

Vurdering av muligheten for økt fleksibilitet ved barnehageopptak

Saksbehandler: Jeanette Schou

Saksnr.: 21/01150-1

Behandlingsrekkefølge

Møtedato

Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Formannskapet
Kommunestyret

26.05.2021
02.06.2021

Kommunedirektørens innstilling:

1. For å gi økt fleksibilitet i barnehageopptaket gjennom året skal bemanningen i en barnehage i Ås sentrum og en barnehage i Ås nord økes med en pedagog.
2. Pedagogstillingene skal komme i tillegg til det antall pedagoger barnehagene skal ha etter pedagognormen, ved oppstart av nytt barnehageår (august).
3. Ordningen gjøres gjeldende fra 01.08.22.
4. Nødvendige midler for å dekke stillingene innarbeides i HP 2022-25.
5. Kommunens dekningsgrad på 95% vurderes i forbindelse med ny barnehagebehovsplan 2022.

Ås, 07.05.2021

Trine Christensen
Kommunedirektør

Nils Erik Pedersen
Kommunalsjef

Avgjørelsesmyndighet:

Kommunestyret

Behandlingsrekkefølge:

Hovedutvalg for oppvekst og kultur
Formannskapet
Kommunestyret

Vedlegg:

Aktuelle lovparagrafer

Øvrige relevante dokumenter som ligger i saken:

Saksbehandler sender vedtaket til:

Barnehagemyndighet
Kommunale styrere

Saksutredning:

Sammendrag:

Hovedutvalg for oppvekst og kultur har bedt kommunedirektøren legge frem en sak med vurdering av å øke pedagogtettheten, i den hensikt å sikre fleksibilitet som trengs for å ha løpende opptak av alle barn som ønsker barnehageplass gjennom året.

Retten til barnehageplass følger av barnehageloven [§ 16 Rett til plass i barnehage](#). Kommunen har ansvar for å oppfylle denne retten, samt legge til rette for en samordnet opptaksprosess i henhold til gjeldende vedtekter og retningslinjer. Det gjennomføres ett hovedopptak med søknadsfrist 1. mars og supplerende opptak (løpende opptak) på ledige plasser til de barna som til enhver tid står på ventelisten.

Kommunen er i en svært krevende økonomisk situasjon, og handlingsrom til å øke fleksibilitet utover dagens opptaksprosess er snever. Dersom kommunen skal ha økt fleksibilitet ved løpende opptak mener kommunedirektøren at det bør legges opp til en nøktern løsning med en økning av pedagogtettheten i to av kommunens barnehager. Dette vil kunne øke fleksibiliteten med 6 barn under 3 år eller 12 barn over 3 år.

Fakta i saken:

I HOK-møtet 3.3. ble følgende vedtatt i sak 5/21:

Hovedutvalget for oppvekst og kultur ber kommunedirektøren legge frem en sak med vurdering av å øke pedagogtettheten, i den hensikten å sikre fleksibiliteten vi trenger for å ha løpende opptak av alle barn som ønsker barnehageplass gjennom året. Både kostnadssiden og inntektssiden legges fram, samt at det gjøres vurderinger av organiseringen i et kostnadsperspektiv. Det vurderes også om 95% dekningsgrad fortsatt er tilstrekkelig eller om dekningsbehovet til barnehageplasser øker.

I denne saken gis en vurdering av to alternativer med økt pedagogtetthet som vil gi økt fleksibilitet ved løpende opptak. Ved kommunestyrets behandling av «Plan for barnehageutbygging i Ås kommune 2012-2016» ble det vedtatt en dekningsgrad på 95 %. Dekningsgraden har så langt vært tilstrekkelig. Neste barnehagebehovsplan legges fram høsten 2022, og det anbefales at det i den forbindelse gis en ny vurdering av om 95 % dekningsgrad fortsatt er tilstrekkelig.

Lovverk og barnehagekapasitet

Barnehageopptaket styres av barns rett til barnehageplass, regler rundt opptaksprosess, opptakskriterier, barnehagekapasitet og bemanningsnorm. (For mer utfyllende informasjon om lovverk rundt opptak, se vedlegg).

Kommunens barnehagekapasitet danner en ytre ramme for virksomheten. Antall barnehageplasser i en barnehage bestemmes av barnas alder og barnehagens godkjente netto leke- og oppholdsarealer. Barnehageplasser deles inn i to hovedkategorier; barn under 3 år og barn over 3 år. En plass til barn under 3 år tilsvarer 2 plasser over 3 år når det gjelder krav til antall pedagoger/ansatte. En

Ås kommune

plass for barn under 3 år krever 1/3 mer areal sammenliknet med barn over 3 år. Det blir færre plasser i en barnehage dersom det tas inn flere barn under 3 år, og det blir flere plasser dersom det tas inn barn over 3 år.

Faktiske forhold pr. 15.12.20 i de kommunale barnehagene:

| Barnehage | Årsverk styrer | Årsverk pedagoger | Årsverk fagarbeidere | Godkjent leke- og oppholdsareal | Antall barn under 3 år | Antall barn over 3 år | Beregnet kapasitet * |
|--------------|----------------|-------------------|----------------------|---------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|
| Frydenhaug | 1,00 | 5,00 | 10,4 | 431 | 15 | 40 | 94 |
| Tunveien | 0,60 | 4,00 | 5,6 | 449 | 9 | 38 | 94 |
| Sagalund | 0,40 | 4,00 | 4 | 165 | 12 | 24 | 38 |
| Søråsteigen | 0,71 | 9,00 | 11,5 | 442,7 | 29 | 65 | 94 |
| Rustadskogen | 0,29 | 4,00 | 4 | 170 | 12 | 24 | 38 |
| Solbergtnet | 1,00 | 14,00 | 18 | 1044 | 46 | 92 | 180 |
| Nordby | 1,00 | 6,00 | 11 | 867 | 20 | 38 | 180 |
| Vinterbro | 1,00 | 9,00 | 12 | 427 | 31 | 59 | 94 |

*jmf kapasitetsberegninger i Barnehagebehovsplan 2021-2023

Bakgrunn for dagens organisering

Det har i flere år vært overkapasitet på barnehageplasser i Ås kommune, i og med at den faktiske befolkningsveksten har vært lavere enn anslått i tidligere befolkningsframskrivninger. I tillegg til overkapasitet var pedagogtettheten høyere enn minstekravet, og som da ga kommunen mulighet til å ta inn flere barn. Altså var barnehagedriften organisert slik at det løpende opptaket var mer fleksibelt.

Effektiv drift forutsetter god kapasitetsutnyttelse. For å opprettholde effektiv drift har kommunen valgt å midlertidig stenge noen avdelinger i de kommunale barnehagene. Innsparingskrav i 2019 og 2020 medførte at det ikke lenger var mulig å opprettholde den samme pedagogtettheten.

Organisering for økt fleksibilitet

Framtidig planlagt boligutbygging i Ås og nyere befolkningsframskrivninger tilsier at kommunen må forvente en gradvis økning av barn i alderen 1-5 år. Det er imidlertid usikkert når veksten faktisk kommer siden det vil avhenge av når de planlagte boligprosjektene realiseres og hvem som faktisk flytter inn i boligene.

I de kommunale barnehagene er bemanningen per dags dato tilpasset maks antall barn i henhold til pedagog- og bemanningsnormen. Det er både krav til antall pedagoger pr barn og antall ansatte totalt. Krav til antall ansatte er begrensende faktor for antall barn en nytilsetting gir (se vedlegg). Kravene i normene gir liten fleksibilitet med hensyn til opptak av barn. Dagens organisering er svært kostnadseffektiv, men lite fleksibel med tanke på at kommunen i tiden fremover må være forberedt på å håndtere et økende antall barn med behov for barnehageplass. Kommunedirektøren ser at følgende alternativer med økt pedagogtetthet vil gi økt fleksibilitet ved løpende opptak:

Ås kommune

Alternativ 1:

Øke pedagogtettheten i barnehagene ved å erstatte en fagarbeider- eller assistentstilling med en pedagog.

Flere pedagoger gir barnehagene mulighet til å ta inn flere barn uten rett til plass ved supplerende opptak. Én pedagogstilling mer enn normen vil gi en barnehage mulighet til å øke antall barn med 7 under 3 år og 14 over 3 år. For å ivareta kravet til grunnbemanning vil det i tillegg være behov for å øke med 17 % fagarbeider/assistent stiling pr. barn over 3 år eller 34 % fagarbeider/assistent pr. barn under 3 år.

Alternativ 2:

Øke pedagogtettheten ved å tilføre en ekstra pedagog utover grunnbemanningen i barnehagene.

Dette gir barnehagen et handlingsrom til å øke antall barn med 3 under 3 år og 6 over 3 år. Det vil ikke være behov for å tilføre fagarbeider/assistent.

Vurdering:

Overkapasitet har vært en utfordring de senere årene. Effektiviseringstiltak og tilpassing av barnetall har ført til stengte avdelinger, nedbemanning og en nedjustert pedagognorm som nå ligger på minimumskravet. Dette på bekostning av fleksibilitet i barnehageopptaket.

Vurdering av alternativer for økt fleksibilitet ved barnehageopptaket må sees i sammenheng med barnehagenes bemanning og arealkapasitet. Alternativ 1 og 2 tar begge utgangspunkt i økt pedagog bemanning. Det er mer krevende å tilpasse antall ansatte til pedagognormen enn bemanningsnormen, i takt med løpende endring i etterspørsel av plasser, dersom målet er økt fleksibilitet av opptak gjennom året. Pedagognormen utløser krav om hele stillinger, mens bemanningsnormen kan tilpasses med ulike stillingsprosenten. Det er også enklere å rekruttere fagarbeidere/assistenter. Justering av antall ansatte etter bemanningsnormen, i takt med endringer i behov, gir også mindre økonomiske utslag.

Uansett valg av løsning er det en forutsetning at barnehagen har nok godkjent leke- og oppholdsarealer for å kunne øke antall barn.

Alternativ 1 - vurdering

Alternativ 1 vil gi større fleksibilitet ved opptak enn dagens praksis. Alternativet vil i liten grad gå med ledige plasser og kan justere antall fagarbeidere/assistenter etter behov gjennom barnehageåret. Dette alternativet vil utfordre kommunens arbeid med heltidskultur da økning pr. barn utløser prosentvise fagarbeider/assistent stillinger. Lønnsressurser per barn vil bli høyere som konsekvens av høyere pedagognorm.

Alternativ 2 - vurdering

Alternativ 2 vil gi større fleksibilitet ved opptak enn dagens praksis, men kan føre til at barnehagene går med ledige plasser. Ledige plasser er lite kostnadseffektivt og vil føre til høyere driftsutgifter for barnehagene. For å utnytte eventuell ledig pedagogisk ressurs, kan det vurderes om ekstra pedagog kan brukes til arbeid

Ås kommune

med barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp eller tilretteleggingstiltak, eventuelt til vikar ved fravær.

Helhetlig vurdering

Dersom kommunen skal ha økt fleksibilitet ved løpende opptak mener kommunedirektøren at det bør legges opp til en nøktern løsning ved at det tilføres en ekstra pedagog i én barnehage i Ås sentrum og én i Ås nord. Pedagogstillingen er da i tillegg til kravet om pedagogisk bemanning ved oppstart av barnehageåret (august) og erstatter ikke en fagarbeider/assistentstilling. Dette vil gi et handlingsrom til å ta inn 6 barn under 3 år og 12 barn over 3 år i et løpende opptak utenom hoved- og suppleringsopptaket.

Økonomiske konsekvenser:

Lønnsressurser er de største kostnadsdriverne i barnehage. Pedagog- og bemanningstetthet styrer driftsutgifter per barn. Sammensetning av barnegrupper og løpende opptak gjennom året styrer ressursbehovet.

Det tas utgangspunkt i snittlønn inkl. sosiale kostnader for:

- Pedagog kr 750 000,-
- fagarbeider/assistent kr 540 000,-

Gjennomsnittlig foreldrebetaling gir årlig 22 000 kr i inntekt pr. barn.

De totale kostnadene er vanskelig å estimere da det avhenger av antall barn som ønsker barnehageplass i supplerende (løpende) opptak. I tillegg er andelen og variasjonen mellom små og store barn i barnehagene en utslagsgivende faktor. Småbarnsplasser (1-2 år) er mer ressurskrevende enn storbarnsplasser (3-5 år). Omgjøring av antall barn til antall plasser, gjøres ved at én heltidsplass for små barn gjøres om til to store heltidsplasser.

Alternativ 1 – økonomiske konsekvenser

Øke pedagogtettheten ved å erstatte en fagarbeider/assistent med en pedagog

- Helårseffekt økte lønnskostnader: 750 000 kr – 540 000 kr = 210 000
- I tillegg vil det komme økte variable lønnsutgifter avhengig av antall barn som blir tilbudt barnehageplass tilsvarende:
 - per barn over 3 år som utløser 17 % fagarbeider/assistent og gir helårseffekt på 92 000 kr i økte lønnskostnader
 - per barn under 3 år som utløser 34 % fagarbeider/assistent og gir helårseffekt på 183 000 kr i økte lønnskostnader

Netto endring i ressursbehov fremkommer ved en fast sum på 210 000 + en variabel sum på 92 000 / 183 000, minus 22 000 i snittinntekt pr barn.

Tabellen under viser et eksempel på utregninger på faste utgifter i blått og variable utgifter i grønt. I eksempelet er det tatt utgangspunkt i maksimal utnyttelse der en pedagog er erstattet med en fagarbeider/assistent. Totalt for alle kommunale barnehager i Ås tilsvarer dette et økt handlingsrom på 84 barn over 3 år eller 42 barn under 3 år.

Ås kommune

| Barnehage | Fast økning av lønnsmidler | Økte lønns utgifter ved full utnyttelse av barn over 3 år Totalt 14 barn pr. barnehage | Økte inntekter ved full utnyttelse av barn over 3 år | Nettokostnad Av variabel av barn over 3 år | Økte lønns utgifter ved full utnyttelse av barn under 3 år Totalt 7 barn pr. barnehage | Økte inntekter ved full utnyttelse av barn under 3 år | Nettokostnad Av variabel av barn under 3 år |
|--------------|----------------------------|---|--|--|---|---|---|
| Frydenhaug | 210 000 | 1 288 000 | 308 000 | 980 000 | 1 281 000 | 154 000 | 1 127 000 |
| Tunveien | 210 000 | 1 288 000 | 308 000 | 980 000 | 1 281 000 | 154 000 | 1 127 000 |
| Søråsteigen | 210 000 | 1 288 000 | 308 000 | 980 000 | 1 281 000 | 154 000 | 1 127 000 |
| Solbergtunet | 210 000 | 1 288 000 | 308 000 | 980 000 | 1 281 000 | 154 000 | 1 127 000 |
| Nordby | 210 000 | 1 288 000 | 308 000 | 980 000 | 1 281 000 | 154 000 | 1 127 000 |
| Vinterbro | 210 000 | 1 288 000 | 308 000 | 980 000 | 1 281 000 | 154 000 | 1 127 000 |
| | | | | | | | |
| Totalt | 1 260 000 | 7 728 000 | 1 848 000 | 5 880 000 | 7 686 000 | 924 000 | 6 762 000 |

Det er lite sannsynlig at det i alle barnehager vil være behov for full kapasitetsutnyttelse av stillingerstatningen.

Alternativ 2 – økonomiske konsekvenser

Øke pedagogtettheten ved å tilføre en ekstra pedagog utover grunnbemanningen i barnehagene

Dette vil innebære en økning av lønnsutgifter på 750 000 kr pr. barnehage. Denne utgiften vil bli redusert med 22 000 kr pr barn man tar inn.

Tabellen under viser et eksempel på utregninger på faste utgifter i blått og variable utgifter i grønt. I eksempelet er det tatt utgangspunkt i maksimal utnyttelse av ekstra pedagog. Totalt for alle kommunale barnehager i Ås tilsvarer dette et økt handlingsrom på 36 barn over 3 år eller 18 barn under 3 år.

| Barnehage | Fast økning av lønnsmidler | Økte inntekter ved full utnyttelse av barn over 3 år Totalt 6 barn pr. barnehage | Økte inntekter ved full utnyttelse av barn under 3 år Totalt 3 barn pr. barnehage |
|--------------|----------------------------|---|--|
| Frydenhaug | 750 000 | 132 000 | 66 000 |
| Tunveien | 750 000 | 132 000 | 66 000 |
| Søråsteigen | 750 000 | 132 000 | 66 000 |
| Solbergtunet | 750 000 | 132 000 | 66 000 |
| Nordby | 750 000 | 132 000 | 66 000 |
| Vinterbro | 750 000 | 132 000 | 66 000 |
| | | 132 000 | 66 000 |
| totalt | 4 500 000 | 792 000 | 396 000 |

Ås kommune

Alternativ 2 vil medføre at barnehagene vil gå med ledig kapasitet i deler av året.

Å gå med ledig kapasitet gjennom en høyere voksetetthet vil ha påvirkning på det totale kostnadsbilde på barnehageområdet. Dette vil øke kommunens ressursbruk som barnehageeier, også opp mot tilskudd til de private barnehagene da kostnadene per kommunal plass vil øke. Alternativet vil gi barnehagene økt handlingsrom ved fravær og til å kunne jobbe tidligere inn dersom barnehagen har barn som trenger ekstra oppfølging.

Konklusjon med begrunnelse:

Høyere pedagogtetthet vil gi den enkelte barnehage større handlingsrom ved opptak av flere barn, men vil føre til en mindre kostnadseffektiv drift. I lys av kommunens økonomiske situasjon vil det være lite kostnadseffektivt å øke fleksibilitet i alle kommunale barnehager i Ås. Samtidig ser kommunedirektøren det som viktig å være proaktiv til planleggingen av en økning i etterspørsel av barnehageplasser.

For å øke handlingsrommet i supplerende opptak og samtidig holde kostnadene nede, anbefaler kommunedirektøren en nøktern løsning ved at pedagogtettheten økes i én barnehage i Ås sentrum og én barnehage i Ås nord med en pedagog hver. Dette vil øke fleksibiliteten med totalt 6 barn under 3 år og 12 barn over 3 år i de kommunale barnehagene til det løpende opptaket.

Kan vedtaket påklages?

Nei

Ikrafttredelse av vedtaket:

Umiddelbart, med oppstart av ordningen 01.08.2022