

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda v/Sturlugötu

Sími: 525-4500/525-4553

Fax nr. 552-6806

Heimasíða: www.hag.hi.is

Tölvufang: ioes@hag.hi.is

Skýrsla nr. C08:05

Spá um þörf fyrir leikskóla og grunnskóla á Seltjarnarnesi

Júní 2008

Efnisyfirlit

Inngangur	2
1. Fyrirkomulag leikskóla á Seltjarnarnesi.....	3
2. Spá um þörf fyrir leikskóla og grunnskóla á Seltjarnarnesi	4
2.1 Aðferðafræði við spá	5
2.2 Spá um fjölda barna	6
2.3 Nóg leikskólarými frá 9 mánaða aldri	9
2.4 Spá um fjölda barna á grunnskólaaldri	10
3. Þörf fyrir leikskólarými og nýting þess	12
3.1 Grunnskólarými og nýting þess	14
3.2 Hvernig á að leysa vanda skólanna?	15
4. Rekstrarform leikskólanna	16
4.1 Form á samningum bæjarfélaga við einkarekna skóla	16
4.2 Einkareknir skólar eru fjölbreyttir	17
4.3 Hverju munar á stjórnarháttum og kostnaði í einkarekstri og bæjarrekstri?	18
5. Tillögur.....	21
Viðauki 1 Aðferðafræði	21

Inngangur

Í þessari skýrslu er fjallað um nokkra þá þætti sem skipta máli varðandi leikskólamál á Seltjarnarnesi.

Þörf fyrir leikskólapláss er framreiknuð og reynt að spá í hvaða fjárfestingarkostir eru vænlegastir hvað varðar leikskóla. Út frá framtíðarþörfinni er litið til þeirra fjárfesting sem þegar eru til staðar á Seltjarnarnesi og hvernig þær eru nýttar og hvernig best væri að nýta þær í framtíðinni. Fjallað er um kosti og galla á núverandi fyrirkomulag á rekstri leikskóla á Seltjarnarnesi og því lýst hvaða aðrar möguleikar kæmu til greina. Annars vegar væri hægt að bjóða út einstaka þætti í rekstri leikskóla og hins vegar rekstur þeirra í heild. Í lokakafla eru niðurstöður dregnar saman og tillögur kynntar.

1. Fyrirkomulag leikskóla á Seltjarnarnesi

Megintilgangur þessarar skýrslu er ekki sá að greina sérstaklega núverandi ástand leikskólamála á Seltjarnarnesi heldur öllu fremur að reyna að líta fram á veginn og hvernig þessum málum verður best háttað í framtíðinni. Engu að síður er fyrst nauðsynlegt að tæpa á helstu atriðum hvað varðar fyrirkomulag leikskólamála í bænum núna.

Seltjarnarnesbær rekur tvo leikskóla, Mánabrekku og Sólbrekku. Börnin á þessum leikskólum eru á aldrinum frá tveggja ára til sex ára. Samkvæmt stefnu bæjaryfirvalda er miðað við að öll börn komist inn í leikskóla bæjarins þegar þau ná tveggja ára aldri. Leikskólarnir eru opnir frá 7.30 á morgnana til 17.30 á daginn og boðið er upp á 4 – 9,5 klst. dvalartíma fyrir hvert barn. Misjafnt er eftir aðstæðum hve hvert einstakt barn dvelur lengi á leikskólanum hvern dag. Á sumrin er leikskólunum lokað í 20 daga og er sumarlokunum hagað þannig að þær skarast milli skólanna. Auk þess eru 3 dagar á ári notaðir fyrir skipulags- og námskeiðahald og endurmenntun starfsfólks. Gæsluvöllur er rekinn á skólalóðum leikskólanna þegar þeir eru lokaðir vegna sumarleyfa.

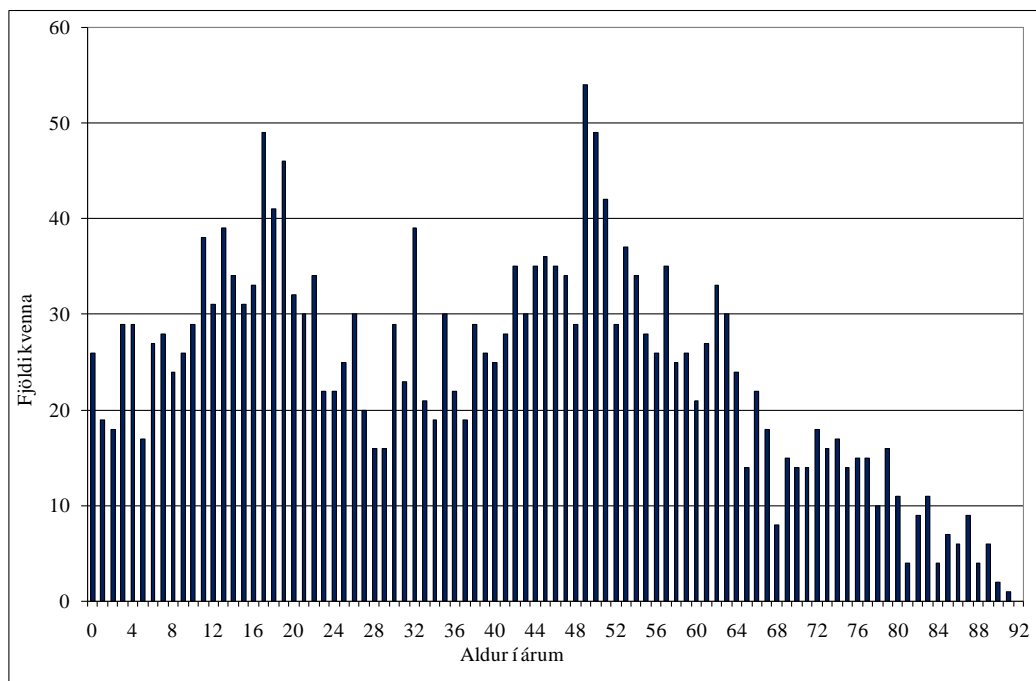
Mánabrekka tók til starfa árið 1996, starfar í fjórum deildum og þar eru um 99 börn. Skólinn leggur áherslu á umhverfis- og náttúruvernd í starfi sínu. Sólbrekka hóf starfsemi árið 1981. Sjö árum seinna voru gerðar viðamiklar breytingar á húsnaði skólans en þar eru nú um 106 börn í fimm deildum.

Rekstur leikskólanna beggja er á höndum sveitarfélagsins og heyra undir skólanefnd bæjarins en slíkt er algengasta rekstrarform leikskóla á Íslandi.

2. Spá um þörf fyrir leikskóla og grunnskóla á Seltjarnarnesi

Til að hægt sé að meta framtíðarþörf fyrir leikskóla er grundvallaratriði að vita eitthvað um fjölda þeirra barna sem verða á leikskólaaldri í nánustu framtíð.

Í hefðbundnum mannfjöldalíkönunum fyrir heilt land eða stór svæði er oftast stuðst við tölur um fæðingar eftir aldri kvenna. Barnsfæðingum er síðan spáð miðað við reynslu fyrri ára. Gert er ráð fyrir að þær konur sem nú fæðast eignist börn á svipuðum aldri og mæður þeirra. Þannig má spá mannfjölgun komandi áratuga með fremur einföldum fylkjareikningi. Leiðréttá má síðan útkomuna með spá um búferlaflutninga en þeir geta auðvitað breytt mjög niðurstöðum um fjölda barna á hverju svæði ef búferlaflutningar eru miklir til eða frá svæðinu.



Mynd 2.1 Aldursskipting kvenna á Seltjarnarnesi 2007.

Á mynd 2.1 sést aldursskipting kvenna á Seltjarnarnesi og af henni má ráða að fremur fáar konur á Seltjarnarnesi eru frá miðjum þrítugsaldri og fram undir fertugt en það er það aldursbil sem flestar konur eignast börn á. Flestar eru konurnar rúmlega fimmtugar.

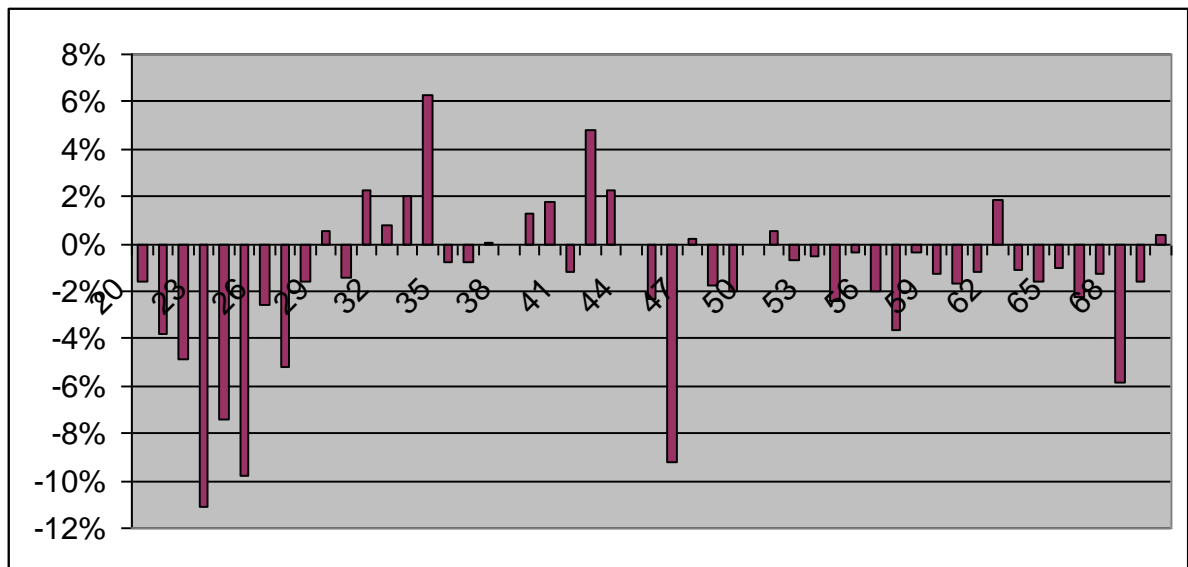
2.1 Aðferðafræði við spá

Eins og áður sagði er það vandræðum nokkrum vandræðum bundið að líta einungis til fjölda kvenna á barneignaraldri til að spá fyrir um fjölda barna á Seltjarnarnesi í framtíðinni. Ástæðan er nágreinnið við önnur sveitarfélög og sú staðreynd að margir flytjast til sveitarfélagsins þegar þeir hafa náð miðjum aldri. Af þeim orsökum virðist nauðsynlegt að aðlaga mannfjöldaspána að þessum forsendum. Þeirri leið sem hér er farin til þess að spá um fjölda barna á skólaaldri á Seltjarnarnesi má skipta í nokkur skref:

1. Sett er fram jafna þar sem fjölgun kvenna á hverju ári er spáð sem falli af fjölda kvenna sem voru ári yngri árið á undan (sjá nánar í viðauka). Til dæmis er fjölgun 39 ára kvenna háð fjölgun þeirra sem voru 38 ára fyrir ári. Jafnframt er fasti í jöfnunni. Jafnan er sett fram í lógariþmum. Formerkið á fastanum gefur til kynna hvort konur á viðkomandi aldri flytji úr bænum (neikvætt formerki) eða í hann (jákvætt formerki).
2. Þegar fólksfjöldi er spáð á þennan hátt fækkar fólki með tímanum. Íbúarnir eldast, þeir hætta að eignast börn og á endanum falla þeir frá. Í spánni er gert ráð fyrir að nýir íbúar komi í stað þeirra sem deyja, þannig að byggð haldist óbreytt í þeim hverfum á Seltjarnarnesi sem nú eru byggð. Reiknað er með að í um 90% allra þeirra húsa sem nú eru í kaupstaðnum búi að minnsta kosti ein kona á aldrinum 25 ára til 85 ára.

Ekki liggja fyrir tölur um flutninga til Seltjarnarness og brottflutninga þaðan eftir aldri. Þess vegna er útkoman úr jöfnunni sem lýst er hér að ofan notuð til þess að gefa hugmynd um fjölda aðfluttra kvenna.

Á mynd 2.2 er horft á fastann í jöfnunni úr lið 1 hér að ofan, sem sýnd var hér að framan. Eins og fram kom er slík jafna metin fyrir öll aldursár. Sjá má að fastinn er neikvæður fyrir konur á þrítugsaldri. Það liggur beinast við að túlka þannig að fleiri konur á þeim aldri flytji úr bænum en þangað. Þetta snýst við um þrítugt og fram á miðjan fimmtugsaldur virðast konur sem flytja í kaupstaðinn vera fleiri en þær sem flytjast á brott. Eftir það virðast fleiri yfirleitt flytjast á brott. Á myndinni hefur dánarlíkum verið bætt við stuðulinn, til þess að komast nær hreinum búferlaflutningum. Af henni að dæma má gera ráð fyrir að flestir þeirra sem flytjast til kaupstaðarins séu á aldrinum 30 til 45 ára.



Mynd 2.2 Fastinn í jöfnu, sem lýst er í lið 1 bls. 5, eftir aldri kvenna.

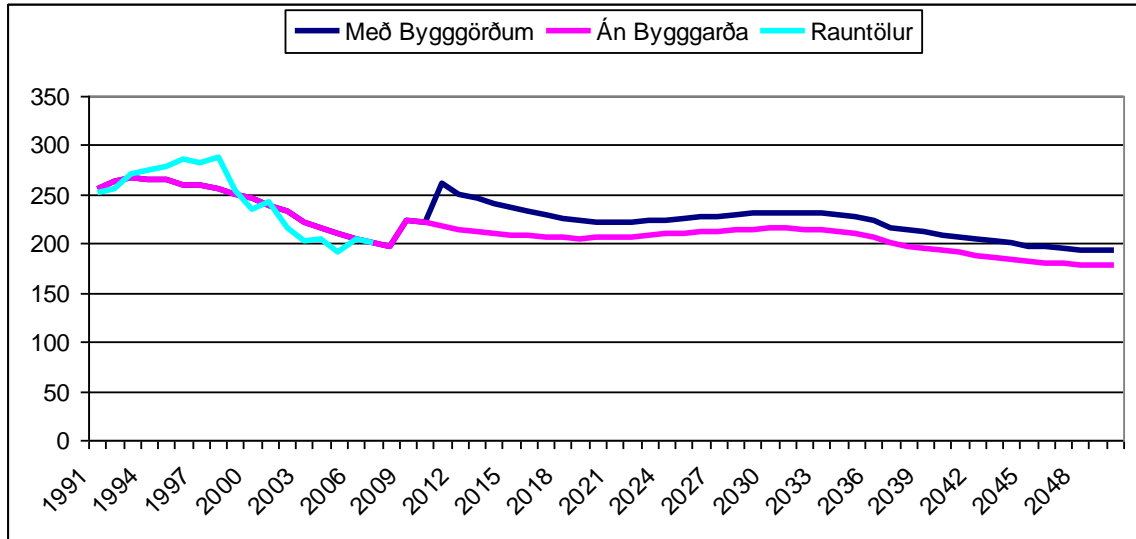
3. Jafnan sem lýst er í lið 1 og spá um flutninga í bæinn er notað til að spá fjölda kvenna á Seltjarnarnesi nokkra áratugi fram í tímann. Síðan er horft á tölur um barneignir kvenna hér á landi eftir aldri á nýliðnum árum. Kannað er hvað tengja má mörg börn á leikskólaaldri við hverja konu á hverju aldursbili. Hér eru tveggja til fimm ára börn talin vera á leikskólaaldri. Lykilatriði í þessari spá er að hver kona eignist álíka mörg börn og verið hefur undanfarin ár. Einnig er áætlað hvað tengja má mörg börn á grunnskólaaldri (6 til 15 ára) við hverja konu á hverju aldursbili.

2.2 Spá um fjölda barna

Sú aðferð, sem hér hefur verið lýst, er síðan notuð til að spá fyrir um fjölda barna á leikskóla- og grunnskólaaldri. Á mynd 2.3 er bæði sýnd raunveruleg þróun barnafjölda á Seltjarnarnesi á árunum 1991-2007 og spá um fjölda barna bæði það tímabil og á árunum 2008-2050. Tvenns konar spár eru gerðar; með og án Bygggarða.

Þegar mynd 2.3 er skoðuð er ýmislegt sem hafa verður í huga. Nú eru um 1.570 íbúðir á Seltjarnarnesi. Nokkrar íbúðir til viðbótar eru í smíðum. Gert er ráð fyrir að 22 íbúðir á Skerjabraut bætist við á þessu ári, og 15 íbúðir bætist við fram til ársins 2010. Þá er líklegt að

80 íbúðir á Hrólfsskálalandi verði tilbúnar árið 2010. Þá er ráðgert að smíða 130 íbúðir í Bygggördum, sem gætu verið tilbúnar 2011, en óljóst er hvort þær verða gerðar.¹



Mynd 2.3 Spá um fjölda barna á aldrinum 2 til 5 ára á Seltjarnarnesi.

Sem fyrr segir eru börn á aldrinum tveggja til fimm ára hér talin vera á leikskólaaldri. Það er mjög nærri þeim fjölda sem undanfarin ár hafa sótt leikskóla í kaupstaðnum. Um og yfir 90% barna á aldrinum 2 til 5 ára hafa sótt leikskóla, en fjöldi barna á 2. ári hefur verið sveiflukenndur. Hlutfall barna á öðru ári sem sótt hefur leikskóla hér á landi var á bilinu 15-30% árin 2004 til 2006, samkvæmt tölum Hagstofunnar. Árið 2007 voru að meðaltali 194 í leikskólunum tveim sem eru á Seltjarnarnesi og 1. desember það ár voru 200 börn á aldrinum 2 til 5 ára í bænum.² Ef ekki er stefnt að því að taka við fleiri börnum en verið hefur gefur fjöldi barna á aldrinum 2 til 5 ára ágæta hugmynd um þörf fyrir leikskólarými í kaupstaðnum.

Eins og sést á 2.3. mynd spáir líkanið ágætlega fyrir um fjölda barna á aldrinum 2 til 5 ára á undanförunum árum. Spáin er í tvennu lagi. Annars vegar eru íbúðirnar 130 í Bygggördum taldar með og í hinni spánni er ekki gert ráð fyrir að neitt verði úr smíði þeirra. Samkvæmt

¹ Lúðvík Hjalti Jónsson, framkvæmdastjóri fjárhags- og stjórnsýslusviðs á Seltjarnarnesi, samtal, apríl 2008.

² Hrafnhildur Sigurðardóttir leikskólafulltrúi, tölvupóstur, apríl 2008, heimasíða Hagstofunnar, www.hagstofa.is.

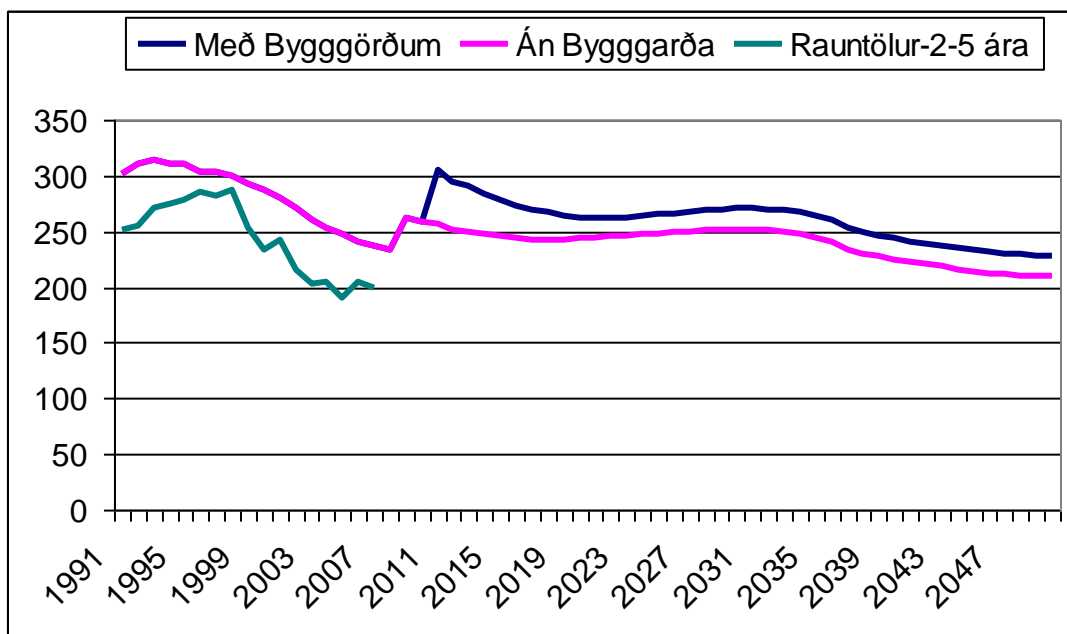
báðum spánum er ólíklegt að fjöldi barna á leikskólaaldri fari fram úr því sem var í lok 20. aldar. Ef ekki verður byggt í Bygggörðum má gera ráð fyrir að börnum á aldrinum 2-5 ára fjölgi úr 200 í 220 árin 2009-2010 og að fjöldinn haldist yfir 200 í rúma tvo áratugi (sjá einnig Töflu 2.1 hér á eftir). Ef Bygggarðar bætast við fjölgar börnunum í 260 árið 2011, en fækkar niður fyrir 230 á 5-6 árum. Fjöldinn breytist síðan tiltölulega lítið í mörg ár eftir það.

Tafla 2.1 Spá um fjöldi barna á leikskólaaldri á Seltjarnarnesi árin 2008-2050.

	Með Bygggörðum	Án Bygggarða
2008	197	197
2009	224	224
2010	221	221
2011	261	218
2012	250	214
2013	247	212
2014	240	210
2015	236	209
2020	222	206
2025	225	211
2030	231	215
2035	227	210
2040	209	192
2045	198	182
2050	192	177

2.3 Nóg leikskólarými frá 9 mánaða aldri

Eftir að lög voru sett um 9 mánaða fæðingarorlof hefur því verið velt upp hvaða áhrif það hefði ef sveitarfélög sæju íbúum fyrir leikskólaplássum fyrir börn allt frá því að fæðingarorlofi lýkur. Ljóst er að við slíkar breytingu myndi leikskólaplássum fjölga. Í þeim útreikningum sem hér fara á eftir er gert ráð fyrir að 90% þeirra sem eru á aldrinum 9 mánaða til 5 ára aldurs sæki leikskóla. Ef ekki er gert ráð fyrir byggð í Bygggörðum þarf fyrst rúmlega 250 leikskólapláss og síðan nálægt 250 plássum í tvo áratugi eða svo. Síðan fækkar þeim börnum sem þurfa leikskólapláss, sérstaklega eftir árið 2035 eða hér um bil. Ef Bygggarðar bætast við þarf fyrst um 300 rými, en um langt árabil þarf 260-270 pláss.



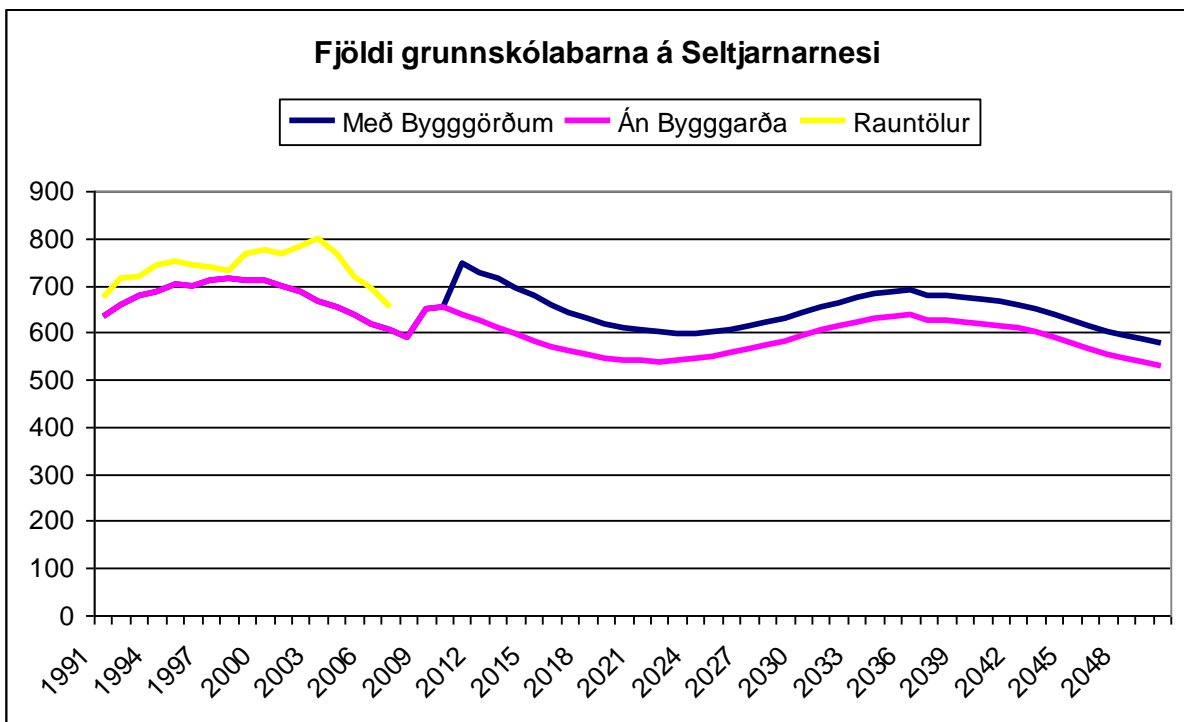
Mynd 2.4 Fjöldi barna á leikskólaaldri ef tekið verður við börnum frá 9 mánaða aldri.

Eins og sjá má af mynd 2.4 skiptir miklu máli í þessu samhengi hvort farið verður út í byggingar við Bygggarða eður ei. Verði af byggingu Bygggarða þarf um 50 fleiri leikskólapláss um langt árabil en ef ekki verður af þeim framkvæmdum.

2.4 Spá um fjölda barna á grunnskólaaldri

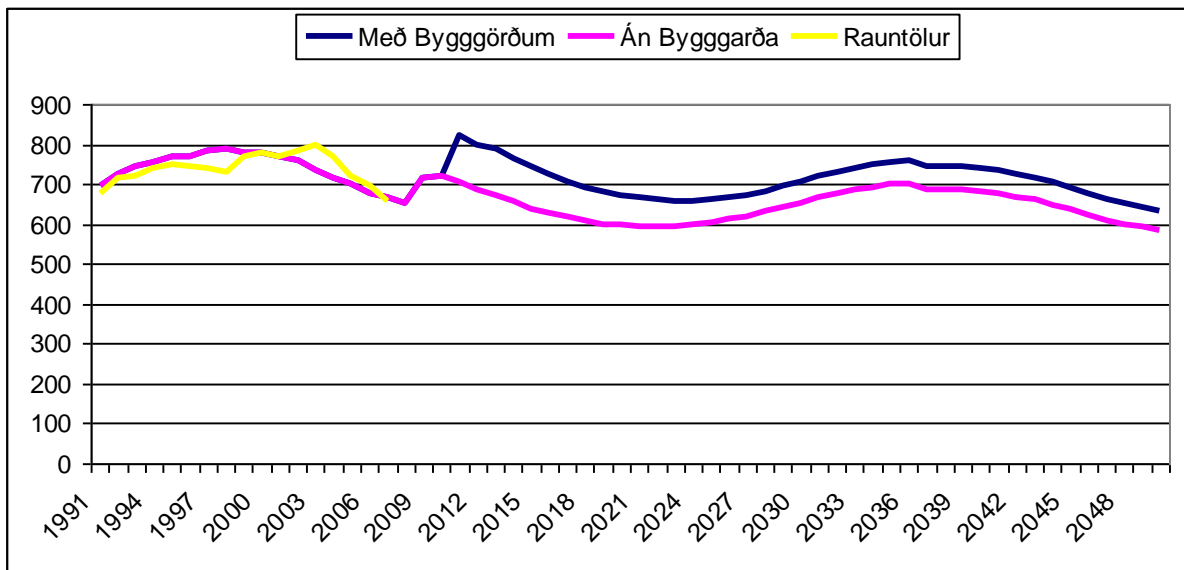
Svipaðri aðferð og hér hefur verið lýst var síðan beitt við að spá fjölda barna á grunnskólaaldri á Seltjarnarnesi.

Nú ber hins vegar svo við að líkanið spáir of fáum börnum þau ár sem liðin eru (sjá mynd 2.5). Vera kann að nokkuð sé um það að barnafólk flytji í kaupstaðinn þegar börn þeirra eru á grunnskólaaldri.



Mynd 2.5 Spá um fjölda barna á grunnskólaaldri.

Til að taka á þeim vanda að líkanið spái of fáum börnum var gerð fráviksspá, þar sem fjöldatölur voru hækkaðar um 10%. Niðurstöður hennar má sjá á mynd 2.6.



Mynd 2.6 Endurskoðuð spá um fjölda barna á grunnskólaaldri.

Spáin er tvískipt eins og áður. Samkvæmt lægri spánni fjölgar grunnskólabörnum á Seltjarnarnesi úr rúmlega 650 í rúm 700 á næstu 2 árum. Þeim fækkar aftur niður í 600 á rúmum áratug og fjölgar síðan aftur í 700. Ef byggt verður í Bygggörðum fer fjöldi grunnskólabarna upp í 800 árið 2011, en það eru álíka mörg börn og voru í skólunum á fyrstu árum aldarinnar.

3. Þörf fyrir leikskólarými og nýting þess

Samkvæmt reglugerð um leikskóla skal brúttórými leikskóla vera 6,5 m² á hvert barn, en þar af skal nettó leik- og kennslurými vera 3,0 m² hið minnsta fyrir hvert barn. Leikskólarnir tveir sem fyrir eru á Seltjarnarnesi eru rétt ríflega 1.300 fermetrar og leikrými rúmir 630 fermetrar.³ Alls geta leikskólarnir því tekið við 200 börnum að öðru óbreyttu sé einungis miðað við fermetrastærð leikskólanna og reglugerðir þar um. Nú er fæðingarorlof 9 mánuðir, en samkvæmt stefnuskrá meirihluta í bæjarstjórn fá börn pláss á leikskóla á því ári sem þau verða 2 ára. Upp á skortir að minnsta kosti nokkra mánuði sem foreldrar verða að brúa á annan hátt. Um þessar mundir eru á annan tug barna á biðlista eftir dagheimilisplássi.⁴ Biðlistinn gefur þó ekki fulla mynd af þörfinni. Bæði getur verið að foreldrar skrái börn sín á lista áður en þau þurfa á leikskólaplássi að halda og hins vegar kunna þeir að draga að sækja um pláss ef þeir telja ekki líkur á að komast að.

Þegar þörf fyrir leikskólarými þarf að líta til nokkurra atriða og ólíkra möguleika:

- Ekki verður byggt í Bygggördum. Áfram verður tekið við álíka mörgum börnum á hverjum aldri og áður. Ef þessi verður raunin er gert ráð fyrir að börnum á aldrinum 2-5 ára gæti fjölgað í 220 í örfá ár, en að þeim fækki síðan frekar hratt niður í um 210. Miðað við að ekki verði byggt í Bygggördum mun vanta um 20 leikskólapláss í fá ár, en 10 pláss í lengri tíma (sjá töflu 3.1 hér á eftir). Hér verður að hafa í huga að spá um barnafjölda kann að vera í hærri kantinum. Undanfarin ár hefur verið nokkrum börnum færri í leikskólum á Seltjarnarnesi en nemur fjölda barna á aldrinum 2 til 5 ára. Spáin er langt frá því að vera örugg. Gert er ráð fyrir að fólk sem flýst í nýjar götur verði á svipuðum aldri og aðrir sem flutt hafa í bæinn undanfarin ár. Þá verða margir í þeim hópi á þeim aldri sem fólk á flest börn. En ef húsnæðið sem bætist við í bænum á næstu árum er mjög dýrt er ólíklegt að það höfði til margs fólks með lítil börn. Þörf fyrir nýtt rými í leikskólum kann því að vera lítil þegar horft er lengra en nokkur ár fram í tímann.

³ Hrafnhildur Sigurðardóttir, leikskólafulltrúi, Seltjarnarnesi, tölvupóstur, apríl 2008.

⁴ Samtal við Hrafnhildi Sigurðardóttur, apríl 2008.

Tafla 3.1 Spá um fjölda 2-5 ára barna umfram 200.

	Með Bygggörðum	Án Bygggarða
2008	0	0
2009	24	24
2010	21	21
2011	61	18
2012	50	14
2013	47	12
2014	40	10
2015	36	9
2020	22	6
2025	25	11
2030	31	15
2035	27	10
2040	9	0
2045	0	0
2050	0	0

- Byggt verður í Bygggörðum en stefna í leikskólamálum verði óbreytt. Nú er gert ráð fyrir að börnum á aldrinum 2 til 5 ára fjölgi í 250 í skamman tíma en að þau verði síðan um nokkurt árabil eitthvað milli 220 og 230. Þá vantar allt að 50-60 plássum í skamman tíma en 20 til 30 um langt árabil (sjá töflu 3.1 hér að ofan). Miðað við þetta þyrfti að fjölga leikskólarýmum um allt að fjórðungi í skamman tíma og um 10-15% til langframa.
- Þá er skoðaður sá möguleiki að stefnu í leikskólamálum verði breytt þannig að tekið verði við börnum frá 9 mánaða aldri. Gert er ráð fyrir að 90% af börnum til fimm ára aldurs verði í leikskóla. Ef ekki er byggt í Bygggörðum þýðir þetta að börn verða á bilinu 240-250 um langt árabil. Ef byggt verður þar fjölgar börnum um sinn í um 300 og þau verða síðan 260-270 í nokkuð langan tíma. Miðað við þessar forsendur vantar 40-100 leikskólarými á Seltjarnarnesi á næstunni (sjá Töflu 3.2 hér á eftir). Rýmum þyrfti að fjölga um 20-50%.

Tafla 3.2 Spá um þörf fyrir leikskólarými á Seltjarnarnesi umfram 200. Tekið verður við öllum börnum frá 9 mánaða aldri.

	Með Bygggörðum	Án Bygggarða
2008	33	33
2009	63	63
2010	59	59
2011	105	56
2012	94	52
2013	90	50
2014	84	48
2015	78	46
2020	63	43
2025	65	48
2030	70	51
2035	64	44
2040	44	25
2045	33	14
2050	28	9

3.1 Grunnskólarými og nýting þess

Samkvæmt reglugerð um lágmarksaðstæður grunnskóla skal miðað við að húsnæði til skólastjórnar, félagsstarfs og kennslu í öðrum greinum en íþróttum sé að jafnaði 10 fermetrar brúttó á nemanda. Jafnframt er kveðið á um lágmarksstærð kennslustofa miðað við tiltekinn fjölda nemenda.⁵ Grunnskólarnir á Seltjarnarnesi eru samtals ríflega 8.500 fermetrar og er það mat yfirvalda að þar komist fyrir 750 nemendur.⁶ Ef ekki verður byggt í Bygggörðum er hér gert ráð fyrir að grunnskólabörn á Seltjarnarnesi verði fyrst um 700 og síðan á bilinu 600 til 700 á komandi áratugum. Það er vel innan við það sem kemst fyrir í grunnskólunum. Ef byggt verður í Bygggörðum er líklegt að grunnskólabörn á Seltjarnarnesi verði fyrst rúmlega 800.

⁵ Reglugerð um lágmarksaðstæður grunnskóla, nr. 519, 1996.

⁶ Óskar Sandholt, framkvæmdastjóri fræðslu- og menningarsviðs, Seltjarnarnesi, samtal, apríl 2008.

Það er 50 nemendum meira en skólarnir taka með góðu móti. Alls er gert ráð fyrir að nemendur verði fleiri en grunnskólinn tekur með góðu móti í fjögur ár eða svo. Fjöldinn fari niður fyrir 700 kringum á seinni hluta 2. áratugarins, en börnum fjölgi síðan nokkuð aftur eftir miðjan þriðja áratug 21. aldar.

3.2 Hvernig á að leysa vanda skólanna?

Ef byggt verður í Bygggörðum vantar um hríð pláss fyrir um 50 börn í grunnskólum Seltjarnarness, en varla skortir rými lengur en 4 ár. Skipting í bekki kann þó að valda vandræðum lengur. Hægt væri að leysa þennan vanda með bráðabirgðahúsnæði (færanlegum kennslustofum) en einnig mætti kanna hvort Reykjavíkurborg gæti tekið þátt í að leysa vandann með því til dæmis að börn fædd í ákveðnum götum á ákveðnu árabili sæktu skóla í borginni. Þá er rétt er að hafa í huga að fyrir nokkrum árum voru um 800 manns í grunnskólunum, 50 fleiri en nú eru talin rúmast þar. Vera kann að menn séu reiðubúnir að slaka á kröfum um pláss í örfá ár.

Ef ekki verður byggt í Bygggörðum og stefna bæjaryfirvalda í leikskólamálum breytist ekki er alveg óvíst að þörf verði fyrir aukið leikskólarými á Seltjarnarnesi nema þá í örfá ár. Vart telst skynsamlegt að ráðast í miklar varanlegar húsbýggingar til þess að leysa slíkan vanda. Því mætti huga að öðrum lausnum, eins og bráðabirgðarými. Þá mætti kanna hvort leikskólar Reykjavíkurborgar eða einkareknir skólar Reykjavíkurmegin á nesinu eru aflögufærir með leikskólapláss. Ef ekki verður byggt í Bygggörðum má gera ráð fyrir að nokkurt umframrými verði á komandi árum í Grunnskólum Seltjarnarness. Velta má upp þeirri spurningu hvort nýta má umframrýmið til þess að leysa úr húsnæðisvanda leikskólanna að hluta. Ef marka má spá um fjölda grunnskólanemenda komast þangað 5-20 leikskólabörn á komandi tíu árum eða svo (hér er miðað við kröfur um brúttófermetra á leikskólabarn og að grunnskólinn taki 750 nemendur). Þetta eru ekki háar tölur og skipting í bekki og kröfur um lágmarksaðstöðu fyrir leikskólarekstur kunna að gera það að verkum að ekki þyki taka því að skoða þann möguleika að hægt verði að koma leikskólabörnum fyrir í húsnæði grunnskólans. Ef spá um fjölda grunnskólanema reynist í hærra lagi kann þetta að horfa öðruvísi við. Í Mosfellsbæ hafa tvær 5 ára deildir leikskóla verið í grunnskólum. Markmiðið er fremur að nýta þekkingu beggja

skólastiga og að auðvelda börnum skrefið frá leikskóla til grunnskóla en að nýta pláss. Starfið hefur gengið vel og nú er ráðgert að reisa skóla fyrir börn á aldrinum eins til níu ára í bænum.⁷

4. Rekstrarform leikskólanna

Eins og áður sagði er það rekstrarform sem notast hefur verið við hjá Seltjarnarnesbæ, þ.e. að bærinn sjálfur eigi og reki leikskóla, algengasta rekstrarform leikskóla hér á landi. Á síðustu árum og áratugum hefur þó fjölgað mjög svonefndum einkareknum leikskólum. Slíkir leikskólur eru af ýmsu tagi. Sumir þeirra eru með hefðbundnu sniði þar sem einkaaðilar taka einfaldlega að sér að sjá um rekstur skólans með sama hætti og tíðkast í opinberu leikskólunum en aðrir einkareknir leikskólur byggja á ákveðinni hugmyndafræði hvað varðar uppeldis- og kennslumál. Má í því sambandi nefna leikskóla kenndum við Waldorf-stefnuna, Hjallastefnuna auk þess sem trúfélög hafa stundum rekið leikskóla, s.s. Ananda Marga. Þá hefur löngum tíðkast að foreldrar taki sig saman um rekstur leikskóla, sérstaklega þegar skortur hefur verið á leikskólaplássi hjá opinberum aðilum.

Sveitarfélög sækjast einkum eftir fjölbreytni í rekstri þegar þau bjóða rekstur leikskóla út meðal einkafyrirtækja. Einnig sparast umstang á fræðsluskrifstofum. Að ýmsu leyti er stjórn einkarekinna leikskóla liprari en þeirra sem bæjarfélögin reka, en peningalegur sparnaður af einkarekstrinum virðist ekki vera mjög mikill (sjá þó hér á eftir).

4.1 Form á samningum bæjarfélaga við einkarekna skóla

Flest sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum hafa gert samninga við einkafyrirtæki um rekstur leikskóla, auk þess sem þau reka eigin skóla. Einna lengst hefur Garðabær gengið, en þar hefur verið gerður þjónustusamningur við einkafyrirtæki um rekstur fjögurra leikskóla, auk þess sem bæjarfélagið rekur fimm skóla. Ýmis konar form er á þessum samningum, en víðast hvar er það í grunnatriðum það sama, þ.e. að sveitarfélög greiða sömu upphæð með börnum í einkareknum leikskólum og þeim sem rekin eru af sveitarfélögunum sjálfum. Oftast er jafnframt sú kvöð á einkareknum skólum að gjöld fyrir vistun megi ekki vera hærri en í skólum bæjarfélaganna. Sums staðar hefur rekstur leikskóla verið boðinn út í lokuðu útboði, en annars staðar eru opin útboð. Í slíkum útboðum þarf að hyggja að ýmsum þáttum. Horfa þarf til þess verðs sem boðið er, hvaða stefnu skólarnir fylgja

⁷ Gunnhildur María Sæmundsdóttir leikskólafulltrúi Mosfellsbæ, samtal, maí 2008.

og þá hvort sams konar stefnu er fylgt í öðrum skólum í bænum og hvaða starfsfólk býðst til lykilstarfa. Meðal lágmarkskrafna má nefna fjölda kennara á barn á hverju aldursbili, fermetrafjöldi í húsnæði og aðgang að þjónustu sálfræðinga og annarra sérfræðinga þar sem það á við. Starfsfólk leikskólaskrifstofa sveitarfélaganna lítur eftir rekstri skólanna til þess að ganga úr skugga um að þeir standist þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt lögum og reglugerðum.⁸

Nokkuð algengt er að bæjarfélögin leggi leikskólunum til húsnæði en einungis reksturinn sé einkavæddur. Ýmis háttur er þó hafður á þessu. Sums staðar eiga einkarekin eignarhaldsfélög húsnæðið og sumir leikskólar eiga húsnæðið sjálfir. Þá þekkist að einungis hluti starfs leikskólanna sé á höndum einkaaðila á má í því sambandi nefna að víða hafa leikskólar í eigu sveitarfélaga brugðið á það ráð að semja við einkafyrirtæki um rekstur mötuneyta.

4.2 Einkareknir skólar eru fjölbreyttir

Einkareknir leikskólar eru af ýmsu tagi, en oft virðast þeir vera stofnaðir kringum einhverja hugmynd um barnauppleði. Hjallastefnan er með skóla þar sem strákar og stelpur eru hvert í sínu lagi og lítið er af leikföngum, Skólar ehf. leggja áherslu á heilsusamlega fæðu, hreyfingu og list og Waldorfsskólinn fylgir hugmyndum uppeldisfræðingsins Rudolfs Steiners þar sem lögð er áhersla á nám gegnum leiki og störf. Stundum taka leikskólakennarar sig saman og bjóða í reksturinn eða sitjandi leikskólastjórar. Þeir hafa þá eitthvað sérstakt fram að færa. Til dæmis kunna þeir að taka við mjög ungum krökkum. Forstöðumenn leikskólasviða bæjarfélaganna nefna valfrelsi eða fjölbreytni sem meginástæðu þess að rekstur leikskóla er falinn einkafyrirtækjum.

Það er í sjálfu sér markvert að margir einkareknir leikskólar reyna að skapa sér sérstöðu í starfsemi sinni og því er það oft pólitísk ákvörðun hvaða stefnu skuli fylgt í uppeldis- og kennslufræði þeirra einkareknu leikskóla sem hugsanlega taka við rekstrinum af sveitarfélaginu. Það er mikilvægt fyrir stjórnvöld í hverju sveitarfélagi að gera sér þetta ljóst, því að það er ekki einungis um að ræða hvort peningalegur ávinningur verður af

⁸ Margrét Svavarsdóttir, forstöðumaður fræðslu- og menningarsviðs Garðabæjar, Magnús Baldursson forstöðumaður fræðslusviðs Hafnarfjarðar, samtal, maí 2008, Ingibjörg Hilmarisdóttir leikskólaskrifstofum, Reykjanesbæjar, Árni Þór Hilmarsson fræðsluskrifstofu Kópavogsbæjar, samtöl maí 2008.

einkavæðingunni heldur einnig hvaða og hvers konar starfsemi fara mun fram í leikskólanum sjálfum.

4.3 Hverju munar á stjórnarháttum og kostnaði í einkarekstri og bæjarrekstri?

Verið getur að börn og foreldrar fái aðra þjónustu í einkareknum skólum en bæjarreknum, þótt allir standist lágmarkskröfur. Þetta hefur ekki verið kannað sérstaklega, svo að kunnugt sé, en benda má á að víðast hvar eru bæði einkareknir leikskólar og bæjarreknir, þannig að fólk getur valið á milli. Þegar rekstur leikskóla er falinn einkafyrirtækjum minnkar umstang stjórnenda bæjarins og tími í nefndarstarfi. Þetta skiptir til dæmis máli í Kópavogi, þar sem húsnæði í stjórnarsýslu er takmarkað og ekki áhugi á að stækka fræðsluskrifstofu bæjarins.⁹ Kostir einkarekstrarins eru ekki síst stuttar boðleiðir. Ekki þarf að leggja ákvarðanir fyrir nefndir og ráð. Fjárveiting í einstaka kostnaðarliði fer ekki eftir kvótum sem einhvern tíma hafa verið ákveðin í bæjarkerfinu (og kunna að vera úreltir), heldur ráðast fjáruútlát af þörfum, eins og þeir sem reka skólanna meta þær. Hægt er að launa góðu starfsfólki sérstaklega og bjóða jafnvel í slíkt fólk, í stað þess að skólarnir séu bundnir af almennum kjarasamningum.¹⁰ Á hinn bóginn er talað um að ávöxtunarkrafa þeirra sem reka einkafyrirtæki sé hærri en hjá einkafyrirtækjum. Stofnkostnaður einkarekinna skóla kunni að vera meiri en bæjarrekinna. Þegar vextir hækki á markaði verði rekstur einkafyrirtækja erfiðari, en ástand á fjármagnsmarkaði snerti bæjarfélögin minna. Í þessu sambandi má benda á að ýmsir sérfræðingar í fjármálafræðum halda því fram að raunkostnaður sé hinn sami hvort sem einkafyrirtæki eða hið opinbera fjárfestir. Ávöxtunarkrafa hins opinbera sé iðulega of lág og hún ætti að fylgja ávöxtunarkröfu á frjálsum markaði.¹¹

⁹ Árni Þór Hilmarsson, fræðsluskrifstofu Kópavogsbæjar, samtal, maí 2008.

¹⁰ Unnur Stefánsdóttir, Skólum ehf., samtal maí 2008 (Unnur starfaði hjá leikskólum Kópavogi um langt árabil).

¹¹ Michael Klein: „The Risk Premium for Evaluating Public Projects“, *Oxford Review of Economic Policy*, 13,4, (vetur 1997), bls. 29-42, R.A. Brealy, I.A. Cooper, M.A. Habib: „Invest appraisal in the public sector“, *Oxford Review of Economic Policy*, 13,4, (vetur 1997), bls. 12-28.

Þegar bæjarfélög selja félögum í einkaeign *húsnæði* skóla losnar fjármagn hjá bæjarfélögunum. Meira kann þó að skipta að rekstur húsnæðisins kemst í hendur fyrirtækja sem sérhæfa sig í slíkum rekstri. Starfsfólk bæjarins þarf ekki að sinna byggingum og viðhaldi, sem kann að vera utan sérsviðs þess. Þá hafa bæjarfélög oft samið við einkafyrirtæki um rekstur mótuneyta. Þetta einfaldar reksturinn frá sjónarhóli bæjarfélagsins, tryggir að fagfólk komi að rekstrinum, auk þess sem kostur gefst stundum á meiri fjölbreytni í mat, en það getur verið mikilvægt fyrir börn sem eru með ofnæmi eða annars konar sérþarfir í mataræði.¹²

Tafla 4.1 Bæjarreknir leikskólar á höfuðborgarsvæðinu 2006.

	Börn, heilsársígildi	Gjöld á heilsársígildi, milljónir kr.
Reykjavíkurborg	5.707	1,1
Kópavogsbær	1.387	1,2
Seltjarnarneskaupstaður	184	1,2
Garðabær	280	1,2
Hafnarfjarðarkaupstaður	1.302	1,1
Sveitarfélagið Álftanes	118	1,4
Mosfellsbær	472	0,9
Höfuðborgarsvæðið	9.450	1,1

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga, eigin útreikningar.

Í Töflu 4.1 eru borin saman útgjöld á hvert heilsársígildi barna í leikskólum sem bæjarfélög reka á höfuðborgarsvæðinu. Á Seltjarnarnesi kostaði árið 2006 um 1,2 milljónir króna að hafa eitt barn á leikskóla í eitt ár, samkvæmt þessum tölum. Ekki munar miklu á útgjöldum bæjanna ef Mosfellsbær og Álftanes eru undanskilin. Rétt er að hafa í huga að dýrara er að vera með ung börn í leikskóla en þau eldri. Ekki munar miklu á aldurssamsetningu frá einu bæjarfélagi til annars, en leikskólabörn á Seltjarnarnesi voru þó heldur eldri að jafnaði en börn í öðrum bæjarfélögum árið 2006. Í litlum bæjarfélögum er hættara við því að skólar séu

¹² Árni Þór Hilmarsson, fræðsluskrifstofu Kópavogs, samtal, maí 2008.

vannýttir en þar sem fleira fólk er. Það á þó ekki við leikskólana á Seltjarnarnesi, en þeir rúma ekki miklu fleiri börn en þar eru nú.

Í mars 2006 bárust Kópavogsbæ tilboð í reksturs leikskólans Kórs, án húsnæðis. Tvö tilboð bárust, hið lægra á 7.600 krónur á svonefnt dvalargildi, en hið hærra á 8.700 á dvalargildi.¹³ Þegar horft hefur verið á algengt hlutfall dvalargilda og barnafjölda virðist lægra tilboðið vera nálægt 900 þúsundum á hvert heilsársígildi barna á ári og hærra tilboðið vera 1 milljón króna og 40 þúsund krónur á hvert heilsársígildi. Við bætist húsnæðiskostnaður, sem er eitthvað rétt innan við 100 þúsund krónur. Í fljótu bragði virðist Kópavogsbær geta sparað nokkur útgjöld á að taka lægra tilboðinu (samanber töflu 4.1 hér að framan). Athuga ber að vísu að tilboðið er frá fyrri hluta árs, en vísitala neysluverðs hækkaði um nálægt 7% árið 2006.

Yfirleitt hefur rekstur einkarekinna leikskóla gengið vel. Kópavogsbær sagði þó fyrir nokkru upp samningi við verktaka sem rak einn leikskóla þar í bæ þremur mánuðum áður en hann rann út. Viðskipti bæjarins við skólann höfðu gengið vel, en fjárhagsstaða verktakans olli áhyggjum. Í samningum var kveðið á um að heimilt væri að segja þeim upp ef fjárhagur verktaka versnaði. Bærinn tók við rekstrinum með sömu kennurum og áður og truflaðist starf skólans ekki.¹⁴

¹³ Sjá fundargerðir leikskólanefndar Kópavogs:

http://eldri.kopavogur.is/meetings_view.asp?id=1145131292&cat_id=1

¹⁴ Árni Þór Hilmarsson, fræðsluskrifstofu Kópavogs, samtal, maí 2008.

5. Tillögur

Þær tillögur sem hér fara á eftir snúa að tveimur atriðum. Annars vegar þörf fyrir leikskólapláss og hins vegar rekstrarformi leikskólamála á Seltjarnarnesi.

Hvað varðar þörf fyrir leikskólapláss á Seltjarnarnesi er rétt að hafa eftirfarandi atriði í huga.

Ef byggt verður í Bygggörðum verður nokkur þörf fyrir aukið leikskólarymi í 2-3 áratugi. Ef ekki verður byggt í Bygggörðum verður einungis um lítils háttar kúf að ræða í eftirspurninni sem síðan mun hverfa. Þörfin verður hins vegar meiri ef ákveðið verður að taka við börnum frá 9 mánaða aldri á leikskóla.

Tillaga okkar er því sú að athugað verði hvort ekki er hægt að ganga til samningaviðræðna við nágrannasveitarfélög um að börn á vissum svæðum/götum í Seltjarnarnesi fái pláss á leikskólum í nágrenninu meðan að verið sé að mæta tímabundinni aukinni eftirspurn. Vafasamt er að til langs tíma litið borgi sig að byggja sérstaklega upp leikskólaaðstöðu fyrir þessa tímabundnu umframeftirspurn. Að öðrum kosti væri hægt að koma upp tímabundinni aðstöðu, s.s. með hreyfanlegum einingum, eins og tíðkast víða við skóla á höfuðborgarsvæðinu.

Hvað varðar rekstrarform leikskólamála á Seltjarnarnesi er ekki síður að mörgu að hyggja. Eins og hér hefur verið bent á er reynsla af einkareknum leikskólum orðin þó nokkur hér á landi. Stjórnvöld í hverju bæjarfélagi verða að gera það upp við sig hvað þau vilja fá út úr einkavæðingu leikskólanna. Almennt virðist einkavæðing leikskóla ekki skila sér í mjög miklum kostnaðarsparnaði fyrir sveitarfélögin sjálf. Á hinn bóginn kann valfrelsi og fjölbreytni að aukast fyrir þá sem nota þjónustuna. Þá getur það skipt máli að áreiti á stjórnkerfi bæjarfélaganna minnkar og stundum kann slík útvistun að veita aðgang að þekkingu og reynslu sem ekki er fyrir hendi í bæjarfélaginu núna. Það er þó ekki svo að leikskólar á vegum hins opinbera geti ekki líka boðið upp á fjölbreytileika í starfi sínu, en til þess að svo megi verða þurfa starfsmenn leikskólanna eða yfirvöld sveitarfélaganna að hafa frumkvæði um slíkt. Þá getur einkavæðing leikskólanna verið með ýmsum hætti. Þannig má hugsa sér að bjóða út einstaka rekstrarliði leikskólanna, s.s. mötuneyti, viðhald, starfsmannamál og svo mætti lengi telja.

Viðauki 1 Aðferðafræði

Metnu jöfnuna sem lýst var í kafla 2.1 má setja fram á eftirfarandi hátt:

$$(1) \quad D\log(\text{fjöldi } X \text{ ára}) = c + b * (\log(\text{fjöldi } X-1 \text{ ára } (-1)) / \log(\text{fjöldi } X \text{ ára } (-1))).$$

Hér táknar $D\log(\text{fjöldi } X \text{ ára})$ ára mismun í lógariþmum á fjölda X ára kvenna á milli ára, c táknar fasta, b hallatölu, $\log(\text{fjöldi } X-1 \text{ ára } (-1))$ táknar lógariþma af fjölda $X-1$ ára kvenna árið á undan og $\log(\text{fjöldi } X \text{ ára } (-1))$ fjölda X ára kvenna árið á undan. Fastinn b og hallatalan c eru metnir með tölfræðilegum aðferðum.

Rúmlega 90 jöfnur voru metnar með venjulegri aðferð minnstu kvaðrata, þar sem breytingu í fjölda fólks á tilteknum aldri er spáð sem falli af fasta og breytingu í fjölda fólks sem var ári yngri árið á undan. Sem dæmi um niðurstöður getur hér að líta tölfræðilega greiningu á mati á fjölda 2 ára barna fyrir 16 ára tímabilið 1992-2007. Metna jafnan er þessi:

$$(2) \quad D\log(\text{fjöldi } 2 \text{ ára}) = c + b * (\log(\text{fjöldi } 1 \text{ ára } (-1)) / \log(\text{fjöldi } 2 \text{ ára } (-1))).$$

Niðurstöður á mati á jöfnu (2) eru sýndar í töflu V.1 hér að neðan.

Tafla V.1 Tölfræðilegt mat á jöfnu (2).

Breyta	Stiki	Staðalfrávik	t-gildi	p-gildi
Fasti (c)	0,0735	0,0366	2,0082	0.0643
Hallatala (b)	0,9085	0,0898	10,1208	0.0000
Skýringarhlutfall (R^2)	0,8798			
Umbreytt skýringarhlutfall (R^2 umbreytt)	0,8712			
Staðalfrávik aðfalls	0,1398			
Summa kvðratfrávika	0,2738			
Log-líkindi	9,8416			
Durbin-Watson tala	2,0139			
Meðalgildi háðrar breytu	-0,0364			
Staðalfr. háðrar breytu	0,3896			
Akaike	-0,9802			
Schwarz	-0,8836			
F-gildi	102,4308			
P(F-gildis)	0			

Í töflu V.2 getur að líta niðurstöður þar sem eingöngu er sýnt mat á fasta og hallatölu, ásamt skýringarhlutfalli fyrir nokkra aldurshópa. Hér á eftir eru sýnishorn með niðurstöðum um nokkra aldurshópa. Líkönin gefa álíka góða mynd, nema hvað erfitt er að spá um fjölda fólks á þrítugsaldri, þegar fólk er að flytja að heiman.

Tafla V.2 Mat á jöfnum fyrir aðra aldurshópa.

Aldur	Fasti	Hallatala	R^2
2 ára	0,07	0,91	0,88
3 ára	0,01	0,08	0,87
4 ára	0,04	0,91	0,87
5 ára	0,03	0,94	0,90
21 árs	-0,05	0,66	0,67
25 ára	-0,01	0,59	0,07
30 ára	0,02	0,94	0,82
35 ára	0,00	1,15	0,97