

# EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

---

*Plenarhandling*

SLUTLIG VERSION  
**A5-0009/2002**

15 januari 2002

## **BETÄNKANDE**

om analfabetism och social utslagning  
(2001/2340(INI))

Utskottet för sysselsättning och socialfrågor

Föredragande: Marie-Thérèse Hermange



## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
PROTOKOLLSIDA .....	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION.....	5
MOTIVERING .....	10
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KULTUR, UNGDOMSFRÅGOR, UTBILDNING, MEDIER OCH IDROTT .....	16

## PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 28 februari 2001 tillkännagav talmannen att utskottet för sysselsättning och socialfrågor i enlighet med artikel 163 i arbetsordningen hade beviljats tillstånd att utarbeta ett initiativbetänkande om analfabetism och social utslagning och att utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott hade utsetts till rådgivande utskott.

Vid utskottssammanträdet den 15 februari 2001 hade utskottet för sysselsättning och socialfrågor utsett Marie-Thérèse Hermange till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 9 juli, 8 oktober, 19 november 2001 och 7-8 januari 2002 behandlade utskottet förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt förslaget till resolution.

Följande var närvarande vid omröstningen: Michel Rocard (ordförande), Winfried Menrad (vice ordförande), Marie-Thérèse Hermange (föredragande), Jan Andersson, Elspeth Attwooll (suppleant för Luciano Caveri), Regina Bastos, André Brie (suppleant för Sylviane H. Ainardi), Hans Udo Bullmann (suppleant för Ieke van den Burg), Philip Bushill-Matthews, Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Den Dover, Harald Ettl, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Roger Helmer, Richard Howitt (suppleant för Fiorella Ghilardotti), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (suppleant för Daniel Ducarme), Ioannis Koukiadis, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Paolo Pastorelli, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Herman Schmid, Helle Thorning-Schmidt, Anne E.M. Van Lancker, Barbara Weiler och Sabine Zissener.

Yttrandet från utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott återges i betänkandet.

Betänkandet ingavs den 15 januari 2002.

Fristen för att inge ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken betänkandet skall behandlas.

## FÖRSLAG TILL RESOLUTION

### Europaparlamentets resolution om analfabetism och social utslagning (2001/2340(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av artikel 22 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna,
- med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 2, 3, 136 och 137,
- med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, framför allt artikel 14.1 första strecksatsen: "Var och en har rätt till utbildning...",
- med beaktande av Europeiska rådets beslut i Lissabon den 23-24 mars 2000,
- med beaktande av Europeiska rådets beslut i Nice den 7-10 december 2000,
- med beaktande av sin resolution av den 12 oktober 2000 om en ny socialpolitisk dagordning: uppföljning av Europeiska rådets möten i Lissabon och Feira samt i Nice i december 2000<sup>1</sup>,
- med beaktande av kommissionens meddelande "Att bygga ett Europa för alla" (KOM(2000) 79),
- med beaktande av förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut av den 16 juni 2000<sup>2</sup> om inrättandet av ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka social utslagning (KOM(2000) 368) och sin resolution av den 17 maj 2000 om programmet för att motverka social utslagning<sup>3</sup>,
- med beaktande av kommissionens vitbok om utbildning – Lära och lära ut – på väg mot kunskapsamhället (KOM(95) 590) och sina resolutioner av den 18 februari 1997<sup>4</sup> och den 11 oktober 2000<sup>5</sup> om att lära och lära ut,
- med beaktande av rådets beslut av den 19 januari 2001 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001 (2001/63/EG<sup>6</sup>) och sin resolution av den 12 oktober 2000 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik<sup>7</sup>,
- med beaktande av rådets rekommendation av den 19 januari 2001 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik (2001/64/EG<sup>8</sup>),
- med beaktande av kommissionens arbetsdokumentet "Memorandum om utbildning och

---

<sup>1</sup> EGT C 197, 12.7.2001, s. 8.

<sup>2</sup> EGT C 337, 28.11.2000, s. 130-135.

<sup>3</sup> Antagna texter, punkt 9.

<sup>4</sup> EGT C 115, 14.4.1997, s. 4.

<sup>5</sup> EGT C 223, 8.8.2001, s. 4.

<sup>6</sup> EGT L 22, 24.1.2001, s. 18-26.

<sup>7</sup> EGT C 197, 12.7.2001, s. 9.

<sup>8</sup> EGT L 22, 24.1.2001, s. 27-28.

livslångt lärande” (SEK(2000)1832 - C5-0192/2001),

- med beaktande av sin resolution av den 21 april 1992 om att utplåna analfabetismen i medlemsstaterna<sup>1</sup>,
  - med beaktande av artikel 163 i arbetsordningen,
  - med beaktande av betänkandet från utskottet för sysselsättning och socialfrågor och yttrandet från utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott (A5-0009/2002), och av följande skäl:
- A. Att kunna läsa och skriva är en grundläggande rättighet.
  - B. Möjligheten att lära sig läsa och skriva bör erbjudas alla såsom en grundläggande rättighet. Lärare och föräldrar bör inse sin skyldighet att se till att alla tar till vara denna möjlighet.
  - C. Arbetet mot analfabetismen är absolut nödvändigt eftersom det förverkligar och utökar individens frihet och skapar möjligheter för att alla skall ha samma grundläggande rättigheter.
  - D. Det är inte bara på lärare och annan undervisningspersonal som det kommer an att bekämpa analfabetismen utan här måste hela samhället medverka i samförstånd, och framför allt måste alla instanser inom den offentliga förvaltningen delta i arbetet. Medlemsstaterna erinras om det ansvar som åläggs dem enligt fördragen när det gäller utbildningssystemens innehåll och organisation.
  - E. EU bör stödja samarbetet mellan medlemsstaterna och främja utbyte av bästa praxis och nyskapande tillvägagångssätt samt utvärdera resultaten tillsammans berörda aktörer och personer.
  - F. Europeiska rådet beslutade i Lissabon att en ”öppen samordningsmetod” skall användas i arbetet mot fattigdom och social utslagning.
  - G. Enligt tillgängliga uppgifter kan mellan 10 och 20 procent av EU:s befolkning och upp till 30 procent av befolkningen i kandidatländerna inte förstå och använda text i tryck och skrift tillräckligt väl för att kunna fungera i samhället, nå sina mål, öka sina kunskaper och förbättra sina möjligheter. Omfattningen av problemet är ännu större om man också tar invandrare från tredje land i betraktande.
  - H. Det finns fortfarande ingen detaljerad statistik och uppgifter på europeisk nivå. Särskilt saknas uppgifter om definitionen av analfabetism, indikatorer, initiativ och bästa praxis i medlemsstaterna.
  - I. Insatserna på europeisk nivå för att bekämpa analfabetismen har hittills inte varit konsekventa och kontinuerliga. Behoven hos personer med dåliga baskunskaper har inte beaktats i tillräcklig utsträckning vid utformningen av gemenskapens program.

---

<sup>1</sup> EGT C 150, 31.5.1993, s. 61.

- J. Aktningen för människovärdet och kampen mot den sociala utslagningen ställer också krav på att återfall i analfabetism skall bekämpas. Denna företeelse drabbar framför allt äldre personer som, i och med att de inte längre kan klara sig själva, måste ty sig till olika former av skyddat boende och då slutligt måste lämna sin invanda familjemiljö och sociokulturella miljö.
- K. Läs- och skrivkunnighet är förutsättningen för delaktighet i kunskapssamhället och social integrering. Bristande läs- och skrivkunnighet begränsar möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, få en anställning och anpassa sig till ett samhälle och en ekonomi i omvandling.
- L. Konsekvensen av att många arbetstagare inte kan läsa och skriva och har dåliga baskunskaper blir dels att risken för olycksfall i arbetet ökar, dels att arbetstagarna får det svårare att vidareutbilda (eller omskola) sig.
- M. Européernas läsförmåga måste förbättras om man skall leva upp till det mål som fastställdes i Lissabon om att i Europa skapa ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”, och om man dessutom vill främja ett mer medvetet politiskt deltagande och bättre möjligheter för medborgarna att känna och göra anspråk på sina rättigheter.
- N. De gemensamma målen för kampen mot fattigdom och social utslagning i de riktlinjer som antogs av Europeiska rådet i Nice måste beaktas, samt integration i arbetslivet och tillgång för alla till resurser, rättigheter, tillgångar och tjänster främjas, så att risken för utslagning av de mest utsatta grupperna förebyggs.
1. Parlamentet kräver att kommissionen, inom ramen för sysselsättningsriktlinjerna och de öppna samordningsmetoderna för att bekämpa fattigdom och social utslagning liksom inom ramen för undervisning och utbildning, ställer upp konkreta indikatorer och riktmärken på analfabetismens område, något som bör ske i nära samarbete med olika aktörer i samhället, särskilt organisationer som för de minst gynnade befolkningsgruppernas talan,
  2. uppmanar kommissionen att för parlamentet och rådet snarast lägga fram en grönbok om analfabetism och social utslagning, med en tidsplan över konkreta insatser i överensstämmelse med den socialpolitiska dagordningen, där det noggrant beskrivs vilka åtgärder som skall vidtas på europeisk nivå,
  3. uppmanar kommissionen att för parlamentet lägga fram ett en grönbok och en handlingsplan på grundval av artiklarna 137 och 150 i fördraget, där åtminstone följande åtgärder ingår:
    - a) en gemensam definition av de olika formerna av analfabetism utgående från indikatorer som är enhetliga och jämförbara mellan medlemsstaterna, vilka gör det möjligt att senare bedöma den faktiska situationen för personer som inte kan läsa och skriva och utvecklingen på medellång sikt till följd av förändringar inom alla områden av det samhällsekonomiska livet och familjelivet,

- b) öppen samordning av politiska åtgärder för att bekämpa analfabetismen och politiska åtgärder för att alla skall ha samma grundläggande rättigheter, rätt till arbete, social trygghet, lika behandling och lika möjligheter, utbildning och livslångt lärande samt forskning,
  - c) årlig utvärdering av effekterna av gemenskapens och medlemsstaternas politik när det gäller analfabetism och socialpolitik tillsammans med berörda personer,
  - d) aktiv medverkan för samtliga berörda samhällsaktörer, särskilt de fattigaste, i gemenskapens politik för att bekämpa analfabetismen,
  - e) inrättande av ett nätverk för utbyte av bästa praxis, som skall vara tillgängligt för alla berörda parter, och inrättande av en statistisk databas om analfabetismen i EU och kandidatländerna,
  - f) stöd särskilt till de regioner i Europeiska unionen som drabbats hårdast av denna form av social utslagning, liksom till kandidatländerna, för utarbetande av samordnade alfabetiseringsprogram i kombination med kvalificerande utbildning,
  - g) bistånd till kandidatländerna för behovsanalys och genomförande av alfabetiseringsprogram,
  - h) översyn av nuvarande direktiv och förordningar så att kampen mot analfabetism och social utslagning inbegrips i EU:s politik,
  - i) införlivande av kampen mot analfabetismen, som orsak till social utslagning, i alla former av unionens politik,
4. uppmanar kommissionen att för Europaparlamentet och rådet snarast lägga fram ett förslag till rekommendation till medlemsstaterna som bland annat skall innehålla följande:
- a) utformning av alfabetiseringsavsnitt i samtliga program och åtgärder för yrkesutbildning för vuxna, med särskild hänsyn till invandrade arbetstagares behov, samt tillhandahållande av ekonomiskt stöd och materiella resurser för alfabetiseringsinsatser på arbetsplatsen (inbegripet möjligheten att tillämpa avtal om betald ledighet för utbildning),
  - b) fastställning av prioriteringskriterier som ger vuxna med dåliga baskunskaper tillträde till program för utbildning och personlig utveckling samt behovsanpassade metoder,
  - c) främjande på lokal, regional och nationell nivå av initiativ såsom ”gatubibliotek” och stöd i skolarbetet samt av alla initiativ för att personer som behöver lära sig läsa och skriva skall få göra det, oavsett deras ställning i förvärvslivet, varvid avsikten framför allt skall vara integration i samhället,
  - d) samråd med och aktiv medverkan av berörda samhällsaktörer vid utformningen och genomförandet av programmen på varje beslutsnivå när det gäller kampen mot analfabetismen,



- e) nära samordning mellan de behöriga nationella, regionala och lokala organ som skall genomföra åtgärder med medel från strukturfonderna, organ som ansvarar för politiken mot social utslagning och för integrering på arbetsmarknaden och organ som ansvarar för politiken mot analfabetismen,
  - f) erkännande av att oförmågan att använda datorer också kan leda till social utslagning och därför också behöver åtgärdas,
5. kräver att kommissionen och rådet inrättar ett europeiskt övervakningscentrum för analfabetism som skall utforma kurser och utbildningsintyg på europeisk nivå,
  6. kräver att kommissionen varje år för parlamentet lägger fram en skriftlig lägesrapport med sifferuppgifter om förverkligandet av målen för arbetet mot analfabetism och social utslagning, i nära samarbete med icke läs- och skrivkunniga personer som deltagit i utbildningsprogrammen,
  7. välkomnar kommissionens rapport "Konkreta framtidsmål för utbildningssystemen" som utarbetades inför toppmötet i Stockholm; anser att gemenskapens institutioner har en viktig funktion att fylla när det gäller att hjälpa medlemsstaterna att genomföra ett långsiktigt handlingsprogram som skall höja nivån på lärandet i Europa, genom att höja kvaliteten på lärarutbildningen och göra en särskild insats för färdigheterna i läsning, skrivning och räkning,
  8. uppmanar kommissionen att stödja utvecklingen och upprätthållandet av läsförmågan genom program som Sokrates, Leonardo och Ungdom samt genom program som stöds av strukturfonderna,
  9. uppmanar kommissionen att planera läsundervisningsprojekt inom ramen för ett eventuellt europeiskt bokår eller läsår,
  10. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till kommissionen, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén samt europeiska forum bestående av frivilligorganisationer som arbetar med utsatta grupper.

## MOTIVERING

Det allra svåraste för de mycket fattiga är att de inte accepteras som fullvärdiga medborgare utan anses onyttiga och obetydliga. *Fattigdom och social utslagning bör således anses vara brott mot de mänskliga rättigheterna.*

Kampen mot analfabetismen är inte bara en uppgift för pedagoger och lärare. *Det är ett problem som angår alla medborgare.* När vårt samhälle inte klarar att ge alla medborgare en lyckad skolgång, möjlighet att lära sig ett yrke och aktivt delta i utbildning för ny teknik, lämnar det en betydelsefull mänsklig potential outnyttjad.

Analfabetism och avsaknad av möjligheter till grundläggande utbildning är oacceptabla brott mot de mänskliga rättigheterna, inte bara därför det innebär att en del av medborgarna inte får lära sig att läsa och skriva, något som är nödvändigt att kunna i ett samhälle i förändring, utan också för att de då hänvisas till tystnad, isolering, påtvingad sysslöshet och därmed social utslagning och faktisk inte kan utöva sina medborgerliga rättigheter.

Det är det här kampen mot analfabetismen verkligen gäller. Avsaknad av ordets makt är en underliggande orsak till lidande. De som inte kan läsa och skriva slår fast ”att lära sig läsa och skriva är att bli av med skammen”<sup>1</sup>.

Syftet med det här initiativbetänkandet är att åstadkomma gemensamma insatser på europeisk nivå för att kampen mot analfabetismen skall vara en integrerad del i de övergripande programmen för bekämpning av den sociala utslagningen och genomgående beaktas inom alla gemenskapens politikområden.

### **Definition av social utslagning och analfabetism**

Föredraganden vill gärna använda den definition som den franska ekonomiska och sociala kommittén föreslog baserat på rapporten 1987 från Joseph Wresinski: ”Att vara utsatt är att sakna trygghet, särskilt den trygghet som ett arbete innebär. Den trygghet som gör det möjligt för individer och familjer att uppfylla sina skyldigheter i arbetslivet, familjen och samhället och att utnyttja sina grundläggande rättigheter. Denna osäkerhet kan vara mer eller mindre utbredd och ha mer eller mindre allvarliga och definitiva konsekvenser. Osäkerheten leder till yttersta fattigdom när den rör flera områden i livet, blir långvarig, hindrar en att själv återta sina uppgifter och återerövra sina rättigheter inom en förutsägbar framtid”.<sup>2</sup>

Trots att Europa är en blomstrande kontinent lever många av våra medinvånare i yttersta fattigdom och är socialt utslagna. Enligt de senaste uppgifterna från Eurostat lever ca 18 procent av EU:s befolkning på mindre än 60 procent av medlemsstatens medianinkomst (vilket är den gräns för låga inkomster som används för att mäta relativ fattigdom).

---

<sup>1</sup> *Tous, nous sommes acteurs des droits de l'homme.* Protokoll från folkuniversitetens sjätte sammanträde, fjärde världen, Ekonomiska och sociala kommittén, under ledning av Olivier Gerhard, Bryssel 1999.

<sup>2</sup> *Grande pauvreté et précarité économique et sociale.* Rapport för Ekonomiska och sociala kommittén, Paris 1987. Föredraganden: Joseph Wresinski.

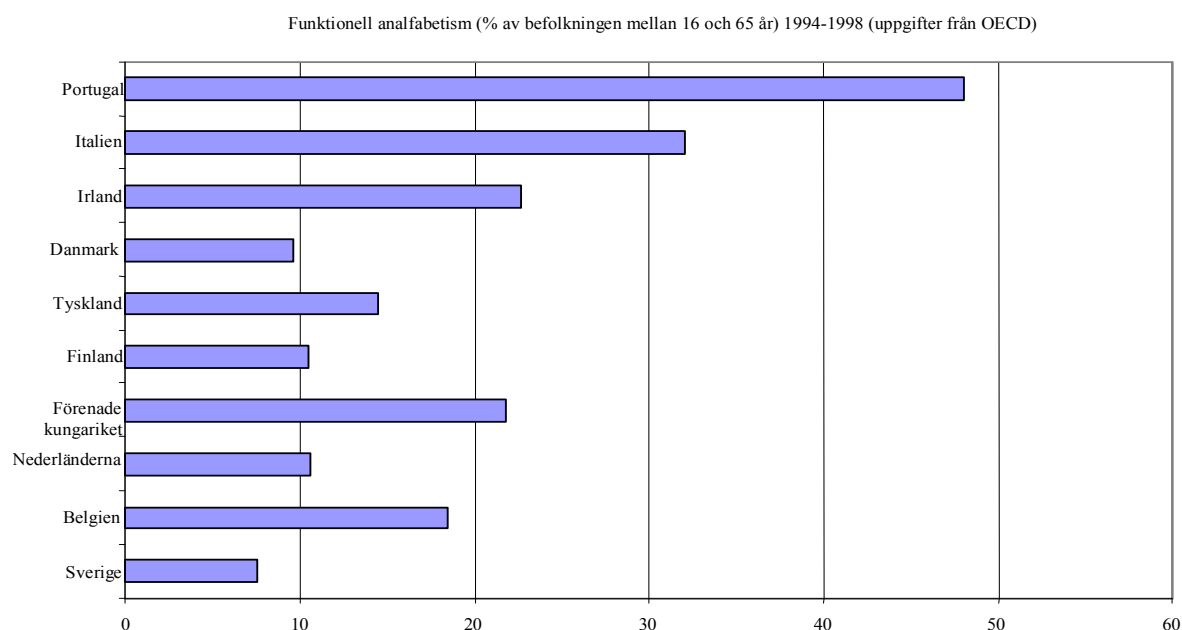
OECD:s internationella undersökning av läs- och skrivkunnigheten hos vuxna gjordes 1994 i syfte att bedöma och jämföra vuxnas kunskaper i vissa industriländer. I denna definierades läs- och skrivkunnighet som den läs- och skrivförmåga vuxna använder i sitt dagliga liv, i arbetet och i samhället<sup>1</sup>.

### **Analfabetismen i Europa**

Problemets omfattning på gemenskapsnivå får inte underskattas: enligt OECD utgör personer som inte kan förstå och använda texter i tryck och skrift tillräckligt väl för att kunna fungera i vardagslivet en betydande del av EU:s befolkning mellan 15 och 65.

Enligt samma undersökning är problemet med otillräcklig läs- och skrivkunnighet lika allvarligt i kandidatländerna: 42,2 procent av befolkningen mellan 16 och 65 kan inte läsa och skriva i Slovenien, 33,8 procent i Ungern, 42,6 procent i Polen, 20,3 procent i Rumänien, 29,5 procent i Bulgarien, 25,9 procent i Litauen, 23,3 procent i Estland och 20,3 procent i Lettland.

Så även om analfabetismen, i betydelsen ingen läs- och skrivkunnighet alls, numera nästan är helt utplånad i Europa, tenderar problemet med otillräckliga läs- och skrivfärdigheter att bli allt allvarligare.



Den otillräckliga läs- och skrivkunnigheten skapar en växande klyfta mellan de privilegierade och relativt trygga och de utsatta och marginaliserade som inte har tillträde till arbetsmarknaden utan lever i ekonomisk osäkerhet, isolerade och utestängda från samhällslivet.

<sup>1</sup> Rapport från OECD, *Littérature, Économie et Société*, 1995.

Ur ekonomisk synvinkel medför den otillräckliga läs- och skrivkunnigheten kostnader för företagen och för deras modernisering: extra påfrestningar på grund av hög olycksfrekvens, ytterligare lönekostnader för att kompensera vissa personers oförmåga, extra arbetstid på grund av tillkommande arbetsledning. Dessutom måste man räkna de vinster som uteblir på grund av avsaknad av optimala kvalifikationer<sup>1</sup>.

Bristande anställbarhet saknar inte konsekvenser för arbetstagarna själva. Förutom att orsaka arbetsolyckor kan otillräcklig läs- och skrivkunnighet leda till frånvaro och låg motivation.

I informationssamhället finns risken att utslagningen av personer med otillräckliga skriv- och läsfärdigheter blir allvarigare och att en det uppstår en ny slags ”teknisk” analfabetism på grund av svårigheter att använda de nya informationstekniska systemen.

Europeiska rådet bekräftade i Lissabon att, om övergången till en kunskapsbaserad ekonomi och ett kunskapsbaserat samhälle skall lyckas, krävs det att vi har tillgång till utbildning, livslångt lärande och arbetar mot social utslagning för att undvika att de mest utsatta slås ut och marginaliseras på väg mot informationssamhället<sup>2</sup>.

### ***Europeiska unionens insatser och hinder i arbetet mot analfabetismen***

Frågan om otillräckliga läs- och skrivfärdigheter bland vuxna har ännu inte ingått i en konsekvent politik på gemenskapsnivå, även om problemet mer än en gång nämnts i olika gemenskapsdokument (rapporten om sysselsättningen 2000, riktlinjerna för sysselsättningspolitiken 2001, memorandum om livslångt lärande). Gemenskapens senaste insatser för att lösa problemet med funktionell analfabetism ingick i rådets program för att intensifiera kampen mot analfabetism från 1987 som innebar att kommissionen från och med 1988 kunde ge stöd till ett nätverk av 17 pilotprojekt för att hitta de mest effektiva förebyggande åtgärderna för att motverka analfabetism, vilket ledde fram till att en handbok med titeln ”Att förebygga och hantera problemet med otillräckliga läs- och skrivfärdigheter i EG: strategier och praktiska åtgärder” publicerades 1990.

Europaparlamentets första resolution om arbetet mot analfabetismen antogs den 13 maj 1982. Tio år senare antog Europaparlamentet en resolution om att utplåna analfabetismen i Europeiska gemenskapens medlemsstater (A3-0400/1992) i vilken gemenskapens och medlemsstaternas institutioner samt regionala och lokala myndigheter uppmanas använda sina ekonomiska och mänskliga resurser för att garantera befolkningens möjligheter att utnyttja den grundläggande rättigheten till utbildning och vissa minimikunskaper.

Flera olika större problem har stått i vägen för effektiva insatser på området:

- Bristen på pålitliga och jämförbara uppgifter om analfabetismen. För närvarande finns ingen gemensam internationell indikator. Nationella och internationella organisationer grundar sina uppskattningar på sina egna kriterier. Varje medlemsstat använder olika definitioner och indikatorer.

---

<sup>1</sup> Hugues Lenoir, *Entreprise et illettrisme : ne pas renoncer !*, Informations Sociales n°59.

<sup>2</sup> "Att främja social delaktighet" (§ 32 och 33 i slutsatserna).

- Programmen för personer med läs-, skriv- och räknesvårigheter är illa anpassade till målgruppens faktiska behov. De traditionella åtgärderna inom eller vid sidan av utbildningssystemet är illa anpassade till behov, scheman och inlärningsmetoder för socialt utslagna vuxna. Bland antagningskraven för mer specialiserade utbildningsinsatser på arbetsplatsen eller för arbetsmarknadsutbildning ingår ofta vissa förkunskaper.
- Behovet av att ta itu med problemet i form av integrerad politik genom att förena sociala mål och mål för arbetsmarknadsintegration inom politiken mot social utslagning med kultur- och utbildningsmål.

### ***EU:s ansvarsområden och förslag för att motverka analfabetism***

Politiken mot analfabetism och social utslagning ingår för närvarande huvudsakligen i medlemsstaternas ansvarsområden. Emellertid är det gemenskapens uppgift att stödja nationella initiativ och samarbete över nationsgränserna. Kampen mot analfabetismen och den sociala utslagningen måste bli en av EU:s och medlemsstaternas prioriterade frågor, och alla berörda politikområden måste utnyttjas för att genomföra en övergripande och sammanhållen strategi.

Föredraganden föreslår alltså att vi överväger att införa en metod för ”öppen samordning” mellan medlemsstaterna för att bekämpa analfabetismen. Detta arbete skulle kunna ingå i de nationella sysselsättningsplanerna och de nationella planerna mot social utslagning.

#### **A. BERÖRDA PERSONERS MEDVERKAN**

Utgångspunkten för en gemensam strategi för att bekämpa social utslagning och analfabetism bör hädanefter vara ett nära och kontinuerligt samarbete med de frivilligorganisationer som varaktigt stödjer de mest utsatta familjerna i deras dagliga kamp mot den sociala utslagningen.

#### **B. MEDLEMSSTATERNAS INSATSER**

På medlemsstatsnivå föreslår föredraganden i synnerhet att följande främjas:

1. Utarbetande av alfabetiseringsavsnitt i alla insatser för vuxenutbildning och fastställande av prioriteringskriterier som innebär att personer med otillräcklig läs- och skrivkunnsighet säkert får tillträde till utbildningsprogrammen. Särskilt bör man stödja alfabetiseringsåtgärder på arbetsplatsen eller i samarbete med potentiella arbetsgivare.
2. Utarbetande av läromedel och undervisningsmetoder som är särskilt inriktade på läs- och skrivundervisning för vuxna, också med hjälp av ny teknik.
3. Grundläggande initiativ såsom ”gatubibliotek” och stöd i skolarbetet från organisationer på lokal nivå.
4. Alla berörda samhällsaktörers medverkan i utformningen av nationella strategier för att bekämpa analfabetismen.

5. Nära samordning mellan nationella organ som skall genomföra åtgärder för strukturfondernas räkning, nationella organ som ansvarar för politiken mot social utslagning och integrering på arbetsmarknaden och nationella organ som ansvarar för politiken mot analfabetismen.

### C. EUROPEISKA UNIONENS INITIATIV

Medlemsstaternas insatser skall stödjas av ett initiativ från Europeiska kommissionen med följande mål:

1. Att fastställa gemensamma indikatorer för och upprätta databaser om
  - nödvändiga baskunskaper,
  - kriterier och metoder för att identifiera personer och grupper i riskzonen,
  - kvalitativa och kvantitativa mål för insatserna för alfabetisering,
  - fastställande av god praxis,
  - beräkning av kostnaderna för analfabetismen.
2. Att inrätta ett system för regelbunden utvärdering både av effekterna av gemenskapens och medlemsstaternas politik på analfabetismen och av resultaten av politiska åtgärder för att motarbeta analfabetismen.
3. Att beakta kampen mot analfabetismen som en genomgående politisk åtgärd på alla EU:s politikområden (mainstreaming) och att utforma lämpliga mekanismer för samordning med gemenskapens andra politikområden.
4. Att se till att alla berörda samhällsaktörer medverkar i utformningen av insatserna och att skapa ett nätverk för informationsutbyte och god praxis.
5. Att från och med nu genast se till att kandidatländerna får hjälp att genomföra alfabetiseringsprogram.

### D. RÄTTSLIGA INSTRUMENT

Den europeiska strategin för att bekämpa analfabetismen bör förses med en tidsplan för konkreta åtgärder. Det första steget blir att utarbeta en grönbok som slår fast vilka åtgärder som bör vidtas på europeisk nivå:

- Lagstiftningsinitiativ.
- Rekommendation till medlemsstaterna.
- Översyn av relevanta direktiv och förordningar så att målet att motarbeta analfabetism och social utslagning inbegrips i EU:s politik.

Varje år skall kommissionen för Europaparlamentet lägga fram en skriftlig lägesrapport med sifferuppgifter om i vilken utsträckning målen för arbetet mot analfabetism och social utslagning förverkligats.



18 september 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KULTUR, UNGDOMSFRÅGOR, UTBILDNING, MEDIER OCH IDROTT**

till utskottet för sysselsättning och socialfrågor

över analfabetism och social utslagning  
(2001/2340(INI))

Föredragande: Eurig Wyn

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 6 mars 2001 utsåg utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott Eurig Wyn till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 4 och 18 september 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Giuseppe Gargani (ordförande), Eurig Wyn (föredragande), Pedro Aparicio Sánchez, Marielle de Sarnez, Robert J.E. Evans (suppleant för Lissy Gröner), Cristina Gutiérrez Cortines (suppleant för Christopher Heaton-Harris), Thomas Mann (suppleant för Ruth Hieronymi i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Maria Martens, Pietro-Paolo Mennea, Barbara O'Toole, Doris Pack, Roy Perry, Mónica Ridruejo, The Earl of Stockton (suppleant för Theresa Zabell), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen och Sabine Zissener.



## KORTFATTAD MOTIVERING

1. Inom den nya kunskapsbaserade ekonomin står färdigheter i läsning och räkning högt i kurs. Omvänt kan man säga att det finns ett nära samband mellan analfabetism och ”social utslagning” – mindervärdeskomplex, fattigdom och social orörlighet. Analfabeter är ofta hänvisade till okvalificerade arbetsuppgifter. Dessutom hamnar de oftare i fängelse än de som kan läsa och skriva. Vad kan och bör Europeiska unionen göra för att reducera analfabetismen i Europa till ett minimum?
2. **Problembeskrivning:** Fram till nyligen har den gängse uppfattningen varit att de industrialiserade länderna inte har några problem med analfabetism tack vare sina mångåriga satsningar på en allmän och obligatorisk skolgång. Denna uppfattning är felaktig. Visserligen är fullständig analfabetism ganska sällsynt i Europa, men en oroväckande hög andel av befolkningen i flera av världens rikaste länder har mycket bristfällig läsförmåga – de är ”funktionella analfabeter”. Härtill kommer ett nytt problem: många invandrare och asylsökande kan läsa och skriva på sina egna modersmål men är ofta funktionella analfabeter på det huvudspråk som talas i mottagarlandet. Detta är viktigt eftersom läsförmågan i ett land påverkar arbetskraftens kompetens och flexibilitet samt sysselsättningsnivå, utbildningsmöjligheter och inkomster. Självklart påverkar läsförmågan även medborgarnas möjligheter att delta fullt ut i det kulturella, samhälleliga och politiska livet i det samhälle där de bor. När det gäller den enskilde medborgaren kan man säga att bättre läsförmåga innebär större deltagande i arbetskraften, mindre risker för arbetslöshet och bättre chanser till högkvalificerade jobb. En förbättrad läsförmåga hänger också samman med en sundare hälsa och längre förväntad livslängd.
3. **Problemets omfattning:** I rapporten ”Literacy in the Information Age”, som offentliggjordes i juni 2000, försökte Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) att mäta färdigheterna i läsning hos ungdomar i tjugo länder. Rapporten, som baserar sig på komparativ internationell forskning som bedrivits mellan 1994 och 1999, innehåller intervjuer med personer i åldrarna 16-65 år. Färdigheter i läsning definieras som förmågan att förstå och använda skrivet material i vardagslivet, i hemmet, på arbetet och i samhället samt att uppnå personliga mål och utveckla sina kunskaper och sin potential.
4. Rapporten baserar sig på forskning som beaktat tre områden:
  - Förmågan att tillgodogöra sig löpande texter i en dagstidning.
  - Förmågan att tolka dokument som lönebesked eller kartor.
  - Förmågan att utifrån tidningsannonser kunna räkna ut hur mycket ränta som skall betalas på ett lån.

Fem kompetensnivåer från nivå 1 (”mycket bristfälliga färdigheter”) till nivå 5 (”mycket goda färdigheter att hantera information”) fastställdes. Nivå 3 ansågs vara ett minimum för att man skall klara av att leva och arbeta i ett komplicerat och högutvecklat samhälle.

5. **Topplistan över läsförmågan i olika länder:** När det gäller läsförmågan kunde följande topplista fastställas: Sverige, Danmark, Norge, Tjeckiska republiken, Tyskland, Nederländerna, Finland, Belgien (Flandern), Kanada, Australien, Förenta staterna, Nya Zeeland, Förenade kungariket, Ungern, Irland, Slovenien, Polen, Portugal och Chile

(Frankrike drog sig ur studien i november 1995). Ingen regering har dock råd att slå sig till ro. I vart och ett av de följande länderna uppnådde mer än 15 procent av befolkningen endast nivå 1 när det gäller förmågan att tillgodogöra sig löpande texter: Belgien (Flandern), Irland, Portugal och Förenade kungariket. Även i det land som uppnådde bäst resultat i undersökningen (Sverige) hade åtta procent av den vuxna befolkningen mycket bristfällig läsförmåga i vardagslivet och på arbetet. I OECD-rapporten dras slutsatsen att minst en fjärdedel av den vuxna befolkningen i alla de länder och regioner som deltog i undersökningen misslyckas med att nå upp till nivå 3, som är den önskade läsfärdighetsnivån. Problemet med den svaga läsförmågan ligger djupt. Att ta itu med detta problem är en verklig utmaning för regeringarna.

6. **Heltidsutbildningar:** Det finns inget direkt samband mellan läsförmåga och utbildningsnivå. Många vuxna har god läsförmåga trots låg utbildningsnivå. Omvänt har en del bristfällig läsförmåga trots hög utbildningsnivå. Av OECD-studien framkom dock (vilket inte var oväntat) att utbildningsnivån gav den tydligaste fingervisningen om läsförmågan. Generellt sett kan sägas att ju längre heltidsutbildningar personerna gått desto bättre läsförmåga hade de. Det negativa sambandet mellan ålder och läsförmåga återspeglar det faktum att de äldre åldersgrupper som testades i genomsnitt hade gått kortare heltidsutbildningar än den yngre åldersgruppen. Högkvalitativa heltidsutbildningar bidrar på ett tydligt och kraftfullt sätt till läsförmågan hos befolkningen i sin helhet. Enligt OECD och en rad andra bedömare finns det störst möjligheter att utöka och förbättra undervisningen för den fjärdedel av skolbarnen som har lägst resultat och för dem som har särskilda behov.
7. **Faktorer som inte avser utbildningar på heltid:** På egen hand kan dock inte formella heltidsutbildningar garantera en hög utbildningsnivå för vuxna som har lagt heltidsutbildningar bakom sig. OECD kom fram till att följande fyra faktorer bidrar till att man uppnår och upprätthåller en god läsförmåga bland dessa personer:
  - En hög andel av befolkningen är sysselsatt i kvalificerade arbeten.
  - Strukturer och mönster inom industrin och sysselsättningen som kräver och belönar läsförmåga.
  - Deltagande i formell vuxenutbildning.
  - Användning av läsförmåga i hemmet.

Detta belyser vikten av att man vidtar ändamålsenliga åtgärder som riktar sig mot arbetsplatsen (arbetsgivare inom den privata såväl som den offentliga sektorn fyller en viktig funktion genom att främja och belöna läsförmåga) och mot familjen (till exempel utbildningsprogram som är avsedda för hela familjen).

8. **Vad kan – och bör – EU göra?** I artikel 149.1 i fördraget fastställs att ”gemenskapen fullt ut skall respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald.” De medel som avsätts för utbildning på gemenskapsnivå är små i proportion till den sammanlagda budgetens storlek. Gemenskapen bör agera endast när den på ett tydligt och proportionerligt sätt kan bidra till ett europeiskt mervärde. Mot denna bakgrund finns det tre områden som faller inom detta utskotts behörighetsområde där det finns en rättslig grund för att vidta åtgärder och där gemenskapen skulle kunna bidra på ett ändamålsenligt sätt för att förbättra läsförmågan i Europa:

- Samla in information om hur medlemsstaterna planerar att genomföra slutsatserna från toppmötet i Lissabon på utbildningsområdet samt uppmuntra spridning av goda rutiner.
- Bistå medlemsstaterna (genom den ”öppna metoden för samordning”) i genomförandet av ett långsiktigt arbetsprogram som enligt kommissionens rapport ”Konkreta framtidsmål för utbildningssystemen”<sup>1</sup> skall ”höja nivån på lärandet i Europa, genom att höja kvaliteten på lärarutbildningen och göra en särskild insats för färdigheterna i läsning och räkning.”
- Stödja utvecklingen och upprätthållandet av läsförmågan genom program som Sokrates (programmet Grundtvig avser vuxenutbildningen), Leonardo och Ungdom samt genom projekt som stöds av strukturfonderna.

## SLUTSATSER

Utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott uppmanar utskottet för sysselsättning och socialfrågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. konstaterar att även om analfabetism är ett ganska sällsynt fenomen i Europa, så når minst en av fyra vuxna i EU-länderna inte upp till den läsförmåga som anses vara nödvändig för att de skall kunna klara sig i vardagslivet och arbetslivet i ett komplicerat och högutvecklat samhälle,
2. anser att européernas läsförmåga måste förbättras om man skall leva upp till det mål som fastställdes i Lissabon om att i Europa skapa ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning,” och dessutom vill främja ett mer medvetet politiskt deltagande och bättre möjligheter för medborgarna att känna och göra anspråk på sina rättigheter,
3. erinrar medlemsstaterna om det ansvar som åläggs dem enligt fördragen när det gäller utbildningssystemens innehåll och organisation,
4. framhåller att man bör beakta de riktlinjer för gemensamma mål i kampen mot fattigdom och social utslagning som antogs av Europeiska rådet i Nice och främja integrationen i arbetslivet och tillgången för samtliga personer till resurser, rättigheter, tillgångar och tjänster, samtidigt som man förebygger risken för utslagning genom insatser till förmån för de grupper som löper störst risk,
5. välkomnar kommissionens rapport ”Konkreta framtidsmål för utbildningssystemen” som utarbetades inför toppmötet i Stockholm; anser att gemenskapsinstitutionerna har en viktig funktion att fylla när det gäller att hjälpa medlemsstaterna att genomföra ett långsiktigt arbetsprogram som skall ”höja nivån på lärandet i Europa, genom att höja kvaliteten på lärarutbildningen och göra en särskild insats för färdigheterna i läsning och räkning”,

---

<sup>1</sup> Rapport från kommissionen ”Konkreta framtidsmål för utbildningssystemen” (KOM(2001) 59).

6. uppmanar kommissionen att stödja utvecklingen och upprätthållandet av läsförmågan genom program som Sokrates, Leonardo och Ungdom samt genom program som stöds av strukturfonderna,
7. uppmanar kommissionen att inom ramen för ett eventuellt europeiskt bokår eller läsningsår införliva läsundervisningsprojekt,
8. uppmanar med kraft medlemsstaterna att medge att invandrare, asylsökande och vuxna som på grund av tekniska innovationer är utslagna från arbetsmarknaden konfronteras med särskilda problem, och vidta åtgärder för att förbättra deras läsförmåga genom att samordna sina egna initiativ med de som möjligen tas av religiösa eller andra slags frivilligorganisationer, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer.