



Til borgarstjóra

Minnisblað borgarlögmanns varðandi kostnaðarhlutdeild Reykjavíkurborgar vegna uppbyggingar eldri framhaldsskóla

Viðræður hafa átt sér stað á milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Reykjavíkurborgar varðandi gerð nýs samnings um viðhald/endurbætur á framhaldsskólum í borginni. Liggur fyrir að húsnæðismál Menntaskólans í Reykjavík (MR) og bygging (skemma) við Fjölbrautaskólann í Breiðholti (FB) eru verkefni í forgangi.

Með erindi dags. 1. júlí sl. óskaði borgarstjóri eftir því að embætti borgarlögmanns myndi kanna skyldu Reykjavíkurborgar til kostnaðarpátttöku samkvæmt lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Sérstaklega var óskað álits á því hvort skyldan kynni að vera önnur í tilviki eldri framhaldsskóla, hvernig eldri framkvæmdum hefði verið háttáð og hvort ástæða væri til að gera greinarmun á viðhaldi/endurbótum á eldra húsnæði og nýbyggðum fermetrum. Þá var einnig óskað eftir því að kannað yrði hvernig kostnaðarpátttöku ætti að vera háttáð í tilviki tækja og búnaðar.

Í því skyni að veita álit á framangreindum álitaefnum verður í eftirfarandi *kafla 1* umfjöllun um gildandi löggjöf um framhaldsskóla varðandi kostnaðarskiptingu stofnkostnaðar framhaldsskóla, forsögu nefndrar löggjafar og fyrri skoðun á álitaefni um skyldu Reykjavíkurborgar til pátttöku í stofnkostnaði eldri framhaldsskóla. Í *kafla 2* verður fjallað um fyrri framkvæmd og hvernig kostnaðarpátttöku Reykjavíkurborgar hefur verið háttáð vegna stofnkostnaðar framhaldsskóla í gegnum tíðina, þ. á m. í tilviki MR. Í *kafla 3* verður efni minnisblaðsins dregið saman og niðurstöður kynntar.

1. Fyrirmæli laga um kostnaðarskiptingu varðandi uppbyggingu og rekstur framhaldsskóla

Í VIII. kafla laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla er fjallað um rekstrar- og fjárhagsmálefni framhaldsskóla. Í ákvæði 47. gr. laganna er fjallað um *stofnkostnað opinberra framhaldsskóla* en ákvæðið er svohljóðandi:

■ 47. gr.

□ Þegar stofnað er til framhaldsskóla skal gera samning um stofnkostnað og skiptingu hans milli þeirra sem standa að stofnun skólans. Með stofnkostnaði er átt við kostnað vegna húsnæðis og almenns búnaðar sem samningsaðilar ákveða að leggja til skólans. Lóðir undir framhaldsskóla skulu sveitarfélög leggja til án [kvaða eða gjalda]. Ráðherra setur viðmið um stofnkostnað framhaldsskóla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

□ Þegar ráðherra og sveitarfélög ákveða í sameiningu að stofna framhaldsskóla skal gerður samningur um undirbúning og umsjón með stofnframkvæmdum. Stofnframkvæmdir geta verið á forræði og ábyrgð ríkis, sveitarfélaga eða ríkis og sveitarfélaga í sameiningu, eftir því sem um semst:

a. Þegar sveitarfélög annast undirbúning og verkframkvæmdir, sbr. 2. mgr., greiðir ríkissjóður 60% kostnaðar við stofnframkvæmdir, aðrar framkvæmdir á lóð, stofnbúnað og eftir atvikum heimavist við þá, samkvæmt sérstökum viðmiðum um stofnkostnað.

b. Þegar ráðuneyti annast undirbúning og verkframkvæmdir, sbr. 2. mgr., greiða sveitarfélög 40% kostnaðar við stofnframkvæmdir, aðrar framkvæmdir á lóð, stofnbúnað og eftir atvikum

heimavist við þá, samkvæmt sérstökum viðmiðum um stofnkostnað.

c. Ef um sameiginlega framkvæmd er að ræða greiðir ríkissjóður 60% og sveitarfélag 40%.

□ Ef ríki og sveitarfélag, eitt eða fleiri, ákveða að leggja skóla sem þau standa að í sameiningu til húsnæði og búnað í eigu þriðja aðila skal samið sérstaklega um skiptingu kostnaðar sem af því hlýst. Skal þá miðað við að kostnaðarskipting ríkis og sveitarfélaga verði með hliðstæðum hætti og þegar um framkvæmd á þeirra vegum er að ræða, sbr. 2. mgr.

□ Ákveði Alþingi að stofna skóla án aðildar sveitarfélags greiðist stofnkostnaður úr ríkissjóði.

□ Um notkun heimavistarhúsnæðis utan skólatíma skal samið sérstaklega. Halda skal fjárreiðum vegna slíkrar notkunar aðskildum í reikningshaldi framhaldsskóla.

Líkt og tilvitnað ákvæði ber með sér er þar mælt fyrir um tilhögun kostnaðarskiptingar milli ríkis og sveitarfélaga *vegna stofnkostnaðar* í þeim tilvikum þar sem *ráðherra og sveitarfélög ákveða í sameiningu að stofna framhaldsskóla*. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins þarf því að ganga úr skugga um tvennt ef til stendur að byggja kostnaðarskiptingu á ákvæðinu. *Annars vegar* þarf að afmarka hvort kostnaðurinn sem um ræðir geti talist stofnkostnaður í skilningi laga og *hins vegar* hvort stofnkostnaðurinn tilheyrir framhaldsskóla sem er stofnaður á grundvelli sameiginlegrar ákvörðunar ríkis og sveitarfélags.

Þá segir í 48. gr. laga nr. 92/2008 að meiriháttar viðhald framhaldsskóla í eigu ríkissjóðs og sveitarfélaga skuli greitt af sérstakri fjárveitingu sem ákveðin er í fjárlögum. Ákvæðið byggir á þeirri grundvallarforsendu að ríkissjóður standi straum af viðhaldskostnaði sem fellur til vegna framhaldsskólanna. Er því nauðsynlegt að gera sérstakan greinarmun á því hvaða kostnaður geti talist *stofnkostnaður* í skilningi 47. gr. laganna annars vegar og *viðhaldskostnaður* í skilningi 48. gr. laganna hins vegar.

Þess má geta að ráðherra hefur ekki sett sérstök viðmið um stofnkostnað framhaldsskóla að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, hvorki á grundvelli gildandi laga né eldri laga sama efnis.

Athugun á lögskýringargögnum.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 92/2008 eru almennar athugasemdir og skýringar á helstu ákvæðum frumvarpsins en umfjöllun um 47. gr. laganna er nokkuð fábrotin. Þar segir aðeins að „*efni greinarinnar er sambærilegt 37. gr. gildandi laga. Nýmæli er að gert er ráð fyrir að ríkið geti gert samning um stofnkostnað við aðra aðila en sveitarfélög.*“

Umfjöllun um forsögu lagasetningar.

Gildandi lög um framhaldsskóla felldu úr gildi lög nr. 80/1996 um framhaldsskóla sem tóku gildi 1. ágúst 1996 og felldu brott lög nr. 57/1988 um framhaldsskóla og lög nr. 49/1967 um skólakostnað. Með lögum nr. 57/1988 virðist hafa verið í fyrsta sinn að finna ákvæði í lögum um kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga vegna stofnkostnaðar framhaldsskóla en þeim ákvæðum svipar að mestu til gildandi laga um framhaldsskóla.

Í XII. kafla laga nr. 80/1996 var fjallað um stofnun og byggingu framhaldsskóla. Í 2. mgr. 37. gr. laganna segir m.a. að *þegar ríki og sveitarfélag standa sameiginlega að stofnun framhaldsskóla* skuli gera samning milli aðila um *nýframkvæmdir, stofnbúnað og endurbyggingu húsnæðis* sem ríki og sveitarfélög samþykkja að standa að vegna framhaldsskóla. Í 4. mgr. sama ákvæðis er síðan kveðið á um að *kostnaður við byggingarframkvæmdir, aðrar framkvæmdir á lóð og stofnbúnað framhaldsskóla* skuli skiptast þannig að ríkissjóður myndi greiða 60% áætlaðs kostnaðar samkvæmt viðmiðunarreglum (normkostnaður) þegar sveitarfélag eða sveitarfélög annast undirbúning og verkframkvæmd. Hlutur sveitarfélags eða sveitarfélaga var þá sá hluti kostnaðar sem ríkissjóður greiddi ekki.

Líkt og í gildandi lögum var í lögum nr. 80/1996 einnig kveðið á um að ríkissjóður skyldi greiða allan stofnkostnað ef Alþingi tæki ákvörðun um að stofna skóla án aðildar sveitarfélags og þá var einnig

mælt fyrir um að menntamálaráðherra skyldi í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga setja reglur um viðmiðun stofnkostnaðar og búnaðar. Þá var mælt fyrir um í 1. mgr. 39. gr. laganna að ríkissjóður skyldi greiða rekstrarkostnað framhaldsskóla og í 3. mgr. sama ákvæðis var síðan vísað til þess að til annars rekstrarkostnaðar gæti t.d. talist *viðhald húsa og tækj* a. Í 4. mgr. var síðan mælt fyrir um að meiri háttar viðhald framhaldsskóla í eigu ríkissjóðs skyldi greitt af sérstakri fjárveitingu til þessa verkefnis sem ákveðin væri í fjárlögum í samræmi við sérstaka viðhaldsáætlun til þriggja ára í senn sem menntamálaráðherra gerði.

Af skoðun á forsögunni, að teknu tilliti til ummæla í lögskýringargögnum um að ekki hafi staðið til að gera breytingar á gildandi fyrirkomulagi, má draga eftirfarandi ályktanir:

- að til *stofnkostnaðar* skv. 47. gr. laga nr. 92/2008 geti talist *nýframkvæmdir, stofnbúnaður og endurbygging húsnæðis*, og að stofnkostnaður er ekki bundinn við þann kostnað sem fellur einvörðungu til þegar til framhaldsskóla er stofnað heldur einnig kostnaður sem getur fallið til síðar (viðbótarstofnkostnaður) t.d. til að mæta auknum nemendafjölda. Af framkvæmd má einnig ráða að þessi túlkun hafi verið lögð til grundvallar í gegnum tíðina af hálfu ríkis og sveitarfélaga, sbr. síðari umfjöllun í 2. kafla.
- að til *viðhaldskostnaðar* skv. 48. gr. sömu laga geti m.a. talist *viðhald húsa og tækja*.

Þá er enn fremur ljóst að ríkissjóður bar ábyrgð á greiðslu alls stofnkostnaðar vegna framhaldsskóla fram að gildistöku laga nr. 57/1988 og að síðari fyrirmæli laga um kostnaðarskiptingu hafa ávallt verið skilyrt á þá leið að um sé að ræða kostnað vegna framhaldsskóla sem er stofnaður á grundvelli sameiginlegrar ákvörðunar ríkis og sveitarfélags.

Fyrri skoðun borgarlögmans á álitaefni um skyldu sveitarfélaga til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla.

Reykjavíkurborg hefur lengi haldið á lofti því sjónarmiði að borgin eigi ekki að taka þátt í kostnaði vegna endurnýjunar eða nýbygginga þeirra skóla sem voru stofnaðir fyrir gildistöku laga nr. 57/1988 en hlutaðeigandi ráðuneyti hefur ekki fallist á það sjónarmið.

Í minnisblaði þáverandi borgarlögmans til borgarstjóra, dags. 18. júlí 1994 (fskj. 1), er fjallað um réttarstöðu Reykjavíkurborgar varðandi þátttöku í viðbótarstofnkostnaði vegna MR og annarra framhaldsskóla. Þar er reifuð sú afstaða að Reykjavíkurborg beri ekki samkvæmt lögum að taka þátt í slíkum kostnaði vegna framhaldsskóla sem voru stofnaðir fyrir gildistöku laga nr. 57/1988 nema liggi fyrir sérstakur samningur þar um. Í minnisblaðinu kemur einnig fram að ráðuneytið hafi ekki vilja fallast á umrædda lagaskýringu. Gerð er grein fyrir því að fyrrverandi borgarstjóri, Markús Örn Antonsson, hafi verið þeirrar skoðunar að MR ætti að njóta nokkurrar sérstöðu þar sem Reykjavíkurborg gæti ekki séð skólanum fyrir stærri lóð. Vildi hann m.a. rökstyðja einhverja þátttöku borgarinnar í húsnæðismálum skólans með því að borgin væri að auka landrými hans. Því var ákveðið að borgin tæki þátt í að gera tilboð í Amtmannsstíg 2, en af hálfu Reykjavíkurborgar var gerður fyrirvari í bréfi til fjármálaráðuneytisins um að 40% hlutur borgarsjóðs takmarkaðist við kaup á fasteigninni og að borgarsjóður myndi ekki taka þátt í viðhaldskostnaði eða kostnaði við breytingar á fasteigninni. Þessi afstaða er einnig áréttuð í minnisblaði Hjörleifs B. Kvaran þáverandi borgarlögmans til borgarstjóra, dags. 16. október 1995 (fskj. 2), og í álitsgerð Sigurðar Líndal, dags. 6. febrúar 2000 (fskj. 3).

2. Fyrri framkvæmd: þátttaka Reykjavíkurborgar í stofnkostnaði framhaldsskóla

Menntaskólinn í Reykjavík, Menntaskólinn við Hamrahlíð og Menntaskólinn við Sund voru stofnaðir fyrir gildistöku laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla. Reykjavíkurborg tók ekki þátt í kostnaði við uppbyggingu þessara skóla. Þá hafnaði Reykjavíkurborg aðild að kaupum á húsum KFUM við Amtmannsstíg og ríkið keypti hluta Verslunarskólans við Þingholtsstræti sem er hluti Kvennaskólans. Þegar Menntaskólinn við Sund flutti í núverandi húsnæði og breytti um nafn keypti ríkið skólahúsnæðið af Reykjavíkurborg. Fjölbrotaskólinn í Breiðholti var einnig stofnaður fyrir

gildistöku nefndra laga en á grundvelli sérstakra laga, sbr. lög nr. 14/1973 um heimild til að stofna fjölbrautaskóla. Í lögum nr. 14/1973 var sérstaklega tekið fram að ríkissjóði bæri að greiða 60% af stofnkostnaði skólans, laun skólastjóra og kennara og helming annars rekstrarkostnaðar. Frumkvæði að stofnun hans mun hafa komið frá Reykjavíkurborg og um byggingu hans var gerður sérstakur samningur.

Reykjavíkurborg hefur tekið þátt í stofnkostnaði vegna þeirra framhaldsskóla sem hafa verið stofnaðir eftir gildistöku laga nr. 57/1988.

Í frumathugun Framkvæmdasýslu ríkisins vegna MR, dags. júní 2020, kemur fram að á árinu 1995 hafi verið efnt til samkeppni meðal arkitekta um skipulag og uppbyggingu MR á lóð skólans. Gerður hafi verið samningur við vinningshafa um heildarhönnun skólaþorps. Menntamálaráðuneytið og Reykjavíkurborg hafi gert samninga um byggingaráform við MR en ekki farið í stórar framkvæmdir. Ríkissjóður hafi lagt til 60% og Reykjavíkurborg 40% samkvæmt lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla. Þessir samningar eru ekki fyrirbyggjandi.

Nýsir hf. ráðgjafarþjónusta vann skýrslu að beiðni borgarstjóra, dags. janúar 2003, um tillögur að stefnumörkun Reykjavíkurborgar í byggingarmálum framhaldsskóla. Í skýrslunni er fjallað um hvernig sé hægt að bæta núverandi húsnæðisaðstöðu framhaldsskólanna í Reykjavík. Í skýrslunni kemur fram að mikil samkeppni sé um fjárveitingar til byggingar framhaldsskóla. Þeir skólar í Reykjavík sem hafi verið byggðir af ríkinu fyrir gildistöku laganna hafi orðið undir í samkeppni um fjármagn úr ríkissjóði við þá framhaldsskóla í landinu þar sem sveitarfélögin greiði 40% stofnkostnaðar.

Menntamálaráðherra og borgarstjóri undirrituðu yfirlýsingu, dags. 2. september 2003, um samstarf ríkisins og Reykjavíkurborgar í húsnæðismálum framhaldsskóla í Reykjavík. Í yfirlýsingunni kemur m.a. fram að miðað verði við að gerðir verði sérstakir samningar um framkvæmdir sem aðilar standi saman að og skuli þeir byggja á fjárveitingum Alþingis og fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar. Í yfirlýsingunni er sérstaklega fjallað um stækkun tiltekinna framhaldsskóla. Þá er m.a. fjallað um MR en þar kemur fram að ríkið beri kostnað vegna viðhaldspáttarins og að ráðist verði í nýframkvæmdir þegar viðhaldspætti verði lokið og leggi Reykjavíkurborg fram fjármuni til nýframkvæmda. Þá er einnig fjallað um húsnæðismál Menntaskólans við Sunds. Í yfirlýsingunni kemur fram að verði gerð breyting á lögum um framhaldsskóla og þátttaka sveitarfélaga í stofnkostnaði felld niður, falli framlög Reykjavíkurborgar samkvæmt yfirlýsingunni niður frá og með þeim tíma sem breytingin taki gildi.

Samningur var gerður milli menntamálaráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og Reykjavíkurborgar um byggingu íþrótt- og kennsluálmú við Menntaskólann við Hamrahlíð, dags. 20. september 2005. Í aðfararorðum samningsins kemur fram að samningurinn sé gerður á grundvelli laga nr. 80/1996 og í 2. gr. hans kemur fram að stofnkostnaður skiptist þannig milli aðila að ríkissjóður greiði 60% en Reykjavíkurborg 40% og að eignarhlutföll verði til samræmis við það. Í 5. gr. samningsins kemur fram að aðilar skuli gera með sér sérstakan samning um lausan búnað í bygginguna og öflun hans.

Menntamálaráðherra og borgarstjóri undirrituðu yfirlýsingu, dags. 21. júní 2007 um áframhaldandi samstarf ríkis og borgar í húsnæðismálum framhaldsskóla. Þar kemur fram að nefnd á vegum ríkis og borgar hafi síðan yfirlýsing var undirrituð á árinu 2003 unnið að framkvæmdum í samræmi við þá yfirlýsingu. Vel hafi miðað en enn væri mikið verk óunnið og hafi aðilar því orðið sammála um að framlengja samstarfið.

Minnisblað, dags. 30. mars 2010 liggur fyrir, frá vinnuhópi á vegum mennta- og menningarmálaráðherra og borgarstjóra. Þar er m.a. fjallað um að nýta Miðbæjarskólann undir starfsemi Kvennaskólans í Reykjavík og að miðað verði við lögbundna skiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna uppbyggingar framhaldsskóla eða 60% á móti 40%.

Mennta- og meningarmálaráðherra og borgarstjórinn í Reykjavík undirrituðu yfirlýsingu, dags. 17. nóvember 2010, um áframhaldandi samstarf ríkis og borgar í húsnæðismálum framhaldsskóla. Í yfirlýsingunni kemur fram að á árinu 2003 hafi menntamálaráðherra og borgarstjóri undirritað yfirlýsingu að á árinu 2007 hafi verið ákveðið að framlengja samstarfið. Með þessari yfirlýsingu væri samstarfið framlengt enn frekar og gerð grein fyrir því í hverju það fælist en verkefnum samkvæmt fyrri yfirlýsingum yrði frestað þar til um annað væri samið milli aðila.

Samningur var gerður milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Reykjavíkurborgar, dags. 7. október 2013, um viðbyggingu við Menntaskólann við Sund. Í samningnum kemur fram að hann sé gerður á grundvelli 47. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008. Í 2. gr. samningsins kemur fram að stofnkostnaður vegna viðbyggingar skiptist þannig milli aðila, að ríkissjóður greiði 60% og Reykjavíkurborg 40%.

Til viðbótar við framangreint er tilefni til að geta þess að Menntaskólinn í Kópavogi var stofnaður árið 1973 og að Kópavogsbær hefur tekið að sér að greiða 40% af viðbótarstofnkostnaði sem fallið hefur til vegna skólans.

Af framanagreindri framkvæmd má ráða að Reykjavíkurborg hefur í gegnum tíðina tekið þátt í kostnaði vegna framhaldsskóla sem stofnaðir voru fyrir gildistöku laga nr. 57/1988, þ. á m. MR. Í nokkrum tilvikum varðandi eldri framhaldsskóla hefur sérstaklega verið vísað til þess að kostnaðarhlutdeildin, með kostnaðarþátttöku af hálfu borgarinnar, sé í samræmi við fyrirmæli laga. Álitamál er hvort þessi framkvæmd geti talist venjubundin framkvæmd við beitingu laga um framhaldsskóla og hvaða áhrif slík venjubundin framkvæmd kunni að hafa á túlkun fyrirmæla laga. Á mótí sjónarmiðum um að venjubundin framkvæmd sé komin á kann að vera málefnalegt að líta til þess að aðilum er og hefur ávallt verið heimilt að víkja frá fyrirmælum laga um kostnaðarskiptingu með samkomulagi og taka þannig á sig ríkari skyldur en lög kveða á um. Verður þó ekki séð að Reykjavíkurborg hafi gert áskilnað um betri rétt eða vísað til þess að borgin hafi litið svo á að fyrrgreind samkomulög eða yfirlýsingar um kostnaðarþátttöku borgarinnar fælu í sér kostnaðarþátttöku umfram lagaskyldu.

Hvað varðar þann kostnað sem hefur verið felldur undir stofnkostnað er í flestum tilvikum um að ræðu kostnað vegna stækkunar framhaldsskóla. Í yfirlýsingu, dags. 17. nóvember 2010, kemur fram að aðilar séu sammála um að ríkið kaupi 60% hlut í Miðbæjarskólanum með það að markmiði að hann yrði notaður fyrir starfsemi Kvennaskólans en sérstakur kaupsamningur verði gerður um hlut ríkisins í skólanum. Í yfirlýsingunni segir m.a. varðandi þörf á framkvæmdum við framhaldsskóla:

„Menntaskólinn við Sund

Gert er ráð fyrir að framkvæma við skólann það sem brýnast er á næstu árum. Í fyrsta lagi er um að ræða nauðsynlegar framkvæmdir vegna snyrtinga og lagfæringar vegna athugasemda eldvarnaeftirlits. Einnig verður bætt aðgengi milli álma skólans og milli hæða og bætt aðgengi fatlaðra um skólann. Í öðru lagi er gert ráð fyrir viðbyggingu sem að stærstum hluta eru kennslustofur.

Kvennaskólinn

Kvennaskólinn er starfræktur í miðborginni við þröngan húsakost. Til að bæta aðstöðuna og um leið tryggja starfsemi Kvennaskólans í miðborginni verði gamli Miðbæjarskólinn nýttur fyrir Kvennaskólann til viðbótar við núverandi húsnæði skólans. Húsnæði Miðbæjarskólans hefur verið yfirfarið og tekið saman gróft mat á helstu þáttum sem þarf að huga að í húsnæðinu til þess að það verði nothæft sem kennsluhúsnæði fyrir framhaldsskóla. Áætlaðar endurbætur eru niðurtekt og færsla á veggjum, endurnýjun neyslu- og hitalagna, endurnýjun hreinlætislagna, nýtt loftræstikerfi, brunavarnir, s.s. vatnsúðakerfi, flóttaleiðir og endurnýjun raflagna.“

Í fylgiskjali sem fylgir með yfirlýsingunni er gert ráð fyrir að kostnaðarþátttaka Reykjavíkurborgar feli í sér þátttöku í kostnaði vegna nýrra bygginga við Menntaskólann við Sund og annars vegar „framkvæmda“ og hins vegar „stofnkostnaðar“ við Miðbæjarskólann/Kvennaskólann.

3. Samantekt.

Hver er skylda Reykjavíkurborgar til kostnaðarþátttöku samkvæmt lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla?

- Reykjavíkurborg ber skylda til að greiða stofnkostnað vegna framhaldsskóla í þeim tilvikum þegar ráðherra og sveitarfélög hafa ákveðið í sameiningu að stofna framhaldsskóla en Reykjavíkurborg ber þá að meginstefnu að standa straum af 40% stofnkostnaðar í samræmi við fyrirmæli um kostnaðarskiptingu í 47. gr. laga nr. 92/2008 um framhaldsskóla.
- Reykjavíkurborg ber ekki að standa straum af kostnaði vegna viðhalds, sbr. 48. gr. laga nr. 92/2008.

Hver er skylda Reykjavíkurborgar til kostnaðarþátttöku í tilviki framhaldsskóla sem voru stofnaðir fyrir gildistöku laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla, þ. á m. MR?

- Með hliðsjón af orðalagi laga, eldri álitum varðandi kostnaðarþátttöku Reykjavíkurborgar vegna eldri skóla og fyrri afstöðu Reykjavíkurborgar verður ekki séð að lögbundin greiðsluskylda Reykjavíkurborgar hafi verið fyrir hendi varðandi stofnkostnað og rekstrarkostnað eldri framhaldsskóla.
- Á hinn bóginn hefur Reykjavíkurborg frá árinu 2003 samþykkt að greiða slíkan kostnað umfram skyldu og vísað þar um að kostnaðarþátttöku hafi verið hagað í samræmi við fyrirmæli laga um framhaldsskóla. Þessi stefnubreyting kann að leiða til þess að sveitarfélagið hafi viðurkennt greiðsluskyldu og þannig fallist á afstöðu ráðuneytisins til túlkunar á löggjöf um framhaldsskóla. Þann fyrirvara verður þó að gera að ekki liggja fyrir við gerð minnisblaðs þessa sérstakir samningar vegna MR.

Er ástæða til að gera greinarmun á viðhaldi/endurbótum á eldra húsnæði og nýbyggðum fermetrum?

- Það þarf að gera greinarmun á endurbyggingu og nýbyggðum fermetrum annars vegar og viðhaldi hins vegar. Síðarnefndur kostnaður skal greiddast að fullu úr ríkissjóði.
- Það er því nauðsynlegt hverju sinni að gera sérstakan greinarmun á því hvaða kostnaður geti talist *stofnkostnaður* annars vegar og *viðhaldskostnaður* hins vegar. Í framkvæmd hefur hugtakið stofnkostnaður verið túlkað nokkuð rúmt þannig að það nái ekki aðeins til nýbygginga heldur einnig endurbygginga og viðbygginga.

Hver er skylda Reykjavíkurborgar til kostnaðarþátttöku vegna kaupa á tækjum og búnaði fyrir framhaldsskóla?

- Stofnbúnaður og tæki falla þar undir og ber að greiða skv. kostnaðarskiptingu, sbr. framangreint. Viðhald á búnaði og tækjum á að greiddast að fullu úr ríkissjóði, sbr. 48. gr. nr. 92/2008. Má halda því fram að endurnýjun tækja geti talist til viðhaldskostnaðar.

Ebba Schram

Fylgiskjöl:

- Fskj. 1.** Minnisblað þáverandi borgarlögmans til borgarstjóra um málefni Menntaskólans í Reykjavík og annarra framhaldsskóla, dags. 18. júlí 1994.
- Fskj. 2.** Minnisblað þáverandi borgarlögmans til borgarstjóra, dags. 16. október 1995.
- Fskj. 3.** Álitsgerð Sigurðar Líndal um skyldu sveitarfélags til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla, dags. 6. febrúar 2000.
- Fskj. 4.** Minnisblað þáverandi starfsmanns borgarlögmans varðandi eignarhlutfall Reykjavíkurborgar í skólamannvirkjum, dags. 28. mars 2007.

Reykjavík, 18. júlí 1994
HBK/ás

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, borgarstjóri.

Málefni Menntaskólans í Reykjavík og annarra framhaldsskóla.

Í III. kafla laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 er fjallað um stofnun og byggingu framhaldsskóla. Í 4. mgr. 3. gr. er kveðið á um að kostnaður við byggingarframkvæmdir og stofnbúnað framhaldsskóla skiptist þannig að ríkissjóður greiðir 60% en viðkomandi sveitarfélag/félög 40%. Þessi kostnaðarskipting á, með hliðsjón af 1.-3. mgr. sömu lagagreinar, eingöngu við þegar verið er að stofna framhaldsskóla samkvæmt sérstökum samningi milli aðila. Slíkur samningur hefur t.d. nýlega verið gerður vegna framhaldsskóla í Borgarholti og er það reyndar eini samningurinn sem Reykjavíkurborg hefur gert á grundvelli laganna frá 1988. Ráðuneytismenn hafa ekki viljað fallast á þessa lagaskýringu en fram hjá því verður ekki litið að um þátttöku sveitarfélaga verður ekki að ræða nema að um hana verði gert sérstakt samkomulag milli aðila. Mér vitanlega hefur skýlaus þátttaka sveitarfélaga í stofnkostnaði framhaldsskóla aldrei verið í umræðunni þegar rætt hefur verið um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og skiptingu kostnaðar sem af breytingum hefur leitt.

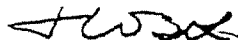
Aðild að stofnkostnaði annarra framhaldsskóla, svo sem Fjölbrautarskólans í Breiðholti sem borgin greiddi 40%, byggðist á sérstökum lögum frá 1973 um heimild til að stofna fjölbrautarskóla. Framkvæði að stofnun hans mun hafa komið frá Reykjavíkurborg og um byggingu hans er sérstakur samningur.

Borgaryfirvöld hafa hafnað aðild að viðbótarstofnkostnaði "gömlu" framhaldsskólanna. Má sem dæmi nefna að borgin hafnaði aðild að kaupum á húsum KFUM við Amtmannsstíg og ríkið keypti hluta Verslunarskólans við Þingholtsstræti, sem nú er hluti Kvennaskólans. Ljóst er að margt er ógert á framhaldsskólastiginu t.d. vantar ípróttahús við alla skólana, að Fjölbraut í Breiðholti undanskilinni.

Fyrirverandi borgarstjóri, Markús Örn Antonsson, var þeirrar skoðunar að Menntaskólinn í Reykjavík ætti að njóta nokkurrar sérstöðu þar sem Reykjavíkurborg gæti ekki séð skólanum fyrir stærri lóð. Vildi hann m.a. rökstyðja einhverja þátttöku borgarinnar í húsnæðismálum skólans með því að borgin væri að auka landrými hans. Því var ákveðið að borgin tæki þátt í að gera tilboð í Amtmannsstíg 2, en af hálfu borgarinnar var gerður sá fyrirvari í bréfi til fjármálaráðuneytisins að 40% hlutur borgarsjóðs takmarkist við kaup á fasteigninni og að borgarsjóður muni ekki taka þátt í viðhaldskostnaði eða kostnaði við breytingar á fasteigninni. Tekið var fram að afstaða borgarinnar væri að öðru leyti óbreytt og að Reykjavíkurborg muni ekki taka þátt í stofnkostnaði annarra framhaldsskóla í Reykjavík en þeirra sem gerðir hafa verið sérstakir samningar um.

Menntaskólanum í Reykjavík er ætlað að taka á móti nemendum frá Gróttu á Seltjarnarnesi að Grensásvegi með einhverjum undantekningum, skv. upplýsingum Guðna Guðmundssonar, rektors. Guðni hefur að minni beiðni upplýst að heildarnemendafjöldi í skólanum s.l. vetur hafi verið 878 (komu í próf). Af þessum fjölda voru 589 úr Reykjavík eða 67,1%. Af þeim 289 nemendum sem komu annars staðar frá komu 102 frá Seltjarnarnesi eða 11,6% heildarfjöldans. Seltjarnarnesbær hefur aldrei tekið þátt í stofnkostnaði framhaldsskóla og mér vitanlega eru engin áform um byggingu slíks skóla þar.

Á fundi sem ég átti 14. þ.m. með fulltrúum fjármála- og menntamálaráðuneytis voru kynntar hugmyndir ríkisins um kaup á fasteigninni Þingholtsstræti 18 (Davíð S. Jónsson & Co.). Ríkið mun láta fasteignasala meta eignina til verðs og láta gera kostnaðaráætlun um breytingar og síðan kynna málið fyrir borgaryfirvöldum. Á þessum fundi gerði ég grein fyrir fyrri afstöðu borgaryfirvalda og að þessi fasteignarkaup hefðu ekki verið til skoðunar fyrir.



Hjörleifur B. Kvaran



BORGARLÖGMAÐURINN Í REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. október 1995
HBK/ás

Minnisblað til borgarstjóra,
Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur.

Efni: Umsögn um bréf menntamálaráðherra varðandi Menntaskólann í Reykjavík.

Lög um framhaldsskóla nr. 57/1988 fjalla m.a. um stofnun og byggingu framhaldsskóla. Framhaldsskóli verður ekki stofnaður nema með samþykki Alþingis. Ríki og sveitarfélög geta staðið saman að stofnun framhaldsskóla og skal þá gera samning milli aðila um nýframkvæmdir, stofnbúnað og endurbyggingu húsnæðis, sem ríki og sveitarfélag samþykkja að standa að vegna framhaldsskóla.

Reykjavíkurborg og ríkið hafa gert samninga um stofnun og byggingu tveggja framhaldsskóla, þ.e. Fjölbrautarskólans í Breiðholti og Borgarholtsskóla. Borgaryfirvöld hafa á liðnum árum hafnað óskum ríkisins um þátttöku í viðbótarstofnkostnaði "gömlu" framhaldsskólanna. Má sem dæmi nefna að borgin hafnaði aðild að kaupum á húsum KFUM við Amtmannsstíg og ríkið keypti hluta Verslunarskólans við Þingholtsstræti, sem nú er hluti Kvennaskólans. Ljóst er að margt er ógert á framhaldsskólástiginu t.d. vantar íþróttahús við alla skólana að Fjölbraut í Breiðholti undanskilinni.

Að minni beiðni tók rektor Menntaskólans í Reykjavík saman meðfylgjandi yfirlit sem sýnir skiptingu nemenda skólans eftir sveitarfélögum veturinn 1995-96. Af yfirlitinu má sjá að um 68% nemenda skólans eiga lögheimili í Reykjavík. Rúmlega 10% eiga lögheimili á Seltjarnarnesi en það sveitarfélög hefur aldrei, mér vitanlega, tekið þátt í stofnkostnaði framhaldsskóla og ekki mun standa til að byggja framhaldsskóla í því sveitarfélagi.

Reykjavíkurborg er, eins og fyrr segir, aðili að byggingu Borgarholtsskóla og greiðir 28% stofnkostnaðar. Framlög borgarsjóðs á þessu ári eru áætluð 56 mkr., 1996 að fjárhæð 136 mkr. og um 45 mkr. árið 1997 en þá verður lokið við þrjá af fjórum áföngum skólans. Þá er nauðsynlegt að fram komi að risavaxin verkefni bíða Reykjavíkurborgar við byggingu grunnskóla og er þar átt við annars vegar byggingar nýrra skóla í nýjum hverfum og hins vegar viðbyggingar við eldri skóla vegna einsetningar þeirra.

Í ljósi alls þess sem að framan er rakið auk þröngar fjárhagsstöðu borgarsjóðs er lagt til að fyrri afstaða borgarinnar verði áréttuð og beiðni um samninga um þátttöku borgarsjóðs í lausn húsnæðisvanda MR hafnað. Hins vegar er rétt að bjóða fram alla aðstoð varðandi þá þætti er lúta að skipulagi reits Menntaskólans í Reykjavík.

Hjörleifur B. Kvaran

Skylda sveitarfélags til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla.

I

Álitaefnið lýtur að skyldu sveitarfélags til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla samkvæmt lögum nr. 80/1996, en um það hafa borgarstjórinn í Reykjavík og menntamálaráðherra skipzt á skoðunum. Snýst ágreiningurinn um hvort Reykjavíkurborg beri skylda til að taka þátt í kostnaði við nýbyggingar þeirra skóla sem stofnaðir voru fyrir gildistöku laga nr. 57/1988. Sem dæmi er nefndur kostnaður við byggingu íþróttahúss við Menntaskólann við Hamrahlíð og endurbyggingu húss Menntaskólans í Reykjavík við Þingholtsstræti.

Í 12. kafla laga nr. 80/1996 um framhaldsskóla eru ákvæði um stofnun og bygging framhaldsskóla. Nánari ákvæði eru í 37. og 38. gr.

Í 1. mgr. 37. gr. er svo mælt að ríki og sveitarfélög geti haft frumkvæði að stofnun nýs framhaldsskóla, en skóli verði þó eigi stofnaður nema með samþykki Alþingis.

Í 2. mgr. segir að standi ríki og sveitarfélag sameiginlega að stofnun framhaldsskóla skuli gera samning milli aðila um nýframkvæmdir, stofnbúnað og endurbyggingu húsnæðis sem ríki og sveitarfélög samþykki að standa að. Menntamálaráðherra og fjármálaráðherra annars vegar og hlutaðeigandi sveitarstjórn eða sveitarstjórnir hins vegar skulu undirrita samning og fjármálaráðherra skal kynna hann fjárlaganefnd, sbr. 3. mgr.

Þá er í 4. mgr. mælt fyrir um skiptingu kostnaðar og er meginviðmiðið að hann skiptist þannig að ríkið greiðir 60%, en sveitarfélag 40% svokallaðs normkostnaðar, en heimilt er að semja á annan veg. Ef Alþingi á hinn bóginn ákveður að stofna skóla án aðildar sveitarfélags greiðist allur stofnkostnaður úr ríkissjóði, sbr. 5. mgr.

Loks eru í 6.-7. mgr. ákvæði um heimavistir og aðstöðu til gistihúsareksturs. Um aukakostnað sem af slíkum framkvæmdum leiðir og notkun slíks húsnæðis utan skólatíma skal samið sérstaklega. Þá skulu settar viðmiðurnarreglur um stærð og gerð húsnæðis framhaldsskóla og málsmeðferðarreglur um undirbúning framkvæmda.

Í 38. gr. er svo mælt að skólamannvirki skuli vera eign ríkis og sveitarfélaga í sömu hlutföllum og stofnframlög og eignaraðilar geri með sér samkomulag ef eign verði ráðstafað til annarra nota en framhaldsskólanáms: Ef eign verði seld öðrum hvorum eiganda skuli dómkvaddir menn meta hana.

II

Ekki verður annað séð en í 12. kafla laganna sé einungis rætt um stofnun framhaldsskóla samkvæmt sérstökum samningi. Eins og þegar hefur verið rakið er í 1. mgr. 37. gr. svo mælt að ríki og sveitarfélög geti haft frumkvæði að **stofnun** nýs framhaldsskóla og í 2. mgr. er aftur vikið að **stofnun** framhaldsskóla og samningsgerð í framhaldi af því. Önnur ákvæði 37. og 38. gr. eiga þá einungis við þá skóla sem stofnaðir eru eftir gildistöku þeirra eða eldri efnislega samhljóða ákvæða, væntanlega ákvæða laga nr. 57/1988. Af þessu leiðir að sveitarfélagi, eins og t.d. Reykjavíkurborg er samkvæmt núgildandi framhaldsskólalögum ekki skylt að taka þátt í stofnkostnaði við stækkun eða endurbætur á húsnæði framhaldsskóla sem stofnaðir höfðu verið áður en framangreind ákvæði gengu í gildi. Ef leggja ætti slíkar kvaðir á sveitarfélög afturvirkir þyrfti að mæla fyrir um það með skýrum hætti í lögum.

Af minnisblöðum borgarlögmanns til borgarstjóra frá 18. júlí 1994 og 16. október 1995 má einnig ráða að afstaða borgarinnar hafi verið í samræmi við þetta og málum hafi þannig verið háttað í reynd að Reykjavíkurborg greiddi ekki stofnkostnað framkvæmda við eldri framhaldsskóla nema samkvæmt sérstökum lagafyrmælum.

6. febrúar 2000

Sigurður Líndal.

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Kristbjörg Stephensen

Sendandi: Ragnheiður Bogadóttir

Dagsetning: 28. mars 2007

Varðar eignarhlutfall Reykjavíkurborgar í skólamannvirkjum

I. Aðdragandi að lögum um framhaldsskóla

Fyrir gildistöku laga um framhaldsskóla nr. 57/1988 var stofnkostaður vegna byggingarframkvæmda alfarið greiddur úr ríkissjóði. Reykjavíkurborg á þar af leiðandi ekki eignarhlut í byggingum þeirra skóla sem stofnaðir voru fyrir gildistöku laganna. Eftirtaldir framhaldsskólar voru stofnaðir fyrir gildistöku laga nr. 57/1988 um framhaldsskóla og á Reykjavíkurborg ekki eignarhlut í þeim byggingum.

- Menntaskólinn í Reykjavík, stofnaður 1846
- Menntaskólinn við Hamrahlíð, stofnaður 1966
- Menntaskólinn við Sund, stofnaður 1968

Í desember 1985 skipaði þáverandi menntamálaráðherra, Sverrir Hermannsson nefnd sem skyldi semja frumvarp til laga um framhaldsskóla. Í skipunarbréfi menntamálaráðherra sagði:

„Þess er óskað að nefndin semji, m.a. sem einn þátt frumvarpsins, reglur um fjármál framhaldsskóla og skiptingu kostnaðar við stofn og rekstur skólanna er séu eins skýrar og einfaldar og unnt er. Til álita kemur að allur kostnaður við framhaldsskóla greiðist af ríkisvaldinu, en á móti kæmi hugsanlega að allur kostnaður við grunnskóla greiðist af sveitarfélögum, enda yrði þá að sjá sveitafélögum fyrir tekjustofnum til að mæta þeim viðbótarkostnaði sem af slíku fyrirkomulagi kynni að leiða.“

Með tilvísun til þessa tók nefndin það sem sitt fyrsta verkefni að semja reglur um stofn- og reksturskostnað framhaldsskóla. Eftir því er á leið nefndarstarfið varð nefndin sammála um að óheppilegt væri að semja sérstakt frumvarp um framhaldsskóla. Eðlilegra væri að fella ákvæði um fjármálin inn í heildarfrumvarp um framhaldsskóla og var það gert.

Í greinargerðinni með lögum um framhaldsskóla nr. 57/1988 kom fram að helstu einkenni frumvarpsins væru m.a. þau að stofnkostnaður framhaldsskóla skyldi greiðast sameiginlega af ríki og viðkomandi sveitarfélagi eða sveitarfélögum. Í þriðja kafla laganna voru ákvæði um stofnun og byggingu framhaldsskóla.

„Ríki eða sveitafélög, eitt eða fleiri, geta haft frumkvæði að stofnun nýs framhaldsskóla, sbr. þó ákvæði 38. gr., en skóli verður þó eigi stofnaður nema með samþykki Alþingis.“

Standi ríki og sveitarfélag/félög sameiginlega að stofnun framhaldsskóla skal gera samning milli aðila um nýframkvæmdir, stofnbúnað og endurbyggingu húsnæðis sem ríki og sveitarfélög samþykkja að standa að vegna framhaldsskóla. Þar skulu m.a. vera ákvæði um stjórn hönnunar og framkvæmda, hönnun, byggingarhraða og greiðslustreymi. Heimilt er að fela sveitarfélögum sem aðild eiga að framhaldsskóla að fara með undirbúning og umsjón með byggingarframkvæmdum.

Samningar um framkvæmdir skulu undirritaðir af menntamálaráðherra og fjármálaráðherra annars vegar og hlutaðeigandi sveitarstjórn eða sveitarstjórnnum hins vegar. Fjármálaráðherra skal kynna fjárveitanefnd slíka samninga.

Kostnaður við byggingarframkvæmdir og stofnbúnað framhaldsskóla skiptist þannig að ríkissjóður greiðir 60% en sveitarsjóður/sjóðir greiða 40% áætlaðs kostnaðar, samkvæmt viðmiðunarreglum (normkostnaðar). Heimilt er ráðuneytinu að semja um aðra kostnaðaraðild þegar um búnað verknámshúsnæðis er að ræða. Verði greiðslur eigi inntar af hendi samtímis reiknast verðbætur á ógreidd framlög í hlutfalli við breytingar á vísitölu byggingarkostnaðar.

Ákveði Alþingi að stofna skóla án aðildar sveitarfélags eða sveitarfélaga greiðist allur stofnkostnaður úr ríkissjóði.

Um undirbúning framkvæmda og málsmeðferð gilda eftir því sem við á ákvæði laga nr. 49/1967, um skólakostnað, og reglugerða sem gefnar eru út samkvæmt þeim lögum og þessum lögum.

Þar sem heimavistir verðar reistar í tengslum við framhaldsskóla má gerð húsnæðis og búnaðar miðast við að nýta megi aðstöðuna til gistihúsarekstrar utan reglulegs skólatíma. Um umframkostnað sem af því kann að leiða skal samið sérstaklega milli byggingaraðila. Um notkun heimavistunarhúsnæðis utan skólatíma skal gerður sérstakur samningur og hann staðfestur af menntamálaráðuneytinu.

Menntamálaráðuneytið skal í samráði við Samband íslenskra sveitafélaga setja viðmiðunarreglur um stærð og gerð húsnæðis fyrir framhaldsskóla og láta gera fyrirmyndir að hönnun og verksamningum.

Í greinagerðinni segir um skiptingu stofnkostnaðar við byggingarframkvæmdir:

„Hér er ákveðin sú stofnkostnaðarskipting við byggingarframkvæmdir og stofnbúnað framhaldsskóla að ríkissjóður greiði 60% en sveitarsjóður/sveitarsjóðir greiði 40% áætlaðs kostnaðar, með þeirri undantekningu að þegar um er að ræða stofnbúnað verknámsbrauta er ráðuneytinu heimilt að semja um hærri kostnaðaraðild ríkissjóðs. Með þessu er reynt að stuðla að því að verknámsaðstöðu verði komið upp eigi síður en bóknámsaðstöðu, en hún er mun dýrari og þjónar slík námsaðstaða oft stórum landshlutum og jafnvel öllu landinu.

Gert er ráð fyrir að eitt eða fleiri sveitarfélög geti átt aðild að framhaldsskóla á mótí ríkinu. Samþykki Alþingis þarf til þess að stofnaður verði nýr framhaldsskóli og samþykki sveitarstjórnar verður einnig til að koma þannig að hún gerist aðili að stofnun skóla. Áskilið er að gera skuli samning milli ríkis og sveitarfélags/sveitarfélaga um byggingarframkvæmdir vegna framhaldsskóla. Sú staða kann að koma upp varðandi einstaka sérskóla, t.d. skóla með það sérhæft nám að aðeins einn slíkur er til á landinu, að sveitarfélög fái ekki til þess að

verða aðilar að slíkum skóla. Þess vegna er gerð ráð fyrir því í lögnum að unnt sé að stofna sérskóla án aðildar sveitarfélaga og greiðist þá allur kostnaður úr ríkissjóði.

Sem fyrr segir skal gera samning milli ríkis og sveitafélaga um nýframkvæmdir og endurbætur húsnæðis vegna framhaldsskóla. Þar skulu m.a. vera ákvæði um stjórn hönnunar og framkvæmda, hönnun, byggingarhraða og greiðslustreymi. Heimilt er að fela sveitarfélögum sem aðild eiga að framhaldsskóla að fara með undirbúning og umsjón með byggingarframkvæmdum eins og tíðkast hefur hingað til hafi þau til þess burði.

Bent skal á að í greininni er heimilað að heimavistir skóla verði nýttar til gistihúsarekstrar utan skólatíma og við hönnun og byggingu húsnæðisins verði tekið tillit til þess.

Menntamálaráðuneytið setur viðmiðunarreglur um stærð og gerð húsnæðis fyrir framhaldsskóla í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.“

Í ákvæði 4. gr. laganna var fjallað um eignarhlutföllin:

„Skólamannvirki þau sem lög þessi taka til skulu vera eign ríkis og sveitafélaga í sömu hlutföllum og stofnkostnaður er greiddur eða hefur verið greiddur sé um eldra húsnæði að ræða.

Verði húsnæði framhaldsskóla ráðstafað til annarra nota en framhaldsnáms skulu eignaraðilar gera með sér samkomulag þar um. Verði eign seld öðrum hvorum eignaraðila skal hún metin af dómkvöddum mönnum.“

Í greinargerðinni segir um ákvæði 4. gr. laganna:

„Varðandi þessa grein er rétt að taka fram að gert er ráð fyrir því að skólamannvirki, sem eru í notkun við gildistöku þessara laga, skuli vera eign ríkis og/eða sveitarfélaga í sömu hlutföllum og þessir aðilar hafa greitt stofnkostnað mannvirkja. Allt nýtt húsnæði, sem byggt er, verður í sameign með sama eignarhluta og framlög byggingaraðila eru. Hið sama gildir um viðbyggingar við eldra húsnæði og meiri háttar endurbætur og breytingar.“

II. Lög um heimild til að stofna fjölbrautarskóla nr. 14/1973

Fjölbrautarskólinn í Breiðholti var stofnaður á grundvelli laga um stofun fjölbrautarskóla nr. 14/1973. Samkvæmt 1. gr. laganna var menntamálaráðuneytinu og Reykjavíkurborg heimilt að stofna tilraunaskóla, er nefnist fjölbrautarskóli. Menntamálaráðuneytið fór með yfirstjórn skólans sbr. 2. gr. laganna. Samkvæmt 4. gr. laganna skyldi ríkissjóður greiða 60% af stofnkostnaði, en 40% skyldi greiðast af Reykjavíkurborg.

III. Stofnun framhaldsskóla eftir gildistöku laga nr. 57/1998

A. Eignarhlutfall Reykjavíkurborgar

Fjölbrautarskólinn Ármúla	40%
Borgarholtsskóli	28% (Mosfellsbær 12%, Ríkið 60%)
Kvennaskólinn	Þarf að finna út stærð

III. Núgildandi lög um framhaldsskóla nr. 80/1996

Í XII. kafla laga um framhaldsskóla nr. 80/1996 eru ákvæði um skiptingu stofnkostnaðar og byggingu framhaldsskóla.

Ákvæði 37. gr. laganna er samsvarandi og ákvæði 3. gr. eldri laga um framhaldsskóla.

„Ríki eða sveitarfélög, eitt eða fleiri, geta haft frumkvæði að stofnun nýs framhaldsskóla en skóli verður þó eigi stofnaður nema með samþykki Alþingis. Ákvæði þetta á þó ekki við um skóla sem stofnaðir kunna að verða samkvæmt ákvæðum 41. gr.

Standi ríki og sveitarfélag/félög sameiginlega að stofnun framhaldsskóla skal gera samning milli aðila um nýframkvæmdir, stofnbúnað og endurbyggingu húsnæðis, sem ríki og sveitarfélög samþykkja að standa að, vegna framhaldsskóla. Þar skulu m.a. vera ákvæði um stjórn framkvæmda, byggingarhraða og greiðslustreymi. Heimilt er að fela sveitarfélögum, sem aðild eiga að framhaldsskóla, að fara með undirbúning og umsjón með byggingarframkvæmdum.

Samningar um framkvæmdir skulu undirritaðir af menntamálaráðherra og fjármálaráðherra annars vegar og hlutaðeigandi sveitarstjórn eða sveitarstjórnnum hins vegar. Fjármálaráðherra skal kynna fjárlaganefnd slíka samninga.

Kostnaður við byggingarframkvæmdir, aðrar framkvæmdir á lóð og stofnbúnað framhaldsskóla og heimavista við þá skiptist þannig að ríkissjóður greiðir 60% áætlaðs kostnaðar samkvæmt viðmiðunarreglum (normkostnaður) þegar sveitarfélag eða sveitarfélög annast undirbúning og verkframkvæmd. Hlutur sveitarfélags eða sveitarfélaga er þá sá hluti kostnaðar sem ríkissjóður greiðir ekki. Lóðir undir framhaldsskóla skulu sveitarfélög leggja til án kvaða eða gjalda. Þegar ríkissjóður ber ábyrgð á undirbúningi verks og stjórnar framkvæmdum, án ihlutunar sveitarfélags eða sveitarfélaga, greiðir sveitarfélag eða sveitarfélög 40% miðað við normkostnað en ríkissjóður hinn hlutann. Heimilt er ráðuneytinu að semja um aðra kostnaðaraðild þegar um búnað verknámshúsnæðis er að ræða að fengnu samþykki fjárlaganefndar.

Ákveði Alþingi að stofna skóla án aðildar sveitarfélags eða sveitarfélaga greiðist allur stofnkostnaður úr ríkissjóði.

Þar sem heimavistir verða reistar í tengslum við framhaldsskóla má gerð húsnæðis og búnaðar miðast við að nýta megi aðstöðuna til gistihúsarekstrar utan reglulegs skólatíma. Um umframkostnað, sem af því kann að leiða, skal samið sérstaklega milli byggingaraðila. Um notkun heimavistarhúsnæðis utan skólatíma skal gerður sérstakur samningur og hann staðfestur af menntamálaráðuneytinu.

Menntamálaráðherra skal í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga setja viðmiðunarreglur um stærð og gerð húsnæðis fyrir framhaldsskóla og málsmeðferð varðandi undirbúning framkvæmda samkvæmt þessari grein. Menntamálaráðuneytið skal að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga setja reglur um viðmiðun stofnkostnaðar og búnaðar (norm) er skipting áætlaðs byggingarkostnaðar miðist við.“

Í greinargerðinni segir um 37. gr. laganna

„Fellð eru brott ákvæði úr gildandi lögum um að ríkissjóður skuli kosta byggingu heimavista að fullu og að heimilt sé að vikja frá meginreglu um skiptingu stofnkostnaðar þegar um fámenn sveitarfélög er að ræða. Er nú gert ráð fyrir að kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs við byggingu heimavista sé sú saman og við byggingarframkvæmdir og stofnbúnað framhaldsskóla, þ.e. 60%. Rétt þykir að kveða skýrt á um að sveitarfélög er njóta þess hagræðis að hafa framhaldsskóla staðsettan í sveitarfélaginu skuli leggja honum til lóðir án gjalds eða lóðaleigu en að kostnaður við að gera lóðina byggingarhæfa teljist til stofnkostnaðar skólans. Ekki þykir æskilegt að veita heimild í lögum frá almennum reglum um kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitafélaga enda talið að slíkt geti leitt til óhagkvæmni í fjárfestingum. Gert er ráð fyrir að samið verði um það milli ríkis og sveitarfélaga hvernig sveitafélögum verði bætt aukin þátttaka í kostnaði við byggingu heimavista.

Þá er ákveðið að setja skuli reglugerð um normkostnað framhaldsskólahúsnæðis sem skipting áætlaðs stofnkostnaðar milli framkvæmdaraðila verði miðuð við. Einnig skal setja í reglugerð viðmiðunarreglur um stærð og gerð húsnæðis framhaldsskóla. Gert er ráð fyrir að allur undirbúningur verði í höndum framkvæmdaraðila.“

Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. laga um framhaldsskóla nr. 80/1996, skulu þau skólamannvirki sem löggin taka til vera eign ríkis og sveitafélaga í sömu hlutföllum og stofnkostnaður er greiddur eða hefur verið greiddur sé um eldra húsnæði að ræða. Verði húsnæði framhaldsskóla ráðstafað til annarra nota en framhaldsskólanáms skulu eignaraðilar gera með sér samkomulag þar um. Verði eign seld öðrum hvorum eignaraðila skal hún metin af dómkvöddum mönnum sbr. 2. mgr. 38. gr. sömu laga.

Skylda sveitarfélags til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla

Mikil og að hluta til óvænt fjölgun nema á framhaldsstigi á árinu 2002, gerði stefnumörkun í húsnæðismálum framhaldsskóla á höfuðborgarsvæðinu, brýnni en ella. Fyrirsjáanlegt var að mjög þröngt yrði um kennslurými ef ekki yrði bætt úr. Önnur brýn verkefni á þessu sviði snéru m.a. að endurbótum á eldri húsnæðum, úrbætur við þá skóla sem bjuggu við þrængslu og óhentugt húsnæði, og skiptum á húsnæði milli ríkis og Reykjavíkurborgar.

Deilur urðu milli Reykjavíkurborgar og ríkis um túlkun 37. gr. laga um framhaldsskóla nr. 80/1996. Álitafnið laut að skyldu sveitarfélags til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla. Reykjavíkurborg hafði tekið þátt í stofnkostnaði þeirra skóla sem stofnaðir voru á grundvelli laga um framhaldsskóla. Það var hins vegar mat Reykjavíkurborgar að gömlu skólarnir, Menntaskólinn í Reykjavík, Menntahúsinn við Hamrahlíð og Menntaskólinn við Sund féllu utan skyldunnar.

Borgarstjórinn í Reykjavík og menntamálaráðherra skiptust á skoðunum. Þáverandi Borgarlögmaður, Hjörleifur B. Kvaran tók saman álitargerð þar sem fram kom sú niðurstaða, að sveitarfélögum bæri ekki að greiða 40% stofnframlag vegna eldri framhaldsskólanna.

Sigurður Lindal lagaprófessor hafði á árinu 2000 tekið saman álitargerð um sama efni, sem er svohljóðandi:

„Álitafnið lýtur að skyldu sveitafélags til þátttöku í stofnkostnaði framhaldsskóla samkvæmt lögum nr. 80/1996, en um það hafa borgarstjórinn í Reykjavík og menntamálaráðherra skipzt á skoðunum. Snýst ágreiningurinn um hvort

Reykjavíkurborg beri skylda til að taka þátt í kostnaði við nýbyggingar þeirra skóla sem stofnaðir voru fyrir gildistöku laga nr. 57/1988. Sem dæmi er nefndur kostnaður við byggingu íþróttahúss við Menntaskólann við Hamrahlíð og endurbyggingu húss Menntaskólans við Reykjavík við Þingholtsstræti.

Í 12. kafla laga nr. 80/1996 um framhaldsskóla eru ákvæði um stofnun og byggingu framhaldsskóla. Nánari ákvæði eru í 37. og 38. gr.

Í 1. mgr. 37. gr. er svo mælt að ríki og sveitafélög geti haft frumkvæði að stofnun nýs framhaldsskóla, en skóli verði þó eigi stofnaður nema með samþykki Alþingis.

Í 2. mgr. segir að standi ríki og sveitafélag sameiginlega að stofnun framhaldsskóla skuli gera samning milli aðila um nýframkvæmdir, stofnbúnað og endurbyggingu húsnæðis sem ríki og sveitafélög samþykki að standa að. Menntamálaráðherra og fjármálaráðherra annars vegar og hlutaðeigandi sveitarstjórn eða sveitastjórnir hins vegar skulu undirrita samning og fjármálaráðherra skal kynna hann fjárlaganefnd, sbr. 3. mgr.

Þá er í 4. mgr. mælt fyrir um skiptingu kostnaðar og er meginviðmiðið að hann skiptist þannig að ríkið greiðir 60%, en sveitafélag 40% svokallaðs normkostnaðar, en heimilt er að semja á annan veg. Ef Alþingi á hinn bóginn ákveður að stofna skóla án aðildar sveitarfélags greiðist allur stofnkostnaður úr rikissjóði, sbr. 5. mgr.

Loks eru í 6.-7. mgr. ákvæði um heimavistir og aðstöðu til gistihúsareksturs. Um aukakostnað sem af slíkum framkvæmdum leiðir og notkun slíks húsnæðis utan skólatíma skal samið sérstaklega. Þá skulu settar viðmiðunarreglur um stærð og gerð húsnæðis framhaldsskóla og málsmeðferðarreglur um undirbúning framkvæmda.

Í 38. gr. er svo mælt að skólamannvirki skuli vera eign ríkis og sveitafélaga í sömu hlutföllum og stofnframlög og eignaraðilar geri með sér samkomulag ef eign verði ráðstafað til annarra nota en framhaldsskólanáms: Ef eign verði seld öðrum hvorum eiganda skuli dómkvaddir menn meta hana.

Ekki verður annað séð en í 12. kafla laganna sé einungis rætt um stofnun framhaldsskóla samkvæmt sérstökum samningi. Eins og þegar hefur verið rakið er í 1. mgr. 37. gr. svo mælt að ríki og sveitarfélög geti haft frumkvæði að **stofnun** nýs framhaldsskóla og í 2. mgr. er aftur vikið að **stofnun** framhaldsskóla og samningsgerð í framhaldi af því. Önnur ákvæði 37. og 38. gr. eiga þá einungis við þá skóla sem stofnaðir eru eftir gildistöku þeirra eða eldri efnislega samhljóða ákvæða, væntanlega ákvæða laga nr. 57/1988. Af þessu leiðir að sveitarfélagi, eins og t.d. Reykjavíkurborg er samkvæmt núgildandi framhaldsskólalögum ekki skylt að taka þátt í stofnkostnaði við stækkun eða endurbætur á húsnæði framhaldsskóla sem stofnaðir höfðu verið áður en framangreind ákvæði gengu í gildi. Ef leggja ætti slíkar kvaðir á sveitafélög afturvirkir þyrfti að mæla fyrir um það með skýrum hætti í lögum.

Af minnisblöðum borgarlögmanns til borgarstjóra frá 18. júlí 1994 og 16. október 1995 má einnig ráða að afstaða borgarinnar hafi verið í samræmi við þetta og

málum hafi þannig verið hátað í reynd að Reykjavíkurborg greiddi ekki stofnkostnað framkvæmda við eldri framhaldsskóla nema samkvæmt sérstökum lagafyrirmælum.

6. febrúar 2002

Sigurður Lindal.

IV. Samkomulög milli ríkis og Reykjavíkurborgar um húsnæðismál framhaldsskóla

A. Samningur um byggingu íþrótt- og kennsluálmú við Menntaskólann við Hamrahlíð

Menntamálaráðuneytið og fjármálaráðuneytið annars vegar og Reykjavíkurborg hins vegar gerðu með sér samning þann 20. september 2005, um byggingu íþrótt- og kennsluálmú við Menntaskólann við Hamrahlíð. Samningurinn var gerður á grundvelli laga nr. 80/1996.

Samkvæmt 1. grein samkomulagsins skiptist stofnkostnaður byggingarinnar þannig milli aðila að ríkissjóður greiðir 60% en Reykjavíkurborg 40%. Reykjavíkurborg greiðir framlag sitt eftir framvindu verksins og ákvæðum samnings við Eykt ehf. til Fjársýslu ríkisins, sem ásamt menntamálaráðuneytinu annast greiðslur og bókhald vegna byggingarinnar.

Samkvæmt 4. gr. samkomulagsins eru eignarhlutföll í byggingunni eftirfarandi:

Ríkissjóður	60%
Reykjavíkurborg	40%

B. Sameignarsamningur og samningur um skiptingu stofnkostnaðar

Þann 17. apríl 2002 gerðu Ríkissjóður Íslands og Borgarstjóður Reykjavíkur með sér sameignarsamning um fasteignir Ármúlaskóla við Ármúla 12 í Reykjavík. Eignarhlutfall hvors um sig í óskiptri heildareign samkvæmt skráð fasteignamats ríkisins skyldi vera eftirfarandi:

Ríkissjóður Íslands	60%
Borgarstjóður Reykjavíkur	40%

C. Samkomulag um húsnæðismál sérskóla á grunnskólastigi og framhaldsskóla í RVK og fleira.

Í samkomulagi milli ríkisins og Reykjavíkurborgar um húsnæðismál sérskóla á grunnskólastigi og framhaldsskóla í Reykjavík og fleira, frá 31. maí 2005, náðist samstaða milli Reykjavíkurborgar og ríkisins um húsnæðismál sérskóla á grunnskóla- og framhaldsstigi í Reykjavík.

1. Húsnæði Safamýrarskóla, Öskjuhlíðarskóla og hluta Vesturhlíðarskóla.

Reykjavíkurborg yfirtekur eignarhald á húsnæði skólanna, sbr. nánari tilhögun í fylgiskjali skv. yfirlýsingunni.

2. Vörðuskóli.

Reykjavíkurborg kaupir eignarhluta ríkisins í húsnæði Vörðuskóla í Reykjavík á matsverði, sbr. nánari ákvæði í fylgiskjali. Húsið afhendist þegar lokið er við stækkun Iðnskólans í Reykjavík, sbr. 3. tölul.

3. Iðnskólinn í Reykjavík.

Ríki og Reykjavíkurborg munu þegar í stað hefja undirbúning viðbyggingar Iðnskólans í Reykjavík um allt að 2500 m² og greiðir Reykjavíkurborg 40% kostnaðarhlutdeildar í stofnkostnaði með hliðsjón af samkomulagi um uppbyggingu framhaldsskóla frá 2. september 2003.

4. Vesturhlíðarskóla

Hluti Vesturhlíðaskóla (aðalbygging) verður seldur Reykjavíkurborg á matsverði og andvirði nýtt til að byggja sérdeildarálmu fyrir mikið fatlaða nema á framhaldsskólaaldri við Fjölbautaskólann við Ármúla. Ekki verður gert ráð fyrir sérstöku framlagi Reykjavíkurborgar til sérdeildarálmunnar. Telst sérdeildarálman alfarið eign ríkisins.