

**Advies van het Comité van de Regio's over „Laaggeletterdheid een halt toeroepen” — Ideeën voor een ambitieuze Europese strategie om maatschappelijke uitsluiting te voorkomen en kansen tot zelfontplooiing te bieden**

(2010/C 175/07)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- Er is geen land ter wereld zonder laaggeletterdheid en analfabetisme: 960 miljoen mensen in de wereld zijn of laaggeletterd of analfabeet. Volgens de definitie van de UNESCO (1958) is een analfabeet iemand die nooit heeft leren lezen en schrijven. „Functioneel analfabeet” is iemand die niet goed genoeg heeft leren lezen, en schrijven en rekenen om zich in het dagelijkse leven op gelijke voet met de rest van de bevolking te kunnen functioneren.
- De doelstellingen van het programma „Onderwijs en opleiding 2010”, bedoeld om het aantal leerlingen met lees- en schrijfproblemen met 20 % terug te dringen, zijn bij lange na niet gehaald. Ook in het nieuwe strategische kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding („ET 2020”) is een Europese richtwaarde („Europese benchmark”) vastgelegd: uiterlijk in 2020 moet het percentage 15-jarige leerlingen dat slecht presteert op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen minder dan 15 % bedragen. Er zal ook een algemene Europese definitie van laaggeletterdheid moeten worden opgesteld.
- Aanbevelingen van het CvDR:
  - De uitwisseling van goede praktijken op Europees niveau zal moeten worden bevorderd, m.n. tussen de lokale overheden, die over veel ervaring beschikken op het gebied van strategieën ter bestrijding van laaggeletterdheid. Er zou een permanent forum voor goede praktijken in het leven kunnen worden geroepen om deze praktijken in kaart te brengen.
  - De bestrijding van laaggeletterdheid moet worden aangemerkt als een horizontale doelstelling in de herziene versie van de Lissabonstrategie voor de periode na 2010.
  - De bestrijding van laaggeletterdheid moet worden opgenomen als een van gemeenschappelijke strategische richtsnoeren voor het Europees Sociaal Fonds.

**Rapporteur:** Mireille Lacombe (FR/PSE), lid van de departementale raad van Puy-de-Dôme

## I. BELEIDSAANBEVELINGEN

### HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

#### A. Uitgangspunten en algemene opmerkingen

#### **Een eind maken aan de verwarring rond het begrip „laaggeletterdheid”**

1. Er is geen land ter wereld zonder laaggeletterdheid en analfabetisme: 960 miljoen mensen in de wereld zijn of laaggeletterd of analfabeet. Volgens de definitie van de UNESCO (1958) is een analfabeet iemand die nooit heeft leren lezen en schrijven. Laaggeletterden zijn mensen die wel gedurende enige tijd naar school zijn gegaan, maar niet de als normaal beschouwde basiskennis op het vlak van lezen, schrijven en rekenen hebben verworven en dus toch nog moeite hebben met geschreven taal. Een speciale vorm van laaggeletterdheid is „functioneel analfabetisme”: die term verwijst naar de situatie van iemand die niet goed genoeg heeft leren lezen, en schrijven en rekenen om zich in het dagelijkse leven op gelijke voet met de rest van de bevolking te kunnen functioneren.

2. Uit de in opdracht van de OESO uitgevoerde PISA-enquête blijkt dat het aantal jongeren met leesproblemen in de Europese Unie toeneemt. Het percentage is van 21,3 in 2000 gestegen tot 24,1 in 2006. Deze verontrustende ontwikkeling vraagt om extra inspanningen van de Europese instellingen.

3. De doelstellingen van het programma „Onderwijs en opleiding 2010”, bedoeld om het aantal leerlingen met lees- en schrijfproblemen met 20 % terug te dringen, zijn bij lange na niet gehaald. Ook in het nieuwe strategische kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding („ET 2020”) is een Europese richtwaarde („Europese benchmark”) vastgelegd: uiterlijk in 2020 moet het percentage 15-jarige leerlingen dat slecht presteert op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen minder dan 15 % bedragen. Er zal ook een algemene Europese definitie van laaggeletterdheid moeten worden opgesteld.

4. Het lokale niveau is het meest geschikt om het probleem van laaggeletterdheid aan te pakken, omdat dit niveau het eerste aanspreekpunt voor deze personen is.

5. Het Europees Sociaal Fonds, met behulp waarvan in de meeste EU-lidstaten de programma's ter bestrijding van laaggeletterdheid worden gesteund, is hiervoor een geschikt instrument, waarvan echter (te) weinig gebruik wordt gemaakt wegens een gebrek aan strategische richtsnoeren op dit gebied.

6. In het licht van de huidige economische en werkgelegenheids-crisis is beheersing van de basisvaardigheden meer dan eens noodzakelijk om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Uit een studie van CEDEFOP blijkt dat in 2015 voor 75 % van de arbeidsplaatsen vaardigheden van een hoog of gemiddeld niveau vereist zullen zijn; dit bewijst eens te meer dat lezen en schrijven cruciale vaardigheden zijn voor wie zijn toekomst wil veiligstellen.

7. De Lissabonstrategie, die van de Europese Unie de meest geavanceerde kenniseconomie ter wereld wil maken, heeft de neiging zich te richten op degenen met de beste kwalificaties. Een economie die in het teken staat van kennis en innovatie mag niet enkel steunen op hooggeschoolden. Iedereen op de arbeidsmarkt moet de juiste (voortgezette) opleiding krijgen om de nodige cruciale vaardigheden te verwerven. Bovendien zullen de economische doelstellingen van de strategie niet kunnen worden verwezenlijkt, zolang er in Europa op dit vlak nog „onderontwikkelde gebieden” bestaan. De bestrijding van laaggeletterdheid is dus ook een economische noodzaak voor de Europese Unie.

#### **Een eind maken aan vooropgezette meningen**

8. Het is belangrijk dat een beschrijving wordt gegeven van laaggeletterden, zonder daarbij te vervallen in stereotypen. Het Comité van de Regio's en de plaatselijke actoren hebben in dat verband het volgende vastgesteld:

- laaggeletterdheid is niet een probleem dat uitsluitend onder jongeren speelt, maar komt voor in alle leeftijdscategorieën, vooral bij 45-plussers;
- de geografische verspreiding van laaggeletterdheid is complex en kan niet in algemene bewoordingen worden gevat. Wel blijkt uit de statistieken dat het aantal laaggeletterden bijzonder hoog is in stedelijke gebieden waar uitsluiting aan de orde van de dag is, én in plattelandsgebieden waar de toegang tot diensten beperkt is;
- laaggeletterdheid speelt niet alleen onder personen die buiten de arbeidsmarkt staan, want onderzoek wijst uit dat de helft van de laaggeletterden een baan heeft;
- laaggeletterdheid en immigratie mogen niet op één lijn worden gesteld, omdat 3/4 van de laaggeletterden pas na vijf jaar uitsluitend de taal spreekt van het land van verblijf. Bestrijding van laaggeletterdheid staat dus los van de taalprogramma's voor migranten en dient eerder te worden gezien als een wezenlijk onderdeel van het levenslang leren.
- laaggeletterdheid heeft niet dezelfde impact op mannen als op vrouwen en is ook voor de verschillende leeftijdsgroepen anders. Om het probleem efficiënt aan te pakken moet in bepaalde gevallen rekening worden gehouden met de vraag of het om mannen of vrouwen gaat.

9. Het Comité herinnert eraan dat in artikel 14 van het Handvest van de grondrechten, dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een juridisch bindende werking heeft gekregen, staat dat iedereen recht heeft op onderwijs, alsmede op beroepsopleiding en bijscholing. Aangezien het een absolute vereiste voor iedere vorm van onderwijs is dat mensen kunnen lezen en schrijven, dient de Europese Unie het optreden van de lidstaten aan te vullen en te coördineren om de strijd tegen laaggeletterdheid op te voeren en op die manier het recht op onderwijs te respecteren.

10. Er zal binnen de programma's voor levenslang leren voorrang moeten worden gegeven aan de afbakening van de opleidingsbehoeften, m.n. bij de overheid en in het bedrijfsleven, zodat personen met functioneel analfabetisme kunnen worden opgespoord en de kans krijgen basisvaardigheden aan te leren. Het is namelijk zo dat tal van laaggeletterden op hun werk allerlei strategieën hebben ontwikkeld om te verbergen dat ze moeite hebben met lezen en schrijven.

11. Laaggeletterdheid is een van de oorzaken van uitsluiting, die het mensen moeilijk maakt deel te nemen aan de arbeidsmarkt en aan het democratisch en maatschappelijk leven, hun zelfontplooiing ernstig in de weg staat en hun belet op te komen voor hun rechten.

#### B. Te treffen maatregelen

#### Preventie, integratie van jongeren en loopbaanontwikkeling

Het Comité van de Regio's:

12. De uitwisseling van goede praktijken op Europees niveau zal moeten worden bevorderd, m.n. tussen de lokale overheden, die over veel ervaring beschikken op het gebied van strategieën ter bestrijding van laaggeletterdheid. Er zou een permanent forum voor goede praktijken in het leven kunnen worden geroepen om deze praktijken in kaart te brengen. Bij strategieën voor jongeren moet rekening worden gehouden met de verschillende soorten leesproblemen, zodat duidelijk wordt waar de werkelijke behoeften liggen en daarvoor een passende oplossing kan worden gezocht.

13. De bestrijding van laaggeletterdheid moet worden aangemerkt als een horizontale doelstelling in de herziene versie van de Lissabonstrategie voor de periode na 2010.

14. Middelen uit het Europees Sociaal Fonds moeten worden gebruikt ter ondersteuning van ondernemingen en overheidsorganen die programma's opzetten om onder hun werknemers laaggeletterden bij te scholen. In het kader daarvan kan ook werk worden gemaakt van de opsporing van laaggeletterden. Wel dienen daarbij de persoonlijke levenssfeer en de identiteit van de werknemers zo goed mogelijk te worden beschermd.

15. Programma's voor volwassenenonderwijs die inspelen op de behoeften van laaggeletterden zonder betaalde baan, moeten steun krijgen.

16. De bestrijding van laaggeletterdheid moet worden opgenomen als een van gemeenschappelijke strategische richtsnoeren voor het Europees Sociaal Fonds.

17. Er moet een Europese definitie van laaggeletterdheid, die ook functioneel analfabetisme omvat, worden opgesteld.

18. Het lokale en regionale niveau moet worden beschouwd als het niveau dat het best in staat is om de middelen ter verwezenlijking van de strategische doelstellingen en de uitvoering van de actieprogramma's te coördineren. Dit houdt ook in dat mechanismen voor intra- en supraregionale samenwerking worden ingevoerd, zodat de besteding van de middelen coherent verloopt. De nationale en Europese niveaus moeten de regionale overheden steunen bij hun inspanningen om programma's op te zetten, waarmee iedereen de nodige lees-, schrijf- en andere basisvaardigheden kunnen worden bijgebracht. Het is met name van belang dat de desbetreffende nationale instanties bij het afstemmen van hun strategische doelstellingen en het vaststellen van hun programma's op een gecoördineerde manier te werk gaan. De rol van de staat, de decentrale overheden, de economische actoren en de maatschappelijke organisaties moet goed uit de verf komen.

19. De lokale en regionale overheden zouden hier het goede voorbeeld kunnen geven door opleidingsprogramma's op te zetten voor laaggeletterde werknemers – en daarmee meteen ook opsporingsprocedures in gang te zetten – en cursussen te organiseren voor werknemers die door een gebrekkige beheersing van de basisvaardigheden moeilijk kunnen functioneren. Deze programma's dienen financieel te worden ondersteund door de Europese Unie.

20. Er moet meer worden gedaan aan het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid op de werkplek:

— op het niveau van ondernemingen

door het management voor te lichten over cao-regelingen, sectorale overeenkomsten en interprofessionele akkoorden over compensatiefondsen, die het mogelijk maken scholingsprogramma's op te zetten, kansen voor loopbaanontwikkeling te verzekeren en opgedane beroepsvaardigheden erkend te krijgen.

— op het niveau van werknemers

door werknemers te informeren over hun recht op scholing en hen te wijzen op de mogelijkheid zich om advies te wenden tot een onderwijsconsultant.

21. Bij de activiteiten in het kader van het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet ook aandacht worden besteed aan de bestrijding van laaggeletterdheid als factor die de sociale uitsluiting nog verergert.

22. Jongeren moeten een betere toegang krijgen tot (zowel de schrijvende als elektronische) pers en tot media-educatie, zodat ze een kritische geest kunnen ontwikkelen en vertrouwd kunnen raken met de schrijfcultuur, waardoor ze zich beter kunnen aanpassen aan de eisen van de moderne tijd.

23. De Europese Unie zou een voorlichtingscampagne kunnen opzetten om het taboe op laaggeletterdheid op te heffen en laaggeletterde mensen aan te moedigen om hulp te zoeken.

24. Er moet worden geïnvesteerd in de opleiding van laaggeletterden die geen baan hebben en wier problemen daarom vaak niet worden onderkend. Zij lopen het risico te worden uitgesloten van opleidingsprogramma's. Het gaat hier o.m. om langdurig werklozen en mensen die huishoudelijk werk verrichten.

25. Ook moet meer worden geïnvesteerd in de opleiding van zelfstandigen, zoals kleine boeren en landeigenaren, zodat zij hun basisvaardigheden kunnen verbeteren en er een eind kan worden gemaakt aan laaggeletterdheid, die een rem zet op de economische ontwikkeling van bepaalde productiesectoren.

26. Extra aandacht moet uitgaan naar vrouwen, i.h.b. oudere werkneemsters, die door een bepaalde dynamiek het slachtoffer worden van uitsluiting en vaker laaggeletterd zijn.

27. Het zou nuttig zijn een Europees evaluatiesysteem voor laaggeletterdheid op te zetten, zodat alle lidstaten gebruik kunnen maken van dezelfde indicatoren en methodologieën.

28. Om tot een gemeenschappelijke strategie ter bestrijding van laaggeletterdheid te komen moeten de inspanningen op het vlak van voortgezette opleiding, reguliere beroepsopleiding en volwassenenonderwijs worden gebundeld.

#### C. Conclusie van het overleg met de direct betrokkenen

29. De bestrijding van laaggeletterdheid is een belangrijk onderdeel van het levenslang-lerenbeleid (basisopleiding en voortgezette opleiding) en is iets anders dan het voor migranten bedoelde

taalbeleid. Het gaat erom dat iedereen moet kunnen leren schrijven, rekenen en andere basisvaardigheden moet kunnen opdoen.

30. De bestrijding van laaggeletterdheid is ook goed voor de economische prestaties van bedrijven en voor de carrière en persoonlijke ontwikkeling van werknemers. Zowel op het werk als in hun privéleven zullen zij meer op hun gemak zijn.

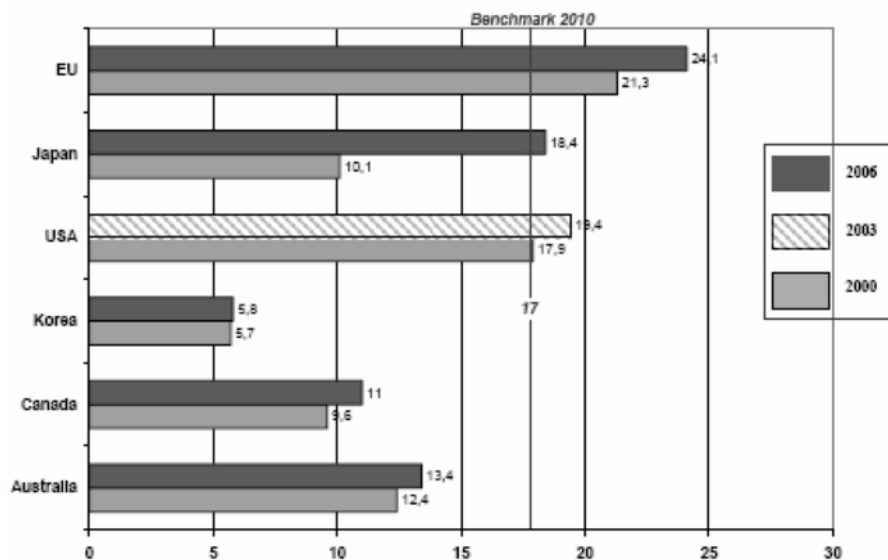
31. Met de basisopleiding kan worden vooruitgelopen op eventuele veranderingen en worden voorkomen dat mensen hun baan verliezen. Daar heeft het kwetsbare gedeelte van de bevolking baat bij en bovendien wordt zo sociale uitsluiting in de kiem gesmoord.

32. In het overheidsbeleid zou steeds meer plaats moeten worden ingeruimd voor maatregelen ter voorkoming en bestrijding van laaggeletterdheid, zodat deze op structurele wijze kunnen doorwerken in alle beleidsterreinen.

33. Tien jaar na het begin van de Lissabonstrategie is er voor lokale en regionale overheden een rol weggelegd als aanbieders van onderwijs gedurende iedere levensfase, maar ook – in hun hoedanigheid van werkgevers en dienstverleners – als sociaal-economische actoren. In hun dienstverlening aan het publiek hebben zij rechtstreeks te maken met de gesel van de laaggeletterdheid. Het is zaak hen te wijzen op de in de bijlage opgenomen voorbeelden van *best practices*, de uitwisseling hiervan te stimuleren en de aanzet te geven tot een dialoog met de betrokkenen. Dan kunnen lokale en regionale overheden worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van EU-initiatieven.

## II. BIJLAGEN

Figuur 2: 15-jarigen in de EU en een aantal derde landen met beperkte leesvaardigheden op de PISA-schaal voor leesvaardigheid in 2000 en 2006 (bron: OESO)



Bron: mededeling van de Commissie COM(2008) 865 final

Voorbeelden van *best practices*:

- Telefonische adviezen en initiatieven voor lezen en schrijven
- Onderwijsprogramma's voor specifieke groepen volwassenen
- Uitreiking van diploma's aan schoolverlaters in samenwerking met universiteiten
- Educatieve, culturele en sociale maatregelen, gericht op gezinnen, om kinderen beter te begeleiden en schooluitval te voorkomen.
- Met name op zigeunerfamilies gerichte culturele praktijken in het kader van gezinsprogramma's
- Voorlezen om laaggeletterdheid op het platteland te voorkomen
- In bibliotheken: educatieve en preventieve maatregelen voor kleuters en kinderen
- Cursussen voor ouders om hun schoolgaande kinderen te begeleiden
- Toegang tot basiskennis voor gedetineerden
- Beroepsbegeleiding voor geschoolde jongeren wier basiskennis zeer te wensen overlaat
- Workshops met computerondersteuning om basisvaardigheden en methoden voor sociale integratie aan te leren
- Op maat gesneden basisopleidingen voor werknemers
- Basisopleidingen voor territoriale actoren
- Toegang tot basiskennis voor werknemers in de landbouw met weinig opleiding
- Uitgaande van de werkplek vaststellen aan welke basisopleidingen werknemers behoefte hebben
- Aanleren van basisvaardigheden in bedrijven
- Voorlichting aan besluitvormers
- Uitstippelen van regionale strategieën en van actieplannen met lokale partijen
- Ontwikkeling van het recht op opleiding in bedrijven
- Consolidatie van de basisvaardigheden van leerlingen als onderdeel van de loopbaanontwikkeling en om opgedane ervaringen te benutten
- Aanleren van basisvaardigheden in bedrijven in het kader van de loopbaanontwikkeling
- Alternerende opleidingen om de overgang van school naar werk te vergemakkelijken
- Onderwijs over nieuwe ITC en internet
- Speciale faciliteiten binnen het openbaar vervoer om laaggeletterden voor te lichten
- Programma om laaggeletterdheid op te sporen in gemeenten en regio's.

Brussel, 10 februari 2010

*De voorzitter  
van het Comité van de Regio's  
Mercedes BRESSO*

---