

Allt färre barn – allt mer anpassning

Om volymer, kostnader och förutsättningar för kvalitet i förskolan

2025

Förord

Syftet med denna rapport och de nyckeltal den baseras på är att ge underlag till diskussioner och utveckling, att bidra med faktaunderlag till de prioriteringar och beslut som behöver tas lokalt. I rapporten fokuserar vi på förskolan. Ett område där det pågår ett omfattande anpassningsarbete till det faktum att det föds allt färre barn – och att det förväntas fortsätta vara små barnkullar i flera år till. Vi har undersökt den demografiska utvecklingen, volym- och kostnadsutvecklingen samt hur detta påverkar förutsättningar för kvalitet i förskolan. I första hand har vi fokuserat på utvecklingen över tid för riket. Vi gör också jämförelser mellan kommungrupper av olika slag. I slutet av rapporten lyfter vi fram några kommunexempel som beskriver framgångsrikt anpassningsarbete inom förskoleverksamheten. Rapporten vänder sig till politiker och övergripande ledningsnivå i kommunerna samt till departement och myndigheter som följer kommunsektorn och dess effektivitet i allmänhet och förskolan i synnerhet. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till fortsatt utveckling inom förskoleområdet.

Stockholm i oktober 2025

Maria Price

Kanslichef

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA)

Sammanfattning

Sveriges förskolor står mitt i en historisk demografisk utmaning. Under flera år har vi sett kraftigt minskande barnkullar vilket omedelbart påverkar förskolan och dess förutsättningar.

Fruktsamhetstalet nådde 2024 den lägsta nivån någonsin med 1,43 barn per kvinna. Antalet barn som föds kommer att fortsätta minska i flera år till – och därmed minskar också antalet inskrivna barn i förskolan. I rapporten visar vi att antalet barn inskrivna i kommunal förskola minskade med 34 000 mellan 2018 och 2024 och förväntas minska med ytterligare 45 000 fram till 2030. Mer än halva nedgången av antal barn återstår därmed.

Mindre kommuner har svårare att krympa

Kostnadsanpassningarna har inte hållit jämna steg med volymförändringarna 2019–2024. Antalet inskrivna barn i kommunal förskola minskade med 8,5 procent 2019–2024 medan kostnaderna för den kommunala förskolan minskade med 5,1 procent (2019-års prisnivå) under perioden. Endast en fjärdedel av kommunerna har anpassat kostnaderna i motsvarande omfattning som volymerna. Särskilt utsatta är kommuner under 15 000 invånare, där 76 procent har kostnadsnivåer över det förväntade. Dessa kommuner är glesare befolkade, vilket kan påverka möjligheten att exempelvis minska antal förskoleenheter.

Personalsammansättningen förändras

Såväl antal förskollärare som antal barnskötare minskar – men antalet barnskötare minskar snabbare och förskollärartätheten per barn ökar.

Framgångsrecept från fyra kommuner

Kalix, Kumla, Söderköping och Strömsund upptäckte barnminskningen tidigt och började anpassa aktivt. Deras framgångsfaktorer inkluderar: noggranna analyser som grund för beslut, snabb kommunikation med alla parter, fokus på kvalitetsvinster snarare än bara nedskärningar, och starkt ledarskap som håller i förändringsarbetet.

Viktig fas framför oss

En särskild utmaning blir att hålla i anpassningsarbetet under valåret 2026 och efterföljande år – att inte slå sig till ro med inledande anpassningar. Ledare på såväl politisk som tjänstepersonsnivå behöver stå stadigt, analysera nuläget kontinuerligt och ta de beslut som krävs för det fortsatta anpassningsarbetet. Det gäller även att planera för att barnen blir äldre – redan nu har antalet barn i grundskoleålder börjat minska.

Innehåll

Allt färre barn – allt mer anpassning.....	1
Förord	2
Sammanfattning	3
Innehåll	4
Demografi	5
Förändrade attityder – möjlig orsak till färre födda.....	5
Lägsta nivån någonsin för det summerade fruktsamhetstalet	6
Håll i anpassningsarbetet – halva volymnedgången återstår.....	7
Kostnader	8
Kostnadsutveckling i fasta priser.....	8
Nettokostnadsavvikelse	11
Förutsättningar för kvalitet	12
Fler förskollärare betyder inte nödvändigtvis högre kostnader.....	15
Kommunexempel	16
Vad gör kommunen när antalet barn minskar?	16
Söderköpings kommun.....	16
Strömsunds kommun	17
Kumla kommun	18
Kalix kommun.....	19
Slutord	20

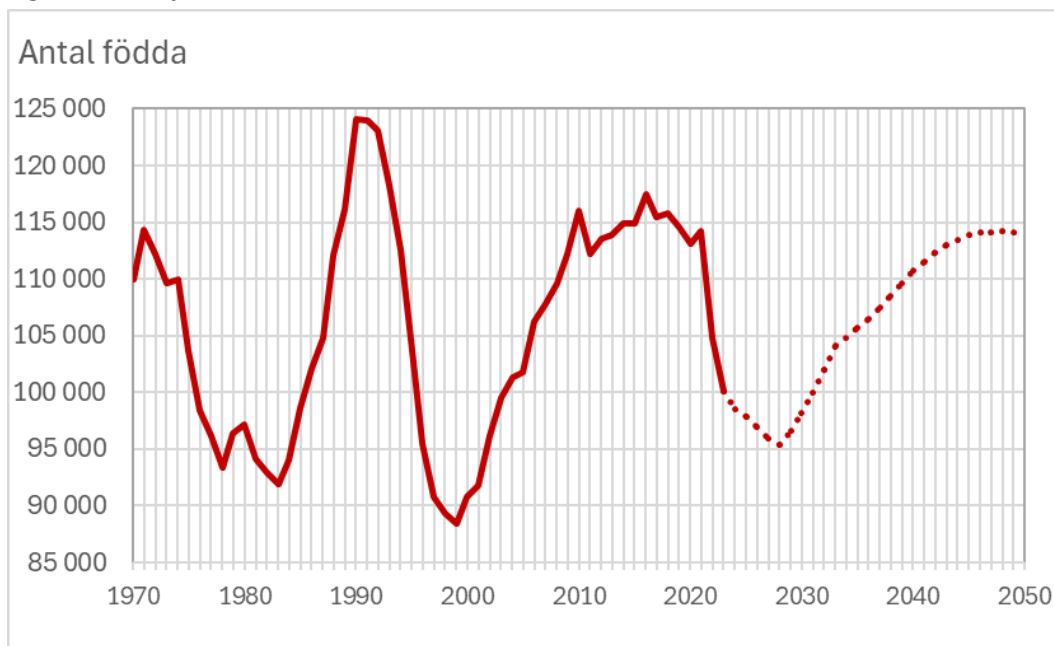
Samtliga diagram i den här rapporten är baserade på data från Kolada, SKRs prisindex och SCBs befolkningsframskrivningar.

Demografi

Förändrade attityder – möjlig orsak till färre födda

Antalet födda i Sverige varierar över tid och går att förutse något så när utifrån antal i barnafödande åldrar och fruktsamhetstal. Många födda andra halvan av 1960-talet bidrog till många födda i början av 1990-talet som i sin tur bidrog till många födda under 2010-talet. Få födda runt millennieskiftet innebär i sin tur få födda runt 2030 men denna gång kom minskningen tidigare än beräknat, redan i början av 2020-talet.

Figur 1. Antal födda i riket, 1970–2050



Den nedgången kan inte kopplas till antal i barnafödande ålder. Vad beror då minskningen på under första delen av 2020-talet? RKA frågade demograf Lena Lundkvist på SCB om orsaker till färre födda.

– Ingen vet riktigt säkert vad nedgången de senaste åren beror på, säger Lena. Användandet av sociala medier skulle kunna påverka viljan att få barn och förändrade attityder i samhället skulle kunna göra det alltmer accepterat att välja att inte få barn. Men det är inget vi har belägg för i forskning, utan mer hypoteser, menar Lena.

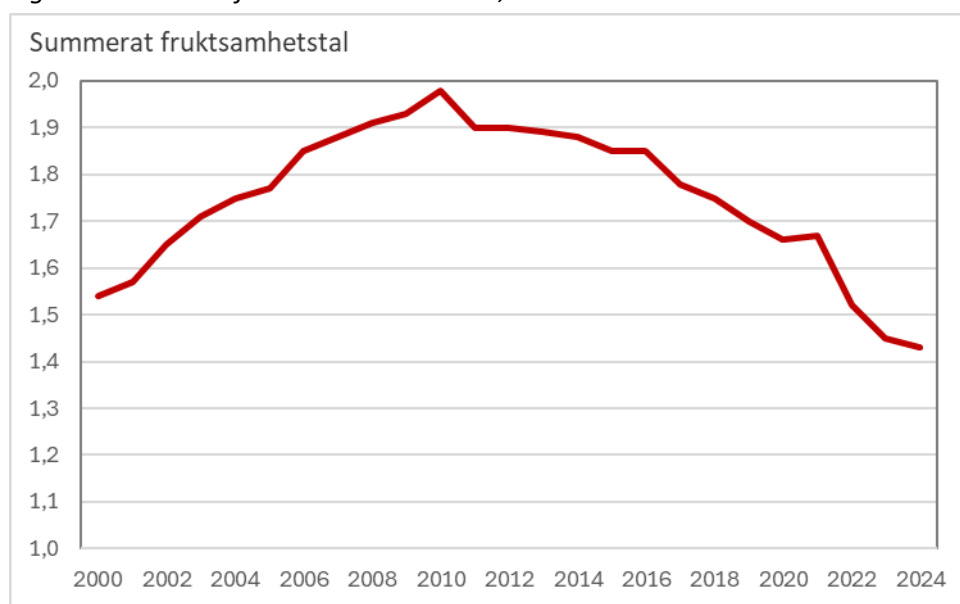
Man bör komma ihåg att nedgången i det summerade fruktsamhetstalet har pågått sedan 2010 i Sverige och vi kan inte peka på faktorer som osäkerhet i omvärlden eller kärvt konjunkturläge som allmän förklaring till lägre fruktsamhetstal, det handlar om något annat, fortsätter Lena.

Att nedgången av antal födda håller i sig närmaste åren förstärks av att de få födda kring millennieskiftet närmar sig mer vanligt förekommande barnafödande ålder och att de stora kullarna från början av 1990-talet mer och mer lämnar barnafödande ålder.

Lägsta nivån någonsin för det summerade fruktsamhetstalet

Det summerade fruktsamhetstalet visar hur många barn som en kvinna i genomsnitt skulle föda under sin fruktsamma period utifrån fruktsamheten vid måttidpunkten. Sverige har de senaste decennierna haft ett högt fruktsamhetstal jämfört med många andra europeiska länder med en nivå på 1,7–1,9 barn per kvinna under en stor del av 2000-talet. Men nivån har minskat alltsedan 2010 och hittills under 2020-talet har nivån minskat markant. År 2024 är fruktsamhetstalet bara 1,43 barn per kvinna vilket är den lägsta nivån någonsin i Sverige. En jämförelse mellan europeiska länder visar generella minskningar. De nordiska länderna sticker ut med stora minskningar, där Sverige har den tredje största relativa minskningen av fruktsamhetstalet för perioden 2013–2023. En jämförelse mellan kommuner visar generellt att större kommuner har lägre fruktsamhetstal jämfört med mindre kommuner. Geografiskt är fruktsamhetstalet 2024 högst i länen som ingår i Småland och Hallands län och lägst i Västerbottens län, Uppsala län och Gotland.

Figur 2. Summerat fruktsamhetstal i riket, 2000–2024



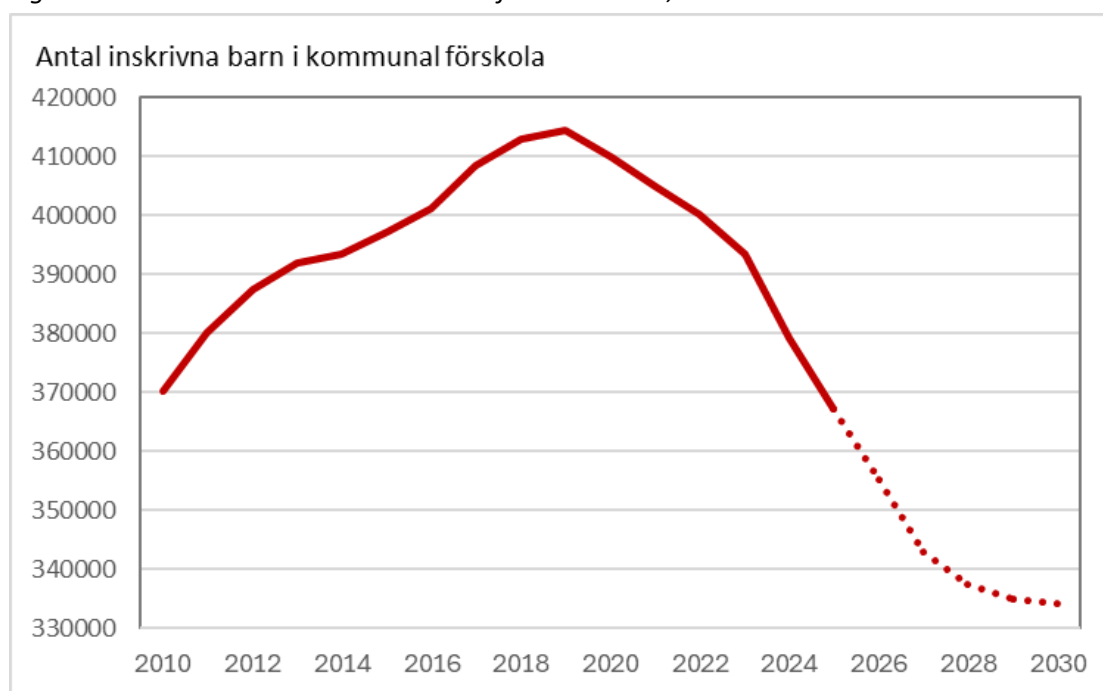
Genomsnittsåldern för första barnet för kvinnor, har successivt ökat under 2000-talet. I början av 2000-talet ökade nivån från 28 till 29 år, en nivå som var konstant fram till 2018. Därefter har det skett en ny ökning och nivån 2024 var 30,6 år. Genomsnittsåldern är generellt hög i storstadsområden, framförallt Stockholmskommunerna, och låg i mindre kommuner. De senaste åren utmärker sig även Jämtland med en hög genomsnittsålder. – Konsekvenser av ökad genomsnittsålder för förstföderskor är bl.a. att kvinnor inte ”hinner med” att föda så många barn, säger Lena Lundkvist på SCB. Det har blivit mer och

mer ovanligt att föda tre barn. Fortsätter utvecklingen med ökad genomsnittsålder för förstföderskor kommer det också påverka att ”hinna få” två barn och i förlängningen kan det leda till att ett barn per kvinna blir det nya normala, fortsätter Lena.

Håll i anpassningsarbetet – halva volymnedgången återstår

Den oväntat stora minskningen av antalet födda senaste åren innebär utmaningar för kommunerna. I nutid och närtid handlar det om att anpassa förskoleverksamheten kopplat till personal och lokaler och i närtid handlar det även om motsvarande anpassning av grundskola. Kommunerna behöver agera och den verksamhet de har rådighet över är den egna. Därför är vårt fokus i denna rapport, utvecklingen inom den kommunala förskolan.

Figur 3. Antal inskrivna barn i kommunal förskola i riket, 2010–2030



Ovanstående diagram visar att minskningen av antal inskrivna barn i kommunal förskola de senaste åren kommer fortsätta t.o.m. 2030. Beräkning av framtida volymer utgår från SCBs befolkningsframskrivningar, andel barn inskrivna i förskola och andel barn i kommunal förskola. Efter 2030 förväntas en långsam successiv ökning med en topp kring 2050. Minskningen mellan 2018 och 2024 var knappt 34 000 (8 procent) inskrivna barn och minskningen mellan 2024 och 2030 förväntas bli ca 45 000 (12 procent) inskrivna barn i kommunal förskola. För perioden 2018–2030 handlar det om en minskning med knappt 80 000 inskrivna barn, vilket motsvarar en minskning med närmare vart femte barn i den kommunala förskolan. Men det har inte minskat i alla kommuner, i ca 35 kommuner har antalet inskrivna barn ökat de senaste fem åren.

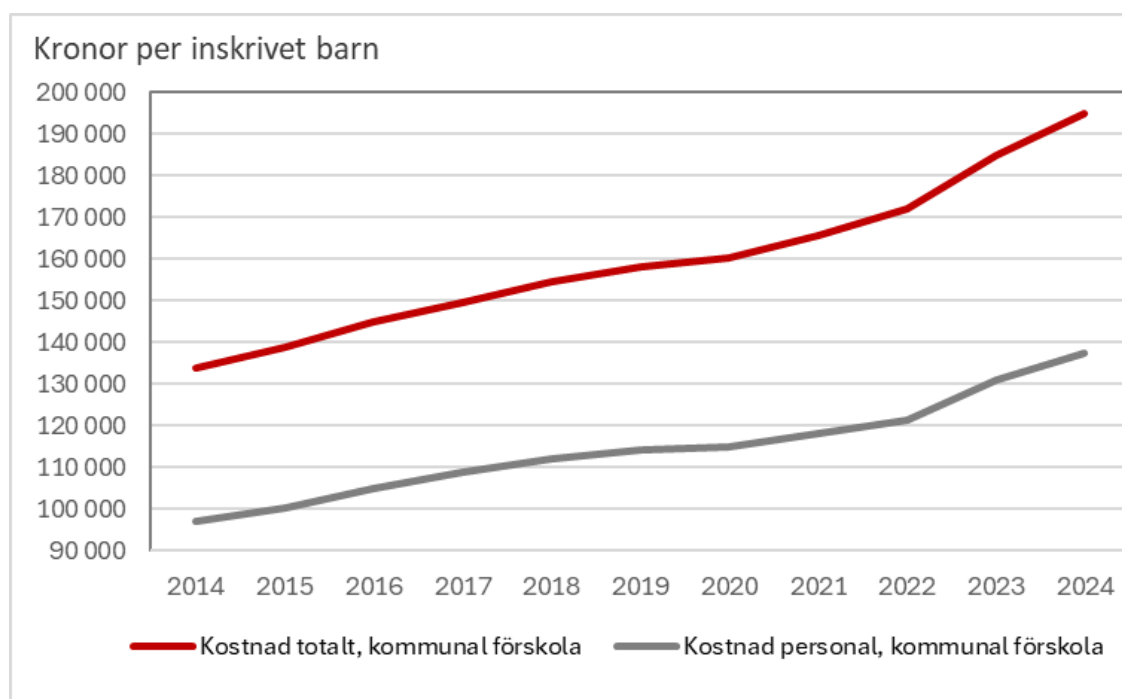
Att antalet barn i förskola generellt har minskat senaste åren och kommer fortsätta minska närmaste åren innebär att en stor del av kommunerna är mitt i processen att

anpassa verksamheten utifrån färre barn. Anpassningar har redan gjorts, framförallt avseende personal och lokaler och anpassningsarbetet behöver fortsätta närmaste åren. En utmaning för kommunerna är att hålla i anpassningsarbetet under valåret 2026 och de närmast följande åren, att inte slå sig till ro med de inledande anpassningar som har gjorts i många kommuner.

Kostnader

Kostnaden för kommunal förskola i kronor per inskrivet barn (löpande priser) har ökat påtagligt de senaste åren. En tidsserie över de senaste tio åren visar dels en svag nedgång under pandemin 2020 och en kraftig ökning 2023 och 2024. Det gäller både kostnaden totalt och personalkostnaden.

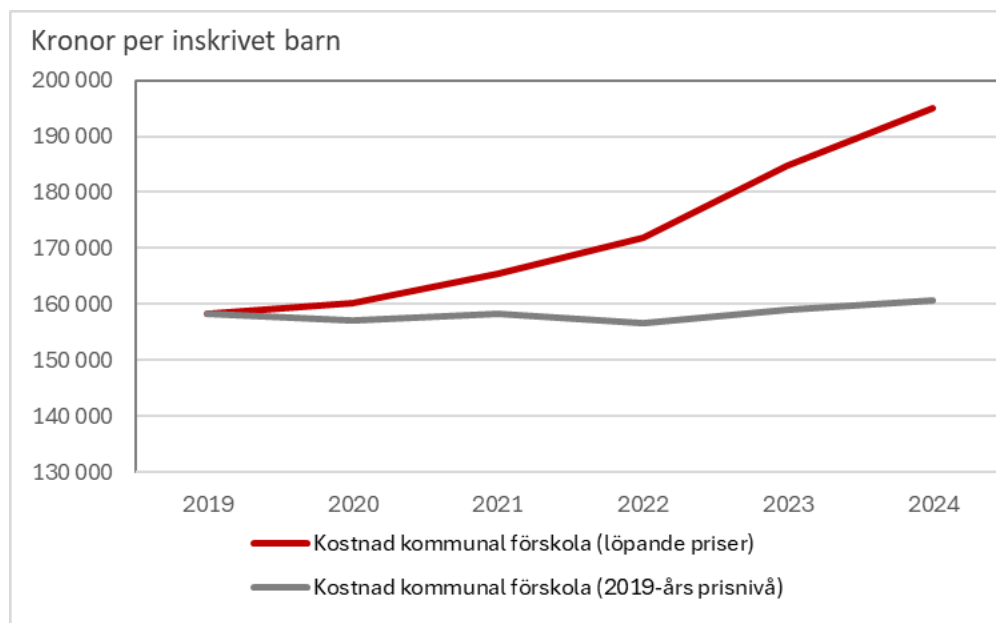
Figur 4. Kostnad kommunal förskola, totalt och personal (löpande pris), kr/inskrivet barn i riket 2014–2024



Kostnadsutveckling i fasta priser

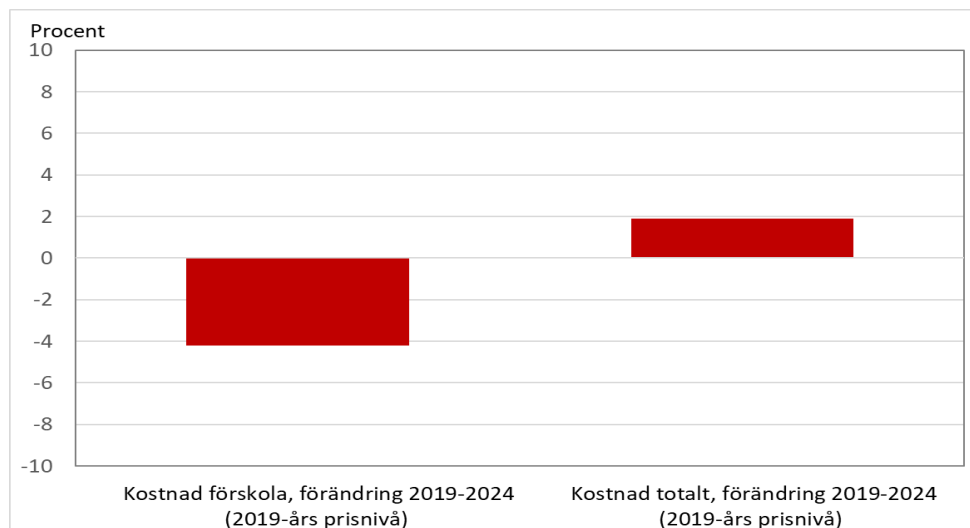
Kostnadsutvecklingen i löpande priser påverkas av faktorer såsom inflation, varför vi också vill undersöka utvecklingen beräknad i fasta priser (utifrån SKRs prisindex kommunal verksamhet, PKV). I det här avsnittet använder vi genomgående 2019 års prisnivå för att beskriva kostnadsutvecklingen. Då har vi ett startår före pandemin och innan nedgången av antal barn började. När vi jämför kostnadsutvecklingen i löpande priser med den i 2019 års fasta prisnivå ser vi att den kraftiga ökningen av kostnader för förskolan som noterats 2023 och 2024 i löpande priser också är märkbar i 2019 års fastprisberäknade nivå.

Figur 5. Kostnad kommunal förskola (löpande och 2019 års prisnivå)), kr/inskrivet barn i riket 2019–2024



Ovanstående kostnader är beräknade per inskrivet barn, och vi vet att de blir färre. Men hur ser den totala kostnaden ut och hur ser förskolans utveckling ut jämfört med kommunens alla verksamheter? Vi kan notera att den totala kostnaden för kommunernas verksamheter ökade med 1,9 procent mellan 2019 och 2024 i fasta priser medan kostnaderna för förskola minskade med 4,2 procent under samma period.

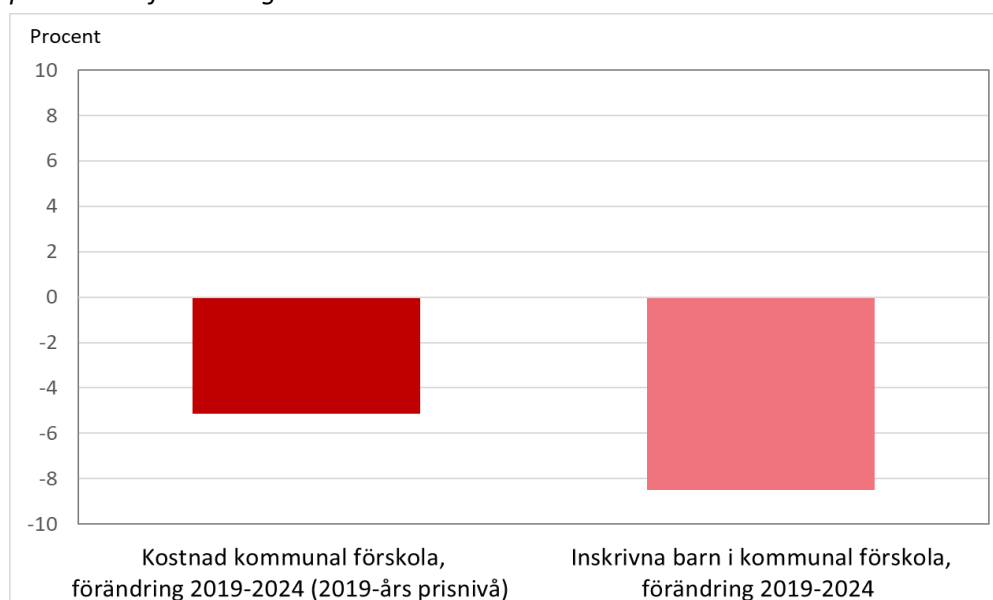
Figur 6. Kostnad förskola och totalt, procentuell förändring (2019 års prisnivå) i riket 2019–2024



Vi kan därmed konstatera att kostnaderna för kommunal förskola till viss del har anpassats till volymminskningar – men inte i samma takt som antalet barn sjunker. Antalet inskrivna barn i kommunal förskola minskade med 8,5 procent 2019–2024 medan kostnaderna för den kommunala

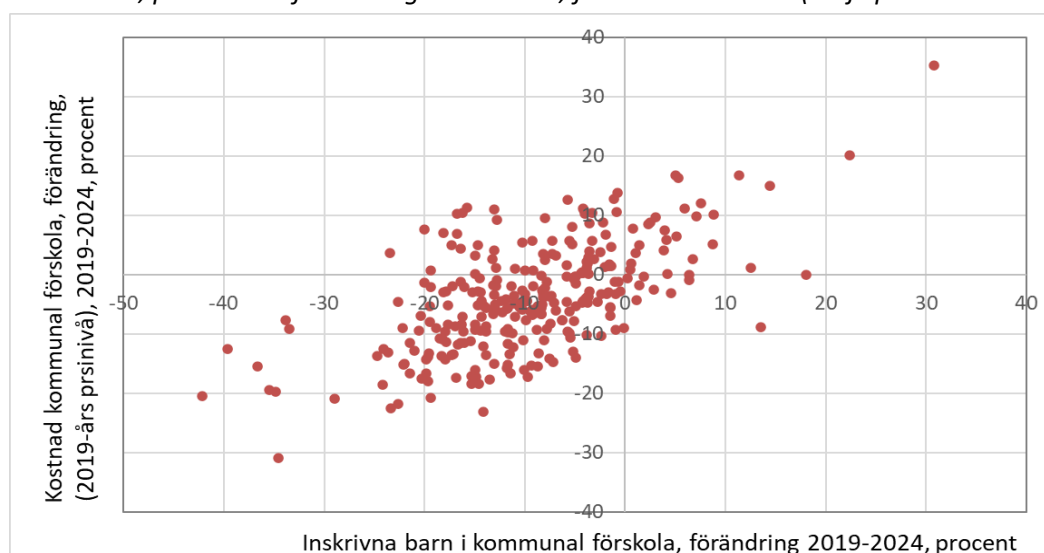
förskolan minskade med 5,1 procent (2019 års prisnivå) under perioden. Det är endast en fjärdedel av kommunerna som minskat sina kostnader i minst samma takt som volymminskningen.

Figur 7. Kostnad kommunal förskola (2019 års prisnivå) och inskrivna barn i kommunal förskola, procentuell förändring i riket 2019–2024



Det är skillnader i anpassningstakt mellan kommuner som syns i efterföljande diagram. Exempelvis har de kommuner som finns i det övre vänstra hörnet i diagrammet en minskning av antal inskrivna barn, men en ökning av kostnaderna (i fasta priser).

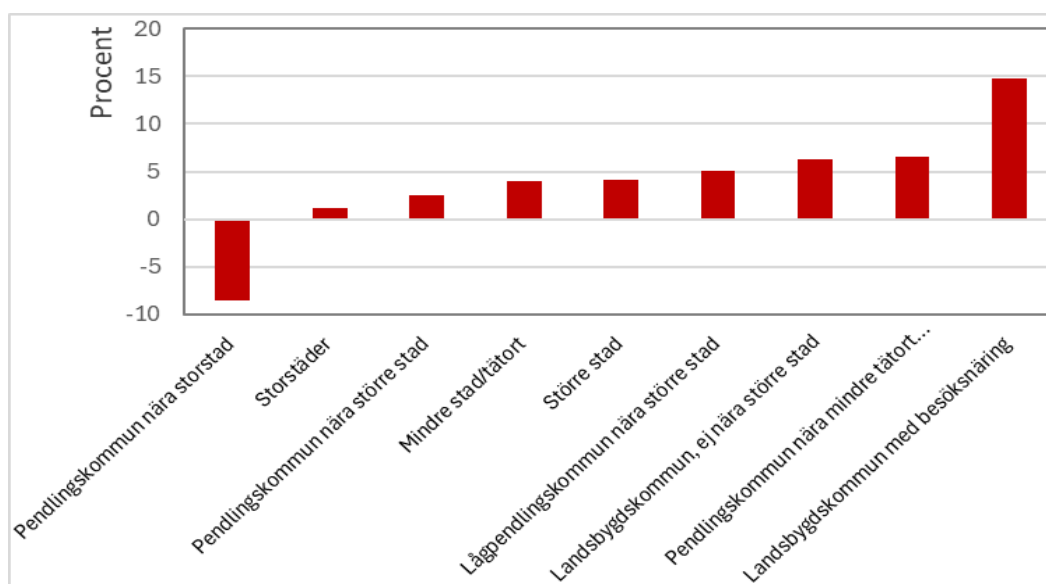
Figur 8. Kostnad kommunal förskola (2019 års prisnivå) och inskrivna barn i kommunal förskola, kommuner, procentuell förändring 2019–2024, för alla kommuner (varje punkt är en kommun)



Nettokostnadsavvikelse

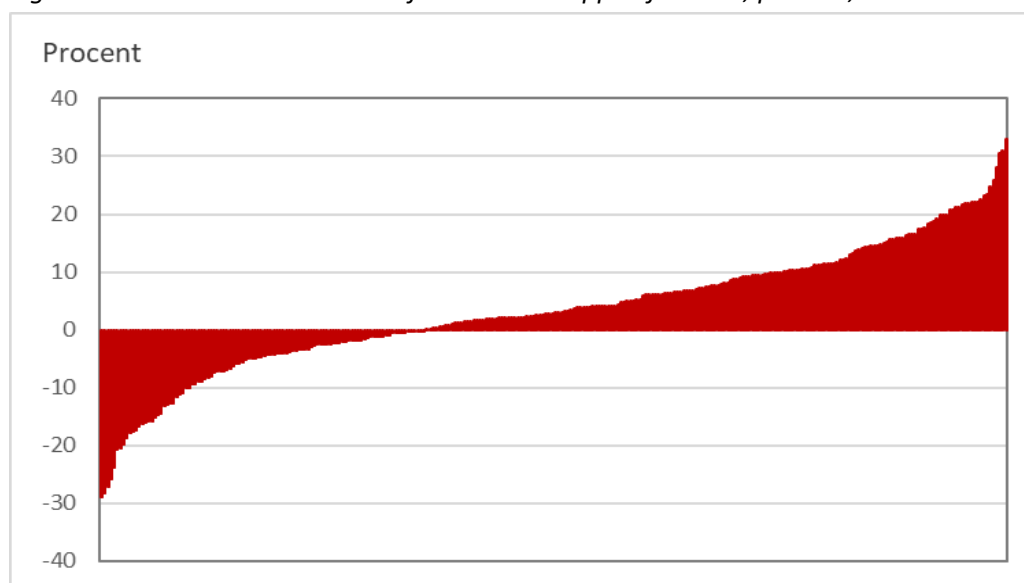
Nu har vi sett hur kostnadsutvecklingen sett ut för den kommunala förskolan, men vi vill också undersöka hur det ser ut för kommunernas kostnad totalt och oavsett vilken regiform förskolan har för kommunens barn. Vi använder då nettokostnadsavvikelsen, som är ett mått som anger vad en verksamhet skulle kunna ha för nettokostnad givet en genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. En avvikelse över noll visar på ett kostnadsläge över det förväntade. Vid en analys av nettokostnadsavvikelsen för förskola de senaste åren visar det sig att den ökar för alla kommungrupper utom för gruppen Storstäder. Gruppen Pendlingskommun nära storstad är den enda som har en negativ avvikelse (ett kostnadsläge under det förväntade) och gruppen Landsbygdskommun med besöksnäring har en avvikelse som är påtagligt högre än de andra gruppernas. Det mönstret kan även ses flera år bakåt i tiden.

Figur 9. Nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen förskola, kommungrupp, procent, 2024



Vi kan också konstatera att antalet kommuner som har en nettokostnadsavvikelse över noll ökar kraftigt de senaste åren. År 2019 hade 130 kommuner (45 procent av kommunerna) en nettokostnadsavvikelse över noll procent. År 2024 var det 186 kommuner – eller 64 procent av kommunerna – som hade en avvikelse över noll procent.

Figur 10. Nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen förskola, procent, 2024



När vi analyserar vilka kommuner som har ett kostnadsläge över det förväntade kan vi konstatera att det framförallt är de invånarmässigt mindre kommunerna. I gruppen av kommuner som har ett invånarantal mellan 0 och 15 000 invånare har tre av fyra (76 procent) en nettokostnadsavvikelse för förskola över noll. När det gäller de två kommungrupperna som stack ut mest avseende nettokostnadsavvikelse kan vi notera att gruppen Landsbygdskommun med besöksnäring huvudsakligen utgörs av små kommuner, medan gruppen Pendlingskommun nära storstad huvudsakligen utgörs av kommuner med ett avgjort högre invånarantal. Landsbygdskommun med besöksnäring är den minsta kommungruppen, sett till genomsnittligt antal invånare (10 770), medan Pendlingskommun nära storstad är den tredje största med 47 013 invånare i genomsnitt (endast Storstäder och Större städer är större). Även om det är vanligare bland de mindre kommunerna att ha svårigheter att anpassa sin verksamhet till antalet barn så har en fjärdedel av dem en negativ nettokostnadsavvikelse och därmed ett kostnadsläge som är i nivå med eller lägre än vad som är strukturellt förväntat.

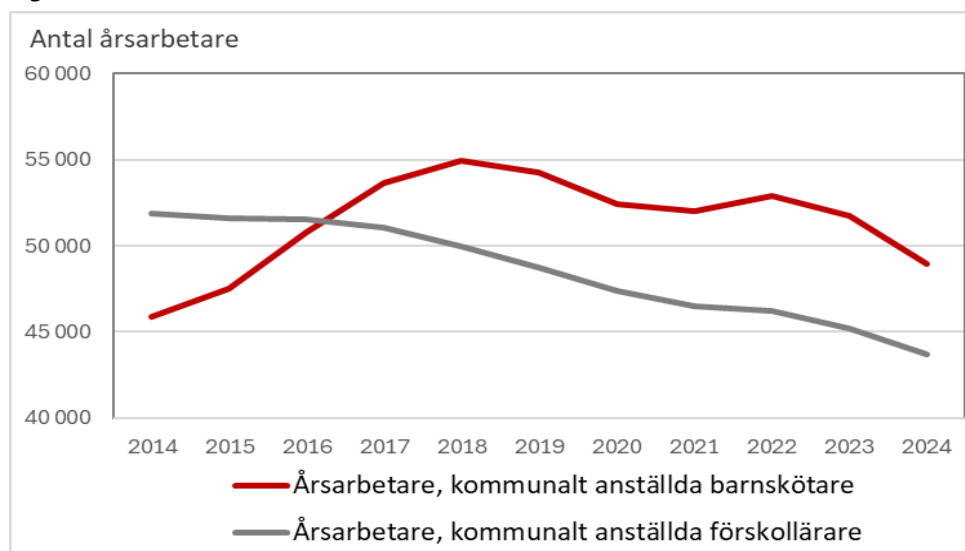
Förutsättningar för kvalitet

Vilka metoder har kommunerna att ta till när det gäller anpassning av verksamheten till färre födda barn? I det här avsnittet har vi bland annat tittat på personaltäthet och personalens utbildningsnivå för att se om det sker några förändringar i verksamheten inom dessa områden. Lite längre fram i rapporten intervjuar vi också företrädare från fyra kommuner för att höra hur de arbetar med förskoleverksamheten när förutsättningarna förändras.

Ofta lyfts personaltäthet och förskollärartäthet fram som mått att följa när vi vill analysera förutsättningar för kvalitet i verksamheten. De personer vi har intervjuat i samband med denna

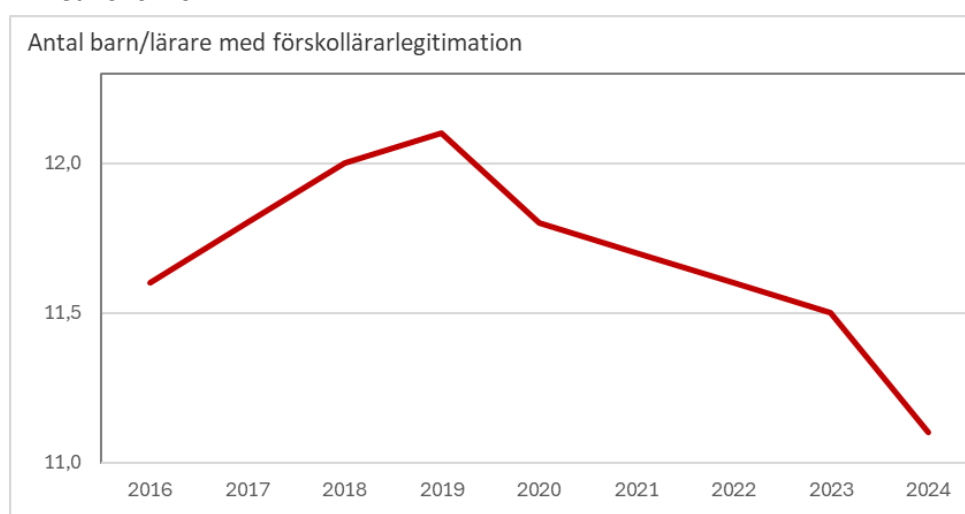
rapport berättar att vid reducering av bemanningen har de strävat efter att behålla förskollärarna. I diagrammet nedan ser vi att antalet barnskötare och antalet förskollärare i riket har minskat de senaste åren. Antal kommunalt anställda förskollärare började redan efter 2014 att minska. Nedgången i antalet barnskötare 2023 och 2024 är kraftigare än nedgången i antalet förskollärare.

Figur 11. Antal årsarbetare kommunalt anställda i riket



Om vi istället vill undersöka förhållandet mellan förskollärare och antal barn använder vi måttet förskollärartäthet. På riksnivå kan vi konstatera att det blir färre barn per förskollärare med förskollärlägitimation (omräknat till heltidstjänster) i kommunal regi efter 2019. I alla kommungrupper är det färre barn per förskollärare 2024 jämfört med 2019, oavsett regiform. Förskollärartätheten ökar således – trots att antalet förskollärare minskar. Antal barn minskar mer.

Figur 12. Förskollärartäthet, antal barn/lärare med förskollärlägitimation, kommunal regi, i riket 2016–2024



Personaltäthet i förskolan kan följas via måttet antal inskrivna barn per årsarbetare¹ i förskolan. Måttet inkluderar all tjänstgörande personal förutom personer som har en frånvaro som överstiger 30 dagar. Vikarier inkluderas endast då de vikarierar för personer som har en frånvaro som överstiger 30 dagar. Med andra ord tar det här måttet inte hänsyn till hur kommunerna löser sin korttidsfrånvaro i verksamheten utan kommer framförallt att fånga planerad personaltäthet, inte faktisk. Kommuner som inte tar in vikarier vid korttidsfrånvaro får lägre faktisk personaltäthet, vilket inte syns i måttet. Däremot får det effekt på kostnaderna.

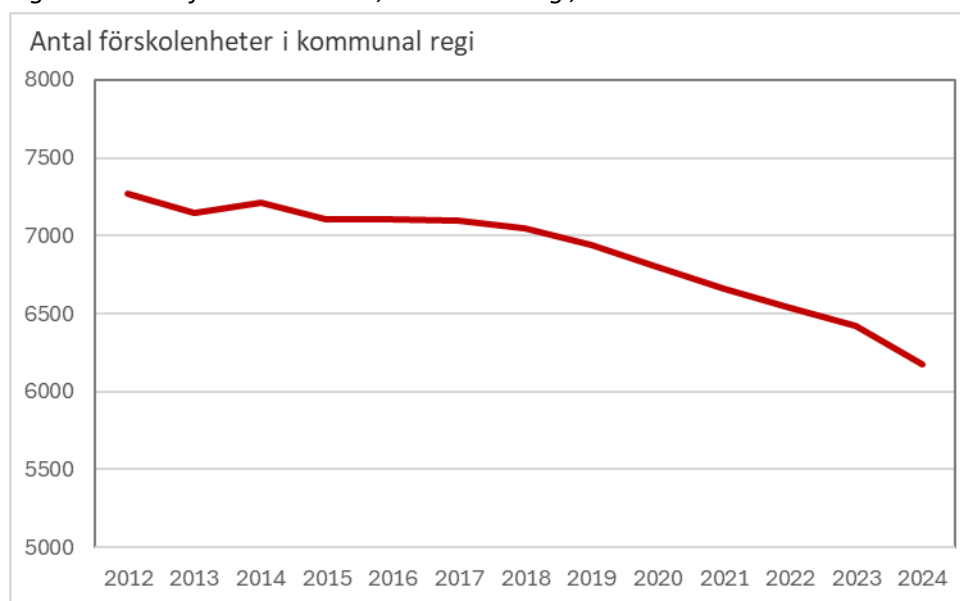
Antalet förskoleenheter² är ett annat mått med viss trubbighet men antalet enheter på riksnivå kan ändå ge en fingervisning om vad som sker när vi pratar anpassning av förskoleverksamheten. I diagrammet nedan framgår det att antalet förskoleenheter minskar snabbare efter 2018, vilket är ungefär samtidigt som antalet barn i förskoleåldern minskar. Perioden 2012–2018 minskar antalet kommunala enheter med sammantaget 3 procent. Perioden 2018–2024 minskar antalet kommunala enheter med 12 procent. Även antalet enheter i fristående regi har minskat. Med andra ord ser vi att anpassning av förskoleverksamheten till färre barn pågår – även om den inte går tillräckligt fort sett till kostnadsutvecklingen som vi visade i tidigare avsnitt. Tidigare i rapporten konstaterade vi att anpassningen till färre barn i förskolan förefaller gå långsammare i de mindre kommunerna. Här kan faktorer som gleshet spela roll för möjligheten att stänga enheter eller omorganisera verksamheten. För att analysera gleshet kan mått som tätortsgrad³ och befolkningstäthet användas. Kommungruppen Pendlingskommun nära storstad har en mycket hög tätortsgrad (92 procent) och många invånare per kvadratkilometer medan Landsbygdskommun med besöksnäring har en lägre tätortsgrad (68 procent) och färre invånare per kvadratkilometer. Även om kommunen är stor till ytan och glesbefolkad går det inte att slå sig till ro med den förklaringen om kostnadsläget är besvärligt. Det finns ett stort antal kommuner som är både små till ytan och har en låg tätortsgrad men som ändå lyckats anpassa sin verksamhet till det krympande antalet barn.

¹ Tjänstgörande personal den 15 okt. Ev vikarie räknas bara om den ersätter personal som frånvarar mer än en månad.

² Som en förskoleenhet räknas en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad

³ Andel (%) av befolkningen som bor i tätort. Som tätort räknas hussamlingar med minst 200 invånare, såvida avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 m. Källa: SCB.

Figur 13. Antal förskoleenheter, kommunal regi, i riket 2012–2024



Fler förskollärare betyder inte nödvändigtvis högre kostnader

I Kolada finns effektivitetsindex som visar en kommuns läge i jämförelse med andra. Indexen har beräknats för sex olika verksamhetsområden. I varje effektivitetsindex har både kvalitetsmått och resursmått vägts samman för att ge en övergripande bild av kommunens kvalitet och kostnader inom verksamheten, i jämförelse med andra. Eftersom det saknas nationell statistik för resultat i förskolan innehåller effektivitetsindex förskolan mått som visar *förutsättningar* för kvalitet, så som personaltäthet och personalens utbildningsnivå. Det är lätt att tro att när en kommun har hög andel förskollärare med förskollärarlegitimation i verksamheten och en hög personaltäthet blir kostnaden per automatik hög. Men analys av samband mellan kvalitetsindex och resursindex för förskolan visar att sambanden är mycket svaga. Med andra ord är det möjligt att i jämförelse med andra kommuner ha ett högt värde på kvalitetsindex samtidigt som kostnaderna är låga.

Kommunexempel

Vad gör kommunen när antalet barn minskar?

Vi valde ut fyra kommuner som har ett krympande antal barn, som har höga värden på effektivitetsindex för förskola i Kolada och som har en relativt låg kostnad per inskrivet barn i förskolan. Dessa fyra är Strömsund, Söderköping, Kumla och Kalix.

Nyckeltal	Kalix	Kumla	Strömsund	Söderköping
Invånare totalt, antal	15 391	22 681	11 023	14 789
Befolkningsförändring bland 1–5 åringar de senaste fem åren, (procent)	-4,0	-5,2	-25,7	-11,4

Vi frågade representanter för dessa kommuner hur de arbetat med anpassning av sin verksamhet när antalet barn minskar och vad de anser vara framgångsfaktorer. Deras svar kan sammanfattas så här:

- God kunskap om ekonomi, personal och volymer – gör en nulägesanalys för att få koll på läget. Fortsätt analysera regelbundet. Dialog med politiken.
- Sätt igång med anpassningsarbetet direkt när volymerna minskar.
- Dialog med personal och vårdnadshavare – planera kommunikationen så att den kommer ut snabbt, i alla kanaler och med samma tydliga budskap. Viktigt att kommunen pratar med en röst.
- Värna barnens perspektiv – gör en barnkonsekvensanalys. Tydliggör även i den externa kommunikationen vilka kvalitetsvinster förändringarna innebär.
- Viktigt att som ledare hålla i förändringsarbetet och stå stadigt.

Söderköpings kommun

Söderköping ligger i Östergötlands län. Vi pratade med Anders Palmgren, barn- och utbildningschef. Anders berättade att vägen från beslut till verksamhetsnivå är kort eftersom organisationen har endast en skolchef med direktunderställda rektorer och stab.

Söderköping har under lång tid haft god koll på hur antalet barn i förskoleåldern förändras. Under senaste året har ett närmare samarbete med kvinnoklinikerna lett till ännu bättre överblick över barnkullarnas kommande storlek. År 2021 kom första signalerna på minskat barnantal, och i samband med detta togs det första beslutet om att lägga ner en förskola. Beslutet ledde till protester i media och det tog ett tag innan beslutet verkställdes. Nedläggningen gällde en förskola med en avdelning och bland föräldrarna fanns rädsla för att en större förskola skulle leda till sämre

kvalitet. För att möta föräldrarnas oro bjöds de in till stormöte med förvaltning och förtroendevalda. I nedläggningsprocessen var det viktigt att i dialogen med förtroendevalda, personal och föräldrar betona de kvalitetsvinster som kommer med större enheter. Med större förskolor har avdelningarna helt andra möjligheter att samarbeta vilket leder till bättre planeringsförutsättningar och bättre kvalitet med barnens bästa i fokus. Större förskolor ger exempelvis möjlighet till tillagningskök istället för att maten behöver transporteras till förskolan och stöd till barn med särskilda behov är lättare att lösa.

År 2023 med ny politisk majoritet - och en större barnminskning än 2021 – togs beslut om att ytterligare två förskolor skulle läggas ner. Närliggande kommuner hade tagit liknande beslut, detta tillsammans med goda erfarenheter från den förra stängningen gjorde det lättare den här gången. Beslut att stänga ytterligare två tvåavdelningsförskolor fattades i mars 2024 och stängdes i augusti samma år. Redan i december 2024 fattades beslut om nästa nedstängning som ska genomföras i augusti 2025. Det är en fördel med ett tidigt beslut. Då hinner personal och föräldrar involveras och informeras i hela processen, vilket lett till större nöjdhet.

I anpassningsarbetet har bemanningen justerats. Antalet barnskötare har minskat, men antalet förskollärare har inte förändrats. Förvaltningen har skapat en förskole-pool med fastanställda vikarier. Syftet med poolen är att minska timanställningar, skapa kontinuitet och öka tryggheten. Samtidigt som förskolor stängts har Söderköping haft behov av nya större lokaler, med bättre pedagogiska miljöer. Bygget av en ny förskola för sex avdelningar med 18 barn per avdelning startade 2020 och är i drift hösten 2025 och parallellt byggdes en tvåavdelningsförskola ut med ytterligare två avdelningar. Verksamheten krymper – och förnyas samtidigt!

Söderköpings framgångsfaktorer kopplat till volymanpassning i den kommunala förskolan:

- Ligg steget före med kommunikationen – internt och externt. Meddela varför beslut tas.
- Prata inte bara om nedläggning. Det här görs för kvaliteten i verksamheten, lyft det!
- Underskatta/negligera inte känslorna som beslut leder till. Lyssna och för en dialog.
- Genomför nedläggning under sommaren. Undvik att placera om barn under läsåret.

Strömsunds kommun

Tomas Sjövall är barn-, kultur- och utbildningschef i Strömsunds kommun i Jämtlands län. Antalet barn som föds i Strömsund har minskat med närmare 40 procent mellan 2019 och 2024. Senaste åren har det lagts ner fyra förskolor och ytterligare två läggs ner under 2025 och därefter återstår tolv kommunala förskolor.

En översyn av ekonomin har gjorts de senaste åren och resursfördelningsmodellen har ändrats. När barnafödandet gick ner kraftigt var det viktigt att agera snabbt och att vara övertydlig i kommunikationen om detta. Tomas har gott stöd av politiken i anpassningsarbetet för förskolan men berättar att det inledningsvis kan behövas mycket pedagogiskt faktaunderlag (till att börja

med till politiken och sedan till personal och föräldrar) för att alla ska förstå situationen. Kommunikationen handlade om att färre födda barn innebär minskade resurser och färre förskolor men också om att kvaliteten kan förbättras trots neddragningar. Här har en analys gjorts tillsammans med Skolverket inom ramen för *Riktat stöd* förra läsåret och från i höst pågår ett arbete med Umeå Universitet. Det är viktigt att inte bara ha fokus på nedläggning i dessa processer utan också om utveckling och möjligheter att stärka kvaliteten, menar Tomas.

Generellt sett finns en hög grad av nöjdhet i kommunen med förskoleverksamheten men det finns ändå ett missnöje och besvikelser kopplat till nedläggningarna. Dialogen med personal och föräldrar har varit mycket viktig, att lyssna, att kunna bemöta människor och förklara utifrån deras frågor, deras oro, deras känslor. Sammantaget har de flesta förståelse för nedläggningarna, både bland personal och föräldrar. Resultat från dialogerna med föräldrar är exempelvis att ett barn inte ska behöva byta förskola flera gånger, eller att alternativ till nedläggning såsom ändrade öppettider och sommarstängt tas fram utifrån geografisk belägenhet.

Bemanningen har justerats och fortsätter justeras i takt med de krympande barnkullarna. Förskollärarna behålls för att öka pedagogtättheten och det är barnskötartjänster som avslutas. Det är svårt och kostsamt att få tag på vikarier. Strömsund beskriver en ABC-lösning där A innebär att alla är på plats, B att någon saknas eller C att flera saknas, som innebär att bara de mest primära uppgifterna kan genomföras, även om kvalitet ska upprätthållas även då.

– Den verksamhet vi bedriver i förskolan är viktig, inte bara för de år barnen är i förskolan, utan vi vill lägga en bra grund för barnens fortsatta utveckling i grundskolan, menar Tomas.

Strömsunds framgångsfaktorer kopplat till volymanpassning i den kommunala förskolan:

- Agera – utifrån bl.a. intern dialog med politik, rektorer och ekonomifunktion. I sådana här förändringsprocesser kan man inte fastna i snacket, utan snabbt komma till görandet.
- Vara företrädare för en god dialog med olika grupper i tuffa förändringsprocesser.
- Skapa förståelse genom att använda fakta, pedagogiskt förklara och exemplifiera.
- Viktigt att ha fokus på kvalitet och utveckling, inte bara nedläggning.

Kumla kommun

Vi intervjuade förvaltningschef Linda Meriloo, verksamhetschef Cathrine Hansson-Sonnerstedt samt ekonomerna Madelene Karlsson och Viktoria Haraldsson i Kumla kommun, Örebro län. År 2022 noterade förvaltningen en pågående minskning av antalet barn i åldern 1–5 år och att den förväntades fortsätta. Analyserna som gjordes ledde så småningom till att en strukturutredning om hela skolverksamhetens behov fram till år 2040 togs i kommunfullmäktige i februari 2025. Utredningen definierar behov inom respektive skolform baserat på aktuell befolkningsprognos och fungerar som en ledstång i verksamhetens planeringsarbete.

För att kartlägga förskolans verksamhet avseende exempelvis antal barn, behörig personal och elever med särskilda behov samlades rektorer, verksamhetschefer samt HR för en gemensam workshop. Lokalernas upprustningsbehov, möjlighet att få till planeringstid för personalen och specialkompetenser sågs också över. När pusslet var lagt innebar det en minskning av antalet förskolor med sju stycken det närmaste året. En redan planerad nybyggnation av en större förskola med åtta avdelningar gör att lokaler med kraftigt eftersatta behov kan lämnas och den större förskolan skapar möjlighet till mer stabil eller bärkraftig verksamhet. En utmaning i anpassningen har varit att tillgängliga förskoleplatser inte stämt överens med de områden där det finns behov av förskola. Antalet visstidsanställda har minskats i den här anpassningen och andelen behörig personal har ökat i verksamheten. Inga uppsägningar har behövts. Allt som allt har få anställda varit missnöjda med omställningen.

När det blev uppenbart vilka stora förändringar som verksamheten stod inför, tog förvaltningen fram en kommunikationsplan som beskrev vilken information som skulle gå ut och när. Samma information gavs i alla kanaler (pressmeddelanden, arbetsplatsträffar, möten med vårdnadshavare) för att undvika missförstånd och ryktesspridning och för att tala med en röst.

Förvaltningen informerade om att anpassningar gjordes för att skapa bärkraftighet i verksamheten och att vara rustad för barnens skull: bättre anpassade lokaler, utbildad personal, lättare för personalen att få tid för planering och att en stor förskola inte är samma sak som stora enheter. I sin kommunikation har verksamheten försökt skapa transparens och trygghet för att minska eventuell oro.

Kumlas tips för att lyckas anpassa verksamheten utifrån volymminskningar:

- Gör en nulägesanalys att ha som utgångspunkt och att vila besluten på. Uppdatera årligen.
- Inkludera lokalsituationen – vilka lokaler bör byggas ut/byggas om och vilka bör läggas ner.
- Tala med en röst – viktigt att samma kommunikation kommer ut oavsett kanal.
- Stå fast – underskatta inte reaktioner hos vårdnadshavare och reaktioner i lokalsamhället. Ge svar på frågor, det kan hjälpa fler att förstå grunden till de beslut som tas.
- Tillitsfullt och samarbetsinriktat klimat är viktigt i rektorsgruppen – jobba tillsammans.

Kalix kommun

Vi intervjuade Charlotte Sundqvist som är skolchef i Kalix kommun, Norrbottens län. I Kalix är frågan om neddragningar inom förskolan inget nytt, kommunen har jobbat med anpassning utifrån färre barn under många år. Antalet födda har varit stabilt kring 120–150 senaste decenniet men dialogen med MVC och BVC pekar på bara ca 80 födda år 2025.

I verksamhetssystemet som Kalix använder går det att i realtid se hur många barn och personal det är på respektive förskola/avdelning. Det innebär att det snabbt kan göras omflyttningar under dagen. Personalen ”blippar” in sig/ut sig på en surfplatta när de kommer och slutar och på samma vis görs när barnen kommer och slutar. Förskolechefen analyserar data från verksamhetssystemet

tillsammans med rektorerna och hittar förbättringsåtgärder kring bemanning och planering. Om en förskola har svårt att få ihop bemanningen en dag går det snabbt att se i systemet om någon annan förskola har färre barn samma dag och kan låna ut personal.

När en förskola föreslås stängas görs alltid en barnkonsekvensanalys som kommunen har utvecklat. Denna analys är en förutsättning för ett bra förändringsarbete med barnens bästa i fokus. Det är generellt utmanande att stänga verksamheter och tidig och god dialog med vårdnadshavare är mycket viktig. Vårdnadshavare kan vara upprörda under processens gång men de kan också påtala efteråt att förändringen blev bra, berättar Charlotte.

En del i dialogen med vårdnadshavare är att peka på att det behövs ett visst antal barn för att hålla kvalitet i verksamheten. Det är också en arbetsmiljöfråga och handlar om säkerhet för barnen. Vi har stort fokus på kvalitet och det är viktigt, att inte bara prata pengar, säger Charlotte.

Dialogen med politiken fungerar bra, en dialog som utgår från vad som är bäst för barnen. Det är viktigt att förse politiken med bra underlag och det finns en hög grad av tillit och tilltro mellan varandra menar Charlotte som också får gott stöd i sin chefsroll från politiken.

Till en början var inte alla positiva till att arbeta vid flera olika avdelningar och förskolor. Detta har dock vänts till något positivt – genom att emellanåt byta arbetsplats får personalen inblick i andra arbetssätt och det har resulterat i att goda idéer sprids lättare mellan förskolor. Personalen har flera timmars planeringstid per vecka och dessutom utbildningsveckor vilket bidrar till kvalitet, berättar Charlotte. Kalix har haft lätt att anställa utbildad personal och har ett bra samarbete med högskolan i Luleå. Vikarier är svårare att få tag i och rektorer får därför ersätta viss tid, säger Charlotte.

Kalix tips för att lyckas anpassa verksamheten utifrån volymminskningar:

- Analysera data från verksamhetssystemet för att bemanna där och när det behövs.
- Viktigt med tidig information och god dialog med vårdnadshavare om förändringar.
- Arbeta för en god dialog med politiken, och bra underlag till politiken.
- Viktigt att genomföra barnkonsekvensanalys (görs av förskolechef och rektorer) i samband med stängning av förskola, utifrån att hela tiden ha barnens bästa i fokus.

Slutord

I rapporten har vi försökt analysera konsekvenserna för kommunal förskola när antalet barn som föds har blivit färre. Vi ser att många kommuner har påbörjat anpassningen av verksamheten till mindre barnkullar, men att det återstår arbete att göra. Vi vill än en gång tacka de kommuner som så generöst berättat om sina arbetssätt i en krympande verksamhet och hoppas berättelserna kan inspirera andra. Vår förhoppning är att vi med denna rapport kunnat stimulera till fortsatta analyser lokalt i landets kommuner och entusiasmera till fortsatt utveckling.