



Förskolors organisations- och uppföljningssystem i Cypern, Italien, Slovenien, Spanien, och Sverige

SWEDISH EXECUTIVE REPORT I



Medfinansierat av
EU-programmet
Erasmus+

N E W
M O NITORING
GUIDELINES TO DEVELOP INNOVATIVE
ECEC TEACHERS CURRICULA



CC BY-NC 4.0

Credits

Sara Lenninger* Ourania Anastasiou**
Katerina Mavrou**

Other members of the IO2 team who contributed to planning and content: Marianna Efstathiadou**, Chrystalla Papademetri-Kachrimani**, Annette Persson*.

Contributors: NeMo Partnership



Medfinansierat av
EU-programmet
Erasmus+

SAMMANFATTNING

1. System för utvärdering och uppföljning	3
2. Syfte och metod	8
3. Resultat med diskussion	9
4. Rekommendationer	29
Referenser	32

02



Förskolors utvärderings- och uppföljningssystem i Cypern, Italien, Slovenien, Spanien och Sverige

1. System för utvärdering och uppföljning

Introduktion och sammanfattning

Kontinuerlig uppföljning av förskolans samtliga verksamhetsområden är en del av det övergripande kvalitetsarbetet som direkt eller indirekt påverkar barns utveckling och välbefinnande (Europeiska kommissionen 2014, 2018).

Förskoleverksamhetens uppbyggnad och organisation påverkar pedagogers arbete med kvaliteten i förskolan, vilket i sin tur påverkar barns välmående. Generellt sett kan förskolans organisation delas upp utifrån tre åldersgrupper: yngre barn, treåringar och sista året (Eurydice 2019)*.

*I denna uppdelning utgör gruppen *yngre barn* (Early Age Children) åldrarna 0-3, *treåringar* (Age 3) åldrarna 3 till 4 eller 5 år, och *sista åren* (Last year of ECEC) åldrarna 4-6 år (t.ex. Cypern) eller 5-6 (t.ex. Sverige). (Eurydice 2019, 10)

1. System för utvärdering och uppföljning



Det har hävdats (Eurydice 2019) att förskolesystem som planeras och leds av en och samma huvudman oavsett barnens ålder kan leda till att utbildning och omsorg bättre går hand i hand, än att dela upp ansvaret mellan olika huvudmän. I uppdelade system är det ofta så att en social myndighet hanterar verksamhetsfrågor gällande de yngre åldrarna medan bestämmelser gällande de äldre barnen (vanligtvis 3-6 år) omfattas av en myndighet för utbildning. Därutöver förväntas ett system med en gemensam huvudman för alla åldrar ge verksamheten bättre förutsättningar att kontinuerligt kunna följa upp barns erfarenheter och utbildning. I fokus för Nemo-projektet står barn med ökad risk för autism (autismspektrumtillstånd, AST) eller andra kognitiva och utvecklingsrelaterade utmaningar som kan komplicera ett barns förutsättningar för välbefinnande (wellbeing). Både forskning och beprövad erfarenhet visar att det går att fånga upp tecken på sådana utmaningar tidigt i barns utveckling (Barger m.fl., 2021) och att tidiga insatser påverkar barns utveckling och mående (jfr Sandbank m.fl., 2020). Därför borde förskolans roll i dessa barns utveckling kunna vara avgörande.

1. System för Utvärdering och uppföljning

I denna rapport pekas tre övergripande faktorer i förskolans organisation ut som avgörande för förskolans utvärderings- och uppföljningsarbeten – och särskilt så för arbetet med barn som är i behov av särskilt stöd. Dessa övergripande faktorer är: huruvida organisationen styrs av en ansvarig huvudman eller om ansvaret delas mellan olika huvudmän enligt ovan, om organisationen styrs från en i hög grad centraliserad eller från en i hög grad decentraliserad nivå och slutligen visar denna rapport att utvecklingen av förskoleverksamhetens uppföljningsarbete påverkas av dels utbildningsbestämmelser, dels av barnhälsovården och samverkan dem emellan. Utifrån att dessa faktorer varierar mellan olika länder, är följande punkter att betrakta som kritiska:



a

- Regelbunden uppföljning i de tidiga förskoleåren vid förutbestämda utvärderings-tidpunkter

b

- Kärnpersonalens delaktighet i uppföljningsarbetet

c

- Kärnpersonal med goda kvalifikationer i hela förskolans verksamhet och för alla åldersgrupper (0–6)

d

- Tillgång till och nyttjande av stödstrukturer

1. System för utvärdering och uppföljning

I de länder där förskolor leds av en enda huvudman, som angivet ovan, ligger ansvaret för förskoleverksamheten under ett och samma departement, d.v.s. utbildningsdepartementet. I de länder där ansvaret för förskoleverksamheten delas mellan olika huvudmän ligger ansvaret för de yngre åldrarna på sociala myndigheter (motsvarande Socialdepartementet) och för de äldre åldrarna på utbildningsdepartementet. (Se tabell 1:1–5, samt jämförelserapport från IO4.) Vidare kännetecknas ett *centraliserat utbildningssystem* av att ge mer detaljerade anvisningar för planering och implementering av nya direktiv i förskolan, dessutom är informationsflödet från verksamheterna till myndigheten mer detaljstyrt och frekvent. I ett *decentraliserat utbildningssystem* är föreskrifterna från centrala myndigheter mindre detaljerade, och beslut som är avgörande för implementeringsarbetet fattas på lokala nivåer (regionala eller kommunala).

Bland deltagande länder i denna rapport är Slovenien ett exempel på ett land som har hög grad av centraliserat utbildningssystem där förskoleverksamheten styrs av en enda huvudman. I Cypern som också har ett centraliserat utbildningssystem delas ansvaret för förskoleverksamheten mellan olika huvudmän. Italien och Sverige är länder som på olika nivåer och i olika utsträckning tillämpar det som här definieras som mer decentraliserade utbildningssystem. I Spanien har de regionala myndigheterna omfattande befogenheter att besluta om ansvarsfördelningen inom förskoleverksamheten. I regionen Kastilien och León delas ansvaret för förskoleverksamheten mellan olika huvudmän. Många regioner i Italien upprätthåller ett delat system även om Italien för närvarande befinner sig i en period av politisk övergång från att ha ett tydligt delat ansvar till att främja ett integrerat utbildningssystem inom förskolan för åldrarna 0–6.* I Sverige lyder förskoleverksamheten för alla åldrar (0–5) under en myndighet, utbildningsdepartementet, samtidigt tillämpas ett decentraliserat styrningssystem där lokala huvudmän har långtgående autonomi för hur man väljer att implementera nationella mål och driva verksamheten.



*Detta har befrämjats under de senaste åren genom två nationella lagar (lag 107/2015) och tillhörande promulgationslag (Law Decree 65/2017).

1. System för utvärdering och uppföljning



När det gäller relationen mellan förskolan och barnavårdscentral (BVC) kan det svenska systemet karakteriseras som parallellt och asymmetriskt. I Sverige är BVC tydligt separerad från förskolan. För samarbeten mellan förskola och BVC, i ärenden som gäller enskilda barn, tas initiativ till samarbete i första hand av BVC och det krävs alltid vårdnadshavarens samtycke.

Slutligen, när det gäller att besluta om utvärderings- och uppföljningssystem, blir organisationen av *inspektion* också relevant. Inspektioner syftar till att dels kontrollera, dels stödja kvalitetsarbetet i förskolan och kan involvera olika kompetenser inom olika myndigheter. Tabell 2 ger en översikt av organisationen av inspektion i de länder som omfattas av denna rapport.

Varje organisation har sina utmaningar. Olika länder har olika behov och olika mål utifrån landets samhällsstruktur och kultur. Det är också så att organisationerna är i ständig förändring och är anpassningsbara till landets lagar, policyer och den rådande juridiska situationen.

2. Syfte och metod



Syftet med rapporten är att göra en jämförande analys av kvalitets- och utvärderingssystem som används vid förskolor i fem europeiska länder. I projektet finns ett särskilt intresse för att urskilja faktorer som påverkar utbildningen för barn som bedöms vara i behov av särskilt stöd. Utifrån detta pekas de viktigaste skillnaderna mellan de fem länderna i NEMO-partnerskapet (dvs. Cypern, Italien, Slovenien, Spanien och Sverige) ut. Analysen av utvärderings- och uppföljningssystemen* i dessa länder förväntas bidra till välgrundade beslut och åtgärder i den pågående utvecklingen av det kontinuerliga kvalitetsarbetet i förskolorna i europeiska förskolor.

Information om förskoleverksamhet samlades in från specialister i de fem länder som Nemo-partnerna företrädde. Ett frågeformulär utvecklades för denna studie specifikt. Formuläret behandlade frågor om förskolans övergripande organisation och struktur inklusive pedagogiska riktlinjer, barns rättigheter och tillgång till förskola. Vidare ställdes frågor om rutiner för inspektion och uppföljning, om beslutsprocesser avseende specialpedagogiska behov, och slutligen bad vi om information gällande specifika verktyg som används i samband med uppföljningsarbetet och som kunde vara relevanta för Nemo-projektet.

Ett antagande var att de länder som är representerade i Nemo-projektet (dvs. Cypern, Italien, Slovenien, Spanien och Sverige) tillsammans täcker en variation av förskoleverksamhetsorganisation som finns i Europa.

- Not för svensk översättning: I denna rapport används konstruktionen "utvärdering och uppföljning" för de kvalitetsprocesser i förskolan som i engelskspråkiga texter anges som "monitoring". Det försvenskade uttrycket "monitorering" anges ibland för att förtydliga att det är denna kontinuerliga process av insamling och utvärdering av data som avses.

3. Resultat med diskussion

3. Resultat med diskussion

Resultaten presenteras under följande tre sektioner:

1. Tillgänglighet
2. Samverkan mellan hälso- och sjukvård och pedagogiskt stöd
3. Uppföljnings- och kvalitetssäkringssystem

De tre sektionerna, var av vissa också har underrubriker, följer ur analysen av frågeformuläret samt tar hänsyn till de fem punkter som tagits fram som väsentliga för en inkluderande utbildning av European Agency for Special Needs and Inclusive Education (European Agency) 2014. Dessa fem punkter är: tillgång till och tidpunkter för inkludering inom förskoleverksamhet, policyer för inkludering, personalens kvalifikationer, externa stödsystem och slutligen utvärderingar, uppföljning och tillförlitliga uppgifter.

För information om personalens kvalifikationer hänvisar vi till IO4-rapporten.



3. Resultat med diskussion

3.1 Tillgänglighet

a) Tillgång till förskola

Att ha tillgång till förskola är en viktig faktor för att kunna sätta in tidiga pedagogiska insatser och att kunna ge stöd till barn i riskzon.

I alla fem länder/regioner erbjuds någon form av förskola från föräldraledighetens slut till det att barnet börjar i den obligatoriska skolan. Dessutom har de alla juridiskt bindande bestämmelser som garanterar god kvalitet i den offentligt finansierade förskoleverksamhet. Dock varierar barnets lagliga rätt till tillgång av omsorg och förskola i dessa länder.

I Slovenien och i Sverige har varje barn rätt till en plats i förskolan från 11 månaders ålder (Slovenien) eller 1 år (Sverige) tills barnet börjar den obligatoriska skolan (höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år). I båda länderna ansvarar utbildningsdepartementet för samtliga stadier av förskola för åldrarna 1–6. Vidare kan förskoleverksamheterna i dessa båda länder bedrivas i offentlig eller privat regi. Privata aktörer med offentlig finansiering i både Slovenien och Sverige måste följa den nationella läroplanen, policyer och de juridiska bestämmelserna gällande omsorg och utbildning.



3. Resultat med diskussion

3.1 Tillgänglighet

a) Tillgång till förskola

I regionen Kastilien och León i Spanien tillhandahåller utbildningsdepartementet förskoleverksamhet för alla barn från tre års ålder tills de ska börja den obligatoriska skolan. I Spanien som helhet skiljer sig den lagliga rätten för barns tillgång till förskoleverksamhet mellan de autonoma regionerna. Enligt nationell lag börjar dock grundskolan för *alla* barn vid 6 års ålder (det år barnet fyller 6 år). I Cypern börjar den obligatoriska skolan vid fyraårsåldern (från och med 2022), där det första året är en förskoleklass. För de yngre barnen (under 3 år i Kastilien och León och 4 år i Cypern) finns det ingen lagstiftning som garanterar *barns rätt* att bli inskrivna i förskoleverksamhet. I Kastilien och León tillhandahålls dock i begränsad omfattning offentligt finansierad förskoleverksamhet för yngre åldrar. Barn från familjer med lägre inkomst eller med flera barn prioriteras. I Cypern är endast privata förskoleverksamheter tillgängliga för yngre barn.

I Italien börjar den obligatoriska grundskolan när barnet fyller sex år och det finns inga nationella lagar eller policyer som garanterar rätten att få tillgång till förskoleverksamhet. Dock garanteras barn med dokumenterade funktionsnedsättningar tillgång till förskola enligt lagen (104/1992, 12:1) (Nidi d'Infanzia). Likväl tillhandahålls och regleras offentliga och privata förskoleverksamheter för barn från 3 månader fram till det att barn börjar skolan i Italien. Trots att förskoleorganisationen i Italien genomgår en övergång till ett integrerat system för hälsa och lärande som styrs av utbildningsdepartementet (MIUR), finns det i praktiken fortfarande mestadels ett delat system genom att det på lokal nivå finns olika huvudmän för barn i åldrarna 0–3 (Nidi d'Infanzia) respektive 3–6 år (Scuole dell'infanzia).

3. Resultat med diskussion

3.1 Tillgänglighet

a) Tillgång till förskola

I allmänhet innebär förskolan vissa kostnader för familjerna, vilket kan försvåra tillgängligheten (Barillà, Martinelli och Sarlo 2020; Eurydike 2014, 2019).

Förskoleverksamhet som inte ingår i den obligatoriska skolgången är inte helt gratis i Cypern, Italien, Slovenien och Sverige. I Kastilien och León är offentliga skolor för åldrarna 0–6 år gratis. Som nämnts ovan är utbudet av platser dock begränsat för dessa åldersgrupper och därför hänvisas många familjer till privata alternativ. I Sverige har varje barn från treårsåldern rätt till gratis så kallad *Allmänförskola*, där barnet kan delta i förskoleverksamheten 525h/år, även om skolplikten börjar först det år barnet fyller 6 år. Sverige och Cypern bedriver olika versioner av ett obligatoriskt *Sista år* på förskola, som också är gratis.

I allmänhet varierar kostnaderna och kostnads-systemen mellan länderna, och i vissa länder varierar kostnadssystemet för offentlig förskoleverksamhet också inom samma land (dvs. i Italien, Spanien och i vissa avseenden i Sverige).



3. Resultat med diskussion

3.1 Tillgänglighet

b) Tillgång till pedagogiskt stöd

Tillhandahållandet och genomförandet av utbildning för barn i behov av särskilt stöd regleras i lag i alla jämförda länder. Inkludering i undervisning och inkluderande utbildning är dock inte samma sak. Inkludering i undervisning ger tillgång till utbildning som utgår från elevernas förmågor. Inkluderande utbildning definieras här som "utbildning som utgår från elevernas förmågor i den gemensamma lärmiljön". Strategier för inkludering i den förskola som har offentligt stöd förekommer samtliga fem länder som representeras i denna rapport. Hur dessa strategier skiljer tillämpas skiljer sig däremot åt. I Italien har alla barn rätt till inkludering. Det finns enligt lag inga specialskolor. I Cypern, Slovenien, Spanien och Sverige har specialskolor. I samtliga av dessa länder placeras dock förskolebarn sällan i specialskolor

Det vanligaste sättet i alla jämförda länder är att inkludera barn i behov av särskilt stöd i de ordinarie förskoleverksamheterna. I Cypern, Italien, Slovenien och Sverige är strategier för inkludering i förskoleverksamhet explicita i nationella styrdokument, medan det i Kastilien och León återfinns liknande strategier i regionala förordningar. I Italien, Slovenien och Sverige har barn i alla åldrar rätt till inkludering i förskolan. I Italien har barn under tre år generellt inte rätt till förskola, men i samband med införandet av lagen (104/1992:12) har det särskilt betonats att barn med funktionshinder från 0–3 år garanteras barnomsorg. I samband med detta krav kan kommuner välja att rekrytera pedagoger specialiserade på särskilda behov i förskolan (Nidi d'infanzia) samt tillhandahålla lärare och/eller pedagoger specialiserade på barn med funktionshinder för dessa åldersgrupper (104/1992: 13).



3. Resultat med diskussion

3.1 Tillgänglighet

b) Tillgång till pedagogiskt stöd

I regionen Kastilien och León i Spanien gäller barns rätt till inkludering specifikt treåringarna, och ansvaret för förskoleverksamheten för äldre barn vilar på nationella och regionala utbildningsdepartement (se tabell 1).^{*} I Cypern omfattas rätten till stödundervisning i förskolor endast barn som deltar i offentligt finansierad verksamhet.^{**} I praktiken finns det ingen offentlig utbildning för barn under 4 år. I privata förskolor har barn rätt till utredning och rådgivning men inte till stöd från den offentliga utbildningssektorn. Barn med funktionsnedsättning som är tre år eller äldre har rätt till utredning med utvärdering enligt den befintliga lagen för utbildning av barn med funktionsnedsättning.

I Spanien har barn med funktionsnedsättning enligt nationell lag (Organic Law 2/2006:84) garanterad förtur till offentlig förskola. I Kastilien och León är denna tjänst gratis. Även om nationell lag garanterar förtur till förskola, inte tillgång till, är nästan alla barn med funktionsnedsättning i åldern 0–3 år inkluderade i Spaniens förskoleverksamheten enligt en nyligen genomförd nationell undersökning (Unicef 2021: 3). Enligt samma undersökning råder det dock brist på speciallärare eller pedagoger som kan stödja dessa barn. I Kastilien och León har barn som är yngre än tre år och som är inskrivna i offentliga förskolor (i s.k. första cykeln och andra cykeln) rätt till uppföljning från en barnläkare. De har även rätt till ytterligare stöd från interventionsteam från bedömningsenheten (social välfärd). Remiss från en barnläkare krävs. För de barn som är 0–6 år och som är inskrivna på privata förskolor i Kastilien och León betalas alla tjänster privat eller av välfärdsmyndigheter.

^{*}I Kastilien och León; Utbildningsförordning/371/2018, från den 2 april, som ändrar förordning EDU/1152/2010, från den 3 augusti, som reglerar det pedagogiska bemötandet av elever med ett specifikt behov av skolpedagogiskt stöd i bland annat den senare delen av förskoleutbildning (3–6 år), i utbildningscentra i Castilla y León. BOCYL. 12 april 2018, nr. 71.s. 14630–14632.

^{**}I Cypern enligt 1999 års skollag för utbildning av barn i behov av särskilt stöd.

3. Resultat med diskussion

3.1 Tillgänglighet

b) Tillgång till pedagogiskt stöd

I Slovenien och Sverige har barn rätt till inkludering redan från starten av förskoletiden. I båda länderna gäller detta både offentliga skolor och offentligt finansierade privata skolor. Ändå finns det skillnader mellan länderna.

I Slovenien erbjuds officiellt två typer av program för barn som är i behov av särskilt stöd: ett som tillhandahåller extra stödinsatser där det finns ytterligare expertis för att hjälpa barn att uppnå målen, eller ett program medanpassad undervisning. Tillgång till anpassad undervisning beslutas av en nationell myndighet (Sloveniens nationella utbildningsinstitut).



I Sverige är upplägget annorlunda. Enligt skollagen (2010:800, 8:9) har varje barn rätt till det pedagogiska stöd det behöver för att lära sig och utvecklas enligt de allmänna utbildningsmålen. Det krävs inga diagnoser eller remiss från barnläkare eller barnavårdcentral (BVC) för att ge stöd till barn i behov av särskilt stöd – det finns inte heller specialanpassade program kopplade till det specialpedagogiska stödet som erbjuds på nationell nivå (förutom i undantagsfall när specialskolans program tillämpas). Utmaningen och ansvaret ligger på varje förskolechef (och kommunala myndigheter) att tillhandahålla en lärmiljö som stöder varje barn att uppnå de gemensamma målen enligt de nationella läroplanerna.

3. Resultat med diskussion

3.2 Samverkan med hälso- och sjukvården för pedagogiskt stöd

Tillgång till hälso- och sjukvård tidigt i livet är en viktig faktor för livskvalitet och välbefinnande. Samverkan mellan hälso- och sjukvård och skola kan ha stor inverkan på barns utbildning, kanske i synnerhet för de barn som är i behov av särskilt stöd. Barnavårdscentraler tillhandahålls i alla fem länder som ingår i denna rapport. En detaljerad jämförelse av ländernas organisation och implementeringsarbete ligger dock utanför denna rapports syfte. Fokus ligger här främst på samverkan och administrativa tjänster på en strukturell nivå. Samarbetet och samverkan mellan hälso- och sjukvården för yngre barn och förskolan skiljer sig åt mellan länderna. Sverige är det land som har minst fast koppling mellan barnavård och förskola. Det måste noteras tidigt här, att i alla fem jämförda länder/regioner är barnavårdscentralernas tjänster väl utvecklade och löper parallellt med förskolan redan från barnets födelse.



3. Resultat med diskussion

3.2 Samverkan med hälso- och sjukvården för pedagogiskt stöd

När det görs prioriteringar vid inskrivning i offentlig förskola i Cypern, Italien och Spanien krävs dokumentation från hälso- och sjukvården som intygar det enskilda barnets behov av specialundervisning. I Slovenien krävs utlåtande från *The National Education Institute* (NEI/ZRSŠ) inför ett antagande till de särskilda programmen som landet erbjuder. En konsekvens av dessa krav är att utredningarna görs i ett tidigt skede för barnen baserat på riskfaktorer som identifieras av antingen vårdnadshavare eller den professionelle. Tidpunkten för, och anledningen till, att söka ett professionellt dokumenterat behovsintyg skiljer sig dock åt mellan länderna. I Italien samt i regionen Kastilien och León är incitamenten höga och börjar vid tremånaders ålder; i Italien ger behovsintyget möjlighet till inkluderande rekrytering till barnomsorg, och i Kastilien och León ger det förtur till gratis offentlig förskola (tidiga år). Enligt italiensk lag måste dessutom ett diagnostiskt och beskrivande dokument om barnets funktionella och psykosociala förmågor (Diagnosi Funzionale) presenteras vid tidpunkten för anmälan till förskolan i åldrarna 3–6 år.



3. Resultat med diskussion

3.2 Samverkan med hälso- och sjukvården för pedagogiskt stöd



Uppmaningen att utreda ett barns utbildningsbehov i Slovenien är inte i första hand för att ge tillgång till förskoleverksamhet; tillgång till förskoleverksamhet garanteras alla barn från 11 månaders ålder. Utredningarna är snarare till för att fördela det bästa pedagogiska stödet för det enskilda barnet.

I Cypern har barn med dokumenterad funktionsnedsättning laglig rätt till en specialpedagog eller logoped när det behövs under tiden de går i de ordinarie offentliga skolorna. Utredningarna kan också ligga till grund för en placering i specialskolor där barn med funktionsnedsättningar får särskilt stöd från specialpedagoger, rehabiliteringspersonal eller i en särskild undervisningsgrupp. Detta är en liten grupp i den ordinarie skolan för barn med funktionsnedsättning, där huvudläraren är specialpedagog. Följaktligen kräver lagen utredningar av barns behov av särskilt stöd när barn i riskzonen är inskrivna i förskolan, samt att detta görs efter att någon berörd part påtalat behov. Utredningen görs av specialister som utses av en expertkommitté (dvs. distriktskommittéerna för specialundervisning).

3. Resultat med diskussion

3.2 Samverkan med hälso-och sjukvården för pedagogiskt stöd



Som nämnts ovan finns det i Sverige inga krav på testresultat eller diagnos för att sätta in stödet i syfte att tillgodose barnets utbildningsbehov. Alla kontakter mellan förskola och barnavårdscentral angående ett enskilt barn måste godkännas av vårdnadshavarna. En svensk föräldraskapslag (Föräldrabalken, FB 6:11) ger vårdnadshavaren rätt att besluta i frågor som allvarligt påverkar barns liv och välbefinnande. All inblandning av barnläkare, psykolog, logoped eller annan särskild behandling, som kan ha varaktig inverkan på barnets välbefinnande, kräver vårdnadshavarnas samtycke. Detta gäller även för eventuella bedömningar i samband med utredningar.

Vårdnadshavarens rätt till inflytande över barns utbildning i förskolan lyfts även fram i skollagen (2010:800, 4). Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i utformningen av de särskilda stödåtgärderna. Vårdnadshavarens rätt och ansvar att besluta om barnets välbefinnande ger också vårdnadshavaren rätten att välja att hålla dokumentationen från barnavårdscentral åtskild från förskolan. Detta påverkar dock inte barnets rätt till en inkluderande utbildning. Förutom tillgången till förskoleverksamhet och specialpedagogiskt stöd kan ett viktigt incitament för barns välbefinnande vara att etablera ett samarbete mellan förskolan och barnavårdscentralen.

3. Resultat med diskussion

3.2 Samverkan med hälso-och sjukvården för pedagogiskt stöd

Cypern, Italien, Spanien och Slovenien har alla någon form av formella bestämmelser när man i sina undervisningsgrupper har barn med rätt till särskilt stöd. Dessa bestämmelser kan vara i form av tydliga direktiv om det maximala antalet barn i en grupp där det också finns barn som är i behov av särskilt stöd (t.ex. i Italien), eller genom allmänna termer där det förespråkas en minskning av antalet barn i barngrupperna (t.ex. i Cypern).

Slovenien finns det nationella regler som begränsar antalet barn med rätt till särskilda behov till högst två i varje barngrupp. I Italien, Cypern och Spanien kräver inkludering av ett barn med dokumenterat behov av särskilt stöd även ett samarbete med personal med särskild kompetens vid eller i anslutning till förskoleverksamheten. I Slovenien tilldelas de barn som har rätt till stöd specialister som arbetar i särskilda program som dessa barn har rätt till. I Sverige finns inga sådana bestämmelser kring olika program för barn som är i behov av särskilt stöd. Eventuella anpassningar i lärmiljön för att tillgodose varje barns rätt till utbildning är åtaganden som alltid avgörs på lokal nivå och i förskolans organisation (d.v.s. i kommunen tillsammans med förskolechefen på den aktuella förskolan). Lagen reglerar inte hur detta ska hanteras.*

* I Sverige regleras tillgången till personlig assistans av Socialstyrelsen, medan förskolan styrs enligt det nationella utbildningssystemet. I den svenska organisationen innebär detta att personliga assistenter "följer barnet" och inte de organisationer eller tjänster där barnet "är" (t.ex. förskolan). Rätten till personlig assistans regleras i *stöd-och servicelagen* (LSS). LSS innebär närmare kopplingar till hälso- och sjukvården. Enbart autism berättigar inte självklart till personlig assistans.

3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

a) Inspektion och tillsyn

Inspektion och utvärdering är två nyckelfaktorer för ett hållbart kvalitetsarbete inom förskolan (Europeiska kommissionen 2018). *Inspektion* i förskolan är en noggrann granskning som görs av externa tjänstemän (kan också begäras av externa tjänstemän) för att säkerställa att kvalitetskraven uppfylls och styrdokumenterna följs. Inspektion ska bidra till förbättring av verksamheter. Generellt finns två övergripande mål: att *säkerställa* att kvalitetskraven är uppfyllda samt *stödja* verksamheterna i de pågående processerna. Inspektionen samlar ofta data från förskoleverksamheternas egna kvalitets- och utvecklingsarbeten. På detta sätt är det regelbundna utvärderings- och uppföljningsarbetet (monitorering) i enlighet med styrdokumenterna (Fass & Dahlheimer, 2021:166) starkt kopplat till inspektionens tillsyn.

Kort sagt, utvärderings- och uppföljningsarbetet (monitorering) är insamling och utvärdering av information och data inom ett visst område och för ett definierat syfte (se också rapport IO2 A1-A6). Inspektionens tillsyn omfattar ofta förskoleverksamhetens självvärdering och de efterföljande reflektionerna som kommer från dessa processer. Därför är förskolans uppföljningsarbete en viktig del av det kontinuerliga kvalitetsarbetet, även mellan/vid sidan av genomförda inspektioner.



3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

a) Inspektion och tillsyn

Rapporterna från Nemos samarbetspartner visar att en huvudsaklig indelning av utvärderings- och uppföljningsarbetet är om uppföljningarna syftar till att bedöma och utvärdera kvaliteten i den pedagogiska lärmiljön eller syftar till att bedöma och informera om enskilda barns framsteg i lärande och utveckling. Ytterligare indelningar gäller huruvida implementering av utvärderings- och uppföljningsarbetet sker med standardiserade eller icke-standardiserade verktyg och om metoderna är strukturerade, halvstrukturerade (semistrukturerade) eller ostrukturerade.

Framtagningen och utvecklingen av ett uppföljningsverktyg är också relevant i detta sammanhang. Uppföljningsverktyg kan antingen utvecklas och utformas på lokal nivå eller tillhandahållas förskoleverksamheterna som färdigt material redo att implementeras. Framtagningen av det färdiga materialet kan i sin tur kopplas till utbildningsprogram och policyer (t.ex. BRUK i Sverige, Steg för steg-program i Slovenien, The Early Childhood Environment Rating Scales ECERS-3), eller vara närmare kopplade till teoretiska tillvägagångssätt inom forskning (SVALSI rapporterade från Italien, och även UNIBO- modellen utvecklats i Nemo-projektet). En tredje relevant faktor, som också är kopplat till Nemo-projektet, är verktyg med association till diagnostiska processer (t.ex. EDUTEA i Spanien och delvis även Unibo-modellen i Nemo-projektet).



På metodologisk nivå genomförs utvärdering och uppföljning inom förskolans kvalitetsarbete genom att samla in antingen kvantitativa eller kvalitativa data, eller båda formerna. Uppföljningsarbetet inom förskoleverksamheten omfattar en rad olika metoder där observationer och frågeformulären är de vanligaste metoderna, enligt deltagarna i denna rapport.

3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

b) Uppföljning av pedagogisk miljö

Den pedagogiska lärmiljön handlar om pedagogiska strategier i undervisningssituationer, men den omfattar också den sociala och fysiska lärmiljön (SPSM 2018). Som tidigare nämnts, i avsnittet ovan, är strukturerade och ostrukturerade observationer de vanligaste metoderna i uppföljningsarbetet. Andra metoder som används för att utvärdera och följa upp den pedagogiska miljön är arbetskollegiets reflektioner, föräldrars och barns utvärderingar, med eller utan standardiserade protokoll, frågeformulär eller med standardiserade skattningsskalor. Likaså används berättande material som dagböcker eller loggböcker med bilder, rekvisita samt skrivna anteckningar, eller andra semistrukturerade metoder för dokumentation.* Områden som rapporteras vara föremål för uppföljning av den pedagogiska lärmiljön vid förskolan är överensstämmelse mellan läroplaner och utbildningsmål, personalens kvalifikationer, materiella resurser, planeringsunderlag och dokumentation, inkluderande och socialt bemötande av barn, föräldrar och kollegor och hantering av förskoleverksamhet. Uppföljning av genusrelaterade frågor och jämställdhetsarbete rapporteras från Sverige.

* Upprättande av pedagogisk dokumentation rapporteras från de flesta partners i projektet. Den pedagogiska dokumentationen har sitt ursprung i Reggio Emilia-pedagogiken och syftar till att följa vad som händer bland barnen på ett förskolecenter. Det är en bedömning av den pedagogiska miljön utan att utgå från en förutbestämd ram av förväntningar eller normer. Dokumentationerna består av vad som händer bland barn i inomhus- och utomhusaktiviteter. Dokumentationsmaterialet är fotografier, videor, anteckningar, berättelser etc.



3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

c) Följa upp enskilda barn

Länder som är representerade i denna rapport skiljer sig åt när det gäller graden av specificeringen av utbildningsinnehåll och mål i förskolans läroplan (där Slovenien rapporterar den mest detaljerade förteckningen över lärandemål i läroplan för förskola). Gemensamt för läroplanerna är inlagen om att utveckla barns självmedvetenhet, kommunikativa färdigheter, förståelse för hygien, sociala färdigheter, grundläggande värderingar i skola och kultur och ibland matematiskt tänkande och estetiska övningar.

Utvärdering och uppföljning gäller dock sällan enskilda barns resultat i förskolan. Undantag från denna trend är det kartläggningmaterial som används i Sverige i förskoleklassen¹ och proven inför skolstarten i Cypern.



* Kartläggningmaterialen "Hitta språket" och "Hitta matematiken" är obligatoriska i Förskoleklassen och karakteriseras som nationellt översiktmaterial – inte som enskilda prov – testen utförs dock av barn enskilt. Testerna godkändes av den nationella Skolinspektionen 2019.

3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

c) Följa upp enskilda barn

Ett annat undantag från den generella försiktigheten att följa enskilda barn i förskolan gäller barn med dokumenterad funktionsnedsättning och barn som är i behov av särskilt pedagogiskt stöd. Dessa undantag rapporteras från Cypern, Italien, Slovenien och Spanien. Både Cypern och Italien har rättsligt bindande dokumentationskrav för förskolebarn i åldrarna tre till sex år, där utbildningsbehoven dokumenteras. I Cypern utses, enligt lag, tvärvetenskapliga team av lokala expertkommittéer (Special Education District Committees). I enlighet med Italiensk lag, regleras och krävs upprättandet av individuella utbildningsplaner (IUP). I Slovenien sker regelmässig uppföljning av de enskilda barn som är knutna till ett särskilt stödprogram inom ramen för förskolan.



I regionen Kastilien och León har barn med dokumenterat behov av särskilt stöd (t.ex. vid AST) tillgång till tidiga insatser och en rad externa specialister, psykologer och utbildningspsykologer. Insatserna samordnas av särskilda interventionsteam som undervisar och följer upp barn med rätt till särskild utbildning. Ingen av samarbetspartnerna rapporterar om rutiner inom förskolan för att göra motsvarande bedömningar av varje enskilt barn (dvs. screening för att upptäcka individuella behov).

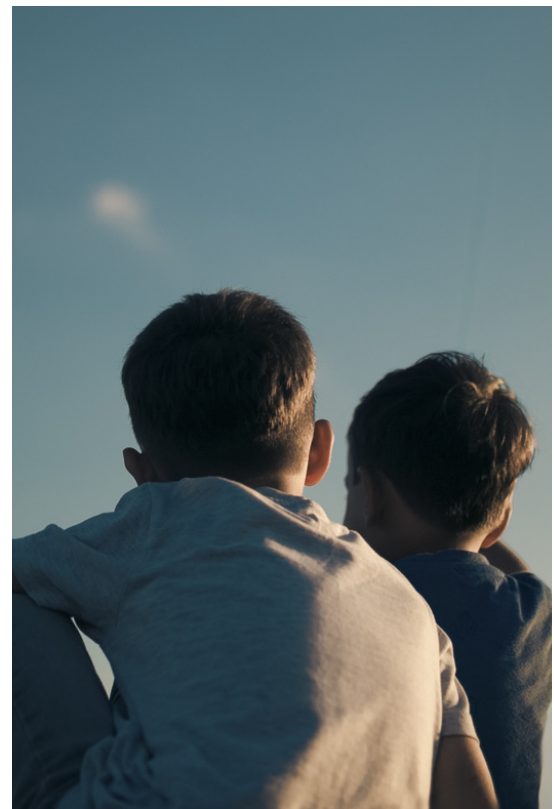
3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

c) Följa upp enskilda barn

I Sverige finns det inga bindande rutiner för bedömning av yngre barn som är i behov av särskilt stöd eller för att dokumentera barns individuella utbildningsbehov i allmänhet. Det decentraliserade systemet i den svenska förskoleorganisationen öppnar upp för möjligheten att förskolorna på lokal (kommunal) nivå organiserar sina verksamheter olika. Inom den kommunala handlingsfriheten och ansvaret att organisera förskola har vissa kommuner inrättat specialistteam med kvalificerade specialpedagoger (ICSED 7) som samverkar med den kommunala socialtjänsten och den regionala sjukvården (liknande specialistteamerna i Kastilien och León). Större kommuner tillhandahåller särskilda förskolor för barn med exempelvis dokumenterad AST och intellektuell funktionsnedsättning som en tjänst inom ramen för ordinarie förskoleverksamhet. Vidare har en del kommuner upprättat avtal med angränsande kommuner för att säkerställa att barn har tillgång till sådan service.

Som tidigare nämnts i avsnittet "Samverkan mellan hälso- och sjukvården" och "pedagogiskt stöd" sker samarbetet mellan förskola och barnavårdscentral (BVC) inte på förskolans villkor ensamt, utan det krävs vårdnadshavarens godkännande för att en sådan samverkan kan komma till stånd.



3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

d) Uppföljningsstrategier och stödsystem

Utvärdering och uppföljning (monitorering) är en komponent i diagnostiska processer men också vid behandling och träning för att klara av vardagen på förskolan och i hemmet. Dessa processer hanteras av specialister som är utbildade för ändamålet (t.ex. specialpedagoger, psykologer, barnläkare eller psykiatriker). För att kunna arbeta med dessa metoder och verktyg krävs därför specialkompetens och ofta även en utbildning i den specifika metod och de specifika verktyg som används i utvärderingen och uppföljningen.

De dagliga möten mellan förskolepersonalen och barnen (och deras vårdnadshavare) kan dock ge kontinuitet och värdefull kunskap som kan vara till nytta vid bedömningen av individuella utbildningsbehov, vilket i sin tur möjliggör att personalen sätter in de bästa anpassningarna i den pedagogiska lärmiljön (Hansén-Larson m.fl., 2021; Westman Andersson m.fl., 2013). Därför är det att föredra att ha tillgång till uppföljningsverktyg som *förskolelärare själva kan använda*. EDUTEA, som nämnts ovan, är ett screeningformulär som är utformat för lärare att uppfatta tecken på AST och social pragmatisk kommunikationsstörning som kan äventyra barns utbildning (Morales-Hidalgo m.fl., 2017). Värt att notera är att EDUTEA baseras på DSM-5 kriterier. Således kan lärares förtrogenhet med de diagnostiska kriterierna påverka tillförlitligheten av att använda verktyget.



3. Resultat med diskussion

3.3 Uppföljnings - och kvalitetssäkringssystem

d) Uppföljningsstrategier och stödsystem

De metoder och verktyg som används av legitimerade specialister kontrolleras noggrant, och utvecklas i linje med både forskning och nationella fastställda normer för hälso- och sjukvård. (Detta betyder dock inte att det finns enighet om bästa praxis för barn med AST eller högriskindikatorer.)

Därför är det viktigt med stödsystem som binder samman förskoleverksamheten till dessa system och dess resultat. Som nämnts ovan skiljer sig samarbetet med hälso- och sjukvården mellan de länder som representeras av Nemo. I Italien, Slovenien och Spanien utförs inspektion av hälso- och sjukvårdsmyndigheter. Denna modell är dock inte tillämpningsbar på det svenska systemet. För att kunna tillgodose barns utbildningsbehov i den svenska förskolan, och säkerställa tillräcklig kompetens hos förskolepersonalen, har Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM 2021) i uppdrag att på nationell nivå ge rådgivning och vägledning samt förse skolor med fortbildning i specialpedagogik.



Kontinuerlig samverkan med förskollärare och universiteten bildar tillsammans en tredje viktig resurs för att stödja kvalitetsutveckling inom förskolan och möjliggör praktikens deltagandet i policyfrågor.

4. Rekommendationer

Utgångspunkten för denna rapport är att utvärdering och uppföljning (monitorering) är en central del i förskolans kontinuerliga kvalitetsarbete och i förlängningen en förutsättning för en likvärdig förskola. I detta avseende belyser den jämförande analysen likheter och skillnader i partnerskapsländernas organisation av och praktik i förskolans verksamhet.

Rekommendationerna i detta avsnitt riktar sig till beslutsfattare i förskolans organisation på nationell nivå, men också till professionerna på lokal nivå.

Till beslutsfattare

- a) *Främja kontinuitet i förskoleverksamheten för åldrarna 0–6 år.* Som ingen annan gång i livet genomgår barn utveckling under åldrarna 0–6 år. Det är också under dessa år tecken på livslånga tillstånd, såsom autism, kan spåras. Det enhetliga systemet (0–6) inkluderar barnen i de yngre förskoleåldrarna att få del av de utbildningskvaliteter och ramverk för omvårdnad som finns för grupperna treåringar och sista åren i förskolan. Jämförelsen ovan visar att kraven på kvalitetsarbete inom förskolepedagogiken i delade system är mindre utvecklade för gruppen yngre barn (Early Age Children).



4. Rekommendationer

- *b) Upprätta nationellt reglerade och handledda inspektioner för åldrarna 0–6 år. Inspektion utförd av externa experter är ett av de kvalitetskriterier som diskuteras. Inspektionen måste garantera att regler och lagar följs, men måste också fungera som vägledning för att förbättra förskolans verksamhetsutveckling. En nationellt kontrollerad inspektion för förskoleverksamheten i åldrarna 0–6 år bör också verka för att förskolorna får de resurser som behövs för att bedriva kvalitetsarbetet enligt de nationella kriterierna för alla barns utbildning.*
- *c) Utforma/främja verktyg och program för förskollärare för att utveckla sin undervisning och omsorg för alla barn. Dagligen möter förskollärare och annan kärnpersonal barn i en mängd olika åtgärder i förskolan. Nationellt främjade uppföljningsverktyg och pedagogiska program ger likvärdigare förutsättningar för att hålla god kvalitet. Det mest avgörande för detta kan vara inom områden där kontakten med forskning och incitament till verksamhetsutveckling är begränsad. Mest akut är det kanske för barn i utsatta situationer.*
- *d) Främja utvecklingen av professionella samarbeten med stödfunktioner för förskolans åldrar 0–6 år. Utveckla eller fördjupa samverkan med stödfunktioner inom hälso- och sjukvård och specialpedagogik för förskolan. Kompetens är en kvalitetsfaktor som inte ska äventyras. Specialkompetensen om barns lärande och lärmiljöer som finns i förskolan är en viktig resurs och som bör kunna samarbeta med externa specialister inom olika områden.*



4. Rekommendationer

Till professioner

- a) *Planera för uppföljning.* Planering är avgörande för kontinuiteten och kvaliteten på uppföljningsarbetet i praktiken. Förmågan att följa upp en verksamhet är en kompetens som tar tid att utveckla, dessutom riktar den uppmärksamheten mot något specifikt och kan därför också försumma andra viktiga aspekter för barns utbildning och omsorg. Utveckla konkreta rutiner, beroende på syfte och ämne för uppföljningen, för hur, när och varför detta ska ske.
- b) *Säkerställa möjligheter till vidareutbildning av kärnpersonal.* Uppföljning kräver kompetens i teori och praktik. För att nå en kraftfull utveckling av den pedagogiska miljön är det viktigt att satsa på att utveckla samverkan mellan olika professioner. Det är också viktigt att ge förutsättningar för individuell professionell utveckling (se även output 4).
- c) *Samarbeta med familjer.* Kompetensen att implementera uppföljningsmodeller och att utvärdera den information som kommer från dessa processer är väsentlig men inte tillräcklig. För att säkerställa en helhetssyn på barns och familjers välbefinnande är kompetensen att kommunicera med barnens familjer avgörande. Utveckla strategier och kompetenser för kommunikation i samband med användning av uppföljning och uppföljningsverktyg.
- d) *Konsultera stödfunktioner och organisationer.* Expertkunskap är av avgörande betydelse, men måste också vara lämplig och passa förskoleverksamheten. Delta aktivt i samarbeten med stödfunktioner och organisationer för att öka trovärdigheten för stödinsatserna.

REFERENSER

Barillà, S., Martinelli, F., & Sarlo, A. (2020). Explaining the enduring deficit of public ECEC services in the south of Italy: The case of Reggio di Calabria. *International Journal of Sociology and Social Policy* 40 :7/8, 713-731. DOI 10.1108/IJSSP-12-2018-022

Barger, B., Rice, C., & Roach, A. (2021). Developmental screening and monitoring are associated with increased preschool special education receipt. *Journal of Child and Family Studies*, 30:1342-1352. Doi.org/10.1007/s10826-021-01940-4
European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2014. Five Key Messages for Inclusive Education. Putting Theory into Practice. Odense, Denmark:

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. European Commission/EAEA/Eurydice/Eurostat (2014). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2018). Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care. Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators. Recommendations from ECEC experts. Brussels: Publications Office of the European Union.

European Commission/EAEA/Eurydice (2019). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe- 2019 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Faas, S. & Dahlheimer, S. (2021). Quality monitoring in Day Care Centers and Preschools: Discourses, concepts and experiences from German Early Childhood Education and Care. In Susanne Garvis & Hillevi Lenz Taguchi (eds.), *Quality Improvement in Early Childhood Education* (pp.163-180). Palgrave Macmillan.

Hansén-Larson, J., Bejnö, H., Jagerskog, E., Eikeseth, S., & Klintwall, L. (2021). TRAS: Validity and sensitivity of a language assessment tool for children with ASD. *Scandinavian Journal of Psychology*, 62, 522-528.

Morales-Hidalgo, P., Hernández-Martínez, C., Voltas, N., & Canals, J. (2017). EDUTEA: A DSM-5 teacher screening questionnaire for autism spectrum disorder and social pragmatic communication disorder. *International Journal of Clinical and Health Psychology* 17, 269-281

REFERENSER

Sandbank, M., Bottema-Beutel, K., Crowley, S., Cassidy, M., Dunham, K., Feldman, J. I., Crank, J., Albarran, S. A., Raj, S., Mahbub, P., & Woynaroski, T. G. (2020). Project AIM: Autism intervention meta-analysis for studies of young children. *Psychological Bulletin*, 146(1), 1–29. <https://doi.org/10.1037/bul0000215>

SPSM (2018). Date Lärmaterial. Special Education School Authority, www.spsm.se/date-larmaterial

SPSM (2021) <https://www.spsm.se/om-oss/other-languages/>

Unicef (2021). UNICEF, Basis for a European Child Guarantee Action Plan in Spain. UNICEF Europe and Central Asia Regional Office (ECARO).

Westman Andersson, G., Miniscalco, C., Johansson, U., & Gillberg, C. (2013). Autism in Toddlers: Can observation in Preschool yield the same information as Autism Assessment in a specialised clinic? *The Scientific World Journal* –2013. Article ID 384745, 7 pages. doi.org/10.1155/2013/384745

N E W
M O NITORING
GUIDELINES TO DEVELOP INNOVATIVE
ECEC TEACHERS CURRICULA



Europeiska Kommissionens stöd åt framställningen av detta dokument utgör inte ett godkännande av dess innehåll, vilket endast återspeglar upphovsmännens åsikter, och Kommissionen kan inte hållas ansvarigt för någon användning av informationen i det.