



Bruxelles, den 29.5.2013  
COM(2013) 322 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET  
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Barcelonamålene\_Udvikling af pasningsmuligheder for små børn i Europa med henblik  
på bæredygtig og inklusiv vækst**

{SWD(2013) 192 final}

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning.....	2
2.	Gennemførelse af Barcelonamålene: en nødvendighed .....	3
3.	Status .....	4
4.	Kvaliteten: stadig ikke den samme i hele Europa .....	12
5.	Gennemførelse af Barcelonamålene – et fornyet engagement i Europa 2020- strategien .....	14

## 1. INDLEDNING

**Adgangen til børnepasningsmuligheder af høj kvalitet for børn i alderen fra 0 år til den skolepligtige alder<sup>1</sup>, der er økonomisk overkommelige, er en EU-prioritet.** Disse muligheder omfatter vuggestuer og andre daginstitutioner, herunder dagpleje i en familie, dagpleje forestået af professionelle, uddannede dagplejere, førskoleundervisning eller lignende, obligatorisk skoleuddannelse og pasning uden for skoletiden.

**I 2002 fastsatte Det Europæiske Råd i Barcelona følgende mål for området:** *"Medlemsstaterne bør fjerne de negative incitamenter, der afholder kvinder fra at deltage i arbejdsmarkedet, og bør under hensyntagen til efterspørgslen efter børnepasningsfaciliteter og i overensstemmelse med de nationale mønstre på børnepasningsområdet tilstræbe at tilbyde børnepasning for mindst 90 % af alle børn i aldersklassen fra tre år til den skolepligtige alder og for mindst 33 % af alle børn under tre inden udgangen af 2010<sup>2</sup>."*

Siden har gennemførelsen af "Barcelonamålene" været centrale i Lissabonstrategien og efterfølgende i Europa 2020-strategien<sup>3</sup>. Medlemsstaternes kapacitet til at øge beskæftigelsen betydeligt og varigt afhænger da også blandt andet af kvinders og mænds mulighed for at forene arbejds- og privatliv. Adgangen til børnepasningsmuligheder af høj kvalitet for små børn er afgørende i denne henseende. Den udgør sammen med muligheden for fleksible arbejdsmønstre og adgangen til et hensigtsmæssigt system for forældreorlov den kombination af foranstaltninger på europæisk niveau, der skal gøre det muligt at forene arbejds- og privatliv. Den udgør også en grundlæggende investering i børns udvikling, i at mindske skolefrafaldet og i at bryde den negative sociale arv<sup>4</sup>.

Om end der er opnået visse fremskridt siden 2002 og trods medlemsstaternes tilsagn i to på hinanden følgende europæiske pagter om ligestilling mellem mænd og kvinder<sup>5</sup>, **er adgangen til børnepasning på EU-plan i 2010 stadig ikke i tråd med målsætningerne.** Det lader desuden til, at situationen blev forværret for visse medlemsstater i 2011.

Det er nødvendigt at genoptage debatten om dette efterslæb og årsagerne hertil og samtidig foreslå løsninger og politiske retningslinjer for at nå målene. **Det tredje europæiske semester er en politisk mulighed for på ny at bekræfte betydningen af pasningsmuligheder og deres bidrag til at nå EU's mål.**

I den sammenhæng, og som annonceret i strategien for ligestilling mellem mænd og kvinder 2010-2015<sup>6</sup>, gør denne beretning status over gennemførelsen af Barcelonamålene i medlemsstaterne. Den identificerer hindringer og udfordringer, som medlemsstaterne skal tackle i forbindelse med udviklingen af pasningsmuligheder for små børn. Den understreger behovet for at bekræfte disse målsætninger og minder om Kommissionens tilsagn om at støtte medlemsstaterne. Den udgør sammen med alle andre nye og supplerende initiativer fra Kommissionens side, f.eks. forslaget til direktiv om en mere ligelig kønsfordeling blandt menige bestyrelsesmedlemmer i børsnoterede selskaber<sup>7</sup>, et reelt bidrag fra Kommissionens side til at nå målene i Europa 2020-strategien og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder.

<sup>1</sup> I denne beretning anvendes termene "pasningsordninger", "pasningsmuligheder" og "pasnings- og undervisningsfaciliteter for små børn (ECEC)" i samme betydning.

<sup>2</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/da/ec/71064.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/da/ec/71064.pdf)

<sup>3</sup> KOM(2010) 2020 endelig.

<sup>4</sup> COM(2013) 83 final.

<sup>5</sup> 2011/C 155/02.

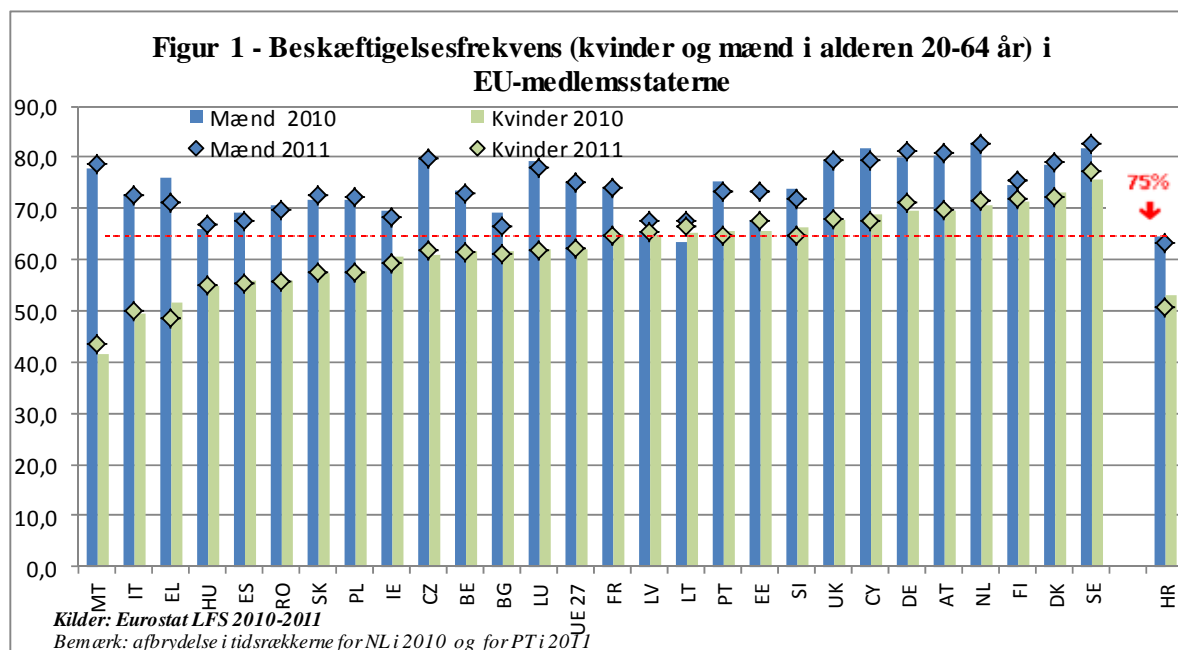
<sup>6</sup> COM(2010) 491 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 614 final.

## 2. GENNEMFØRELSE AF BARCELONAMÅLENE: EN NØDVENDIGHED

### – for at nå målene i Europa 2020-strategien

Målet om en beskæftigelse på 75 % vil ikke blive nået inden 2020 uden kvindernes bidrag<sup>8</sup>. Politikker, der skal sikre, at arbejds- og privatliv kan forenes, er afgørende for at fremme kvinders beskæftigelse.



Navnlig er adgangen til børnepasningsmuligheder for små børn den vigtigste faktor, der påvirker kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Stigende offentlige udgifter til sådanne muligheder er forbundet med en stigning i kvinders fuldtidsbeskæftigelse<sup>9</sup>.

Ved at øge kvinders adgang til arbejdsmarkedet øger og diversificerer man udbuddet af kompetencer og giver således **virksomhederne** mulighed for at sikre sig de bedst mulige ressourcer og blive mere **konkurrencedygtige**, idet medlemsstaterne samtidig sikres et udbytte af deres investeringer i uddannelse.

Politikker til forening af arbejds- og privatliv generelt og især børnepasningsmuligheder gør det muligt for kvinder og mænd at opnå økonomisk uafhængighed og bidrager dermed til at nå et andet vigtigt mål i Europa 2020-strategien, nemlig at **hjælpe mindst 20 mio. mennesker ud af fattigdom og social udstødelse**. Forældres, og især kvinders, øgede deltagelse på arbejdsmarkedet mindsker risikoen for fattigdom hele livet, sikrer social inddragelse af alle familiemedlemmer og forbedrer børnenes muligheder fremover<sup>10</sup>. Det er især vigtigt for udsatte grupper (eneforsørgerfamilier, romaer, migranter).

Investeringer i børnepasningsmuligheder af høj kvalitet indebærer også investeringer i opbygningen af fremtidens menneskelige kapital, idet det giver det enkelte barn det bedst mulige udgangspunkt i livet og udgør fundamentet i barnets succes inden for uddannelse,

<sup>8</sup> I perioden 1998-2008 steg beskæftigelsen for kvinder (i alderen 20-64 år) med 7,2 procentpoint mod 2,4 procentpoint for mænd.

<sup>9</sup> OCDE (2012), "Inégalités hommes-femmes, il est temps d'agir" (uligheder mellem mænd og kvinder – det er tid til handling).

<sup>10</sup> COM(2013) 778 final.

social integration, personlig udvikling og efterfølgende beskæftigelsesegnethed<sup>11</sup>. Der er tale om en social investering med stort potentiale.

Udbydelsen af pasningsordninger af høj kvalitet og alment tilgængelig førskoleundervisning af høj kvalitet identificeres som en af de forebyggende politikker **mod skolefrafald**<sup>12</sup>, hvilket Rådet også har bekræftet<sup>13</sup>.

#### **– for at nå målet om ligestilling mellem mænd og kvinder**

Andelen af kvinder på arbejdsmarkedet hænger sammen med fordelingen mellem kønnene af det familiemæssige ansvar. Det er fortsat kvinderne, der justerer deres arbejdsmønstre, når der er børn i familien, ved at tage orlov, arbejde på deltid eller trække sig ud af arbejdsmarkedet. Det afspejler sig i deres løn og pensionsydelse. Lønforskellen mellem mænd og kvinder i EU er fortsat alt for høj (gennemsnitligt 16,2 % pr. arbejdstime<sup>14</sup>). De største forskelle viser sig i lande, hvor der er ringe adgang til børnepasningsmuligheder<sup>15</sup>. Den manglende fremme af politikker til forening af arbejds- og privatliv generelt og især manglen på børnepasningsmuligheder er en vigtig hindring for kvinders økonomiske uafhængighed og deres muligheder for at bevæge sig op ad karrierestigen<sup>16</sup>.

#### **– for at tackle de demografiske udfordringer**

Endelig støtter adgangen til børnepasningsmuligheder borgerne i at stifte familie i en situation med lav befolkningstilvækst i Europa. De medlemsstater, hvor fertiliteten på nuværende tidspunkt er højest, ser da også ud til at være dem, der har fremmet foreningen af arbejds- og privatliv, og som har en høj beskæftigelse blandt kvinder.

### **3. STATUS**

I 2008 viste en første status<sup>17</sup>, at efterspørgslen efter formelle børnepasningsordninger langt fra er dækket, særlig for børn på under tre år. Den henledte opmærksomheden på de store udgifter, forældrene afholder, og pasningsordningernes åbningstider, som ikke er tilstrækkelige til at være forenelige med lønnet beskæftigelse på fuld tid. Her fem år efter er udfordringerne trods væsentlige forbedringer fortsat til stede.

---

<sup>11</sup> KOM(2011) 66 endelig.

<sup>12</sup> KOM(2011) 18 endelig.

<sup>13</sup> 2011/C 191/01.

<sup>14</sup> Eurostat, 2011 tsdsc340.

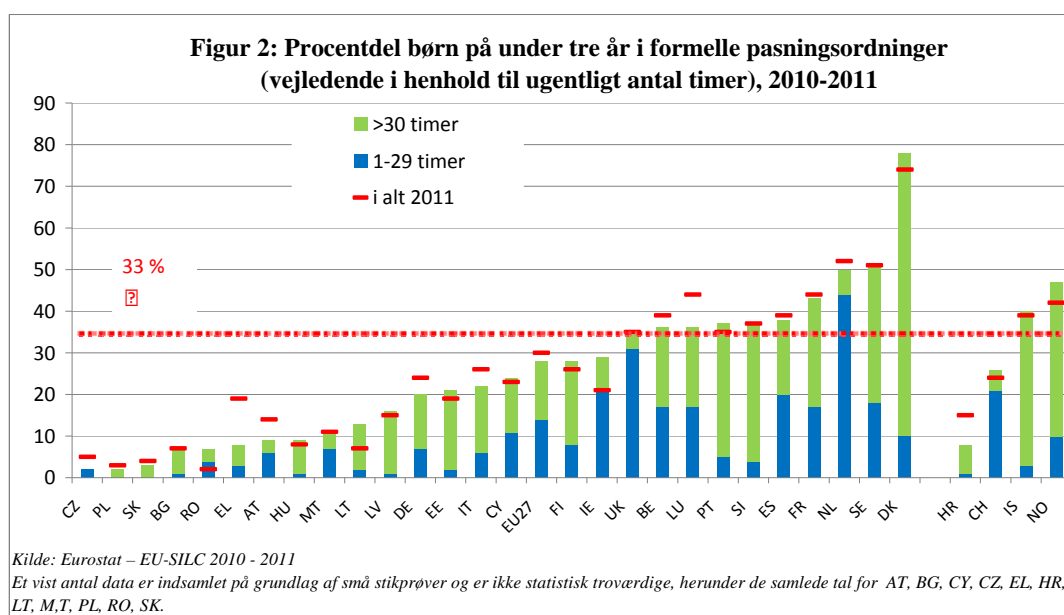
<sup>15</sup> OCDE (2012), "Inégalités hommes-femmes, il est temps d'agir".

<sup>16</sup> COM(2012) 615 final.

<sup>17</sup> KOM(2008) 638 endelig.

## Der skal stadig gøres en betydelig indsats for at sikre adgang til pasningsordninger for børn på under tre år

Ifølge europæiske oplysninger<sup>18</sup> havde kun ti medlemsstater (DK, SE, NL, FR, ES, PT, SI, BE, LU og UK) i 2010 nået Barcelonamålet for børn på under tre år. 15 medlemsstater ligger under 25 % (figur 2). Især i Polen, Tjekkiet og Slovakiet er der meget begrænset adgang med en dækningsgrad på under 5 %. I størstedelen af landene er der i øvrigt en betydelig forskel mellem byområder og de mere landlige områder og/eller mellem de enkelte regioner (f.eks. i Tyskland og Italien).



## I perioden 2006-2010 steg dækningsgraden for børn på under tre år en smule ...

... fra 26 % til 29 % som EU-gennemsnit<sup>19</sup>. Ikke desto mindre er der sket en betydelig udvikling i visse medlemsstater, navnlig i Frankrig, hvor dækningsgraden er steget fra 31 % i 2006 til 43 % i 2010. Denne stigning bør fortsætte som følge af en omfattende plan for udvikling af udbuddet, som skal skabe 200 000 nye børnepasningsløsninger mellem 2009 og 2012. Der observeres ligeledes en betydelig udvikling i Slovenien (+8 procentpoint), som sandsynligvis skyldes en ændring i 2008 af loven om børnehaver, hvormed der indførtes en bestemmelse om, at staten afholder udgifter til pasning fra og med andet barn.

<sup>18</sup> Indikatoren måler andelen af børn, der passes i formelle pasningsordninger som oplyst i indledningen.

<sup>19</sup> EU25, i 2011 var dækningsgraden gennemsnitligt på 30 % i EU25 og EU27.

**Det franske** diversificerede og decentrale **system** består af individuelle og kollektive pasningsmuligheder for børn i alderen 0-3 år.

Pasningen varetages overvejende af dagplejere. Denne ordning, der blev etableret i 1991, omfatter omkring en tredjedel af børnene i alderen 0-3 år, hvis forældre arbejder. Forældre, der vælger denne løsning, modtager en månedlig ydelse, der varierer afhængigt af dagplejerens status og løn, barnets alder og husholdningens indkomst. Professionen som dagplejer har udviklet sig betydeligt gennem årene. Det lovpligtige antal uddannelsestimer er fordoblet, og det er fremover obligatorisk at indgå en ansættelseskontrakt med forældrene. Der gennemføres løbende sundheds- og sikkerhedskontroller. Der er dog fortsat visse problemer, som skal løses: Professionen er ikke særlig velanset, og familier med lav indkomst tøver undertiden med at anvende denne pasningsform. Derudover vil mange dagplejere gå på pension i de

kommande år.

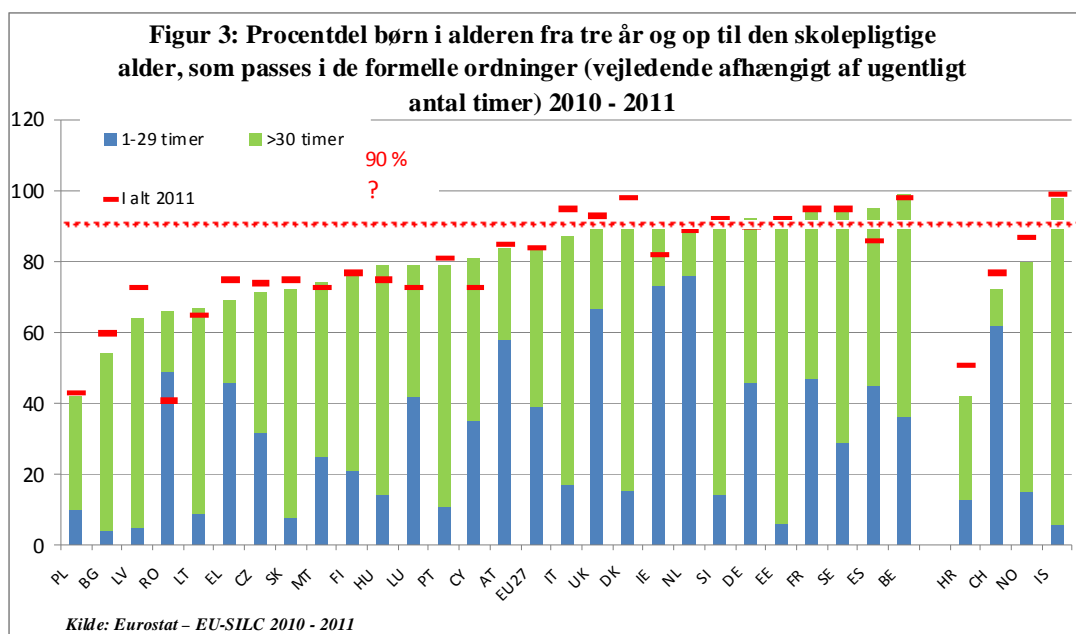
Antal pladser i 2010		
Kollektive pasningsmuligheder og pasning i familie	Vuggestuer	86 767
	heraf vuggestuer for personales børn	8 315
	Børneparkering	30 484
	Børnehaver	8 030
	Pasningsmuligheder efter reservation	177 984
	Pasning i familie	59 060
Dagplejere		855 400*

\* Teoretisk antal pladser - kilder: DREES 2012

De franske offentlige myndigheder har i nogle år tilskyndet private virksomheder til at finansiere vuggestuer for personalets børn. Disse vuggestuer i erhvervsvirksomheder etableres af private virksomheder, offentlige virksomheder eller hospitaler for at sikre pasning af de ansattes børn.

### Anvendelsen af pasningsordninger stiger med barnets alder

I den aldersklasse, der omfatter børn i alderen fra tre år til den skolepligtige alder<sup>20</sup>, havde 11 medlemsstater (BE, ES, FR, SE, DE, EE, NL, SI, IE, DK og UK) i 2010 opfyldt målet om en dækningsgrad på 90 % uafhængigt af antal timer om ugen. I 2011 nåede Italien ligeledes målet. Til gengæld er der sket et bemærkelsesværdigt fald i dækningsgraden for Nederlandene, Spanien og Irland, som på ny er kommet ned under målet på 90 %. 13 medlemsstater ligger under 80 % og skal stadig gøre en stor indsats. Polen og Kroatien ligger på under 50 % (figur 3).



**Dækningsgraden for børn i alderen fra tre år til den skolepligtige alder er forblevet stort set stabil ...**

<sup>20</sup> Den skolepligtige alder er på 4, 5, 6 eller 7 år, afhængigt af medlemsstaten.

... fra 84 % i 2006 til 86 % i 2010 i EU<sup>21</sup>. Denne meget lave gennemsnitlige stigning dækker over mere bemærkelsesværdige variationer i lande, hvor der er gennemført en kombination af foranstaltninger. I Luxembourg (+22 procentpoint) blev der i 2005 etableret skolefritidsordninger, skolesystemet blev omorganiseret i 2009 (skoleåret for de treårige, som stadig er frivilligt, blev integreret i første del af underskolen), og ordningen med en "chèque-service accueil" (tre timers gratis pasning om ugen uden for skoletiden) blev indført i 2009. I Østrig (+13 procentpoint) er der givet offentligt tilskud (på forbundsniveau) til udvidelse af antallet af vuggestue-/børnehavepladser (24 500 nye pladser til børn i alderen 0-6 år i perioden 2008-2010). Derudover kan statens afholdelse af udgifter til pasning op til 20 timer om ugen, som blev indført i 2009, have haft positiv indflydelse på dækningsgraden. I perioden 2010-2011 faldt dækningsgraden betydeligt i flere lande, særlig Rumænien (-25 procentpoint), Spanien (-9 procentpoint), Cypern (-8 procentpoint) og Irland (-8 procentpoint).

Ordnningen med en "chèque-service accueil" blev indført i **Luxembourg** den 1. marts 2009 af familie- og integrationsministeriet i samarbejde med kommunerne. Den giver ret til tre timers gratis pasning om ugen. For de efterfølgende 21 timers pasning betaler forældrene en kraftigt nedsat takst på højst 3 EUR i timen. Beregningen af denne takst varierer afhængigt af husholdningens indkomst og barnets placering i søskendeflokken. Ordningen blev indført for at sikre en større fordel for børn i risiko for fattigdom, eller som lever på grænsen af udstødelse. For disse børn betyder ordningen flere timer om ugen i skoleåret og i skoleferierne.

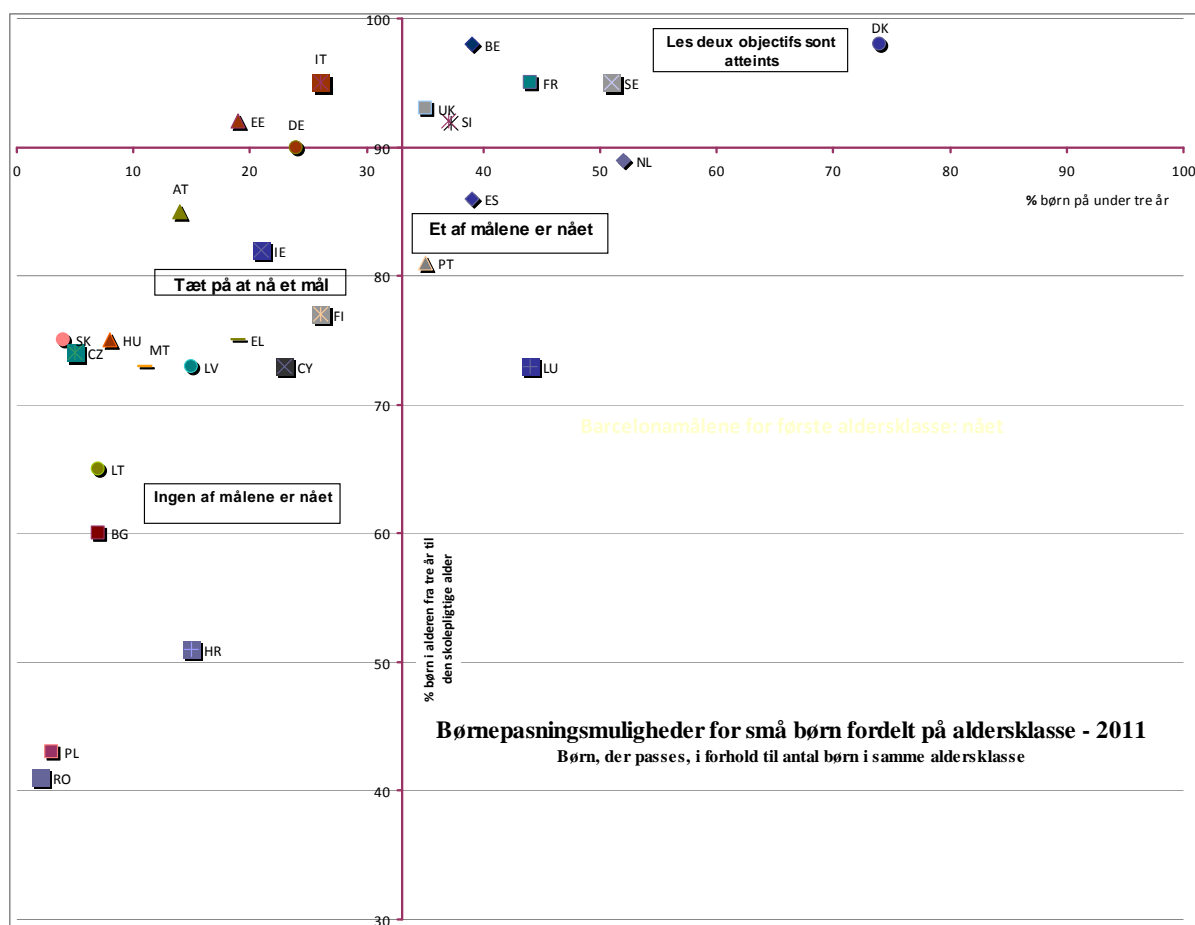
I januar 2011 var 69,27 % af børnene i alderen 0-12 år registreret i denne ordning<sup>22</sup>. Politikken ledsages af en konstant stigning i antallet af pasningspladser, herunder i institutioner for børn i den skolepligtige alder op til 12 år.

<sup>21</sup> EU25. I 2011 er dækningsgraden gennemsnitligt på 86 % i EU25 og 83 % i EU27.

<sup>22</sup> Ligestillingsministeriet, 2011.

## Et billede af situationen i medlemsstaterne i 2011, når det gælder Barcelonamålene

- Seks medlemsstater har nået begge mål: Sverige, Belgien, Frankrig, Slovenien, Danmark og Det Forenede Kongerige
- En anden kategori omfatter syv medlemsstater, som har nået et af de to mål: Portugal, Spanien, Nederlandene og Luxembourg (første aldersklasse, 0-3 år) og Tyskland, Italien og Estland (anden aldersklasse, tre år til den skolepligtige alder)
- Tre medlemsstater har næsten nået et af målene: Finland har en dækningsgrad på over 25 % for den første aldersklasse, mens Irland og Østrig har en dækningsgrad på 80 % for den anden aldersklasse
- 11 medlemsstater skal stadig gøre en stor indsats. Det gælder særlig Polen, Bulgarien, Grækenland, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Kroatien.

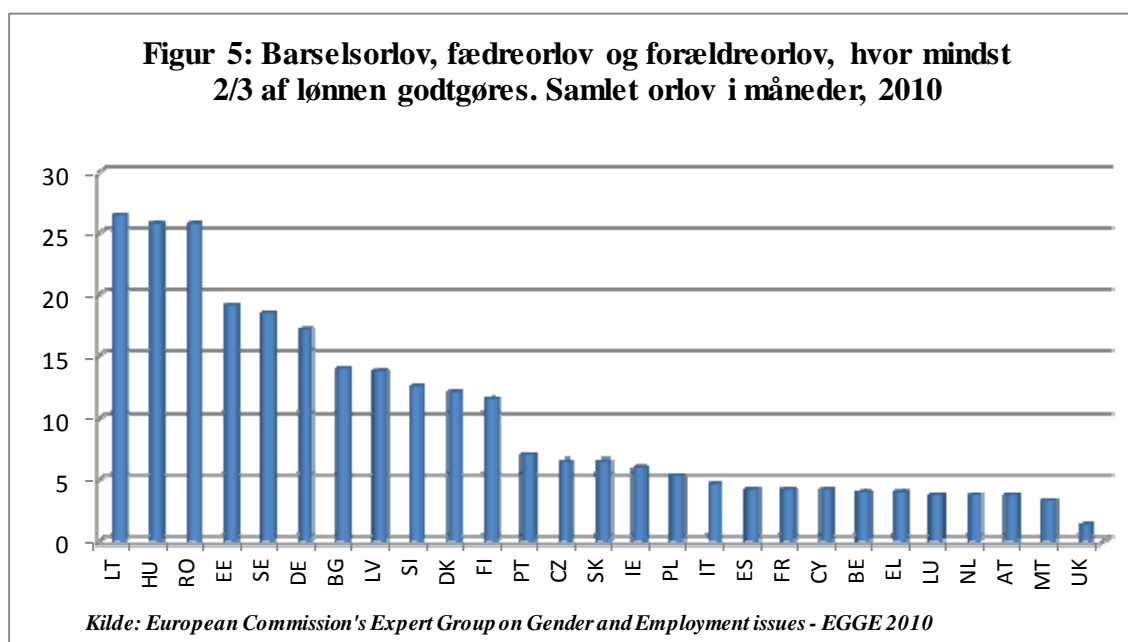


## Pasningsmulighederne anvendes stort set udelukkende på deltid...

... i visse af de lande, der har nået målet. Antallet af timer i pasningsordninger varierer kraftigt fra land til land. I flere lande anvendes pasningsmuligheder på deltid og dækker ikke en fuld arbejdsuge. I Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Irland anvendes pasningsmulighederne næsten udelukkende på deltid uanset aldersklasse. Det skal bemærkes, at børn i visse tilfælde passes i langt under 30 timer om ugen. I f.eks. Det Forenede Kongerige afsættes et betydeligt antal pladser til de mindste børn for under 20 timer. Det er vigtigt at finde ud af, om anvendelsen af pasningsmulighederne på deltid er et valg eller et resultat af begrænsninger. Hvis det sidste er tilfældet, kan manglen på fuldtidspladser fungere som en hindring for fuldtidsarbejde, især for enlige mødre.

## Alternative muligheder for pasning af små børn...

... kan etableres. Dermed hænger den relativt lave dækningsgrad i visse lande ikke nødvendigvis sammen med en mangel på pasningsmuligheder. Eksempelvis kan retten til forældreorlov have indflydelse på efterspørgslen efter pasning af de mindste børn. I de nordiske lande og Slovenien passes barnet ofte af sine forældre det første år, hvorefter barnet er garanteret en kollektiv pasningsmulighed. I andre lande er orlovsperioden meget længere, og kombineret med en mangel på pasningsmuligheder kan det vise sig at skade kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse. Det er således afgørende – ud over at sikre pasningsmuligheder i forlængelse af forældreorloven – at skabe mulighed for, at fædre kan tage orlov.



Anvendelsen af uformel pasning<sup>23</sup> (hovedsagelig hos bedsteforældrene) er vigtig for begge aldersklasser, men det sker i størstedelen af tilfældene kun på deltid og kan ikke fungere som en tilstrækkelig løsning, der gør det muligt for forældre at arbejde på fuld tid. Tendensen til en forlængelse af arbejdslivet kan desuden gøre det vanskeligt at benytte muligheden for at få barnet passet af bedsteforældrene.

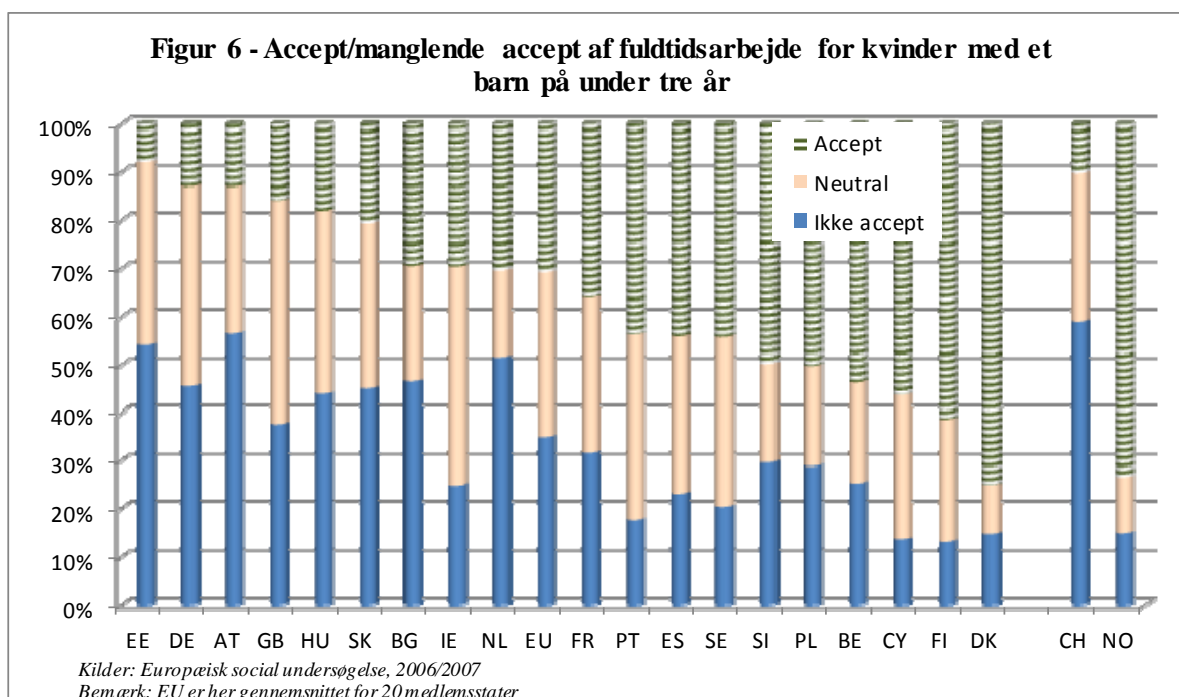
### I de fleste lande varierer holdningen afhængigt af barnets alder

Vuggestuer og andre formelle pasningsordninger opfattes generelt positivt for de "ældre børn", mens opfattelsen er mindre positiv for de helt små børns vedkommende, selv om det er dokumenteret, at der er fordele for barnets udvikling ved pasningsordninger af høj kvalitet (især når det gælder børn fra socialt belastede miljøer)<sup>24</sup>. Figur 6 viser en vis sammenhæng mellem dels niveauet for accept af, at kvinder med små børn arbejder på fuld tid, og dels dækningsgraden for børn på under tre år og mødrenes beskæftigelse. For DK, FI, SE og SI kombineres således en høj grad af accept med en høj dækningsgrad og en høj beskæftigelsesfrekvens for kvinder. Figur 6 viser også tal for manglende accept på over 50 % (Nederlandene, Østrig og Estland). Endelig gælder det, at selv om unge mødres fuldtidsbeskæftigelse generelt er accepteret i lande som Polen og Cypern, skal adgangen til

<sup>23</sup> Det drejer sig om pasning af børnene hos en dagplejer (som ikke forvaltes af en organiseret struktur) i barnets hjem eller hos dagplejeren, pasning af barnet varetaget af bedsteforældrene, andre medlemmer af husholdningen (ikke forældrene), andre forældre, venner eller naboer.

<sup>24</sup> OCDE (2012), Starting strong III.

pasningsmuligheder stadig udvikles for at gøre det muligt for mødrene at realisere deres arbejdsmæssige ambitioner.



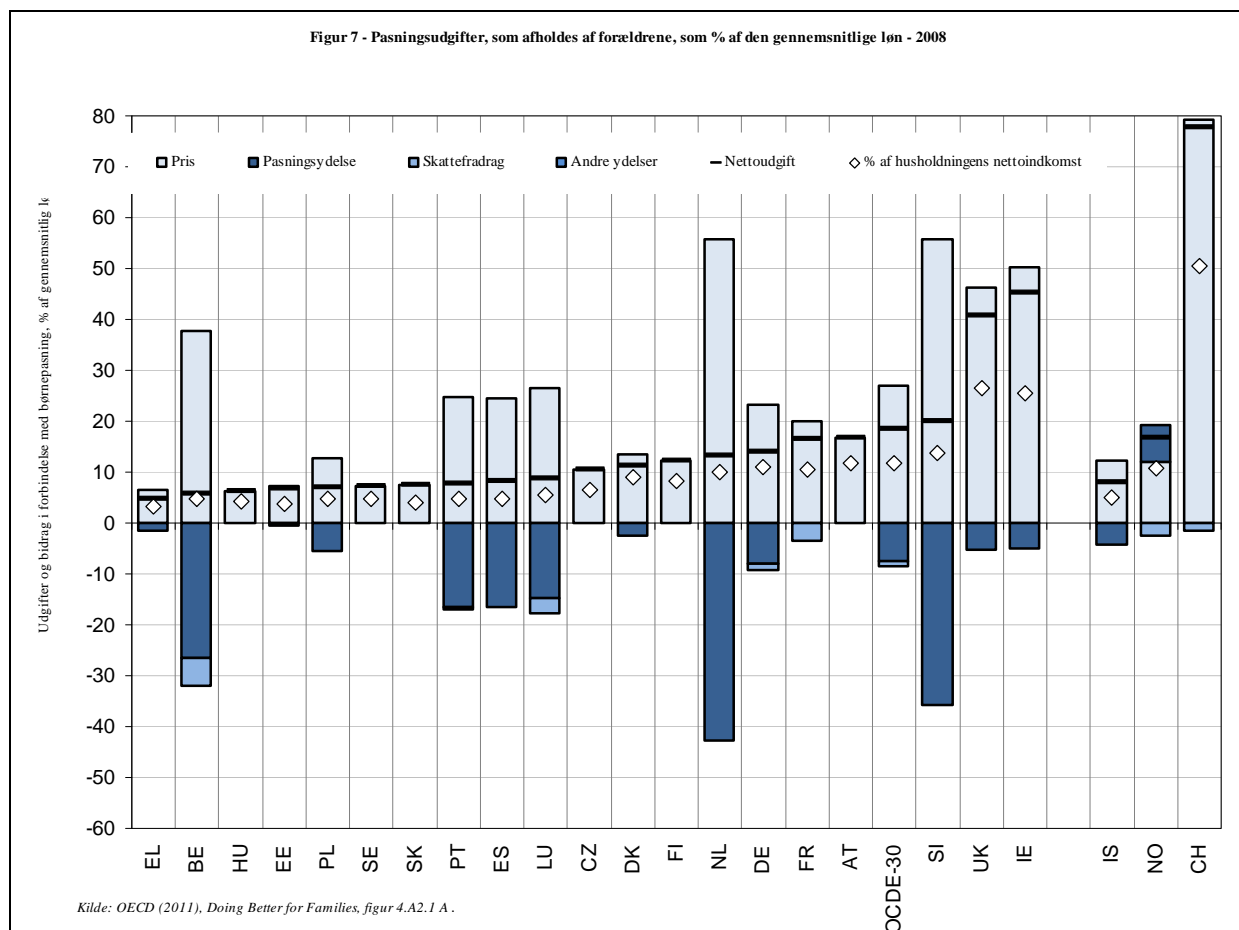
### Prisen er en hindring for mange forældre

De formelle pasningsordninger for små børn giver kun forældrene mulighed for at komme ind på og/eller blive på arbejdsmarkedet, hvis de er økonomisk overkommelige. 53 % af de mødre, der erklærer, at de ikke arbejder eller arbejder på deltid af årsager forbundet med de formelle pasningsmuligheder<sup>25</sup>, opfatter prisen som en hindring. Dette tal er højere (70 %) i Irland, Nederlandene, Rumænien og Det Forenede Kongerige.

I størstedelen af medlemsstaterne støtter de offentlige myndigheder formelle pasningsordninger (i form af direkte tilskud, børnepasningsydelse afhængigt af indkomst, skattefradrag eller "chèque-service accueil"). Figur 7 viser, at de udgifter, som familierne skal afholde, fortsat er høje, særlig i Det Forenede Kongerige og Irland, hvor de lægger beslag på over 41 % af nettoindkomsten i en familie, hvor begge forældre arbejder. Derudover skal udgifterne til ordningerne ses i sammenhæng med de øvrige social- og skattepolitikker, som også indvirker på familiens indkomst, da forældre – især den sekundære forsørger – selv med et stort tilskud til pasning kan opleve begrænsede fordele ved at arbejde, hvis der er tale om høj beskatning af arbejde.

<sup>25</sup> Kilder: LFS ad-hoc module 2010, Reconciliation between work and family life – 23 % af mødrene med børn i alderen 0-3 år og 18 % af mødrene med børn i alderen fra tre år til den skolepligtige alder arbejder på deltid eller arbejder ikke af årsager, der er forbundet med børnepasning.

Figur 7 - Pasningsudgifter, som afholdes af forældrene, som % af den gennemsnitlige løn - 2008



### Udgifterne til pasningsordninger har ikke samme indflydelse på familier med henholdsvis høj og lav indkomst...

... og forskellene er slående. I eksempelvis Frankrig anvender 64 % af husholdningerne i den øverste indkomstkventil pasningsordningerne mod kun 15 % i den nederste kvintil. Situationen er den samme i andre lande med en høj dækningsgrad, f.eks. Belgien, Finland og Irland, men også i lande, hvor dækningsgraden er lavere. Omvendt er dækningsgraden meget høj i Danmark blandt husholdninger i den nederste kvintil, mens den i Sverige, Slovenien og Tyskland er den samme i alle husholdninger<sup>26</sup>. Barcelonamålene kan ikke nås, hvis ikke pasningsmulighederne er overkommelige, herunder økonomisk, for alle sociale grupper.

### Prioriteringskriterierne kan også være en hindring...

... hvis der ikke er tilstrækkeligt mange pladser, særlig for ikkeerhvervsaktive eller arbejdsløse forældre, når der fortrinsvis gives adgang for forældre i arbejde og især for husholdninger med to indkomster, hvilket forhindrer den sekundære forsørger i at genoptage arbejdet.

I **Belgien** (Flandern) overstiger efterspørgslen efter pasningspladser udbuddet. Der er truffet strukturelle foranstaltninger i det flamske fællesskabs regi for at øge adgangen til pasningsmuligheder. Dels er der etableret et system med forældrebidrag (FB) afhængigt af indkomst til (ikke)subventioneret kollektiv pasning eller pasning i familie, som allerede eksisterede i den subventionerede sektor. Dels er der etableret et officielt prioriteringssystem i de institutioner, der arbejder sammen med FB-systemet: 20 % af pladserne skal være reserveret til eneforsørgerfamilier og familier med lav indkomst (som i begge tilfælde er arbejdsløse eller i aktiveringstilbud osv.).

<sup>26</sup> EU-SILC, 2010.

#### **4. KVALITETEN: STADIG IKKE DEN SAMME I HELE EUROPA**

##### **Indtrykket af kvaliteten er fortsat den dominerende faktor i forældrenes valg...**

... selv om den i første omgang ikke optræder blandt de faktorer, der afskrækker forældrene fra at anvende formelle pasningsordninger for små børn. Gennemsnitligt 27 % af europæerne erklærer, at kvaliteten er et problem, ud over prisen (59 %), udbuddet (58 %) og tilgængeligheden (afstand eller åbningstider) (41 %) <sup>27</sup>.

##### **Kvalitetsmåling: et enormt forskningsområde**

Der arbejdes fra mange sider med kvaliteten af pasnings- og undervisningsfaciliteter for små børn (ECEC) i EU.

I sin meddelelse om ECEC <sup>28</sup> gentog **Kommissionen**, at det er nødvendigt at forbedre adgangen yderligere og tilbyde alment tilgængelige ordninger. Den fremhævede nøgleområder inden for kvalitet, såsom pædagogisk program, personale, forvaltning og finansiering, hvor det politiske samarbejde på europæisk niveau kan bidrage til at forbedre adgangen til pasningsordninger og deres kvalitet. På foranledning af uddannelsesministrene <sup>29</sup> har Kommissionen for nylig som led i den åbne koordinationsmetode nedsat en tematisk arbejdsgruppe bestående af politiske beslutningstagere, akademikere og fagfolk inden for ECEC med det formål at skabe europæiske rammer for kvalitet på ECEC-området.

Blandt ordningernes strukturelle karakteristika kan nævnes, at størrelsen af gruppen af børn gennemsnitligt er på 10-14 børn i alderen 0-3 år og 20-25 børn i alderen 3-6 år <sup>30</sup>, og at forholdet mellem antal børn og personale ligger på omkring 15 til 1 i størstedelen af medlemsstaterne – fra 6 til 1 i Estland til 21,5 til 1 i Frankrig for førskoleundervisning <sup>31</sup>.

##### **Der er stadig mange ufaglærte i sektoren**

Uddannelsesniveaut for personale i ECEC-pasningsordninger varierer i høj grad fra land til land, og kravene til medhjælperes kompetencer (denne personalegruppe udgør op til 40-50 % af personalet) tilsidesættes ofte, selv om forskning og internationale politiske dokumenter anbefaler, at mindst 60 % af personalet har modtaget uddannelse på bachelorniveau <sup>32</sup>. Medhjælperer (der ofte tager sig af kontakten med forældrene) har som regel kun begrænset eller ingen grunduddannelse og begrænset adgang til videreuddannelse, mens pædagogerne, der som regel er højt kvalificerede (og som er ansvarlige for arbejdet med børnene), udnytter disse muligheder <sup>33</sup>.

##### **Arbejdsvilkårene i sektoren er fortsat problematiske...**

... i størstedelen af landene. Der er ofte en stor udskiftning som følge af anvendelsen af deltidskontrakter eller atypiske ansættelsesforhold, hvilket har negativ indvirkning på kvaliteten. Karrieremulighederne er i øvrigt meget begrænsede, og folk opfatter ikke sektoren som en arbejdsgiver, der tilbyder jobkvalitet <sup>34</sup>.

##### **Sektoren er kendetegnet ved en overvejende kvindelig arbejdsstyrke...**

<sup>27</sup> Eurofound, den tredje europæiske undersøgelse af livskvalitet (EQLS), 2012.

<sup>28</sup> KOM(2011) 66 endelig.

<sup>29</sup> (2011/C 175/03).

<sup>30</sup> EGGE 2009.

<sup>31</sup> SWD(2012) 373.

<sup>32</sup> International klassificering af uddannelser på niveau 5.

<sup>33</sup> Central undersøgelse for EC/GD EAC, 2011.

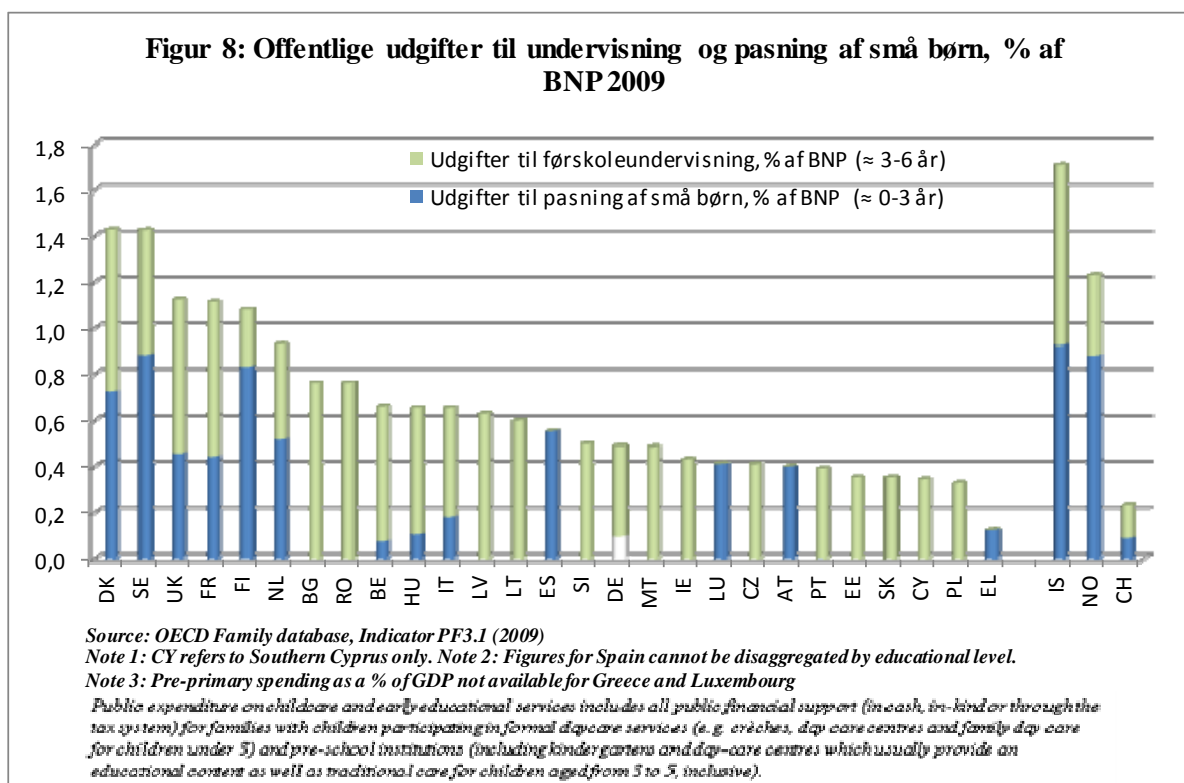
<sup>34</sup> Eurofound 2012.

... og kun 2-3 % mænd. Danmark er en undtagelse (8 %). Eksperterne er enige om, at antallet af mænd i sektoren bør nå op på 10 % med henblik på at bekæmpe kønsstereotyper<sup>35</sup>.

**Danmark**, hvor ECEC-pasningsordningerne er integreret i det sociale sikkerhedssystem, er foregangsland i udviklingen af kompetencer for ansatte i sektoren (*pædagoguddannelsen*). Den generiske tilgang<sup>36</sup> (der kvalificerer de studerende til at arbejde inden for en lang række pasnings-/undervisningssituationer og således muliggør faglig mobilitet) og anerkendelsen af erfaring har bidraget til at tiltrække flere mænd til ECEC-området i Danmark sammenlignet med andre EU-medlemsstater.

### Den direkte offentlige finansiering af disse ordninger sikrer mere effektiv styring...

... fra de offentlige myndigheders side samt stordriftsfordele, bedre kvalitet på nationalt niveau, mere effektiv uddannelse af pædagerne og mere rimelig adgang til systemer for tilskud til forældre<sup>37</sup>.



I 2009 var andelen af udgifter til ECEC-området som procentdel af BNP særlig høj i Danmark, Sverige, Det Forenede Kongerige og Frankrig, som ligger over det loft på 1 %, der anbefales af eksperter<sup>38</sup>. Ikke desto mindre har disse udgifter forskellig form og har ikke samme indflydelse på udviklingen og kvaliteten af ordningerne.

### Integrerede ordninger ser ud til at give større sammenhæng ...

... mellem børnepasningen og resten af uddannelsessystemet, flere ressourcer til børn under tre år og bedre uddannelse af personalet<sup>39</sup>. **Den opdeltte model**, hvor pasningen af de små børn (på under tre år) og førskoleundervisningen (til den skolepligtige alder) er adskilt, er

<sup>35</sup> Central undersøgelse for EC/GD EAC, 2011.

<sup>36</sup> I modsætning til specialisttilgangen, hvor fagfolk uddannes og kvalificeres til at arbejde med specifikke aldersklasser i bestemte institutioner (f.eks. vuggestue, børnehaveklasse). Central undersøgelse for EC/GD EAC, 2011.

<sup>37</sup> OCDE 2011, "Améliorer le bien-être des familles" (øget velfærd for familier).

<sup>38</sup> Kommissionens netværk om børnepasning, 1996 – "La qualité des services pour les jeunes enfants" (kvaliteten af pasningsmuligheder for små børn).

<sup>39</sup> Kaga Y., Bennett J. og Moss P. (2010), Caring and Learning Together, A Cross-national Study of Integration of Early Childhood Care and Education within Education, Paris, UNESCO.

mest almindelig i Europa. I andre lande har de politiske beslutningstagere bevæget sig mod et **system**, hvor pasningen af de små børn er **integreret** i uddannelsessystemet – det gælder f.eks. i Letland, Slovenien, Det Forenede Kongerige, Skotland og Sverige – eller i det mere overordnede "pædagogiske system", hvilket er tilfældet i Finland. Kun i nogle få lande eksisterer begge modeller sammen (Danmark, Grækenland, Spanien, Cypern og Litauen). Integreringen af pasningsordningerne i en større enhed kræver en enhedsstruktur og en fælles tilgang til adgang, tilskud, pædagogiske programmer og personale. Der sikres større økonomisk effektivitet<sup>40</sup>. Det lader til at være nødvendigt at fremme interaktionen mellem pasningen og undervisningen af børn, selv i et opdelt system, hvis alle behov (kognitive, sociale, følelsesmæssige og fysiske) skal opfyldes<sup>41</sup>.

### **Ansvar for udvikling af ECEC-politikker er delt...**

... i mange lande mellem de offentlige myndigheder og lokalforvaltningerne. En af de positive virkninger af decentraliseringen har været integreringen af børnepasningsordningerne og undervisningen af de små børn på lokalt niveau samt en bedre hensyntagen til lokale behov. Decentraliseringen kan også skabe visse risici. Overdragelsen af beføjelser og ansvar kan øge forskellene mellem regionerne med hensyn til adgang og kvalitet<sup>42</sup>. Der bør således anvendes en generel og mere integreret tilgang til undervisning og pasning fra småbørnsalderen på lokalt, regionalt og nationalt niveau ved at inddrage alle deltagere, herunder familierne, og praktisere et tæt tværfagligt samarbejde mellem de forskellige indsatsområder, f.eks. uddannelse, kultur, sociale anliggender, beskæftigelse, sundhed og retlige anliggender<sup>43</sup>.

## **5. GENNEMFØRELSE AF BARCELONAMÅLENE – ET FORNYET ENGAGEMENT I EUROPA 2020-STRATEGIEN**

Her over ti år efter deres vedtagelse har størstedelen af medlemsstaterne ikke nået Barcelonamålene. Situationen forværres desuden i flere medlemsstater. Der skal fortsat gøres en stor indsats for at nå tilfredsstillende niveauer for adgang, særlig for børn på under tre år. Desuden udgør udgifterne til pasningen en vigtig hindring for forældrene, og åbningstiderne er ikke altid forenelige med deres arbejdsmæssige forpligtelser. Der bør fortsat investeres i undervisning og pasning af høj kvalitet, som er alment tilgængelig. Denne indsats bør i vid udstrækning finde sted i medlemsstaterne. Kommissionen yder støtte hertil på flere områder.

### **Udviklingen af pasningsmuligheder under overvågning som led i det europæiske semester**

At fremme deltagelse på arbejdsmarkedet og adgangen til beskæftigelse for en sekundær forsørger i husstanden som følge af passende stimulerende beskæftningsforanstaltninger og etablering af pasningsordninger af høj kvalitet, der er økonomisk overkommelige, identificeres som en prioritet i den årlige vækstundersøgelse<sup>44</sup>. Ni medlemsstater (AT, CZ, DE, HU, IT, MT, PL, SK og UK) modtog en henstilling vedrørende kvinders beskæftigelse og adgangen til og kvaliteten af pasningsordninger i 2012. Syv af disse lande havde allerede modtaget en henstilling i 2011, hvorimod Malta og Slovakiet modtog en henstilling for første gang i 2012.

### **Strukturfondene udgør en vigtig drivkraft**

<sup>40</sup> Eurydice 2009 – "L'EAJE en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles" (ECEC i Europa – mindskelse af de sociale og kulturelle uligheder).

<sup>41</sup> KOM(2011) 66 endelig.

<sup>42</sup> OCDE, "Petite enfance, grands défis" (små børn, store udfordringer) – vol. II.

<sup>43</sup> Rådets konklusioner om ECEC: 2011/C 175/03.

<sup>44</sup> KOM(2012) 750 endelig.

I perioden 2007-2013 skønnes det, at 2,6 mia. EUR fra Den Europæiske Socialfond gik til tiltag til fremme af kvinders beskæftigelse og varige deltagelse på arbejdsmarkedet og foreningen af arbejds- og privatliv, herunder foranstaltninger til fremme af adgangen til pasningsordninger og pleje for pasningskrævende personer. Medlemsstaterne fik desuden stillet 616 mio. EUR til rådighed fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling i perioden 2007-2013 til finansiering af børnepasningsfaciliteter<sup>45</sup>. Medlemsstaterne har stort set alle tildelt midler til børnepasningsmuligheder. De samlede udgifter varierer imidlertid kraftigt fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af de tilgængelige midler fra strukturfondene og den nuværende status for pasningsmulighederne.

ESF spiller en vigtig rolle i etableringen og driften af børnepasningsinstitutioner i **Polen** som led i det operationelle program for menneskelig kapital (POPH).

Fra 2012 muliggør en foranstaltning med et budget på 46 mio. EUR samfinansiering (på 85 %) af projekter, som består i:

- støtte til etablering og drift af vuggestuer og legestuer, herunder dækning af udgifter til pasning af børn på under tre år, hvis mindst en af forældrene vender tilbage til arbejdsmarkedet efter en afbrydelse i forbindelse med fødsel eller opdragelse af børnene

- støtte til tjenester leveret af en dagplejer.

Første indkaldelse af forslag vil gøre det muligt at etablere 171 vuggestuer, 23 legestuer og syv aftaler om dagpleje. Denne foranstaltning indgår i et større initiativ til en lovgivningsmæssig reform og til flere og bedre pasningsordninger ("Malush"-programmet).

En tilsvarende foranstaltning findes for samfinansiering af projekter vedrørende førskoleundervisning for børn i alderen 3-5 år med et budget på 369 mio. EUR.

### **Kommissionen fortsætter samarbejdet med arbejdsmarkedets parter ...**

... som sammen med de offentlige myndigheder spiller en nøglerolle for foreningen af arbejds- og privatliv.

### **Kommissionen vil ligeledes øge samarbejdet mellem de tjenester...**

... der er ansvarlige for de relevante ECEC-politikker (f.eks. retlige anliggender, grundlæggende rettigheder og borgerrettigheder, uddannelse og kultur, beskæftigelse og socialpolitikker og sundhed).

### **Kommissionen vil fortsat forfølge Barcelonamålene ...**

... og hjælpe medlemsstaterne med at udvikle deres statistiske kapacitet ved at forbedre dataindsamlingen og målet for anvendelse af pasningsordninger som led i EU SILC-undersøgelsen, navnlig ved at indsamle sammenlignelige data om barrierer for adgangen til disse ordninger (pris, udækket behov osv.).

### **Kommissionen vil fortsat støtte medlemsstaterne**

- Når det er nødvendigt, vil Kommissionen – i løbet af de europæiske semestre – fortsætte med at vedtage specifikke henstillinger, hvori den opfordrer medlemsstaterne til at gennemføre Barcelonamålene og opretholde de offentlige investeringer trods krisen
- I forbindelse med programudformningen for de europæiske fonde vil Kommissionen arbejde sammen med medlemsstaterne med henblik på fuldt ud at udnytte mulighederne for samfinansiering gennem strukturfondene og andre EU-programmer som "Erasmus for alle", herunder i den kommende programmeringsperiode, til udvikling af ECEC-pasningsordninger og muligheder for andre pasningskrævende personer, uddannelse af personale og forbedring af ordningernes kvalitet.

Det er ikke tilstrækkeligt udelukkende at udvikle pasningsmuligheder for små børn i førskolealderen, hvis kvinder og mænd frit skal kunne vælge, hvordan de forener deres

<sup>45</sup> Ved udgangen af 2011 var 74 % af dette budget tildelt udvalgte projekter.

arbejds- og privatliv, og der tages i givet fald ikke højde for de vanskeligheder, der opstår på forskellige trin i livet. Kommissionen er således nødt til at handle:

- ved at fremme en kombination af foranstaltninger, der skal gøre det muligt at forene arbejds- og privatliv, og som består af fleksible arbejdsmønstre, et system for forældreorlov og adgang til pasningsmuligheder af høj kvalitet, som er økonomisk overkommelige, for børn i førskolealderen, men også for børn og unge i den skolepligtige alder uden for skoletiden og for andre pasningskrævende personer
- ved ligeledes at tilskynde medlemsstaterne til at fjerne hindringer (herunder skattemæssige hindringer) for kvinders erhvervsaktivitet og tilskynde fædrene til i højere grad at påtage sig det familiemæssige ansvar, navnlig ved at tage forældreorlov på lige fod med kvinderne.

Denne beretning vidner om Kommissionens engagement i, inden for rammerne af sine kompetencer, at støtte gennemførelsen af Barcelonamålene og udvikle børnepasningsmuligheder, som er økonomisk overkommelige, tilgængelige og af høj kvalitet, med henblik på at fjerne hindringerne for forældres beskæftigelse og fremme social inddragelse og ligestilling mellem mænd og kvinder.