



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet

{SWD(2018) 173 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

De första levnadsåren¹ är de som är mest formande för utvecklingen av grundläggande kompetenser och förutsättningar för lärande vilka i hög grad påverkar utsikterna till utbildning och anställning senare i livet, och prestationer och tillfredsställelse i livet i vidare bemärkelse.

I den europeiska pelaren för sociala rättigheter² slås fast att barn bör ha rätt till förskoleverksamhet och barnomsorg till överkomligt pris och av god kvalitet. Där sägs också att barn från mindre gynnade förhållanden bör ha rätt till särskilda åtgärder som ger dem lika möjligheter.

Kommissionen beskriver i sitt meddelande *Stärka den europeiska identiteten genom utbildning och kultur*³ visionen om ett europeiskt område för utbildning där inkluderande utbildning och forskning av hög kvalitet inte hindras av gränser och där människor kan dra nytta av det rika utbildningsutbudet i unionen. Förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet⁴ ingår i denna vision, eftersom de lägger grunden för det fortsatta lärandet⁵ och utvecklingen av en identitet och ett medborgarskap.

Verksamheter av hög kvalitet spelar en avgörande roll för att förbättra utbildningsresultaten, även utvecklingen av social kompetens. Forskningen visar att deltagande i förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet leder till högre grundläggande kompetens och att det är en verkningsfull förebyggande åtgärd mot att unga lämnar skolan med högst grundskoleutbildning⁶. Pisa, OECD:s program för internationell utvärdering av elevprestationer, har också visat att elever som hade deltagit i förskoleutbildning i mer än ett år nådde bättre resultat i matematik vid 15 års ålder. De elever som inte hade deltagit i förskoleutbildning löpte tre gånger större risk att bli lågpresterande än de som hade deltagit i sådan utbildning i mer än ett år⁷.

Inkluderande förskoleverksamhet och barnomsorg bidrar i betydande grad till arbetet med att komma till rätta med ojämlikhet och social utestängning. Utan en förskoleverksamhet av hög kvalitet byggs skillnader upp tidigt i fråga om utveckling och färdigheter mellan barn med

¹ I denna rekommendation avses med *de första levnadsåren* de första sex åren i livet.

² Europeiska unionens råd (2017), Interinstitutionell proklamation av den europeiska pelaren för sociala rättigheter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/sv/pdf>

³ Kommissionens meddelande (2017), *Stärka den europeiska identiteten genom utbildning och kultur* – Europeiska kommissionens bidrag till toppmötet i Göteborg den 17 november 2017, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴ Med förskoleverksamhet och barnomsorg avses alla lagstadgade arrangemang för utbildning och omsorg för barn från födseln och upp till den obligatoriska skolåldern – oavsett miljö, finansiering, öppettider eller programinnehåll – och innefattar omsorg vid förskolor och familjedaghem, tillhandahållande av privata och offentligt finansierade alternativ samt tillhandahållande av förskoleutbildning.

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

⁶ European Commission (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.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

olika socioekonomisk bakgrund⁸, och därmed förstärks en cykel där sämre förutsättningar går i arv. Förskoleverksamhet och barnomsorg ger erfarenheter som kan förebygga och mildra det faktum att barn från utsatta romska grupper och barn med invandrarbakgrund har sämre förutsättningar. Forskningsresultat som rör barn med jämförbar invandrarbakgrund visar att de barn som deltagit i förskoleverksamhet och barnomsorg i sitt värdland når bättre resultat i läsförståelse⁹. Dessutom leder förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet till positiva effekter för föräldrarnas arbetsmarknadsdeltagande och tydliga jämställdhetsvinster.

Syftet med detta förslag till rådets rekommendation är att stödja medlemsstaterna i deras insatser för att förbättra tillgången till och kvaliteten på förskoleverksamheten och barnomsorgen samtidigt som det konstateras att det är medlemsstaterna som i första hand är ansvariga på detta område. Det är en strävan att skapa en europeisk samsyn på vad som är kvalitet i förskoleverksamhet och barnomsorg. Verktyg och exempel på politiska insatser för att stödja medlemsstaterna i deras ambitioner att säkerställa system och verksamheter av hög kvalitet läggs också fram. En politisk översyn som gjorts nyligen¹⁰ visar att länder med ett strategiskt förhållningssätt till kvalitet lyckas bättre än andra med att utveckla och förbättra sin förskoleverksamhet och barnomsorg. Det är dock endast ett fåtal medlemsstater som har en kvalitetsram eller liknande policydokument för styrning av tillhandahållandet av sådan verksamhet. Därför presenteras här viktiga delar som kan ingå i en kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg och som kan inspirera medlemsstaterna i deras strategiska tänkande om dessa verksamheter.

I de flesta EU-länder motsvarar varken kvaliteten eller antalet platser förväntningarna. För närvarande finns i EU fler än 32 miljoner barn i förskoleåldern, men endast omkring 15 miljoner av dem deltar i förskoleverksamhet och barnomsorg¹¹. Det är föräldrarna som väljer om de vill utnyttja verksamheterna eller inte, men efterfrågan på platser överstiger utbudet runtom i Europa.

Enligt riktmärket i den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete¹² bör minst 95 % av alla barn som har fyllt fyra år men ännu inte uppnått åldern för obligatorisk skolstart delta i förskoleverksamhet. Detta riktmärke har nästan uppnåtts¹³. Enligt det mål som Europeiska rådet enades om i Barcelona 2002 (för att förbättra kvinnors deltagande på arbetsmarknaden) bör 33 % av alla barn under tre år och 90 % av alla barn mellan tre år och den obligatoriska skolåldern ha tillgång till dessa verksamheter. En utvärdering av dessa mål kommer att läggas fram parallellt med detta förslag¹⁴.

⁸ Den senaste forskningen kan visa detta så tidigt som vid 12 månaders ålder: Hurt H. och Betancourt M. (2017), Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage, *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*: Volume 38 – Issue 7 - s. 493–500.

⁹ OECD och Europeiska unionen (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, rapport från Neset II, <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 Europeiska centrumet för politisk strategi (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_en.

¹² Europeiska kommissionen/Eurostat, *Your key to European statistics - European benchmarks*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

¹³ Enligt den senaste utbildningsöversikten från 2017 deltar 94,8 % av alla barn som har fyllt fyra år men ännu inte uppnått åldern för obligatorisk grundskolestart i utbildning, http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf

¹⁴ Rapport från kommissionen om utveckling av barnomsorgen för ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, en balans mellan arbete och familjeliv för arbetande föräldrar och en hållbar och

Kvaliteten på den erbjudna verksamheten är ofta otillräcklig och varierar kraftigt inom och mellan länderna, mellan privata och offentliga inrättningar, mellan stad och landsbygd eller avlägset belägna områden och även mellan åldersgrupper (0–3 år och 3–6 år)¹⁵.

Följderna av bristen på tillgängliga platser till överkomligt pris och den låga kvaliteten på verksamheterna är långtgående¹⁶. Begränsad tillgänglighet till verksamheter av hög kvalitet och/eller till överkomligt pris skapar särskilda problem för barn som redan vid födseln har sämre förutsättningar på grund av ett antal olika faktorer såsom fattigdom, funktionsnedsättning, diskriminering eller att de har romsk bakgrund eller invandrarbakgrund. I dagens Europa har barn som växer upp i fattigdom eller social utestängning sämre möjligheter än andra att klara sig bra i skolan, hålla sig friska och förverkliga sin potential senare i livet¹⁷.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Behovet av att förbättra tillgången till och kvaliteten på förskoleverksamhet och barnomsorg betonades också starkt också i kommissionens meddelande om utveckling av skolan och utbildning av hög kvalitet¹⁸ liksom i de tillhörande rådsslutsatserna om utveckling av skolan och utbildning av hög kvalitet¹⁹.

I kommissionens rekommendation *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid*²⁰ betonades vikten av att se till att alla barn får tillgång till bra förskoleverksamhet och barnomsorg till rimlig kostnad och att tjänsterna anpassas till familjernas behov, och då särskilt ta hänsyn till behoven hos barn med sämre förutsättningar.

I januari 2018 antog kommissionen ett förslag till rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande²¹, där det talas om förskoleverksamhet och barnomsorg och vikten av att stödja kompetensutveckling inom förskoleundervisningen med fokus på social och emotionell kompetens.

-
- inkluderande tillväxt i Europa ("Barcelonamålen") COM(2018) 273 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1526560007926&uri=CELEX:52018DC0273>
- ¹⁵ Lazzari, A.; Vandenbroeck, 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; Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Utvärdering av 2013 års rekommendation *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid*, COM (2017) 258.
- ¹⁶ Vandenbroeck M. et al. (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, rapport från EENEE, det europeiska expertnätverket för utbildningsekonomi*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>, se även Europeiska kommissionens rapport (2016) *Employment and Social Developments in Europe 2015*.
- ¹⁷ Kommissionens rekommendation (2013), *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid* (2013/112/EU) EUT L 59, 2.3.2013, s. 5.
- ¹⁸ Kommissionens meddelande (2017), *Utveckling av skolan och utbildning av hög kvalitet för en bra start i livet*, COM(2017)248.
- ¹⁹ Rådets slutsatser om utveckling av skolan och utbildning av hög kvalitet [2017/C 421/03](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017C042103).
- ²⁰ Kommissionens rekommendation av den 20 februari 2013, *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid* (2013/112/EU) EUT L 59, 2.3.2013, s. 5.
- ²¹ Europeiska kommissionen (2018), Förslag till rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande [COM\(2018\)24](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC024).

Kommissionen antog också ett förslag till rådets rekommendation om att främja gemensamma värden, inkluderande utbildning och en europeisk dimension i undervisningen²². I förslaget betonas vikten av att tillhandahålla inkluderande utbildning för alla lärande från tidig ålder.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Förslaget har starka kopplingar till den europeiska pelaren för sociala rättigheter²³, där man under princip 11 identifierar barns rätt till förskoleverksamhet och barnomsorg till överkomligt pris och av god kvalitet.

Tillgång till ekonomiskt överkomlig barnomsorg av hög kvalitet är också en viktig faktor som gör att föräldrar kan delta på arbetsmarknaden. I en rapport från Europeiska kommissionen om de mål som Europeiska rådets möte i Barcelona 2002 enades om görs en utvärdering av medlemsstaternas framsteg²⁴.

I meddelandet om bättre balans mellan arbete och privatliv²⁵ noterades behovet av att tillhandahålla formell omsorg av god kvalitet i hela Europa för att avlägsna sysselsättningshinder, särskilt för kvinnor. Här finns en potential för att bidra till att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och skapa samma möjligheter till ekonomiskt oberoende för kvinnor och män, en prioritet i kommissionens strategiska engagemang för jämställdhet 2016–2019²⁶. Initiativet bidrar följaktligen till målen i fördraget²⁷ om jämställdhet mellan kvinnor och män när det gäller möjligheter på arbetsmarknaden och om att främja hög sysselsättning i unionen.

I EU-ramen för nationella strategier för integrering av romer²⁸ och rådets rekommendation (2013) om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna²⁹ uppmanades medlemsstaterna att bredda tillgången till och höja kvaliteten i förskoleverksamhet och barnomsorg, bl.a. genom riktad stöd till romska barn.

I handlingsplanen för integration av tredjelandsmedborgare³⁰ och meddelandet *Att skydda migrerande barn*³¹ konstateras att förskoleverksamhet och barnomsorg är grundläggande för integrationen av familjer och barn från tredjeländer. Initiativet bidrar till att avlägsna hinder för deltagandet av flickor och pojkar från tredjeländer i förskoleverksamhet, se till att alla barn får chansen att förverkliga sin fulla potential och stödja integrationen av migrerande barn.

²² Europeiska kommissionen (2018), förslag till rådets rekommendation om att främja gemensamma värden, inkluderande utbildning och en europeisk dimension i undervisningen. [COM \(2018\)23 final](#).

²³ Europeiska unionens råd (2017), Interinstitutionell proklamation av den europeiska pelaren för sociala rättigheter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/sv/pdf>

²⁴ Rapport från kommissionen om utveckling av barnomsorgen för ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, en balans mellan arbete och familjeliv för arbetande föräldrar och en hållbar och inkluderande tillväxt i Europa ("Barcelonamålen") COM(2018) 273 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1526560007926&uri=CELEX:52018DC0273>

²⁵ Kommissionens meddelande (2017), *Ett initiativ för bättre balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängvårdare* [COM\(2017\) 252 final](#).

²⁶ Europeiska kommissionen (2015), *Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019* https://ec.europa.eu/anti-trafficking/search/site/gender%20equality_en

²⁷ Artikel 153 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

²⁸ Kommissionens meddelande (2011), En EU-ram för nationella strategier för integrering av romer ([COM \(2011\) 173 final](#)).

²⁹ Rådets rekommendation av den 9 december 2013 om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

³⁰ Kommissionens meddelande (2016), *Handlingsplan för integration av tredjelandsmedborgare* ([COM \(2016\) 377 final](#))

³¹ Kommissionens meddelande (2017), *Att skydda migrerande barn* [COM\(2017\) 211 final](#)

Frågan om förskoleverksamhet och barnomsorg har getts en framträdande plats i den europeiska planeringsterminen, och flera medlemsstater har fått landsspecifika rekommendationer om barnomsorg och inkluderande utbildning. I riktlinjerna för sysselsättningen understryks vikten av tillgång till ekonomiskt överkomlig förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet. Den årliga tillväxtöversikten för 2018 hänvisar till betydelsen av detta, med tanke på politiken för jämställdhet, social inkludering och balans mellan arbete och privatliv. I den gemensamma sysselsättningsrapporten 2018 talas också om medlemsstaternas framsteg på detta område, särskilt i fråga om tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg för barn under tre år, som ingår i resultattavlan för den sociala pelaren³². Möjligheterna att förena arbete och familjeliv bör främjas, särskilt genom tillgång till långvarig vård och omsorg och ekonomiskt överkomlig förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet.

Slutligen spelar också EU:s struktur- och investeringsfonder en viktig roll när det gäller att stödja investeringar i infrastruktur och verksamheter av god kvalitet som är tillgängliga till överkomligt pris.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Initiativet överensstämmer med artikel 165 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 165.1 i EUF-fördraget ska unionen ”bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som gemenskapen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation”.

Initiativet innebär ingen utökning av EU:s föreskrivande befogenheter eller bindande åtaganden för medlemsstaterna. Medlemsstaterna beslutar, utifrån sina nationella omständigheter, hur de på bästa sätt använder sig av rådets rekommendation.

• Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Kommissionen vidtar åtgärder för att ytterligare uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta på området förskoleverksamhet och barnomsorg³³, och följer upp viktiga resultat som redan uppnåtts, däribland särskilt expertförslaget från 2014 om en kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg³⁴.

Mervärdet av åtgärder på EU-nivå ligger i EU:s möjlighet att uppnå följande:

- Utnyttja den kunskap och expertis som finns inom unionen och fortsätta samarbetet på grundval av den föreslagna kvalitetsramen som ett gemensamt referensverktyg.

³² Social Scoreboard. 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 2015 års gemensamma rapport från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) – Nya prioriteringar för det europeiska utbildningssamarbetet [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).

³⁴ Den tematiska arbetsgruppen för förskoleverksamhet och barnomsorg (2014), Förslag till huvudprinciper för en kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

- Ytterligare stödja medlemsstaterna i deras insatser för att reformera tillhandahållandet av verksamheter.
- Stödja medlemsstaternas insatser genom att tillhandahålla verktyg på EU-nivå, t.ex. en uppsättning uttalanden om kvalitet.

• **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget innehåller rekommendationer i linje med de fem dimensionerna i kvalitetsramen tillsammans med olika politiska åtgärder för att möta de stora utmaningarna inom området. Medlemsstaterna kommer alltså att kunna använda rådets rekommendation med utgångspunkt i den egna specifika situationen. Varje medlemsstat beslutar hur man ska gå till väga i arbetet för att förbättra sitt system.

• **Val av instrument**

En rådsrekommendation är ett lämpligt instrument på utbildningsområdet, där EU har en stödjande befogenhet, och det är ett instrument som ofta används för åtgärder på EU-nivå på detta område. Som rättsligt instrument markerar det medlemsstaternas åtaganden när det gäller åtgärderna som förs fram i texten och ger en starkare politisk grund för samarbete på detta område, samtidigt medlemsstaternas befogenhet på utbildningsområdet respekteras fullt ut.

3. **RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR**

• **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt.

• **Samråd med berörda parter**

I december 2016 deltog 250 experter, beslutsfattare och yrkesverksamma i konferensen ”En bra start i livet! Bästa möjliga utbildning under de första åren”. Under arbetet med detta förslag har hänsyn tagits till slutsatserna från konferensen³⁵. Dessutom har relevanta resultat från de offentliga samråden om initiativet för bättre balans mellan arbete och privatliv³⁶ och den europeiska pelaren för sociala rättigheter³⁷ beaktats.

Efter en serie samråd om förslagen om huvudprinciper för en kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg³⁸ anordnade kommissionen den 31 januari 2018 ett samrådsmöte som riktade sig till berörda parter. Deltagarna kom från många olika civilsamhällesorganisationer och från organisationer i medlemsstaterna på området utbildning och livslångt lärande, barnets skydd och rättigheter, föräldraföreningar och föreningar för familjefrågor, nätverk mot social ojämlikhet, organ för specialundervisning och

³⁵ Europeiska kommissionen (2016), konferensrapport: En bra start i livet https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf.

³⁶ Europeiska kommissionen (2017), Rapport om offentligt samråd om möjliga åtgärder för en bättre balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

³⁷ Offentligt samråd om den europeiska pelaren för sociala rättigheter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

³⁸ For example: European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (2016), *Statement on Early Childhood Intervention*, http://www.easped.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easped_statement_on_early_childhood_intervention.pdf, European Parents' Association (2015) *The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective*.

funktionsnedsättningar samt lärarförbund. Vid samrådsmötet bekräftades och välkomnades detta helhetsgrepp och ytterligare insikter nåddes om aktuella problem och möjliga lösningar på området.

- De berörda parterna lyfte fram behovet av social inkludering och av att särskilda grupper av barn (eller familjer) identifieras för att se till att de inte lämnas utanför. De erinrade om vikten av att tillhandahålla en stabil kvalitet överallt, även i landsbygdsområden, att fokusera på barnens behov och inkludera åldersadekvata mål samt att starkare betona inläring som bygger på lek.
- De lyfte också fram att kvalitetsramen inte är avsedd som en minimistandard och att medlemsstaterna bör uppmuntras att tillhandahålla verksamheter av hög kvalitet. Rådets rekommendation bör också utgöra ett stöd på medlemsstatsnivå eller systemnivå och innebära att olika länder på ett flexibelt sätt kan se över sitt eget kvalitetsarbete.
- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Under de senaste två åren har kommissionen arbetat med framstående experter runtom i EU för att fastställa indikatorer³⁹ och utveckla självvärderingsverktyg. Nedan följer en uppräknig av andra viktiga källor:

- (1) Uppgifter om tillgång, deltagande och kvalitet från Eurydice-nätverket (2016) *Key Data on Early Childhood Education and Care and the Education and training Monitor (2017)* och OECD (2017) *Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care*.
- (2) Samarbetsprojektet CARE (2016), Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European early childhood education and care, *Policy Recommendations on quality*. Detta tvärvetenskapliga europeiska forskningsprojekt innehåller slutsatser och rekommendationer om läroplaner, kvalitet, välbefinnande, verkan, tillgång, finansiering och styrning samt rollen för yrkesverksamma inom området.
- (3) EENEE, det europeiska expertnätverket för utbildningsekonomi (2017) *Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained*. I denna rapport presenteras olika typer av viktiga faktorer som kan påverka huruvida de potentiella vinsterna förverkligas.
- (4) NESET, expertnätverk för utbildningens sociala aspekter (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) Kommissionens arbetsdokument om genomförandet av rekommendationen om att investera i barns framtid⁴⁰, som publicerades tillsammans med den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

³⁹ Europeiska kommissionen (2018) *Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the EU ECEC Quality Framework with indicators*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>.

⁴⁰ Kommissionens arbetsdokument (2017) *Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, SWD (2017) 258. se också: Kommissionens

Även den europeiska plattformen för investeringar i barns framtid (EPIC) innehåller evidensbaserad god praxis för genomförande av rekommendationen om att investera i barns framtid och uppdaterade landsprofiler om barn- och familjepolitik i EU.

- **Konsekvensbedömning**

Någon konsekvensbedömning har inte genomförts eftersom de olika åtgärderna är avsedda att komplettera medlemsstaternas initiativ och de föreslagna åtgärderna är frivilliga, samt med tanke på omfattningen av de förväntade effekterna. I stället har förslaget tagits fram med hjälp av tidigare studier, samråd med medlemsstaterna och med berörda parter.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

Denna rekommendation är förenlig med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, däribland rätten till utbildning, respekten för kulturell, religiös och språklig mångfald samt icke-diskriminering. Rekommendationen lyfter framför allt fram barnets rättigheter, som fastställs i artikel 24, och beaktar FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), särskilt artikel 29.1 c, där det anges att barnets utbildning ska syfta till att utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen⁴¹. Denna rekommendation måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer.

4. BUDGETKONSEKVENSER

De åtgärder som föreslås i denna rekommendation och som har budgetkonsekvenser kommer att stödjas inom ramen för befintliga resurser för Erasmus+ och eventuellt Horisont 2020 eller europeiska struktur- och investeringsfonder, under förutsättning att bestämmelserna i relevanta grundrättsakter medger sådant stöd. Detta initiativ föregriper inte förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram eller framtida program.

Inga ytterligare resurser kommer att krävas från EU:s budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Framstegen kommer att följas upp genom möten med den nybildade Utbildning 2020-arbetsgruppen för förskoleverksamhet och barnomsorg som kommer att erbjuda ett forum för ömsesidigt lärande och utbyte av god praxis.

Den europeiska planeringsterminen kommer även fortsättningsvis att vara ett mycket viktigt instrument för att övervaka tillhandahållandet av förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet, också med avseende på Barcelonamålet⁴², och ge ytterligare vägledning till medlemsstaterna, även genom landsspecifika rekommendationer där så är lämpligt.

Ett eventuellt nytt riktmärke för tillhandahållandet av förskoleverksamhet och barnomsorg kommer att diskuteras ytterligare med medlemsstaterna. Här kan också komma att ingå en

rekommendation av den 20 februari 2013, *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid* (2013/112/EU) EUT L 59, 2.3.2013, s. 5.

⁴¹ FN (1989), Konventionen om barnets rättigheter, antagen den 20 november 1989.

⁴² Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Barcelona den 15–16 mars 2002, SN 100/1/02 REV 1 <http://www.consilium.europa.eu/media/20938/71069.pdf>.

eventuell översyn av Barcelonamålet för tillhandahållande av formell barnomsorg, eventuella riktmärken i samband med den europeiska planeringsterminen samt en översyn av det riktmärke som fastställs i den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020)⁴³.

Kommissionen kommer att rapportera till rådet om hur genomförandet av rekommendationen framskrider i linje med rapporteringsmetoderna inom den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Ej tillämpligt.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Medlemsstaternas bestämmelser

I förslaget rekommenderas att medlemsstaterna förbättrar tillgången till och kvaliteten på förskoleverksamheten och barnomsorgen. EU:s kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg presenteras i bilagan.

Medlemsstaterna uppmanas i förslaget att ta itu med de stora utmaningarna med förskoleverksamhet och barnomsorg, och politiska förslag framförs som syftar till att

- säkerställa tillgång till inkluderande förskoleverksamhet och barnomsorg till överkomligt pris,
- stödja en professionalisering av personalen utifrån den befintliga nivån på yrkeskvalifikationer och arbetsvillkor,
- förstärka utvecklingen av läroplaner för de första levnadsåren så att dessa kan möta barnens behov av välbefinnande och undervisning,
- främja en öppen tillsyn och utvärdering av verksamheter på alla förvaltningsnivåer,
- säkerställa tillräcklig finansiering och ett regelverk för tillhandahållandet av verksamheter, bl.a. inrättande och underhåll av särskilt anpassade nationella eller regionala kvalitetsramar för förskoleverksamhet och barnomsorg.

Kommissionens bestämmelser

I rekommendationen föreslås att kommissionens avsikter att göra följande välkomnas:

- Underlätta utbyte av erfarenheter och god praxis medlemsstaterna emellan inom den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020).
- Göra unionsfinansiering tillgänglig för stöd till förbättringar av verksamheternas tillgänglighet och kvalitet, särskilt genom Erasmus+ och europeiska struktur- och investeringsfonder.
- Efter samråd med medlemsstaterna föreslå en översyn av riktmärket i Utbildning 2020, Barcelonamålen samt möjliga riktmärken för förskoleverksamhet och barnomsorg inom ramen för den europeiska

⁴³ 2015 års gemensamma rapport från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) – *Nya prioriteringar för det europeiska utbildningssamarbetet* [2015/C 417/04](#).

planeringsterminen och genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION
med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 165,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) I den europeiska pelaren för sociala rättigheter⁴⁴ slås fast, i princip nr 11, att alla barn har rätt till förskola och barnomsorg till överkomligt pris och av god kvalitet. Detta ligger i linje med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna⁴⁵, där utbildning erkänns som en rättighet, och med FN:s mål för hållbar utveckling 4.2⁴⁶, om att alla flickor och pojkar senast 2030 ska ha tillgång till förskola av god kvalitet som ger omvårdnad.
- (2) Kommissionen presenterar i sitt meddelande *Stärka den europeiska identiteten genom utbildning och kultur*⁴⁷ en vision om ett europeiskt område för utbildning där man bekräftar den roll som förskoleverksamhet och barnomsorg spelar när det gäller att lägga en stabil grund för inläring i skolan och under hela livet. I rådets slutsatser om utveckling av skolan och utbildning av hög kvalitet⁴⁸ och kommissionens förslag till rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande⁴⁹ framhålls på nytt förskoleverksamhetens och barnomsorgens viktiga roll för att främja alla barns lärande, välbefinnande och utveckling.
- (3) Både beslutsfattare och forskare konstaterar att det är under de första levnadsåren⁵⁰ som barn lägger grunden för sin kapacitet till livslångt lärande. Lärande sker stegvis, och att bygga upp en stabil grund under de första levnadsåren är en förutsättning för kompetensutveckling och framgångsrika studier på högre nivå, samtidigt som det är grundläggande för barns hälsa och välbefinnande. Förskoleverksamhet och barnomsorg måste därför ses som grunden för utbildningssystemen och utgöra en integrerad del av hela utbildningen.
- (4) Att delta i förskoleverksamhet och barnomsorg gagnar alla barn, särskilt barn med sämre förutsättningar. Det är ett viktigt verktyg i kampen mot ojämlikheter och s.k.

⁴⁴ Rådet (2017), Interinstitutionell proklamation av den europeiska pelaren för sociala rättigheter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/sv/pdf>.

⁴⁵ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [2012/C 326/02](#).

⁴⁶ Globalt mål nr 4, [UN SDG 4.2](#) [UN SDG 4.2](#)

⁴⁷ Kommissionens meddelande (2017), *Stärka den europeiska identiteten genom utbildning och kultur* – Europeiska kommissionens bidrag till toppmötet i Göteborg den 17 november 2017, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴⁸ Rådets slutsatser om utveckling av skolan och utbildning av hög kvalitet [2017/C 421/03](#).

⁴⁹ Europeiska kommissionen (2018), Förslag till rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande [COM\(2018\)24](#).

⁵⁰ De första levnadsåren brukar definieras som åren från födseln till sex års ålder, vilket motsvarar utbildningsnivån ISCED 0.

utbildningsfattigdom och bidrar genom att förhindra att kunskapsklyftor uppstår tidigt. Förskoleverksamhet och barnomsorg måste ingå i ett integrerat paket med politiska åtgärder som baseras på barnets rättigheter, för att förbättra barns resultat och bryta det sociala arvet. Genom att förbättra tillhandahållandet bidrar man till att uppfylla de åtaganden som gjorts i kommissionens rekommendation *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid*⁵¹ och i rådets rekommendation (2013) om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna⁵².

- (5) Det finns många fördelar med att barn deltar i förskoleverksamhet och barnomsorg⁵³, både för enskilda individer och för samhället i dess helhet, alltifrån bättre utbildningsresultat och resultat på arbetsmarknaden till färre sociala insatser och insatser i utbildningssystemet samt mer sammanhållna och inkluderande samhällen. Barn som deltagit i förskoleverksamhet under mer än ett år fick bättre resultat i matematik vid 15 års ålder i Pisa-undersökningarna⁵⁴. Deltagande i förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet har också visat sig vara en viktig faktor i förebyggandet av skolavhopp⁵⁵.
- (6) Utbildning med början under de första åren spelar en viktig roll för hur man lär sig att leva tillsammans i heterogena samhällen. Sådan verksamhet kan stärka social sammanhållning och delaktighet på många olika sätt. Den kan tjäna som en mötesplats för familjer. Den kan bidra till att barnen utvecklar språkkunskaper, både i det språk som används i verksamheten och i modersmålet. Genom socialt och emotionellt lärande kan erfarenheter från förskoleverksamhet och barnomsorg ge barn möjlighet att lära sig att visa empati men också om sina rättigheter, jämställdhet, tolerans och mångfald.
- (7) Nyttan av investeringar i olika utbildningsstadier är allra högst i de tidiga stadierna, och särskilt för barn med sämre förutsättningar⁵⁶. Att lägga pengar på förskoleverksamhet och barnomsorg är en tidig investering i humankapital med hög avkastning.
- (8) Tillgång till ekonomiskt överkomlig barnomsorg av hög kvalitet är också en viktig faktor som gör att kvinnor och även män med omsorgsansvar kan delta på arbetsmarknaden, vilket konstateras i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Barcelona 2002, den europeiska jämställdhetspakten⁵⁷ och kommissionens meddelande om bättre balans mellan arbete och privatliv, som antogs den 26 april

⁵¹ Kommissionens rekommendation av den 20 februari 2013, *Bryta det sociala arvet – investera i barnens framtid* (2013/112/EU) EUT L 59, 2.3.2013, s. 5.

⁵² Rådets rekommendation av den 9 december 2013 om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna,

⁵³ Vandenbroeck M. et al. (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them*, rapport från EENEE, det europeiska expertnätverket för utbildningsekonomi, <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 European Commission (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. och Mosso, S. (2014), *The Economics of Human Development and Social Mobility*. Annual Reviews of Economics, 6, 689–733.

⁵⁷ Rådets slutsatser av den 7 mars 2011 om europeiska jämställdhetspakten (2011–2020) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=SV](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=SV)

2017⁵⁸. Kvinnors förvärvsarbete bidrar direkt till en förbättring av hushållets socioekonomiska situation och till ekonomisk tillväxt.

- (9) Investeringar i förskoleverksamhet och barnomsorg är goda investeringar men endast om verksamheterna är av hög kvalitet, inkluderande och tillgängliga till överkomligt pris. Det finns belägg för att endast förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet ger fördelar. Verksamheter med låg kvalitet har betydande negativa effekter för barnen och för samhället som helhet⁵⁹. Kvalitet måste prioriteras inom politiska åtgärder och reformer.
- (10) Generellt spenderade medlemsstaterna betydligt mindre på förskoleverksamhet och barnomsorg än på primär utbildning. Såsom framgår av rapporten om utvärdering av framstegen med Barcelonamålen⁶⁰ finns i nuläget inte tillräckligt många platser tillgängliga i förskoleverksamhet och barnomsorg, och efterfrågan överstiger tillgången i nästan alla länder. Avsaknaden av tillgång till verksamheter till ett överkomligt pris har visat sig vara ett av de främsta hindren för utnyttjandet av sådan verksamhet⁶¹.
- (11) I sin resolution av den 14 september 2017 om en ny kompetensagenda för Europa⁶² uppmanar Europaparlamentet medlemsstaterna att förbättra kvaliteten och bredda tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg och att ta itu med bristen på tillräcklig infrastruktur som erbjuder alla inkomstgrupper högkvalitativ och tillgänglig barnomsorg samt att överväga att bevilja gratis tillträde för familjer som lever i fattigdom och social utestängning.
- (12) Förskoleverksamhet och barnomsorg måste ha barnet i centrum. Barn lär sig bäst i miljöer där grunden är barnens deltagande och intresse av att lära sig. Upplägget och valet av aktiviteter och material för inläringen är ofta föremål för dialog mellan pedagoger och barn. Verksamheterna bör erbjuda en säker, fostrande och omvårdande miljö och tillhandahålla ett socialt, kulturellt och fysiskt rum med många olika möjligheter för barn att utveckla sin potential. Den bästa verksamheten är den som utformas med utgångspunkt i det grundläggande antagandet att undervisning och omsorg inte kan skiljas åt.
- (13) Familjerna bör vara delaktiga i alla aspekter av utbildningen av och omsorgen om deras barn, inom en ram som fastställs genom nationella, regionala eller lokala regler. Familjen är den allra första och viktigaste platsen för barnen, där de växer och utvecklas, och föräldrar och vårdnadshavare är ansvariga för varje barns välbefinnande, hälsa och utveckling. Förskoleverksamhet och barnomsorg utgör

⁵⁸ Kommissionens meddelande (2017), *Ett initiativ för bättre balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare* [COM\(2017\) 252 final](#).

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

⁶⁰ Rapport från kommissionen om utveckling av barnomsorgen för ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, en balans mellan arbete och familjeliv för arbetande föräldrar och en hållbar och inkluderande tillväxt i Europa ("Barcelonamålen") COM(2018) 273 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1526560007926&uri=CELEX:52018DC0273>

⁶¹ OECD (2017) *Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; och rådets rekommendation (2013) om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna [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); och 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 Europaparlamentets resolution av den 14 september 2017 om en ny kompetensagenda för Europa (2017/2002(INI)) P8 TA-PROV(2017)0360

utmärkta tillfällen att skapa ett integrerat arbetssätt eftersom de innebär en första personlig kontakt med föräldrarna. Föräldrar som upplever svårigheter kan erbjudas enskild rådgivning vid hembesök. Förskoleverksamhet och barnomsorg bör utformas i samarbete med familjerna och grundas på förtroende och ömsesidig respekt, för att delaktigheten ska förverkligas⁶³.

- (14) Deltagande i förskoleverksamhet och barnomsorg kan vara ett effektivt verktyg för att uppnå jämlikhet på utbildningsområdet för barn med sämre förutsättningar, t.ex. vissa barn med invandrarbakgrund eller från etniska minoriteter (exempelvis romer) och flyktningbarn, barn med särskilda behov eller funktionsnedsättning, omhändertagna barn och gatubarn, barn vars föräldrar sitter i fängelse samt barn från hushåll i riskzonen för fattigdom och social utestängning, t.ex. enföräldershushåll och familjer med många barn. Flyktningbarn behöver starkare stöd, eftersom de befinner sig i en utsatt situation. Fattigdom, fysiska och emotionella stressfaktorer, trauman och bristande språkkunskaper kan vara till hinder för deras framtida utbildningsmöjligheter och en framgångsrik integrering i ett nytt samhälle. Deltagande i förskoleverksamhet och barnomsorg kan bidra till att begränsa dessa riskfaktorer.
- (15) Genom att tillhandahålla förskoleverksamhet och barnomsorg kan medlemsstaterna bidra till att uppfylla de åtaganden som gjorts i FN:s barnkonvention⁶⁴ och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁶⁵, som alla medlemsstater har undertecknat.
- (16) I förslaget till huvudprinciper för en kvalitetsram⁶⁶ offentliggjordes 2014 det första yttrandet från europeiska experter från 25 länder om kvalitet i förskoleverksamhet och barnomsorg. Uttalandena i dokumentet grundar sig på fem aspekter: tillgång, personalstyrka, läroplan, tillsyn och utvärdering samt styrning och finansiering. Sammanlagt görs tio uttalanden om stärkt kvalitet i förskoleverksamhet och barnomsorg. Dokumentet har spritts i många länder av lokala berörda parter som deltar i initiativ rörande opinionsbildning, forskning och utbildning. I dessa länder har förslaget till kvalitetsram fungerat som en kraftfull katalysator för förändring genom att bidra till samrådsförfaranden till stöd för befintliga reformvägar.
- (17) Alla fem aspekter av kvalitetsramen är grundläggande för att garantera verksamheter av hög kvalitet. Framför allt har det arbete som utförs av yrkesverksamma inom förskoleverksamhet och barnomsorg en bestående inverkan på barnens liv. I många länder har dock yrket en ganska låg profil och status⁶⁷.

⁶³ Children in Europe policy paper (2008), *Young children and their services: developing a European approach*,

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

⁶⁴ Konventionen om barnets rättigheter (1989) <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

⁶⁵ FN:s konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006) [United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities](http://www.un.org/disabilities/convention/convention_full.asp).

⁶⁶ Den tematiska arbetsgruppen för förskoleverksamhet och barnomsorg (2014), *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, en rapport från Europeiska kommissionens arbetsgrupp för förskoleverksamhet och barnomsorg http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecac-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>.

- (18) För att förskole- och barnomsorgspersonal ska kunna fullgöra sin yrkesroll och stödja barn och deras familjer krävs att de har sammansatta kunskaper och färdigheter och en ingående förståelse av barns utveckling. Det är nödvändigt med en professionalisering av personalen eftersom ett mer omfattande förberedelsearbete har ett positivt samband med verksamheter av högre kvalitet, en bättre interaktion mellan personal och barn och därmed bättre resultat i fråga om barns utveckling⁶⁸.
- (19) Många tjänsteleverantörer arbetar med barnskötare som har till huvuduppgift att stödja pedagoger som arbetar direkt med barn och familjer. Vanligtvis har dessa lägre kvalifikationer än pedagoger och i många länder finns inga krav på kvalifikationer för barnskötare. Därför är det nödvändigt med en professionalisering av personalen⁶⁹, även barnskötare. Fortbildning är en integrerad del i arbetet med deras kompetenshöjning.
- (20) Kvalitetsramar eller liknande dokument kan vara ett effektivt inslag i en god styrning av förskoleverksamhet och barnomsorg. Enligt expertyttranden och en nyligen gjord politisk översikt⁷⁰ har länder som utvecklar och implementerar kvalitetsramar mer heltäckande och konsekventa metoder för reformer.
- (21) Medlemsstaterna har fastställt riktmärken och mål för barns deltagande i förskoleverksamhet och barnomsorg. Europeiska rådet fastställde vid sitt möte i Barcelona 2002 målen⁷¹ att det senast 2010 ska finnas formell barnomsorg för minst 90 % av barnen mellan tre år och den obligatoriska skolåldern och för minst 33 av barnen under tre år. Dessa mål bekräftades i den europeiska jämställdhetspakten 2011–2020. En detaljerad analys av framstegen med att uppfylla dessa riktmärken återfinns i kommissionens rapport om Barcelonamålen⁷². I den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete⁷³ fastställs ett riktmärke om deltagande för 95 % av alla barn som har fyllt fyra år men ännu inte uppnått skolstartsåldern.
- (22) Generellt har medlemsstaterna gjort goda framsteg under senare år med att förbättra tillgängligheten till förskoleverksamhet och barnomsorg. Riktmärket i Utbildning 2020 och Barcelonamålet för barn under tre år har i stort sett uppfyllts. Barcelonamålet för barn som fyllt tre men ännu ej uppnått åldern för obligatorisk skolstart har ännu inte uppnåtts trots de framsteg som gjorts sedan 2011. 2016 deltog 86,3 % av alla barn i den åldersgruppen i förskoleverksamhet och barnomsorg. Bakom dessa medelvärden döljer sig dock väsentliga skillnader mellan olika medlemsstater, regioner och

⁶⁸ European Commission (2011), *CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care*, <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

⁶⁹ Peeters, J.; Sharmahd, 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. 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-rapporten, <http://nesetweb.eu/wp-content/uploads/AHQ4.pdf>.

⁷¹ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Barcelona den 15–16 mars 2002, SN 100/1/02 REV 1. <http://www.consilium.europa.eu/media/20938/71069.pdf>

⁷² Rapport från kommissionen om utveckling av barnomsorgen för ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, en balans mellan arbete och familjeliv för arbetande föräldrar och en hållbar och inkluderande tillväxt i Europa ("Barcelonamålen") COM(2018) 273 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1526560007926&uri=CELEX:52018DC0273>

⁷³ 2015 års gemensamma rapport från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) – *Nya prioriteringar för det europeiska utbildningssamarbetet* 2015/C 417/04.

socialgrupper⁷⁴. Det krävs fortsatta insatser för att se till att alla barn får tillgång till förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet vid den ålder då föräldrarna begär det. Framför allt krävs särskilda åtgärder för att tillgången ska förbättras för barn med sämre förutsättningar⁷⁵.

- (23) Syftet med denna rekommendation är att skapa en samsyn på vad kvalitet är i förskoleverksamhet och barnomsorg. Här anges möjliga insatser som regeringar kan överväga, med utgångspunkt i sina särskilda omständigheter. Rekommendationen riktar sig också till föräldrar, institutioner och organisationer, däribland arbetsmarknadens parter och civilsamhällesorganisationer som strävar efter att förbättra verksamheten på området.
- (24) Med *förskoleverksamhet och barnomsorg* avses i denna rekommendation⁷⁶ reglerade arrangemang för tillhandahållande av utbildning och omsorg för barn från födseln till åldern för obligatorisk skolstart – oavsett miljö, finansiering, öppettider och innehåll – som omfattar privat och offentligt finansierad barnomsorg på daghem och i familjedaghem samt förskoleverksamhet, tillhandahållande av privata och offentligt finansierade alternativ samt tillhandahållande av förskoleutbildning.
- (25) Denna rekommendation respekterar till fullo principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

I enlighet med nationell och europeisk lagstiftning, tillgängliga resurser och nationella omständigheter, och i nära samarbete med alla berörda parter:

- 1. Förbättra tillgången till förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet i enlighet med uttalandena i ”Kvalitetsram för förskoleverksamhet och barnomsorg”, som läggs fram i bilagan till denna rekommendation, och i enlighet med princip 11 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter.
- 2. Arbeta för att säkerställa tillgång inkluderande förskoleverksamhet och barnomsorg till överkomligt pris, varvid följande kan övervägas:
 - (a) Att analysera tillgången och familjernas efterfrågan i syfte att bättre anpassa utbudet av förskoleverksamhet och barnomsorg till deras behov, med respekt för föräldrarnas val.
 - (b) Att analysera och ta itu med alla de hinder som familjer kan stöta på såsom kostnader, fattigdomsrelaterade hinder, geografiskt läge, bristande flexibilitet i fråga om öppettider, kulturella och språkliga hinder, diskriminering samt avsaknad av information.
 - (c) Att upprätta kontakter med alla familjer, särskilt familjer med sämre förutsättningar, för att informera dem om fördelarna med att delta i

⁷⁴ Rapport från kommissionen om utveckling av barnomsorgen för ett ökat deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden, en balans mellan arbete och familjeliv för arbetande föräldrar och en hållbar och inkluderande tillväxt i Europa (”Barcelonamålen”) COM(2018) 273 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1526560007926&uri=CELEX:52018DC0273>

⁷⁵ Europeiska kommissionen (2017), [Utbildningsöversikt](#).

⁷⁶ ISCED 0.1 och ISCED 0.2.

förskoleverksamhet och barnomsorg, och bygga upp ett förtroende för verksamheterna.

- (d) Att se till att alla barn får tillgång till förskoleverksamhet och barnomsorg till överkomligt pris och av god kvalitet, helst genom att arbeta på lämplig styrningsnivå för rätten till en plats i förskoleverksamhet och barnomsorg av god kvalitet.
 - (e) Att tillhandahålla inkluderande förskoleverksamhet och barnomsorg för alla barn, inklusive barn med olika bakgrund, särskilda undervisningsbehov eller funktionsnedsättning, att undvika segregering och uppmuntra till deltagande oavsett föräldrarnas eller vårdarnas arbetsmarknadsstatus.
 - (f) Att stödja alla barn i inläringen av undervisningsspråket samtidigt som man välkomnar och värdesätter barnens modersmål.
3. Stödja professionaliseringen av personalen inom förskoleverksamhet och barnomsorg. Beroende på befintliga yrkeskvalifikationer och arbetsförhållanden kan bl.a. följande insatser leda till goda resultat:
- (a) Höja statusen för yrken inom förskoleverksamhet och barnomsorg genom att inrätta yrkesmässiga standarder, anpassa kraven på kvalifikationer, yrkesmässig ställning och karriärmöjligheter för pedagoger inom förskoleverksamhet och barnomsorg till de som gäller för lärare i primär utbildning, skapa fortbildningsmöjligheter för personal som är lågutbildad eller saknar utbildning samt särskilda utbildningsvägar för att höja kompetensen för barnskötare.
 - (b) Förbättra grundutbildning och fortbildning för att fullt ut ta hänsyn till barnens välbefinnande, lärande- och utvecklingsbehov, relevant samhällsutveckling och en fullödig förståelse av barnets behov.
 - (c) Ge personalen tid för sådana yrkesverksamheter som reflektion, planering, föräldrakontakter och samverkan med andra yrkesverksamma och kollegor.
 - (d) Sträva efter att ge personalen den kompetens som behövs för att svara mot de individuella behoven hos barn med olika bakgrund och med särskilda undervisningsbehov eller funktionsnedsättning samt att rusta personalen för att hantera olika grupper.
4. Förstärka utvecklingen av läroplaner för de första levnadsåren för att möta barnens behov av välbefinnande och undervisning. Bland olika ansatser för att stödja utvecklingen av läroplaner och social, emotionell och språklig kompetens samt inlärningskompetens hos barn kan följande nämnas:
- (a) Säkerställa en god avvägning mellan den sociala och den emotionella sidan, välbefinnande och lärande, med erkännande av betydelsen av lek, kontakt med naturen, musik, konst och fysisk aktivitet.
 - (b) Främja empati, medkänsla och medvetenhet när det gäller jämställdhet och mångfald.
 - (c) Erbjuder möjligheter till exponering för språk från tidig ålder och lärande genom lek, överväga tvåspråkiga program för förskoleverksamhet och barnomsorg.
 - (d) Erbjuder vägledning för tjänsteleverantörer om åldersanpassad användning av digitala verktyg och ny teknik.

- (e) Främja ytterligare integrering av förskoleverksamhet och barnomsorg i hela utbildningen och stödja samarbete mellan personal i förskoleverksamhet och barnomsorg och grundskolepersonal samt en smidig övergång till grundskolan för barnen.
5. Främja en transparent och enhetlig tillsyn och utvärdering av förskoleverksamhet och barnomsorg på alla nivåer i syfte att utveckla politiken. Följande effektiva arbetssätt kan nämnas:
- (a) Användning av självutvärderingsverktyg, frågeformulär, riktlinjer för observation som en del av kvalitetsstyrningen på system- och verksamhetsnivå.
 - (b) Användning av adekvata och ålderanpassade metoder för att främja barnens deltagande, lyssna till barnens åsikter, funderingar och idéer och ta hänsyn till dessa i bedömningsprocessen.
 - (c) Användning av befintliga verktyg för att förbättra den inkluderande aspekten i förskoleverksamhet och barnomsorg, t.ex. det självreflektionsverktyg för miljöer med inkluderande utbildning i förskolan som utvecklats av Europeiska byrån för utveckling av undervisning för elever med behov av särskilt stöd.
6. Sträva efter att säkerställa tillräcklig finansiering och ett regelverk för tillhandahållande av förskoleverksamhet och barnomsorg. Följande kan övervägas:
- (a) Gradvis öka investeringarna i förskoleverksamhet och barnomsorg med inriktning mot en tillgänglig verksamhet av god kvalitet till överkomligt pris, även genom att utnyttja de finansieringsmöjligheter som erbjuds genom europeiska struktur- och investeringsfonder.
 - (b) Inrätta och bibehålla särskilt anpassade nationella eller regionala kvalitetsramar.
 - (c) Främja ytterligare integration av verksamheter för familjer och barn, framför allt hälsovård och sociala tjänster.
 - (d) Integrera en stabil politik för skydd av barn i förskoleverksamhet och barnomsorg för att hjälpa till att skydda barn från alla former av våld.
7. Rapportera via befintliga system och verktyg om erfarenheter och framsteg när det gäller tillgång till och kvalitet på förskoleverksamhet och barnomsorg.

EUROPEISKA UNIONENS RÅD VÄLKOMNAR KOMMISSIONENS AVSIKT ATT

- 8. underlätta utbyte av erfarenheter och god praxis medlemsstaterna emellan inom den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) och efterföljande program samt i kommittén för socialt skydd,
- 9. stödja medlemsstaternas samarbete, med utgångspunkt i deras efterfrågan, genom att organisera ömsesidigt lärande och inbördes rådgivning,
- 10. stödja utvecklingen av förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet genom att ge tillgång till EU-finansiering, särskilt inom ramen för Erasmus+ och de europeiska struktur- och investeringsfonderna, bl.a. Interreg, utan att på något sätt föregripa förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram,
- 11. föreslå uppdaterade europeiska riktmärken eller mål för förskoleverksamhet och barnomsorg som syftar till att sådana verksamheter ska tillhandahållas i linje med riktmärket i Utbildning 2020 och Barcelonamålen, efter en eventuell revidering, efter samråd med medlemsstaterna,

12. rapportera till rådet om uppföljning av rekommendationen i linje med rapporteringsmetoderna inom befintliga system och verktyg.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande