefnið en getur komið hvaðan sem er úr Stjórnarráðinu.“

Á öðrum stað í skýrslunni⁴¹ kemur fram að í viðtölum við stjórnendur ráðuneyta að vinnuhópar mættu vera betur undirbúnir fyrir fundi og fundir betur undirbúnir. Jafnframt væri framlag fulltrúa ráðuneyta í vinnuhópum misjafnt. Starfsfólk væri oft undir miklu álagi vegna vinnu og verkefna í eigin ráðuneytum og ætti það til að láta sín daglegu verkefni ganga fyrir.

Viðmælendur stjórnarráðsлагanefndar voru flestir þeirrar skoðunar „að eigi samstarf

³⁷ Arthur Lupia, „Delegation and Its Perils“, í *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ritstj. Strøm, K., Muller, W. C. og Torbjörn Bergman (New York: Oxford University Press, 2003) og Kaare Strøm „Delegation and accountability in parliamentary democracies“, *European Journal of Political Research* 37 no. 3 (2000): 261-290

³⁸ Goldsmith og Eggers, 2004.

³⁹ Sjá: <http://www.stjornarrad.is/sl/styrinet-stjornarradsins/>

⁴⁰ Forsætisráðuneytið, Samhent Stjórnsýsla: Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, (2010), 74, sótt af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrslastjornarradslaganefnd.pdf>

⁴¹ Sama, 84.

milli ráðuneyta að virka og skila árangri sé algjört lykilatriði að byggja upp traust milli fulltrúa í vinnuhópum. Fulltrúar í hópnum þurfi að hafa gott pólitískt bakland hver í sínu ráðuneyti, skýra stefnu að vinna eftir og góðar skilgreiningar á því hverju vinnan eigi að skila, í hvaða formi og hvenær. Allir þurfa að gera sér grein fyrir því hvert stefnt sé með samstarfinu og hvað þeir eru tilbúnir til að gera til að komast þangað.⁴²

Þó svo umfjöllun í skýrslunni Samhent stjórnýsla sé að mestu um samstarf milli ráðuneyta eiga þau sjónarmið sem koma fram hér að ofan einnig og jafnvel enn frekar við í víðtækara samstarfi. Því er óhætt að halda fram að með auknum fjölda þátttakenda í samstarfi og með auknum fjölda verkefna sem fela í sér samstarf aukist þörfin fyrir traust, skýr hlutverk og ábyrgð þátttakenda og vel skilgreinda sýn á það sem samstarfið á að skila.

6.6 Frágangur og varðveisla fundargerða

Úttektaraðila bárust 32 fundargerðir í tengslum við verkefnið *Nám er vinnandi vegur* frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Fimm þeirra eru frá árinu 2011 og þar af er ein frá 17. maí sem er áður en stýrihópurinn tók formlega til starfa. Fimm fundargerðir eru frá árinu 2012 og 21 frá árinu 2013 en þrjár af þeim eru fundargerðir faghóps sem starfaði á vegum stýrihópsins. Að auki bárust drög að fundargerð frá starfshópi um málefni framhaldsskóla frá 11. janúar (ártal óvíst). Af dagsetningum og innihaldi fundargerðanna má ráða að úttektaraðila hafi ekki borist fundargerðir fyrir alla fundi stýrihópsins. Því var haft samband við mennta- og menningarmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti og óskað eftir því að gerð yrði frekari leit að fundargerðum stýrihópsins. Starfsmenn ráðuneytanna urðu við þeirri beiðni en leit þeirra bar ekki árangur. Á rúmlega þriggja ára tímabili, 31. maí 2011 til 4. júlí 2014, er ljóst að á eftirfarandi tímabilum vantar fundargerðir stýrihópsins:

- 9. ágúst 2011 til 17. janúar 2012
- 30. september 2012 til 22. janúar 2013
- 20. febrúar til 23. apríl 2013
- 20. júní til 20. ágúst 2013⁴³
- 2. október til 5. desember 2013⁴⁴
- 25. febrúar 2014 til 4. júlí 2014.⁴⁵

Á öðrum tímabilum en þeim sem að ofan er getið vantar einnig fundargerðir en vísað er til þess í öðrum fundargerðum að fundir hafi verið haldnir án þess að gögn séu til um þá.

Samkvæmt skipunarbréfi Runólfs Ágústssonar frá 31. maí 2011 báru formenn stýrihóps ábyrgð á að fundargerðum og niðurstöðum starfsins yrði skilað inn til velferðarráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis. Ekki er hægt að fullyrða um hvort formönnum stýrihópsins hafi láðst að skila inn fundargerðum til ráðuneyta eða hvort mistök hafi átt sér stað við vistun þeirra í skjalakerfi ráðuneyta. Af þeim gögnum sem borist hafa og svörum starfsmanna ráðuneyta má þó draga þá ályktun að skjölun fundargerða hafi verið ábótavant árin 2011 og 2012.

⁴² Sama, 85.

⁴³ Ekki er útilokað að fundahöld hafi legið niðri vegna sumarleyfa.

⁴⁴ Allar fundargerðir sem varðveist hafa frá 30. ágúst til 16. desember eru merktar sem drög.

⁴⁵ Engar fundargerðir hafa fundist frá 22. janúar þar til stýrihópurinn lauk störfum í júlí 2014.

Ríkisendurskoðun hefur gefið út rit um góðar fundarvenjur. Þar kemur m.a. fram ágætis lýsing á tilgangi fundargerða: „Tilgangur fundargerða er að skrá niður kjarnann í umræðum fundarins, skjalfesta hvaða ákvarðanir eru teknar og hvaða verkefnum er deilt út“.⁴⁶ Sé vandað til verka eru fundargerðir til þess fallnar að tryggja gegnsæi og auka traust til stjórnslunnar.

Runólfur Ágústsson sagði í viðtali við úttektaraðila þetta koma sér á óvart. Hann hafi á starfstíma sínum lagt mikla áherslu á frágang, skráningu og varðveislu allra vinnugagna stýrihópsins, þar með talið fundargerðir, minnisblöð og önnur gögn. Báðir formenn töldu sig uppfylla skyldur sínar samkvæmt erindisbréfum með því að fela starfsmönnum mennta- og menningarmálaráðuneytis að halda utan um þá vinnu. Erindisbréf formanna eru hins vegar mjög skýr er varðar hlutverk þeirra og ábyrgð á varðveislu fundargerða og annarra gagna. Í ljósi þess að fundir stýrihópsins voru nær allir haldnir í mennta- og menningarmálaráðuneytinu og fundargerðir ritaðar af starfsmanni þess má ætla að það hafi verið sameiginleg ábyrgð formanna og ráðuneytis að varðveita umrædd gögn.

Í fundargerðum stýrihóps verkefnisins á árunum 2011 og 2012 skortir hins vegar oft að fram komi hvaða ákvarðanir voru teknar og hvernig mál voru afgreidd. Til að mynda eru dæmi um að fundargestir hafi lagt fram tillögur, án þess að fram komi hvort tillögurnar hafi verið samþykktar eða þeim hafnað. Þá heyrir það til undantekninga að dagskrá funda komi fram eða að málefni séu rædd undir sérstökum dagskrárliðum þar sem umræðu er lokið með niðurstöðu.

Það heyrir til undantekninga að fullt nafn fundargesta komi fram í fundargerðum árunum 2011 og 2012. Jafnframt kemur ekki fram á hvernig vegum fundargestir eru. Algengt var að aðrir en tilnefndir fulltrúar sætu fundi og því er ekki auðvelt að átta sig á því hverjir voru viðstaddir. Sem dæmi um slæga skráningu fundargesta má nefna fundargerð sem dagsett er 17. janúar 2012 en þar kemur fram að „símamær“ hafi setið fundinn. Þá voru fundargerðir árunum 2011 og 2012 ekki alltaf dagsettar með ártali.

6.7 Önnur gögn

Svo virðist sem skrásetningu og geymslu annarra vinnugagna stýrihópsins hafi verið jafn ábótavant og fundargerðanna. Líkt og fjallað hefur verið um tafði þetta vinnu úttektaraðila verulega þar sem ekki var hægt að öðlast fullnægjandi sýn á stjórnarhætti og ákvarðanir stýrihópsins vegna þessa. Í þeim fundargerðum sem til eru er reglulega vísað til gagna sem fulltrúum hópsins voru afhent. Úttektaraðilar hafa einungis fengið brot af umræddum gögnum. Vakin er athygli á þessum misbresti og hvatt til þess að verkferlar við frágang, skráningu og varðveislu fundargerða verði yfirfarnir í velferðarráðuneytinu og mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Umræddur misbrestur vekur sérstaka athygli í ljósi þess að bæði ráðuneyti hafa gefið út reglur til handa nefndum og hópum á þeirra vegum um skráningu og skil á gögnum eins og fjallað verður um.

Reglur ráðuneyta um frágang og varðveislu gagna

Á heimasíðum velferðar- og mennta- og menningarmálaráðuneyta má finna ódagsettar

⁴⁶ Ríkisendurskoðun, *Hagkvæmir og skilvirkir fundir. Góðar fundarvenjur*. Reykjavík, 2008, sótt af http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Fundarvenjur_2008.pdf.

reglur til handa nefndum og starfshópum um skil á gögnum. Umræddar reglur eru nær samhljóða en þar er sérstaklega hnykkt á formgerð og þeirri skyldu stjórnvalda að veita upplýsingar um starfsemi sína sbr. upplýsingalög nr. 50/1996 og nr. 140/2012.⁴⁷ Í reglunum er m.a. vísað til frágangs fundargerða og varðveislu gagna sem varpað geta ljósi á starf umræddra hópa en á vef velferðarráðuneytisins kemur fram að:

Mikilvægt er að nefndarstarfi ljúki með formlegum hætti ekki síður en það er hafið. Ræður hér skylda stjórnvalda, sbr. upplýsingalög nr. 50/1996, til þess að veita upplýsingar um opinbera starfsemi og ber ráðuneytum að hafa upplýsingar á reiðum höndum sé eftir þeim leitað. Formlega skipuð nefnd geri ráðherra grein fyrir niðurstöðum nefndarstarfs með formlegum hætti. Þá skiptir og máli fyrir lok nefndarstarfs og uppgjör að gögn séu tiltæk. ... Formanni nefndar ber að halda saman gögnum vegna nefndarstarfs og sjá til að eftirtöldum gögnum sé skilað á skjalasafn ráðuneytisins. Ganga skal frá nefndargögnum á eftirfarandi hátt:

- Fundarboð, dagskrá - raðað í tímaröð
- Fundargerðir - raðað í tímaröð / gerðabók
- Bréfaskipti. Bréf til nefndarinnar og uppköst og afrit útsendra bréfa. Bréfum er hægt að raða eftir tímaröð eða í efnisröð.
- Vinnugögn sem varpa ljósi á nefndarstarfið - athugasemdir, tillögur og handrit að álitsgerð - raðað eftir efni.
- Skriflegum umsögnum sem borist hafa.
- Álitsgerð eða skýrsla - eitt eintak.
- Sérálit.

Formanni nefndar með sérstakt skrifstofuhald ber að halda saman gögnum vegna nefndarstarfs og skila beint til Þjóðskjalasafns Íslands samkvæmt reglum safnsins sem birtast í Handbók um skjalavörslu Stjórnarráðs Íslands, 10. kafla s. 65-66.⁴⁸

Með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun um þá verulegu misbresti á frágangi og geymslu fundargerða stýrihóps vekja úttektaraðilar athygli á umræddum reglum en afrit af reglum beggja ráðuneyta má finna í viðauka.

Þann 8. maí 2013 birtist á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins auglýsing undir yfirskrift NVV þar sem kallað var eftir umsóknum um styrki til eflingar starfsmenntunar samtals upp á 200 milljónir króna. Um ferns konar styrkveitingar var að ræða en fyrsti styrkurinn gekk út á þróun námsbrautar á 4. þrepi. Yfirskrift umrædds verkefnis var eftirfarandi:⁴⁹

⁴⁷ Stýrihópurinn starfaði skv. ofangreindum lögum til 1. janúar 2013 þegar ný upplýsingalög nr. 140/2012 tóku gildi, en í meginatriðum er innihald þeirra í tengslum við þessa umfjöllun hið sama.

⁴⁸ Velferðarráðuneytið (heimasiða), „Reglur um skil á gögnum verkefnisnefnda, starfshópa og fastanefnda“, sótt 5. janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/skyrslusnidmat09/nr/31532>.

⁴⁹ Alls voru ferns konar styrkir auglýstir en eingöngu er hér fjallað um styrk um þróun 4. þreps.

„1. Samstarfsverkefni aðila úr atvinnulífi, háskóla/skólum, framhaldskóla/skólum og e.t.v. framhaldsfræðslu þegar við á til þess að þróa, koma á laggirnar og tilraunakenna námsbraut á 4. þrepi, með opnum leiðum til áframhaldandi náms á háskólastigi.“⁵⁰

6.8 Afgreiðsla öndvegisstyrks og birting ákvörðunar – maí 2013 - september 2014

Ekki fæst séð á fundargerðum að fénu hafi verið ráðstafað á annan hátt en þann 25. febrúar 2014 var rædd ráðstöfun þeirra 150 milljóna króna sem eftir voru af ráðstöfunarfé NVV og áréttaði formaður þá að þær eftirstöðvar yrðu ekki nýttar frekar þar sem skilgreindum markmiðum hafi verið náð.

Eftir því sem úttektaraðilar fá best séð skv. heimildum og samtölum við hlutaðeigandi virðist tilkynning þess efnis að ekki yrðu veittir umræddir öndvegisstyrkir ekki hafa borist umsækjendum. Í viðtali við Hjálmar Árnason framkvæmdastjóra Keilis, kom fram að skólanum barst aldrei nein tilkynning um afgreiðslu málsins.

Samkvæmt Hjálmari bárust tilkynningar með tölvupósti þann 26. nóvember 2013 um að afgreiðsla málsins hefði tafist en fundur yrði boðaður bráðlega. Fulltrúar Keilis og HR voru síðan boðaðir á fund 12. desember. Umræddum fundi var svo frestað sólarhringi áður en hann átti að eiga sér stað en eins og fram hefur komið var ákveðið fimm dögum síðar, eða þann 16. desember, að falla frá umræddum styrkveitingum.⁵¹

Hjálmar segist ekki hafa fengið frekari upplýsingar um stöðu málsins fyrr en eftir áramót 2014 þegar tilkynnt var um úthlutanir samkvæmt fjárlögum. Skilningur forsvarsmanna Keilis var sá að Háskólinn á Bifröst hafi fengið úthlutun upp á 160 milljónir úr þróunarsjóði.⁵² Þetta mál varð síðar tilefni fyrirspurnar Páls Vals Björnssonar, alþingismanns, en þar segir m.a:

Mig langar líka að spyrja hæstv. ráðherra um Nám er vinnandi vegur. Á síðasta ári var auglýst eftir umsóknum frá skólum, þ.e. skólar voru beðnir um að koma með hugmyndir. Ég veit til þess að Keilir á mínu svæði sendi inn umsókn, mjög vel útfærða umsókn, og síðan áttu þeir að fylgja því eftir með fundi í ráðuneytinu. Þeim fundi var frestað á síðustu stundu og sagt að haft yrði samband innan fjögurra vikna til að ganga frá málinu. Þetta var í nóvember 2013. Síðan gerðist ekki neitt og ekkert samband var haft við Keili eða aðrar stofnanir sem sennilega sóttu um þetta. Niðurstaðan í fjárlögunum er síðan sú að Háskólinn á Bifröst fær alla úthlutunina, 160 millj. kr. Mig langar bara til að vita hvers vegna það er. Hvers vegna fer þetta allt á einn stað og hvers vegna var ekki haft samband við aðrar stofnanir? Eftir því sem mínar heimildir segja var Bifröst ekki einu sinni á lista þeirra sem sóttu um eða sendu inn hugmyndir.⁵³

Svo virðist sem misbrestur hafi orðið á tilkynningu ákvörðunar um að falla frá veitingu umræddra styrkja. Samt sem áður er ekki hægt að taka efnislega undir spurningu Páls Vals þar sem svo virðist vera að misskilnings hafi gætt vegna ófullnægjandi upplýsingagjafar af hálfu stýrihópsins og starfsmanns hans. Ljóst þykir af fundargerðum og viðtölum að umræddar 160 milljónir hafi

⁵⁰ Mennta og menningarmálaráðuneytið (heimasíða), „Nám er vinnandi vegur – Styrkir til að efla starfsmenntun“, Reykjavík 8. maí 2013, sótt af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/7607>

⁵¹ Tölvupóstur til Hjálmars Árnasonar frá Þórdísi Guðmundsdóttur og Tryggva Þór Herbertssyni. 26. nóvember og 11. desember 2013.

⁵² Hjálmar Árnason, viðtal skýrsluhöfundar, Reykjavík, 12. nóvember 2014.

⁵³ Páll Valur Björnsson, fyrirspurn til ráðherra, 144. löggjafarþing - 4. fundur, 12. sept. 2014, sótt af <http://www.althingi.is/altext/raeda/144/rad20140912T192335.html>.

ekki verið í tengslum við áður nefnd tilraunaverkefni enda hafði verið fært til bókar að fallið hafi verið frá veitingu öndvegissstyrkja.

Úttektaraðilar vekja þó athygli á þeim drætti sem varð á ákvörðun umrædds styrks og því að ekki virðist hafa verið tilkynnt um ákvörðun þess efnis að falla frá veitingu hans. Umræddur misbrestur, sem ekki er í anda góðra stjórnarháttá, olli ekki einungis ofangreindum misskilningi heldur gengur einnig gegn 20. gr. stjórnsýslulaga um birtingu ákvörðunar.

6.9 Niðurfelling skólagjalda vegna aðfaranáms í háskóla

Á fundi stýrihóps 23. apríl 2013 samþykkti stýrihópur NVV tillögu um að auka aðgengi að aðfaranámi í háskólum. Tillagan gekk út á það að samið yrði við háskóla um aukin framlög til nemendaígilda í aðfaranámi til samræmis við framlög í öðru framhaldsskólanámi og að skólarnir myndu fella niður skólagjöld umfram skráningargjöld. Gert var ráð fyrir að fyrirkomulagið tæki gildi skólaárið 2013-2014. Að auki fól tillagan í sér að samskonar samkomulag yrði gert við símenntunarstöðvar vegna Menntastöðva. Gert var ráð fyrir að svigrúm á fjárlagalið 02-320 (Nám á framhaldsskólastigi vegna aðstæðna á vinnumarkaði) yrði nýtt til að fjármagna tillöguna á fjárlagaárinu 2013. Samþykkt stýrihópsins náði því einungis til haustannar 2013 og var niðurfelling skólagjalda eftir það ófjármögð.

Samþykkt stýrihópsins var svo send með tölvupósti 10. maí 2013 til forsvarsmanna þeirra skóla sem bjóða upp á aðfaranám sem og stjórnarformanni Fræðslusjóðs. Í tölvupóstinum kom jafnframt fram að ráðuneytið myndi boða fulltrúa skóla og Fræðslusjóðs til fundar til að fara yfir málið.⁵⁴

Málið var aftur tekið upp á fundi stýrihóps 12. júní 2013 eftir ríkisstjórnarskipti. Í fundargerð segir: „Umræða um fjárveitingar til háskóla til þess að nemendur í frumgreinadeildum þurfi aðeins að greiða sem nemur skólagjöldum í framhaldsskólum. Stýrihópur hafði samþykkt þessa tillögu en samþykki fyrrv. ráðherra lá ekki fyrir. Aðeins Háskólinn á Bifröst hefur auglýst lækkuð skólagjöld á eigin ábyrgð.“ Á fundinum benti Arnór Guðmundsson einnig á að forsendur væru breyttar þar sem tillagan hefði tengst lagabreytingum á LÍN sem náðust ekki í gegn. Tryggvi Þór Herbertsson, nýr formaður stýrihóps, sagðist ætla skoða málið nánar með ráðuneytinu.

Stýrihópurinn kom aftur saman tveimur dögum síðar og var þar lögð fram greinargerð menntamálaráðuneytis vegna stuðnings við frumgreinanám. Þar má m.a. finna tvær leiðir sem ráðuneytið leggur til svo leysa megi málið:

1. Að tillaga stýrihóps verði afturkölluð og framlag komi ekki til greiðslu.
2. Að tillögu stýrihóps verði breytt þannig að Fræðslusjóður fái umrætt framlag (25. m.kr.) en skólarnir fái einskiptisgreiðslu upp á 15 m.kr. hver. Ekki verði sett önnur skilyrði fyrir styrkveitingunni en að fjármunirnir verði nýttir í eflingu aðfaranáms en framkvæmd sé alfarið í höndum einstakra skóla, þ.m.t. hvort skólagjöld séu innheimt eða ekki. Ekki komi til frekari greiðslna, s.s. vegna vorannar 2014.

Stýrihópur ræddi um að líta mætti á styrkina sem fjármagn til að nýta í eflingu frumgreinanáms og hvatningu til almennings til að nýta sér námið. Stýrihópurinn samþykkti í kjölfarið að veita

⁵⁴ Greinargerð menntamálaráðuneytis vegna stuðnings við frumgreinanám. Lagt fyrir stýrihóp NVV 14. júní 2013.

Háskólanum á Bifröst, Háskólanum í Reykjavík og Keili 15 milljónir króna hverjum. Styrkina áttu skólarnir að nýta sem hvata til náms.

Umræddar styrkveitingar vekja nokkra athygli. Þrátt fyrir að í fundargerð 12. júní komi fram að samþykki ráðherra hafi ekki legið fyrir virðast forsvarsmenn Háskólans á Bifröst hafa tekið ákvörðun um niðurfellingu skólagjalda í þeirri trú að samþykki ráðherra lægi fyrir. En í ársskýrslu Háskólans á Bifröst kemur fram eftirfarandi: „Ákvörðunin um niðurfellingu skólagjalda var tekin eftir viðræður við þáverandi menntamálaráðherra um að ríkið kæmi til móts við skólann og greiddi hærri framlög til hans vegna þeirra.“⁵⁵ Viðtöl úttektaðila við fulltrúa stýrihópsins renna stoðum undir þann skilning forsvarsmanna Háskólans á Bifröst en tveir viðmælenda sögðu að ráðherra hafi gert munnlegt samkomulag.

6.10 Hlutverk, umboð og málshraði.

Eins og áður hefur verið getið komu fram spurningar og efasemdir um hlutverk og umboð stýrihópsins er laut að áðurnefndum tilraunaverkefnum. Úttektaðilar telja umboð stýrihópsins til að undirbúa og vinna að bráðaaðgerðunum og úthlutuna úr þróunarsjóði vegna aðgerða til þriggja ára vera óumdeilt. Þetta umboð virðist hins vegar hafa verið ógreinilegra í tilfalli tilraunaverkefnanna tveggja í Breiðholti og á Norðvesturlandi. Úttektaðilar telja að umboð stýrihópsins hefði mátt vera skýrara í þessu tilviki sem hægt hefði verið að bregðast við með útgáfu nýrra erindisbréfa.

Annað sem athygli vakti er það sem af fundargerðum að dæma hefur verið gríðarlegur hraði við afgreiðslu umræddra verkefna, með hliðsjón af umfangi umræddra verkefna og almennum grundvelli þeirra eins og fjallað var um í kafla 5.3.2. Ef hugsanlega hafi verið farið of geyst á vormánuðum 2013 má segja að hið gagnstæða hafi verið tilfallið eftir stjórnarskipti þá um vorið en eins og fram hefur komið liðu rúmlega sex mánuðir frá því að frestur til umsókna öndvegisstyrkja rann út þar til ákvörðun var tekin um að hætta við úthlutun. Þá er ótalinn sá tími þar sem umsækjendur virðast ekki hafi verið upplýstir um þá ákvörðun eftir því sem næst verður komist.

⁵⁵ Háskólinn á Bifröst, *Ársskýrsla 2013*, sótt af http://www.bifrost.is/files/um-haskolann/stj/new-node/skra_0066938_2013.pdf, 3.

7 Heimildaskrá

- Forsætisráðuneytið. *Samhent Stjórnvísla: Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. Reykjavík: 2010. Sótt af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrslastjornarradslaganefnd.pdf>
- Goldsmith, S. og Eggers, W.D. *Governing by network*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2007.
- Háskólinn á Bifröst. *Ársskýrsla 2013*. Sótt af http://www.bifrost.is/files/um-haskolann/stj/new-node/skra_0066938_2013.pdf.
- Koliba, C., Meek, J.W. og Zia, A. *Governance networks in public administration and public policy*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2010.
- Lupia, A. „Delegation and Its Perils“. Í K. Strøm, W.C. Müller og T. Bergman (ritstj.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press. 2003.
- Mathur, N. og Skelcher, C. „Evaluating democratic performance: Methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens“. *Public Administration Review* 67, no. 2 (2007): 228-237.
- Mennta og menningarmálaráðuneytið (heimasíða). „Nám er vinnandi vegur – Styrkir til að efla starfsmenntun“. Reykjavík 8. maí 2013. Sótt af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/7607>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (heimasíða). „Verkefnisstjóri á skrifstofu menntamála“. Auglýsing 20. mars 2012. Sótt af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Auglysingar/allar/nr/6710>.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið til Tryggva Þórs Herbertssonar. *Erindisbréf*. Reykjavík, 1. júní 2013.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. *Hvítbók um umbætur í menntun*. Reykjavík, 2014. Sótt af http://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. *Nám er vinnandi vegur. Átak í menntamálum 2011-2015*. Reykjavík, 2014.
- Páll Valur Björnsson. Fyrirspurn til ráðherra. 144. löggjafarþing - 4. fundur, 12. sept. 2014. Sótt af <http://www.althingi.is/altext/raeda/144/rad20140912T192335.html>.
- Reglugerð um styrki úr Atvinnuleysistryggingasjóði til þeirra sem hófu nám á haustönn 2011 á vegum verkefnisins „Nám er vinnandi vegur“ nr.1235/2011. Sótt af <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/1235-2011>.

Ríkisendurskoðun. *Hagkvæmir og skilvirkir fundir. Góðar fundarvenjur*. Reykjavík, 2008. Sótt af http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Fundarvenjur_2008.pdf.

Ríkisstjórn Íslands. „Yfirlýsing ríkisstjórnar tengd kjarasamningum 5. maí 2011.“, *Forsætisráðuneytið*, 2011. Sótt af <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir1/yfirlýsing-tengd-kjarasamningum5mai2011.pdf>.

Samráðshópur um vinnumarkaðsmál, Runólfur Ágústsson, formaður. „Tillögur samráðshóps um vinnumarkaðsmál: Í NÁM-TIL VINNU!“. Reykjavík: *Velferðarráðuneytið*, 31. mars 2011. Sótt af http://www.velferdarraduneyti.is/media/frettir2011/19042011_Tillogur_samradshops.pdf

Stjórnarráð Íslands (heimasíða). „Almennt um stýrinet“. Sótt af <http://www.stjornarrad.is/sl/styrinet-stjornarradsins/kynning/>.

Strøm, K. „Delegation and accountability in parliamentary democracies“. *European Journal of Political Research* 37 no. 3. (2000): 261-290.

Velferðarráðuneytið (heimasíða). „Reglur um skil á gögnum verkefnisnefnda, starfshópa og fastanefnda“. Sótt 5. janúar 2015 af <http://www.velferdarraduneyti.is/skyrslusnidmat09/nr/31532>.

Velferðarráðuneytið til Runólfs Ágústssonar. *Skipunarbréf*. Reykjavík, 31. maí 2011.

8 Viðaukar

Viðauki A

Listi yfir fundargerðir sem bárust úttektaraðilum

2011

17. maí*
31. maí
14. júní
30. júní
9. ágúst
19. ágúst****
19. september****
11. október****

2012

17. janúar
1. febrúar****
15. febrúar
8. maí
5. júní
10. september****
30. september**

2013

22. janúar***
30. janúar
6. febrúar
13. febrúar
20. febrúar
23. apríl
17. maí
23. maí
12. júní
14. júní
20. júní
20. ágúst
30. ágúst – drög
19. september – drög
27. september – drög
2. október – drög
22. október (faghópur)
1. nóvember (faghópur) – drög
13. nóvember (faghópur) – drög
5. desember – drög
16. desember – drög

* Stýrihópur NVV var ekki tekinn formlega til starfa á þessum tímamarki.

** Mögulega röng dagsetning.

*** 22. janúar (ártal óvíst).

**** Fundargerð var ekki til hjá ráðuneytum. Úttektaraðila barst fundargerð frá Elíasi Jóni Guðjónssyni.

Viðauki B

Af vef Mennta- og menningarmálaráðuneytis:

<http://www.menntamalaraduneyti.is/raduneyti/nefndir/nefndargogn/>

Reglur um skil á nefndargögnum við lok nefndarstarfs

Mikilvægt er að nefndarstarfi ljúki með formlegum hætti, m.a. vegna skyldu stjórnvalda skv. Upplýsingalögum nr. 140/2012 til þess að veita upplýsingar um opinbera starfsemi. Formlega skipuð nefnd eða starfshópur þarf að gera grein fyrir niðurstöðum nefndarstarfs með formlegum hætti. Þá skiptir og máli fyrir lok nefndarstarfs og uppgjör að gögn séu tiltæk. Formaður nefndar ber ábyrgð á að nefndargögnum sé skilað.

- [Sniðmát fyrir skýrslur sem birta á rafrænt](#)
- [Sniðmát fyrir skýrslur sem gefa á út á prenti](#)

Skil á nefndargögnum verkefnisnefnda, starfshópa og fastanefnda sem ekki hafa sérstakt skrifstofuhald

Nefndargögnum skal skila til skjalasafns ráðuneytisins. Ganga skal frá gögnum á eftirfarandi hátt:

- Fundarboð, dagskrá - raðað í tímaröð.
- Fundargerðir - raðað í tímaröð / gerðabók.
- Bréfaskipti. Bréf til nefndarinnar/starfshópsins og afrit útsendra bréfa.
- Bréfum er hægt að raða eftir tímaröð eða í efnisröð.
- Vinnugögn sem varpa ljósi á nefndarstörf, t.d. athugasemdir, tillögur, teikningar og handrit að álitgerð - raðað eftir efni.
- Álitgerð eða skýrsla - eitt eintak.
- Sérálit - eitt eintak.

Skil á nefndagögnum fastanefnda með sérstakt skrifstofuhald

Nefndargögnum skal skila til Þjóðskjalasafns Íslands samkvæmt lögum safnsins. Eftirfarandi gögnum ber að skila:

- Fundarboð, dagskrá - raðað í tímaröð.
- Fundargerðir - raðað í tímaröð / gerðabók.
- Bréfaskipti. Bréf til nefndarinnar og afrit bréfa frá nefndinni. Bréfum er hægt að raða eftir tímaröð, bréfalykli eða í efnisröð.
- Bókhaldsgögn - raðað í tímaröð.
- Vinnugögn sem varpa ljósi á nefndarstörf, t.d. athugasemdir, tillögur, teikningar og handrit að álitgerð - raðað eftir efni.
- Álitgerð - eitt eintak.
- Undirnefndir. Skjölum undirnefnda skal raða eins og að framan greinir.

Viðauki C

Af vef Velferðarráðuneytis: <http://www.velferdarraduneyti.is/skyrslusnidmat09/nr/31532>

Reglur um skil á gögnum verkefnisnefnda, starfshópa og fastanefnda

Mikilvægt er að nefndarstarfi ljúki með formlegum hætti ekki síður en það er hafið. Ræður hér skylda stjórnvalda, sbr. upplýsingalög [nr. 50/1996](#), til þess að veita upplýsingar um opinbera starfsemi og ber ráðuneytum að hafa upplýsingar á reiðum höndum sé eftir þeim leitað. Formlega skipuð nefnd geri ráðherra grein fyrir niðurstöðum nefndarstarfs með formlegum hætti. Þá skiptir og máli fyrir lok nefndarstarfs og uppgjör að gögn séu tiltæk. Samhliða uppgjöri á þóknun fyrir starf nefndar skal ráðherra, ráðuneytisstjóri eða skrifstofustjóri skrifa nefndarmönnum og greina frá því að uppgjör hafi farið fram og að starfi nefndarinnar sé þar með að fullu lokið.

Formanni nefndar ber að halda saman gögnum vegna nefndarstarfs og sjá til að eftirtöldum gögnum sé skilað á skjalasafn ráðuneytisins. Ganga skal frá nefndargögnum á eftirfarandi hátt:

- Fundarboð, dagskrá - raðað í tímaröð
- Fundargerðir - raðað í tímaröð / gerðabók
- Bréfaskipti. Bréf til nefndarinnar og uppköst og afrit útsendra bréfa. Bréfum er hægt að raða eftir tímaröð eða í efnisröð.
- Vinnugögn sem varpa ljósi á nefndarstarfið - athugasemdir, tillögur og handrit að álitsgerð - raðað eftir efni.
- Skriflegum umsögnum sem borist hafa.
- Álitsgerð eða skýrsla - eitt eintak.
- Sérálit.

Formanni nefndar með sérstakt skrifstofuhald ber að halda saman gögnum vegna nefndarstarfs og skila beint til Þjóðskjalasafns Íslands samkvæmt reglum safnsins sem birtast í *Handbók um skjalavörslu Stjórnarráðs Íslands*, 10. kafla s. 65-66.

- [Sniðmát fyrir fundargerðir nefnda \(.dot\)](#)
- [Dæmi um útfyllingu](#)
- [Skýrslusniðmát velferðarráðuneytis](#)

Viðauki D

Af vef Mennta- og menningarmálaráðuneytis:

<http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/7607>

Nám er vinnandi vegur - Styrkir til að efla starfsmenntun

8.5.2013

Mennta- og menningarmálaráðuneyti auglýsir eftir umsóknum um styrki til að efla starfsmenntun samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar um átakið Nám er vinnandi vegur.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti auglýsir eftir umsóknum um styrki til að efla starfsmenntun samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar um átakið Nám er vinnandi vegur. Umsóknarfrestur er til 1. júní 2013.

Styrkjunum er ætlað að efla starfstengt nám á framhalds- og háskólastigi og í framhaldsfræðslu. Til úthlutunar eru allt að 200 milljónir kr. Að þessu sinni er lögð áhersla á eftirtalin verkefni:

1. Samstarfsverkefni aðila úr atvinnulífi, háskóla/skólum, framhaldsskóla/skólum og e.t.v. framhaldsfræðslu þegar við á til þess að þróa, koma á laggirnar og tilraunakenna námsbraut á 4. þrepi, með opnum leiðum til áframhaldandi náms á háskólastigi.

Gert er ráð fyrir að námsbrautin verði tilraunakennd innan 2ja ára og að gerð sé grein fyrir rekstrargrundvelli í umsókn. Veittur verður einn samkeppnisstyrkur til verkefnis af þessu tagi, að hámarki 90 milljónir kr.

Styrkhæft verkefni skal fela í sér nýbreytni í tæknimenntun, t.d. í tölvu- og upplýsingatækni eða á sviði hönnunar og fela í sér bæði bóklegt nám í skóla og starfsþjálfun í fyrirtæki/stofnun. Markhópur námsins er nemendur sem lokið hafa starfsnámi á framhaldsskólastigi. Verði tvö eða fleiri verkefni talin jafngild mun gefast tækifæri til að vinna hugmyndir betur áður en tekin verður ákvörðun um hvaða verkefni hljóti styrkinn.

2. Styrkir til að búa til nýjar eða endurskoða 2ja ára starfsnámsbrautir sem lýkur með lokaprófi með möguleika á frekara námi á viðkomandi sviði.

Samstarf skóla og fyrirtækja eða stofnana og samstarf við framhaldsfræðslu þegar við á er forsenda styrkveitinga.

Eyðublað

3. Samstarfsverkefni fyrirtækja/stofnana og fræðsluaðila til að:

- bjóða starfsmönnum nám eða þjálfun sem í senn gagnast þeim og fyrirtæki/stofnun
- styrkja fyrirtæki og stofnanir til að taka við grunn- og framhaldsskólanemendum og kynna þeim starfsemi sína með þátttöku í störfum sem þar eru unnin

Verkefnin geta snúið að:

- þróun sérhæfðs náms innan fyrirtækis/stofnunar sem getur orðið eða er vísir að viðurkenndu starfsnámi. Hér getur verið um að ræða fræðslu sem fram fer innan fyrirtækja nú þegar sem löguð er að námsbrautakerfi framhaldsskóla eða þróuð sem námskrá innan framhaldsfræðslu
- þróun á námi og þjálfun sem nýir starfsmenn taka áður en starf hefst
- þróun á námi fyrir starfsmenn sem sjá um vinnustaðanámi nemenda í samstarfi við fræðsluaðila

- Þróun og skipulagi viðfangsefna sem bjóðast nemendum 8.-10. bekkjar grunnskóla og nemendum á fyrstu árum framhaldsskóla sem koma í nokkurra daga eða vikna starfsþjálfun/kynningu í fyrirtæki/stofnun

Eyðublað

4. Styrkir á sviði starfsmenntarannsókna

Styrktar verða starfsmenntarannsóknir sem beinast að því að kanna breytingar sem gerðar hafa verið á starfsmenntun og meta árangur þeirra og áhrif. Með fyrirvara um hæfi umsókna verða veittir þrír til fimm styrkir til háskóla, hver að upphæð allt að 5 milljónum kr. Áskilið er að rannsóknin feli í sér framlag nemenda á meistara- og/eða doktorsstigi. Í verkefnislýsingu skal gera grein fyrir framkvæmd verkefnisins auk rannsóknasparninga.

Dæmi um spurningar og rannsóknarverkefni

Rannsóknir sem snúa að menntakerfinu:

- Kerfisgreining á uppbyggingu starfsnáms í íslensku menntakerfi. Hlutverk, verkaskipting, samstarf og tengsl ýmissa aðila sem koma að skipulagi starfsmenntunar (ráðuneyti, starfsgreinanefnd/starfsgreinaráð, starfsnámsskólar, umsýsluáðilar með námssamningum, nemaleyfisnefndir, prófa- og matsnefndir).
- Greining á námskrám, að hvaða leyti er farið eftir námskrám og hvert er gildi námskrár á tiltekinni námsbraut að mati nemenda, kennara, leiðbeinenda á vinnustað, atvinnulífs?
- Úttekt á sveinsprófum, samanburður hvað varðar umfang, uppbyggingu og matsaðferðir. Samanburður á grunnnámi á starfsnámsbrautum eftir uppbyggingu námsins, hvers konar nám hentar best sem sameiginlegur undirbúningur undir nám í sérgreinum á tilteknu sviði og út frá hvaða forsendum?
- Gildi náms í almennum greinum í starfsnámi og tengsl þess við námið í heild. Greining á þörf fyrir hagnýtt starfsnám á háskólastigi.

Rannsóknir sem snúa að nemendum:

- Náms- og starfsval nemenda – hvers vegna líta svo fáir sem raun ber vitni á starfsnám sem fýsilegan fyrsta kost í framhaldsskóla?
- Brottfall úr starfsnámi á framhaldsskólastigi (hversu mikið og hvað getur skýrt brottfallið, er það ólíkt milli starfsnámsbrauta?)
- Hvernig er líðan og námsgengi nemenda á starfsnámsbrautum?
- Hvernig mætir starfsmenntakerfið námsþörfum og framavonum námsmanna á öllum aldri? Hver eru afdrif starfsnámsnemenda á vinnumarkaði?
- Hversu gott aðgengi hafa fullorðnir námsmenn að námsbrautum framhaldsskóla að loknu raunfærnimati og hvernig er námsgengi þeirra?
- Hvaða möguleika til frekara náms hafa fullorðnir einstaklingar með stutta formlega skólagöngu að baki?
- Hvernig vegnar nemendum úr starfsnámi í háskóla (fjöldi, í hvaða nám, úr hvaða starfsnámi, með hvaða undirbúning, í hvaða háskólagreinar, í hvaða háskóla)?

Rannsóknir sem snúa að námi og kennslu:

- Hvernig er staðið að framkvæmd einstakra þátta starfsnáms samkvæmt námskrá og hvernig tengjast þeir þættir innbyrðis (almennar greinar, bóklegar og verklegar sérgreinar í skóla, vinnustaðanám/starfsþjálfun á vinnustað)?
- Greiningar á námskrám tiltekins starfsnáms.
- Greining á hlutverkum, gildi, sérkennum og samspili skólanáms og vinnustaðanáms í starfsnámi á framhaldsskólastigi.

- Hlutverk og gildi námsferilsbóka í starfsnámi?
- Hver er staða starfsnámskennara í skólum og leiðbeinenda/tilsjónarmanna nema á vinnustað hvað snertir menntun, starfsþróun og stoðkerfi?
- Hvað einkennir leiðsögn, kennslu og kennsluhætti í skólanámi og vinnustaðanámi?
- Hvernig er námsmati háttað í starfsnámi í ólíkum greinum (tæknigreinar, skapandi greinar, umönnunargreinar, löggiltar iðngreinar, löggiltar heilbrigðisgreinar, greinar sem njóta ekki löggildingar): gildi, skýringar og rök?

Umsóknarfrestur er til 1. júní 2013

Þórdís Guðmundsdóttir verkefnisstjóri (thordis.gudmundsdottir@mrn.is) veitir nánari upplýsingar

ISBN 978-9935-9081-1-7