



Bruxelles, den 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om førskoleundervisning og børnepasningsordninger af høj kvalitet

{SWD(2018) 173 final}

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

De tidlige år i et menneskes liv¹ er de mest afgørende for udvikling af grundlæggende kompetencer og læring, som i høj grad har indflydelse på senere uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder og følgende livsmuligheder og livstilfredshed.

I den europæiske søjle for sociale rettigheder² er det fastlagt, at børn bør have ret til prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og pasning af høj kvalitet. Desuden bør børn fra socialt dårlige kår have ret til særlige foranstaltninger til fremme af lige muligheder.

Kommissionen beskriver i sin meddelelse om styrkelse af den europæiske identitet gennem uddannelse og kultur³ visionen for et uddannelsesområde, hvor inkluderende uddannelse og forskning af høj kvalitet ikke hindres af grænser, og hvor mennesker kan drage nytte af de mange uddannelsesmuligheder i Unionen. Førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet⁴ er en del af denne vision, da man dermed støber fundamentet for yderligere læring⁵ og dannelse af identitet og EU-borgerskab.

Tjenesteydelser af høj kvalitet spiller en afgørende rolle med henblik på forbedring af uddannelsesresultaterne, herunder udvikling af sociale kompetencer. Forskning viser, at deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet fører til bedre opnåelse af grundlæggende færdigheder og i høj grad forebygger skolefrafald⁶. PISA, OECD's program for international elevevaluering, viser også, at studerende, som har deltaget i førskoleundervisning i mere end et år, får højere karakterer i matematik, når de er 15. Studerende, som ikke har deltaget i førskoleundervisning, har en tre gange større risiko for at opnå ringere resultater end dem, der har deltaget i førskoleundervisning i mere end et år⁷.

Inkluderende førskoleundervisning og børnepasning bidrager væsentligt til at imødegå ulighed og social udstødelse. Uden førskoleundervisning af høj kvalitet udvikles der tidligt en skævhed med hensyn til udvikling og færdigheder mellem børn med forskellige socioøkonomiske baggrunde⁸, og forarmelse går følgelig i arv fra generation til generation. Førskoleundervisning og børnepasning er en mulighed for at forebygge og afhjælpe ulemper for børn fra vanskeligt stillede romasamfund samt for børn med migrantbaggrund.

¹ Udtrykket "de tidlige år" betegner i denne henstilling de første seks leveår.

² Rådet for Den Europæiske Union (2017), Interinstitutionel proklamation til støtte for den europæiske søjle for sociale rettigheder <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/en/pdf>

³ Kommissionens meddelelse (2017), Styrkelse af den europæiske identitet gennem uddannelse og kultur — Europa-Kommissionens bidrag til stats- og regeringschefernes møde i Göteborg den 17. november 2017 ([COM\(2017\) 673 final](#)).

⁴ Ved førskoleundervisning og børnepasning forstås enhver form for reguleret ordning, hvor børn fra fødslen til den skolepligtige alder modtager uddannelse og omsorg - uafhængig af baggrund, finansiering, åbningstider og programindhold. Der kan desuden være tale om dagpleje ved et center eller hos en familie, privat og offentligt finansierede ydelser samt førskoleundervisning.

⁵ Stringher, C. (2016), Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework. Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016.

⁶ Europa-Kommissionen (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

⁷ OECD (2016), Low-performing students: Why they fall behind and how to help them succeed <https://www.mecd.gov.au/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

⁸ Den seneste forskning kan vise, at dette allerede er tilfældet fra 12 måneder: Hurt H. and Betancourt M. (2017), Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage, Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics: Bind 38 - udgave 7 - s. 493–500.

Forskningsresultater viser, at børn fra en sammenlignelig migrantbaggrund, som har deltaget i førskoleundervisning og børnepasning i deres værtsland, får højere karakterer i læsning⁹. Derudover har førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet en positiv virkning på forældrenes arbejdsmarkedsdeltagelse og giver klare fordele med henblik større ligestilling mellem kønnene.

Formålet med dette forslag til Rådets henstilling er at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre adgangen til og kvaliteten af deres førskoleundervisning og børnepasning, samtidig med at det anerkendes, at det primært er medlemsstaterne, der er ansvarlige på dette område. Forslaget tager sigte på at fastlægge en fælles europæisk forståelse af kvalitet i førskoleundervisning og børnepasning. Med forslaget fremlægges redskaber og eksempler på politiske foranstaltninger til at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at sikre høj kvalitet og inklusion i systemer og tjenesteydelser. Det fremgår af en nylig politikgennemgang¹⁰, at lande med en strategisk tilgang til kvalitet gør større fremskridt end andre i forbindelse med udvikling og forbedring af deres førskoleuddannelse og børnepasning. Det er dog kun få medlemsstater, der har en kvalitetsramme eller et lignende politikdokument til regulering på området. Derfor præsenteres der i dette forslag nøgleelementer til en kvalitetsramme for førskoleundervisning og børnepasning, der kan være en inspiration for medlemsstaterne i deres strategiske overvejelser om disse ydelser.

I de fleste EU-lande svarer hverken kvaliteten eller antallet af pladser til forventningerne. I øjeblikket er der i EU mere end 32 mio. børn, som endnu ikke har nået den skolepligtige alder, men kun omkring 15 mio. af disse børn deltager i førskoleundervisning og børnepasning¹¹. Selv om det er forældrenes valg, om de vil gøre brug af ydelserne eller ej, er efterspørgslen efter pladser i Europa større end udbuddet.

Det europæiske benchmark, der er fastsat inden for den strategiske ramme for samarbejde om uddannelse og erhvervsuddannelse¹², fastsætter, at mindst 95 % af alle børn mellem fire år og den skolepligtige alder bør deltage i førskoleundervisning. Dette benchmark er næsten allerede nået¹³. I henhold til det mål, som Det Europæiske Råd fastsatte i Barcelona i 2002 (med henblik på at forbedre kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet), bør 33 % af alle børn under tre år og 90 % af alle børn mellem tre år og den skolepligtige alder have adgang til pasning. Parallelt med dette forslag¹⁴ fremlægges der en vurdering af disse mål.

⁹ OECD and European Union (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015, Settling In, <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.

¹⁰ Lazzari A. et al. (2017), The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States, NESET II report, <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-ecec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-ecec-quality-in-eu-member-states/>.

¹¹ European Political Strategy Center (2017), 10 Trends Transforming the Education as We Know It. https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_da.

¹² Europa-Kommissionen/ EUROSTAT, Your key data to European statistics - European benchmarks, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

¹³ Ifølge den seneste European and Training Monitor af 2017 deltager 94,8 % af alle børn mellem fire år og den skolepligtige alder (ISCED 1-niveau) i uddannelse. http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf

¹⁴ Rapport fra Kommissionen om udvikling af børnepasningsfaciliteter for små børn for at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, skabe en balance mellem arbejdsliv og privatliv for arbejdende forældre samt skabe bæredygtig og inkluderende vækst i Europa ("Barcelonamålene") (COM(2018) 273 final) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Undervisningens kvalitet er ofte utilstrækkelig, og der er stor forskel inden for og mellem landene, mellem private og offentlige institutioner, mellem by- og landområder eller fjerntliggende områder samt mellem aldersgrupperne (0-3 og 3-6)¹⁵.

Manglen på tilgængelige og prismæssigt overkommelige pladser og tjenesteydelser af lav kvalitet har vidtrækkende følger¹⁶. Begrænset tilgængelighed og/eller prismæssig overkommelighed i forbindelse med ydelser af høj kvalitet udgør en særlig udfordring for børn, som allerede fra livets start er vanskeligere stillede på grund af en række faktorer såsom fattigdom, handicap, diskrimination eller med migrant- og romabaggrund. I dagens Europa har børn, der vokser op i fattigdom eller oplever social udstødelse, stadig en ringere chance for at klare sig godt i skolen, få et godt helbred og udfolde deres fulde potentiale senere i livet end børn, der er bedre stillet¹⁷.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Behovet for at forbedre adgangen til og kvaliteten af førskoleundervisning og børnepasning blev understreget kraftigt i Kommissionens meddelelse om skoleudvikling og fremragende undervisning¹⁸ og de tilknyttede rådskonklusioner om skoleudvikling og fremragende undervisning¹⁹.

Kommissionens henstilling "Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte²⁰" fremhævede vigtigheden af at give adgang til førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet, sikre prismæssig overkommelighed og tilpasse udbuddet til familiernes behov under særlig hensyntagen til de vanskeligst stillede børns behov.

I januar 2018 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring²¹, der omhandler førskoleundervisning og børnepasning og vigtigheden af at støtte udviklingen af kompetencer i førskoleuddannelsen med fokus på sociale og emotionelle kompetencer.

Europa-Kommissionen vedtog ligeledes et forslag til Rådets henstilling om fremme af fælles værdier, inkluderende uddannelse og den europæiske dimension i undervisningen²². I dette forslag fremhæves vigtigheden af inkluderende undervisning for alle lærende allerede fra en tidlig alder.

¹⁵ Lazzari, A.; Vandebroek, M. (2013), Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families; Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (2017), Status over henstillingen fra 2013, Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte, COM (2017) 258.

¹⁶ Vandebroek M. et al. (2018), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, EENNEE Report, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>, se også Europa-Kommissionen (2016), "Employment and Social Developments in Europe 2015";

¹⁷ Kommissionens henstilling (2013), Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte, (2013/112/EU) EUT L 59 af 2.3.2013.

¹⁸ Meddelelse fra Kommissionen (2017), Skoleudvikling og fremragende undervisning for en god begyndelse i livet" [COM\(2017\)248](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0248).

¹⁹ Rådets konklusioner om skoleudvikling og fremragende undervisning, [2017/C 421/03](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0421).

²⁰ Kommissionens henstilling af 20.2.2013, Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte (2013/112/EU) EUT L 59 af 2.3.2013.

²¹ Europa-Kommissionen (2018), forslag til Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring, [COM\(2018\)24](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC024).

²² Europa-Kommissionen (2018), forslag til Rådets henstilling om fælles værdier, inklusiv uddannelse og den europæiske dimension i undervisningen. [COM \(2018\)23 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC023).

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget er tæt knyttet til den europæiske søjle for sociale rettigheder²³, i hvilken børns ret til prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet er fastlagt i overensstemmelse med princip 11.

Tilgængeligheden og adgangen til prismæssigt overkommelige børnepasningsfaciliteter af høj kvalitet er ligeledes centrale faktorer, som har betydning for forældrenes deltagelse i arbejdsmarkedet. I en rapport om de mål, der blev vedtaget ved Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002, offentliggjort af Europa-Kommissionen, vurderes de fremskridt, der er gjort i medlemsstaterne²⁴.

I meddelelsen om balance mellem arbejdsliv og privatliv²⁵ anerkendes behovet for formelle pasningsfaciliteter af høj kvalitet i hele Europa for at fjerne hindringer for beskæftigelse, især for kvinder. På den måde bliver det muligt at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet og dermed øge den økonomiske uafhængighed for begge køn, hvilket er en klar prioritet i Kommissionens strategiske indsats for ligestilling mellem kønnene 2016-2019²⁶. Initiativet bidrager således til at nå de traktatmæssige målsætninger²⁷ om ligestilling mellem kønnene med hensyn til karrieremuligheder og om at fremme et højt beskæftigelsesniveau i Unionen.

I EU-rammen for nationale strategier for romaernes integration²⁸ og Rådets henstilling (2013) vedrørende foranstaltninger til en effektiv integration af romaer i medlemsstaterne²⁹ blev medlemsstaterne opfordret til at øge adgangen til og forbedre kvaliteten af førskoleundervisning og børnepasning, bl.a. via målrettet støtte til romabørn.

I handlingsplanen om integration af tredjelandsstatsborgere³⁰ og meddelelsen om beskyttelse af migrantbørn³¹ anerkendes det, at førskoleundervisning og børnepasning er afgørende for integrationen af familier og børn fra tredjelande. Initiativet bidrager til at fjerne hindringer for, at piger og drenge fra tredjelande kan deltage i førskoleundervisning, til at sikre, at alle børn får chancen for at realisere deres fulde potentiale og til at støtte integrationen af migrantbørn.

I processen med det europæiske semester er spørgsmålet om førskoleundervisning og børnepasning højt prioriteret, og adskillige medlemsstater har modtaget landespecifikke henstillinger om børnepasning og inkluderende uddannelse. Retningslinjerne for beskæftigelsen understreger vigtigheden af adgang til prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet. Den årlige vækstundersøgelse 2018 understreger dens vigtighed med henblik på lige muligheder, social inklusion og politiske

²³ Rådet for Den Europæiske Union (2017), Interinstitutionel proklamation til støtte for den europæiske søjle for sociale rettigheder <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/en/pdf>

²⁴ Rapport fra Kommissionen om udvikling af børnepasningsfaciliteter for små børn for at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, skabe en balance mellem arbejdsliv og privatliv for arbejdende forældre samt skabe bæredygtig og inkluderende vækst i Europa ("Barcelonamålene") (COM(2018) 273 final) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen (2017), Et initiativ til støtte for balance mellem arbejdsliv og privatliv for erhvervsaktive forældre og omsorgspersoner", [COM\(2017\) 252 final](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2017)252_final).

²⁶ Europa-Kommissionen (2015), Strategisk indsats for ligestilling mellem kønnene 2016-2019, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en

²⁷ Artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

²⁸ Kommissionens meddelelse (2011) om en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration, [COM\(2011\)173](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2011)173).

²⁹ Rådets henstilling (EPSCO) af 9. december 2013 om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

³⁰ Meddelelse fra Kommissionen (2016), Handlingsplan om integration af tredjelandsstatsborgere, [COM\(2016\)377 final](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2016)377_final).

³¹ Meddelelse fra Kommissionen (2017), Beskyttelse af migrantbørn, [COM\(2017\)211 final](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2017)211_final).

tiltag til at skabe en balance mellem arbejdsliv og privatliv. Den fælles beskæftigelsesrapport 2018 fremhæver også medlemsstaternes fremskridt på dette område, og inden for rammerne af den sociale resultattavle³² overvåges især adgangen til førskoleundervisning og børnepasning for børn under 3 år. Der bør fremmes en bedre balance mellem arbejdsliv og privatliv, navnlig gennem adgang til langtidspleje og prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet.

Endelig spiller EU's struktur- og investeringsfonde også en stor rolle i forbindelse med støtte til investeringer i tilgængelig prismæssigt overkommelig infrastruktur og tjenesteydelser af høj kvalitet.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Initiativet er i overensstemmelse med artikel 165 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). I artikel 165 i traktaten om Den Europæiske Union hedder det, at "Unionen bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og supplere disses indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for indholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne".

Initiativet indeholder ikke forslag om udvidelse af EU's lovgivningsbeføjelser eller bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Det er op til medlemsstaterne at beslutte, hvorledes de bedst gør brug af denne henstilling fra Rådet i overensstemmelse med deres nationale forhold.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Kommissionen træffer foranstaltninger til at tilskynde medlemsstaterne yderligere til at samarbejde på førskoleundervisnings- og børnepasningsområdet³³ og følger dermed op på allerede opnåede vigtige resultater, herunder især ekspertforslaget af 2014 om en kvalitetsramme for førskoleundervisning og børnepasning³⁴.

Merværdien af tiltag på EU-niveau ligger i EU's mulighed for at:

- udnytte den viden og ekspertise, der er inden for Unionen, og fortsætte samarbejdet på baggrund af den foreslåede kvalitetsramme som et fælles referenceredskab,
- støtte medlemsstaterne yderligere i deres bestræbelser på at foretage en reform af deres udbud, og
- støtte medlemsstaternes bestræbelser ved at stille europæiske redskaber, f.eks. en liste over erklæringer om kvalitet, til rådighed.

³² Den sociale resultattavle. Monitoring EU Member States Performance under the European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf

³³ Rådets og Kommissionens fælles rapport for 2015 om gennemførelse af strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) *Nye prioritetsområder for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet*, 2015/C 417/04.

³⁴ Tematisk arbejdsgruppe for førskoleundervisning og børnepasning (2014), Forslag til nøgleprincipper for en kvalitetsramme for førskoleundervisning og børnepasning, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget omfatter anbefalinger i overensstemmelse med de fem dimensioner i kvalitetsrammen ledsaget af mulige politiske løsninger på de primære udfordringer i sektoren. Dette gør det muligt for medlemsstaterne at anvende Rådets henstilling i overensstemmelse med den specifikke sammenhæng. Medlemsstaterne bestemmer selv, hvilken tilgang de vil anlægge med henblik på at forbedre deres respektive ordninger.

- **Valg af retsakt**

En rådshenstilling er et egnet instrument på uddannelsesområdet, hvor Unionen har understøttende kompetence, og er et instrument, der ofte anvendes til indsatser på EU-plan på uddannelsesområdet. Som retligt instrument signalerer den, at medlemsstaterne forpligter sig på foranstaltningerne i teksten, og den giver et solidt politisk grundlag for samarbejde på det pågældende område, samtidig med at medlemsstaternes kompetence på uddannelsesområdet respekteres fuld ud.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interesserede parter**

I december 2016 deltog 250 eksperter, politiske beslutningstagere og fagfolk i konferencen "En god begyndelse i livet! Den bedst mulige uddannelse i de tidlige år". Konklusioner fra konferencen³⁵ blev behørigt taget i betragtning i forbindelse med udarbejdelsen af dette forslag. Desuden blev der taget højde for relevante undersøgelsesresultater i de offentlige høringer om initiativet om balance mellem arbejdsliv og privatliv³⁶ og den europæiske søjle for sociale rettigheder³⁷.

Efter en række af tidligere høringer i forbindelse med forslag til centrale principper i en kvalitetsramme for førskoleundervisning og børnepasning³⁸ afholdt Kommissionen et målrettet høringsmøde med interessenterne den 31. januar 2018. Deltagerne repræsenterede en bred vifte af civilsamfundsorganisationer og repræsentanter fra medlemsstaterne, bl.a. organisationer inden for uddannelse og livslang læring, beskyttelse af børn og børns rettigheder, forældre- og familiesammenslutninger, sociale ulighedsnetværk, særlige uddannelses- og handicapagenturer og lærerforeninger. Mødet for interessenter bekræftede og hilste den overordnede tilgang velkommen og gav yderligere indsigt i de aktuelle udfordringer og mulige løsninger i sektoren.

- Interessenterne fremhævede behovet for social inklusion og for at specificere særlige grupper af børn (eller familier) for at sikre, at de ikke bliver ladt

³⁵ Europa-Kommissionen (2016), En god begyndelse i livet. Rapport fra konferencen, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf

³⁶ Europa-Kommissionen (2017), Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

³⁷ Offentlig høring om den europæiske søjle for sociale rettigheder, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

³⁸ F.eks.: Den europæiske sammenslutning af tjenesteydere for handicappede (2016), Erklæring om tidlig indsats på småbørnsområdet, http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf, European Parents' Association (2015) The Best Interest of the Young Child: Debatoplæg om behov og muligheder for førskoleundervisning fra forældrenes perspektiv.

tilbage. De mindede om vigtigheden af at levere ensartet kvalitet alle steder, også i landdistrikterne, og fokusere på børnenes behov og medtage alderstilpassede mål og målsætninger samt lægge større vægt på legebetonet indlæring.

- Interessenterne fremhævede også behovet for anerkendelse af, at kvalitetsrammen ikke kun skal fastsætte minimumsstandarder, og at medlemsstaterne bør tilskyndes til at levere tjenesteydelser af høj kvalitet. Desuden bør Rådets henstilling yde støtte på medlemsstats- eller systemniveau og give mulighed for fleksibilitet, således at landene kan vurdere deres egen tilgang til kvalitet.

- **Indhentning og anvendelse af ekspertbistand**

I løbet af de sidste to år har Kommissionen arbejdet med centrale eksperter i hele EU for at definere kvalitetsfaktorer³⁹ og udvikle selvvurderingsredskaber. Andre centrale kilder er fremhævet nedenfor:

- 1) Data om adgang, deltagelse og kvalitet medtages fra Eurydice (2016) Key Data on Early Childhood Education and Care and the Education and training Monitor (2017) og OECD (2017) Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care.
- 2) CARE (2016) Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European early childhood education and care, Policy Recommendations on quality. Dette tværfaglige europæiske forskningsprojekt indeholdt konklusioner og anbefalinger til undervisningsplaner, kvalitet, trivsel, virkning, adgang, finansiering og forvaltning samt fagfolks rolle.
- 3) EENEE (2017) Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained. I denne rapport foreslås forskellige typer af determinanter, der kan have indflydelse på, om disse mulige fordele kan virkeliggøres.
- 4) NESET (2017) Current state of national early childhood education and care quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing early childhood education and care quality in EU Member States.
- 5) Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om gennemførelsen af henstillingen om investering i børn⁴⁰, der blev offentliggjort sammen med den europæiske søjle for sociale rettigheder

Også på den europæiske platform for investering i børn (EPIC) findes evidensbaseret god praksis for gennemførelse af henstillingen om investering i børn og ajourførte landeprofiler om børne- og familiepolitikker i EU.

³⁹ Europa-Kommissionen (2018), Overvågning af kvaliteten i førskoleundervisning og børnepasning – Supplering af forslag til EU's kvalitetsramme for 2014 for førskoleundervisning og børnepasning med indikatorer, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-da/format-PDF/source-69837044>.

⁴⁰ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (2017), Status over henstillingen fra 2013, Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte", COM (2017) 258. Se også: Kommissionens henstilling af 20.2.2013, Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte, (2013/112/EU) EUT L 59 af 2.3.2013.

- **Konsekvensanalyse**

I betragtning af den komplementære tilgang til medlemsstaternes initiativer, de foreslåede aktiviteter frivillige karakter og omfanget af de forventede virkninger blev der ikke foretaget en konsekvensanalyse. Udarbejdelsen af forslaget tog udgangspunkt i tidligere undersøgelser samt høringer af medlemsstaterne og interessenterne.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

I denne henstilling overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som navnlig anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til uddannelse, respekt for kulturel, religiøs og sproglig mangfoldighed og ikkediskrimination. I henstillingen fremmes navnlig barnets rettigheder som defineret i artikel 24, og der tages højde for FN's konvention om barnets rettigheder, navnlig artikel 29, stk. 1, litra c), hvori det hedder, at "uddannelsen af barnet skal have til hensigt at udvikle respekt for barnets forældre, dets egen kulturelle identitet, sprog og værdier, og for de nationale værdier i det land, hvor barnet er bosat, og, i landet, hvorfra barnet oprindeligt stammer, og for civilisationer, som adskiller sig fra barnets egen"⁴¹. Henstillingen skal gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

De tiltag, der foreslås i denne henstilling og som har virkninger for budget, vil blive støttet inden for de eksisterende midler under programmet Erasmus+ og eventuelt Horisont 2020 eller de europæiske struktur- og investeringsfonde, forudsat at bestemmelserne i de relevante basisretsakter tager højde for en sådan støtte. Dette initiativ foregriber ikke forhandlingerne om den næste flerårige finansielle ramme og fremtidige programmer.

Der er ikke behov for yderligere midler fra EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Fremskridtene vil blive fulgt gennem møder i den nyoprettede 2020-arbejdsgruppe om førskoleundervisning og børnepasning, som udgør et forum for gensidig læring og udveksling af god praksis.

Det europæiske semester vil fortsat være et afgørende værktøj til overvågning af kvaliteten i førskoleundervisning og børnepasning, også med hensyn til Barcelonamålet⁴², og vil give yderligere retningslinjer til medlemsstaterne, bl.a. ved anvendelse af landespecifikke anbefalinger, hvor det er relevant.

Et muligt nyt benchmark for førskoleundervisning og børnepasning vil blive genstand for yderligere drøftelser med medlemsstaterne. Dette kan omfatte en mulig revision af Barcelonamålet for formel børnepasning, mulig benchmarking i tilknytning til det europæiske

⁴¹ FN's konvention om barnets rettigheder 1989, vedtaget den 20. november 1989:

⁴² Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona den 15.-16. marts 2002, dokument SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

semester samt revision af det benchmark, der er defineret i strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET2020) ⁴³.

Kommissionen vil aflægge rapport til Rådet om fremskridt med gennemførelsen af henstillingen i overensstemmelse med rapporteringsbestemmelser for den strategiske ramme for samarbejde på uddannelsesområdet.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Medlemsstaternes bestemmelser

Forslaget anbefaler, at medlemsstaterne forbedrer adgangen til og kvaliteten af førskoleundervisning og børnepasning. I bilaget til forslaget fremsættes et forslag til en EU-kvalitetsramme om førskoleundervisning og børnepasning.

I forslaget opfordres medlemsstaterne til at tackle de vigtigste udfordringer for deres førskoleundervisning og børnepasning, og det indeholder politiske løsningsmodeller med følgende formål:

- Sikring af tilgængelig, prismæssigt overkommelig og inkluderende førskoleundervisning og børnepasning.
- Støtte til professionalisering af personalet afhængigt af de eksisterende niveauer af faglige kvalifikationer og arbejdsvilkår.
- Forbedring af udviklingen af planer for førskoleundervisningen, så de kan opfylde børnenes trivselsmæssige og uddannelsesmæssige behov.
- Fremme af gennemsigtig overvågning og evaluering af ydelser på alle forvaltningsniveauer.
- Sikring af tilstrækkelig finansiering og en retlig ramme for tilvejebringelse af tjenesteydelser, herunder udarbejdelse og opretholdelse af skræddersyede nationale eller regionale kvalitetsrammer for førskoleundervisning og børnepasning.

Kommissionens bestemmelser

Henstillingen foreslår at bifalde Kommissionens ønske om at:

- fremme udvekslingen af erfaringer og god praksis blandt medlemsstaterne i tilknytning til den strategiske ramme for samarbejde om uddannelse (uddannelse - ET2020).
- tilvejebringe EU-midler til støtte for forbedring af tilgængeligheden og kvaliteten af tjenesteydelserne, særlig gennem programmet Erasmus+ og de europæiske struktur- og investeringsfonde.
- efter høringer af medlemsstaterne foreslå at revidere 2020-benchmarket for uddannelse, Barcelonamålene og mulig benchmarking af førskoleundervisning og børnepasning i tilknytning til det europæiske semester og gennemførelsen af søjlen for sociale rettigheder.

⁴³ Rådets og Kommissionens fælles rapport for 2015 om gennemførelse af strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) *Nye prioritetsområder for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet* [2015/C 417/04](#).

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING**om førskoleundervisning og børnepasningsordninger af høj kvalitet**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 165, under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til princip 11 i den europæiske søjle for sociale rettigheder⁴⁴ bør alle børn have ret til prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og pasning af høj kvalitet. Dette er i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder⁴⁵, som anerkender uddannelse som en rettighed, og med FN's bæredygtige udviklingsmål 4.2⁴⁶, ifølge hvilket alle piger og drenge bør have adgang til udvikling i den tidlige barndom, pasning og førskoleundervisning af høj kvalitet senest i 2030.
- (2) Europa-Kommissionen fremsætter i sin meddelelse "Styrkelse af den europæiske identitet gennem uddannelse og kultur"⁴⁷ visionen om et europæisk uddannelsesområde, der anerkender vigtigheden af førskoleundervisning og børnepasning som et solidt grundlag for læring i skolen og i livet. I Rådets konklusioner om skoleudvikling og fremragende undervisning⁴⁸ og Kommissionens forslag⁴⁹ til Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring blev det gentaget, at førskoleundervisning og børnepasning kan spille en afgørende rolle i forbindelse med fremme af læring for alle børn, deres trivsel og udvikling.
- (3) Både politiske beslutningstagere og forskere anerkender, at det er i de tidlige år⁵⁰, at børn skaber grundlaget for og kapaciteten til at lære gennem hele livet. Læring er en gradvis proces. Opbygning af et solidt grundlag i de tidlige år er en forudsætning for udvikling af kompetencer på højere niveau og uddannelsesmæssig succes samt af afgørende betydning for børnenes sundhed og trivsel. Derfor skal førskoleundervisning og børnepasning ses som grundlaget for uddannelsessystemerne og være en integreret del af uddannelsesforløbet.
- (4) Deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning er til gavn for alle børn, særligt for vanskeligt stillede børn. Det er med til at forhindre, at der på et tidligt tidspunkt

⁴⁴ Rådet 2017, Interinstitutionel proklamation om den europæiske søjle for sociale rettigheder <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/da/pdf>.

⁴⁵ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, [2012/C 326/02](https://eur-lex.europa.eu/eli/charter/2012/c/326/02).

⁴⁶ Sustainable Development Goal 4, [UN SDG 4.2](https://sdgs.un.org/goals/goal4).

⁴⁷ Kommissionens meddelelse (2017), Styrkelse af den europæiske identitet gennem uddannelse og kultur — Europa-Kommissionens bidrag til stats- og regeringschefernes møde i Göteborg den 17. november 2017 ([COM\(2017\) 673 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/com(2017)673_final)).

⁴⁸ Rådets konklusioner om skoleudvikling og fremragende undervisning, [2017/C 421/03](https://eur-lex.europa.eu/eli/concl/2017/c/421/03).

⁴⁹ Europa-Kommissionen (2018), forslag til Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring, [COM\(2018\)24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/com(2018)24).

⁵⁰ Definitionen af de tidlige år er som regel fra fødslen til 6-årsalderen, svarende til uddannelsesniveau ISCED 0.

dannes færdighedskløfter, og på den måde er det et afgørende redskab til bekæmpelse af uligheder og uddannelsesmæssig fattigdom. Førskoleundervisning og børnepasning skal være en del af en integreret pakke af politiske foranstaltninger baseret på børnenes rettigheder med henblik på at forbedre børns resultater og bryde den negative sociale arv. Forbedringer af bestemmelserne kan derfor være med til at opfylde de forpligtelser, der blev indgået i Kommissionens henstilling "Investering i børn: Hvordan bryder man den onde cirkel for de socialt udsatte"⁵¹ og Rådets henstilling (2013) vedrørende effektiv integration af romaer i medlemsstaterne⁵².

- (5) Deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning har mange fordele⁵³ både for den enkelte og for samfundet som helhed, lige fra forbedret uddannelsesniveau og bedre arbejdsmarkedsresultater til færre sociale og uddannelsesmæssige foranstaltninger og mere sammenhængende og inkluderende samfund. Ifølge PISA-undersøgelserne⁵⁴ får børn, som har deltaget i førskoleundervisning i mere end et år, højere karakterer i matematik, når de er 15. Det har også vist sig, at deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning er en vigtig faktor i forbindelse med at forebygge tidligt skolefrafald⁵⁵.
- (6) Uddannelse helt fra de tidligste leveår spiller en væsentlig rolle med henblik på at lære at leve sammen i heterogene samfund. Disse tjenesteydelser kan styrke social samhørighed og inklusion på flere måder. De kan fungere som mødesteder for familier. De kan bidrage til udvikling af børnenes sproglige kompetencer, både det sprog, der tales i førskoleundervisningen eller børnepasningen og modersmålet. Gennem socio-emotionel læring og erfaringer i førskoleundervisningen og børnepasningen kan børnene lære at være empatiske samt lære om deres rettigheder, lighed, tolerance og mangfoldighed.
- (7) Afkastet af investeringer i de tidlige faser af uddannelsen er højere end på alle andre uddannelsesstadier, især for vanskeligt stillede elever⁵⁶. Investering i førskoleundervisning og børnepasning er en meget rentabel investering i menneskelig kapital.
- (8) Adgangen til samt tilgængeligheden og prisoverkommeligheden af børnepasningsordninger af høj kvalitet er desuden nøglefaktorer, som gør det muligt for kvinder, og mænd, med omsorgsforpligtelser at deltage i arbejdsmarkedet, som anerkendt ved Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002, den europæiske ligestillingspagt⁵⁷ og Kommissionens meddelelse om balance mellem arbejdsliv og privatliv, der blev vedtaget den 26. april 2017⁵⁸. Kvindernes beskæftigelse bidrager

⁵¹ Kommissionens henstilling af 20.2.2013, Investering i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte, (2013/112/EU) EUT L 59 af 2.3.2013.

⁵² Rådets henstilling (EPSCO) af 9. december 2013 om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne.

⁵³ Vandenbroeck M. et al (2017), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, Report of the European Expert Network on Economics of Education <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

⁵⁴ OECD (2016), Education at a Glance, <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>.

⁵⁵ Europa-Kommissionen (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

⁵⁶ Heckman, J.J. and Mosso, S. (2014), The Economics of Human Development and Social Mobility. *Annual Reviews of Economics*, 6, 689-733.

⁵⁷ Rådets konklusioner af 7. marts 2011 om Den europæiske ligestillingspagt (2011-2020) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=DA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=DA)

⁵⁸ Meddelelse fra Kommissionen (2017), Et initiativ til støtte for balance mellem arbejdsliv og privatliv for erhvervsaktive forældre og omsorgspersoner, [COM\(2017\) 252 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XG0252(01)&from=DA).

direkte til en forbedring af husstandens socioøkonomiske situation og til økonomisk vækst.

- (9) Investeringer i førskoleundervisning og børnepasning er kun en god investering, hvis tjenesteydelserne er af høj kvalitet, tilgængelige, prismæssigt overkommelige og inkluderende. Erfaringerne viser, at der kun opnås fordele ved førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet. Tjenesteydelser af dårlig kvalitet har en betydelig negativ virkning på børnene og på samfundet som helhed⁵⁹. Kvaliteten skal prioriteres i de politiske foranstaltninger og reformer.
- (10) Overordnet set bruger medlemsstaterne væsentligt færre midler på førskoleundervisning og børnepasning end på grundskolen. Som det fremgår af rapporten om fremskridtene vedrørende Barcelonamålene⁶⁰, er der i øjeblikket ikke nok tilgængelige pladser inden for førskoleundervisning og børnepasning, og efterspørgslen efter disse tjenesteydelser er større end udbuddet i næsten alle lande. Mangel på tilgængelighed, adgang og prismæssig overkommelighed har vist sig at være nogle af de væsentligste hindringer for anvendelsen af disse tjenesteydelser⁶¹.
- (11) Europa-Parlamentet opfordrer i sin beslutning af 14. september 2017 om den nye dagsorden for færdigheder i Europa⁶² medlemsstaterne til at øge kvaliteten af og udvide adgangen til tidlig førskoleundervisning og børnepasning og til at tage fat på manglen på tilstrækkelig infrastruktur for tilgængelig kvalitetsbørnepasning for alle indkomstniveauer samt til at overveje at give gratis adgang for familier, der lever i fattigdom og social udelukkelse.
- (12) Førskoleundervisning og børnepasning skal være børnecentreret. Børn lærer bedst i miljøer, som er baseret på børnenes deltagelse og interesse for at lære. Tilrettelæggelsen, udvalget af aktiviteter og læringsobjekterne kommunikerer ofte mellem underviserne og børnene. Tjenesteydelserne bør tilbyde et sikkert, befordrende og omsorgsfuldt miljø og sikre et socialt, kulturelt og fysisk rum, hvor børn har en række muligheder for at udvikle deres potentiale. Ydelsen kan udformes optimalt, når tilgangen bygger på den grundlæggende opfattelse, at uddannelse og børnepasning hænger uløseligt sammen.
- (13) På en baggrund, der er fastsat af nationale, regionale eller lokale bestemmelser, bør familierne inddrages i alle aspekter af uddannelsen og pasningen af deres børn. Familien er det første og vigtigste sted, hvor børnene kan vokse og udvikle sig, og forældrene og børnenes værger er ansvarlige for hvert barns trivsel, sundhed og udvikling. Førskoleundervisning og børnepasning er en ideel mulighed for at skabe en integreret tilgang, da de fører til den første personlige kontakt med forældrene. Forældre, som oplever problemer, vil kunne tilbydes individuel rådgivning i hjemmet.

⁵⁹ Melhuish, E.; et al.; (2015). A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. CARE projektrapport, <http://ecec-care.org/>.

⁶⁰ Rapport fra Kommissionen om udvikling af børnepasningsfaciliteter for små børn for at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, skabe en balance mellem arbejdsliv og privatliv for arbejdende forældre samt skabe bæredygtig og inkluderende vækst i Europa ("Barcelonamålene") (COM(2018) 273 final) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁶¹ OECD (2017), Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; og Rådets henstilling (2013) om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaer [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=en](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=en) ; og Eurofound (2015) Early childhood care : Accessibility and quality of services, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf.

⁶² Europa-Parlamentets beslutning af 14. september 2017 om en ny dagsorden for færdigheder for Europa (2017/2002(INI)) P8 TA-PROV(2017)0360

For at inddrage familierne bør førskoleundervisning og børnepasning udtænkes i samarbejde med familierne selv og være baseret på tillid og gensidig respekt⁶³.

- (14) Førskoleundervisning og børnepasning kan være et effektivt redskab til at opnå lighed på uddannelsesområdet for vanskeligt stillede børn, som f.eks. børn af migranter eller etniske mindretal (f.eks. romabørn) og flygtningebørn, børn med særlige behov eller handicaps, børn i alternativ pasning og gadebørn, børn af fængslede forældre og børn fra hjem med øget risiko for fattigdom og social udelukkelse såsom enlige forsørgere eller storfamilier. Flygtningebørn har på grund af deres sårbare situation brug for ekstra støtte. Fattigdom, fysiske og følelsesmæssige stressfaktorer, traumer og manglende sprogfærdigheder kan stå i vejen for deres uddannelsesmæssige fremtidsudsigter og vellykkede integration i et nyt samfund. Deltagelse i førskoleuddannelse og børnepasning kan være med til at begrænse disse risikofaktorer.
- (15) Med inkluderende førskoleundervisning og børnepasning kan man opfylde de forpligtelser, som medlemsstaterne har indgået i FN's konvention om barnets rettigheder⁶⁴ og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap⁶⁵, som alle medlemsstater har undertegnet.
- (16) Offentliggørelsen i 2014 af et forslag til nøgleprincipper for en kvalitetsramme⁶⁶ var den første udtalelse fra europæiske eksperter fra 25 lande om kvaliteten i førskoleundervisning og børnepasning. Udtalelserne er baseret på fem dimensioner: adgang, arbejdsstyrke, undervisningsplaner, overvågning og evaluering samt forvaltning og finansiering. I alt er der fremsat ti erklæringer om styrkelse af kvaliteten i førskoleundervisning og børnepasning. Dette dokument blev delt i mange lande af lokale interessenter, der er engageret i politikudformning, forskning og uddannelsesinitiativer. I disse lande fungerede udkastet til rammeaftalen som en stærk katalysator for forandringer ved at bidrage til politiske høringsprocesser, som understøtter de eksisterende reformveje.
- (17) Alle fem dimensioner af kvalitetsrammen er af afgørende betydning for at sikre tjenesteydelser af høj kvalitet. Navnlig har fagfolks arbejde med førskoleundervisning og børnepasning langvarige virkninger på børnenes liv. I mange lande er erhvervet ikke særlig synligt og har lav status⁶⁷.
- (18) For at kunne udfylde deres professionelle rolle med at støtte børnene og deres familier har personalet i førskoleundervisning og børnepasning brug for kompleks viden og færdigheder og kompetencer samt en indgående forståelse af børns udvikling.

⁶³ Et politisk oplæg (2008) om *Børn i Europa*, Young children and their services: developing a European approach,

http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf

⁶⁴ Convention on the Rights of the Child (1989), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

⁶⁵ United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006), [United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities](http://www.un.org/disabilities/convention/convention.asp).

⁶⁶ Tematisk arbejdsgruppe for førskoleundervisning og børnepasning (2014), Forslag til nøgleprincipper for en kvalitetsramme for førskoleundervisning og børnepasning, rapport fra arbejdsgruppen om førskoleundervisning og børnepasning i Europa-Kommissionens regi, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

⁶⁷ Eurofound (2015), Early Childhood Care: working conditions, training and quality-A systematic review <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>.

Professionalisering af personalet er altafgørende, idet højere forberedelsesniveauer hænger positivt sammen med ydelser af bedre kvalitet, bedre samspil mellem personale og børn og dermed bedre udviklingsmæssige resultater for børnene⁶⁸.

- (19) Mange tjenesteydere arbejder med assistenter, hvis primære rolle er at støtte de undervisere, som arbejder direkte med børnene og familierne. Assistenterne har som regel lavere uddannelse end underviserne, og i mange lande er der ingen kvalifikationskrav for at blive assistent. Det er derfor nødvendigt at professionalisere personalet, også assistenterne⁶⁹. Løbende faglig udvikling er en integreret del af bestræbelserne på at øge kompetenceniveauet for assistenter.
- (20) En kvalitetsramme eller et lignende dokument kan være et effektivt element i forvaltningen af førskoleundervisning og børnepasning. I følge ekspertudtalelser og en nylig politikgennemgang⁷⁰ har lande, der udarbejder og gennemfører kvalitetsrammer mere samlede og sammenhængende tilgange til reformer.
- (21) Medlemsstaterne har fastsat benchmarks og mål for børns deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning. I 2002 fastsatte Det Europæiske Råd i Barcelona mål⁷¹ om at kunne tilbyde førskoleundervisning eller pasning til mindst 90 % af alle børn i EU mellem tre år og den skolepligtige alder, og at mindst 33 % af alle børn under tre år bør have adgang senest i 2010. Disse mål blev bekræftet i den europæiske ligestillingspagt 2011-2020. Analysen af fremskridtene hen imod disse benchmarks er beskrevet i Kommissionens rapport om Barcelonamålene⁷². I den strategiske ramme for europæisk samarbejde om uddannelse⁷³ fastsættes et benchmark på 95 % for deltagelse af børn mellem fire år og skolestartsalderen.
- (22) I de seneste år har medlemsstaterne samlet set gjort gode fremskridt med henblik på en forbedring af tilgængeligheden af førskoleundervisning og børnepasning. Benchmarket for uddannelse 2020 og Barcelonamålene for børn under 3 år er opnået. Trods de fremskridt, der er gjort siden 2011, er Barcelonamålene for børn fra 3 år til den skolepligtige alder endnu ikke opfyldt. I 2016 deltog 86,3 % af alle børn i denne aldersgruppe i førskoleundervisning og børnepasning. Disse gennemsnit skjuler dog betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, regionerne og de sociale grupper⁷⁴. Der skal gøres en yderligere indsats for at sikre, at alle børn har adgang til

⁶⁸ Europa-Kommissionen (2011), CoRe: Kompetencekrav ved førskoleundervisning og børnepasning, <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

⁶⁹ Peeters, J. Sharma, J. Budginaitė I. (2016), Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, NESET II report, <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

⁷⁰ Lazzari A. (2017), [The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States](#), NESET II report.

⁷¹ Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona den 15.-16. marts 2002, dokument SN 100/1/02/ REV 1. http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_da/barcelona_european_council.pdf

⁷² Rapport fra Kommissionen om udvikling af børnepasningsfaciliteter for små børn for at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, skabe en balance mellem arbejdsliv og privatliv for arbejdende forældre samt skabe bæredygtig og inkluderende vækst i Europa ("Barcelonamålene") (COM(2018) 273 final) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷³ Rådets og Kommissionens fælles rapport for 2015 om gennemførelse af strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) *Nye prioritetsområder for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet*, 2015/C 417/04

⁷⁴ Rapport fra Kommissionen om udvikling af børnepasningsfaciliteter for små børn for at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, skabe en balance mellem arbejdsliv og privatliv for arbejdende forældre samt skabe bæredygtig og inkluderende vækst i Europa ("Barcelonamålene") (COM(2018) 273 final) <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet, så tidligt som forældrene efterspørger det. Navnlig er der brug for særlige foranstaltninger til at skabe bedre adgang for vanskeligt stillede børn⁷⁵.

- (23) Målet med denne henstilling er at fastlægge en fælles forståelse af kvalitet i førskoleundervisning og børnepasning. Den opstiller mulige tiltag, som regeringerne kan overveje i henhold til deres specifikke omstændigheder. Denne henstilling henvender sig også til forældre, institutioner og organisationer, herunder arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer, der ønsker at styrke sektoren.
- (24) Med førskoleundervisning og børnepasning, som forstået i denne henstilling⁷⁶, menes enhver form for reguleret ordning, hvor børn fra fødslen til den skolepligtige alder modtager uddannelse og omsorg - uanset baggrund, finansiering, åbningstid eller programindhold - hvilket også omfatter dagpleje ved et center eller hos en familie, privat og offentligt finansierede tjenesteydelser samt førskoleundervisning.
- (25) Denne henstilling respekterer nærheds- og proportionalitetsprincippet fuldt ud —

HENSTILLER TIL MEDLEMSSTATERNE:

i overensstemmelse med national og europæisk lovgivning, tilgængelige ressourcer og nationale omstændigheder og i tæt samarbejde med alle relevante interessenter at:

1. Forbedre adgangen til førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet i overensstemmelse med udtalelserne i "Kvalitetsramme for førskoleundervisning og børnepasning", jf. bilaget til denne henstilling, og med det 11. princip i den europæiske søjle for sociale rettigheder.
2. Arbejde mod sikring af tilgængelig, prismæssigt overkommelig og inkluderende førskoleundervisning og børnepasning. Følgende kunne overvejes:
 - a) Analyse af udbuddet og efterspørgslen fra familier for bedre at tilpasse udbuddet af førskoleundervisning og børnepasning til familiernes behov under hensyntagen til forældrenes valg.
 - b) Analyse og håndtering af alle de hindringer, som familierne kan støde på såsom omkostninger, fattigdomsrelaterede hindringer, geografisk beliggenhed, ufleksible åbningstider, kulturelle og sproglige barrierer, diskrimination samt manglende information.
 - c) Etablering af kontakt til alle familier og især vanskeligt stillede familier for at oplyse dem om fordelene ved at deltage i førskoleundervisning og børnepasning og opbygge tillid til tjenesteydelserne.
 - d) Sikre, at alle børn har adgang til prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet, ideelt ved at arbejde på det relevante forvaltningsniveau hen imod en ret til førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet.
 - e) Tilbud om inkluderende førskoleundervisning og børnepasning til alle børn, herunder børn fra forskellige baggrunde, særlige undervisningsbehov eller

⁷⁵ Europa-Kommissionen (2017), [Education and Training Monitor](#).

⁷⁶ ISCED 0.1 og ISCED 0.2.

handicaps, mindskelse af forskelle og tilskyndelse til deltagelse uanset forældrenes status på arbejdsmarkedet eller karrierer.

- f) Tilbud om støtte så alle børn kan lære lærings sproget og samtidig glæde sig over og værdsætte børnenes modersmål.
3. Støtte til professionalisering af personalet inden for førskoleundervisning og børnepasning. Afhængig af det eksisterende niveau af faglige kvalifikationer og arbejdsvilkår kan den vellykkede indsats omfatte:
- a) Forbedring af status for erhverv inden for førskoleundervisning og børnepasning ved at skabe professionelle standarder, tilpasse kvalifikationskrav, professionel status og karrieremuligheder for undervisere inden for førskoleundervisning og børnepasning til kravene for grundskolelærere og skabe professionaliseringsveje for personale med ringe eller ingen kvalifikationer og særlige for løb for at uddanne assistenter
 - b) Forbedring af grunduddannelse og løbende videreuddannelse for fuldt ud at tage hensyn til børnenes trivsel, læring og udviklingsbehov, relevant samfundsmæssig udvikling og fuld forståelse for børnenes rettigheder.
 - c) Tid til personalet til professionelle aktiviteter såsom refleksion, planlægning, kontakt til forældrene og samarbejde med andre fagfolk og kolleger.
 - d) Opfyldelse af målet om at udstyre personalet med de kompetencer, der skal til for at imødegå individuelle behov fra børn fra forskellige baggrunde og med særlige uddannelsesbehov eller handicaps, og forberede personalet på at lede forskelligartede grupper.
4. Forbedre udviklingen af planer for førskoleundervisningen, så de kan opfylde børnenes trivselsmæssige og uddannelsesmæssige behov. Tilgange, der understøtter udviklingen af undervisningsplaner og børnenes sociale, følelsesmæssige, læringsmæssige og sproglige kompetencer kunne omfatte:
- a) Sikring af en socio-emotionel balance i trivsel og læring, anerkendelse af vigtigheden af leg, kontakt med naturen, musikkens, kunstens og den fysiske aktivitets rolle
 - b) Fremme af empati, medfølelse og anerkendelse i forbindelse med ligestilling og mangfoldighed
 - c) Mulighed for tidlig eksponering for sprog og sprogindlæring gennem leg og overvejelse af tosprogede førskoleprogrammer
 - d) Vejledning til udbydere om alderstilpasset anvendelse af digitale værktøjer og fremspirende nye teknologier
 - e) Fremme af yderligere integration af førskoleundervisning og børnepasning i uddannelsesforløbet og støtte til samarbejdet mellem personalet i førskoleundervisning og børnepasning og personalet i grundskolen samt til en smidig overgang til grundskolen for børnene.
5. Fremme af gennemsigtig og sammenhængende overvågning og evaluering af førskoleundervisning og børnepasning på alle niveauer med henblik på at fremme politikudviklingen på området. Effektive tilgange kunne omfatte:
- a) Anvendelse af selvevalueringsredskaber, spørgeskemaer og retningslinjer for observation som en del af kvalitetsstyringen på system- og serviceniveau

- b) Anvendelse af hensigtsmæssige og alderstilpassede metoder til at fremme børnenes deltagelse og lytte til børnenes synspunkter, bekymringer og ideer og tage højde for disse i vurderingsprocessen
 - c) Anvendelse af eksisterende redskaber til forbedring af inklusionen i førskoleundervisningen og børnepasningen, bl.a. ved hjælp af redskabet til selvrefleksion for inkluderende førskoleundervisningsmiljøer, der er udviklet af Det Europæiske Agentur for Inklusion og Specialundervisning.
6. Sigte mod at sikre tilstrækkelig finansiering og en retlig ramme for tilbud om førskoleundervisning og børnepasning. Følgende kunne overvejes:
- a) Øgede investeringer i førskoleundervisning og børnepasning med fokus på tilgængelighed, kvalitet og prismæssig overkommelighed, herunder finansieringsmuligheder via de europæiske struktur- og investeringsfonde
 - b) Udarbejdelse og vedligeholdelse af skræddersyede nationale eller regionale kvalitetsrammer
 - c) Fremme af yderligere integration af tjenesteydelser for familier og børn, især med social- og sundhedsydelser
 - d) Indarbejdelse af god beskyttelse af børn/beskyttelsespolitikker inden for førskoleundervisning og børnepasning for at bidrage til at beskytte børn mod alle former for vold.
7. Rapportering gennem eksisterende rammer og værktøjer om erfaringer og fremskridt med hensyn til adgang til og kvalitet i førskoleundervisning og børnepasning.

BIFALDER HERMED, AT KOMMISSIONEN AGTER AT:

- 8. Fremme udvekslingen af erfaringer og god praksis blandt medlemsstaterne i tilknytning til den strategiske ramme for samarbejde om uddannelse og erhvervsuddannelse og efterfølgerordninger samt i Udvalget for Social Beskyttelse.
- 9. Støtte medlemsstaternes samarbejde på baggrund af deres behov gennem peerlæring og peerrådgivning.
- 10. Støtte udviklingen af inkluderende førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet ved at stille EU-finansiering til rådighed, navnlig inden for rammerne af programmet Erasmus+ og de europæiske struktur- og investeringsfonde, herunder Interreg, uden at dette berører forhandlingerne om den næste flerårige finansielle ramme.
- 11. Foreslå ajourførte europæiske benchmarks eller mål for førskoleundervisning og børnepasning med sigte på tjenesteydelserne i overensstemmelse med eventuelt reviderede "ET2020"-benchmark og Barcelonamålene efter høring af medlemsstaterne.
- 12. Rapport til Rådet om opfølgning på henstillingen i forbindelse med rapporteringsbestemmelser for de eksisterende rammer og værktøjer.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formanden