

2022-01-10

Förvaltningen för utbildning, kost, kultur och fritid

Vår referens: Roberto Citterio

Direkttel:

E-post:

Diariernr: BUN/2021:60

Er referens:

Uppföljning av lokalbehovsplan och platsöverskott i förskoleverksamheten

Barn- och utbildningsnämnden har, vid sammanträdet 2021-05-04 (BUN § 35/21), behandlat lokalbehovsplan 2021. Den analys som gjordes i planen visade lokal- och platsöverskott inom förskolans verksamhet. Nämnden fattade därför beslut om att:

- Ge förvaltningen i uppdrag att återkomma vid höstens uppföljning av lokalbehovsplanen med en utvecklad plan för hur platsöverskott ska hanteras med sikte på beslut när lokalbehovsplanen behandlas våren 2022.

Förvaltningens förslag för hur platsöverskott kan hanteras i respektive kommundel redovisas nedan.

Norra kommundelen

Prognostiserat platsbehov i norra kommundelen

År	Bfp 31/12	Platser	Avd	Behov 31/12	Diff 31/12	Behov 15/5	Diff 15/5
2019	673	544	32	528	16	547	-3
2020	610	544	32	451	93	566	-22
2021	606	510	30	448	62	498	46
2022	576	510	30	418	92	475	35
2023	598	510	30	442	68	445	65
2024	609	510	30	461	49	471	39
2025	621	510	30	462	48	492	18
2026	633	510	30	479	31	494	16
2027	648	510	30	496	14	512	-2
2028	676	510	30	520	-10	531	-21
2029	706	510	30	548	-38	558	-48
2030	730	510	30	569	-59	588	-78
2031	751	510	30	589	-79	611	-101

Tabellen ovan visar antalet platser i kommunens förskolor samt det prognostiserade platsbehovet i aktuella förskolor och differensen däremellan. I tabellen ska "Bfp 31/12" utläsas som data enligt

befolkningsprognos den 31 december. Datan är baserad på befolkningsprognosen från Statisticon och förvaltningens prognostiserade behov. Statisticons prognos gjordes under våren 2021 som ett alternativ till den av kommunfullmäktige beslutade befolkningsprognosen från KAAB. Detta på grund av att befolkningsprognosen från KAAB, de senaste åren, uppvisat stor differens i förhållande till utfall. Den nya prognosen från Statisticon indikerar en större minskning av barn i ålderskategorin 0 - 5 år jämfört med befolkningsprognosen som presenterades i lokalbehovsplanen våren 2021.

Förvaltningen har valt att lyfta fram två urvalsdatum: 31 december, som är det datum som befolkningsprognosen utgår från, och 15 maj, som är det mätdatum i verksamheterna som barnantalet är störst. I praktiken innebär det att mer marginaler finns i platsutbudet resterande månader av året.

Förvaltningen har i tabellen ovan i kolumnen *behov 31/12* gjort antagandet att 55% av 1-åringarna och 98% av 2 – 5-åringarna är inskrivna i förskola och därefter tagit bort 100 platser från behovet eftersom de barnen antas gå i fristående förskolor. Antagandena är baserade på de senaste fem årens medelvärde.

Noterbart är att en uppföljning av befolkningsprognosen gjordes till delårsbokslutet och den visar 50 barn färre i ålderskategorin 0 - 5 år. Dock saknas information om fördelning per kommundel och inom ålderskategorin, därför är minskningen inte inkluderad i befolkningsprognoskolumnen ovan. Det här innebär att det totalt i kommunen finns en marginal, men det går alltså inte att se hur eller var dessa platser är fördelade.

Förslag på hantering av platsöverskott i norra kommundelen

Befolkningsprognosen indikerar att redan 2024 vänder trenden försiktigt mot tillväxt igen och att inte vidta avvecklingsåtgärder kring prognostiserat platsöverskott i norra kommundelen bedöms vara en rimlig hantering i rådande läge.

En konsekvens av ett det finns ett stort platsöverskott blir planeringsförutsättningarna för rektorerna sämre vilket medför ökad risk för ekonomisk avvikelse på övergripande nivå. Det kan exempelvis ge sämre förutsättningar för stordriftsfördelar och minskad kostnadseffektivitet vad gäller bemanning, öppning och stängning, kostnad för stödresurser såsom vaktmästare, städ och kost.

Om ingen avveckling sker kvarstår internhyreskostnader för barn- och utbildningsnämnden i nuvarande omfattning. Om inte Lomma kommun anpassar det platsöverskott som finns, blir ersättningen till fristående förskolor oförändrad mot dagens kostnad eftersom den baseras på den kommunala förskolans lokalkostnad.

Vid genomförande av stora förändringar för barn och personal i syfte att hantera ett platsöverskott under några få år kan skapa stora alternativkostnader i form av att ledningspersonal i högre grad behöver ägna sig åt administration istället för att leda den pedagogiska verksamheten. Om ett stort platsöverskott hanteras genom avveckling av en permanent förskola innebär åtgärden således tillfälligt hög arbetsbelastning för såväl förvaltning som rektorer och personal, utifrån reaktiv oro från vårdnadshavare. Detta medför ökad risk för avvikelse för innehållet i respektive funktions aktuella arbetsuppgifter. Konkret handlar det om att berörda funktioner tvingas dedikera avsevärda arbetstimmar på avveckling istället för utveckling av verksamheten. Uppskattningsvis, med stöd i tidigare avvecklingar, handlar det om sammanlagt runt ca 200 arbetstimmar.

Utöver ovanstående finns i budget 2022 inte avsatta medel för avveckling, vilket kostnadsmässigt brukar hamna runt cirka 300 tkr.

Om ingen avveckling sker löser det inte prognostiserat platsöverskott motsvarande två avdelningar, men skapar trygghet för barn och vårdnadshavare. Eftersom befolkningstrenden prognostiseras

vända 2024 och de efterföljande åren pekar mot fler barn bedöms det vara en rimlig åtgärd att inte avveckla en förskola i norra kommundelen.

Södra kommundelen

Prognostiserat platsbehov i södra kommundelen

År	Bfp 31/12	Platser	Avd	Behov 31/12	Diff 31/12	Behov 15/5	Diff 15/5
2019	916	881	49	786	95	888	-7
2020	886	871	49	746	125	842	29
2021	829	788	49	684	104	795	76
2022	792	770	45	635	135	738	30
2023	775	770	45	613	157	686	84
2024	796	770	45	632	138	667	103
2025	810	770	45	649	121	690	80
2026	826	770	45	661	109	710	60
2027	869	770	45	712	58	723	47
2028	894	770	45	733	37	778	-8
2029	914	770	45	753	17	801	-31
2030	933	770	45	770	0	822	-52
2031	951	770	45	785	-15	841	-71

Tabell: Prognostiserat platsbehov i södra kommundelen

Tabellen ovan visar antalet platser i kommunens förskolor samt det prognostiserade platsbehovet i aktuella förskolor och differensen däremellan. I tabellen ska "Bfp 31/12" utläsas som data enligt befolkningsprognos den 31 december. Datan är baserad på befolkningsprognosen från Statisticon och förvaltningens prognostiserade behov. Statisticons prognos gjordes under våren 2021 som ett alternativ till den av kommunfullmäktige beslutade befolkningsprognosen från KAAB. Detta på grund av att befolkningsprognosen från KAAB, de senaste åren, uppvisat stor differens i förhållande till utfall. Den nya prognosen från Statisticon indikerar en större minskning av barn i ålderskategorin 0 - 5 år jämfört med befolkningsprognosen som presenterades i lokalbehovsplanen våren 2021.

Förvaltningen har valt att lyfta fram två urvalsdatum: 31 december, som är det datum som befolkningsprognosen utgår från, och 15 maj, som är det mätdatum i verksamheterna som barnantalet är störst. I praktiken innebär det att mer marginaler finns i platsutbudet resterande månader av året.

Förvaltningen har i tabellen ovan i kolumnen *behov 31/12* gjort antagandet att 55% av 1-åringarna och 98% av 2 – 5-åringarna är inskrivna i förskola och därefter tagit bort 70 platser från behovet eftersom de barnen antas gå i fristående förskolor. Antagandena är baserade på de senaste fem årens medelvärde.

Noterbart är att en uppföljning av befolkningsprognosen gjordes till delårsbokslutet och den visar 50 barn färre i ålderskategorin 0 - 5 år. Dock saknas information om fördelning per kommundel och inom ålderskategorin, därför är minskningen inte inkluderad i befolkningsprognoskolumnen ovan. Det här innebär att det totalt i kommunen finns en marginal, men det går alltså inte att se hur eller var dessa platser är fördelade.

Förslag på alternativa hanteringar av platsöverskott i södra kommundelen

Barn- och utbildningsnämnden lämnas nedan tre alternativa förslag på hur platsöverskottet kan hanteras i norra kommundelen. Förslagen lämnas utan att ett specifikt alternativ förordas av förvaltningen.

Till varje förslag finns det alternativkostnader gällande vad det kostar att inte vidta aktuell åtgärd.

Förslag 1 södra kommundelen: Avveckla Alnarps förskola

Prognostiserat platsbehov i södra kommundelen

År	Bfp 31/12	Platser	Avd	Behov 31/12	Diff 31/12	Behov 15/5	Diff 15/5	Alternativ - avveckla 4 avdelningar					
								Platser	Avd	Diff 31/12	Diff 15/5		
2019	916	881	49	786	95	888	-7						
2020	886	871	49	746	125	842	29						
2021	829	788	49	684	104	795	76						
2022	792	770	45	635	135	738	30	702	41	67			
2023	775	770	45	613	157	686	84	702	41	89		16	
2024	796	770	45	632	138	667	103	702	41	70		35	
2025	810	770	45	649	121	690	80	702	41	53		12	
2026	826	770	45	661	109	710	60	702	41	41		-8	
2027	869	770	45	712	58	723	47	702	41	-10		-21	
2028	894	770	45	733	37	778	-8	702	41	-31		-76	
2029	914	770	45	753	17	801	-31	702	41	-51		-99	
2030	933	770	45	770	0	822	-52	702	41	-68		-120	
2031	951	770	45	785	-15	841	-71	702	41	-83		-139	

BESPARING: ca 2,25 mnkr

I den alternativa tabellen ovan till höger redovisas det prognostiserade platsöverskottet om fyra avdelningar avvecklas i södra kommundelen. Förvaltningens bedömning är att angivet alternativ håller fram till år 2028 (se rött område i tabell ovan), med flexibilitet i form av temporär överinskrivning och/eller en uteavdelning på senvåren för att på så sätt uppnå ett effektivt lokalutnyttjande trots stora skillnader mellan platsbehov höst och vår.

Det finns sedan tidigare en politisk viljeinriktning när det gäller avveckling av temporära lokaler, såsom paviljonger, när så är möjligt utifrån platsefterfrågan.

Fördelar	Nackdelar
Verkställighet i enlighet med politisk viljeinriktning	Minskad marginal i platsutbudet innebär risk för platsbrist vid oförutsedda händelser
Paviljonger avvecklas och minskar hyreskostnader för Lomma kommun, med cirka 1,5 mnkr/år. Externhyreskostnad 980 tkr år (internhyra 1 449 tkr) samt arrendekostnad (cirka 75 tkr) (Fastighetsfakta del av Alnarp 1:60)	Nedläggning innebär oro bland barn, vårdnadshavare och personal
Snittkostnaden för en förskoleplacering i Lomma kommun minskar, vilket påverkar ersättningen till fristående förskolor (som	Enligt rektors bedömning är det hög kvalitet på verksamheten och förskolan är mycket uppskattad av vårdnadshavare

därmed blir lägre)	
Stordriftsfördelar ger ökad kostnadseffektivitet vad gäller bemanning, öppning och stängning	Förlust av attraktiv utemiljö, vilket kan innebära att vårdnadshavare upplever stor kontrast vid flytt till annan förskola
Förbättrade planeringsförutsättningar för rektorerna och minskad risk för ekonomisk avvikelse på övergripande nivå	
Avveckling av hela förskoleenheter innebär kostnadsminskningar för stödresurser såsom vaktmästare, städ och kost	
Söktrycket på Alnarps förskola är begränsat	

Risicanalys är gjord av förvaltningen tillsammans med samtliga rektorer i förskolan. Nackdelarna i tabellen ovan utgör underlag för riskanalysen. (Bilaga: Riskanalys 2021-10-29)

Förvaltningen har, i samverkan med berörd rektor, gjort barnkonsekvensanalys avseende avveckling av Alnarps förskola (Bilaga: Barnkonsekvensanalys Alnarps förskola 2021-12-20).

Genom att minska de tillgängliga platserna i södra kommundelen stabiliseras planeringsförutsättningarna och kostnaderna minskas för förskolorna i Lomma kommun på aggregerad nivå. Avveckling av Alnarps förskola är möjligt och kvarvarande platsutbud täcker behovet fram till 2028 enligt tillgänglig data. Temporära toppar av högt barnantal kan hanteras med tillfällig uteavdelning på Skeppets förskola och/eller överinskrivningar. Barn och personal från Alnarps förskola skulle kunna flyttas till annan förskola i augusti 2022. Vid avveckling av en förskola tillkommer utranteringskostnader, som inte är budgeterade.

Förvaltningen följer månadsvis datan i befolkningsregister, befolkningsprognos samt platsbehov. Den negativa befolkningsutvecklingen i åldersgruppen 1 - 5 år kommer även att påverka grundskolan. Förvaltningen kommer att analysera hur lokalutnyttjande bäst kan organiseras ur ett förvaltningsövergripande perspektiv.

Alnarps förskola har 4 avdelningar och består av inhyrda paviljonger som står på arrendemark. Dessa paviljonger skulle kunna avvecklas från och med augusti 2022.

Alternativkostnad till förslag 1 södra kommundelen

Om det finns ett stort platsöverskott blir planeringsförutsättningarna för rektorerna sämre vilket medför ökad risk för ekonomisk avvikelse på övergripande nivå. Det kan exempelvis ge sämre förutsättningar för stordriftsfördelar och minskad kostnadseffektivitet vad gäller bemanning, öppning och stängning, kostnad för stödresurser såsom vaktmästare, städ och kost.

Om paviljonger inte avvecklas kvarstår internhyreskostnader för barn- och utbildningsnämnden med cirka 1,5 mnkr/år samt kostnaden för arrende (ca 50 tkr)

Om inte Lomma kommun anpassar det platsöverskott som finns, blir ersättningen till fristående förskolor oförändrad eftersom den baseras på den kommunala förskolans lokalkostnad (ca 225 tkr).

Resterande kostnad på cirka 400 tkr kopplas till städkostnader och effektiviseringar av kostpersonal.

Förslag 2 södra kommundelen: Avveckla en paviljong (två avdelningar) på Alnarps förskola

Prognostiserat platsbehov i södra kommundelen

År	Bfp 31/12	Platser	Avd	Behov 31/12	Diff 31/12	Behov 15/5	Diff 15/5	Alternativ - avveckla 2 avdelningar			
								Platser	Avd	Diff 31/12	Diff 15/5
2019	916	881	49	786	95	888	-7				
2020	886	871	49	746	125	842	29				
2021	829	788	49	684	104	795	76				
2022	792	770	45	635	135	738	30	736	43	101	
2023	775	770	45	613	157	686	84	736	43	123	50
2024	796	770	45	632	138	667	103	736	43	104	69
2025	810	770	45	649	121	690	80	736	43	87	46
2026	826	770	45	661	109	710	60	736	43	75	26
2027	869	770	45	712	58	723	47	736	43	24	13
2028	894	770	45	733	37	778	-8	736	43	3	-42
2029	914	770	45	753	17	801	-31	736	43	-17	-65
2030	933	770	45	770	0	822	-52	736	43	-34	-86
2031	951	770	45	785	-15	841	-71	736	43	-49	-105

Tabell: Prognostiserat platsbehov i norra kommundelen vid avveckling av 2 avdelningar

BESPARING: ca 850 tkr

En annan tänkbar lösning är att en av de två paviljongerna på Alnarps förskola avvecklas. Det skulle innebära att de barn som inte går vidare till förskoleklass i augusti 2022 har kvar sin förskoleplacering på Alnarps förskola. Alnarps förskola reduceras då från fyra avdelningar till två. Det innebär att Lomma kommun kommer att ha kvar alternativet med en förskola i anslutning till Alnarpsparken och att nya placeringar kan ske fortlöpande i mån av plats, dock baserat på två avdelningar.

Reducering av två förskoleavdelningar i södra kommundelen täcker inte fullt ut upp för det prognostiserade platsöverskottet. Med det här förslaget sker en reduktion av platserna och en paviljong återlämnas. Det innebär att Lomma kommun sparar ca 750 tkr i leasingkostnad för en paviljong. Å andra sidan innebär det engångskostnader för återställning av mark och lektyta utomhus till en kostnad av cirka 300 tkr.

Förvaltningen har, i samverkan med berörd rektor, gjort barnkonsekvensanalys avseende avveckling av två avdelningar på Alnarps förskola (Bilaga: Barnkonsekvensanalys Alnarps förskola 2022-01-05).

En förskola med två avdelningar är mindre kostnadseffektiv jämfört med en förskola med fyra avdelningar. Detta på grund av att färre personal ska täcka de aktuella vistelsetiderna för barnen.

Ersättningen till fristående förskolor minskar (med 100 tkr) på grund av att den baseras på den kommunala förskolans lokalkostnad.

Förslaget löser som nämnts ovan inte det prognostiserade platsöverskottet motsvarande fyra avdelningar, men skapar trygghet för barn och vårdnadshavare. Eftersom befolkningstrenden prognostiseras vända 2025 och de efterföljande åren pekar mot fler barn bedöms det vara en rimlig åtgärd att inte avveckla en hel förskola i södra kommundelen.

Alternativkostnad till förslag 2 södra kommundelen

Om det finns ett platsöverskott blir planeringsförutsättningarna för rektorerna sämre vilket medför ökad risk för ekonomisk avvikelse på övergripande nivå. Det kan exempelvis ge sämre förutsättningar för stordriftsfördelar och minskad kostnadseffektivitet vad gäller bemanning, öppning och stängning, kostnad för stödresurser såsom vaktmästare, städ och kost.

Om en paviljong inte avvecklas kvarstår internhyreskostnader för barn- och utbildningsnämnden med cirka 850 tkr/år.

Om inte Lomma kommun anpassar det platsöverskott som finns, blir ersättningen till fristående förskolor oförändrad eftersom den baseras på den kommunala förskolans lokalkostnad (ca 100 tkr).

Det inte avsatta medel i budget 2022 för avveckling, vilket kostnadsmissigt brukar hamna runt cirka 300 tkr. I det här alternativet är det rimligt att tänka sig att kostnaden blir något mindre.

Förslag 3 södra kommundelen: Avveckla inget

BESPARING: oförändrad kostnad mot nuläge (för förvaltningen)

Ett annat alternativ är att inte vidta några avvecklingsåtgärder kring prognostiserat platsöverskott i södra kommundelen. Befolkningsprognosen indikerar att redan 2025 vänder trenden försiktigt mot tillväxt igen.

Om det finns ett stort platsöverskott blir planeringsförutsättningarna för rektorerna sämre vilket medför ökad risk för ekonomisk avvikelse på övergripande nivå. Det kan exempelvis ge sämre förutsättningar för stordriftsfördelar och minskad kostnadseffektivitet vad gäller bemanning, öppning och stängning, kostnad för stödresurser såsom vaktmästare, städ och kost.

Om ingen avveckling sker kvarstår internhyreskostnader för barn- och utbildningsnämnden i nuvarande omfattning. Om inte Lomma kommun anpassar det platsöverskott som finns, blir ersättningen till fristående förskolor oförändrad eftersom den baseras på den kommunala förskolans lokalkostnad.

Vid genomförande av stora förändringar för barn och personal i syfte att hantera ett platsöverskott under några få år kan skapa stora alternativkostnader i form av att ledningspersonal i högre grad behöver ägna sig åt administration istället för att leda den pedagogiska verksamheten. Om ett stort platsöverskott hanteras genom avveckling av en permanent förskola innebär åtgärden således tillfälligt hög arbetsbelastning för såväl förvaltning som rektorer och personal, utifrån reaktiv oro från vårdnadshavare. Detta medför ökad risk för avvikelse för innehållet i respektive funktions aktuella arbetsuppgifter. Konkret handlar det om att berörda funktioner tvingas dedikera avsevärda arbetstimmar på avveckling istället för utveckling av verksamheten. Uppskattningsvis, med stöd i tidigare avvecklingar, handlar det om sammanlagt runt ca 200 arbetstimmar.

Förslaget löser inte det prognostiserade platsöverskottet motsvarande fyra avdelningar.

Enligt uppdrag,

Thomas Kvist