



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.3.2021
COM(2021) 137 final

2021/0070 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om oprettelse af en europæisk børnegaranti

{SWD(2021) 62 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, bebudede oprettelsen af en europæisk børnegaranti med henblik på at sikre, at "alle børn i Europa, som er i risiko for fattigdom eller social udstødelse, har adgang til de mest basale rettigheder som sundhedspleje og uddannelse"¹. Det er af afgørende betydning at støtte børn fra en tidlig alder og i hele deres barndom, hvis man skal opbygge en bæredygtig, ligelig, inklusiv og konkurrencedygtig vidensøkonomi og et retfærdigt samfund.

Dette forslag sigter på at forebygge og bekæmpe social udstødelse og støtter derved medlemsstaterne i deres bestræbelser på at sikre adgang til nøgletjenester af høj kvalitet for børn i nød: førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse (herunder skolebaserede aktiviteter), sundhedspleje, ernæring og bolig. Selv om de fleste børn i EU allerede har adgang til disse tjenester, er det afgørende, at adgangen er inklusiv og universel i praksis, for at sikre lige muligheder for alle børn, og navnlig for dem, der oplever social udstødelse på grund af fattigdom, eller som på anden vis er ugunstigt stillet.

Social udstødelse er et komplekst og flerdimensionelt fænomen. Den primære årsag er utilstrækkelige ressourcer og fattigdom, men også uligheder med hensyn til adgangen til varer og tjenesteydelser som følge af forskellige former for ugunstige forhold, hvilket forhindrer fuld deltagelse i samfundet². **Forslaget er rettet mod børn i nød**, hvilket defineres som børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse. I lyset af de mange forskellige udfordringer, der er en realitet for personer med lav indkomst, som har vanskeligt ved at få adgang til varer og tjenesteydelser eller til arbejdsmarkedet, er der på EU-plan blevet vedtaget en sammensat indikator for at være "**i risiko for fattigdom eller social udstødelse**". Indikatoren måler: i) antallet af personer, der har en ækvivaleret disponibel indkomst (efter sociale overførsler), som ligger under fattigdomsrisikotærsklen³; ii) alvorlige materielle afsavn, hvor der tages højde for manglen på basale varer, som er nødvendige for at sikre en passende levestandard i et givet samfund⁴; og iii) meget lav arbejdsintensitet⁵. Børn, der bor i sådanne husstande, er særligt udsatte for social udstødelse og er målgruppen for denne henstilling.

I de fleste lande i EU-27 er andelen af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse højere blandt børn end i den samlede befolkning. I 2019 boede 22,2 % (knap 18 millioner) af alle børn i husstande i risiko for fattigdom eller social udstødelse, mod 20,9 % (ca. 91 millioner) for den samlede befolkning. Nedbringelsen af risikoen for fattigdom eller social udstødelse blandt børn har i løbet af de seneste ti år været langsommere end i den

¹ Politiske retningslinjer for Europa-Kommissionen 2019-2024.

² Se f.eks.: Meddelelse fra Kommissionen: "Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social exclusion, Fostering Integration" (KOM(92) 542). Resolution vedtaget af Rådet og socialministrene, forsamlet i Rådet, den 29. september 1989 om kampen for at undgå sociale tabere (EFT C 277 af 31.10.1989, s. 1). "The multi-dimensional analysis of social exclusion", Levitas et al (2007); "Leaving no one behind: the imperative of inclusive development. Report on the World social situation 2016.", FN (2016).

³ Fastsat til 60 % af den nationale median for ækvivaleret disponibel indkomst efter sociale overførsler.

⁴ Ved alvorlige materielle afsavn forstås tvungen mangel på evne til at betale mindst 4 af følgende 9 elementer: (1) husleje, realkreditlån eller el/varme/vand; (2) have tilstrækkelig varme i hjemmet; (3) uventede udgifter; (4) spise kød/få protein regelmæssigt; (5) ferie; (6) et tv-apparat; (7) en vaskemaskine; (8) en bil; (9) en telefon.

⁵ Dette afspejler den andel af befolkningen under 60 år, der bor i husstande, hvor folk i den erhvervsaktive alder har arbejdet mindre end 20 % af deres samlede arbejdspotentialer i løbet af det seneste år.

samlede befolkning. Desuden er fattigdomskløften⁶ i EU-27 højere for børn (25,4 % i 2019) end for den øvrige befolkning (24,3 %), og det samme gælder for den vedvarende fattigdom⁷ (14,1 % for børn i 2018 mod 10,8 % for resten af befolkningen).

Der er en markant sammenhæng mellem social udstødelse af børn og manglende adgang til nøgletjenester. Børn, der lever i fattigdom, eller som oplever særlige ugunstige vilkår, står i højere grad over for hindringer med hensyn til at få adgang til tjenester, som er afgørende for deres trivsel og for udviklingen af sociale, kognitive og følelsesmæssige færdigheder. Selv om sådanne tjenester generelt findes i alle medlemsstater, er der dokumentation for, at adgangen er ujævn. I omkring en tredjedel af medlemsstaterne mener forældre med moderat indkomst, at omkostningerne til førskoleundervisning og børnepasning er meget høje. Skolebøger, skoletransport, måltider og yderligere skolebaserede aktiviteter udgør en betydelig byrde på familiens budget i 15 medlemsstater. I flere medlemsstater er det kun nogle af de sundhedsrelaterede ydelser til børn, der er helt gratis. I seks medlemsstater har mere end 10 % af børnene meget dårlige boligforhold. Hjemløsheden er steget i næsten alle medlemsstater, hvilket også berører børn. Årsagerne til ulige adgang til tjenester kan være mangeartede og kan omfatte: mangel på finansielle midler til dækning af forældres eller værgers udgifter til tjenester; begrænset tilgængelighed, navnlig i landdistrikter⁸ samt i fjerntliggende eller ugunstigt stillede områder; manglende tilpasning af tjenester, eller manglende personale, til børn med særlige behov; manglende oplysninger om de udbudte tjenester eller administrative hindringer.

Ud over fattigdom skaber andre former for ugunstige vilkår hindringer for inklusion og deltagelse i samfundet. I forslaget henstilles der også til, at medlemsstaterne ved udformningen af deres nationale integrerede foranstaltninger til støtte for børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse, hvor det er relevant, også tager hensyn til de særlige behov hos børn, der er hjemløse eller har meget dårlige boligforhold; der har et handicap; der har migrantbaggrund; der har en racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund (især romaer); der er i alternativ (især institutionel) pleje; og børn i usikre familieforhold.

Socialt underprivilegerede børn rammes uforholdsmæssigt hårdt af social udstødelse, ofte som følge af fattigdom eller afsavn. Afhængigt af medlemsstaten er fattigdomsrisikoen for børn af enlige forældre, i familier med tre eller flere børn eller med migrant- eller romabaggrund op til tre gange højere end for andre børn⁹. Socialt underprivilegerede børn deltager også i betydeligt mindre grad i førskoleundervisning og børnepasning. Børn, der er anbragt i institutionel pleje, har muligvis ikke fuld gavn af almindelig og inklusiv uddannelse. Desuden kan børn med handicap, børn med migrantbaggrund eller børn, der bor i landdistrikter eller fjerntliggende områder, være ude af stand til at deltage i mange af de skolebaserede aktiviteter. Hindringer kan omfatte prisuoverkommelighed, mangel på ordentlig infrastruktur, ringe tilgængelighed eller sprogproblemer. Disse børns deltagelse i forebyggende sundhedsprogrammer hindres også. Lavindkomststatus eller en usikker familiesituation resulterer ofte i uregelmæssig eller usund ernæring. Endelig indebærer den manglende adgang til økonomisk overkommelige og ordentlige boligforhold, herunder sikkert drikkevand, en øget risiko for meget dårlige boligforhold, og dette påvirker børns generelle

6

Den relative medianfattigdomsrisikokløft, som bidrager til at kvantificere, hvor fattige de fattige er. Den beregnes som forskellen mellem medianen for ækvivaleret disponibel indkomst for personer under fattigdomsrisikotærsklen og fattigdomsrisikotærsklen udtrykt som en procentdel af fattigdomsrisikotærsklen.

7

Den vedvarende fattigdomsrate er andelen af personer, der bor i en husstand med en ækvivaleret disponibel indkomst under fattigdomstærsklen i det indeværende år og i mindst 2 af de foregående 3 år.

8

Kommissionen vil i juni 2021 vedtage en meddelelse med titlen "Den langsigtede vision for landdistrikterne", som bl.a. vil omhandle begrænset adgang for børn til tjenester eller infrastrukturer i landdistrikter, fjerntliggende eller ugunstigt stillede områder.

9

Den fælles beskæftigelsesrapport 2021 vedtaget af Rådet den 15. marts 2021.

trivsel. Alle disse hindringer for adgang fastholder børn i en ond cirkel af social udstødelse mellem generationerne med dybtgående og langsigtede konsekvenser for deres liv.

Forebyggelse og bekæmpelse af social udstødelse af børn er afgørende for sociale fremskridt og bæredygtig udvikling. Social udstødelse har skadelige virkninger for børns nuværende og fremtidige muligheder og for deres evne til at bidrage til dagens og morgendagens samfund. Socialt udstødte børn er mindre tilbøjelige til at klare sig godt i skolen og have et godt helbred end børn, der er bedre stillet. De er i større risiko for at droppe ud af skolen, og når de bliver voksne, er der større sandsynlighed for, at de bliver (langtids-)ledige og oplever fattigdom, fordi de har færre jobmuligheder og lavere indtjening. Dårlig uddannelse og sundhed har også en stor økonomisk og arbejdsmarkedsmæssig indvirkning, da disse faktorer hæmmer væksten i beskæftigelsen og fører til en arbejdsstyrke, der er mindre produktiv og har lavere kvalifikationer.

Covid-19-krisen har forværret de allerede eksisterende uligheder og indebærer en betydelig risiko for øget fattigdom eller social udstødelse. Den har skabt socioøkonomiske risici for kvinder og sårbare grupper som f.eks. enlige forældre, børn, ældre, personer med handicap, migranter, minoriteter, yngre arbejdstagere og arbejdstagere i usikre ansættelsesforhold samt personer, der bor i områder og husstande med begrænset eller ingen digital konnektivitet. Lav- og mellemindkomstgrupper har større sandsynlighed for indkomsttab som følge af stigende arbejdsløshed og færre muligheder for hjemmearbejde. Virkningen på husstandenes disponible indkomst forventes at øge ulighederne og kan føre til, at nye kategorier af husstande kommer i risiko for fattigdom eller social udstødelse. Skolelukninger resulterede i, at børn mistede en fast ernæringskilde, eftersom mange børn blev frataget skolemåltider. Den udbredte digitalisering afbødede i et vist omfang uddannelsesstab forårsaget af skolelukninger, men mange børn manglede gode hjemmelæringsmiljøer, f.eks. på grund af mangel på nødvendigt udstyr, ringe internetforbindelse eller manglende støtte til skolearbejde. Covid-19-foranstaltninger og foranstaltninger vedrørende fysisk afstand påvirkede også formelle plejeordninger, uddannelse og fritidstjenester.

I EU er der enighed om vigtigheden af at sikre effektiv og ikkediskriminerende adgang til nøgletjenester af høj kvalitet for børn, der står over for forskellige former for ulighed. I sin beslutning af 24. november 2015¹⁰ og som bekræftet i sin beslutning om Den Europæiske Socialfond Plus af 4. april 2019¹¹ opfordrede Europa-Parlamentet til en europæisk børnegaranti med fokus på børn, der lever i fattigdom, og med vægt på visse nøgletjenester. Parlamentet anmodede også Kommissionen om at undersøge gennemførligheden af en sådan europæisk børnegaranti gennem en flerårig forberedende foranstaltning. I sine konklusioner af 8. juni 2020 opfordrede Rådet ligeledes Kommissionen til at fremsætte et forslag til en europæisk børnegaranti. I sin særberetning nr. 20/2020 om børnefattigdom af 29. september 2020¹² fremhævede Den Europæiske Revisionsret, at der er behov for en bedre målretning af Kommissionens støtte til medlemsstaternes tiltag for at bekæmpe børnefattigdom. Som reaktion på denne beretning opfordrede Rådet Kommissionen til at medtage tiltag til og mål for bekæmpelse af børnefattigdom i sine fremtidige initiativer, bl.a. som led i det europæiske semester for økonomisk samordning. Den 11. marts 2021

¹⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 24. november 2015 om begrænsning af uligheder med særligt fokus på børnefattigdom (2014/2237(INI)).

¹¹ Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 4. april 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) (COM (2018) 0382 — C8-0232/2018 — 2018/0206(COD)).

¹² Særberetning nr. 20/2020: "Bekæmpelse af børnefattigdom — Der er behov for en bedre målretning af Kommissionens støtte", Den Europæiske Revisionsret, 2020.

vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om børns rettigheder i lyset af EU-strategien for børns rettigheder¹³, hvori det opfordrer Kommissionen til at fremlægge sit forslag om oprettelse af en europæisk børnegaranti i første kvartal af 2021 og opfordrer medlemsstaterne til at fremskynde gennemførelsen heraf og til at investere alle tilgængelige ressourcer, herunder EU-midler. Europa-Parlamentet fremhævede også, at medlemsstaterne bør fastlægge flerårige nationale strategier til bekæmpelse af børnefattigdom og social udstødelse og de nationale handlingsplaner for den europæiske børnegaranti.

Intet barn bør lades i stikken. Den demografiske udvikling og manglen på kvalificeret arbejdskraft, som blev påpeget i Kommissionens rapport om konsekvenserne af de demografiske forandringer, der blev vedtaget den 17. juni 2020¹⁴, gør det bydende nødvendigt at fremme de unge generationers potentiale, uanset deres socioøkonomiske baggrund. Selv om EU nu har et af de højeste niveauer af social inklusion og samhørighed i verden¹⁵, er der behov for resolut politisk handling for at støtte børn, der lever under vanskeligere omstændigheder, og som kan støde på hindringer på grund af forskellige former for ugunstige vilkår. Derfor fokuserer den europæiske børnegaranti på at støtte børn i nød.

Den europæiske søjle for sociale rettigheder udgør rammen for EU's og medlemsstaternes indsats for retfærdige og velfungerende arbejdsmarkeder og social beskyttelse og inklusion¹⁶. Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder¹⁷ tilstræber yderligere forbedringer af levestandarden, arbejdsvilkårene og lige muligheder for alle for derved at sikre retfærdighed, robusthed og opadgående social konvergens. Handlingsplanen sætter nyt skub i bekæmpelsen af fattigdom eller social udstødelse i EU. **I handlingsplanen fastsættes der et mål om at nedbringe antallet af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse med mindst 15 millioner, og heraf bør mindst 5 millioner være børn.** Den reviderede sociale resultattavle vil følge medlemsstaternes resultater og tendenser og gøre det muligt for Kommissionen at overvåge fremskridtene hen imod gennemførelsen af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder som led i den veletablerede ramme for politisk samordning inden for rammerne af det europæiske semester.

Målet med den europæiske børnegaranti er at forebygge og bekæmpe social udstødelse ved at sikre, at børn i nød har adgang til en række nøgletjenester. I den forbindelse vil initiativet bidrage til at fremme lige muligheder for børn i nød og bekæmpe børnefattigdom.

For at nå dette mål og på grundlag af en omfattende høringsproces:

- henstilles der i forslaget til, at medlemsstaterne målretter støtteforanstaltninger mod børn i nød, defineret som personer under 18 år i risiko for fattigdom eller social udstødelse
- henstilles der i forslaget til, at medlemsstaterne, når de identificerer børn i nød og inden for denne gruppe, og når det er relevant, tager hensyn til særlige former for

¹³ Europa-Parlamentets beslutning af 11. marts 2021 om børns rettigheder i lyset af EU-strategien for børns rettigheder (2021/2523 (RSP)).

¹⁴ Rapport om konsekvenserne af de demografiske forandringer, Europa-Kommissionen, 2020.

¹⁵ Den samlede indkomstulighed, målt som kvintilsats S80/S20, beløb sig f.eks. i 2018 til 8,4 for USA, men kun 5,05 for EU-27, mens andre førende økonomier enten manglede nye og pålidelige data (Kinas skøn for 2011 var 28,3) eller lå over EU-niveauet (UK 5,6, Japan 6,2). Til trods for et lidt lavere samlet indeks for menneskelig udvikling (0,920 i USA mod 0,894 i EU-27 i 2019) lever gennemsnitseuropæeren 2,4 år længere end gennemsnitsamerikaneren (forventet levetid er henholdsvis 80,9 og 78,5 år i 2018).

¹⁶ Navnlig princip 1 "Uddannelse og livslang læring", princip 3 "Lige muligheder", princip 11 "Børnepasning og støtte til børn", princip 14 "Minimumsindkomst", princip 16 "Sundhedsydelser", princip 17 "Inklusion af personer med handicap", princip 19 "Boliger og støtte til hjemløse" og princip 20 "Adgang til grundlæggende tjenesteydelser".

¹⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder" (COM(2021) 102 final).

ugunstige vilkår, som f.eks. behovene hos: i) hjemløse børn eller børn, der har meget dårlige boligforhold; ii) børn med handicap; iii) børn med migrantbaggrund; iv) børn, der har en racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund (især romaer); v) børn, der er i alternativ (især institutionel) pleje; og vi) børn i usikre familieforhold

- opfordres der i forslaget til, at medlemsstaterne sikrer, at børn i nød har effektiv og gratis adgang til førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse (herunder skolebaserede aktiviteter), et sundt måltid hver skoledag samt sundhedspleje. En af måderne, hvorpå adgangen kan gøres mere effektiv, er at gøre visse tjenester gratis
- opfordres der i forslaget til, at medlemsstaterne sikrer, at børn i nød har effektiv adgang til sund ernæring og ordentlige boligforhold
- gives der i forslaget vejledning til medlemsstaterne i, hvordan sikring af adgang til disse tjenester kan understøttes af tilsvarende foranstaltninger
- fastlægges der i forslaget forvaltnings- og rapporteringsmekanismer
- indeholder forslaget bestemmelser om gennemførelses-, overvågnings- og evalueringsordninger.

I forslaget anerkendes det, at håndteringen af årsagerne til social udstødelse af børn er en flerdimensionel udfordring. Selve den europæiske børnegaranti vil kun være effektiv inden for rammerne af et bredere sæt integrerede foranstaltninger som skitseret i **handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder** og inden for en bredere politisk ramme under **EU-strategien for børns rettigheder**, som dette forslag også bidrager til. Med henblik herpå henstilles der i forslaget til, at medlemsstaterne opbygger en understøttende og gunstig politisk ramme ved at: i) sikre, at de relevante politikker er i overensstemmelse med hinanden, og forbedre deres relevans med hensyn til at støtte børn; ii) investere i passende uddannelses-, sundheds- og socialsikringssystemer; iii) træffe foranstaltninger til integration af forældre/værger på arbejdsmarkedet og yde indkomststøtte til familier og børn; iv) håndtere den territoriale dimension af social udstødelse, herunder i særlige byområder, landdistrikter og fjerntliggende områder; v) styrke samarbejdet med og inddragelsen af forskellige interesserede parter; vi) undgå forskelsbehandling og stigmatisering af børn i nød; vii) støtte strategiske investeringer i børn og tjenester, herunder støtteinfrastruktur og kvalificeret arbejdskraft; og viii) afsætte tilstrækkelige ressourcer og gøre optimal brug af EU-midlerne.

Der er EU-midler til rådighed til at støtte foranstaltninger til bekæmpelse af børnefattigdom og social udstødelse og gennemførelsen af den europæiske børnegaranti. Inden for rammerne af Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) vil medlemsstater, der i finansieringsperioden 2021-2027 har en andel af børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse, som ligger over EU-gennemsnittet (i 2017-2019), skulle øremærke 5 % af ESF+ til bekæmpelse af børnefattigdom eller social udstødelse, mens andre medlemsstater vil skulle øremærke et passende beløb. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling vil ligeledes bidrage med fremtidssikrede investeringer i social infrastruktur, udstyr og adgang til almindelige tjenesteydelser af høj kvalitet samt med samarbejdsprojekter i grænseregioner.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten vil give mulighed for at styrke medlemsstaternes vækstpotentiale, jobskabelse og økonomiske, sociale og institutionelle resiliens, bl.a. gennem fremme af politikker for børn og unge, og at afbøde covid-19-krisens økonomiske og sociale indvirkning og derved bidrage til gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Instrumentet for teknisk støtte kan hjælpe medlemsstaterne med at udforme og gennemføre de af deres reformer, der har til formål at imødegå uddannelsesmæssige, sociale, økonomiske og juridiske uligheder og udfordringer, der berører børn.

Medlemsstaterne vil også fortsat nyde godt af EU's mælke-, frugt- og grøntsagsordning for 2017-2023¹⁸. I 2023 vil Kommissionen foreslå en revision af ordningen for at gøre sunde produkter mere tilgængelige for børn og forbedre deres forståelse af fordelene ved sunde og bæredygtige fødevarer.

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

Kommissionens henstilling fra 2013 "Investerings i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte"¹⁹ fastlægger en integreret tilgang til at mindske børnefattigdom eller social udstødelse og forbedre børns velfærd. Henstillingen fokuserede på de tre indsatsområder: i) adgang til tilstrækkelige ressourcer; ii) sikre adgang til kvalitetsydelser til overkommelige priser og iii) sikre børns ret til at deltage i leg, fritidsaktiviteter, sport og kulturelle aktiviteter samt i beslutningstagning, der påvirker deres liv. Dette forslag supplerer de eksisterende politikker inden for bekæmpelse af social udstødelse af børn, bygger på erfaringerne fra gennemførelsen af henstillingen om investering i børn og styrker dens andet indsatsområde ved at prioritere adgang til nøgletjenester for børn i nød.

Den økonomiske og beskæftigelsesmæssige koordineringsproces under det europæiske semester, der understøttes af den sociale resultattavle²⁰, har understreget udfordringen med børnefattigdom eller social udstødelse, og en række medlemsstater modtager relaterede landespecifikke henstillinger²¹. Beskæftigelsesretningslinjerne²² understreger vigtigheden af at sikre adgang for alle, herunder børn, til visse tjenester, som f.eks. førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse og sundhedspleje, idet en sådan adgang er en forudsætning for at sikre lige muligheder.

I finansieringsperioden 2014-2020 støttede de europæiske struktur- og investeringsfonde (navnlig Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede) en række politikområder, der er relevante for børn, herunder bekæmpelse af børnefattigdom eller social udstødelse, almindelige uddannelses- og plejetjenester af høj kvalitet samt sunde og nærende fødevarer og materiel bistand til dårligt stillede børn.

I 2017-2020 ydede støtteprogrammet for strukturreformer teknisk støtte til gennemførelse af medlemsstaternes reformer med henblik på at: i) øge kvaliteten af førskoleundervisning og børnepasning og forebygge skolefrafald; ii) gøre uddannelsessystemerne mere inklusive; iii) støtte afinstitutionalisering af børn; iv) forbedre adgangen til tjenester for børn med handicap; v) fremme social integration af migrantbørn og børn tilhørende etniske minoriteter; vi) gøre de nationale retssystemer mere børnevenlige og vii) revidere lovgivningen om beskyttelse af familien for at tilgodese de skiftende behov hos alle typer familier.

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

Forslaget supplerer og er i overensstemmelse med en række andre EU-initiativer. Det er et konkret resultat af **handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder** og vil bidrage til at nå dens overordnede mål om at nedbringe antallet af personer i risiko for

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

¹⁹ Kommissionens henstilling 2013/112/EU af 20. februar 2013: "Investerings i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte" (EUT L 59 af 2.3.2013, s. 5).

²⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

²¹ De landespecifikke henstillinger behandler en lang række spørgsmål, der er relevante for børnefattigdom, som f.eks. indkomststøtte, inklusiv uddannelse, adgang til førskoleundervisning og børnepasning, adgang til sundhedspleje og hjemløshed.

²² Rådets afgørelse (EU) 2020/1512 af 13. oktober 2020 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 344 af 19.10.2020, s. 22).

fattigdom eller social udstødelse. En øget arbejdsmarkedsdeltagelse blandt underrepræsenterede grupper, herunder kvinder, vil også bidrage til at bekæmpe fattigdom. I handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder er der opstillet et overordnet mål om at opnå en beskæftigelsesfrekvens på 78 % og en supplerende ambition om mindst at halvere den kønsbestemte forskel i beskæftigelsesfrekvensen inden 2030.

Forslaget supplerer **EU's strategi for børns rettigheder**, der blev vedtaget samtidigt hermed, og som samler alle eksisterende og fremtidige initiativer vedrørende børns rettigheder under én sammenhængende politikramme, og i forslaget fremsættes der konkrete anbefalinger til både EU's interne og eksterne foranstaltninger. Det skitserer Kommissionens arbejde på følgende områder: i) børns deltagelse i EU's politiske og demokratiske liv; ii) socioøkonomisk inklusion, uddannelse og sundhed; iii) forebyggelse af og beskyttelse mod alle former for vold og forskelsbehandling; iv) børnevenlig retspleje; v) børn i den digitale tidsalder og vi) den globale dimension af barnets rettigheder. Afsnittet om socioøkonomisk inklusion er afstemt med den europæiske børnegaranti.

Den 22. maj 2019 vedtog Rådet en **henstilling om førskoleundervisning og børnepasningsordninger af høj kvalitet**²³ med det formål at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre adgangen til og kvaliteten af deres førskoleundervisning og børnepasning. Den 30. september 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen "**Etablering af det europæiske uddannelsesområde inden 2025**"²⁴, hvor inklusion og ligestilling mellem mænd og kvinder udgør en af de seks dimensioner, der skal konsolideres. På grundlag af denne meddelelse vedtog Rådet den 19. februar 2021 en **resolution om en strategiramme for det europæiske samarbejde på og uden for det europæiske uddannelsesområde (2021-2030)**²⁵ og nåede til enighed om et EU-mål om, at mindst 96 % af alle børn mellem tre år og den skolepligtige alder bør deltage i førskoleundervisning og børnepasning. Resolutionen lægger også op til at forbedre uddannelsesmæssig kvalitet, lighed, inklusion og gode resultater for alle. Medlemsstaterne var enige om, at andelen af unge, der forlader uddannelsessystemet i utide, bør være mindre end 9 % inden 2030.

Den 30. september 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen "**Handlingsplan for digital uddannelse 2021-2027: Omstilling af uddannelsessystemerne med henblik på den digitale tidsalder**"²⁶, hvori der præsenteres en ambitiøs vision for digital uddannelse i et livslangt læringsperspektiv med inklusion af alle lærende i alle aldre som bærende element.

Den 5. marts 2020 vedtog Kommissionen sin **strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025**²⁷. Formålet med strategien er at imødegå kønsstereotyper, der fra en tidlig alder påvirker pigers og drenges trivsel og muligheder i al deres mangfoldighed. I strategien meddeles det også, som bekræftet af handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, at Kommissionen i 2022 vil fremlægge revisionen af Barcelonamålene²⁸ for deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning. Strategien fremmer også kvinders

²³ Rådets henstilling af 22. maj 2019 om førskoleundervisning og børnepasningsordninger af høj kvalitet (EUT C 189 af 5.6.2019, s. 4).

²⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Etablering af det europæiske uddannelsesområde inden 2025" (COM(2020) 625 final).

²⁵ Rådets resolution om en strategiramme for det europæiske uddannelsessamarbejde på og uden for det europæiske uddannelsesområde (2021-2030) (EUT C 66 af 26.2.2021, s. 1).

²⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Handlingsplan for digital uddannelse 2021-2027: Omstilling af uddannelsessystemerne med henblik på den digitale tidsalder" (COM (2020) 624 final).

²⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Et EU med ligestilling: strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025" (COM(2020) 152 final).

²⁸ Barcelonamålene blev vedtaget i 2002 på Det Europæiske Råds møde i Barcelona. Ifølge målene bør 33 % af alle børn under tre år og 90 % af alle børn mellem tre år og den skolepligtige alder være indskrevet i børnepasning.

økonomiske indflydelse og lige fordeling af ulønnet omsorgsarbejde, herunder pasning af børn, mellem kvinder og mænd. Så længe kvinder fortsat bærer et uforholdsmæssigt stort ansvar for opdragelsen af børn, vil målene om ligestilling mellem kønnene og børns sociale inklusion fortsat være tæt forbundne.

Den 19. september 2020 vedtog Kommissionen **EU's handlingsplan mod racisme 2020-2025**²⁹. Handlingsplanen lægger op til bekæmpelse af racisme gennem politiske og finansielle programmer inden for beskæftigelse, boliger og adgang til sundhedspleje og uddannelse. Den fremmer tiltag, der skal sikre, at børn med en racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund har lige adgang til uddannelse, og at lærerne uddannes til at arbejde med alle børn og er lydhøre over for behovene hos elever med forskellige baggrunde. I handlingsplanen nævnes også en rapport fra Kommissionen om anvendelsen af EU's direktiv om racelighed, som forbyder forskelsbehandling på grund af etnisk eller racemæssig oprindelse, herunder forskelsbehandling af romabørn, på forskellige områder som f.eks. uddannelse og social beskyttelse.

Den 7. oktober 2020 vedtog Kommissionen **EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse**³⁰. Den består af en meddelelse og et forslag til **Rådets henstilling om romaernes ligestilling, integration og deltagelse**, som Rådet vedtog den 12. marts 2021³¹. I henstillingen opfordres medlemsstaterne til at bekæmpe forskelsbehandling, der antager flere former, og strukturel forskelsbehandling af romaer, navnlig af romabørn, og til at træffe stærkere foranstaltninger til støtte for romabørn og deres familier på de indbyrdes forbundne områder beskæftigelse, sociale tjenester, inkluderende almen uddannelse og førskoleundervisning og børnepasning af god kvalitet, sundhed, bolig og adgang til basale tjenester, ernæring og adgang til fritidsaktiviteter.

Den 14. oktober 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen "**En renoveringsbølge for Europa — grønnere bygninger, flere arbejdspladser, bedre levevilkår**"³². Initiativet er baseret på princippet om renoverede boligers prisoverkommelighed og tilgængelighed og bidrager dermed til målet om at sikre ordentlige boligforhold til børn i nød, navnlig gennem Kommissionens henstilling om energifattigdom³³.

Den 1. juli 2020 vedtog Kommissionen en pakke med titlen "**Støtte til ungdomsbeskæftigelse: en bro til job for den næste generation**"³⁴ for at støtte unge, der er på vej ind på arbejdsmarkedet. En af byggestenene i pakken var et forslag til Rådets henstilling "**En bro til job — styrkelse af ungdomsgarantien**"³⁵, som blev vedtaget af Rådet den 30. oktober 2020. Formålet med henstillingen er at sikre, at alle unge i alderen op til 30 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller en praktikplads, senest fire måneder efter at de er blevet ledige eller har forladt det formelle uddannelsessystem.

²⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "En Union med lighed: EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025" (COM (2020) 565 final).

³⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: "En Union med ligestilling: EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse" (COM(2020) 620 final).

³¹ Rådets henstilling af 12. marts 2021 om romaernes ligestilling, integration og deltagelse, 2021/C 93/01.

³² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "En renoveringsbølge for Europa — grønnere bygninger, flere arbejdspladser, bedre levevilkår" (COM(2020) 662 final).

³³ Kommissionens henstilling (EU) 2020/1563 af 14. oktober 2020 om energifattigdom (EUT L 357 af 27.10.2020, s. 35).

³⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Støtte til ungdomsbeskæftigelse: en bro til job for den næste generation" (COM(2020) 276 final).

³⁵ Rådets henstilling af 30. oktober 2020 om en bro til job — styrkelse af ungdomsgarantien og erstatning af Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti 2020/C 372/01 (EUT C 372 af 4.11.2020, s. 1).

Den 12. november 2020 vedtog Kommissionen **strategien for ligestilling af LGBTIQ-personer for 2020-2025**³⁶, som indeholder foranstaltninger til fremme af inklusion og bekæmpelse af forskelsbehandling af LGBTIQ-personer og deres familier, herunder børn.

Den 24. november 2020 vedtog Kommissionen en **handlingsplan for integration og inklusion 2021-2027**³⁷, som omfatter migranter og EU-borgere med migrantbaggrund. Handlingsplanen fokuserer på de faktorer, der er nødvendige for en vellykket integration og inklusion: uddannelse og erhvervsuddannelse, beskæftigelse og færdigheder samt sundhed og bolig. Der lægges i handlingsplanen særlig vægt på børn af migranter og EU-borgere med migrantbaggrund.

Den 3. februar 2021 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen "**Den europæiske kræfthandlingsplan**"³⁸, der sætter fokus på kræftramte børn. Et af planens flagskibsinitiativer er at iværksætte "Initiativet om hjælp til kræftramte børn", som skal sikre, at børn har adgang til hurtig og optimal påvisning, diagnose, behandling og pleje.

EU-strategien for rettigheder for personer med handicap 2021-2030³⁹ har til formål at forbedre tilværelsen for personer med handicap i det kommende årti, både i og uden for EU. Strategien anlægger også et tværgående perspektiv med hensyn til behovene hos børn med handicap.

Flere af Kommissionens initiativer har allerede behandlet den bredere politiske kontekst og de vigtigste årsager til social udstødelse af børn, navnlig forældres og værgers deltagelse på arbejdsmarkedet. Initiativerne er som følger: Kommissionens henstilling om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet⁴⁰; Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet⁴¹; direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner⁴²; Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse⁴³; den nye dagsorden for færdigheder⁴⁴; det europæiske instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risikoen for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE)⁴⁵ og Kommissionens forslag til direktiv om passende mindstelønninger⁴⁶.

³⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "En Union med lige muligheder: Strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025 (COM(2020) 698 final).

³⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Handlingsplan om integration og inklusion 2021-2027" (COM(2020) 758 final).

³⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: "Den europæiske kræfthandlingsplan" (COM (2021) 44 final).

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "En Union med lige muligheder: Strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030" (COM(2021) 101 final).

⁴⁰ Kommissionens henstilling af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, som er udstødt fra arbejdsmarkedet (EUT L 307 af 18.11.2008, s. 11).

⁴¹ Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet (EUT C 67 af 20.2.2016, s. 1).

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1158 af 20. juni 2019 om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 79).

⁴³ Rådets henstilling af 8. november 2019 om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige (2019/C 387/01) (EUT C 387 af 15.11.2019, s. 1).

⁴⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Den europæiske dagsorden for færdigheder med henblik på bæredygtig konkurrenceevne, social retfærdighed og modstandsdygtighed" (COM(2020) 274 final).

⁴⁵ Rådets forordning (EU) 2020/672 af 19. maj 2020 om oprettelse af et europæisk instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) som følge af covid-19-udbruddet (EUT L 159 af 20.5.2020, s. 1).

⁴⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (COM(2020) 682 final).

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

I henhold til artikel 151 i TEUF omfatter Unionens og medlemsstaternes mål fremme af forbedrede levevilkår, passende social beskyttelse, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse. En forbedring af lige muligheder for alle børn, der bor i EU, bidrager til at nå disse mål. I henhold til artikel 153, stk. 1, litra j), i TEUF støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats inden for bekæmpelse af social udstødelse med henblik på at nå målene i artikel 151.

Forslaget er baseret på artikel 292 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), i henhold til hvilken Rådet vedtager henstillinger på forslag af Kommissionen, sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra j), og artikel 153, stk. 2, i TEUF.

Forslaget vil bidrage til at nå målene i traktaten om Den Europæiske Union, navnlig bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling samt beskyttelse af børns rettigheder (artikel 3 i TEUF).

Forslaget vil også bidrage til gennemførelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 24, hvori det anerkendes, at børn har ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel, og artikel 33, hvori det fastsættes, at der drages omsorg for juridisk, økonomisk og social beskyttelse af familien.

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

Selv om politikker vedrørende social udstødelse af børn er medlemsstaternes ansvar, har Unionen kompetence til at støtte og supplere medlemsstaternes tiltag.

Forslaget sikrer merværdi af indsatsen på EU-plan. Det vil opretholde et politisk engagement i at gøre fremskridt med hensyn til lige muligheder for alle børn, navnlig for børn i nød, og støtte opadgående social konvergens i medlemsstaterne.

Merværdien af en indsats på EU-plan bliver endnu større i lyset af de udfordringer, der er forbundet med covid-19-pandemien, da dens socioøkonomiske virkninger sandsynligvis vil påvirke børn i nød uforholdsmæssigt hårdt. Den europæiske børnegaranti vil bidrage til at afbøde nogle af de negative virkninger af pandemien ved at sikre, at børn i nød har fuld adgang til nøgletjenester.

Forslaget respekterer medlemsstaternes kompetencer og giver samtidig konkret indhold til denne ambition, navnlig ved at drage fordel af de otte år, hvor henstillingen om investering i børn har været gennemført. En målrettet EU-indsats for at mindske kløften mellem børn i nød og deres bedre stillede jævnaldrende med hensyn til adgang til nøgletjenester vil i sidste ende bidrage til at sikre lige muligheder for børn i EU, samtidig med at man undgår de høje økonomiske og samfundsmæssige omkostninger ved social udstødelse af børn og nedarvningen af ugunstige vilkår til næste generation.

Forslaget vil også hjælpe medlemsstaterne med at gøre bedst mulig brug af EU-midler og nationale midler til at bekæmpe social udstødelse af børn. Kommissionen opfordrer kraftigt medlemsstaterne til at prioritere bekæmpelse af social udstødelse af børn.

• Proportionalitetsprincippet

Forslaget supplerer medlemsstaternes indsats for at bekæmpe social udstødelse af børn. Det respekterer medlemsstaternes praksis og deres forskelligartede systemer. I forslaget

anerkendes det, at forskellige nationale, regionale eller lokale forhold kan bevirke, at henstillingen gennemføres på forskellig vis. Dette giver medlemsstaterne mulighed for at anvende henstillingen i overensstemmelse med den specifikke sammenhæng.

Proportionalitet spillede også en central rolle i forbindelse med valget af instrument.

- **Valg af instrument**

Instrumentet er et forslag til Rådets henstilling, som overholder nærheds- og proportionalitetsprincippet. Den bygger på den eksisterende EU-lovgivning og er i overensstemmelse med den type instrumenter, der er til rådighed til EU's indsats på det socialpolitiske område. Forslaget sender som retligt instrument et signal om medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre de foranstaltninger, der er fastlagt i denne henstilling, og udgør et stærkt politisk grundlag for samarbejde på EU-plan på dette område, samtidig med at medlemsstaternes kompetence respekteres til fulde.

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

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

I 2017 gjorde Kommissionen, da den præsenterede den europæiske søjle for sociale rettigheder, status over de fire år, hvor henstillingen om investering i børn havde været gennemført⁴⁷. Vurderingen blev suppleret med en undersøgelse foretaget af eksperter fra European Social Policy Network med titlen "Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies"⁴⁸.

Kommissionens vurdering omfattede en gennemgang af de fremskridt, der er gjort, både generelt set og for hvert af de tre indsatsområder. Den undersøgte også indvirkningen på politikudformningen for børn og familier, herunder en række eksempler på god praksis og konkrete eksempler på trufne foranstaltninger.

I vurderingen konkluderedes det, at den fulde gennemførelse af henstillingen stadig var i gang. Selv om henstillingen fik stor opbakning både på nationalt plan og EU-plan, herunder fra Europa-Parlamentet og civilsamfundet, var den stadig hverken velkendt eller anvendt korrekt i medlemsstaterne på lokalt plan, hvor der skal udvikles og gennemføres konkrete politiske mekanismer. I vurderingen blev det imidlertid fremhævet, at henstillingen havde givet inspiration til en række projekter med positive virkninger. Den blev i forskellig grad anvendt med succes som politisk løftestang i det europæiske semester og bidrog til relevante landespecifikke henstillinger til medlemsstaterne om emner, der spænder fra førskoleundervisning og børnepasning til indkomststøtte og inklusiv uddannelse. Den havde også en indvirkning på udarbejdelsen og gennemførelsen af programmerne under de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020⁴⁹.

I vurderingen blev det fremhævet, at de fleste medlemsstater var enige om, at kun en samlet integreret tilgang ville være en effektiv strategi til at bryde den onde cirkel for de socialt udsatte. Medlemsstaterne pegede på dette fornyede fokus og behovet for at forbedre samarbejdet mellem alle interesserede parter på lokalt plan som en udfordring. De fleste

⁴⁷ Taking stock of the 2013 Recommendation "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage" (SWD(2017) 258 final).

⁴⁸ Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU recommendation on "Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage", a study of national policies, Europa-Kommissionen, 2017.

⁴⁹ I programmeringsperioden 2014-2020 var 25,6 % af den samlede ESF-tildeling på 86,4 mia. EUR øremærket til foranstaltninger til social inklusion. Under EFRU blev der afsat 24,1 mia. EUR til prioriteter for inklusiv vækst, herunder til fremme af social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og investeringer i uddannelsesfaciliteter.

medlemsstater var enige om, at det er socialt retfærdigt og økonomisk fornuftigt at investere mere i børn i de tidlige år, og at førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet er det centrale element.

Endelig, for så vidt angår resultater, viste vurderingen, at henstillingens to første indsatsområder om adgang til indkomst og tjenester medvirkede til at skabe konkrete politiske forandringer og udvikle projekter.

I undersøgelsen fra European Social Policy Network blev det desuden konkluderet, at forbedringen i medlemsstaterne med hensyn til adgang til prismæssigt overkommelige kvalitetstjenester var utilstrækkelig og uensartet. De områder, hvor der er gjort færrest fremskridt, er adgang til boliger, sundhedspleje og uddannelse.

Erfaringerne fra gennemførelsen af henstillingen om investering i børn og Den Europæiske Revisionsrets resultater understreger, at bekæmpelse af social udstødelse af børn i praksis kræver en øget indsats for bedre at målrette EU's finansieringsstøtte i medlemsstaterne.

- **Høringer af interesserede parter**

Kommissionen gennemførte en målrettet høring mellem juli og november 2020 gennem onlinespørgeskemaer, fokusgrupper og særlige høringer, som involverede medlemsstaterne gennem Rådets Udvalg for Social Beskyttelse, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, de europæiske arbejdsmarkedsparter, civilsamfundsorganisationer og børnene selv. Dette forslag afspejler i vid udstrækning de synspunkter hos de interesserede parter, som blev indsamlet under høringerne.

Et flertal af respondenterne i den målrettede høring fremhævede, at EU har en vigtig rolle at spille med hensyn til at støtte nationale, regionale og lokale myndigheder i koordinerede bestræbelser på at forbedre situationen for børn i nød. De interesserede parter bifaldt et initiativ om en europæisk børnegaranti og understregede vigtigheden af at sikre adgang til gratis førskoleundervisning og børnepasning, gratis uddannelse, gratis sundhedspleje, ordentlige boligforhold og sund ernæring og af at sikre leg og fritidsaktiviteter for børn. Flertallet af de hørte interesserede parter gik ind for at foreslå en henstilling fra Rådet om en europæisk børnegaranti. De interesserede parter understregede også vigtigheden af at medtage særlige grupper af børn i målgruppen for børnegarantien. De fremhævede vigtigheden af at udvikle og gennemføre integrerede strategier til bekæmpelse af social udstødelse og bryde den onde cirkel for de socialt udsatte, idet de ikke kun fokuserer på børns behov, men støtter hele familier.

Forslaget drager også fordel af den brede høringsproces med børn, hvor 10 000 børn deltog. Resultatet var en opfordring til, at den europæiske børnegaranti skal fokusere på konkrete og effektive foranstaltninger til at sikre ligebehandling af alle børn, med særlig vægt på børn i sårbare situationer, og lige adgang til økonomisk overkommelig uddannelse af høj kvalitet for alle børn fra førskoleundervisning og børnepasning til undervisning på sekundærniveau.

Sammendraget af resultaterne af høringerne af interesserede parter er vedlagt det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager dette forslag.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Forslaget er baseret på arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der gør status over gennemførelsen af henstillingen om investering i børn, Den Europæiske Revisionsrets særberetning om børnefattigdom og den ekspertbistand, der er indsamlet via en flerårig forberedende foranstaltning, som Europa-Parlamentet har anmodet om, navnlig "Feasibility

study for a Child Guarantee"⁵⁰ og "Study on the economic implementation framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation"⁵¹.

Formålet med gennemførlighedsundersøgelsen (feasibility study) vedrørende en børnegaranti var at præcisere det potentielle anvendelsesområde for en europæisk børnegaranti og analysere betingelserne for dens gennemførelse samt at vurdere dens EU-merværdi. Undersøgelsen fokuserede på fire bestemte grupper af socialt udsatte børn: børn på institutionsophold, børn med handicap, børn med migrantbaggrund (herunder flygtningebørn) og børn, der lever i en usikker familiesituation. Den analyserede gennemførligheden af at sikre dem adgang til fem nøgletjenester: gratis sundhedspleje, gratis uddannelse, gratis førskoleundervisning og børnepasning, ordentlige boligforhold og sund ernæring.

Undersøgelsen konkluderede, at adgangen for ovennævnte kategorier af børn til de fem tjenester skal forbedres. Manglende adgang kan have kort- og langsigtede konsekvenser for børnene selv, men også for samfundet. De almene tjenester skal være inkluderende for at sikre, at børn i nød fuldt ud drager fordel heraf og undgår stigmatisering og segregering. Selv om sikring af adgang til tjenesterne vil være et vigtigt led i bekæmpelsen af social udstødelse af børn, skal den placeres i en bredere tilgang, som beskrevet i henstillingen om investering i børn, og inden for en understøttende socialpolitisk ramme. Endelig har EU-midler et betydeligt potentiale til at spille en mere effektiv og strategisk rolle med hensyn til at støtte adgang til tjenesterne.

Undersøgelsen med titlen "Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation", som er et supplement til gennemførlighedsundersøgelsen, udforskede, hvilke omkostninger og fordele de kompetente myndigheder kunne have ved at sikre, at alle børn i nød har lige adgang til de fem tjenester, der er omfattet af den europæiske børnegaranti. Undersøgelsen konkluderede, at fordelene vil have både en kortsigtet indvirkning på børns liv og en langsigtet indvirkning på børns fremtidsudsigter som voksne, på samfundet og på de fremtidige offentlige udgifter. Undersøgelsen viste, at de omkostninger, der er forbundet med at give børn i nød gratis skolemåltider og gratis førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet samt at fjerne skoleafgifterne, er relativt lave, og de er ikke mindst lave i lyset af de potentielt store fordele, som disse tiltag kan medføre.

Endelig er Kommissionen efter anmodning fra Europa-Parlamentet og i partnerskab med UNICEF i færd med at gennemføre pilotprojekter i Bulgarien, Kroatien, Grækenland og Italien, som skal teste disse tiltag i praksis, og forsker i politikrammerne i Tyskland, Litauen og Spanien. Dette vil give et værdifuldt input til gennemførelsen af den foreslåede henstilling.

- **Konsekvensanalyse**

I det foreslåede instrument — en henstilling fra Rådet — gives der vejledning i, hvordan den europæiske børnegaranti skal gennemføres, samtidig med at medlemsstaterne får fleksibilitet til at udforme og gennemføre foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale praksis. Der er følgelig ikke behov for en konsekvensanalyse.

Henstillingens virkninger afhænger ikke kun af, hvordan medlemsstaterne gennemfører foranstaltningerne. Landespecifikke omstændigheder, som f.eks. den makroøkonomiske situation, udformningen af socialsikringssystemerne og de sociale tjenester og arbejdsmarkedets funktion, er også vigtige og gør det vanskeligt at adskille forslagets specifikke virkninger fra andre faktorer.

⁵⁰ "Feasibility study for a Child Guarantee, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

⁵¹ "Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial foundation, Final Report", Europa-Kommissionen, 2020.

Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en oversigt over de vigtigste udfordringer med hensyn til social udstødelse af børn samt mangler, der forhindrer lige adgang for børn i nød til de relevante tjenester. Det omfatter også en foreløbig analyse af henstillingens effektivitet og potentielle virkninger.

I analysen blev der anvendt en kombination af intern og ekstern ekspertise. Den er også et resultat af en lang række overvågningsaktiviteter og peerlæringsaktiviteter og den feedback, der indkom under målrettede høringer. Samlet set har disse bidrag udmøntet sig i de foranstaltninger, der er beskrevet nærmere i forslaget.

Desuden foreslås der en bedre indsamling af data på EU-plan for at forbedre en nøje overvågning af tiltag i medlemsstaterne. Forslaget indeholder en særlig bestemmelse om revision af henstillingen efter en indledende gennemførelsesperiode.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant.

- **Grundlæggende rettigheder**

Den europæiske børnegaranti vil bidrage til at sikre børns ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel, og til juridisk, økonomisk og social beskyttelse af familien (artikel 24 og 33 i EU's charter om grundlæggende rettigheder).

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag har ingen finansielle virkninger for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

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

Det foreslås, at Kommissionen overvåger gennemførelsen af henstillingen inden for rammerne af det europæiske semester med støtte fra den reviderede sociale resultattavle, herunder en ny nøgleindikator for børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse.

I forslaget henstilles der til, at medlemsstaterne udpeger en national børnegarantikoordinator med tilstrækkelige ressourcer og tilstrækkeligt mandat, som effektivt vil koordinere og overvåge gennemførelsen af henstillingen og fungere som kontaktperson for Kommissionen. Kommissionen vil samarbejde med børnegarantikoordinatorerne og Udvalget for Social Beskyttelse om at fremme gensidig læring (f.eks. gennem peerevalueringer eller peerrådgivning), udveksle erfaringer, udveksle god praksis og følge op på medlemsstaternes tiltag med henblik på at gennemføre den europæiske børnegaranti.

Kommissionen vil regelmæssigt aflægge rapport til Udvalget for Social Beskyttelse om gennemførelsen af henstillingen på grundlag af medlemsstaternes toårsrapporter.

Kommissionen vil også samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse om at etablere en fælles overvågningsramme, herunder kvantitative og kvalitative indikatorer, med henblik på at vurdere gennemførelsen af denne henstilling. Kommissionen og Udvalget for Social Beskyttelse vil også arbejde sammen om at forbedre tilgængeligheden, omfanget og relevansen af dertil knyttede data på EU-plan.

Endelig vil Kommissionen efter en indledende gennemførelsesperiode gøre status over de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af henstillingen, og aflægge rapport til Rådet senest fem år efter vedtagelsen.

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

I punkt 1-2 defineres formålet med henstillingen og dens personelle anvendelsesområde (hvilke børn henstillingen er rettet mod).

Punkt 3 indeholder definitioner, der skal anvendes i forbindelse med dette forslag.

Punkt 4-5 er kernen i henstillingen. Heri opfordres medlemsstaterne til at sikre, at børn i nød har effektiv og gratis adgang til førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse og skolebaserede aktiviteter, mindst ét sundt måltid hver skoledag samt sundhedspleje. Medlemsstaterne opfordres desuden til at sikre, at børn i nød har effektiv adgang til sund ernæring og ordentlige boligforhold. Medlemsstaterne bør identificere børn i nød og inden for denne gruppe tage hensyn til særlige former for ugunstige vilkår, som børn i nød kan have.

Punkt 6 henviser til den indsats, som medlemsstaterne bør gøre for at opbygge en understøttende politisk ramme til at bekæmpe social udstødelse og bryde den onde cirkel mellem generationerne med hensyn til fattigdom og ugunstige vilkår, og anbefaler en række politiske foranstaltninger med henblik herpå.

I punkt 7-10 anbefales en række nationale foranstaltninger, som medlemsstaterne bør træffe for effektivt at gennemføre den europæiske børnegaranti.

I punkt 11 fastlægges der forvaltnings- og rapporteringsmekanismer. Disse omfatter følgende henstillinger til medlemsstaterne:

- udpegelse af nationale børnegarantikoordinatorer, som skal koordinere og overvåge gennemførelsen af henstillingen
- inddragelse af relevante interesserede parter i identificeringen af børn i nød og de hindringer, de står over for i forbindelse med adgang til og anvendelse af de tjenester, der er omfattet af henstillingen, under hensyntagen til nationale, regionale og lokale ordninger og forhold
- fremlæggelse for Kommissionen af en national handlingsplan til gennemførelse af henstillingen
- afholdelse af opsøgende aktiviteter
- inddragelse af relevante interesserede parter i udarbejdelsen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af den nationale handlingsplan
- regelmæssig rapportering til Kommissionen.

I punkt 12 fastlægges der gennemførelses-, overvågnings- og evalueringsmekanismer, og det bifaldes, at Kommissionen agter:

- at anvende det europæiske semester til at overvåge gennemførelsen af henstillingen
- at samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse og de nationale børnegarantikoordinatorer
- regelmæssigt at aflægge rapport til Udvalget for Social Beskyttelse om fremskridtene
- at samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse om en overvågningsramme og relevante indikatorer
- at gennemgå gennemførelsen af henstillingen og aflægge rapport til Rådet senest fem år efter vedtagelsen
- at styrke bevidstgørelses- og kommunikationsaktiviteter og øge formidlingen af resultater.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om oprettelse af en europæisk børnegaranti

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292 sammenholdt med artikel 153, stk. 2, og artikel 153, stk. 1, litra j),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 3, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union bekæmper Unionen social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer ligestilling mellem kvinder og mænd og beskyttelse af børns rettigheder.
- (2) I henhold til artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tage hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.
- (3) I henhold til artikel 151 i TEUF har Unionen og medlemsstaterne som mål at fremme beskæftigelsen, forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse. I henhold til artikel 153, stk. 1, litra j), i TEUF støtter og supplerer Unionen med henblik på at virkeliggøre disse mål medlemsstaternes indsats for at bekæmpe social udstødelse.
- (4) I artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkendes det, at børn har ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel, og at barnets tarv skal komme i første række i alle tiltag vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller private institutioner. I artikel 33 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastsættes det, at der drages omsorg for juridisk, økonomisk og social beskyttelse af familien.
- (5) I artikel 17 i den reviderede europæiske socialpagt, udfærdiget i Strasbourg den 3. maj 1996, bekræftes forpligtelsen til at sikre, at børn får den omsorg, bistand og uddannelse, de har brug for.
- (6) De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder, som blev vedtaget den 20. november 1989, og som alle medlemsstater har ratificeret, fastsætter i artikel 18, 24, 27, 28 og 31, at deltagerstaterne anerkender barnets ret til statslig bistand, den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til sundhedsydelse, en passende levestandard, uddannelse, forlystelser, fritidsaktiviteter og fuld deltagelse i kunst- og kulturlivet.

- (7) I artikel 7 i De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder⁵², som er ratificeret af Unionen og alle dens medlemsstater, fastsættes det, at deltagerstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at børn med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre børn.
- (8) Sammen med sine medlemsstater er Unionen fast besluttet på at gå forrest i gennemførelsen af De Forenede Nationers 2030-dagsorden og verdensmålene for bæredygtig udvikling, deriblandt målene om udryddelse af fattigdom, sikring af et sundt liv og fremme af trivsel samt sikring af lige adgang til kvalitetsuddannelse.
- (9) I november 2017 proklamerede Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den europæiske søjle for sociale rettigheder, der indeholder 20 centrale principper til støtte for retfærdige og velfungerende arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. Princip 11 omhandler børns ret til prismæssigt overkommelig førskoleundervisning og børnepasning af høj kvalitet, beskyttelse mod fattigdom og særlige foranstaltninger til fremme af lige muligheder for socialt underprivilegerede børn.
- (10) Den 20. februar 2013 vedtog Kommissionen henstilling 2013/112/EU⁵³ "Investerings i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte". I henstillingen fastlægges en integreret tilgang til at mindske børnefattigdom eller social udstødelse og forbedre børns trivsel på grundlag af tre søjler: adgang til ressourcer; adgang til kvalitetsydelser og børns ret til deltagelse.
- (11) Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning af 24. november 2015⁵⁴ Kommissionen og medlemsstaterne til at indføre en børnegaranti med fokus på børn i fattigdom og deres adgang til tjenester. Europa-Parlamentet opfordrede endvidere i sin beslutning af 11. marts 2021⁵⁵ Kommissionen til at fremlægge sit forslag til en europæisk børnegaranti i første kvartal af 2021 og opfordrede medlemsstaterne til at investere alle mulige ressourcer, herunder EU-midler, til bekæmpelse af børnefattigdom og social udstødelse og til at udarbejde nationale handlingsplaner for børnegarantien.
- (12) I den fælles erklæring med titlen "Overcoming poverty and social exclusion — mitigating the impact of COVID-19 on families — working together to develop prospects for strong children", der blev undertegnet i december 2020 af 24 ministre fra Rådet for Beskæftigelse, Socialpolitik, Sundhed og Forbrugerpolitik, blev der opfordret til en europæisk børnegaranti baseret på de fælles principper og den integrerede tilgang i henstilling 2013/112/EU og den europæiske søjle for sociale rettigheder. Ministrene bekræftede på ny, at adgang til gratis sundhedspleje, gratis uddannelse, økonomisk overkommelig førskoleundervisning og børnepasning, anstændige boliger og passende ernæring er afgørende for børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse.

⁵² Rådets afgørelse af 26. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (EUT L 23 af 27.1.2010, s. 35).

⁵³ Kommissionens henstilling 2013/112/EU af 20. februar 2013: "Investerings i børn: Hvordan man bryder den onde cirkel for de socialt udsatte" (EUT L 59 af 2.3.2013, s. 5).

⁵⁴ Europa-Parlamentets beslutning af 24. november 2015 om begrænsning af uligheder med særligt fokus på børnefattigdom (2014/2237(INI)).

⁵⁵ Europa-Parlamentets beslutning af 11. marts 2021 om børns rettigheder i lyset af EU-strategien for børns rettigheder (2021/2523 (RSP)).

- (13) Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder⁵⁶ giver fornyet tilskyndelse til at bekæmpe fattigdom og social udstødelse i Unionen, navnlig ved at fastsætte målet med 2030-horisonten om at nedbringe antallet af mennesker i risiko for fattigdom eller social udstødelse med 15 millioner, herunder mindst 5 millioner børn.
- (14) Unionens omfattende strategi for børns rettigheder⁵⁷ bidrager til at styrke børns deltagelse i samfundet, beskytte sårbare børn, herunder børn i risiko for socioøkonomisk udstødelse og marginalisering, beskytte børns rettigheder online, fremme børnevenlig retspleje og forebygge og bekæmpe vold mod børn. Den har også til formål at bekæmpe forskelsbehandling af børn, herunder på grund af deres køn eller seksuelle orientering — eller deres forældres.
- (15) Målet med denne henstilling er at forebygge og bekæmpe social udstødelse ved at sikre, at børn i nød har adgang til en række nøgletjenester. Børn i nød er personer under 18 år i risiko for fattigdom eller social udstødelse⁵⁸.
- (16) For at sikre effektiv adgang eller effektiv og gratis adgang til nøgletjenester bør medlemsstaterne — i overensstemmelse med nationale forhold og tilgange — enten tilrettelægge og yde sådanne tjenester eller levere passende ydelser, således at forældre til eller værger for børn i nød er i stand til at dække disse tjenester.
- (17) I EU er der næsten 18 millioner børn i risiko for fattigdom eller social udelukkelse. En af de vigtigste faktorer for social udstødelse af børn er den ulige adgang til nøgletjenester, som er afgørende for velfærden og udviklingen af sociale, kognitive og følelsesmæssige færdigheder. Børn, der lever i fattigdom, eller socialt underprivilegerede børn er mere tilbøjelige til at møde hindringer med hensyn til adgang til førskoleundervisning og børnepasning, inklusiv uddannelse, sundhedspleje, sund ernæring og ordentlige boligforhold. Deres liv starter i en ugunstig situation, hvilket kan have langsigtede konsekvenser for deres udvikling og fremtidsudsigter.
- (18) Den intergenerationelle overførsel af social udstødelse truer den sociale samhørighed mellem generationer og skaber højere omkostninger for vores velfærdsstater, hvilket hæmmer den økonomiske og sociale modstandsdygtighed. Forbedring af lige adgang for børn i nød til nøgletjenesterne er et vigtigt middel til at øge indsatsen for at forebygge og bekæmpe social udstødelse. Den bidrager også til at fremme lige muligheder for børn i nød og bekæmpe børnefattigdom.
- (19) Det er en omkostningseffektiv investering, også på lang sigt, at håndtere ugunstige vilkår i børnenes første leveår, da det ikke blot bidrager til inklusion af børn og til, at de opnår bedre socioøkonomiske resultater, når de er voksne, men også til økonomien og samfundet gennem bedre integration på arbejdsmarkedet og i det sociale liv. Investering i lige muligheder for børn danner grundlaget for en bæredygtig og inklusiv vækst, der støtter retfærdige og modstandsdygtige samfund og opadgående social konvergens. Den bidrager også til at imødegå virkningerne af negativ demografisk udvikling ved at mindske manglen på færdigheder og arbejdskraft og sikre en bedre geografisk dækning og samtidig udnytte de muligheder, der opstår som følge af den grønne og den digitale omstilling.

⁵⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder" (COM(2021) 102 final).

⁵⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "EU Strategy on the Rights of the Child" (COM(2021) 142/1).

⁵⁸ Dette vedrører børn i risiko for fattigdom, der lider alvorlige materielle afsavn eller lever i husstande med meget lav arbejdsintensitet.

- (20) Lige adgang til inklusiv førskoleundervisning og børnepasning og uddannelse af høj kvalitet er afgørende for at bryde overførslen af social udstødelse og sikre lige muligheder for børn i en ugunstig situation. Begrænset adgang til og høje omkostninger ved førskoleundervisning og børnepasning kan imidlertid udgøre en hindring for børn fra lavindkomstfamilier. Deres deltagelse er betydeligt lavere og resulterer senere hen i dårligere uddannelsesresultater og højere skolefrafaldsprocenter, navnlig for børn med migrantbaggrund eller romabørn. Segregering og forskelsbehandling i forbindelse med adgang til almen uddannelse for børn med handicap eller særlige uddannelsesmæssige behov er fortsat en udfordring. Valget af uddannelsesinstitution skal tilgodese barnets tarv. Det stigende antal børn med migrantbaggrund i uddannelsessystemerne kræver forebyggelse af segregerede skolemiljøer og tilpasning af undervisningsmetoder.
- (21) En vigtig del af læringen, herunder erhvervelse af sociale færdigheder, foregår gennem sport, fritidsaktiviteter eller kulturelle aktiviteter. Sådanne aktiviteter har vist sig at være gavnlige, især for socialt underprivilegerede børn. Det forholder sig imidlertid således, at visse grupper af børn måske ikke har råd til dem, eller at deres deltagelse hindres af manglende ordentlig infrastruktur, ringe tilgængelighed eller sprogproblemer.
- (22) Børn fra lavindkomstfamilier har hindret adgang til visse sundhedsydelser, f.eks. tandpleje eller hjælpemidler, som f.eks. bøjler, korrigerende linser eller briller. De har også færre muligheder og ressourcer til at drage fordel af programmer for sygdomsforebyggelse og sundhedsfremme. Indkomstfattigdom og andre sociale determinanter påvirker i høj grad børns generelle udvikling og sundhed, herunder mental sundhed, og øger risikoen for dårligt helbred senere i livet. Tidlig indgriben og forebyggelse er afgørende. Bedre adgang til folkesundhedsmæssige programmer til sygdomsforebyggelse og sundhedsfremme, herunder vaccination, og forældrestøtte kan bidrage til at opnå bedre resultater.
- (23) Adgang til sund og bæredygtig ernæring er en udfordring, navnlig for lavindkomstfamilier. Programmer for sunde fødevarer og sund ernæring kan bidrage til at løse problemer som f.eks. dårlig kost, manglende fysisk aktivitet, fedme eller forbrug af alkohol og tobak og dermed mindske fejlnæring og dårlig ernæring, hvilket er mere udbredt blandt socialt underprivilegerede børn. Erfaringerne fra covid-19-pandemien har vist, hvor vigtige skolemåltidsordninger er for nogle børn, som pludselig blev frataget en pålidelig ernæringskilde under nedlukningen⁵⁹.
- (24) Børn fra lavindkomstfamilier med migrantbaggrund eller med en racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund har større risiko for meget dårlige boligforhold, overbelægning og energifattigdom og er mere udsatte for hjemløshed. Boligudgifterne er en tung byrde, især for enlige forsørgere. Ordentlige boligforhold og sikring af, at børn og deres familier får passende indkvartering på herberger, er en vigtig mekanisme til at bekæmpe social udstødelse af børn og minimere risikoen for hjemløshed. Med henblik på afinstitutionalisering af børn bør anbringelse af børn i institutionel pleje anvendes som en sidste udvej under hensyntagen til barnets tarv. Pleje i nærmiljøet eller familiepleje af høj kvalitet bør fremmes. Støtte til børn, der forlader institutioner, vil være med til at sikre dem en uafhængig tilværelse og social integration.
- (25) Covid-19-pandemien kan have vidtrækkende konsekvenser for familiers og børns økonomiske og sociale velfærd og vil sandsynligvis få en uforholdsmæssig stor

59

"2020 Social Protection Committee annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages", s. 58.

indvirkning på socialt underprivilegerede børn. Lav- og mellemindkomstgrupper står over for en højere risiko for indkomsttab, hvilket potentielt kan have en væsentlig indvirkning på husstandenes disponible indkomst som følge af stigende arbejdsløshed og reducerede muligheder for hjemmearbejde. Krisen forventes at forværre de eksisterende uligheder og vil sandsynligvis føre til en stigning i antallet af husstande i risiko for fattigdom eller social udstødelse. Den lægger også et betydeligt pres på tilgængeligheden af tjenester. Børn, der oplever forskellige former for ugunstige vilkår, er blandt de hårdest ramte af covid-19-pandemien. Fjernundervisning har været vanskelig for mange børn, der lever i husstande uden tilstrækkelig familiestøtte, tilstrækkelige færdigheder eller tilstrækkeligt udstyr, herunder for børn, der bor i fjerntliggende områder eller landdistrikter med utilstrækkelig digital infrastruktur.

- (26) Bekæmpelse af social udstødelse af børn og mindske af de socioøkonomiske konsekvenser af covid-19-pandemien nødvendiggør en integreret, menneskecentreret og flerdimensional tilgang og en understøttende politisk ramme. En styrkelse af samarbejdet og koordineringen mellem tjenester på forskellige niveauer kræver effektiv forebyggelse og støtter social inklusion af børn. Ud over at sikre adgang til nøgletjenester på tværs af alle regioner og territorier, herunder gennem investeringer i tjenesteinfrastruktur og arbejdsstyrken, er det også nødvendigt at forbedre effektiviteten og relevansen af relaterede politikker, kombinere forebyggende og afhjælpende foranstaltninger og udnytte eksisterende EU-instrumenter bedst muligt.
- (27) Den økonomiske og beskæftigelsesmæssige koordineringsproces under det europæiske semester, der understøttes af den sociale resultattavle, har understreget udfordringen med børnefattigdom eller social udstødelse, og en række medlemsstater modtager relaterede landespecifikke henstillinger. Beskæftigelsesretningslinjerne understreger vigtigheden af at sikre adgang for alle, herunder børn, til visse tjenester, som f.eks. førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse og sundhedspleje, idet en sådan adgang er en nødvendig forudsætning for at sikre lige muligheder.
- (28) Der er EU-midler til rådighed til støtte for gennemførelsen af den europæiske børnegaranti og yderligere støtteforanstaltninger. Inden for rammerne af den foreslåede Europæiske Socialfond Plus⁶⁰ skal alle medlemsstater øremærke et passende beløb til bekæmpelse af børnefattigdom eller social udstødelse. For medlemsstater, hvor andelen af børn i risiko for fattigdom eller social udstødelse ligger over EU-gennemsnittet, skal dette beløb udgøre mindst 5 % af deres nationale tildeling fra Den Europæiske Socialfond Plus. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og InvestEU vil ligeledes støtte investeringer i støtteinfrastruktur, som f.eks. socialt boligbyggeri og førskoleundervisnings- og børnepasningsfaciliteter, samt udstyr og adgang til almindelige tjenester af høj kvalitet. Som led i genopretningsplanen for Europa og instrumentet "Next Generation EU" tilbyder genopretnings- og resiliensfaciliteten yderligere EU-finansiering til reformer, investeringer og politikker for den næste generation, børn og unge, som f.eks. uddannelse og færdigheder, der skal indgå i de nationale genopretnings- og resiliensplaner⁶¹. Instrumentet for teknisk støtte kan hjælpe medlemsstaterne med at udforme og gennemføre strukturreformer inden for uddannelse, sociale tjenester,

⁶⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) (COM(2018) 382 final).

⁶¹ I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten (EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17).

retspleje og sundhed, herunder tværsektorielle reformer til bekæmpelse af børnefattigdom og social udstødelse.

- (29) Medlemsstaterne kan også drage fordel af EU's ordning for mælk, frugt og grøntsager for perioden 2017-2023 med henblik på at gøre sunde produkter mere tilgængelige for børn og forbedre deres forståelse af fordelene ved sunde og bæredygtige fødevarer.
- (30) Denne henstilling bør gennemføres ved hjælp af nationale handlingsplaner, der er tilpasset nationale, regionale og lokale forhold. Sådanne nationale handlingsplaner bør identificere børn i nød samt de hindringer, de står over for med hensyn til adgang til og anvendelse af de tjenester, der er omfattet af denne henstilling. Med henblik herpå bør medlemsstaterne inddrage relevante interesserede parter, herunder ikkestatslige organisationer, der fremmer børns rettigheder. Fremskridtene med hensyn til gennemførelsen af denne henstilling bør overvåges regelmæssigt inden for rammerne af det europæiske semester, herunder gennem udvikling af relevante overvågningsindikatorer.
- (31) Denne henstilling supplerer henstilling 2013/112/EU, er et led i gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og supplerer Unionens samlede strategi for børns rettigheder.
- (32) Denne henstilling respekterer nærheds- og proportionalitetsprincippet fuldt ud. Den berører ikke principperne i medlemsstaternes nationale procesret og retstraditioner og indebærer ikke en udvidelse af Unionens beføjelser —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

MÅLET MED OG ANVENDELSESOMRÅDET FOR DEN EUROPÆISKE BØRNEGARANTI

- 1) Målet med denne henstilling er at forebygge og bekæmpe social udstødelse ved at sikre, at børn i nød har adgang til en række nøgletjenester.
- 2) Denne henstilling finder anvendelse på børn i nød.

DEFINITIONER

- 3) I denne forordning forstås ved:
 - a) "børn i nød": personer under 18 år i risiko for fattigdom eller social udstødelse
 - b) "børn med migrantbaggrund": børn, som er tredjelandstatsborgere, uanset deres migrationsstatus, og børn med statsborgerskab i en medlemsstat, som har migrantbaggrund fra et tredjeland gennem mindst én af deres udenlandske fødte forældre
 - c) "børn i usikre familieforhold": børn, der er udsat for forskellige risikofaktorer, som fører til social udstødelse, f.eks.: at bo i en husstand med en enlig forsørger; at bo hos en forælder med et handicap; at bo i en husstand, hvor der er mentale sundhedsproblemer eller langvarig sygdom; at bo i en husstand, hvor der er stofmisbrug eller vold i hjemmet; at være barn af en EU-borger, der er flyttet til en anden medlemsstat, men selv være forblevet i oprindelsesmedlemsstaten; at være barn af en teenagemor eller selv være teenagemor; at være barn af en fængslet forælder

- d) "effektiv adgang": en situation, hvor tjenester er lettilgængelige, prismæssigt overkommelige, til rådighed, af god kvalitet, leveres rettidigt, og hvor de potentielle brugere er klar over deres eksistens, samt rettigheder til at bruge dem
- e) "effektiv og gratis adgang": en situation, hvor tjenester er gratis, lettilgængelige, til rådighed, af god kvalitet, leveres rettidigt, og hvor de potentielle brugere er klar over deres eksistens, samt rettigheder til at bruge dem
- f) "skolebaserede aktiviteter": læring gennem leg, fritidsaktiviteter, sport eller kulturel aktivitet, der finder sted inden for eller uden for normal skoletid, tilrettelægges af skolen og indgår i eller er knyttet til skolernes læseplaner
- g) "sundt måltid" eller "sund ernæring": et afbalanceret måltidsforbrug, der giver børn de næringsstoffer, der er nødvendige for deres fysiske og mentale udvikling og for fysisk aktivitet, der opfylder fysiologiske behov
- h) "ordentlige boligforhold": en bolig, der opfylder de gældende nationale tekniske standarder, er i en rimelig vedligeholdelsesstand, giver en rimelig grad af temperaturmæssig komfort og er tilgængelig til en overkommelig pris.

CENTRALE HENSTILLINGER

- 4) Medlemsstaterne opfordres til:
 - a) at sikre, at børn i nød har effektiv og gratis adgang til førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse og skolebaserede aktiviteter, mindst ét sundt måltid hver skoledag samt sundhedspleje
 - b) at sikre, at børn i nød har effektiv adgang til sund ernæring og ordentlige boligforhold.
- 5) Medlemsstaterne bør identificere børn i nød og inden for denne gruppe, når det er hensigtsmæssigt, ved udformningen af deres nationale integrerede foranstaltninger tage hensyn til de særlige ugunstige vilkår blandt:
 - a) hjemløse børn eller børn, der har meget dårlige boligforhold
 - b) børn med handicap
 - c) børn med migrantbaggrund
 - d) børn, der har en racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund (især romaer)
 - e) børn, der er i alternativ (især institutionel) pleje
 - f) børn i usikre familieforhold.

UNDERSTØTTENDE POLITISK RAMME

- 6) Medlemsstaterne opfordres til at opbygge en integreret og understøttende politisk ramme til bekæmpelse af social udstødelse af børn med fokus på at bryde den onde cirkel mellem generationer med fattigdom og ugunstige vilkår og mindske de socioøkonomiske konsekvenser af covid-19-pandemien. Med henblik herpå bør medlemsstaterne ved gennemførelsen af denne henstilling:

- a) sikre overensstemmelse med denne henstilling for så vidt angår social-, uddannelses-, sundheds-, ernærings- og boligpolitikker på nationalt, regionalt og lokalt plan og, hvor det er muligt, forbedre deres relevans for støtte til børn på en integreret måde
- b) øge investeringerne i uddannelse, passende sundheds- og socialsikringssystemer med henblik på effektivt at tilgodese behovene hos børn og deres familier, navnlig hos dem, der er udsat for social udstødelse
- c) sikre passende politikker og ressourcer, herunder gennem arbejdsmarkedsintegrerende foranstaltninger for forældre eller værger og indkomststøtte til familier og husstande, således at finansielle hindringer ikke forhindrer børn i at få adgang til kvalitetstjenester
- d) tage fat på den territoriale dimension af social udstødelse under hensyntagen til børns særlige behov i henhold til særlige bymæssige, landlige, fjerntliggende og afsondrede områder på grundlag af en integreret og tværfaglig tilgang
- e) styrke samarbejdet med og inddragelsen af nationale, regionale og lokale myndigheder, socialøkonomiske organisationer, ikkestatslige organisationer og andre interesserede parter i forbindelse med udformningen, gennemførelsen og overvågningen af politikker og kvalitetstjenester for børn
- f) træffe foranstaltninger til at fremme inklusion og undgå og bekæmpe forskelsbehandling og stigmatisering af børn i nød
- g) støtte strategiske investeringer i kvalitetstjenester for børn, herunder i støtteinfrastruktur og kvalificeret arbejdskraft
- h) afsætte tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre denne henstilling og gøre optimal brug af nationale midler og EU-midler, navnlig Den Europæiske Socialfond Plus, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, REACT-EU, InvestEU, genopretnings- og resiliensfaciliteten og instrumentet for teknisk støtte.

FØRSKOLEUNDERVISNING OG BØRNEPASNING, UDDANNELSE OG SKOLEBASEREDE AKTIVITETER, ET SUNDT MÅLTID HVER SKOLEDAG

- 7) Med henblik på at sikre, at børn i nød har effektiv og gratis adgang til førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse og skolebaserede aktiviteter og et sundt måltid hver skoledag tilskyndes medlemsstaterne til:
 - a) at afdække og afbøde finansielle og ikkefinansielle hindringer for deltagelse i førskoleundervisning og børnepasning, uddannelse og skolebaserede aktiviteter
 - b) at træffe foranstaltninger, som tager sigte på at forebygge og mindske skolefrafald, og genoprette engagementet hos børn, der er i risiko for at droppe ud eller er droppet ud af uddannelsessystemet
 - c) at yde læringsstøtte til børn med indlæringsvanskeligheder for at kompensere for deres sproglige, kognitive og uddannelsesmæssige mangler
 - d) at tilpasse faciliteter og undervisningsmaterialer for førskoleundervisning og børnepasning og for uddannelsesinstitutioner til behovene hos børn med handicap ved hjælp af inklusive undervisnings- og læringsmetoder; med henblik herpå at sikre, at kvalificerede lærere og andre fagfolk på

- uddannelsesområdet, som f.eks. psykologer, talepædagoger, rehabiliteringsmedarbejdere eller undervisningsassistenter, er tilgængelige
- e) at indføre foranstaltninger til støtte for inklusiv uddannelse og undgå adskilte klasser i førskoleundervisnings- og børnepasningsinstitutioner og i uddannelsesinstitutioner. Dette kan også indebære prioritering af eller tidlig adgang for børn i nød
 - f) at sikre mindst ét sundt måltid hver skoledag
 - g) at sikre, at der stilles undervisningsmateriale til rådighed, herunder bøger eller uniformer, hvor det er relevant
 - h) at levere højhastighedskonnektivitet, digitale tjenester og passende udstyr, der er nødvendigt for fjernundervisning, for at sikre adgang til uddannelsesindhold online
 - i) at sikre transport til førskoleundervisning og børnepasning og uddannelsesinstitutioner, hvor det er relevant
 - j) at sikre lige og inklusiv adgang til skolebaserede aktiviteter, herunder deltagelse i skoleudflugter
 - k) at udvikle en ramme for samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner, lokalsamfund, sociale tjenester og aktører inden for den sociale økonomi med henblik på at støtte inklusiv uddannelse, tilbyde fritidsordninger og muligheder for at deltage i sport, fritidsaktiviteter og kulturelle aktiviteter samt opbygge og investere i uddannelsesinstitutioner som centre for inklusion og deltagelse.

SUNDHEDSPLEJE

- 8) Med henblik på at sikre børn i nød effektiv og gratis adgang til sundhedspleje af høj kvalitet opfordres medlemsstaterne til at:
- a) fremme tidlig påvisning og behandling af sygdomme og udviklingsproblemer, herunder dem, der vedrører mental sundhed, sikre adgang til periodiske lægeundersøgelser, herunder undersøgelser foretaget af tand- og øjenlæger, og screeningprogrammer; sikre rettidig helbredende og rehabiliterende opfølgning, herunder adgang til lægemidler, behandlinger og støtte, samt adgang til vaccinationsprogrammer
 - b) sørge for målrettede rehabiliterings- og habiliteringstjenester for børn med handicap
 - c) gennemføre tilgængelige programmer for sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse rettet mod børn i nød og deres familier samt fagfolk, der arbejder med børn.

SUND ERNÆRING

- 9) For at sikre børn i nød effektiv adgang til tilstrækkelig og sund ernæring, herunder gennem EU's frugt-, grøntsags- og mælkeordning for skoler, tilskyndes medlemsstaterne til at:
- a) støtte adgangen til sunde måltider, også uden for skoletiden, herunder gennem naturalier eller finansiel støtte

- b) sikre, at ernæringsstandarder i førskoleundervisning og børnepasning samt uddannelsesinstitutioner tilgodeser særlige kostbehov
- c) begrænse reklamer for og tilgængeligheden af fødevarer med højt indhold af fedt, salt og sukker i førskoleundervisning og børnepasning samt uddannelsesinstitutioner
- d) give børn og familier fyldestgørende oplysninger om sund ernæring for børn.

ORDENTLIGE BOLIGFORHOLD

- 10) Med henblik på at sikre børn i nød effektiv adgang til ordentlige boligforhold opfordres medlemsstaterne til:
- a) at sikre, at hjemløse børn og deres familier tilbydes passende indkvartering på herberger, mulighed for hurtigt at flytte fra sådanne herberger til permanente boliger og relevante sociale og rådgivende tjenester
 - b) at vurdere og om nødvendigt revidere nationale, regionale og lokale boligpolitikker og træffe foranstaltninger, som skal sikre, at der tages behørigt hensyn til interesserne hos familier med børn i nød, herunder bekæmpelse af energifattigdom. En sådan vurdering og revision bør også omfatte politikker for socialt boligbyggeri og boligstøtte
 - c) at sørge for prioriteret og rettidig adgang til socialt boligbyggeri for børn i nød og deres familier
 - d) under hensyntagen til barnets tarv at forhindre, at børn anbringes i institutionel pleje; at sikre børnenes overgang fra institutionel pleje til pleje i nærmiljøet eller familiepleje af høj kvalitet og støtte deres mulighed for at føre en selvstændig tilværelse og sociale integration.

FORVALTNING OG RAPPORTERING

- 11) Med henblik på forsvarlig forvaltning, overvågning og rapportering tilskyndes medlemsstaterne til:

Nationale børnegarantikoordinatorer

- a) at udpege en national børnegarantikoordinator med tilstrækkelige ressourcer og tilstrækkeligt mandat, der muliggør en effektiv koordinering og overvågning af gennemførelsen af denne henstilling

Identificering af børn i nød

- b) med henblik på den mest effektive målretning af foranstaltninger rettet mod børn i nød og under hensyntagen til nationale, regionale og lokale organisationer og forhold at inddrage relevante interesserede parter i identificeringen af børn i nød og af de hindringer, de står over for i forbindelse med adgang til og anvendelse af de tjenester, der er omfattet af denne henstilling

Nationale handlingsplaner

- c) senest seks måneder efter vedtagelsen af denne henstilling at forelægge Kommissionen en handlingsplan, der dækker perioden indtil 2030, med

henblik på at gennemføre denne henstilling under hensyntagen til nationale, regionale og lokale forhold. Handlingsplanen bør navnlig omfatte:

- i) de målgrupper af børn i nød, der skal nås ved hjælp af tilsvarende integrerede foranstaltninger
- ii) de kvantitative og kvalitative mål for så vidt angår børn i nød, som skal nås ved hjælp af tilsvarende foranstaltninger, idet der tages hensyn til regionale og lokale forskelle
- iii) de foranstaltninger, der er planlagt eller truffet for at gennemføre denne henstilling, herunder på regionalt og lokalt plan, og de nødvendige finansielle midler og tidsfrister
- iv) andre foranstaltninger, der er planlagt eller truffet for at bekæmpe social udstødelse af børn og bryde den onde cirkel med ugunstige vilkår mellem generationerne, navnlig baseret på understøttende politiske rammer som omhandlet i punkt 6
- v) en national ramme for dataindsamling, overvågning og evaluering af denne henstilling, også med henblik på at oprette en fælles overvågningsramme som omhandlet i punkt 12, litra d).

Opsøgende arbejde

- d) at udvikle effektive opsøgende foranstaltninger over for børn i nød og deres familier, navnlig på regionalt og lokalt plan og gennem uddannelsesinstitutioner, uddannede mediatorer, familiestøttetjenester, civilsamfundet og socialøkonomiske organisationer, med henblik på at skabe større opmærksomhed omkring, tilskynde til og lette anvendelsen af de tjenester, der er omfattet af denne henstilling

Inddragelse af interesserede parter

- e) at sikre deltagelse af regionale, lokale og andre relevante myndigheder, børn og relevante interesserede parter, der repræsenterer civilsamfundet, ikkestatslige organisationer, uddannelsesinstitutioner og organer med ansvar for at fremme social inklusion og integration, børns rettigheder, inklusiv uddannelse og ikkeforskelsbehandling, herunder nationale ligestillingsorganer, under udarbejdelsen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af handlingsplanen

Rapportering til Kommissionen

- f) hvert andet år at aflægge rapport til Kommissionen om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af denne henstilling, i overensstemmelse med den nationale handlingsplan.

GENNEMFØRELSE, OVERVÅGNING OG EVALUERING

- 12) Rådet hilser det velkommen, at Kommissionen agter:
 - a) at overvåge fremskridtene med gennemførelsen af denne henstilling, herunder dens resultater og indvirkningen på børn i nød, som led i det europæiske semester og, hvor det er relevant, foreslå landespecifikke henstillinger til medlemsstaterne
 - b) at samarbejde med medlemsstaterne, de nationale børnegarantikoordinatorer og Udvalget for Social Beskyttelse om at fremme gensidig læring, udveksle erfaringer,

udveksle god praksis og følge op på de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på denne henstilling, som fastsat i de relevante nationale handlingsplaner

- c) regelmæssigt at aflægge rapport til Udvalget for Social Beskyttelse om fremskridtene med gennemførelsen af denne henstilling på grundlag af medlemsstaternes rapporter
- d) at samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse om:
 - i) at etablere en fælles overvågningsramme og udvikle aftalte fælles kvantitative og kvalitative resultatindikatorer med henblik på at vurdere gennemførelsen af denne henstilling
 - ii) med henblik på at give input til politikudformningen at øge tilgængeligheden, omfanget og relevansen af sammenlignelige data på EU-plan, herunder om børn i nød og deres adgang til tjenester, og tilstrækkeligheden og dækningen af de ydelser, der er målrettet børn
- e) at gennemgå fremskridtene med gennemførelsen af denne henstilling og aflægge rapport til Rådet senest fem år efter vedtagelsen
- f) at styrke oplysningsarbejdet og kommunikationsindsatsen og øge formidlingen af resultater og eksempler på god praksis på EU-plan og blandt medlemsstaterne og relevante interesserede parter.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*