



Reykjavíkurborg

Að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla



**Skýrsla starfshóps til borgarráðs
28. maí 2015**

Innihald

I.	Inngangur.....	3
II.	Helstu niðurstöður starfshópsins	4
III.	Staða mála	5
IV.	Starfsmannabátturinn	5
V.	Kostnaðarmat á grunni átta sviðsmynda.....	6
VI.	Þörf fyrir aukið húsnæði	11
VII.	Kynjuð fjárhagsáætlunargerð	12
VIII.	Lokaorð	12
IX.	Heimildarskrá.....	14

I. Inngangur

Borgarráð samþykkti 4. september 2014 að stofna starfshóp er legði fram áætlun um að brúa bilið milli fæðingarorlofs og upphaf leikskólagöngu sem í dag miðast við inntöku barna sem eru orðin a.m.k. 18. mánaða.

Verkefni hópsins samkvæmt erindisbréfi eru:

- Skoða sérstaklega lengingu fæðingarorlofs, dagforeldrakerfið og ungarnaleikskóla.
- Stilla upp mismunandi sviðsmyndum og skrefum miðað við hvenær vist í leikskóla hefst. Miðað við 12 mánaða og 18 mánaða.
- Hópurinn skoði hvaða tækifæri felast í hugsanlegri innritun í 1. bekk í janúar jafnt sem á hausti.
- Hópurinn undirbúi áætlun um framlög, stofn- og rekstrarkostnað, fjölda í hverjum árgangi, staðsetningu uppbyggingarmöguleika og nýtingu þess húsnæðis sem fyrir er.

Eftirtalin voru tilnefnd í starfshópinn:

Hildur Skarphéðinsdóttir, skóla- og frístundasviði, formaður

Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálskrifstofu

Jón Valgeir Björnsson, skrifstofu eigna og atvinnuþróunar

Nikulás Úlfar Mátsson, umhverfis- og skipulagssviði

Sigríður Marteinsdóttir, skóla- og frístundasviði, starfsmaður starfshópsins.

Starfshópurinn hefur notið ráðgjafar Rúnars Gunnarssonar, mannvirkjaskrifstofu USK, Róberts Rafns Birgissonar, skóla- og frístundasviði, Hildar Bjarkar Svavarsdóttur, skóla- og frístundasviði og Herdísar Sólborgar Haraldsdóttur, fjármálaskrifstofu.

Starfstímabil hópsins var áætlaður frá nóvember 2014 og skýrsluskil 15. mars 2015.

Ábyrgðarmaður starfshópsins er Dagur B. Eggertsson borgarstjóri.

Rétt er að geta þess að í janúar 2012 kom út skýrsla starfshóps á vegum skóla- og frístundasviðs undir heitinu *Blíð byrjun*. Í skýrslunni kom fram að staða ungbarnafjölskyldna sé óörugg og óásættanleg og það bil sem myndast frá fæðingarorlofi og þar til leikskólavist hefst verði að brúa.

Þá hefur mennta- og menningarmálaráðherra í samráði við innanríkisráðherra skipað starfshóp sem er ætlað að gera tillögu að áætlun um hvernig sveitarfélögin skuli standa að því að bjóða leikskólaúrræði strax og fæðingarorlofi lýkur. Miðað er við að árið 2016 hafi fæðingarorlof verið lengt í 12 mánuði og þá verði sveitarfélög um landið allt reiðubúin að veita þjónustuna. Skýrsla frá ofangreindum starfshópi hefur ekki verið kynnt og því ekki ljóst hverjar tillögur hans eru.

Skýrslan skiptist í sjö kafla og lokaorð:

- Í kafla II er yfirlit yfir helstu niðurstöður starfshópsins.
- Í kafla III er gerð grein fyrir ýmsum forsendum og fjölda barna á leikskólaaldri eftir árgöngum og skiptingu þeirra eftir þjónustuúrræðum í dag.
- Í kafla IV er gerð grein fyrir mati á starfsmannþörf vegna aukinnar þjónustu í leikskólum og þeim áskorunum sem því fylgja.
- Kafla V er meginkafla skýrslunnar. Þar er fjallað um kostnaðarmat á aukinni þjónustu í leikskólum vegna barna sem náð hafa annars vegar 12 mánaða aldri og hins vegar 18 mánaða aldri. Gerð er grein fyrir átta sviðsmyndum í þessu samhengi.
- Þá er í kafla VI gerð grein fyrir og áætlaðri dreifingu þeirra eftir hverfum til að geta metið húsnæðisþörfina. Fjallað er um mismunandi lausnir hvað varðar húsnæðisþörf og áætlaðan stofnkostnað vegna þeirra og voru nokkrir mismunandi uppbyggingarmöguleika á húsnæði skoðaðir í þessu samhengi en mismunandi skipulagsaðstæður í hverfum kalla á ólíkar lausnir.
- Í kafla VII er vikið að sjónarmiðum kynjaðrar fjárhagsáætlunar sem ber að hafa í huga við ákvarðanatöku í þessum efnum.

- Að endingu eru lokaorð þar sem m.a. er vikið að atriðum sem æskilegt væri að skoða nánar áður en ákvarðanir eru teknar um framhaldið. Ljóst er að framhald málsins byggist m.a. á því að fæðingarorlof verði lengt í 12 mánuði.

II. Helstu niðurstöður starfshópsins

1. Áætlað er að útgjöld Reykjavíkurborgar aukist um tæpa 5,8 milljarða króna á ári ef öll börn 12 mánaða gömul fá vistun í leikskóla næstu mánaðarmót eftir að þau ná þessu aldursmarki.
2. Ef börn sem uppfylla 12 mánaða aldursmörk eru aðeins tekin inn 1. janúar og 1. júlí er áætlað að árleg útgjöld aukist um 3,9 milljarða króna á ári. Ef einungis 86% myndu nýta sér boð um vistun í leikskóla myndu árleg útgjöld aukast um nærri 3,5 milljarða króna á ári.
3. Ef innskráningu 6 ára leikskólabarna í grunnskóla er flýtt til 1. janúar, næst fram mikil hagkvæmni í þjónustu við foreldra 12 mánaða barna. Börn yrðu engu að síður 10 ár í grunnskóla. Áætlað er að nettó aukning árlegs kostnaðar af því að vista 86% 12 mánaða barna gæti numið rúmlega 2,3 milljörðum króna á ári.
4. Ef miðað er við innritun barna við næstu mánaðarmót eftir að þau ná 18 mánaða aldri er áætlað að árleg rekstrarútgjöld aukist að öðru óbreyttu um 3,9 milljarða króna. Ef einungis 86% myndu nýta sér boð um vistun í leikskóla er áætlað að árleg útgjöld aukist um nærri 3,4 milljarða króna á ári.
5. Ef börn sem uppfylla 18 mánaða aldursmörk eru aðeins tekin inn 1. janúar og 1. júlí er áætlað að árleg útgjöld aukist um 2,1 milljarða. Ef einungis 86% myndu nýta sér boð um vistun í leikskóla er áætlað að árleg útgjöld aukist um nærri 1,9 milljarða.
6. Ef innskráningu 6 ára leikskólabarna í grunnskóla er flýtt til 1. janúar, næst fram mikil hagkvæmni í þjónustu við foreldra 18 mánaða barna. Börn yrðu engu að síður 10 ár í grunnskóla. Nettó aukning árlegs kostnaðar af því að vista 86% 18 mánaða barna gæti numið rúmlega 719 milljónum króna.
7. Stofnfjárfesting getur numið allt að 9,4 milljörðum króna vegna aukinnar húsnæðisþarfar.
8. Fjölgun barna í leikskólum mun kalla á mikla fjölgun starfsmanna, eða allt að 515 stöðugildi, og þar af allt að 18 stöðugildi stjórnenda. Það gæti reynst erfitt að manna þessi störf með fagfólki eins og staðan er á vinnumarkaði.
9. Ætla má að börnum muni fækka um allt að 659 hjá dagforeldrum ef boðið verður upp á leikskólaláss fyrr en áður. Það gæti þýtt um 50% fækkun dagforeldra frá því sem nú er.

III. Staða mála

Leikskólakerfi borgarinnar rúmar í dag um 6.000 börn. Meðaltals árgangastærð fæddra barna í Reykjavík árin 2009-2014 er 1.688 börn, eins og sjá má í töflu 1 hér að neðan. Gróflega má áætla út frá skoðanakönnun skóla- og frístundasviðs (2013) að foreldrar um 86% fæddra barna muni nýta pláss í leikskólum borgarinnar við 12 mánaða aldur. Árgangsstærð 12 mánaða barna sem þurfa leikskólapláss gæti þannig verið um 1.452 börn á ári.

Raunkostnaður á mánuði við 1 árs gamalt barn í leikskólum borgarinnar er um 225.000 kr. Þar af er hlutur foreldra að meðaltali, áætlaður 20.000 kr. Nettókostnaður Reykjavíkurborgar er því 205.000 kr. á barn á mánuði.

Í dag eru 659 börn á aldrinum 12-24 mánaða vistuð hjá dagforeldrum. Reykjavíkurborg greiðir með hverju barni 51.907 kr. Samanlögð útgjöld borgarsjóðs vegna 11 mánaða vistunar eru samkvæmt þessu 376 milljónir króna á ári. Gera má ráð fyrir að þjónusta dagforeldra dragist verulega saman ef boðið verður upp á leikskólapláss strax að fæðingarorlofi loknu.

Í meðfylgjandi töflu er yfirlit yfir stærð árganga fæddra barna í Reykjavík árin 2009-2014 og hvaða þjónustu þessum börnum er veitt.

Tafla 1: Fjöldi fæddra barna í Reykjavík 2009-2014 og skipting eftir veittri þjónustu								
	Fæðingarár							
Í þjónustu 1.1.2015	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Samtals	Meðaltal
Dagforeldrar	1	1	3	4	659	176	844	141
Leikskólar Reykjavíkur	1.441	1.500	1.354	1.379	305	1	5.980	997
Einkareknir leikskóla	152	159	178	205	314	16	1.024	171
Grunnskólar	83						83	83
Í þjónustu (ath einhver hluti í öðrum sveitarfélögum)	96%	96%	96%	94%	76%	11%		
Stærð árgangs	1.747	1.722	1.603	1.696	1.674	1.685	10.127	1.688

IV. Starfsmannabátturinn

Ef gert er ráð fyrir að öllum börnum sem eru orðin 12 mánaða hinn 1. september 2015 yrði boðið leikskólapláss þyrfti að fjölga stöðugildum í leikskólum um allt að 515 og stöðugildum leikskólastjóra um 12 ef byggðir yrðu 12 ungbarnaleikskólar. Erfitt gæti reynst að fá fagfólk í þessi störf miðað við fjölda útskrifaðra leikskólakennara og framboð á vinnumarkaði um þessar mundir. Í niðurstöðum skýrslu starfshóps SFS um kynjaða fjárhagsáætlun frá 2011 segir:

„Hafa verður í huga að nú þegar er skortur á fagmenntuðu starfsfólki í leikskólum og víða gengur erfiðlega að ráða í þau störf sem losna í leikskólum Reykjavíkurborgar. Ef stöðugildum yrði fjölgað í leikskólum vegna fjölgunar barna er ljóst að hlutfall fagmenntaðs starfsfólks í leikskólum mun lækka frá því sem það er í dag en hlutfallið er nú 34%.“

Huga verður vel að öllum þeim sem eiga hagsmuna að gæta, þegar bæta á þjónustuna fyrir barnafjölskyldur með yngstu börnin í borginni, þ.e. börnum, foreldrum, dagforeldrum og starfsmönnum leikskóla.

V. Kostnaðarmat á grunni átta sviðsmynda

Starfshópurinn hefur gert útreikninga á grundvelli átta sviðsmynda sem annars vegar miða við innritun barna í leikskóla frá 12 mánaða aldri og hins vegar frá 18 mánaða aldri. Í sviðsmyndunum kemur m.a. fram kostnaður við hverja þeirra út frá fjölda barna og aldri, húsnæðisþörf og áhrif þeirra á starfsemi dagforeldra og aukinni þörf fyrir fagfólk í leikskóla. Forsendur starfshópsins miða við að fæðingarorlof sé 12 mánuðir, óháð hjúskaparstöðu foreldra.

Sú fjöldaaukning sem inntaka 12 mánaða gamalla barna í leiksskóla leiðir til er breytileg eftir því hvenær börn eru tekin inn í leiksskóla. Ef miðað er við að börn fái leikskólapláss næstu mánaðarmót eftir að þau verða 12 mánaða, þarf að gera ráð fyrir að leikskólar geti tekið á móti heilum árgangi 12 mánaða barna 1. janúar þegar þjónustunni er komið á og síðan bætast stöðugt við börn það sem eftir lifir tímabilsins sem uppfylla skilyrðið að vera orðin 12 mánaða gömul. Reiknað er með að í heildina þurfi leikskólar að hafa uppsett afl fyrir einn og hálfan árgang leikskólabarna til að anna þessu.

Þetta byggist á því að börn sem verða sex ára á árinu hætti í leikskóla 1. júlí og byrji í grunnskóla 1. ágúst og að leikskólinn sé lokaður í júlí vegna sumarleyfa. Við slíkt fyrirkomulag myndu leikskólar ekki vera fullnýttir nema síðasta mánuðinn áður en sex ára börnin fara yfir í grunnskóla, þar sem nýliðun í leikskóla í stað þeirra sem færu í grunnskóla fer eftir fæðingardegi. Ef hins vegar börnum væru eingöngu veitt leikskólapláss 1. janúar og 1. ágúst þýðir það að börn gætu verið orðin allt að 18 mánaða gömul þegar þau fá leikskólapláss. Við slík inntökuskilyrði væru leikskólar betur nýttir, þar sem nýliðun tæki aðeins um 6 mánuði í stað 12 ef einungis væri tekið inn í grunnskóla einu sinni á ári.

Ef miðað er við að börn fái leikskólapláss næstu mánaðarmót eftir að þau verða 18 mánaða, þarf að gera ráð fyrir að leikskólar geti tekið á móti hálfum árgangi 18 mánaða barna 1. janúar þegar þjónustunni er komið á og síðan bætast stöðugt við börn það sem eftir lifir tímabilsins sem uppfylla skilyrðið að vera orðin 18 mánaða gömul. Reiknað er með að í heildina þurfi leikskólar að hafa uppsett afl fyrir einn árgang leikskólabarna til að anna þessu. Ef hins vegar börnum væri eingöngu veitt leikskólapláss 1. janúar og 1. ágúst gætu börn verið orðin allt að 24 mánaða gömul þegar þau fengu inn í leikskóla.

SVIÐSMYND 1: Innritun barna í leikskóla frá 12 mánaða aldri

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 12 mánaða aldri fengju boð um leikskóla frá og með næstu mánaðarmótum eftir að þau hafa náð 12 mánaða aldri. Það þýðir að börnum fjölgar í raun um einn og hálfan árgang á leikskólum borgarinnar. Miðað er við að meðaltalsárgangastærð sé 1.688 börn. Einnig eru skoðuð áhrif þess ef aðeins 86% foreldra nýta sér þetta úrræði og byggir það á könnun SFS á viðhorfum foreldra. Ef allir foreldrar sem nú nýta sér þjónustu dagforeldra, myndu þiggja pláss í leikskóla myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 376 milljónir króna.

Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 5.048–5.774 milljónir króna og er þá áætlað fyrir öllum rekstrarkostnaði en dregnar frá áætlaðar tekjur af leikskólagjöldum og eftir atvikum dregið úr kostnaði vegna dagforeldra.

SVIÐSMYND 1: Innritun barna frá 12 mánaða aldri

	Öll börn frá 12 mán	86% barna frá 12 mán
Kostnaður við öll 1.árs börn á ári	6.150	5.289
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-376	-241
Netto útgjaldaaukning	5.774	5.048

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 2: Innritun barna í leikskóla sem náð hafa 12 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 12 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí fái vistun í leikskólum borgarinnar. Það þýðir að börnum fjölgar um einn árgang á leikskólum borgarinnar. Miðað er við að meðaltalsárgangastærð sé 1.688 börn. Einnig eru skoðuð áhrif þess ef aðeins 86% foreldra nýta sér þetta úrræði og byggir það á könnun SFS á viðhorfum foreldra.

Ef allir foreldrar sem nú nýta sér þjónustu dagforeldra, myndu þiggja pláss í leikskóla myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 282 milljónir króna.

Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 3.459-3.911 milljónir króna og er þá áætlað fyrir öllum rekstrarkostnað en dregnar frá áætlaðar tekjur af leikskólagjöldum og eftir atvikum dregið úr kostnaði vegna dagforeldra.

SVIÐSMYND 2: Innritun barna frá 12 mánaða aldri miðað við inntöku 1.jan og 1.júl

	Öll börn frá 12 mán	86% barna frá 12 mán
Kostnaður við öll 1.árs börn á ári	4.193	3.606
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-282	-147
Netto útgjaldaaukning	3.911	3.459

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 3: Innritun barna frá 12 mánaða aldri í leikskóla og innritun 6 ára barna í fyrsta bekk grunnskóla í janúar og ágúst

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 12 mánaða aldri fái vistun í leikskólum borgarinnar frá næstu mánaðarmótum eftir að þau hafa náð 12 mánaða aldri. Enn fremur er hér gert ráð fyrir að öll börn sem eru fædd frá 1. janúar til 30. júní innritist í grunnskóla í janúar það ár sem þau verða 6 ára en börn sem eru fædd 1. júlí til 31. desember innritist í grunnskóla í ágúst það ár sem þau verða 6 ára. Þetta þýðir að börnum fjölgar um einn árgang á leikskólum borgarinnar. Ef allir foreldrar sem nú nýta sér þjónustu dagforeldra, myndu þiggja pláss í leikskóla myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 376 milljónir króna.

Þetta hefur í för með sér lækkun kostnaðar miðað við sviðsmynd 1 þar sem þetta styttr í raun dvalartíma barna í leiksskóla um hálf t ár frá sviðsmynd 1. Enginn aukakostnaður verður vegna grunnskólagöngu sem verður eftir sem áður 10 ár. Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 3.878–4.604 milljónir króna.

SVIÐSMYND 3: Innritun barna frá 12 mánaða aldri í leikskóla og innritun 6 ára barna í 1. bekk grunnskóla í janúar og ágúst

	Öll börn frá 12 mán	86% barna frá 12 mán
Kostnaður við öll 1.árs börn á ári	6.150	5.289
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-376	-241
Lækkun kostnaðar vegna styttingar leikskólatíma	-1.170	-1.170
Netto útgjaldaaukning	4.604	3.878

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 4: Innritun barna í leikskóla sem náð hafa 12 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí ásamt innritun 6 ára barna í fyrsta bekk grunnskóla í janúar og ágúst

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 12 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí fái vistun í leikskólum borgarinnar. Það þýðir að börnum fjölgar um einn árgang á leikskólum borgarinnar. Miðað er við að meðaltalsárgangastærð sé 1.688 börn. Einnig eru skoðuð áhrif þess ef aðeins 86% foreldra nýta sér þetta úrræði og byggir það á könnun SFS á viðhorfum foreldra. Enn fremur er hér gert ráð fyrir að öll börn sem eru fædd frá 1. janúar til 30. júní innritist í grunnskóla í janúar það ár sem þau verða 6 ára en börn sem eru fædd 1. júlí til 31. desember innritist í grunnskóla í ágúst það ár sem þau verða 6 ára. Þetta þýðir að börnum fjölgar í heild um hálfan árgang á leikskólum borgarinnar.

Ef allir foreldrar sem eiga a.m.k. 12. mánaða gömul börn, sem bíða eftir leikskólaplássi, myndu nýta sér þjónustu dagforeldra, myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 282 milljónir króna. Þetta hefur í för með sér lækkun kostnaðar miðað við sviðsmynd 1 þar sem þetta styttingar leikskólatíma barna í leiksskóla um hálf t. ár frá sviðsmynd 1. Enginn aukakostnaður verður vegna grunnskólagöngu sem verður eftir sem áður 10 ár. Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 2.289-2.741 milljónir króna.

SVIÐSMYND 4: Innritun barna frá 12 mánaða aldri miðað við inntöku 1.jan og 1.júl og innritun 6 ára barna í 1. bekk grunnskóla í janúar og ágúst

	Öll börn frá 12 mán	86% barna frá 12 mán
Kostnaður við öll 1.árs börn á ári	4.193	3.606
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-282	-147
Lækkun kostnaðar vegna styttingar leikskólatíma	-1.170	-1.170
Netto útgjaldaaukning	2.741	2.289

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 5: Innritun barna í leikskóla frá 18 mánaða aldri

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 18 mánaða aldri fái vistun í leikskólum borgarinnar næstu mánaðarmót eftir að þau hafa náð 18 mánaða aldri. Hér fjölgar börnum um einn árgang í leikskólum borgarinnar. Slík þjónusta myndi væntanlega ekki hafa áhrif á fjölda barna hjá dagforeldrum. Ef allir foreldrar sem nú nýta sér þjónustu dagforeldra, myndu þiggja pláss í leikskóla myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 188 milljónir króna.

Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 3.405–3.912 milljónir króna og er þá áætlað fyrir öllum rekstrarkostnað en dregnar frá áætlaðar tekjur af leikskólagjöldum og eftir atvikum dregið úr kostnaði vegna dagforeldra.

SVIÐSMYND 5: Innritun barna frá 18 mánaða aldri

	Öll börn frá 18 mán	86% barna frá 18 mán
Kostnaður við öll 18 mánaða börn á ári	4.100	3.526
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-188	-121
Netto útgjaldaaukning	3.912	3.405

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 6: Innritun barna í leikskóla sem náð hafa 18 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 18 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí fái vistun í leikskólum borgarinnar. Það þýðir að börnum fjölgar um hálfan árgang á leikskólum borgarinnar. Miðað er við að meðaltalsárgangastærð sé 1.688 börn. Einnig eru skoðuð áhrif þess ef aðeins 86% foreldra nýta sér þetta úrræði og byggir það á könnun SFS á viðhorfum foreldra.

Ef allir foreldrar sem nú nýta sér þjónustu dagforeldra, myndu þiggja pláss í leikskóla myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 141 milljónir króna.

Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 1.899-2.141 milljónir króna og er þá áætlað fyrir öllum rekstrarkostnað en dregnar frá áætlaðar tekjur af leikskólagjöldum og eftir atvikum dregið úr kostnaði vegna dagforeldra.

SVIÐSMYND 6: Innritun barna frá 18 mánaða aldri tvisvar á ári 1.jan og 1.júl

	Öll börn frá 18 mán	86% barna frá 18 mán
Kostnaður við öll 18 mánaða börn á ári	2.282	1.962
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-141	-74
Nettó útgjaldaaukning	2.141	1.889

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 7: Innritun barna frá 18 mánaða aldri í leikskóla og innritun 6 ára barna í fyrsta bekk grunnskóla í janúar og ágúst

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 18 mánaða aldri fái vistun í leikskólum borgarinnar frá næstu mánaðarmótum eftir að þau hafa náð 18 mánaða aldri. Enn fremur er hér gert ráð fyrir að öll börn sem eru fædd frá 1. janúar til 30. júní innritist í grunnskóla í janúar það ár sem þau verða 6 ára en börn sem eru fædd 1. júlí til 31. desember innritist í grunnskóla í ágúst það ár sem þau verða 6 ára. Þetta þýðir að börnum fjölgar um einn árgang á leikskólum borgarinnar. Ef allir foreldrar sem nú nýta sér þjónustu dagforeldra, myndu þiggja pláss í leikskóla myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 188 milljónir króna.

Þetta hefur í för með sér lækkun kostnaðar miðað við sviðsmynd 5 þar sem þetta stýttir í raun dvalartíma barna í leikskóla um hálf t. ár frá sviðsmynd 5. Enginn aukakostnaður verður vegna grunnskólagöngu sem verður eftir sem áður 10 ár. Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 2.235-2.735 milljónir króna.

SVIÐSMYND 7: Innritun barna frá 18 mánaða aldri í leikskóla og innritun 6 ára barna í 1. bekk grunnskóla í janúar og ágúst

	Öll börn frá 18 mán	86% barna frá 18 mán
Kostnaður við öll 18 mánaða börn á ári	4.100	3.526
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-188	-121
Lækkun kostnaðar vegna styttingar leikskólatíma	-1.170	-1.170
Nettó útgjaldaaukning	2.742	2.235

allar tölur í milljónum króna

SVIÐSMYND 8: Innritun barna í leikskóla sem náð hafa 18 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí ásamt innritun 6 ára barna í fyrsta bekk grunnskóla í janúar og ágúst

Hér er gert ráð fyrir að öll börn sem náð hafa 18 mánaða aldri 1. janúar og 1. júlí fái vistun í leikskólum borgarinnar. Það þýðir að börnum fjölgar um hálfan árgang á leikskólum borgarinnar. Miðað er við að meðaltalsárgangastærð sé 1.688 börn. Einnig eru skoðuð áhrif þess ef aðeins 86% foreldra nýta sér þetta úrræði og byggir það á könnun SFS á viðhorfum foreldra. Enn fremur er hér gert ráð fyrir að öll börn sem eru fædd frá 1. janúar til 30. júní innritist í grunnskóla í janúar það ár sem þau verða 6 ára en börn sem eru fædd 1. júlí til 31. desember innritist í grunnskóla í ágúst það ár sem þau verða 6 ára. Þetta þýðir að börnum fjölgar í heild um hálfan árgang á leikskólum borgarinnar.

Ef allir foreldrar sem eiga a.m.k. 18. mánaða gömul börn, sem bíða eftir leikskólaplássi, myndu nýta sér þjónustu dagforeldra, myndi kostnaður borgarinnar vegna dagforeldra lækka um 141 milljónir króna.

Þetta hefur í för með sér lækkun kostnaðar miðað við sviðsmynd 5 þar sem þetta stýttir í raun dvalartíma barna í leiksskóla um hálf ár frá sviðsmynd 5. Enginn aukakostnaður verður vegna grunnskólagöngu sem verður eftir sem áður 10 ár.

Áætlað er að nettó rekstrarútgjöld borgarsjóðs myndu aukast að öðru óbreyttu um 719—971 milljón króna.

SVIÐSMYND 8: Innritun barna frá 18 mánaða aldri í leikskóla tvisvar á ári og innritun 6 ára barna í 1. bekk grunnskóla í janúar og ágúst

	Öll börn frá 18 mán	86% barna frá 18 mán
Kostnaður við öll 18 mánaða börn á ári	2.282	1.962
Lækkun kostnaðar vegna dagforeldra	-141	-74
Leikskólatíma	-1.170	-1.170
Netto útgjaldaaukning	971	719

allar tölur í milljónum króna

VI. Þörf fyrir aukið húsnæði

Til að átta sig á húsnæðisþörfinni sem verður til við það að taka á móti börnum í leikskóla frá 12 eða 18 mánaða aldri skiptir máli hvernig líklegt er að barnafjöldinn dreifist á milli hverfa borgarinnar. Miðað við meðaltalsfjölda í árgangi og núverandi dreifingu barna í leikskólum borgarinnar gæti fjölgun barna í leikskólum skipst á eftirfarandi hátt milli hverfa og sviðsmynda miðað við 86% nýtingu samanber forsendur í sviðsmyndum hér að framan:

Aukin húsnæðisþörf eftir hverfum og sviðsmyndum	Sviðsmynd 1	Sviðsmynd 2 3 5	Sviðsmynd 4 6 7	Sviðsmynd 8
- Árbær - Grafarholt	2.859	1.906	953	0
- Breiðholt	2.631	1.754	877	0
- Grafarvogur - Kjalarnes	2.734	1.823	911	0
- Miðborg - Hlíðar	3.571	2.380	1.190	0
- Laugardalur - Háaleiti	2.628	1.752	876	0
- Vesturbær	1.906	1.271	635	0
Samtals fermetrar	16.330	10.887	5.443	0

fermetrar húsnæðis

Ef miðað er við 6 deilda leikskóla með 15 börnum á hverri deild er þörf fyrir nýja leikskóla mismunandi eftir sviðsmyndum eins og talfan hér að neðan sýnir:

Aukin húsnæðisþörf eftir sviðsmyndum	Sviðsmynd 1	Sviðsmynd 2 3 5	Sviðsmynd 4 6 7	Sviðsmynd 8
Áætlaður fjöldi nýrra leikskóla	24	16	8	0

Skoða þarf hvernig best er að leysa aukna húsnæðisþörf vegna fjölgunar barna í leikskólum. Bent hefur verið á af fagfólki¹ að æskilegt geti verið að afmarka deildir fyrir yngstu börnin frá deildum fyrir þau eldri. Slíkt myndi tryggja betra næði á hvíldartíma auk þess sem þarfir ungra barna eru ólíkar þörfum þeirra eldri, hvað varðar aðstöðu og leiktæki.

Ef aukinni húsnæðisþörf yrði mætt með byggingu nýrra leiksskóla má áætla að stofnkostnaður geti numið allt að 9,3 milljörðum ef anna á því að taka á móti 86% af börnum sem náð hafa 12 mánaða aldri.

Reynslan sýnir að viðbyggingar geti verið allt að 15% dýrari í framkvæmd en nýbyggingar en rétt er að benda á að oft er hægt að ná fram hagræðingu í rekstri stofnana með nýtingu á stjórnunarkerfi og aðstöðu sem til staðar er fyrir.

Starfshópurinn hefur einnig skoðað hvort hægt sé að fara aðrar og hagkvæmari leiðir. Í því samhengi hefur verið skoðað hvort kaup eða leiga á íbúðarhúsnæði gæti verið heppilegur valkostur. Með slíkri lausn mætti leysa húsnæðisþörfina með mun sveigjanlegri og hagkvæmari hætti þar sem hægt væri að kaupa/leigja og selja/skila húsnæði eftir því sem húsnæðisþörf breytist í hverfum og yfir tíma. Miðað við núverandi húsnæðisverð á almennum markaði má reikna með að stofnkostnaður vegna húsnæðis myndi nema í heild um 2,2 - 6,5 milljörðum eftir sviðsmyndum 1 – 7.

Þá má einnig benda á að mögulegt væri að leysa húsnæðisþörf með lausum kennslustofum og ef það væri valið sem heildarlausn myndi áætlaður stofnkostnaður í heild nema um 1,2 – 3,6 milljörðum eftir sviðsmyndum 1 – 7.

¹ Starfshópurinn hefur kynnt sér þetta með skoðun á skýrslum og heimsókn á ungarnaleikskólann Ársól.

Áætlaður heildarkostnaður stofnfjárfestinga við mismunandi húsnæðislausnir er sýndur í neðangreindri töflu:

Kostnaður vegna stofnfjárfestinga	Sviðsmynd 1	Sviðsmynd 2 3 5	Sviðsmynd 4 6 7	Sviðsmynd 8
Viðbyggingar við núv. leikskóla	9,4	6,3	3,1	0,0
Nýbyggingar	8,2	5,4	2,7	0,0
Íbúðarhúsnæðislausn	6,5	4,4	2,2	0,0
Lausar kennslustofur	3,6	2,4	1,2	0,0

allar tölur í milljónum króna

Ekki er hægt að koma lausum kennslustofum alls staðar fyrir við núverandi leikskóla og víða eru nú þegar lausar kennslustofur við leikskóla eftir hina gríðarlegu fjölgun barna á árinu 2011 vegna barna fæddra 2009. Mikill munur er á framboði á íbúðarhúsnæði eftir hverfum í borginni og því óraunhæft að bregðast við aukinni húsnæðisþörf eingöngu með þeim hætti.

Því má gera ráð fyrir að raunhæfasta lausnin á aukinni húsnæðisþörf vegna fjölgunar barna í leikskólum sé einhvers konar sambland af þeim fjórum húsnæðislausnum sem nefndar hafa verið.

VII. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð

Ljóst er að aukið framboð á þjónustu vegna barna frá 12 mánaða aldri eða eftir atvikum 18 mánaða aldri mun gagnast foreldrum af báðum kynjum en væntanlega konum í meira mæli en körlum, þar sem kannanir sýna að konur annast börn að 18 mánaða aldri í mun meira mæli en karlar. Þessi aðgerð, ef af verður, mun því hafa jákvæð áhrif til að jafna tækifæri kvenna og karla til atvinnuþátttöku og/eða náms. Aðgerðin myndi þannig styðja við framgang mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar.

Ætla má að 18-90 störf myndu skapast við hönnun og eftirlit og 42-210 störf við framkvæmdir vegna húsnæðismála til skamms tíma. Líklegt er að framkvæmdin auki aðallega eftirspurn eftir störfum sem eru dæmigerð fyrir karla. Hins vegar eru starfsmenn leikskóla aðallega konur og sama gildir um þá sem eru í leikskólakennaranámi. Ætla má að aðgerðin hafi þannig jákvæð áhrif á atvinnutækifæri kvenna. Séð frá sjónarhóli barna er æskilegt að kynjahlutföll í starfsmannhópi leikskóla verði jafnari.

VIII. Lokaorð

Kostnaður Reykjavíkurborgar vegna leikskólaþjónustu er í dag umtalsverður. Fyrirliggjandi útreikningar í þessari skýrslu sýna að aukin þjónusta við þennan hóp þjónustuþega kostar mikla fjármuni. Þetta skref í átt að aukinni þjónustu verður því varla stigið nema með auknum þjónustugjöldum eða í áföngum á ákveðnu árabili.

Þá er mikilvægt að horfa til stöðunnar í starfsmannamálum. Líklegt verður að teljast að erfitt muni reynast að tryggja þá fjölgun fagfólks sem þessi aukning þjónustunnar myndi kalla á, á stuttum tíma. Hafa verður í huga að nú þegar er skortur á fagmenntuðu starfsfólki í leikskólum og víða gengur erfiðlega að ráða í þau störf sem losna í leikskólum Reykjavíkurborgar. Ef stöðugildum yrði fjölgað í leikskólum vegna fjölgunar barna verður að telja líklegt að hlutfall leikskólakennara í leikskólum muni lækka frá því sem það er í dag en hlutfallið er nú 34%.

Að loknu fæðingarorlofi við sex eða níu mánaða aldur fara flest börn til dagforeldra. Bent hefur verið á að kostnaður Reykjavíkurborgar við það kerfi er mun lægri en kostnaður við leikskólavist. Lagðar hafa verið fram tillögur um endurskoðun á dagforeldrakerfinu, þannig að það verði betur í stakk búið að mæta þörfum barna og foreldra. Í skýrslunni *Blíð byrjun* er lagt til að farið verði í tilraunaverkefni um að koma á svipuðu kerfi og þekkist í Danmörku.

Í kynjaðri fjárhagsáætlun er einnig lagt til að skoðuð verði atriði sem þyrfti að hafa í huga til að bæta núverandi kerfi:

„Að foreldrar borgi sambærilegt gjald fyrir daggæslu eins og fyrir vistun í leikskóla. Hækka niðurgreiðslur þannig að dagforeldra hafi sömu afkomu með 4 börn og 5 nú. Að veita styrki til dagforeldra vegna búnaðarkaupa. Hvetja til að dagforeldrar starfi 2 saman. Reykjavíkurborg veiti húsnæðisstyrki þar sem tveir dagforeldrar starfa saman. Auka ráðgjöf og fræðslu til dagforeldra. Reykjavíkurborg verði með aðstöðu fyrir dagforeldrar til að hittast með börnin.“

Starfshópurinn leggur til að útfærslum og útreikningum vegna breytinga á dagforeldrakerfinu verði vísað til starfshóps sem er að störfum á vegum SFS og er ætlað að leggja fram tillögur að virkara og betra dagforeldrakerfi. Umbætur á dagforeldrakerfinu gætu skapað möguleika á samkeppnishæfu þjónustuúrræði sem myndi líklega vera ódýrara og sveigjanlegra og jafnvel hægt að innleiða hraðar en ofangreindar lausnir.

Í skýrslunni eru tiltekin þau jákvæðu áhrif sem flýting innritunar í leikskóla hefði á fjölskyldur almennt. Það er hinsvegar ekki síður mikilvægt að benda á gildi leikskóladvalar fyrir uppeldi og menntun ungra barna.

Í skýrslunni: „Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe“ frá 2014 er bent á að með því að leggja sterkan grunn (fjárhagslegan og faglegan) að árangursríku leikskólastarfi og hlúa að börnum, sérstaklega þeim sem búa við félagslegan og námslegan vanda, megi draga úr opinberum útgjöldum í framtíðinni, t.d. í velferðar- og heilbrigðismálum. Bent er á að eitt af hverjum fjórum börnum undir sex ára aldri í Evrópu eigi á hættu að búa við fátækt eða félagslega útskúfun. Eru Evrópulöndin hvött til að gera sérstakar ráðstafanir til að styðja við nám þessara barna með því að hafa nægt framboð af leikskólum.

Eins gefa niðurstöður PIRLS 2011 til kynna að dvöl í leikskóla hjálpi öllum börnum í lestri, óháð bakgrunni. Þar kemur fram að því lengur sem börn eru í leikskóla, þeim mun betur eru þau undirbúin fyrir grunnskólagönguna og standa sig almennt betur í lestri. Niðurstöður PISA 2012 gefa til kynna að 15 ára nemendur sem voru eitt ár eða lengur í leikskóla stóðu sig almennt betur í stærðfræði en nemendur sem voru skemur en eitt ár (jafnvel ekkert) í leikskóla.

Miðað við ofngreindar rannsóknir má því gera ráð fyrir að þeir fjármunir sem lagðir verða í upphaf leikskólagöngu barna skili sér til baka og gott betur.

Reykjavík 8. maí 2015

Hildur Skarphéðinsdóttir, formaður

Birgir Björn Sigurjónsson

Jón Valgeir Björnsson

Nikulás Úlfar Mátsson

Sigríður Marteinsdóttir

IX. Heimildarskrá

Blíð byrjun. Skýrsla starfshóps. Verkefni sem tekur á mótun farsællar og aðgengilegrar byrjunar /tengingar fjölskyldu og barns við þjónustu samfélagsins. Janúar 2012.

Börn ári fyrr í leikskóla. Skýrsla starfshóps SFS tengd kynjaðri fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar Haust 2011.

Leikskólabyrjun og lengd dvalartíma. Rannsókn birt í Netlu. 2013.

Minnisblað. Áherslur í vinnu starfshóps mennta og menningarmálaráðuneytis og samband íslenskra sveitarfélaga um leikskóla að loknu fæðingarorlofi.

Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014

Samband íslenskra sveitarfélaga: Bréf til Alþingis: Umsögn um þingsályktunartillögu um leikskóla að loknu fæðingarorlofi.

Viðhorf foreldra barna hjá dagforeldrum sumar 2014. Tölfræði og rannsóknarþjónusta SFS. 2014.

Könnun um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra. Starfshópur mennta- og menningarmálaráðuneytis .Okt 2014