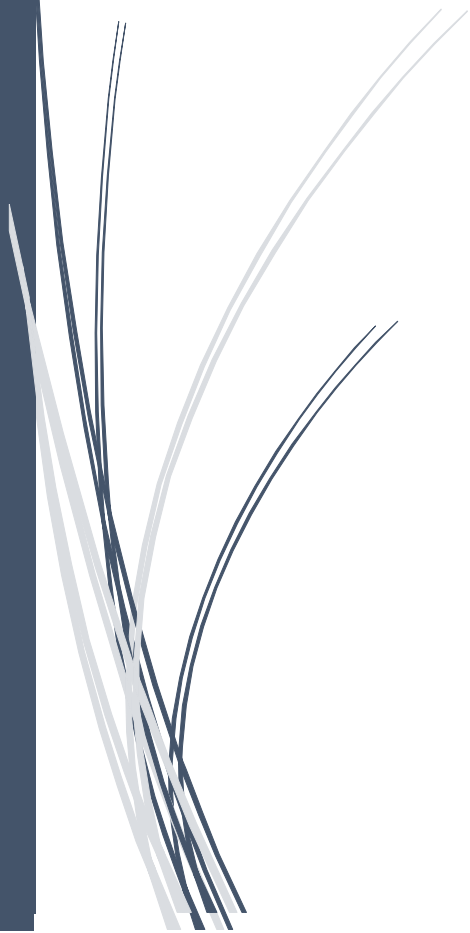




Utredning avseende pedagogisk omsorg där verksamhetsformen förskola inte kan upprätthållas på grund av lågt barnantal

Dnr. BSN 2025–129

Henrik Sundblom
Avdelningschef förskola
Barn- och utbildningsförvaltningen





Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Befolkningsutvecklingen i Norrtälje kommun	3
1.3 Verksamhetsformerna i lagstiftningen	4
1.3.1 Förskola	5
1.3.2 Pedagogisk omsorg	5
1.3.3 Skillnader mellan de olika verksamhetsformerna	6
1.4 Forskningsöversikt.....	7
1.4.1 Betydelsen av barns kamratrelationer	7
1.4.2 Pedagogisk omsorg	8
2. Förutsättningar	9
2.1 Omvärldsbevakning.....	9
2.1.1 Österåkers kommun.....	9
2.1.2 Uppsala kommun	10
2.1.3 Ytterligare kommuner.....	10
2.2 Situationen i Norrtälje kommun	10
2.2.1 Organisera för pedagogisk omsorg.....	12
2.3 Olika organisation för pedagogisk omsorg	12
2.3.1 Pedagogisk omsorg i fristående regi.....	12
2.3.2 Pedagogisk omsorg i kommunal regi	13
3. Analys	14
3.1 Ekonomisk analys	14
3.2 Verksamhetsmässig analys	15
4. Referenser	17



Sammanfattning

Barn- och utbildningsförvaltningen har fått i uppdrag av barn- och skolnämnden att utreda möjligheten att erbjuda pedagogisk omsorg på platser där förskola inte kan upprätthållas på grund av lågt barnantal.

En rapport från PWC 2024 gav vid handen att om tillräcklig kvalitet i förskolan inte kan garanteras på grund av lågt barnantal, bör verksamheten skifta fokus och drivas som pedagogisk omsorg i stället.

I Norrtälje kommun minskar antalet barn i förskoleålder. Hela förskoleorganisationen har ett kapacitetsöverskott, med ett större antal förskoleplatser än förskolebarn i kommunen.

Det ger olika effekter för förskolorna beroende på var de är lokaliserade. I synnerhet förskolor som ligger på landsbygden utmanas av ett begränsat antal barn boende i förskolans närhet. Risken blir i och med detta att barnens utveckling och lärande påverkas negativt av att det inte finns ett tillräckligt antal jämnåriga barn att interagera med.

Verksamhetsformerna förskola och pedagogisk omsorg har liknande uppdrag och övergripande mål, men är olika reglerade i lagstiftningen. Pedagogisk omsorg saknar den läroplan som vägleder förskolan och är inte en del av utbildningsväsendet, utan där ligger fokus mer på just omsorgen om barnen.

Förskola och pedagogisk omsorg är verksamhetsformer som båda sätter barnen och dess behov i centrum. Men där förskolan vägleds av tanken på utbildning och lärande, är det omsorgen som är fokus inom pedagogisk omsorg. Varje vårdnadshavare behöver göra en avvägning mellan dessa två i relation till deras eget barns behov. Om båda verksamhetsformer erbjuds har vårdnadshavarna möjlighet att själva ta ställning till vad som passar just dem och deras barn bäst.

I dagsläget finns det fyra förskolor i Norrtälje kommun med 10 eller färre barn inskrivna i verksamheten. Samtliga verksamheter har funnits under lång tid och antalet inskrivna barn har stadigt minskat de senaste åren och idag understigit en kritisk volym. Det bedöms då vara bättre att ersätta dem med pedagogisk omsorg.

Organisatoriskt är det bästa alternativet att förskolan avvecklas och att det under perioden tills det att verksamheten stängs arbetas för en möjlighet till uppstart av fristående pedagogisk omsorg i närhet till den avvecklade förskolan. Den nyetablerade verksamheten bör få rätt till lokaliseringsstöd så att den aktör som startar upp verksamheten erhåller en ekonomisk trygghet i uppstartsfasen.



1. Inledning

1.1 Bakgrund

Barn- och utbildningsförvaltningen har fått i uppdrag av barn- och skolnämnden i ett nämndinitiativ i verksamhetsplanen att utreda möjligheten att erbjuda pedagogisk omsorg på platser där förskola inte kan upprätthållas på grund av lågt barnantal.

Grunden till utredningsuppdraget finns i en granskning som PWC utförde åt kommunrevisorerna under 2024 med titeln Likvärdig förskoleverksamhet med fokus på resursfördelning och organisation.

Rapporten lämnar två rekommendationer till barn- och skolnämnden:

- att noga följa de olika förskolornas ekonomiska utveckling de närmaste åren med anledning av ny resursfördelning samt minskande barnantal för att på så sätt ge nämnd och förvaltning förutsättningar att kunna vidta adekvata åtgärder.
- att vidta tillräckliga åtgärder avseende förskolestrukturen så att samtliga förskolor kan bedriva verksamhet helt i enlighet med läroplanen avseende barns samspel och lärande i grupp med varandra. I det fall detta inte är möjligt bör verksamheten förändras till att vara pedagogisk omsorg och inte längre förskola¹.

Slutsatserna är således tydliga i rapporten. Om undervisningsgruppen i förskolan är för liten kan inte tillräcklig kvalitet i verksamheten garanteras. Kommunen rekommenderas därför att driva verksamheten som pedagogisk omsorg i stället, där de lagstiftningsmässiga kraven är lägre än när det gäller förskola.

Detta är främst aktuellt för ett fåtal mindre förskolor på landsbygden där det i vissa fall går så få som runt 5 barn på enheten, och barnen dessutom kan vara i helt olika åldrar.

1.2 Befolkningsutvecklingen i Norrtälje kommun

Minskande barnkullar är en utmaning för de flesta av landets kommuner idag. Enligt befolkningsprognosen för Norrtälje kommun år 2024 så föddes det 491 barn år 2023, vilket var 75 färre födda barn än 2022.

Detta var också första gången sedan år 2013 som antalet födda barn i kommunen understeg 500. 491 födda barn motsvarar 0,75 procent av folkmängden, att jämföra med exempelvis år 1990 då det föddes 696 barn,

¹ PwC, (2023), "Likvärdig förskoleverksamhet med fokus på resursfördelning och organisation"



motsvarande 1,51 procent av kommunens befolkning. Utvecklingen i kommunen ligger i linje med utvecklingen länet och riket som helhet².

Antalet barn i åldern 1 till 5 år minskar från att 2022 varit omkring 3 300 barn och att 2025 vara ungefär 3 000 barn. Åren fram till 2028 minskar det ytterligare till omkring 2 750 barn enligt befolkningsprognosen som togs fram i mars 2025.

Det har medfört en överkapacitet av förskoleplatser i hela kommunen. Våren 2025 finns det totalt sett en överkapacitet på över 600 lediga förskoleplatser.

Barn- och skolnämnden har tidigare beslutat att avveckla tre förskolor, vilka stängdes under 2024. En av de avvecklade förskolorna återöppnades dock i fristående regi med fortsatt begränsat barnantal.

Utmaningen med små barngrupper är särskilt stor i små orter på landsbygden, där antalet barn är tio eller färre på fyra förskolor idag. Två av de förskolorna i Herräng respektive Björkö-Arholma var föreslagna för avveckling våren 2024 till Barn- och skolnämnden. Följande beslut tog då för vardera förskolan den 27 maj 2024:

"Barn- och skolnämnden beslutar

1. Barn- och utbildningsförvaltningen uppdras att avveckla verksamheten vid Herräng förskola inom 12 månader från den tidpunkt då det finns 5 barn eller färre inskrivna i verksamheten och vid samma tidpunkt även omedelbart stänga valbarhet av/kö till förskolan. Detta beslut gäller från och med 1 januari 2025.

2. För det fall att verksamheten behöver avvecklas ska barn- och utbildningsförvaltningen tillsammans med kommunstyrelsen verka för etablering av fristående verksamhet i form av exempelvis föräldrakooperativ eller personalkooperativ, eller annan pedagogisk omsorg."

Våren 2025 är det 7 barn inskrivna på förskolan i Herräng och 10 barn på Björkö-Arholma.

1.3 Verksamhetsformerna i lagstiftningen

Förskola och pedagogisk omsorg är verksamheter med ett liknande uppdrag men som regleras helt olika i lagstiftningen. Båda ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg.

Förskolan har dock ett eget kapitel i skollagen och betraktas som en del i utbildningsväsendet med en läroplan, medan pedagogisk omsorg ingår i samlingsbegreppet "annan pedagogisk verksamhet". Nedan följer en genomgång

² Norrtälje kommun, (2024), "Lokalförsörjning – Strategi, planering och demografi i Norrtälje kommun, åren 2024–2033"



av de olika verksamhetsformernas reglering i styrdokumentet samt en jämförelse dem emellan.

1.3.1 Förskola

Förskolan är den utbildningsform som utgör det första steget i det livslånga lärandet. Den präglas av målstyrt arbete med undervisning enligt Läroplan för förskolan, Lpfö18, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.

Av skollagen framgår att utbildningen i förskolan syftar till att barn ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I kapitel 8 i skollagen finns bland annat bestämmelser som reglerar utbildningens syfte, när barn ska erbjudas förskola, barngrupper och miljö, språkutveckling och vad som gäller för särskilt stöd och utvecklingssamtal.

Utbildningen ska ta sin utgångspunkt i läroplanen för förskolan, Lpfö18. Denna gäller sedan den 1 juli 2019. Förskolan ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn och fokuserar på lärande genom lek³. Undervisningen innebär att stimulera och utmana barnen med läroplanens mål som utgångspunkt och riktning, och syftar till utveckling och lärande hos barnen. Förskollärare ska ansvara för det pedagogiska innehållet i undervisningen och för att det målinriktade arbetet främjar barns utveckling och lärande⁴. En rektor ansvarar för arbetet.

1.3.2 Pedagogisk omsorg

Som ett alternativ till förskola eller fritidshem erbjuds pedagogisk omsorg. Begreppet infördes 2009⁵ och vänder sig till barn i samma åldrar som förskolan, 1–5 år.

Pedagogisk omsorg utgör ett samlingsbegrepp där familjedaghem är en av flera former. Andra former kan vara olika flerfamiljslösningar. Pedagogisk omsorg vänder sig till barn i samma åldrar som förskolan eller fritidshemmet.

Verksamheten inom pedagogisk omsorg regleras via skollagen, men ingår i samlingsbegreppet "annan pedagogisk verksamhet". Denna omfattas endast av de gemensamma bestämmelserna i skollagen om det uttryckligen står i lagtexten. Detta innebär att en stor del av skollagen inte är tillämplig på pedagogisk omsorg.

Exempel på gemensamma bestämmelser som är tillämpliga är bestämmelsen om att barnets bästa ska vara utgångspunkt för verksamheten, bestämmelserna om registerkontroll samt bestämmelserna om huvudmannens skyldighet att förebygga och vidta åtgärder mot kränkande behandling.

Däremot gäller inte läroplanen för förskolan, Lpfö18 inom pedagogisk omsorg. Skälet är att pedagogisk omsorg inte är en egen skolform inom

³ Skolverket, (2018), "Läroplan för förskolan", Lpfö18

⁴ Lpfö18

⁵ Prop. 2008/09 "Barnomsorg och allmän förskola för treåringar", sid. 115



utbildningsväsendet, vilket till exempel förskola, förskoleklass och grundskola är. Här bedrivs alltså inte utbildning eller undervisning, utan omsorg. Regeringen har dock i skollagens förarbeten förtydligat att när det gäller förskolans läroplan ska denna vara vägledande för verksamheten, även om den inte är bindande⁶.

Skollagen ställer följande krav på innehållet i verksamheten med barnen:

- Verksamheten ska stimulera barns utveckling och lärande, och utformas så att den stimulerar barnen till fortsatt lärande.
- Verksamheten ska utformas med respekt för barnets rättigheter och med dess bästa som utgångspunkt.
- Verksamheten ska vidare utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna.

Vad gäller kraven på personalens kompetens finns det inte reglerat i skollagen att personalen måste ha förskolläro-utbildning, som det gör i förskolan.

1.3.3 Skillnader mellan de olika verksamhetsformerna

Förskolan och pedagogisk omsorg har ett liknande uppdrag. Det finns således stora likheter mellan de två verksamhetsformernas uppdrag i skollagen, men i övrigt stora skillnader i deras styrdokument med få gemensamma bestämmelser. I övrigt drivs oftast pedagogisk omsorg i hemmet av en enskild person, och i vissa fall i en mindre lokal. Inom pedagogisk omsorg finns inga krav på att bedriva undervisning eller att ha legitimerad personal i form av utbildade förskollärare.

Om pedagogisk omsorg står i 25 kap. 2 § skollagen bland annat att:

"Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform.

Sådan omsorg som avses i första stycket ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande. I detta ingår att i samarbete med hemmen främja barns allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Barnen ska förberedas för fortsatt lärande och för utbildning inom skolväsendet."

Kommunen ska *sträva efter* att erbjuda pedagogisk omsorg som ett alternativ till förskola om vårdnadshavarna önskar det. Kommunen är alltså inte skyldig att erbjuda barnen en plats i pedagogisk omsorg, på samma sätt som förskola.

Det andra stycket reglerar att verksamheten ska ha ett pedagogiskt innehåll. Av skollagens förarbeten framgår att läroplanen för förskolan, Lpfö18, ska vara vägledande men inte bindande. Verksamheterna kan välja att tillämpa delar av

⁶ Prop. 2009/10:165, "Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet" s. 527



läroplanen utifrån sina olika förutsättningar. Pedagogisk omsorg utgår alltså inte från en läroplan på det sätt förskola gör, men ska vägledas av den i sin verksamhet.

1.4 Forskningsöversikt

Nedan följer en översikt över aktuell forskning, både på området barngruppers storlek samt pedagogisk omsorg.

1.4.1 Betydelsen av barns kamratrelationer

Jonsdottir⁷ lyfter vikten av gruppens betydelse i sin studie om kamratrelationer i förskolan. Enligt författaren behöver barn samspela med jämnåriga eftersom de annars har svårt att lära sig sociala färdigheter som till exempel att kommunicera och att visa hänsyn. När barnen interagerar och samarbetar med jämlikar får de en känsla av trygghet och socialt stöd genom att känna sam- och tillhörighet i gruppen. På så vis lär de sig att lita på sin omgivning. Gemenskap i en grupp bidrar alltså till barns sociala, kognitiva och emotionella utveckling. Både de vuxna på förskolan och andra barn bidrar till barnets identitetsutveckling i samspel med andra.

Pramling Samuelsson, Williams, Sheridan och Hellman⁸ ger i sin studie ett antal förskollärare möjlighet att beskriva vad de betraktar som en önskvärd och ideal sammansättning av barngruppen i förskolan med fokus på barns lärande och välbefinnande. Det blir tydligt att en ideal sammansättning i en barngrupp har en balans med avseende på barns kön, ålder, etnicitet och sociala bakgrund. I en idealisk grupp har barnen tillräckligt många jämnåriga kamrater så att de kan lära tillsammans och av varandra. Barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling får också det stöd de behöver. Utifrån barnens perspektiv är en barngrupp alltså för liten när de inte hittar jämnåriga kamrater, vilket i förlängningen riskerar att få negativa konsekvenser för lärande och utveckling.

Även läroplanen för förskolan, Lpfö18, utgår ifrån att barnen ska få utvecklas tillsammans i grupp. Barngruppen, enligt läroplanen, och samspelet mellan barnen är en viktig och aktiv del i barnens utveckling och lärande i förskolan. Undervisningen ska baseras på såväl att barnen lär tillsammans och av varandra som samspelet mellan vuxna och barn⁹. Dessutom är några av de grundläggande värden som skolväsendet vilar på, demokrati, mänskliga rättigheter och mångfald. Då blir det centralt att barnet möter andra barn i förskolan med exempelvis annan etnisk tillhörighet, kön, funktionsnedsättning eller religion. Ett av de nationella

⁷ Jonsdottir, F. (2007), "Barns kamratrelationer i förskolan. Samhörighet, tillhörighet, vänskap, utanförskap".

⁸ Sheridan, S., Williams, P., & Pramling Samuelsson, I, (2014), "Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: a teacher perspective", sid. 379–397

⁹ Lpfö18, sid 11.



målen för förskolan är också att den ska ge varje barn förutsättningar att ta hänsyn till och leva sig in i andra människors situation samt vilja att hjälpa andra.

Barnet ska också ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att fungera både enskilt och i grupp, samarbeta, hantera konflikter och förstå rättigheter och skyldigheter samt att ta ansvar för gemensamma regler¹⁰. Allt detta blir svårare ju färre antal jämnåriga barn som finns i barngruppen. En konsekvens av en för liten barngrupp kan vara att det endast i begränsad omfattning uppstår samspel och lek, vilket kan ha en negativ påverkan på barnens utveckling och lärande¹¹.

1.4.2 Pedagogisk omsorg

Svensk förskola är internationellt känd för att hålla hög kvalitet. Såväl forskning som rapporter från olika myndigheter vittnar om en relativt omfattande kunskap och ett ökande intresse för, de yngre barnens lärande i förskolan. Däremot saknas det en enhetlig bild av verksamheten inom ramen för pedagogisk omsorg.

Skolverket genomförde en kartläggning 2012 där de fann att de flesta verksamheter erbjuder barnen omsorg av god kvalitet, men en av slutsatserna var att kommunerna behöver förbättra kontrollen av pedagogisk omsorg¹². Det fanns en osäkerhet bland många kommuner kring hur begreppet pedagogisk omsorg ska tolkas samt vilken status verksamhetsformen har i relation till förskolan och vad skillnaden är dem emellan.

Detta har gjort det svårt att ställa kvalitetskrav på verksamheten, i synnerhet på den som bedrivs i enskild regi. Här har mindre positiva exempel kunnat påvisas, till exempel torftiga lärandemiljöer och verksamheter där dagbarnvårdare i liten utsträckning stöttar och stimulerar barnens lek, språkutveckling och kreativitet.

Skolinspektionen har också i en granskning kunnat visa på dagbarnvårdare som har svårt att uttrycka sig verbalt i det svenska språket, eller att dagbarnvårdarna inte har någon kollegial samvaro och arbetar helt isolerade eller att barnen i pedagogisk verksamhet inte har tillgång till jämnåriga kamrater, vilket leder till isolering och bristande inläring¹³. I de flesta fall har dock verksamheterna hållit god kvalitet och barnen erbjuds en god omsorg.

I propositionen Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg (2021/22:78) lämnade regeringen förslag på åtgärder i syfte att stärka kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg. En av de centrala aspekterna här var tydligare och utökade krav på verksamheten.

Vidare ska huvudmannen vara skyldig att se till att barn som har behov av särskilt stöd i sin utveckling ska ges det och personalen måste ha möjlighet till kompetensutveckling. Regeringen föreslår också en prövning om en enskild ska

¹⁰ Lpfö18 sid. 13

¹¹ Skolverket, (2012), "Allmänna råd om pedagogisk omsorg", sid. 26

¹² Skolverket, (2012), "Pedagogisk omsorg. En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna".

¹³ Skolinspektionen, (2016), "Barnens lärande i pedagogisk omsorg"



godkännas som huvudman för en pedagogisk omsorg som ska bedrivas i kommunen. För godkännande ska det krävas att den enskilde har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms som lämplig¹⁴.

2. Förutsättningar

Nedan följer en genomgång av de förutsättningar som finns för en eventuell drift av pedagogisk omsorg i stället för förskola, på de orter i kommunen där vikande barnkullar riskerar att hämma kvaliteten i förskolan.

2.1 Omvärldsbevakning

Hur närliggande kommuner resonerar kring pedagogisk verksamhet och om de erbjuder detta.

2.1.1 Österåkers kommun

Mitt i Stockholms skärgård ligger Ingmarsö i Österåkers kommun, med runt 180 bofasta invånare. Här finns jordbruk, industri, affär, krog och gästhamn¹⁵.

Det finns dock ingen skola eller förskoleklass. Från sex års ålder så hänvisas barnen till andra öar för sin skolgång, som Ljusterö eller Svartsö i Värmdö kommun. Kommunen löste 2018 bristen på barnomsorg genom att starta upp Ingmarsö pedagogiska omsorg, i en tidigare skollokal. Arbetet leds av en rektor med två pedagoger anställda.

Vid starten 2018 fanns 7 barn inskrivna i verksamheten, 2024 har antalet växt till 13 för att idag åter ha 6 barn inskrivna. Ingmarsö pedagogiska omsorg är den enda pedagogiska omsorgen som finns i Österåker.

Det finns ett stort politiskt engagemang i Österåker för denna verksamhet. Den bär sig dock inte ekonomiskt, trots att den får ekonomiska bidrag i form av skärgårdsstöd. Lokalkostnaden ligger på 181 tkr om året, oavsett antal inskrivna barn, och kostnader för personal 981 tkr. Barnpengen genererar omkring 700 tkr för de barn som finns i verksamheten.

Skolchefen för Österåkers kommun uppger att det är svårt att rekrytera kompetent personal till verksamheter med långa avstånd eller på öar. I dagsläget arbetar två barnskötare på Ingmarsö pedagogiska omsorg, en av dem är dessutom utbildad grundskollärare. Båda bor idag på Ingmarsö. Det är dessutom stora svårigheter att hitta vikarier om någon av dem skulle vara sjuk. Skulle någon av dessa sluta eller gå i pension skulle det vara svårt att hitta en ersättare. Båda arbetar dessutom 75 procent och de behöver även dela på all städning och

¹⁴ Regeringens proposition 2021/22:78, "Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg"

¹⁵ Ingmarsö Byalag, (2025), "Om Ingmarsö", [Hem | Ingmarsö](#)



matlagning. Från kommunens sida har man försökt sondera efter en möjlig privat utförare men utan framgång, det har inte funnits något intresse.

2.1.2 Uppsala kommun

I Uppsala kommun finns pedagogisk omsorg i kommunal regi i form av familjedaghem. Kommunen har 10 familjedaghem. De har små grupper med barn i olika åldrar och dagbarnvårdaren tar emot barnen i sitt hem. Barnen är 1–5 år och det är endast 6–7 barn i en barngrupp.

Dagbarnvårdarna planerar dagarna själva, de har därför möjlighet att lyssna på barnens behov och intressen. Barngrupper från olika familjedaghem träffar varandra varje vecka. På så sätt får barnen också en gemenskap i en större barngrupp¹⁶.

2.1.3 Ytterligare kommuner

I Vallentuna kommun finns ingen pedagogisk omsorg i kommunal regi, enbart i enskild.

Östhammars kommun har en pedagogisk omsorg på en ort, där flera pedagogiska omsorger samarbetar.

2.2 Situationen i Norrtälje kommun

För att bygga en organisation som kan säkra kvaliteten i en förskolas verksamhet över tid är grunden en stabil bas av kompetenta medarbetare. I ett verksamhetsperspektiv är det därför önskvärt med en volym som möjliggör att arbetslag kan byggas med tre förskollärare på förskolan.

Om en förskollärare då slutar i verksamheten finns det två kvar som kan svara för kontinuitet och långsiktighet i kvalitetsarbetet. Samtidigt minskar risken för störningar i verksamheten vid sjukfrånvaro, ledighet eller om det inträffar något som kräver att närvarande pedagog måste ta hand om ett enskilt barn. För att kunna bygga arbetslag om tre förskollärare bör det finnas minst 35 barn på en förskola, och arbetslaget kompletteras då även med barnskötare.

En förskola med färre barn blir mer känslig för förändringar i verksamheten. Det kan komma att dra resurser från andra förskolor i kommunens regi, vilket riskerar att medföra ett tapp i kvalitet på flera enheter. Det riskerar även att resultera i ett ekonomiskt underskott för kommunens förskola i egen regi totalt, vilket då även påverkar ersättningen till fristående huvudman (i och med principen om likvärdig finansiering).

En förskola med färre än 20 barn kan, om nödvändiga kriterier uppfylls, erhålla ett lokaliseringstillägg (se av nämnden fastställd resursfördelningsmodell). Om det

¹⁶ Uppsala kommun, (2025): [Om familjedaghem](#)



inte finns tydliga tecken på en nära förestående volymökning bör strukturåtgärder övervägas utifrån hur beläggningen ser ut på närliggande förskolor med fristående eller kommunal huvudman. Förskolan kommer under tiden behöva möta de utmaningar som följer av en mindre personalgrupp avseende till exempel schemaläggning, kollegialt utbyte och pedagogisk utvecklingstid för förskollärarna.

En förskola med tio eller färre barn under mer än ett verksamhetsår bör avvecklas som förskola om det inte ser ut att tillkomma nya barn under de kommande ett till två verksamhetsåren. Om en liten förskola avvecklas behöver en sammanvägning av avståndet till närmsta förskola och behovet av barnomsorg för vårdnadshavarna göras. I detta kan möjligheten att erbjuda stöd för pedagogisk omsorg övervägas. Det kan antingen innebära att eftersöka en aktör på orten som kan vara intresserad av att öppna pedagogisk omsorg i enskild regi.

Om en förskola är samlokaliserad med en grundskola måste en bedömning ske utifrån möjligheterna till exempelvis samnyttjande av lokalytor, samordning av viss verksamhet, gemensam måltidshantering och ledningsstruktur mellan förskola och förskoleklass/fritidshem/grundskola. Om förskola och skola ligger samlokaliserade behöver trender analyseras gemensamt utifrån förutsättningarna av ovanstående utvecklingsparametrar. Om trenden visar att barnantalet i förskolan minskar är det sannolikt att skolan står med ett minskat elevantal inom en snar framtid så förskolans utveckling ger en indikation för grundskolans kommande utmaning.

Det är även en stor utmaning för små förskolor med bemanning och kompetensförsörjning och de är extra känsliga vid personalfrånvaro. Det gör det svårt att rekrytera till små enheter, särskilt erfarna utbildade förskollärare. Till de minsta enheterna är det ofta nyexaminerade förskollärare som söker och det är utmanande att organisera med mentorskap i de fallen när det inte finns fler förskollärare i verksamheten. Erfarenheten visar att förskollärare vill arbeta tillsammans med andra förskollärare för att utveckla och samplanera vilket får till följd att de ofta söker sig vidare efter något eller några år till en större förskola med fler kollegor.

Att verka på en liten arbetsplats med få kollegor under lång tid kan leda till stagnation i professionsutvecklingen och att en lokal kultur utvecklas som inte alltid är gynnsam. Ensamarbete är vanligt förekommande på en förskola med få kollegor. Det är svårt att upprätthålla ett utvecklat systematiskt kvalitetsarbete då det inte går att organisera så att arbetslaget inom en avdelning kan samlas tillsammans under dagtid. Det är inte funktionellt att schemalägga arbete för löpande kvalitetsarbete under kvällstid när barnen gått hem.

Det finns även utmaningar till följd av ensamarbete på förskolan. Det ger en låg beredskap vid olyckshändelser eller tillbud bland barnen på plats eller hos en medarbetare som insjuknar eller gör sig illa. Ensamarbete innebär således en ökad risk och är något som sker i större omfattning i en liten förskola än på en större enhet.



Små förskolor ger barnen ett begränsat pedagogiskt sammanhang, och begränsat utbyte av andra barn för lärande och omsorg tillsammans. Vårdnadshavare på små förskolor uppskattar ofta tryggheten och närheten i det lilla sammanhanget. Andra större förskolor kan uppfattas som skrämmande och stora. Det kan även gå rykten eller skrönor om de verksamheterna bland vårdnadshavare på den lilla förskolan. Erfarenheten från avvecklingar av mycket små enheter är i stället så att vårdnadshavare i efterhand kan återkoppla att det blev en bättre verksamhet för barnen än den lilla enheten gav. Dock har vissa vårdnadshavare återkopplat att detta inte är möjligt att lyfta eller uttrycka i den lilla orten utan att riskera ett utanförskap i det lilla lokala sammanhanget.

Som kommunal huvudman är det ytterst tveksamt att bara fortsätta driva en verksamhet som kallas förskola men inte klarar av att ge barnen det de har rätt till i form av utbildning, undervisning och lärande. Sammanfattningsvis blir det inte trovärdigt som huvudman att återkommande lyfta fram verksamhetens brister utan att vidta åtgärder.

2.2.1 Organisera för pedagogisk omsorg

Om en mindre förskola ombildas till pedagogisk omsorg ger detta en bättre beskrivning av den verksamhet som bedrivs. Norrtälje kommuns riktlinjer tillåter i dagsläget inte att pedagogisk omsorg bedrivs i lokal utan den ska bedrivas i hemmiljö.

Det kan vara en möjlighet att överväga att verksamhet i lokal kan möjliggöras i utpekade landsbygdsområden där det blir långa avstånd till närmsta förskola. Samtidigt som det kan anses vara behov av barnomsorg i området då det annars blir väl långt till närmsta förskola från hemmet för barnen. Skollagen reglerar följande i 8 kap. 15 §: *Ett barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Skälig hänsyn ska tas till barnets vårdnadshavares önskemål.*

Pedagogisk omsorg hanterar behovet av omsorg i närheten av hemmet på ett sätt som underlättar vardagslogistiken för vårdnadshavare och de kan då själva ta ställning till alternativet förskola längre från hemmet eller närheten.

2.3 Olika former för organisering av pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg kan drivas i olika former exempelvis som familjedaghem, flerfamiljslösningar eller att den ansvarige för verksamheten har anställd personal i sitt hem. Här följer en överblick av olika organisationsformer för pedagogisk omsorg.

2.3.1 Pedagogisk omsorg i fristående regi

Pedagogisk omsorg i fristående regi med eget huvudmannaskap

Den pedagogiska omsorgen bedrivs i egen regi av en fristående utförare som får ersättning av hemkommunen per inskrivet barn. Hemkommunen har då



regelbunden tillsyn av verksamheten som organiseras av den fristående huvudmannen, till exempel ett företag eller en privatperson.

Pedagogisk omsorg på entreprenad

Enligt 23 kap. 2 § i skollagen får alla uppgifter inom det som avses i 25 kap. skollagen, annan pedagogisk verksamhet, överlämnas av kommunen på entreprenad¹⁷. Med entreprenad avses att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för. Huvudmannen behåller huvudmannskapet för uppgifter som utförs på entreprenad.

2.3.2 Pedagogisk omsorg i kommunal regi

Anställd med verksamhet i det egna hemmet

Till skillnad mot förskola kan pedagogisk omsorg bedrivas i hemmet, av dagbarnvårdare eller familjedaghem, men det tillåter dock inte Norrtälje kommuns nuvarande regelverk. Kommunen är då huvudman men omsorgen sker förslagsvis i dagbarnvårdarens hem. I vissa kommuner är det vanligt att verksamheten är förlagd till dagbarnvårdarens hem men att en dag i veckan ses flera dagbarnvårdare med sina barngrupper i en särskild gemensamhetslokal.

Anställd i lokal

Pedagogisk omsorg kan även bedrivas i en lokal. I så fall gäller samma krav på lokalen och lärmiljöernas utformning som den pedagogisk omsorg som bedrivs i hemmet som lokal. Lokalernas storlek och utformning, miljö och material ska vara beskaffade så att uppgiften att ge en god pedagogisk verksamhet understöds och kan genomföras¹⁸.

Om pedagogisk omsorg ska bedrivas i lokal kan det antingen ske i den tidigare förskolelokalen som avvecklats som förskola. Men det bästa är troligen att söka en annan billigare lokal eller lägenhet på orten dit den pedagogiska omsorgen kan lokaliseras med medarbetare och barn.

Om det ska drivas pedagogisk omsorg i lokal behöver Norrtälje kommuns riktlinjer för pedagogisk omsorg revideras och tillåta det.

Insyn i pedagogisk omsorg

Det finns en rad utmaningar med att driva pedagogisk omsorg i dagbarnvårdarens hem. Dessa utmaningar förstärks om hemmet är lokaliserat till en mindre ort på landsbygden, med begränsade kommunikationer och samarbetsytor utanför verksamheten. En av dessa är bristen på insyn. När en verksamhet ligger isolerat kan det vara svårt för huvudmannen att ha den inblick som är nödvändig för en god uppföljning av verksamhetens kvalitet.

¹⁷ 23 kapitlet 8 § Skollagen samt proposition 2019/20:127 "Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad", sidan 151

¹⁸ Skolverket, (2012) "Allmänna råd om pedagogisk omsorg", sid. 23–24



En annan utmaning handlar om arbetsmiljö, där det kan vara svårt att utöva den kontroll och tillsyn som krävs för att efterleva arbetsmiljölagstiftningen för dagbarnvårdarna. Verksamheten är också extra sårbar om enbart en dagbarnvårdare är anställd per verksamhet. Ett exempel är att vårdnadshavare som har sitt barn i pedagogisk omsorg riskerar att behöva ta ledigt från jobbet om dagbarnvårdaren är sjuk. Detta förstärks om verksamheten ligger på landsbygden i en mindre ort med långa avstånd till andra verksamheter.

Pedagogisk omsorg i kommunal regi i en anställds hem kan verksamheten med fördel knytas till en förskola för att underlätta för vårdnadshavare om medarbetaren i verksamheten är sjuk eller har annan frånvaro. Det innebär att vid frånvaro i den pedagogiska omsorgen erbjuds vårdnadshavarna att lämna på förskola i stället för att kunna hantera behovet av barnomsorg.

3. Analys

3.1 Ekonomisk analys

Ur ett ekonomiskt perspektiv är det skillnader i ersättning för utförare mellan pedagogisk omsorg och förskola som kan kopplas till skillnaderna i uppdraget för verksamheten. Ersättningen baseras i form av barnpeng som är en ersättning för antalet inskrivna barn per månad. Norrtälje kommun medger inte pedagogisk omsorg i lokal i regelverket så i den pedagogiska ersättningskomponenten ingår en viss del ersättning för slitage på lokalen då verksamheten ska bedrivas i hemmiljö.

Ersättningen för förskolebarn är högre än till pedagogisk omsorg kopplat till det tydligare pedagogiska uppdraget i förskola kontra pedagogisk omsorg. I förskolans ersättning ingår ersättning för lokal som enligt Skollagen (2010:800) ska motsvara kommunens genomsnittliga kostnad per barn i hyra för sina förskolelokaler. När barnantalet sjunker i förskolan blir effekten en ökad lokalkostnad per barn. Den ökade lokalkostnaden per barn i kommunal förskola ska kompenseras med ersättning till fristående förskolor. Förskolor med lågt barnantal på landsbygden i särskilt utpekade områden kan enligt Norrtälje kommuns resursfördelningsmodell få ett lokaliseringsstöd som utgår från hemkommunen för att möjliggöra verksamheten utan stora ekonomiska underskott.

En avveckling av små förskolor med lokaliseringstillägg skulle innebära en besparing för hemkommunen, under 2025 är lokaliseringsstödet till förskolorna 4,2 miljoner kronor. För fristående pedagogisk omsorg är det möjligt att ta emot upp till sju barn på en medarbetare. Har man som fristående huvudman fler barn anställer de en ytterligare medarbetare, vanligtvis på deltid.

Om kommunen ska organisera pedagogisk omsorg i egenregi med anställda medarbetare ska de antingen vara beredda att arbeta som anställda i sitt eget hem med kommunen som arbetsgivare och då blir det en tillkommande utmaning att man som anställd omfattas av arbetstidslagstiftningen (max 40 timmar/vecka)



och den medarbetare i vars hem verksamheten bedrivs i behöver lösas av för att klara av ett öppethållande av 60 timmar per vecka. Alternativet är att verksamheten ska bedrivas i lokal vilket Norrtälje kommuns riktlinjer för pedagogisk omsorg inte tillåter i dagsläget.

Lokalkostnaderna för förskolorna är olika beroende på lokalens storlek och skick. I Herräng är till exempel lokalhyran för förskolan strax över 200 000 kr per år samt att förskolan sitter ihop med den intilliggande nedlagda skolan som låses upp i kommunens lokalbank och driver kostnader för kommunen som helhet. Om det ska bedrivas pedagogisk omsorg i lokal i Herräng kan ett alternativ vara att söka en annan lokal, exempelvis en lägenhet, på orten för de sju barn som i dagsläget finns i verksamheten, vilket skulle kunna innebära en lägre lokalkostnad.

Att öppna upp för att bedriva pedagogisk omsorg i lokal i form av exempelvis en lägenhet kan vara en utmaning utifrån eventuell bygglovsprocess och där självklara krav som att utrymningsvägar bland annat behöver beaktas. Beroende på ort och tidigare förskolelokal som finns vid aktuella adresser behöver det övervägas om det är bättre att försöka hitta en alternativ lokal, som t. ex. en lägenhet, i stället för att vara kvar i den gamla förskolan. Om alternativet med verksamhet i lokal ska övervägas behöver regelverket för pedagogisk omsorg i Norrtälje kommun anpassas och öppna för den möjligheten på lämpligt sätt.

Den ekonomiska bilden för att organisera pedagogisk omsorg i kommunal regi kontra förskola landar främst i löneskillnaden mellan förskollärare och barnskötare. En barnskötare med en medellön på 28 500 kronor ger en årlig lönekostnad på omkring 500 000 kronor. En förskollärare har 10 000 kr mer i månadslön och kostar omkring 180 000 mer om året. Den lägre kostnaden ska dock beaktas i förhållande till lägre kompetens och förutsättningar att ge barnen en god utbildning.

För att möjliggöra uppstart av fristående pedagogisk omsorg på orter där förskolan avvecklas kan en möjlighet vara att under en period garantera en intäkt för en fristående utförare som är beredd att starta upp pedagogisk omsorg. Det skulle kunna vara en variabel att så länge verksamheten har fem barn upp till sju barn så tillskapas ett lokaliseringsstöd så att utföraren kan starta upp verksamheten. Att ha sju barn som brytpunkt för lokaliseringsstöd som utgångspunkt landar i att det är det antal barn som en ensam utförare i pedagogisk omsorg kan ha utan att ha en ytterligare medarbetare anställd hos sig. Sjunker barnantalet till färre än fem, gäller ej år 1, upphör lokaliseringsstödet och den pedagogiska omsorgen får då själv avgöra hur man går vidare.

3.2 Verksamhetsmässig analys

Barn- och utbildningsförvaltningens analys gällande möjligheten att erbjuda pedagogisk omsorg på platser där förskola inte kan upprätthållas på grund av lågt barnantal visar följande:



- Även om verksamhetsformen pedagogisk omsorg är mindre eftersträvaransvärd ur ett utbildningsperspektiv än förskola, är det mer fördelaktigt att driva pedagogisk omsorg än en alltför liten förskola.
- I en förskola där barngruppen är för liten får inte barnen det samspel med andra barn i samma ålder som behövs för att barnen ska lära och utvecklas enligt uppdraget i förskolans läroplan.
- Genom pedagogisk omsorg i stället för förskola underlättas att uppfylla lagstadgade krav på verksamheten.

Ur barnperspektivet är barns rätt till god utbildning det allra viktigaste. Barn behöver trygghet, men behöver också ges möjlighet att interagera med andra barn och vuxna med olika bakgrund. Varje enhet ska ha tillräckligt stora undervisningsgrupper för att ge goda förutsättningar för stimulans, kamratskap och mångfald.

Om en fristående utförare är intresserad av att starta upp verksamhet är det alltid möjligt att ansöka om detta till barn- och skolnämnden. Att någon skulle ansöka om att starta upp fristående pedagogisk omsorg på landsbygden i närhet av en befintlig förskola med lågt barnantal kan inte anses som sannolikt. Om en liten kommunal förskola avvecklas kan det i beslutssatsen förslagsvis lyftas fram möjligheten till ett lokaliseringsstöd för den som vill ansöka om att driva fristående pedagogisk omsorg under en period av två år från avvecklandet. Den pedagogiska omsorgen är då skyldig att tillhandahålla sju platser och inte ha möjlighet att ta emot färre barn än sju om det finns önskemål om placering i verksamheten.

Förslagsvis kan en nystartad verksamhet få lokaliseringsstöd vid minst fyra barn första året för att sedan öka till fem barn från år två. Lokaliseringsstödet bör utformas som en garanterad intäkt under uppstarten så att utföraren kan få möjlighet att bygga upp verksamheten. Just att ha sju barn som brytpunkt för lokaliseringsstöd som utgångspunkt landar i att det är det antal barn som en ensam utförare i pedagogisk omsorg kan ha utan att ha en ytterligare medarbetare anställd hos sig. Sjunker barnantalet till fem eller färre efter två år upphör lokaliseringsstödet och pedagogiska omsorgen får då själv avgöra hur de agerar utifrån det. Skollagen (2010:800) reglerar i 25 kap. 11§ att: *När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.* Det innebär att om en person bedriver pedagogisk omsorg med två egna barn i verksamheten måste ytterligare minst två barn vara placerade där för att kommunen ska kunna betala ersättning för verksamheten.

Utifrån förutsättningarna får vårdnadshavarna själva ta ställning till om man vill söka sig till en förskola på en annan ort alternativt tillsammans med andra leta efter förutsättningar för pedagogisk omsorg lokalt på orten, vilket kan skapa i bygden och ett tryggare alternativ för vårdnadshavare med lokalt företagande.

Alternativt kan kommunen annonsera och söka någon som är intresserad av att arbeta som anställd i pedagogisk omsorg i sitt eget hem men då behöver öppethållandet begränsas till maximalt 40 timmar per vecka i verksamheten.



Detta alternativ ska förslagsvis inte initieras förrän försök att hitta en lokal aktör som vill driva verksamheten har uttömts. Även i detta fall ska den få rätt till lokaliseringsstöd enligt samma premisser som en eventuell fristående aktör. Den pedagogiska omsorgen organiseras i det fallet så att barnen i verksamheten erbjuds att vara på en utpekad förskola vid frånvaro hos medarbetaren. Har vårdnadshavarna behov av längre vistelsetid än 40 timmar hänvisas de att söka en förskola i stället. Om det inte finns någon på aktuell ort som söker om att bli anställd i sitt hem kan det övervägas att driva pedagogisk omsorg i lokal för att tillgodose behovet av barnomsorg på orten.

Förskola och pedagogisk omsorg är verksamhetsformer som båda sätter barnen och dess behov i centrum. Men där förskolan vägleds av tanken på utbildning och lärande, är det omsorgen som är fokus inom pedagogisk omsorg. Varje vårdnadshavare behöver göra en avvägning mellan dessa två i relation till deras eget barns behov. En pedagogisk omsorgsverksamhet med hög kvalitet behöver inte nödvändigtvis vara sämre ur ett utbildningshänseende än en mindre förskola. I en liten ort på landsbygden är det sannolikt också av större betydelse att god barnomsorg finns att tillgå nära hemmet och att därmed undvika en längre pendlingstid som potentiellt inverkar på vardag och familjetid. Om båda verksamhetsformer erbjuds har vårdnadshavarna möjlighet att själva ta ställning till vad som passar just dem och deras barn bäst.

4. Referenser

Ingmarsö Byalag, *Om Ingmarsö* (2025) [Hem | Ingmarsö](#) (hämtad 2025-03-15)

Jonsdottir, F. (2007). *Barns kamratrelationer i förskolan. Samhörighet, tillhörighet, vänskap, utanförskap*. Avhandling. Malmö: Malmö högskola, Malmö Studies in educational studies.

Norrtälje kommun och PwC (2024), *Likvärdig förskoleverksamhet med fokus på resursfördelning och organisation*

Norrtälje kommun, 2023: *Lokalförsörjning. Strategi, planering och demografi i Norrtälje kommun, åren 2024–2033*

Quinn, M. och. Hennessy, E. (2010). *Peer relationships across the preschool to school transition. Early education development* 21. Sid. 825–842

Regeringens proposition 2008/09:115 *Barnomsorg och allmän förskola för treåringar*, (2008). Utbildningsdepartementet.

Regeringens proposition 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, (2010). Utbildningsdepartementet.



Regeringens proposition 2019/20:127 (2019), *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*, (2019).
Utbildningsdepartementet.

Regeringens proposition 2021/22:78, *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg* (2021), Utbildningsdepartementet.

Sheridan, S., Williams, P., & Pramling Samuelsson, I. (2014). *Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: a teacher perspective*. Educational Research. 56, 4, s. 379–397

Skolinspektionen, (2016) *Barnens lärande i pedagogisk omsorg – den lilla gruppens möjligheter och begränsningar*.

Skollagen (2010:800)

Skolverket (2012), *Pedagogisk omsorg, Skolverkets allmänna råd med kommentarer*

Skolverket (2012): *Pedagogisk omsorg – En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna*, rapport 370, (2012).

Skolverket, (2018), *Läroplan för förskolan, Lpfö18*.

Statens offentliga utredningar, SOU 2020:34 (2020), *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*

Uppsala kommun, (2022), *Om familjedaghem*, [Om familjedaghem](#) (hämtad 2025-03-25)