

Fyrirkomulag stuðnings
Reykjavíkurborgar við
tónlistarskóla
Stjórnsýsluúttekt



Október 2006

Innra eftirlit

Innra eftirlit er hver sú aðgerð stjórnar, stjórnenda og starfsmanna, sem ætlað er að veita hæfilega vissu um að eftirfarandi markmið náist:

- Áreiðanleiki fjárhagslegra upplýsinga;
- Árangur og hagkvæmni starfseminnar;
- Starfsemi sé í samræmi við lög og reglur.

Skilgreiningin vísar til þess að innra eftirlit er innbyggt í dagleg störf og er hluti af verkferlum, fremur en að vera sjálfstæð deild. Því verður að hafa í huga að það er ekki í meginatriðum bundið við handbækur og eyðublöð, en byggist að verulegu leyti á aðgerðum starfsmanna á öllum stigum skipulagsheildar og er eðlilegur hluti af daglegum störfum þeirra.

Meginþættir innra eftirlits eru stjórnunareftirlit, eftirlitsaðgerðir, áhættumat, upplýsingakerfi (upplýsingar og samskipti) og eftirlitsumhverfi (samtímaeftirlit).

Innra eftirliti er ætlað að tryggja að sett markmið náist, en það getur einungis veitt stjórnendum hæfilega vissu en ekki fullvissu. Þegar tekin er ákvörðun um umfang þess verður að taka mið af kostnaði og ávinningi.

Sbr. skilgreiningu COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission): Internal Control – Integrated Framework, July 1994.



Efnisyfirlit

1.	Samantekt	1
2.	Inngangur	5
3.	Fyrirkomulag tónlistarmála í Reykjavík	6
3.1.	Stefna Reykjavíkurborgar	7
3.2.	Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga	8
3.2.1.	Hlutverk ríkisins	8
3.2.2.	Hlutverk sveitarfélaga	9
4.	Fjárstuðningur Reykjavíkurborgar og rekstur tónlistarskóla	11
4.1.	Greiðslur Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla	11
4.2.	Mat á forsendum líkans	12
4.3.	Rekstur tónlistarskóla	14
5.	Fyrirkomulag úthlutunar fjármuna	16
5.1.	Reglur um gerð þjónustusamninga	16
5.2.	Þjónustusamningur	19
6.	Eftirlit með framlögum til tónlistarfræðslu- tillögur til úrbóta	21
6.1.	Rekstrareftirlit	21
6.2.	Faglegt eftirlit og eftirlit með veittri þjónustu	22
	Viðauki I: Viðmælendur	24
	Viðauki II: Heimildarskrá:	25
	Viðauki III: Tónlistarskólar, könnun á rekstrarformi og skilum gagna	26

1. Samantekt

Á undanförunum árum hefur framboð tónlistarfræðslu orðið fjölbreyttara, tónlistarskólum fjölgað og styður Reykjavíkurborg nú við 19¹ skóla. Eðli tónlistarskóla og uppbygging starfsemi er með ólíkum áherslum. Sumir skólar leggja áherslu á að vera umfangsmiklir og bjóða upp á fjölbreytt grunn- og framhaldsnám, aðrir minni skólar bjóða að mestu upp á grunnám og að hluta til nám upp að miðnámi. Enn aðrir skólar leggja áherslu á að undirbúa nemendur til að vera tónlistarmenn að atvinnu. Á undanförunum árum hafa komið fram tónlistarskólar sem byggja starfsemi sína á þátttöku foreldra í kennslustund og heimanámi barna. Rekstrarform skólanna er mismunandi, en af 20 skólum sem Reykjavíkurborg studdi á síðasta starfsári eru 11 skráðir sem félagasamtök, tveir sem sjálfseignarstofnanir og sjö eru einkahlutafélög.

Í Reykjavík er mikið og blómlegt tónlistarlíf sem má að miklu leyti rekja til þess öflugra starfs sem tónlistarskólar hafa sinnt undanfarna áratugi með fjárstuðningi frá Reykjavíkurborg. Í skýrslum eins og þessari er þó oft megin áhersla lögð á þá þætti sem bjóða upp á tækifæri til úrbóta frekar en að farið sé náið í það sem vel hefur til tekist.

Framlög Reykjavíkurborgar til tónlistarfræðslu hafa aukist um 80 m.kr. frá 2002 til 2005. Framlögín árið 2002 námu 538,9 m.kr. m.v. 618,8 m.kr. árið 2005. Heildarfjöldi nemenda sem fær stuðning frá Reykjavíkurborg fyrir starfsárið 2005 – 2006 er 2.588 og jafngildir það að framlag vegna hvers nemanda sé að jafnaði tæpar 240 þ.kr.

Lagagrundvöllur

Lög um stuðning við tónlistarskóla eru frá 1985 og eru þau í endurskoðun hjá menntamálaráðuneytinu. Starfsumhverfi tónlistarfræðslu hefur breyst töluvert á undanförunum árum, sem og rekstrarform og eignarhald skólanna. Þessar breytingar valda því að gera þarf breytingar á núgildandi lögum. Í dag bera sveitarfélögin alfarið ábyrgð á tónlistarfræðslu utan tónlistarmenntunar á háskólastigi.

Árið 1989 voru gerðar breytingar á lögnum sem fólu í sér að sveitarfélög bæru ábyrgð á tónlistarfræðslu. Í frumvarpi² til breytingar á þessum lögum var gert ráð fyrir að lögin yrðu í heild sinni endurskoðuð og þar með þátttaka ríkisins í tónlistarfræðslu. Á undanförunum árum hafa átt sér stað viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um verkaskiptingu og aðkomu ríkisins að tónlistarfræðslu. Reykjavíkurborg hefur lagt á það áherslu að ríkið kæmi að kennslunni á framhaldsskólastigi þannig að ábyrgð og verkaskipting yrði skýr og í samræmi við aðra verkaskiptingu.

Stefna Reykjavíkurborgar

Stefna Reykjavíkurborgar byggir m.a. á stefnumótunarvinnu frá 1999. Eitt meginmarkmið þeirrar stefnu var að auka samstarf við grunnskóla og formfesta samskipti Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla m.a. með gerð reglna um gerð þjónustusamninga. Í framhaldi af því voru reglur um fjárstuðning endurskoðaðar og gerður þjónustusamningur við alla tónlistarskólana.

Nauðsynlegt er að skrifleg heildarstefna liggja fyrir sem grundvöllur fjárstuðnings við tónlistarskóla. Því þarf að skilgreina væntingar um samfélagslegan ávinning

¹ Í umfjöllun í skýrslu er oft vísað til 20 skóla því á síðasta starfsári studdi Reykjavík við 20 skóla en með sameiningu tónlistarskóla Landakots og DoreMi, þá fækkaði skólum um einn.

² 276. frumvarp til laga um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, lagt fyrir Alþingi á 111. löggjafarþingi 1988.

og markmið með þátttöku Reykjavíkurborgar í tónlistarfræðslu. Greina þarf betur á milli þess náms sem er formlegt tónlistarskólanám og náms sem flokka má undir tólmstundanám og/eða fullorðinsfræðslu.

Í tengslum við mótun stefnu um stuðning Reykjavíkurborgar við tónlistarfræðslu þarf að líta til starfsemi skólahljómsveita. Markmið með starfsemi skólahljómsveita og fyrirkomulag þess náms er að mörgu leyti líkt starfsemi tónlistarskóla. Rekstrarform skólahljómsveita er með allt öðrum hætti þar sem þær eru alfarið reknar af Menntasviði Reykjavíkurborgar.

Úthlutunarlíkan Menntasviðs

Líkan sem Menntasvið notar við úthlutun fjárframlaga til tónlistarskóla er skilvirkt og virkar samkvæmt skilgreindum forsendum. Ekki er sjá neina tæknilega annmarka á úthlutunarlíkani Menntasviðs. Úthlutunarlíkanið gerir fjárstuðning við skóla gegnsæjan og stuðlar þannig að gegnsærri stjórnsýslu. Í viðhorfum skólastjórnenda kemur fram nokkur gagnrýni á val á forsendur líkansins og bent er á að endurskoða þarf grunnútreikninga er varða kostnað við umfang og kennslu nemenda.

Við val á forsendum við uppbyggingu á úthlutunarlíkani Menntaráðs þarf að skilgreina samband skólanna við Reykjavíkurborg. Skólarnir eru félög rekin af þriðja aðila og starfsmenn skólanna eru ekki opinberir starfsmenn, þó heimildir séu fyrir aðild þeirra að lífeyrisjóðum opinberra starfsmanna.

Tvö ólík sjónarmið eru uppi um aðferð við úthlutun:

A: Að eðlilegt sé að líkanið vinni með svipuðum hætti og það gerir nú, þ.e. taki mið af launakostnaði vegna einstakra kennara. Útreikningar á tilkostnaði eða framlagi Reykjavíkurborgar við að bjóða upp á sambærilegt magn af þjónustu á vegum mismunandi skóla kemur því mismunandi út eftir því í hvaða launaflokkum kennarar viðkomandi skóla eru.

B: Að líkanið taki mið af meðal kennslukostnaði nemenda. Útreikningar á kostnaði á hvern nemanda tækju mið af útreiknuðum meðallaunum kennara við kennslu nemenda byggt á forsendum kjarasamninga. Útreikningar á tilkostnaði eða framlagi Reykjavíkurborgar við að bjóða upp á sambærilegt magn af þjónustu á vegum mismunandi skóla kæmu því eins út á milli skóla.

Síðarnefnda leiðin virðist betur til þess fallin að auka sveigjanleika í innra skipulagi skólanna, auk þess að einfalda úthlutun. Eðlilegt er að við mótun stefnu í málefnum tónlistarfræðslu verði báðar aðferðir hafðar til hliðsjónar, enda ræðst val leiða að verulegu leyti af pólitískum áherslum.

Innra eftirlit - reglur

Form samskipta Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla byggir í megin dráttum á samskiptum starfsmanns Menntasviðs, tónlistarfulltrúa, við skólana og á reglum um gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla. Reglunum er ætlað að skilgreina fyrirkomulag samskipta Reykjavíkurborgar við viðkomandi skóla og hvaða viðmið Reykjavíkurborg hefur við veitingu fjárstuðnings til skóla. Að undanförunu hafa almenn samskipti við skóla eflst með núverandi tónlistarfulltrúa og almenn ánægja skólastjórnenda er með þessi samskipti.

Helstu kostir reglna og þjónustusamnings

Almennur skilningur er meðal skólastjórnenda á því að til staðar séu reglur með skilgreindar forsendur um úthlutun fjárframlaga og að gerður sé sérstakur þjónustusamningur við þá. Reglurnar stuðla að auknu gegnsæi ákvarðanatöku innan stjórnsýslunnar. Skólastjórnendur eru síður sáttir við úthlutunin sjálfa, þ.e. upphæð framlaga fyrir þá þjónustu sem þeim er ætlað að veita.

Almennt telja skólastjórnendur helstu kosti við gerð þjónustusamnings að hann gildir til lengri tíma, og gefur þannig sýn á væntingar um fjármagn til reksturs viðkomandi skóla til lengri tíma en eins árs.

Virgni eftirlits – reglna og þjónustusamnings

Skólastjórnendur eldri skólanna töldu að tilkoma fleiri tónlistarskóla hefði haft þau áhrif að fjárframlög til eldri skóla hafi dregist saman. Frekari skoðun leiddi í ljós að í flestum tilfellum hefur framlag til skóla minnkað, en í þeim tilvikum sem framlög til skóla hafa aukist er yfirleitt um yngri skóla að ræða.

Skólarnir hafa staðið misvel við ákvæði þjónustusamnings um upplýsingaskyldu og í mörgum tilfellum er skilum verulega ábótavant, sérstaklega er varðar skil ársreikninga. Af 20 skólum höfðu aðeins sex skilað ársreikningum sem höfðu verið endurskoðaðir og uppfylla þannig þær kröfur sem gerðar eru í þjónustusamningum.

Menntasvið hefur ekki nýtt sér þann rétt sem vanefndarákvæði í þjónustusamningum kveða á um, þ.e. að stöðva greiðslur þar til skilyrðum samnings hefur verið fullnægt.

Þættir í núverandi reglum um gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla sem þarf að endurskoða

Aðkoma ríkisvaldsins. Ekki hefur tekist að tryggja aðkomu menntamálaráðuneytis, við að greiða hluta kostnaðar nemenda í framhaldsskóla sem nýta sér þjónustu tónlistarskóla, skv. samkomulagi milli ráðuneytis og sveitarfélaga. Þetta samkomulag var ekki virkt fyrir starfsárið 2005 – 2006 og því mikilvægt að taka aftur upp umræður um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Einnig þarf að endurskoða inntak samnings með tilliti til skilvirkni innheimtu fjármuna.

Viðmið í núverandi reglum sem mætti þróa áfram og styrkja

Eðlilegt er að styrkja rökstuðning Reykjavíkurborgar vegna viðmiða um nemendafjölda í skóla með því að tilgreina kröfur og væntingar um starf skóla, sem kalla á tiltekinn fjölda nemenda og betri nýtingu fjármuna. Það sama má segja um kaup á svokallaðri viðbótarþjónustu vegna sérstöðu skóla. Sumir skólastjórnendur töldu að skólum væri mismunað án þess að fyrir lægju nægjanleg rök. Til þess að ákvörðun borgaryfirvalda sé skýr þarf að vera til staðar skriflegur rökstuðningur fyrir þessum áherslum og tenging við stefnu borgaryfirvalda.

Eftirlit Menntasviðs kemur fram í nokkrum greinum í reglunum. Skólastjórnendur töldu vel að fjárhagslegu eftirliti staðið af hálfu Reykjavíkurborgar, en þeir höfðu orðið minna varir við faglegt eftirlit af hálfu Reykjavíkurborgar að undanskildum heimsóknum tónlistarfulltrúa til skólanna.³ Í viðhorfum skólastjórnenda komu fram skiptar skoðanir um réttmæti setu fulltrúa borgarinnar í öllum skólanefndum sem eru í flestum tilfellum stjórnir skólanna. Mikilvægt er að tilgangur sé skýr og ljóst sé hverskonar upplýsingar fulltrúi borgarinnar þarf á að halda til að geta sinnt upplýsinga- og eftirlitshlutverki sínu.

Styrkja þarf framkvæmd eftirlits með tónlistarskólum, þ.e. bæði er snýr að fjárhagslegum og faglegum eftirlitsþáttum.

³ Á undanförunum árum hefur áhersla á eftirlit með greiðslum til tónlistarskóla verið takmarkað við fjárhagslegt eftirlit, en með nýju reglunum um gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla er aukin áhersla lögð á aðra þætti.

Eftirlitshlutverk Menntasviðs felst í:

- Að tryggja að þeir tónlistarskólar sem fá fjárstuðning hafi getu til að sinna þeirri þjónustu sem þeim ber;
- Að sannreyna að skólarnir hafi með viðeigandi hætti sinnt þeirri þjónustu sem þeir eiga að inna að hendi.

Þróa þarf áfram viðmið um upplýsingaskyldu skólanna. Mikilvægt er að nýta niðurstöður prófanefndar, en með tilkomu hennar er kominn grundvöllur til að tryggja gæði áfangaprófa. Einnig er mikilvægt að nýta niðurstöður sjálfsmats skóla við val á mælikvörðum. Val á viðmiðum og skilgreining faglegra og fjárhagslegra eftirlitsþátta byggir á væntingum til kaupa á þjónustu, sem byggir á stefnu borgaryfirvalda.

Þjónustusamningur

Almenn ánægja er meðal skólastjórnenda um gerð þjónustusamninga til lengri tíma, enda tryggir slíkt betur stöðugleika í rekstri skólanna. Í viðhorfum skólastjórnenda kom fram að þessi tími mætti vera a.m.k. 5 ár og að bæta mætti við uppsagnarákvæði samnings.

Þjónustusamningur er stjórnþæki þar sem fram þarf að koma frekari útfærsla á skyldum skóla, þ.e. þjónustu sem þeim ber að veita, og lýsing á eftirlitsaðgerðum Reykjavíkurborgar, þar með talið viðbrögð við vanefndum samnings. Við áframhaldandi þróun á gerð þjónustusamninga er mikilvægt að viðfangsefni og ávinningur sé skýr með því að skilgreina og skýra viðskiptasamband á milli aðila og horfa til orsakasamhengis í rekstri. Undirstaða að áframhaldandi þróun á þjónustusamningum við tónlistarskóla byggir á að til staðar sé heildarstefna í tónlistarmálum, sem tilgreinir helstu markmið með framlagi borgarinnar til tónlistarnáms.

2. Inngangur

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar stóð að stjórnsluúttekt á fyrirkomulagi og úthlutun fjármuna til tónlistarskóla á tímabilinu maí 2006 – september 2006. Markmiðið var að greina hvernig staðið er að úthlutun fjármuna til tónlistarkennslu og eftirliti með nýtingu þeirra. Leitast var m.a. við:

- Að greina núverandi stefnu Reykjavíkurborgar í tónlistarmálum m.a. með tilliti til verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga;
- Að greina núverandi reglur um úthlutun fjármuna og skoða það sem áunnist hefur og það sem betur mætti fara;
- Að leggja mat á virkni á úthlutunarlíkans Menntasviðs og þá aðferðafræði sem liggur að baki hönnunar þess;
- Að leggja mat á virkni eftirlits með tónlistarskólum og gera tillögur um úrbætur.

Reykjavíkurborg styður við rekstur 20⁴ tónlistarskóla, sem reknir eru af þriðja aðila. Eðli tónlistarskóla og uppbygging á starfsemi er með ólíkum áherslum og umfangi. Framlög Reykjavíkurborgar til tónlistarfræðslu voru um 619 m.kr. árið 2005, sem miðaðist við að styðja við 2.588 nemendur.

Niðurstöður þessarar skýrslu byggja á greiningu á fjármálaupplýsingum, viðtölum og fundum með stjórnendum og öðru starfsfólki Menntasviðs og stjórnendum tónlistarskóla. Könnun var gerð meðal skólastjórnaenda varðandi einstök viðfangsefni úttektarinnar. Allir skólastjórnaendur tónlistarskóla í Reykjavík voru í úrtakinu og var svarhlutfallið 75%, en auk þess voru 5 skólar heimsóttir.

⁴ Reykjavíkurborg rekur sjálf Tónlistarskólann á Klébergi eftir sameiningu Reykjavíkurborgar og Kjalarness. Á komandi starfsári 2006 – 2007 styður Reykjavíkurborg 19 skóla því Tónlistarskólinn á Landakoti og DoReMi sameinuðust vorið 2006.

3. Fyrirkomulag tónlistarmála í Reykjavík

Stuðningur Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla byggir á lögum nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Lögin um tónlistarskóla fela ekki í sér skyldur sveitarfélaga til að bjóða öllum einstaklingum upp á tónlistarnám, heldur er það alfarið ákvörðun sveitarfélagsins að skilgreina umfang og fjárframlag til tónlistarnáms í fjárhagsáætlun hvers árs eða tímabils.⁵ Tilgangur laganna er að setja ramma um stuðning við tónlistarnám og hafa það að markmiði að stuðla að því að „að gera öllum kleift að stunda nám án tillits til efnahags og stuðla að eflingu tónlistarkennslu sem víðast um landið“.⁶

Á árinu 2005 – 2006 veitti Reykjavíkurborg fjárstuðning til 20 skóla að upphæð 619 m.kr. Tæplega 2.600 nemendur stunduðu tónlistarnám á tímabilinu og nam framlag á hvern nemenda um 240 þúsund krónur.⁷

Stjórnskipulag tónlistarfræðslu í Reykjavík:

Menntasvið heldur utan um fyrirkomulag tónlistarfræðslu í Reykjavík. Aðkoma Menntasviðs að tónlistarskólum er m.a. skilgreind með eftirfarandi hætti í samþykkt fyrir menntaráð.⁸

- Grein 8 - „Skipar fulltrúa Reykjavíkurborgar í skólanefndir/stjórnir tónlistarskóla, sbr. 3. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985.“
- Grein 9 - „Hefur eftirlit með starfi einkarekinna skóla sem styrktir eru af borginni, þ.e. leikskólum, grunnskólum, tónlistarskólum og myndlistarskólum“.
- Grein 13 - „Gerir tillögur til borgarráðs um fjárframlög á grunni þjónustusamninga til leikskóla, daggæslu, grunnskóla og tónlistarskóla á vegum annarra aðila en Reykjavíkurborgar, s.s. einkafyrirtækja eða félaga, og hefur frumkvæði að gerð reglna þar um“.
- Grein 14 - „Stuðlar að samstarfi skóla, s.s. leikskóla og grunnskóla, grunnskóla við framhaldsskóla og tónlistarskóla við leikskóla og grunnskóla“.

Rekstur tónlistarskóla er ekki á vegum Reykjavíkurborgar,⁹ heldur í höndum þriðja aðila. Eðli tónlistarskóla og uppbygging á starfsemi er með ólíkum áherslum. Má skipta þeim upp í fjóra flokka:¹⁰

1. Áherslur á stærri skóla sem bjóða upp á fjölbreytt grunn-, mið og framhaldsnám.
2. Minni skólar sem bjóða að mestu upp á grunnnám og að hluta til upp að miðnámi og flestir hafa það að markmiði að tengja kennslu við grunnskóla.
3. Aðrir skólar leggja áherslu á framhaldsnám og brautskráningu nemenda eða undirbúa nemendur til að vera atvinnu tónlistarmenn.

⁵ Ólíkt lögum um grunnskóla, þar sem sveitarfélögum er gert skylt að taka á móti öllum börnum á grunnskólaaldri, sbr. lög um grunnskóla nr. 66/1995.

⁶ Lög nr. 75./1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla.

⁷ Nánari umfjöllun um umfang framlags til tónlistarmála og þróun sl. þriggja ára er í kafla 4.

⁸ Samþykkt fyrir Menntaráð Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 5. apríl 2005, með breytingum samþykktum í borgarstjórn 20. desember 2005

⁹ Reykjavíkurborg rekur sjálf Tónlistarskólann á Klébergi.

¹⁰ Hér er ekki um tæmandi lýsingu að ræða, enda tilgangur flokkunarinnar að varpa ljósi á hve skólar geta verið ólíkt uppbyggðir. Einnig er bent á ítarlegri umfjöllun í „Niðurstöður úr könnun á starfi tónlistarkennara, þjónustu og umfangi tónlistarskóla, Félag tónlistarskólakennara, september 2003“. Þar eru skólarnir greindir fyrir landið allt og flokkaðir í fimm mólur.

4. Á undanförunum árum hafa skólar komið fram sem byggja upp starfsemi sína á þátttöku foreldra í kennslustund og heimanámi barna.

Reykjavíkurborg setur reglur um fjárstuðning við tónlistarnám og styrkir rekstur skólanna á grundvelli þeirra. Innan Menntasviðs starfar einn tónlistarfulltrúi, sem er tengiliður Menntasviðs við tónlistarskólanna. Tónlistarfulltrúi hefur það hlutverk að aðstoða menntaráð við stefnumótun og mótun reglna um stuðning við tónlistarskóla. Einnig er tónlistarfulltrúa ætlað að hafa eftirlit með tónlistarskólum. Ásamt tónlistarfulltrúa hefur fjármálastjórnun Menntasviðs umsjón og eftirlit með úthlutun fjármagns og gerð þjónustusamninga við tónlistarskólana og útfærslu á reglum um úthlutun fjármagns til þeirra.

Starfandi er ráðgefandi fagnefnd um fyrirkomulag tónlistarfræðslu í Reykjavík, sem skipuð er fulltrúum frá Menntasviði, tónlistarskólum í Reykjavík, Félagi tónlistarkennara og Félagi íslenskra hljómlistarmanna. Hlutverk fagnefndar er m.a. að álykta í tengslum við mál sem þarfnast faglegrar umfjöllunar í starfsemi tónlistarskóla eða vegna nýrra skóla.¹¹

3.1. Stefna Reykjavíkurborgar

Stefna Reykjavíkurborgar í tónlistarmálum byggir m.a. á stefnumótunarvinnu frá 1999 og samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarmála frá 2003¹². Þar koma fram áherslur í tónlistarfræðslu og formbinding samskipta Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla með gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla. Samræmi er á milli áherslna í lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla og stefnu Reykjavíkurborgar.¹³

Skólastjórnendur tónlistarskóla telja almennt að stefna Reykjavíkurborgar sé ekki aðgengileg. Til staðar er leiðarljós skólahljómsveita og listaskóla: „*Að rækta listræna hæfileika og efla sköpunargáfu*“.¹⁴ Ekki er til staðar skrifleg heildarstefna né framtíðarsýn í tengslum við stuðning við tónlistarfræðslu í Reykjavík. Greina má í markmiðum fyrir 2006 þá áherslu að bæta þjónustu við nemendur með því að „*stuðla að því að tónlistarskólar bjóði kennslu í húsnæði fleiri grunnskóla en nú er*“.¹⁵

Ekki eru til staðar skilgreind árangursmarkmið í tengslum við væntingar Reykjavíkurborgar um samstarf við tónlistarskóla.¹⁶ Nú stendur yfir stefnumótunarvinna á vegum Menntasviðs um fyrirkomulag og framtíðarsýn tónlistarfræðslu. Skólastjórnendur telja að ekki sé haft nægjanlegt samráð við þá um mótun stefnu Reykjavíkurborgar í tónlistarfræðslu. Þessi sjónarmið fara ekki saman við þau sjónarmið Menntasviðs að á undanförunum misserum hafi skólastjórnendur verið boðaðir á fundi þar sem tilefnið var stefnumótun í tónlistarfræðslumálum hjá Reykjavíkurborg. Í viðtölum kom fram að þó svo rætt væri við skólastjórnendur þá töldu sumir að ekki væri nógu mikið tillit tekið til þess sem þeir hefðu að segja. Í viðtölum kom fram að almenn ánægja væri með samskipti við tónlistarfulltrúa. Mikilvægt er að formfesta samskipti við tónlistarskólastjórnendur, með hvaða hætti, hversu oft og hver er tilgangur samskiptanna.

¹¹ Reglur um stuðning við tónlistarskóla voru samþykktar af borgarráði í maí 2005.

¹² Stefnuörkun um rekstur tónlistarskóla og skólahljómsveita, apríl 1999. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.

¹³ Stefna Reykjavíkurborgar undanfarin ár hefur fyrst og fremst einkennst af því sinna fjárhagslegu eftirliti.

¹⁴ Starfsáætlun í fræðslumálum í Reykjavík, 2005, bls. 7.

¹⁵ Stefna og starfsáætlun Menntasviðs Reykjavíkur, 2006, bls. 13.

¹⁶ Árangursmarkmið – nýta hætti aðferðafræði stefnumiðaðs árangursmats, þ.e. skorkort. Finna má góðar fyrirmyndir um tegundir mælikvarða, sem nýttir eru fyrir grunnskóla Reykjavíkurborgar.

Nauðsynlegt er að skrifleg heildarstefna liggja fyrir sem grundvöllur fjárstuðnings við tónlistarskóla. Því þarf að skilgreina væntingar um samfélagslegan ávinning og markmið með þátttöku Reykjavíkurborgar í fjármögnun tónlistarnáms. Greina þarf betur á milli þess náms sem er formlegt tónlistarskólanám og náms sem flokka má undir tómstundanám og/eða fullorðinsfræðslu.

Í tengslum við mótun stefnu er varðar tónlistarfræðslu og framtíðarsýn er lýtur að náminu þarf að líta til starfsemi skólahljómsveita. Markmið með starfsemi skólahljómsveita og fyrirkomulag náms er að mörgu leyti líkt starfsemi tónlistarskóla.¹⁷ Rekstrarform skólahljómsveita er með öðrum hætti þar sem þær eru alfarið reknar af Menntasviði Reykjavíkurborgar.

3.2. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Á undanförunum 10 árum hefur orðið töluverð breyting á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga er varðar þátttöku í fjárframlögum til tónlistarmenntunar. Lögin um stuðning við tónlistarskóla hafa um nokkurt skeið verið í endurskoðun hjá menntamálaráðuneytinu. Starfsumhverfi tónlistarfræðslu hefur breyst töluvert á undanförunum árum sem og rekstrarform og eignarhald skólanna. Þessar breytingar valda því að gera þarf breytingar á núgildandi lögum. Í dag bera sveitarfélögin alfarið ábyrgð á tónlistarfræðslu utan menntunar á háskólastigi.

Árið 1989 voru gerðar breytingar á lögum um tónlistarfræðslu sem fólu í sér að sveitarfélög bæru ein ábyrgð á tónlistarfræðslu. Í frumvarpi til breytinga á þessum lögum var gert ráð fyrir að lögin yrðu í heild sinni endurskoðuð og þátttaka ríkisins í tónlistarmenntun þar með. Á undanförunum árum hafa átt sér stað viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um verkaskiptingu og aðkomu ríkisins að tónlistarmenntun. Reykjavíkurborg hefur lagt á það áherslu að ríkið kæmi að tónlistarkennslu nemenda á framhaldsskólaaldri, þannig að ábyrgð og verkaskipting yrði skýr og í samræmi við aðra verkaskiptingu.

3.2.1. *Hlutverk ríkisins*

Hlutverk ríkisins er að vera stefnumarkandi varðandi fyrirkomulag tónlistarfræðslu hér á landi. Samþykki menntamálaráðuneytisins þarf að liggja fyrir við stofnun tónlistarskóla.

Menntamálaráðuneytinu er fyrir hönd ríkisins ætlað að hafa eftirlit með faglegri kennslu, sbr. 12. gr. laga um stuðning tónlistarskóla. Þar segir „að menntamálaráðuneytið eigi að hafa faglega umsjón með tónlistarnámi og eftirlit“.¹⁸ Menntamálaráðuneytið setur fram aðalnámsskrá fyrir tónlistarskóla þar sem fram kemur lýsing á fyrirkomulagi tónlistarfræðslu. Einnig kemur þar fram lýsing á æskilegu matskerfi fyrir innra starf skóla, sjálfsmati, sem á að vera unnið af starfsmönnum viðkomandi tónlistarskóla og er ætlað að styrkja innra starf skólans.¹⁹

Menntamálaráðuneytið gegnir mikilvægu eftirlitshlutverki með tónlistarfræðslu. Helstu eftirlitsaðgerðir ráðuneytisins komu m.a. fram í svari við fyrirspurn Fræðslumiðstöðvar um eftirlit menntamálaráðuneytisins gagnvart tónlistarskólum

¹⁷ Hér er ekki verið að segja að tónlistarskólar og skólahljómsveitir séu eins fyrirbæri aðeins að draga það fram sem er líkt með þeim að einstaklingar fá einkatíma hjá tónlistakennara og taka þátt í hljómsveitum. Að öðru leyti er töluverður munur á uppbyggingu á starfsemi skólahljómsveita og tónlistarskóla. Einnig voru forsendur fyrir stuðning annars vegar tónlistarskóla og hinsvegar skólahljómsveita mismunandi á sínum tíma þar sem skólahljómsveitir voru ætlaðar þeim sem ekki höfðu tók á að fara í tónlistarskóla.

¹⁸ Í 12. gr. laga um stuðning við tónlistarskóla kemur fram að menntamálaráðuneytið eigi að hafa faglega umsjón með tónlistarnámi og eftirlit.

¹⁹ Sbr. aðalnámsskra tónlistarskóla.

og tónmenntakennslu.²⁰ Þar kom fram að faglegt eftirlit með tónlistarfræðslu færi m.a. fram með tilkomu prófanefndar sem studd er af ráðuneytinu. Henni er ætlað að tryggja gæði áfangaprófa, grunnstigs, miðstigs og framhaldsnáms og að um sambærilegt nám sé að ræða óháð skóla. Til viðbótar ofangreindu er það hlutverk ráðuneytisins að bregðast við „*áþendingum og erindum er málaflökkinn varða, jafnframt því sem það veitir leiðsögn um gildandi reglur um tónlistarfræðslu*“.²¹

3.2.2. Hlutverk sveitarfélaga

Sveitarfélög geta sjálf ákveðið rekstrarfyrirkomulag tónlistarfræðslu og hve miklu fjármagni er varið til þessa málaflökks. Framlag sveitarfélaga til tónlistarfræðslu er ekki hluti af lögbundnum skyldum sveitarfélaga. Samkvæmt lögum miðast fjárstuðningurinn við launakostnað við kennslu þeirra nemenda sem skólanum er ætlað að sinna. Sveitarfélögum er heimilt að ákveða hve miklu fjármagni er varið til tónlistarfræðslu og viðmið við úthlutun þeirra.²²

Skólarnir eru sjálfstæð félög rekin af þriðja aðila með mismunandi rekstrarform. Starfsmenn skólanna eru ekki opinberir starfsmenn, þó heimild sé fyrir þátttöku þeirra í lífeyrisjóðunum opinberra starfsmanna. Skólagjöld eru mismunandi á milli skóla og getur það numið um og yfir 50% fyrir sambærilega þjónustu.²³ Upphæð skólagjalda er alfarið á ábyrgð hvers skóla um sig en mikilvægt er að borgin tryggji að um sambærilega þjónustu við nemendur sé að ræða.

Þegar litið er til uppruna nügildandi laga um stuðning við tónlistarskóla var í upphafi gert ráð fyrir 50% mótframlagi ríkisins við tilkostnað sveitarfélaga vegna launagreiðslna til skóla. Þessu var breytt 1989, en þá var stuðningur ríkisins felldur niður. Athygli vekur að í rökstuðningnum fyrir þessum breytingum var lagt til að sett yrði á stofn nefnd um endurskoðun laganna um stuðning við tónlistarskóla og m.a. verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga skoðuð.²⁴

Á undanförunum árum hefur Reykjavíkurborg bent á mikilvægi þess að endurskoða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga með vísan í verkaskiptingu skólastiga. Þetta kemur m.a. fram í samþykkt um fyrirkomulag tónlistarfræðslu sem lögð var fyrir borgarráð og samþykkt 18. febrúar 2003.²⁵ Það liggur fyrir stigskipting tónlistarnáms eftir því hvort um er að ræða nám á grunn-, mið-, framhalds- eða háskólanám.²⁶ Reykjavíkurborg greiðir nú hluta af framhaldsskólakennslu með því

²⁰ Bréf menntamálaráðuneytisins, dags. 5. ágúst 2005.

²¹ Bréf menntamálaráðuneytisins, dags. 5. ágúst 2005.

²² Álit félagsmálaráðherra í tilefni af stjórnáskilum Félags tónlistarnema varðandi reglur um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla, dagsett 12. maí 2006. Þar er tekið undir sjónarmið Reykjavíkurborgar um einhliða ákvörðun borgarinnar um ráðstöfun fjármuna til tónlistarfræðslu. Einnig kemur umfjöllun um álit fram í minnsiblaði skrifstofstjóra lögfræðiskrifstofu til borgarráðs, dagsett 16. maí 2006.

²³ Dæmi er um að píanónám með tónfræðikennslu, grunnstignám, kosti 55.000 kr. í einum skóla og 105.000 kr. í öðrum skóla. Algengasta er að slíkt nám sé verðlagt frá 77.000 kr. – 90.000 kr. Ekki var lagt mat á gæði náms, heldur er eingöngu vísað til þjónustu sem flokkast undir kennslu á hljóðfæri á grunnstigi.

²⁴ 276. frumvarp til laga um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, lagt fyrir Alþingi á 111. löggjafarþingi 1988. Þar kemur einnig fram að „*einungis [eru] lagðar til breytingar á fjárhagslegum skuldbindingum sem er að finna í lögnum. Menntamálaráðherra hefur ákveðið af þessu tilefni að skipa sérstaka nefnd til að endurskoða lögin í heild sinni. Þá er í undirbúningi lögasetning um æðra tónlistarnám. Þar til þau lög hafa verið samþykkt er eðlilegt að gert verði sérstakt samkomulag milli núverandi rekstraraðila Tónlistarskólans í Reykjavík um kostnað við framhaldsnám í tónlist, þar á meðal menntun tónlistarkennara.*“ Ríkið hefur komið að stuðningi við kennarapróf fyrst í tengslum við Tónlistarskólann í Reykjavík og nú síðasta vetur við stuðning þessa náms hjá Listaháskólanum. Einnig var samningur milli ríkis og sveitarfélaga um greiðslu ríkisins vegna nemenda á tónlistarbraut innan framhaldsskóla. Sá samningur var í gildi skólaveturinn 2004 – 2005, en var ekki endurnýjaður.

²⁵ Samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarmála, 18. febrúar 2003.

²⁶ Menntaskólinn við Hamrahlíð metur til eininga nemendur sem lokið hafa sem samsvarar grunnstigi (ekki til skrifleg lýsing en kórstjóri sér um þetta mat). Það er því ljóst að Reykjavíkurborg tekur með beinum hætti þátt í að greiða nám á framhaldsskólastigi.

að greiða launakostnað vegna kennslu nemenda í tónlistarfræðslu innan tónlistarskóla sem metinn er til eininga/náms á framhaldsskólastigi. Í greinargerð samþykktar Reykjavíkurborgar um stuðning við tónlistarfræðslu kemur fram að „það er verkefni ríkisins að kosta þau skólastig sem það ber ábyrgð á. Lögin um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla standa enn fyrir sínu, en þarfnast endurskoðunar varðandi nokkur atriði“.²⁷ Hér er um að ræða mikilvægt sjónarmið borgaryfirvalda, sem nauðsynlegt er að fylgja eftir.²⁸

Við móttun framtíðarsýnar um tónlistarfræðslu fyrir Reykjavíkurborg er mikilvægt að niðurstaða ráðuneytis liggi fyrir sem fyrst í endurskoðuðum lögum um stuðning við tónlistarskóla. Á undanförunum misserum hefur ráðuneytið átt í viðræðum við Samband íslenskra sveitarfélaga um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga þar sem fram hafa komið hugmyndir um að ráðuneytið greiði tilkostnað við nemendur í framhaldsnámi í tónlistarnámi gegn þátttöku sveitarfélaga við greiðslu á kennslukostnaði vegna náms sem fram fer í grunnskóladeild Listdansskóla Íslands.²⁹

²⁷ Samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarmála, 18. febrúar 2003.

²⁸ Mikilvægt er að verkaskipting ríkis og sveitarfélaga sé skýr, þ.e. ábyrgð hvors aðila um sig á verkefnum og fjármögnun þeirra. Umræða um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hefur átt sér stað í nokkur ár, en það er m.a. rakið í niðurstöðum verkefnisstjórnar um rekstur tónlistarskóla og skólahljómsveita, „Stefnumörkun um rekstur tónlistarskóla og skólahljómsveita í Reykjavík, apríl 1999.“

²⁹ Fundargerð 730. fundar stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, 12. desember 2005.

4. Fjárstuðningur Reykjavíkurborgar og rekstur tónlistarskóla

Í töflu 1, *Framlag Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla 2002 – 2005*, sést að framlög hafa aukist úr 539 m.kr. árið 2002 í 619 m.kr. árið 2005.³⁰ Hlutfallsleg aukning er 14,8%. Á sama tímabili hefur styrktum nemendum fækkað úr 2.742 í 2.588 (5,6%). Vakin er athygli á þeirri kerfisbreytingu sem átti sér stað fyrir starfsárið 2003, en þá ákvað Reykjavíkurborg að greiða aðeins fyrir einstaklinga sem áttu lögheimili í Reykjavík. Með þessari aðgerð fjölgaði styrkveitingum til reykviskra nemenda um 361 og fækkun var á nemendum úr öðrum sveitarfélögum um 424.

Vísitala neysluverðs þessa tímabils hækkaði um 9,7% (úr 222,6 stigum í 244,1 stig). Raunar hefur launavísitala hækkað meira á milli þessara ára, eða um 18%, úr 226,4 stigum í 267,2 stig. Líklegt er að launavísitala sé betri mælikvarði til samanburðar en vísitala neysluverðs með því að framlög Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla taka eingöngu mið af launum kennara og stjórnunarkostnaði (laun skólastjóra). Að teknu tilliti til hækkunar heildarframlaga (14,8%) miðað við þróun launavísitölu er ljóst að framlögin hafa ekki haldið í við vísitölupróunina.

Hækkun framlaga á nemanda fór á greindu árabili úr kr. 196.522 í kr. 239.093. Hækkun á nemanda nemur kr. 42.571, eða 21,7%. Þessa hækkun má að mestu leyti skýra vegna hækkunar launakostnaðar.

4.1. Greiðslur Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla

Ár	2002 ³¹	2003	2004	2005
Framlag Reykjavíkurborgar	538.863.725	551.097.908	512.690.322	618.776.475
Fjöldi nemenda (sem fá styrk)	2.742	2.582	2.579	2.588
<i>Fornám</i>	74	375	375	424
<i>Grunnám</i>	1.842	1.828	2.043	2.332
<i>Miðnám</i>	387	387	460	639
<i>Framhaldsnám</i>	437	187	203	310
<i>Háskólanám</i>		71	58	38
<i>Samtals nemendur í skóla</i>	2.740	2.848	3.139	3.743
Kostnaður á nemanda (styrkur)	196.522	213.438	198.794	239.094

Tafla 1 – Framlag Reykjavíkurborgar til tónlistarskóla 2002 – 2005.

Í töflu 2 sést þróun rekstrarkostnaðar í samanburði við ráðstöfunarheimildir kostnaðarstaðar M3100, Tónlistarskólar, fyrir árin 2002 – 2005.

³⁰ Tölur eru úr ársskýrslum fræðslumála í Reykjavík fyrir viðkomandi ár.

³¹ Vakin er athygli á því að flokkun í for- mið- og grunnám er ekki sambærileg við árið 2002. Þá átti fornámið við börn í leikskóla, grunnám við börn á grunnskólastigi og miðnám við börn á framhaldsskólastigi og háskólanám við einstaklinga á háskólastigi.

	2002	2003	2004	2005
Yfirfærð staða	0	43.937.000	32.574.280	81.106.048
Rekstrarrammi	573.070.000	545.700.000	570.000.000	648.607.000
Til ráðstöfunar	573.070.000	589.637.000	602.574.280	729.713.048
Niðurstaða	531.017.790	557.062.720	524.288.232	624.049.655
Mismunur	42.052.210	32.574.280	78.286.048	105.663.393

Tafla 2 - Rekstrarkostnaður í samanburði við ráðstöfunarheimildir kostn.st. M3100, Tónlistarskólar³²

Leitað var skýringa á uppsöfnuðum afgangi hjá fjármálastjóra Menntasviðs. Í svari hans kemur fram að nokkrar ástæður skýra að afgangur hefur safnast upp síðustu árin og gerðu það að verkum að ákveðið var að halda fé til að koma á móts við möguleg óvænt útgjöld:³³

1. Á þessum tíma hafa staðið yfir miklar kerfisbreytingar á úthlutun til tónlistarskólanna, m.a. með nýjum reglum um þjónustusamninga við tónlistarskóla. Þær breytingar höfðu í för með sér ákveðna óvissu;
2. Reykjavíkurborg hefur staðið í málaferlum varðandi útreikning á styrk til skólanna og því var höfð sérstök aðgát við úthlutun styrkja. Leikreglur borgarinnar gera ráð fyrir að afgangur og halli færist að fullu á milli ára og því ekki talin ástæða til að hafa sérstakar áhyggjur þótt afgangur myndaðist tímabundið því fjármunir munu renna til tónlistarskóla til lengri tíma.

Ljóst er að á ofangreindu tímabili hefur uppsöfnun þó verið veruleg í hlutfalli við fjárhagsramma. Þannig er yfirfærsla yfir á árið 2006 um 16% af fjárhagsramma ársins 2005. Það er því full þörf á að skýra með hvaða hætti nýta á þessa fjármuni til tónlistarkennslu eða hvort þeir renni til annarrar starfsemi á vegum Reykjavíkurborgar.

4.2. Mat á forsendum líkans

Þeir þættir sem hafa áhrif og eru nýttir til **grundvallar úthlutunarlíkani** Menntasviðs má í grófum dráttum flokka með eftirfarandi hætti:

1. Fjöldi nemenda.

- 1.1. Heildar nemendafjöldi byggir á þeim ramma sem til úthlutunar er í heildina; 95% af samþykktum nemendafjölda viðkomandi skóla á síðastliðnu ári er úthlutað til hans;
- 1.2. Eftirspurn eftir nemendum - 5% af heildarfjölda nemenda sem til úthlutunar er skiptist á skólana í hlutfalli við þá eftirspurn sem hver þeirra hefur umfram það sem 95% reglan segir til um;³⁴
- 1.3. Innritun miðlægt - góð og gild en endurskoða þarf sérstaklega biðlistaskráningu og byggja upp innbyggt staðfestingarkerfi til að tryggja að þeir sem skráðir eru á biðlista séu í raun á biðlista.
2. **Sérstaða viðkomandi skóla** – kaup á viðbótar þjónustu, en það eru ekki til skrifleg viðmið og rökstuðningur fyrir þessum kaupum. Tekið er mið af hefð og munnlegum rökstuðningi.
3. **Námsstig nemenda** í skóla (fornám, grunnnám, miðnám og framhaldsnám)

³² Mismunur á lokastöðu árána 2002 og 2004 og byrjunarstöðu ársins á eftir, þ.e. flutnings milli ára, er tilkominn vegna leiðréttinga sem Fjármálasvið hefur gert á fjárhæðum vegna breytinga á forsendum eftirá. Eðlilegt er að yfirfærslur séu skýrt fram settar og rekjanlegar í bókhaldi milli ára.

³³ Skýringar frá Menntasviði á uppsöfnuðum afgangi rammafjárveitinga.

³⁴ Nemendur fara út af biðlistum annarra tónlistarskóla þegar þeir hafa verið samþykktir inn í tónlistarskóla.

4. **Kennslumagn.** Þessi þáttur er metinn útfrá úrvinnslu í lið 1, 2 og 3. Síðan er úthlutun byggð á þessu ásamt lið 5 – aðrir þættir.
5. **Aðrir þættir.** Þegar niðurstaða finnst við mat á kennsluþörf og kennslumagni. Þá koma fram aðrir þættir sem hafa áhrif á upphæð fjárframlags:
 - 5.1. *Samsetning kennarahóps* (röðun í þrep kjarasamninga) er ákvarðar endanlegt framlag.
 - 5.2. *Bundið kjarasamningi*
 - 5.2.1. Annaruppbót skv. ákvæðum kjarasamnings;
 - 5.2.2. Álagsgreiðslur eru m.a. vegna kennslu eftir kl. 17:00
 - 5.2.3. Skammtímaforföll – byggir á rauntölum frá fyrri tíð.
 - 5.2.4. Langtímaforföll – er áætlað af hálfu Menntasviðs.

Það virðist vera að úthlutunin samkvæmt ofangreindum forsendum gangi rétt og eðlilega fyrir sig. Í viðhorfum og viðtölum við skólastjórnendur kemur hinsvegar fram gagnrýni á forsendur líkansins. Nokkur atriði sem snúa að útfærslu líkans hafa verið gagnrýnd og þá sérstaklega fyrirkomulag mælingar á eftirspurn. Bent var á nauðsyn þess að þróa enn betur mælingu á eftirspurn, þ.e. með því að hafa einhverskonar innbyggt staðfestingarkerfi við myndun biðlista í gegnum rafræna Reykjavík. Með þessu er betur hægt að tryggja að um raunverulega biðlista sé að ræða.

Til þess að taka afstöðu til aðferðafræðilegrar nálgunar í líkaninu þarf að skilgreina viðskiptasamband skólanna við Reykjavíkurborg. Skólarnir eru félög rekin af þriðja aðila, starfsmenn skólanna eru ekki opinberir starfsmenn en hafa heimild til þátttöku í lífeyrisjóðum opinberra starfsmanna. Eins og staðan er í dag þá eru þetta sjálfstæðar einingar. Því reynir á að viðskiptasamband sé skýrt og hlutverk hvors aðila um sig vel afmarkað. Taka þarf afstöðu til þess hvort Reykjavíkurborg er að kaupa þjónustu af þriðja aðila og í því sambandi að stilla upp verðflokkum.³⁵

Núverandi líkan virðist taka mið af þörfum skólanna, en getur um leið heft sveigjanleika í skólastarfi. Ef breyting verður á eftirspurn dreifast fjármunir á grundvelli nemendafjölda ekki eins og tilgreint í þjónustusamningi. Líkanið tekur hinsvegar vel mið af launakostnaði innan hvers skóla. Athugasemdir hafa komið fram um að líkanið taki of mikið mið af þörfum skóla frekar en útreiknuðum þörfum nemenda.

Tvö ólík sjónarmið eru uppi við val á aðferðum:

A: Að líkanið vinni með svipuðum hætti og það gerir nú, þ.e. taki mið af launakostnaði einstakra kennara. Útreikningar á tilkostnaði eða framlagi Reykjavíkurborgar við að bjóða upp á sambærilegt magn af þjónustu á vegum mismunandi skóla kemur því mismunandi út eftir því í hvaða launaflokkum kennarar viðkomandi skóla eru.

B: Að líkanið taki mið af meðal kennslukostnaði nemenda. Útreikningar á kostnaði á hvern nemanda tækju mið af útreiknuðum meðallaunum kennara við kennslu nemenda byggð á forsendum kjarasamninga. Útreikningar á tilkostnaði eða framlagi Reykjavíkurborgar við að bjóða upp á sambærilegt magn af þjónustu á vegum mismunandi skóla kæmu því eins út á milli skóla.

Síðarnefnda leiðin virðist betur til þess fallin að auka sveigjanleika í innra skipulagi skólanna, auk þess að einfalda úthlutun. Eðlilegt er að við mótun stefnu

³⁵ Líkan sem notað er við úthlutun fárstuðnings til háskóla, sem bæði eru ríkis- og einkareknir eru í formi kaups á mism. þjónustu, t.d. kennslu x fjölda nemendakennslu í hjúkrun eða verkfræði á fyrir fram skilgreindu verði, þ.e. meðaltalskostnaði sem kostar að kenna hjúkrun og verkfræði. Til viðbótar svo tekið tillit til húsnæðis og yfirstjórnunar við veitingu fjárframlags.

í málefnum tónlistarfræðslu verði báðar aðferðir hafðar til hliðsjónar, enda ræðst val leiða að verulegu leyti af pólitískum áherslum.³⁶

4.3. Rekstur tónlistarskóla

Skilgreining á tónlistarskóla kemur fram í 1. gr. laga um stuðning við tónlistarskóla. *Með tónlistarskóla er í lögnum átt við skóla sem fullnægir eftirtöldum skilyrðum:*³⁷

- *hefur a.m.k. einn fastan kennara auk stundakennara;*
- *starfar minnst sjö mánuði á ári og lýkur með prófum og opinberum nemendatónleikum;*
- *kennir samkvæmt námsskrá útgefinni af menntamálaráðuneytinu eða námslýsingu sem hlotið hefur staðfestingu ráðuneytisins ef námsskrá skortir; hverjum nemanda skal veitt kennsla í aðalnámsgrein eina stund á viku; auk þess séu a.m.k. tvær aukanámsgreinar kenndar í hóptímum (tónfræði, tónheyrn, tónlistarsaga og samleikur);*
- *hefur a.m.k. 30 nemendur sem stunda nám til viðurkenndrar prófraunar;*
- *hefur hlotið sérstakt samþykki menntamálaráðuneytisins og jafnframt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar ef skóli er rekinn af þriðja aðila.*

Rekstrarform skóla:

Rekstrarform skóla er með mismunandi hætti og fer það eftir stefnumörkun viðkomandi sveitarfélags. Í Reykjavík eru allir skólarnir fyrir utan einn reknir af þriðja aðila. Af 20 skólum eru 11 skráðir sem félagasamtök, tveir sem sjálfseignarstofnanir og sjö sem einkahlutafélög.

Elstu skólarnir eru þeir skólar sem eru með félagsformið sjálfseignarstofnun en einnig er um að ræða skóla sem reknir eru af félagasamtökum. Yngri skólarnir eru skráðir sem einkahlutafélög eða félagasamtök.

Það er í raun eðlismunur á því að starfrækja rekstur undir félagsforminu sjálfseignarstofnun samanborið við önnur félagsform. Eitt einkenna sjálfseignarstofnanna er að enginn á hana heldur á hún sig sjálf, þ.e. að öllum fjármunum skal verja í að sinna markmiðum stofnunarinnar en ekki ætlað til persónulegra hagsmuna einstaklinga.³⁸ Ekki eru til sérstök lög um félagasamtök og því er fyrirkomulag rekstrar ekki eins skýrt og t.d. hjá hlutafélögum. Félagasamtök þurfa að fara eftir lögum sem við kemur þeirri starfsemi, t.d. bókhalds- og skattalöggjöf og annað sem við á. Ekki eru nein skilyrði af hálfu Reykjavíkurborgar um félagsform við rekstur. Mikilvægt er að Reykjavíkurborg geri sér grein fyrir eðli viðskiptavinar við veitingu fjárframlaga til starfsemi þeirra.

³⁶ Þau sjónarmið hafa komið fram að framsetning B standist ekki lög. Rætt var við formann nefndar um endurskoðun laga um stuðning við tónlistarskóla, sem jafnframt er lögfræðingur hjá menntamálaráðuneytinu. Telur hann að löggin ættu ekki að vera hamlandi varðandi ákvörðun sveitarfélaga um aðferðafræði við úthlutun fjárstuðnings til tónlistarskóla. Hér er um að ræða mikilvægt sjónarmið, sem þarf að koma til umfjöllunar í nefnd um endurskoðun laga um fárstuðning við tónlistarskóla. Mikilvægt er að Reykjavíkurborg taki afstöðu til þess hvernig heppilegast sé að standa að úthlutun til tónlistarskóla og komi sjónarmiðum sínum á framfæri við endurskoðun laganna.

³⁷ Lög um fjárhagsaðstoð við tónlistarskóla nr. 75/1985.

³⁸ Félagaréttur, Áslaug Björgvinsdóttir, 1999. Sjálfseignarstofnunum má skipta upp í tvær tegundir, annars vegar sjálfseignarstofnun sem starfar samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, sbr. lög nr. 19/1988. Samkvæmt þessum lögum er eftirlit með starfseminni í höndum dómsmálaráðherra og Ríkisendurskoðunar. Hins vegar er um að ræða sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, sbr. lög nr.33/1999. Er það viðskiptaráðherra sem hefur almennt eftirlit með framkvæmd þessara laga. Þeir tónlistarskólar sem eru sjálfseignarstofnanir eru það samkvæmt fyrrgreindri skilgreiningu.

Í ljósi ofangreinds er bent á að 6. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla er kveðið á um að „ef tónlistarskóli, sem styrks hefur notið, hættir störfum skal sveitarfélagið varðveita eignir skólans (hljóðfæri o.fl.) þar til eignanna er þörf við rekstur annars tónlistarskóla á sama starfssvæði“³⁹. Hér er um að ræða mikla hagsmuni sem gætu haft töluverð áhrif á ákvarðanatöku um fjárframlög Reykjavíkurborgar, þ.e. meta hvort tryggt sé að eignir haldist í sveitarfélaginu og séu ekki seldar til annars aðila. Við frekari skoðun á þessu ákvæði kemur í ljós að það þarfnast endurskoðunar miðað við núverandi rekstrarform skóla, t.d. gagnvart hlutafélagi.⁴⁰

Rekstur tónlistarskóla: Rekstur tónlistarskóla var sérstaklega skoðaður, þar sem fram kemur að í mörgum tilfellum er reksturinn erfiður og fæstir skila rekstrarafgangi. Sjá umfjöllun í viðauka III: Tónlistarskólar, könnun á rekstrarformi og skilum gagna.

Sérstaða í rekstri tónlistarskóla er að þeir eru háðir stefnumótun opinberra aðila, þar sem flestir skólanna byggja starfsemi sína á framlagi frá Reykjavíkurborg og skólagjöldum.⁴¹ Reykjavíkurborg kaupir þjónustu af tónlistarskólum, þ.e. tónlistarfræðslu, samkvæmt umsömdum fjölda nemenda hjá hverjum skóla. Þetta viðskiptasamband hefur sérstöðu að því leyti að í því felst töluvert innbyggt samspil reksturs einkaaðila og opinberra aðila.

³⁹ Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985.

⁴⁰ Aðeins tveir skólar eru sjálfseignarstofnanir, en undir því fyrirkomulagi getur komið fram í skipulagsskrám að ef viðkomandi stofnun verði lögð niður falli eignir til viðkomandi sveitarfélags.

⁴¹ Þó hafa sumir skólar á upphafsárum sínum verið reknir án framlags frá Reykjavíkurborgar.

5. Fyrirkomulag úthlutunar fjármuna

Form samskipta Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla byggir á reglum um gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla.⁴² Reglur um þjónustusamning við tónlistarskóla er ætlað að skilgreina samningsgrundvöll og væntingar Reykjavíkurborgar til samningsaðila. Reglurnar eiga jafnframt að skilgreina fyrirkomulag samskipta Reykjavíkurborgar við viðkomandi skóla og hvaða viðmið Reykjavíkurborg hefur við veitingu fjárstuðnings til skóla. Núverandi reglur tóku gildi í maí 2005 og er komin ríflega eins árs reynsla á virkni þeirra.

5.1. Reglur um gerð þjónustusamninga.

Helstu kostir

Almenn ánægja er meðal skólastjórnenda um að til staðar séu reglur með skilgreindar forsendur um úthlutun fjárstuðnings og að gerður sé sérstakur þjónustusamningur. Með þessu eru fyrirfram skilgreind viðmið sem höfð eru til hlíðsjónar við úthlutun fjármagns aðgengileg og skýr fyrir samningsaðila.

Almennt telja skólastjórnendur helstu kosti við gerð þjónustusamnings vera að hann gildir til lengri tíma, sem gefur yfirlit yfir væntingar um fjármagn til rekstrar viðkomandi skóla yfir lengra tímabil en eitt ár. Einnig telja skólastjórnendur mikilvægt að fá 12 jafnar greiðslur yfir árið.

Til viðbótar er gott að hafa samræmdar kröfur um heildartíma nemenda í fullu námi og að til staðar sé samræmd skráning nemenda.

Þættir í núverandi reglum sem þarf að endurskoða:

Við greiningu á reglum komu fram nokkur atriði sem vert er að yfirfara og skoða leiðir til umbóta.

1. gr. Um grundvöll þjónustusamninga:

Þar kemur fram að í „*stjórn/skólanefnd skólans sitji einn fulltrúi Reykjavíkurborgar og þar skulu eiga rétt til fundarsetu með málfrelsi og tillögurétt fulltrúar kennara og foreldra/nemenda*“.⁴³

Í viðhorfum skólastjórnenda kom fram að skiptar skoðanir eru um réttmæti setu fulltrúa borgarinnar í stjórnnum viðkomandi skóla. Hér er um að ræða að sami aðili á sæti í öllum stjórnnum tónlistarskóla í Reykjavík fyrir hönd borgarinnar.

Mikilvægt er að tilgangur stjórnarsetu fulltrúa borgarinnar sé skýr og hverskonar upplýsingar hann þarf á að halda til að geta sinnt eftirlitshlutverki sínu. Einnig getur slík stjórnarseta vakið spurningar ef viðkomandi hefur tekið virkan þátt í ákvarðanatöku sem hefur áhrif á daglegan rekstur og framkvæmd þjónustusamnings. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að aðgreining starfa eða verkefna sé skýr og að fulltrúi Reykjavíkurborgar sé óháður aðili og eigi ekki sæti í stjórnnum viðkomandi fyrirtækja/skóla sem hann hefur eftirlit með. Einnig eru skólarnir í samkeppni hver við annan um nemendur, sérstaklega nú þegar áhrif eftirspurnar nemenda gætir við mat á úthlutun.

2. gr. Um skilyrði um kennslu og nemendafjölda:

Viðmið um nemendafjölda í skóla, sbr. 2. gr. um skilyrði um kennslu og nemendafjölda. Þetta ákvæði hefur verið umdeilt, þ.e. hvort 150 nemendur sé

⁴² Reglur um stuðning við tónlistarskóla voru samþykktar í maí 2005 af borgarráði. Samhliða vinnu við mótnun reglnanna kannaði Menntasvið hvort því væri stætt á að setja skilyrði um rekstrarform, en svo var ekki.

⁴³ Þetta ákvæði virðist ekki vera virkt nema að hluta. Fulltrúi Reykjavíkurborgar hefur aðeins verið boðaður á fundi hjá innan við helmingi skólanna.

heppilegt skilyrði af hálfu Reykjavíkurborgar. Skiptar skoðanir voru meðal skólastjórnenda en sumir töldu viðmið um nemendafjölda of hátt meðan aðrir töldu lágmarks viðmið um nemendafjölda nauðsynleg.

Lögin gera ráð fyrir að lágmarksfjöldi nemenda í skóla sé 30. Í bréfi borgarlögmanns til Fræðslumiðstöðvar er bent á að endurskoða þurfi viðmið um fjölda nemenda, 150 nemendur, á grundvelli jafnræðissjónarmiðs.⁴⁴ Í framkvæmd hefur verið komið til móts við skóla með færri nemendur en 150 með aðlögunarákvæði í reglunum.

Markmið Reykjavíkurborgar með setningu viðmiða varðandi nemendafjölda er að stuðla að hagkvæmri nýtingu fjármuna með því að styðja við skóla sem njóta hagkvæmni stærðar. Ekki er til skriflegur rökstuðningur fyrir þessari grein og er eðlilegt að Reykjavíkurborg geri skólum ítarlegri grein fyrir kröfum og væntingum um getu þeirra sem kallar á tiltekinn fjölda nemenda og betri nýtingu fjármuna.

Í 2. grein er kveðið á um að tónlistarskóli „geri starfsáætlun skv. nánari viðmiðum Menntasviðs og sendir Reykjavíkurborg í seinastalagi tveimur mánuðum fyrir upphaf skólaárs“. Hér er um að ræða mikilvægt eftirlitsákvæði sem ekki hefur verið virkt en til stendur að þróa þessi viðmið. Eðlilegt er að sameina slík ákvæði í einn eftirlitskafla, samræma og skilgreina nauðsynlega upplýsingaskyldu skóla til að hægt sé að sinna nauðsynlegu eftirliti.

3. gr. Fjármál

Í þessari umfjöllun er fjallað um upplýsingaskyldu skóla til menntaráðs. Fram kom hjá skólastjórnendum áhugi á að skoða hvort mögulegt væri að bjóða upp á þann valkost að ársreikningur og skýrslugerð miðist við skólaár en ekki almanaksár⁴⁵.

4. gr. Menntun skólastjóra og 5. gr. Menntun kennara

Skiptar skoðanir voru meðal skólastjórnenda um skilyrði um menntun kennara. Sumir töldu skilyrði vera mjög mikilvæg og nauðsynleg meðan öðrum fannst að þeim þyrfti að breyta.

Eðlilegt er að gera kröfur um menntun tónlistarskólastjóra og kennara, en þó má það ekki virka hamlandi gagnvart færnum tónlistarmönnum sem hafa minni menntun. Í lögunum er ekki fjallað um skilyrði fyrir menntun skólastjóra og kennara og heldur ekki í aðalnámsskrá tónlistarskóla. Þróa má áfram skilgreiningar um hvernig skóli ætti að uppfylla þessar kröfur. Einnig þarf að liggja fyrir skriflega hvaða aðgerða grípa þarf til ef skóli uppfyllir ekki skilyrðin.

6. gr. Samningstími.

Eins og fram hefur komið er almenn ánægja með að gerður sé þjónustusamningur til 3 ára. Í viðhorfum skólastjórnenda kom fram að þessi tími mætti vera a.m.k. 5 ár og bæta mætti við uppsagnarákvæði samnings.

7. gr. Úthlutun fjármagns

Almennt töldu skólastjórnendur nauðsyn á að fá meira fjármagn til málaflokksins. Skólastjórnendur frá eldri skólunum töldu að með tilkomu fleiri skóla hefði það haft þau áhrif að minnkandi fjárframlög falli til þeirra. Eins og fram hefur komið er hér um að ræða einhliða rétt Reykjavíkurborgar til að velja skóla sem hljóta fjárstuðning.

Skiptar skoðanir voru um tilkomu viðmiða sem byggðust á eftirspurn. Sumir voru ánægðir með það en aðrir ekki. Óánægja skólastjórnenda kemur einna helst fram

⁴⁴ Bréf borgarlögmanns, 25. maí 2004. Í álitu Sigurðar Líndal frá 2. júní 2004 kemur fram að fara verður sérstaklega varlega með skilyrði um fjölda nemenda í skólum.

⁴⁵ Sjá nánari umfjöllun um fjármál í kafla 6.

Í óánægju með útfærslu á mati á eftirspurn. Það sem á vantaði var að byggja upp innbyggt staðfestingarkerfi til að tryggja að um raunverulega eftirspurn sé að ræða.

Athugasemdir komu fram um forsendur líkansins, m.a. um að grunnur sem nýttur er sem raunkostnaður við kennslu nemenda sé ekki nægjanlega vel uppfærður frá 2001 og sýni ekki raunverulegan tilkostnað við kennslu⁴⁶. Mikilvægt er að grunnurinn sé yfirfarinn með reglubundnum hætti.⁴⁷

Í 7. gr. er fjallað um aðkomu menntamálaráðuneytisins við að greiða hluta kostnaðar vegna nemenda í tónlistarvali eða á tónlistarbrautum framhaldsskólanna, skv. nánari samkomulagi milli ráðuneytis og sveitarfélaga. Þetta samkomulag var ekki virkt fyrir starfsárið 2005 – 2006 og því mikilvægt að taka upp aftur umræðu um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, sbr. kafla 3.

Vakin er athygli á að endurskoða þarf aðferð við úthlutun og innheimtu fjármuna. Reykjavíkurborg hefur lagt út fyrir tilkostnaði nemenda sem menntamálaráðuneytinu er ætlað að greiða. Í dag hefur Reykjavíkurborg aðeins að takmörkuðu leyti náð að innheimta þessa fjármuni. Upphæð útistandandi krafna liggja ekki fyrir en áætlað er að þær geti verið allt að a.m.k. 2 m.kr.⁴⁸

10. gr. Kaup á viðbótarþjónustu vegna sérstöðu skóla

Sumir skólastjórnendur töldu að skólum væri mismunað við veitingu fjárstuðnings. Á það sérstaklega við þá skóla sem keypt er af svokölluð viðbótarþjónusta. Skólastjórnendur töldu ekki nægjanlega sýnileg rök fyrir þessum kaupum. Reykjavíkurborg ákvað að veita þremur skólum viðbótarframlag á grundvelli sérstöðu skólanna. Sérstaða skólanna felst m.a. í því að litið er á þá sem móðurskóla fyrir sín fög eða sem framhaldsskóla. Þetta kallar á aukinn kostnað fyrir þessa skóla. Ekki liggur fyrir skriflegur rökstuðningur um forsendur þessara kaupa. Nauðsynlegt er að slíkur rökstuðningur sé til staðar, forsendur um kaup á sérþjónustu séu vel skilgreindar og tenging við stefnu borgaryfirvalda sé skýr.

12. gr. Eftirlit

Eftirlitshlutverk Menntasviðs kemur fram í nokkrum greinum í reglunum. Það felst í því að tryggja að þeir tónlistarskólar sem fá fjárstuðning hafi getu til að sinna þeirri þjónustu sem þeir hafa tekið að sér skv. þjónustusamningi. Í 12. grein er sérstök grein tileinkuð eftirliti við tónlistarfræðslu. Um er að ræða kafla sem æskilegt er að fara yfir og skilgreina betur í hvaða formi Reykjavíkurborg ætlar að sinna eftirliti, fylgja því eftir og samræma aðra eftirlitsþætti yfir á einn og sama stað, sbr. umfjöllun í 2. og 3. gr.⁴⁹

Einnig er í þessari grein ákvæði um eftirlit með heilbrigðis- og aðbúnaðarmálum, en það er í raun ekki hlutverk Menntasviðs heldur heilbrigðiseftirlits að fylgja slíkum málum eftir.

⁴⁶ Hér er um að ræða kostnaðarskiptingu við kennslu mismunandi þátta skólastarfsins.

⁴⁷ Frekari umfjöllun um úthlutunarlikanið er í kafla 4.

⁴⁸ Samkomulag um fyrirkomulag og kostnaðarskiptingu vegna tónlistarnáms á framhaldsskólastigi, Reykjavík, 29. október 2004. Samkomulagið fól í sér eftirfarandi flækju við innheimtu framlags: Framhaldsskólar rukkuðu ráðuneytið, sem síðan greiddi framhaldsskólum. Í framhaldi af því gátu tónlistarskólar rukkað viðkomandi framhaldsskóla. Í lok ferilsins átti Reykjavíkurborg að innheimta þessa fyrirframgreiddu hlutdeild í kennslu nemenda innan framhaldsskóla frá viðkomandi tónlistarskóla. Samkomulagið hefur ekki verið endurnýjað.

⁴⁹ Nánari umfjöllun um eftirlit með fjármunum og gæðum og árangri í skólastarfi í kafla 6, þar sem lagt er til skilgreina betur eftirlitsþætti og þá um leið styrkja eftirlit með fjármangi og veittir þjónustu.

5.2. Þjónustusamningur

Þjónustusamningur skilgreinir framlag eða kaup Reykjavíkurborgar á þjónustu við að sinna tilteknum fjölda nemenda gegn framlagi á grundvelli úthlutunarlíkans Menntasviðs, þar sem tekið er tillit til þarfa einstakra skóla. Samningstími nær til 3ja ára í senn. Í dag hefur verið gengið frá þjónustusamningum við alla tónlistarskóla fram til ársins 2008 fyrir utan tvo skóla, sem eru með samning til eins árs.

Þjónustusamningar Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla eru allir eins byggðir upp og taka mið af reglum um gerð þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla. Í þjónustusamningi kemur m.a. fram:

1. Markmið;
2. Upphæð framlags/styrks og fyrirkomulag greiðslna;
3. Upplýsingaskylda tónlistarskóla:
 - i. Tónlistarskóli á að skila ársreikningi fyrir 1.maí ár hvert;
 - ii. Tónlistarskóla ber að skila lista yfir kennara skólans, stöðu-hlutfall og menntun hvers kennara;
 - iii. Fjöldi nemenda eftir námsstigum;
4. Setu fulltrúa Reykjavíkurborgar í skólanefndum;
5. Vanefndarákvæði við samningsbrot.

Í þjónustusamningnum eru settar fram fjárhagslegar skuldbindingar Reykjavíkurborgar og kveðið á um upplýsingaskyldu skóla sem snýr að mestu að fjárhagslegum mælikvörðum og tölfræði um fjölda nemenda og kennara.

Í þjónustusamningi kemur ekki fram:

1. Atriði sem fjalla um væntingar um árangur viðkomandi tónlistarskóla, t.d. markmið um samstarf við grunnskóla;⁵⁰
2. Ekki er fjallað um væntingar og viðmið Reykjavíkurborgar um framkvæmd skólastarfs, þ.e. hvort viðkomandi þjónusta er veitt með viðeigandi hætti.⁵¹
3. Mikilvægt er að í þjónustusamningi verði nánari útfærsla á vanefndarákvæðum.

Mikilvægi þjónustusamninga

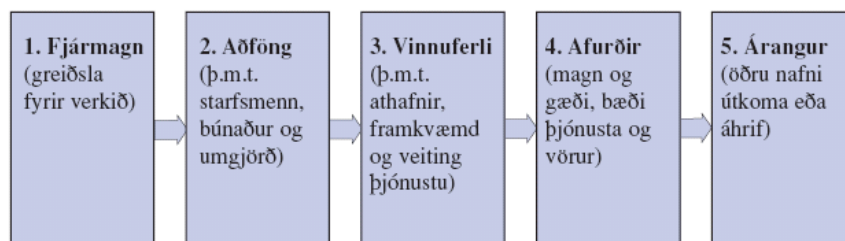
Á undan förnum árum hafa ríki og sveitarfélög nýtt sér þjónustusamninga í mun ríkari mæli en áður og á vormisseri 2006 gaf ríkið út reglugerð um samninga um rekstrarverkefni.⁵² Með setningu reglugerðar af þessu tagi er ljóst að verið er að

⁵⁰ Þegar fjallað er um árangur er vísað til þess umfangs kennslu sem viðkomandi skóla er ætlað að sinna eða lýsingu á því með hvaða hætti viðkomandi skóli ætlar að vinna með grunnskóla. Þegar mótuð er heildarstefna í tónlistarfræðslu þarf t.d. að liggja fyrir afstaða borgaryfirvalda um hvort taka eigi mið af hverfum borgarinnar varðandi tækifæri eða markmið um að nemendur kynnist tónlistarnámi í gegnum forskóla.

⁵¹ Í reglum er fjallað almennt um væntingar, en ekki gerðar skýrar kröfur sem fela í sér mat á því hvort þjónusta sé veitt eins og um er samið, t.d. með mælingu á viðhorfum nemenda og foreldra og önnur atriði sem skipta máli. Einnig er áhugavert að nýta betur það sem fram kemur í aðalnámskrá tónlistarskóla til þess að sannreyna að þeir skólar sem Reykjavíkurborg styður séu í raun að fara eftir aðalnámskrá og séu tónlistarskólar, fremur en skólar sem aðeins bjóða upp á tómtundanám.

⁵² Í þessari umfjöllun er vísað til reglugerðar sem gerð var sérstaklega vegna A-hluta ríkisstofnana, með tilvísun í 30. gr. fjárreiðulaga þar sem ríkisstofnunum er veitt heimild til að gera rekstrarsamning við þriðja aðila. Reglugerð um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, nr. 343, 26. apríl 2006. Orðskýring 4. gr. á rekstrarverkefni er að með „rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni“. Dæmi um slík verkefni eru óperuflutningur, ferjuverkefni, rekstur verndaða vinnustaða, hjúkrunarþjónusta. Ekki eru til sambærilegar reglur á vegum sveitarfélaga, enda hafa þau sjálfstæði til að sinna sínum verkefnum. Eðlilegt væri að borgaryfirvöld settu nánari reglur eða viðmið fyrir stofnanir borgarinnar

festu gerð þjónustusamninga í sessi. Undanfari þessarar reglugerðar var útgáfa handbókar um gerð þjónustusamninga.⁵³ Þar kemur fram mikilvægi þess að skilgreina og skýra viðskiptasamband á milli aðila og að horfa til orsakasamhengis í rekstri.



Orsakasamhengi í rekstri⁵⁴

Við gerð þjónustusamninga er mikilvægt að árangur eða ávinningur sé skýr og bein tenging sé við stefnu kaupanda þjónustunnar. Því þarf að þróa áfram form núverandi þjónustusamnings og draga fram enn frekari árangursþætti sem Menntasvið vill sjá með framlagi sínu, auk samþættingar fjárhagslegra markmiða við árangursmarkmið, sjá umfjöllun í kafla 6.

Til viðbótar þarf að skerpa á skuldbindingunum hvors aðila um sig. Skólastjórnendur þurfa að gera sér grein fyrir vægi vanefndarákvæða þjónustusamnings. Þegar um er að ræða vanefndir á samningi getur Reykjavíkurborg brugðist við þeim samkvæmt því sem stendur í þjónustusamningi, þ.e. stöðvað greiðslur þar til skilyrðum samnings hefur verið fullnægt.

Í ofangreindri umfjöllun er vísað til leiðbeininga fjármálaráðuneytisins gagnvart A-hluta ríkisstofnunar. Ekki eru til sambærilegar leiðbeiningar á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga, enda er hér um að ræða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og er þeim í sjálfvald sett að formbinda verkefni á þeirra vegum. Í ljósi þessa er eðlilegt að Reykjavíkurborg skoði það sérstaklega að búa til reglur eða viðmið fyrir stofnanir borgarinnar um gerð þjónustu- eða rekstrarsamninga.⁵⁵

um gerð þjónustu- eða rekstrarsamninga umfram þau ákvæði sem þegar er að finna í leikreglum með fjárhagsáætlun.

⁵³ Þjónustusamningar, handbók, fjármálaráðuneytið, rit 2005 I, janúar 2005.

⁵⁴ Þjónustusamningar, handbók, fjármálaráðuneytið, rit 2005 I, janúar 2005, bls. 40.

⁵⁵ Hér er um að ræða gerð þjónustu eða rekstrarsamning við þriðja aðila. Einnig er mikilvægt að sambærilegar leiðbeiningar sé til staðar fyrir sjálfstæðar rekstrareiningar á vegum Reykjavíkurborgar sem vilja starfa undir fyrirkomulagi þjónustusamnings, en það er ekki til umfjöllunar í þessari skýrslu.

6. Eftirlit með framlögum til tónlistarfræðslu- tillögur til úrbóta

6.1. Rekstrareftirlit

Einn starfsmanna fjármáladeildar Menntasviðs hefur það hlutverk að inna af hendi greiðslur til tónlistarskóla og skólahljómsveita. Hann sér einnig um greiðslur til skóla utan Reykjavíkur vegna náms reykvískra nemenda í viðkomandi skólum. Þegar um er að ræða slíkt nám ber að sækja um það sérstaklega á eyðublaði sem vistað er á heimasíðu Menntasviðs.⁵⁶ Þegar sótt hefur verið um slíkt nám kannar tónlistarfulltrúi lögheimili umsækjanda og hvort nemandi sé sannanlega við nám í tónlistarskóla þeim sem tilgreindur er í umsókn. Þegar umsókn hefur verið samþykkt fær viðkomandi skóli eintak af samþykkttri umsókn, eintak fer til ofangreinds starfsmanns Menntasviðs og tónlistarfulltrúi vistar eitt eintak.⁵⁷

Gerðir eru þjónustusamningar við hvern tónlistarskóla þar sem m.a. er kveðið á um að skólinn skuli skila endurskoðuðum ársreikningi fyrir 1. maí ár hvert um liðið fjárhagsár og skila skal greinargerð til Menntaráðs í júlí hvert ár um liðið skólaár þar sem fram komi m.a. nemendafjöldi á hverju námsstigi, helstu verkefni, listi yfir kennara og annað sem aðilar vilja hafa í slíkri skýrslu. Í samningi kemur einnig fram að tónlistarskóla sé „skylt að veita Menntasviði Reykjavíkur allar aðrar upplýsingar um starfsemi skólans sem beðið er um, svo sem um nemendafjölda, aldur nemenda, búsetu nemenda, laun kennara og bókhald skólans. Skólinn skal veita Menntasviði allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar kunna að vera vegna rannsókna eða úttekta sem Menntasvið kann að framkvæma eða láta framkvæma og varða tónlistarfræðslu í Reykjavík almennt“.

Í 3. gr. reglna um þjónustusamninga við tónlistarskóla⁵⁸ er m.a. kveðið á um að „Tónlistarskóli geri fjárhagsáætlun fyrir hvert almanaksár og skilar til Menntaráðs fyrir 1. nóvember ár hvert. Með fjárhagsáætlun skal fylgja yfirlit yfir kennara og stjórnendur skólans þar sem fram koma m.a. upplýsingar um laun og kennslu hvers og eins. Áætluninni fylgi einnig listi yfir nemendur með lögheimili í Reykjavík og kennslustundir hvers og eins. Koma þarf fram, ef um samkenndu er að ræða, hversu margir nemendur eru saman í hópi“.⁵⁹

Innri endurskoðun fór yfir skil rekstrargagna (ársreikninga) fyrir árið 2005 og skil rekstrar-/fjárhagsáætlana fyrir árið 2006 í fyrri hluta júlí 2006. Eins og fram kemur ofar er kveðið á um að endurskoðaðir ársreikningar berist Menntasviði fyrir 1. maí ár hvert um liðið fjárhagsár. Veruleg vanhöld eru á að farið sé að þessu ákvæði þjónustusamninga. Þannig höfðu fjórir skólar ekki skilað ársreikningum, tíu skólar höfðu skilað ársreikningum sem ekki uppfylla kröfur um gerð ársreikninga (ekki áritaðir af stjórn og/eða óendurskoðaðir). Af 20 skólum höfðu aðeins sex skilað ársreikningum sem höfðu verið endurskoðaðir og uppfylla þannig að fullu þær kröfur sem gerðar eru í þjónustusamningum.

⁵⁶ Beiðni um námsvist í tónlistarskóla í sveitarfélagi utan lögheimilis nemanda. Forsendur greiðslu eru þær sömu og í tónlistarskólum í Reykjavík og er tekið mið af námsstigi.

⁵⁷ Unnið er að gæðahandbók á vegum Menntasviðs sem mun m.a. fjalla um verkferla á borð við þann sem hér er lýst.

⁵⁸ Reglur um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla, samþykktar á fundi Menntaráðs 19.05.2006 og afgreiddar af Borgarráði 23.05.2006.

⁵⁹ Borgarráð staðfesti á fundi sínum 14. september 2006 breytingu á ákvæði um fjárhagsáætlanir í reglum um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla í Reykjavík. Í stað skýlausrar reglu um skil áætlana er nú ákvæði um að Menntasvið geti krafist tónlistarskóla um fjárhagsáætlun fyrir ákveðið tímabil.

Ljóst er að Menntasvið verður að styrkja eftirlit með því að leggja aukna áherslu á heimtur gagna sbr. skilyrði þjónustusamnings og jafnframt tryggja að þau gögn sem skilað er uppfylli lágmarkskröfur um innihald og gæði. Liggja þarf fyrir skilgreining hjá Menntasviði með hvaða hætti verði brugðist við vanefndum, þ.e. hvers eðlis þær þurfa að vera til að um verulegar vanefndir sé að ræða er kalla á aðgerðir sem geta falið í sér að stöðva greiðslur til viðkomandi skóla. Verður þetta hugsanlega gert með því að gera þeim starfsmanni Menntasviðs sem sér um að inna af hendi greiðslur til tónlistarskóla að annast jafnframt heimtur á þeim fjárhags- og rekstrargögnum sem kveðið er á um í samningum. Jafnframt er lögð á það áhersla að ef rekstraraðilar hunsa alfarið að skila neinum gögnum um fjármál og rekstur hlýtur slíkt framferði að jaðra við verulegar vanefndir sem síðan gefa tilefni til að greiðslum sé haldið eftir þar til úr hefur verið bætt.

Nauðsynlegt er að tryggja eðlilega upplýsingagjöf sem sýnir fram á getu viðkomandi skóla til að veita tiltekna þjónustu og færa sönnur á að sú þjónusta sé veitt. Í lögum⁶⁰ er ítarlega kveðið á um upplýsingaskyldu skóla til viðkomandi sveitarfélags. Því er ekki annað að sjá en það sé eindreginn vilji löggjafans að náði samráð sé milli aðila um rekstur og skólalald. Gefur auga leið að slíkt samráð hlýtur að ná bæði til fjárhagslegra þátta sem faglegra. Eins og fram hefur komið þarf því að þróa frekar viðmið um upplýsingaskyldu skóla.

Ítrekað er að þrjú skólar hafa engum gögnum skilað, auk þess sem sá fjórði hefur ekki skilað ársreikningi fyrir árið 2005. Lagt er til að ef þessir þrjú skólar skila ekki inn tilskyldum gögnum þá verði þeim ekki veittir fjármunir vegna skólaársins 2006 – 2007.

6.2. Faglegt eftirlit og eftirlit með veittri þjónustu

Samkvæmt lögum um stuðning við tónlistarskóla er faglegt eftirlit með gæðum skólastarfs á verksviði menntamálaráðuneytisins. Eitt af mikilvægustu eftirlitstækjum á sviði gæða skólastarfs er tilkoma prófanefndar, sem studd er af ráðuneytinu. Henni er ætlað að tryggja að gæði áfangaprófa séu sambærileg á milli skóla. Prófanefnd⁶¹ var sett á laggirnar 2002, henni er síðan ætlað að greina frá eða gefa skýrslu um próftöku og frammistöðu skólanna. Hér er um mikilvægt tæki að ræða, sem Reykjavíkurborg getur nýtt sér við eftirlit á gæðum skólastarfs.⁶²

Hlutverk Reykjavíkurborgar er að fylgjast með því að þjónusta við nemendur sé veitt með viðeigandi hætti. Í reglum um gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla í Reykjavík er fjallað um faglegt eftirlit í 12. gr. þar kemur fram að Menntasvið Reykjavíkurborgar mun hafa eftirlit með „faglegum þáttum þ.m.t. sjálfsmati tónlistarskóla, inntökureglum í tónlistarskóla og reglum um námsframvindu nemenda“. ⁶³ Skólastjórnendur töldu sig almennt ekki verða vara

⁶⁰ „Tónlistarskólar, sem eigi eru reknir af sveitarfélögum, skulu senda áætlun um kennslu á næsta fjárhagsári til viðkomandi sveitarstjórnar eigi síðar en 1. maí ár hvert. Skal jafnframt í greinargerð skýra fyrirhugaðar breytingar á kennslu og kennslumagni. Sveitarstjórn skal taka afstöðu til áætlunar skólans og gera samkomulag við skólastjórn um kennslu og starfsmannahald fyrir 1. júlí ár hvert“, sbr. 8. gr. laga nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla

⁶¹ „Prófanefnd tónlistarskóla var sett á fót að frumkvæði Sambands tónlistarskólalækjara, Félags tónlistarskólalækjara og Félags íslenskra hljómlistarmanna að höfðu samráði við menntamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga“ <http://www.profanefnd.is>

⁶² Hér er vísað til þess að hægt væri að panta niðurstöður frá einstökum skólum og bera saman á milli skóla á landinu eru birtar á vef prófanefndar.

⁶³ Reglur um þjónustusamninga við tónlistarskóla í Reykjavík, 19. maí 2005.

við formlegt faglegt eftirlit af hálfu Reykjavíkurborgar að undanskildum heimsóknnum tónlistarfulltrúa til skólanna.⁶⁴

Í aðalnámsskrá tónlistarskóla er skilgreint hvað það er sem skólar þurfa að uppfylla til að um formlegt tónlistarnám sé að ræða. Í viðtölum við skólastjórnendur kom fram að það þyrfti að draga fram skýran greinarmun á eðli og uppbyggingu tónlistarfræðslu skv. aðalnámsskrá tónlistarskóla annars vegar og hins vegar tólmstundanáms.

Mikilvægi tengsla tónlistarskóla við grunnskóla kemur fram í lögum. Í reglum Reykjavíkurborgar um gerð þjónustusamninga er um frekari útfærslu að ræða m.a. með vísan í aðalnámsskrá. Nú þegar hafa nokkrir tónlistarskólar einhverskonar samstarf við grunnskóla, en ekkert sérstakt form er á samstarfinu. Nokkrir tónlistarskólar kenna í húsnæði grunnskólans og nokkrir skólar eru í samstarfi við grunnskóla í tengslum við tónlistarviðburði. Verið er að skoða möguleika á að þróa frekara samstarf á milli tónlistarskóla og skólahljómsveita.

Mikilvægt er að þessir eftirlitsþættir séu útfærðir og séu í samræmi við væntingar um árangur með framlagi Reykjavíkurborgar til tónlistarfræðslu. Því er nauðsynlegt að byggja upp heildarstefnu um tónlistarfræðslu og skilgreina val á lykilmælikvörðum. Val á mælikvörðum er vandasamt og oft tekur töluverðan tíma að þróa heppilega mælikvarða í tengslum við að innleiðingu stefnu.

Aðrir eftirlitsþættir eru reglubundnar heimsóknir tónlistarfulltrúa, en á síðasta ári fór tónlistarfulltrúi í sérstakar heimsóknir og heimsótti 11 skóla. Á síðastliðnum 2 árum hafa allir skólarnir verið heimsóttir. Um var að ræða heimsóknir til þess að kynna sér aðbúnað og byggja upp samskipti við tónlistarskólana. Formfesta mætti fyrirkomulag og tilgang heimsókna til að fylgja á eftir fyrirfram skilgreindum eftirlitsþáttum. Almenn ánægja er meðal skólastjórnenda um heimsóknir tónlistarfulltrúa, sem styrkt hefur samskipti við Reykjavíkurborg.

Upplýsingaskylda til Reykjavíkurborgar þarf að taka mið af þeim þáttum sem sýna fram á að skólar séu að sinna því sem ætlast er til af þeim. Eðlilegt er að lykiltríði um þá þjónustu sem skólar eigi að sinna gegn fjárstuðningi komi fram í þjónustusamningum.⁶⁵

⁶⁴ Aðeins er komin eins árs reynsla á reglur um gerð þjónustusamnings við tónlistarskóla og með tilkomu tónlistarfulltrúa er verið að þróa þennan þátt eftirlits Menntasviðs.

⁶⁵ Dæmi um mælikvarða sem falla undir eftirlit með árangri eru m.a: Hlutfall reykviskra nemenda sem fara í tónlistarnám, t.d. greint niður á hverfi; brottfall nemenda; hlutfall nemenda, sem taka áfangapróf; viðmið um lengd nemenda í hverjum áfanga (grunn- og miðsnámi); nýting skóla á sjálfsmati o.fl. Einnig er eitt af mikilvægustu eftirlitstækjum er að kanna hvort nemendur og foreldrar fái þá þjónustu sem um var samið. Bent er marga góða mælikvarða sem nýttir eru í skorkorti Menntasviðs við mat á árangri í grunnskólum borgarinnar.

Viðauki I: Viðmælendur

Björn Th. Árnason, skólastjóri, Tónlistarskóli Félags íslenskra hljómlistarmanna.

Gerður G. Óskarsdóttir, sviðsstjóri Menntasviðs.

Jón Vilberg Guðjónsson, lögfræðingur hjá menntamálaráðuneytinu.

Laufey Ólafsdóttir, tónlistafulltrúi, Menntasviði.

Mary Campell, skólastjóri Suzukitónlistarskólinn í Reykjavík.

Runólfur Birgir Leifsson, fjármálastjóri Menntasviðs.

Sigursveinn Magnússon, skólastjóri, Tónskóla Sigursveins D. Kristinssonar.

Stefán Edelstein, skólastjóri, Tónmenntaskóli Reykjavíkur.

Stefán S. Stefánsson, skólastjóri Tónlistarskóli Árbæjar.

Viðauki II: Heimildarskrá:

- Aðalnámsskrá tónlistarskóla, menntamálaráðuneytið, 2000
- Álit félagsmálaráðherra í tilefni af stjórnsýslukæru Félags tónlistarnema varðandi reglur um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla, dagsett, 12.maí 2006
- Bréf, menntamálaráðuneytisins, dags. 5.ágúst 2005.
- Greinargerð félags tónlistarskólakennara, vegna endurskoðunar á lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985., Félag tónlistarskólakennara, haust 2004.
- Félagaréttur, Áslaug Björgvinsdóttir, 1999.
- Fundargerð 730 fundar, stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, 12.desember 2005.
- Lög um grunnskóla nr.66/1995.
- Lög nr. 75/1985 um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla.
- Lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins
- 276. Frumvarp til laga um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Lagt fyrir Alþingi á 111. löggjafarþingi 1988.).
- Minnisblað lögfræðiskrifstofu Stjórnsýslu- og starfsmannasviðs dags. 30. júní 2006.
- Niðurstöður úr könnun á starfi tónlistarkennara, þjónustu og umfangi tónlistarskóla, Félag tónlistarskólakennara, sept. 2003.
- Reglur um gerð þjónustusamninga við tónlistarskóla í Reykjavík, maí 2005.
- Reglugerð nr. 343/2006 – um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.
- Samkomulag um fyrirkomulag og kostnaðarskiptingu vegna tónlistarnáms á framhaldsskólástigi, 29. október 2004.
- Samþykkt borgarráðs um fyrirkomulag tónlistarmála, 18.febrúar 2003.
- <http://www.profanefnd.is>,
- Samþykkt fyrir Menntaráð Reykjavíkurborgar, Samþykkt í borgarstjórn 5. apríl 2005, með breytingum samþykktum í borgarstjórn 20. desember 2005.
- Samþykkt fyrir Menntaráð Reykjavíkurborgar, Samþykkt í borgarstjórn 5. apríl 2005,
- Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík, 2005.
- Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík, 2004.
- Stefna og starfsáætlun Menntasvið Reykjavíkurborgar 2006.
- Stefnumörkun um rekstur tónlistarskóla og skólahljómsveita í Reykjavík, apríl 1999, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Þjónustusamningar við tónlistarskóla.
- Þjónustusamningar, handbók, fjármálaráðuneytið, rit 2005 I, janúar 2005.

Ekki er vísað sérstaklega í bókhalds- og fjármálaupplýsingar sem sóttar eru til bókhalds- og upplýsingakerfa Reykjavíkurborgar.

Viðauki III: Tónlistarskólar, könnun á rekstrarformi og skilum gagna.

Rekstrarform skólanna var kannað. Könnunin var unnin í Fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra. Fram kemur að um er að ræða þrenns konar rekstrarform á skólunum, Félagasamtök (N1), Sjálfseignarstofnun með staðfesta skipulagsskrá (H2) og Einkahlutafélag (E1).

Af 20 skólum eru 11 skráðir með rekstrarformið Félagasamtök, tveir með rekstrarformið Sjálfseignarstofnun og sjö eru skráðir sem Einkahlutafélög. (Einn skóli er reyndar skráður bæði sem einkahlutafélag og með rekstrarformið félagasamtök).

Farið var yfir ársreikninga fyrir árið 2005 og eru gæði þeirra misjöfn þó reikningarnir séu í flestum tilvikum viðunandi. Helstu annmarkar eru þeir að ársreikningar hafa í mörgum tilfellum ekki verið endurskoðaðir, sem þó er kveðið á um í 3. gr. reglna um þjónustusamninga Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla.

Þess ber að geta að fjórir skólar hafa ekki skilað ársreikningum og ætti að líta á slík vanskil sem verulegar vanefndir sem yrðu þess valdandi að framlag til viðkomandi skóla verði felld niður, sérstaklega ef um er að ræða að ekki hafi heldur verið skilað rekstraráætlun eins og kveðið er á um í 3. gr. nefndra reglna, en þrír skólar hafa ekki skilað fjárhagsáætlun.

Frekari greining á rekstrarstöðu einstakra skóla og gagnaskilum hefur verið send Menntasviði.