

Lättläst

Betänkande av Lättlästutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:58

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 25 oktober 2012 att tillsätta en särskild utredare för att göra en översyn av statens insatser på området lättläst (dir. 2012:109). Syftet är att ge ett beslutsunderlag till regeringen för eventuella reformer och prioriteringar. Det övergripande uppdraget för utredaren är att föreslå hur statens insatser för lättläst ska organiseras.

Utgångspunkter för lättläst

Flera politikområden behandlar frågor som berör området lättläst. De politikområden som utredningen bedömer har mål som utgör en grundval för statens insatser är kulturpolitiken, funktionshinderspolitiken, demokratipolitiken och utbildningspolitiken.

Alla ska kunna delta i kulturlivet, vilket innebär att personer med funktionsnedsättning ska uppmärksammas i alla regeringsinitiativ på kulturområdet. Målen för funktionshinderspolitiken är en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning blir delaktiga i samhällslivet och får jämlika levnadsvillkor. För att nå målen ska arbetet undanröja hinder för full delaktighet, förebygga och bekämpa diskriminering, samt ge alla med funktionsnedsättning förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Demokratipolitiken omfattar frågor om medborgarnas inflytande och delaktighet i samhället, demokrati och allmänna val samt utveckling av demokratin. Demokratin stärks av att människor har makt över sitt eget liv och sina möjligheter att påverka. De övergripande målen för utbildningen stadgar lika tillgång till utbildning och alla elevers rätt till en likvärdig utbildning. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan

ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utredningen beskriver några forskare som har studerat läsförmåga, vägar till läsförståelse m.m. Läs- och skrivförmåga är ett vidare begrepp än läs- och skrivkunnighet och ju mer en person läser desto mer utvecklas läsförmågan. Lättlästa texter behövs, men det är viktigt att definiera vad som avses med en lättläst text. Det finns ett antal grupper med behov av att få texter anpassade till sina förutsättningar, men grupperna är sällan homogena. Olika typer av lässvårigheter som dyslexi, arbetsminnesproblem eller läsovana kräver olika typer av strategier för att förenkla en text.

I utredningen redovisar vi olika beskrivningar av vad lättläst anses vara och ger några exempel. Enligt Centrum för lättläst (CFL) kännetecknas en lättläst text av att den tar hänsyn till läsarens förutsättningar och förkunskaper, följer en logisk tanke och tidsföljd, språket har konkreta och vardagliga ord och uttryck och att den grafiska formen underlättar för läsaren att ta till sig texten.

Historiken kring framväxten av lättläst beskrivs i ett avsnitt. Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation startade sin verksamhet 1987 med uppgiften att äga och ge ut en nyhetstidning för begåvningshandikappade. Ganska snart efter att stiftelsen bildats ansåg regeringen att det var lämpligt att föra över bokutgivningen av lättlästa böcker, som tidigare hanterats av SÖ, till samma stiftelse.

Målgrupper för lättläst

De målgrupper som lättlästa texter och material är tänkta att vända sig till finns inte tydligt definierade och har varierat under åren. Enligt Kulturdepartementets riktlinjer för CFL ska personer med utvecklingsstörning och vissa andra grupper med lässvårigheter tillgodoses med nyhetsinformation och litteratur. De målgrupper som omfattas av lättläst material av de olika aktörerna är oftast: personer med funktionsnedsättningar, barn som håller på att lära sig läsa, personer med motoriska eller perceptuella svårigheter och invandrare som lär sig svenska. Personer som behöver lättläst är ofta inte de som själva efterfrågar lättläst material. I stället är det personer i deras närhet som fungerar som så kallade förmedlare och som uppmärksammar dem på att det finns anpassat material. Förmedlare är t.ex. föräldrar, lärare i förskola, skola och vuxenutbildning, bibliotekarier, läsombud, personal inom vården och intresseorganisationer.

Aktörer inom lättläst

I utredningens uppdrag ingår att identifiera och beskriva relevanta aktörer inom olika sektorer, som skulle kunna bidra till arbetet för lättläst. Aktörerna har delats in i de som är offentliga, det civila samhället och de som är kommersiella. Vi har även studerat lättläst i några andra länder.

Förutom CFLL har inga andra statliga stiftelser eller myndigheter något uppdrag som gäller produktion av lättlästa nyheter eller lättläst litteratur. Flera myndigheter har dock uppdrag utifrån funktionshinderspolitiken eller kultur- och språkpolitikens mål om lättillgänglig information och allas rätt till att utveckla och tillägna sig det svenska språket. Inom utbildningspolitiken ska undervisningen bidra till att alla elever utvecklar sin läsförmåga och sitt intresse för att läsa och skriva. Utredningen beskriver statliga och kommunala aktörer och de delar av deras verksamheter som berör lättlästområdet. De aktörer som beskrivs är bl.a. CFLL, Myndigheten för tillgängliga medier (MTM), Statens kulturråd, Språkrådet, Sveriges Radio, Statens skolverk och Specialpedagogiska skolmyndigheten. När det gäller det civila samhället beskrivs intresseorganisationer, folkhögskolor, studieförbund och kampanjen Digidel. De kommersiella aktörer som beskrivs är nyhetstidningar, bokförlag, språk- och webbrådgivare och de som producerar digitala läsverktyg.

CFLL är en föregångare i arbetet med lättlästa texter på internationell nivå. Utredningen beskriver också hur man arbetar med lättläst i några andra länder, t.ex. Finland och Norge.

Behov av offentligt stöd för lättläst

Staten har ett ansvar för att alla med stora svårigheter att läsa får texter som de kan tillägna sig. Staten har även ett ansvar när det gäller möjligheten till inflytande och demokrati, bl.a. genom lättläst nyhets- och samhällsinformation och att alla kan få tillgång till läsning och kulturupplevelser. Utredningen anser att de statliga medel som tilldelas för lättlästa nyheter och litteratur bör fortsatt användas för detta ändamål men även kunna utnyttjas för andra medier.

De medel som avsätts för lättläst bör i första hand användas till dem som har de största behoven, där graden av lässvårigheter är

störst och gruppens storlek bidrar till att kommersiella drivkrafter saknas för att tillgodose deras behov. Utredningen har valt att peka ut primära och sekundära målgrupper. De primära målgrupperna är:

- Personer med utvecklingsstörning.
- Personer med andra funktionsnedsättningar som påverkar läsförmågan i hög grad.
- Personer med demenssjukdom.

De sekundära målgrupperna är:

- Personer med enklare former av läs- och skrivsvårigheter.
- Personer som nyligen invandrat till Sverige och som inte kan svenska på grundläggande nivå.
- Personer som är mycket läsovana.

Utredningen anser att statens ansvar för de primära målgruppernas behov av lättläst material, både litteratur och nyhetsinformation är mer omfattande. Det gäller tillgången till olika slags lättläst material, medier och uttryckssätt. De statliga medlen ska i första hand öka de primära målgruppernas tillgänglighet och användas för deras behov. För de sekundära målgrupperna finns fler privata företag som tillgodoser deras behov. Här ska staten endast producera material i den mån det finns ett behov som marknaden inte tillgodoser. Utredningen vill även peka på de statliga myndigheternas uppdrag att ge samhällsinformation och att det bör följas upp på ett tydligare sätt.

Utredningens förslag

Det offentliga stödet bör främst inriktas på ett nationellt kunskapscentrum och nyhetsinformation, samhällsinformation och litteratur för de primära målgrupperna.

Statens insatser för lättläst överförs till MTM

Utredningen föreslår att statens stöd till Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur ska avvecklas och medlen och verksamheten överförs till MTM. Kravet på tillgänglighet i språk

och kommunikation för personer med funktionsnedsättning och uppdraget om lättläst måste tydliggöras. Insatserna för lättläst ska avgränsas när det gäller målgrupper och i förhållande till andra texter som är lätta att läsa eller klarspråk. Syftet med insatserna för lättläst ska vara att:

- ge information till de primära målgrupperna om vad man som medborgare behöver känna till för att kunna ingå i och bidra till ett demokratiskt samhälle,
- ge tillgång till och sprida kultur för att ge möjlighet till att på ett djupare sätt vara delaktig i och få förståelse för samhället, och
- utveckla tilltron till det egna språket för att kunna kommunicera och utveckla den egna identiteten.

Nationellt kunskapscentrum

Statens insatser för lättläst ska inrättas som ett nationellt kunskapscentrum inom MTM. Tolkningen av lättläst ska utgå från ett vidgat textbegrepp och även gälla olika slags kommunikation. Uppdraget ska vara övergripande, kunskapsinriktat och stödjande för alla som producerar och utvecklar lättläst material av olika slag. Det innebär att ansvarsområdet vidgas till att bli en tillgång för dem som är verksamma inom lättläst. Det nationella kunskapscentret ska utforma gemensamma nationella riktlinjer för lättläst och samarbeta med aktörerna inom lättlästområdet nationellt och internationellt. Centret ska sammanställa och sprida relevant forskning om läsande m.m. och som stöd för detta inrätta ett vetenskapligt råd.

Målgrupper

På ett övergripande plan ska kunskapscentrets arbete riktas mot alla som behöver lättläst men alltid i första hand mot de primära målgrupperna. När det gäller produktion av material bör det alltid först nogt övervägas om det inte finns andra utförare på marknaden som tillgodoser behoven. De begränsade resurserna måste i första hand riktas till dem som bäst behöver dem. Om även andra grupper vill använda materialet ska det naturligtvis inte finnas några hinder för detta. Produktionen ska utgå från de definierade målgruppernas behov medan det ska vara öppet för vem som helst att köpa produkterna.

Information och marknadsföring av lättläst

Det nationella kunskapscentret för lättläst ska aktivt öka kunskapen och sprida kännedom om lättläst material till målgrupperna och förmedlarna, bl.a. genom en databas för allt lättläst material.

Brukarråd

Det är viktigt att brukarna/användarna av olika lättlästa produkter får komma till tals och föra fram sina idéer om kommande produktioner och initiativ. Utredningen föreslår därför att ett brukarråd inrättas för kontakter med de primära målgrupperna och deras intresseorganisationer inom kunskapscentret.

Bevaka teknikutvecklingen

Ny teknik för att underlätta kommunikation och läsande för personer med funktionshinder utvecklas oavbrutet. Det nationella kunskapscentret bör aktivt bevaka, följa och använda den teknikutveckling som berör lättläst i olika former. De yrkesgrupper som arbetar med teknikutveckling behöver uppmärksammas på målgrupperna för lättlästs behov och möjligheter.

Lättläst nyhetsinformation

För personer med utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning som vill ha en lättläst nyhetstidning finns inget alternativ till 8 SIDOR. Det nationella kunskapscentret för lättläst ska därför fortsatt ge ut tidningen 8 SIDOR. MTM:s generaldirektör ska utse en oberoende chefredaktör för tidningen. Tidningen bör i högre grad än i dag inriktas mot de som läser på nivå 1 och 2.

Lättläst litteratur

Det nationella kunskapscentret för lättläst ska ansvara för att utveckla, anpassa, framställa och distribuera litteratur i den utsträckning behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella marknaden. Den litteratur som det nationella kunskapscentret för

lättläst producerar ska främst inriktas mot vuxna inom de primära målgrupperna. För barn och unga produceras lättläst litteratur av flera privata förlag. Centret bör även kunna producera litteratur för barn och unga i de primära och de sekundära målgrupperna om det finns ett behov för en speciell grupp eller att det finns ett behov som inte tillgodoses av den privata marknaden.

Lättläst-tjänsten avknoppas

Lättläst-tjänsten fungerar likt en fristående konsultverksamhet men får anses ha vissa konkurrensfördelar gentemot andra privata språkkonsultföretag genom att vara knuten till CFLL. Utredningen anser att Lättläst-tjänsten ska avknoppas till en privat verksamhet och fungera på samma villkor som andra språkkonsulter.

Lättläst i skolan

Det särskilda uppdraget om att främja och öka utbudet av lättlästa nyheter och böcker för skolbruk ska enligt utredningens förslag upphöra. Kravet att minst 2 mnkr ska användas för att främja och öka utbudet av lättlästa nyheter och böcker för skolbruk i samverkan med berörda aktörer ska upphöra.

Samhällsinformation

Det bör finnas ett tydligt uppföljningsansvar för kvaliteten på den befintliga samhällsinformationen om det ska anses vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Handisam är den myndighet som ansvarar för uppföljningen av funktionshinderspolitiken och därför mest lämpad att följa upp och utvärdera kvaliteten på olika myndigheters lättlästa samhällsinformation.

Genomförande

Förslaget till tidplan innebär att kunskapscentret för lättläst kan starta den 1 januari 2015. Hela eller delar av styrelsen för stiftelsen bör kvarstå fram till dess för att säkerställa kontinuitet i verksamheten. Även direktören för CFLL bör få en anställning

som chef för det nationella kunskapscentret för lättläst. Detta tillvägagångssätt bör underlätta och säkerställa överföringen av verksamheten till MTM. En överföring av verksamheten innebär för personalens del en verksamhetsövergång enligt lagen om anställningsskydd. Personal hos CFLL överförs till MTM med oförändrade anställningsvillkor. När verksamhet ska överföras från en stiftelse till en statlig myndighet behöver ett särskilt inkråmsavtal upprättas om vad som ska överlätas.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

Utredningens huvudförslag är att verksamheten inom CFLL överförs till MTM. Det innebär även att de medel som avsatts för CFLL ska överföras till MTM. Förslaget ska inte medföra några ökade kostnader för staten. På längre sikt kan dock intäkterna riskera att minska för nyhetstidningen och litteratur om/när den privata marknaden ökar sina marknadsandelar. En sammanslagning medför kostnader för avveckling och ny organisation. Dessa får tas från de samordningsfördelar som uppstår vid sammanslagningen. På längre sikt kan en sammanslagning innebära vissa besparingar. De eventuella besparingarna bör användas till att utveckla det nya nationella kunskapscentret för lättläst.

Då de statliga resurserna för lättläst är begränsade måste de riktas mot de grupper som i dagsläget har sämst tillgång till lättläst material. Utredningen bedömer att detta på sikt kan öka de privata förlagens utgivning av litteratur för andra grupper vilket bör komma flera av målgrupperna tillgodo. De som behöver lättläst på nivå 1 och 2 ska genom utredningens förslag tillförsäkras ett större utbud både vad gäller nyhetsinformation och litteratur men även på lättkommunicerat. De ska också tillförsäkras ett ökat inflytande genom att ett brukarråd inrättas inom det nya kunskapscentret.

En konsekvens av att ett nationellt kunskapscentrum inrättas blir att alla aktörer får ett kunskapscentrum dit man kan vända sig för olika frågor som rör lättläst. Aktörerna kan få råd och stöd i sitt arbete, sammanställningar om forskningsläget och riktlinjer att arbeta efter vilket bör underlätta deras arbete.