
MINNISBLAÐ

Til: Menntaráðs Kópavogsbæjar
Frá: Sviðsstjóra menntasviðs og yfirlögfræðingi Kópavogsbæjar
Efni: Einkarekstur samrekins leik- og grunnskóla í Vatnsendahvarfi
Dags: Mars 2026

I. Inngangur og tilefni

Til stendur að hefja rekstur nýs samrekins leik- og grunnskóla í Vatnsendahvarfi. Áætlað er að kennsla geti hafist haustið 2028 og gert er ráð fyrir um 80 leikskólabörnum og um 200 grunnskólanemendum í 1.–4. bekk grunnskóla. Sveitarfélagið hefur þegar gert þjónustusamninga við tvo sjálfstætt rekna leikskóla (Kór og Aðalþing) og tvo grunnskóla (Arnarskóla og Waldorfskólann Lækjarbotnum) og þarf nú að taka afstöðu til þess hvort nýr skóli í Vatnsendahvarfi verði rekinn af sveitarfélaginu sjálfu eða reksturinn verði falinn sjálfstæðum aðila á grundvelli þjónustusamnings. Á fundi sínum þann 3. mars 2026 óskaði menntaráð eftir minnisblaði með umfjöllun um einkarekstur í samanburði við rekstur sveitarfélagsins á skólanum. Óskað var eftir því að álitaefni yrðu greind, m.a. um útboðsskyldu og ljósi varpað á útfærslur fjármögnunar eftir því hvort skólinn yrði hverfisskóli eða valmöguleiki samhliða hverfisskóla.

II. Lagagrundvöllur einkareksturs leik- og grunnskóla

Sveitarfélög bera lögbundna ábyrgð á rekstri leik- og grunnskóla, óháð því hvort þau sinna rekstrinum sjálf eða fela hann öðrum. Lög gera þó greinarmun á stjórnýslu og leyfisveitingum eftir skólastigum. Almennt er heimilt að reka þessi tvö skólastig saman, sbr. 3. mgr. 28. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008 og 4 mgr. 45. gr. laga grunnskóla nr. 91/2008. Stjórnandi samrekins leik- og grunnskóla skal hafa leyfisbréf til kennslu á báðum skólastigum og afla skal umsagnar menntasviðs um samreksturinn.

2.1. Leikskólastigið

Í lögum um leikskóla er gert ráð fyrir því að sveitarfélag gefi út rekstrarleyfi til einkaaðila sem hyggjast reka leikskóla: „Sveitarstjórn getur leyft öðrum aðilum að byggja og reka leikskóla í formi sjálfseignarstofnunar, hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi.“ Í rekstrarleyfinu skal skýrt kveðið á um réttindi og skyldur, þagnarskyldu, húsnæði og skyldu til að meta árangur og gæði starfsins. Eftirlitshlutverk sveitarfélagsins er nátengt þessari leyfisveitingu. Til viðbótar við rekstrarleyfið er sveitarstjórnnum heimilt að „gera samning við viðkomandi skóla um fyrirkomulag þjónustu og gjaldtöku.“

Kópavogsbær hefur gert tvo slíka þjónustusamninga en samningurinn við þriðja leikskólann í einkarekstri er annars eðlis.

2.2. Grunnskólastigið

Um einkarekstur á grunnskólastigi gildir X. kafli laga nr. 91/2008 um grunnskóla sem og reglugerð nr. 1150/2018. Ólíkt leikskólum þar sem sveitarfélagið gefur út rekstrarleyfið, byggir einkarekstur grunnskóla á því að gerður sé þjónustusamningur

milli sveitarfélagsins og rekstraraðilans sem ráðuneytið staðfestir. Starfsemi sjálfstætt rekens grunnskóla skal vera í samræmi við lögin og áréttað er að starfsemin hefjist ekki fyrir starfsleyfi Vinnumálastofnunar, heilbrigðiseftirlits, bruna- og eldvarnareftirlits liggur fyrir, sem og staðfesting MMS á þjónustusamningnum.

III. Álitaeftni um útboðsskyldu og mál Menntaskólans Hraðbrautar

Fyrirhugað er að gera beinan þjónustusamning við rekstraraðila utan gildissviðs laga nr. 120/2016 um opinber innkaup. Lögin kveða almennt á um að innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum skuli boðin út. Lögin innihalda þó sérreglur um svokallaða félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu (þ.m.t. menntun). Lykilákvæði í þessu samhengi er að finna í 92. gr. laganna, þar sem segir að „lögin taka ekki til þjónustu í almannapágu sem ekki er af efnahagslegum toga.“ Fordæmi fyrir túlkun og beitingu þessarar undanþágu er að finna í úrskurði kæruneftndar útboðsmála nr. 29/2018 (Menntaskólinn Hraðbraut ehf.). Málið snerist um það hvort ráðuneytinu hefði verið skylt að bjóða út þjónustusamninga, sem gerður hafði verið við einkarekna framhaldsskóla. Kæruneftndin leitaði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins og komst að þeirri niðurstöðu að rekstur skóla, sem fjármagnaður er af hinu opinbera til að uppfylla lögbundnar samfélagslegar skyldur og er ekki hagnaðardrífinn, teljist ekki vera efnahagsleg þjónusta í skilningi laga um opinber innkaup. Í úrskurðinum segir orðrétt: „Að framangreindu virtu verður lagt til grundvallar að þeir samningar sem [ráðuneytið] hefur gert [um einkarekstur aðila á kennslu á framhaldsskólastigi] séu ekki samningar um að veita þjónustu og teljist því ekki til þjónustusamninga í skilningi 4. mgr. 4. gr. laga um opinber innkaup. Var [ráðuneytinu] því ekki skylt að bjóða út gerð samninganna í samræmi við ákvæði laga um opinber innkaup.“ Litið er svo á að þessi úrskurður kæruneftndar, sem byggist á áliti EFTA-dómstólsins, sé fordæmisgefandi um sambærilegan samning um einkarekstur leik- og grunnskóla enda séu forsendur hinar sömu að því er varðar efnahagslegan þátt þjónustusamningsins. Ennfremur liggur það fyrir að útboð samnings myndi aldrei vera á grundvelli verðs og efnahagslegrar samkeppni milli bjóðenda. Það sem kemur fyrst og fremst til skoðunar er nálgun viðkomandi rekstraraðila að menntun og áherslum í stefnum. Hefðbundin útboðsferli sem lög um opinber innkaup mæla fyrir um eru þannig ekki heppileg nálgun þegar kemur að vali á aðila til þess að standa að rekstri menntastofnunar í sveitarfélaginu til lengri tíma.

IV. Valfrjáls skóli eða hverfissskóli (val vs. skylda)

Eitt mikilvægasta álitaeftnið sem menntasvið tekst á við í komandi samningaviðræðum er hvort skólinn eigi að vera valfrjáls skóli (þar sem foreldrar greiða skólagjöld) eða skilgreindur hverfissskóli (sem er að fullu fjármagnaður af sveitarfélagi). Lög og reglugerðir gera skýran greinarmun á þessu tvennu hvað varðar fjármögnun og skyldur. Ekki er gert ráð fyrir að innheimt verði skólagjöld. Menntasvið gengur út frá því að áfram verði valkostur að skrá börn í aðra skóla í hverfinu í 1.-4. bekk.

4.1. Valmöguleiki (skólagjöld og hlutfallslegt framlag)

Samkvæmt lögum um grunnskóla er innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla almennt háð frjálsu vali. Í slíkum tilvikum á skólinn lögbundinn rétt á lágmarksframlagi frá sveitarfélaginu sem nemur að lágmarki 75% af vegnu meðaltali

heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt útreikningi Hagstofu Íslands. Einnig er heimilt að innheimta skólagjöld, en þá má samkvæmt lögunum taka gjald fyrir skólavist óháð öðrum fyrirmælum laganna um kostnað nemenda í skyldunámi. Sé tekið mið af spágögnum mun fækka um 130-180 börn á grunnskólaaldri í skólahverfum Hörðuvallskóla og Vatnsendaskóla á næstu árum, sem gæti skapað rými fyrir þá tilfærslu sem lýst er í þessum kafla.

4.2. Hverfissskóli (100% framlag sveitarfélags)

Ef skólinn verði hverfissskóli fyrir Vatnsendahvarf, þar sem nemendur eiga ekki val um innritun í annan gjaldfrjálsan skóla í nærumhverfi sínu, ber sveitarfélaginu skv. lögunum að tryggja að nemendur í skólanum njóti að öllu leyti sömu réttinda, sömu þjónustu og sambærilegrar stöðu eins og ef sveitarfélag ræki skólann.

Þessu fylgir aukin fjárhagsleg ábyrgð fyrir sveitarfélagið. Sveitarfélaginu ber skv. reglugerð nr. 1150/2018, að tryggja sjálfstætt reknum skóla viðeigandi fjárveitingar umfram það sem leiðir af 75% reiknireglunni og tryggja möguleika á að taka starfsemi grunnskólans yfir ef rekstraraðili þarf að hætta rekstri. Ef þessi leið er valin yrði framlagið því að öllum líkindum 100% af rekstrarkostnaði, líkt og gert hefur verið í sambærilegum samningum í nágrannasveitarfélögum, og rekstraraðilanum yrði óheimilt að innheimta skólagjöld af foreldrum vegna námsins.

V. Eignarhald, aðstaða og eftirlit

Hvor leiðin sem verður valin þá mun sveitarfélagið leggja til húsnæði og búnað en reiknuð leiga rekstraraðilans mun koma á móti húsnæðisframlagi sveitarfélagsins. Þannig yrði í raun ekki um eiginlegar leigugreiðslur að ræða frá rekstraraðilanum og ekki heldur um eiginlegt húsnæðisframlag að ræða frá sveitarfélaginu. Bókhaldslega myndu greiðslurnar mætast og jafna hvor aðra út.

Einkarekstur skólans hefur þau áhrif að ábyrgð á daglegum rekstri og starfsmannahaldi hvílir ekki á sveitarfélaginu. Sveitarfélagið ber áfram ríka eftirlitsskyldu óháð því hvort um einkarekstur er að ræða eða ekki og einnig óháð því hvaða fyrirkomulag verður ákveðið á einkarekstri. Á leikskólastigi felst eftirlitsskyldan einkum í eftirliti tengdu rekstrarleyfinu og faglegum gæðum skólastarfs o.fl., en á grunnskólastigi sinnir sveitarfélagið ytra mati og eftirliti með gæðum skólastarfs.

Hvort sem skólinn verður valfrjáls eða hverfissskóli, þá mælir reglugerð nr. 1150/2018 skýrt fyrir um að opinberum fjármunum skuli varið til skólastarfsins og óheimilt sé að greiða út arð.

VI. Skólapjónusta og sérúrræði

Í skólapjónustu felst annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra. Um er að ræða m.a. þjónustu sálfræðinga, talmeinafræðinga og iðjuþjálfara og stoðþjónustu við börn með stuðningsþarfir. Sveitarfélaginu ber skylda til að tryggja að skólapjónusta sé veitt í grunnskólum sveitarfélagsins, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að þjónustan fari fram innan grunnskóla.



Þegar almennt nám og kennsluhættir hæfa ekki þörfum eða hag nemenda mun sveitarfélagið beita sér fyrir sérúrræðum innan skólans. Í slíkum úrræðum felst að nemendum sé veitt sérhæft umhverfi til náms í lengri eða skemmri tíma þar sem jafnframt er lögð áhersla á að veita starfsfólki skólans stuðning og kennslufræðilega ráðgjöf.

Samkvæmt reglugerð nr. 444/2019, um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla, er gerð skýr krafa um jafnræði. Í þjónustusamningi milli sveitarfélagsins og rekstraraðilans verður kveðið á um skólaþjónustu líkt og í öðrum þjónustusamningum sveitarfélagsins. Hvort sem sveitarfélagið rekur skólann eða einkaaðili, hvílir hin endanlega lagalega og fjárhagslega ábyrgð á námi, velferð barna og aðgengi að sérfræðiþjónustu á sveitarfélaginu.

Anna Birna Snæbjörnsdóttir
Sviðsstjóri menntasviðs

Steinn Finnbogason
Yfirlögfræðingur

