



DISKRIMINERINGSNEMNDA

Vår ref.: 2022/781, 2022/780, 2022/777

Dato: 15.02.2023

Endelig redegjørelse i sak 2022/781, 2022/780 og 2022/777

Sakens parter

- A: Foreldre til blinde barn
- B: Utdanningsdirektoratet

Saken gjelder

Saken gjelder spørsmål om Utdanningsdirektoratet indirekte diskriminerer blinde og sterkt svaksynte barn som følge av at denne elevgruppen ikke ble hensyntatt ved innføringen av nye læreplaner og tilhørende kompetansemål.

Saken gjelder videre spørsmål om Utdanningsdirektoratet indirekte diskriminerer blinde og sterkt svaksynte barn som følge av veiledningen som fremgår av direktoratets nettsider knyttet til behovet for synspedagogisk kompetanse hos skoler som underviser denne elevgruppen.

Saken gjelder også spørsmål om den anførte diskrimineringen har ført til brudd på retten til individuell tilrettelegging av undervisningen.

Bakgrunn for saken

Høsten 2020 ble det innført et nytt læreplanverk, Kunnskapsløftet 2020. Dette medførte blant annet at det ble innført nye læreplaner i grunnskolen.

Foreningen «Foreldre til blinde barn» (FTBB) er en interesseorganisasjon for foreldre til blinde barn. FTBB jobber blant annet for å fremme blinde barns rettigheter, med særlig fokus på skole og utdanning, samt sosial inkludering, jf. www.ftbb.no

Utdanningsdirektoratet er underlagt Kunnskapsdepartementet. Departementet fastsetter forskrifter med hjemmel i opplæringslova, inkludert læreplanene på 1.-10. trinn. Utdanningsdirektoratet har bl.a. ansvar for å utvikle læreplaner på oppdrag fra departementet, høre utkast og anbefale endelig innretning på læreplanene til departementet (sak 22/74 – dok. 13, vedlegg 1).

Postadresse	Telefon	E-post	Hjemmeside
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	post@diskrimineringsnemnda.no	www.diskrimineringsnemnda.no

På Utdanningsdirektoratets nettsider fremgår det blant annet informasjon om blinde og sterkt svaksyntes rettigheter etter opplæringslova og informasjon om at skoler som ikke har nødvendig synspedagogisk kompetanse kan få kurs og veiledning fra Statped som del av sin kompetanseutvikling.

Statped er en statlig støttetjeneste som tilbyr bistand med å tilrettelegge undervisningen. Statped er også et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet, men var til og med 2019 direkte underlagt Utdanningsdirektoratet.

Diskrimineringsnemnda mottok i begynnelsen av 2022 tre klager fra FTBB rettet mot Utdanningsdirektoratet. Klagene er datert 28. januar (sak 22/74), 10. februar (sak 22/103) og 17. mars 2022 (sak 22/208) og omfatter flere anførsler om diskriminering. Diskrimineringsnemnda har forberedt sakene samlet, med utgangspunkt i sak 22/74. I løpet av saksforberedelsen har denne saken fått nytt saksnummer, 2022/781.

Partenes anførsler

1. Foreldre til blinde barn har i hovedsak anført:

Utdanningsdirektoratet utsetter blinde og sterkt svaksynte barn for indirekte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse ved at denne elevgruppen ikke ble hensyntatt ved innføringen av nye læreplaner for 1.-9. trinn, høsten 2020. I tillegg er det svært uheldig at læreplanene skulle innføres etter kun 9 måneder (sak 22/74 -dok. 1).

Utdanningsdirektoratet utsetter videre blinde og sterkt svaksynte barn for indirekte diskriminering ved at de nye læreplanene inneholder kompetansemål som ikke kan nås av blinde og sterkt svaksynte elever. Dette gjelder blant annet fagene matematikk, kunst og håndverk og kroppsøving (sak 22/103 - dok. 1).

Endelig utsetter Utdanningsdirektoratet blinde og sterkt svaksynte barn for indirekte diskriminering ved at Utdanningsdirektoratet i forbindelse med veiledningen som fremgår av deres nettsider forskjellsbehandler hørselshemmede elever sammenlignet med og synshemmede elever, og med det ikke gir en realistisk beskrivelse av behovet for synspedagogisk kompetanse hos skoler som underviser blinde og sterkt svaksynte elever (sak 22/208 - dok. 1).

Diskrimineringen har ført til brudd på retten til individuell tilrettelegging av undervisningen, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 21.

FTBB klager ikke på lover vedtatt av Stortinget, men på hvordan Utdanningsdirektoratets arbeidsmetoder og deres veiledning på udir.no i stor grad bidrar til at blinde og sterkt svaksynte elever opplever diskriminering i sin skolehverdag. Mangelen på oppdatert veiledningsmateriell fører til at hver enkelt

skole har dårligere forutsetninger for å kunne gjøre de nødvendige lokale tilpasningene. Dokumentene i saken viser at Utdanningsdirektoratet har unnlatt å følge faglige råd knyttet til opplæringstilbudet som gis blinde og sterkt svaksynte elever.

Utdanningsdirektoratet har i lengre tid vært klar over den dramatiske situasjonen disse elevene befinner seg i, men har til nå ikke igangsatt noen tiltak som bedrer situasjonen på kort sikt.

Direktoratet forskjellsbehandler to elevgrupper med ulikt sansetap og begrunner denne forskjellsbehandlingen med at det foreligger en saklig grunn, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. FTBB mener at denne forskjellsbehandlingen verken er saklig, nødvendig eller forholdsmessig.

1.1 Nærmere om anførsel om diskriminering ved innføring av nye læreplaner

På Utdanningsdirektoratet sine nettsider fremgår det hvordan de nye læreplanene ble utviklet. Det ikke beskrevet nærmere hvordan sårbare elevgrupper er ivaretatt i prosessen, det refereres kun til at «grupper med lærere, pedagoger og andre fagfolk» har deltatt i arbeidet.

Det er skolenes ansvar å gi alle elever med funksjonsnedsettelse et likeverdig opplæringstilbud. Ved at innføringen av de nye læreplanene skulle skje etter kun 9 måneder tok man imidlertid ikke hensyn til at skolene, PPT og Statped kunne gjøre de nødvendige forberedelsene for å kunne gi blinde og sterkt svaksynte barn et likeverdig utdanningstilbud. Dette omfatter bl.a. utvikling av tilrettelagte læremidler. Dette er dessverre et vedvarende problem, siden skolene nå står fritt til å velge læremidler, og i stor grad baserer undervisningen på digitale læremidler som ikke er universelt utformet og derfor ikke er tilgjengelige med blindtekniske hjelpemidler som skjermleser og leselist.

I den formelle høringsrunden i 2019 var det kun Blindeforbundet som kommenterte på vegne av de blinde og sterkt svaksynte barn. Selv om Statped har et tydelig ansvar for å ivareta denne elevgruppen, har de ikke gitt innspill til de nye læreplanene for å sikre blinde og sterkt svaksynte elevers fremtidige rett til et likeverdig utdanningstilbud. På dette tidspunktet var Statped organisert direkte under Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet burde, i sitt tildelingsbrev til Statped, gitt Statped i oppdrag å kommentere på vegne av alle elevgrupper hvor Statped har spisskompetanse, ikke kun på vegne av de hørselshemmede elevene.

I den generelle kommentaren Blindeforbundet ga i sitt høringsinnspill står det følgende (sak 22/74 – dok. 13, vedlegg 2):

«Vi er opptatte av at elevers ferdigheter måles ut ifra ting det faktisk er mulig gjennomføre med utgangspunkt i den funksjonsnedsettelsen eleven har. Synshemmede opplever i en del sammenhenger å bli vurdert ut ifra lite tilrettelagte løsninger.

Vår erfaring tilsier dessverre at det altfor ofte er mangel på vilje eller mangel på kunnskap om hvordan ting kan tilrettelegges på en god måte, og en enkel løsning blir derfor å oppfordre eleven til å ta fri i fag.»

Disse kommentarene samsvarer med vår påstand om at læreplanene inneholder kompetansemål som ikke tar hensyn til synsnedsettelsen og at manglende kompetanse i skolene medfører at elevene ikke får den tilretteleggingen de trenger. FTBB kan ikke se at Utdanningsdirektoratet lyttet til innspillene fra Blindeforbundet.

Vi er klar over at hver skole har ansvaret for å velge læremidler og læringsressurser, men som Utdanningsdirektoratet selv skriver, er det statens ansvar å sørge for at læremidlene produseres. Verken Utdanningsdirektoratet eller Statped har dessuten ettersett at de digitale læremidlene fungerer for blinde og svaksynte elever. Direktoratet har aldri - på eget initiativ - ettersett at læremidler som mottar støtte gjennom deres tilskuddsordning faktisk tilfredsstiller lovpålagte krav om universell utforming.

Etter innføringen av de nye læreplanene har ikke blinde og sterkt svaksynte elever hatt tilgang til egnede læremidler. Dette skyldes i hovedsak følgende tre forhold:

1. De digitale læremidlene er ikke universelt utformede og derfor ikke tilgjengelig med blindetekniske hjelpemidler.
2. Statped hadde ikke de tilrettelagte læremidlene klare høsten 2020
3. Utdanningsdirektoratets tilskuddsordninger har ikke bidratt til å sikre blinde og sterkt svaksynte elever tilgang til egnede læremidler, og Utdanningsdirektoratet har forsømt sin kontrollfunksjon og gitt støtte til utvikling og innkjøp av digitale læremidler som ikke er universelt utformede.

Selv om det er et lokalt ansvar å tilrettelegge undervisningen, er Utdanningsdirektoratet ansvarlig for at dette er mulig å få til innenfor de overordnede rammene og føringene direktoratet fastsetter. Uten tilgang til egnede læremidler, har ikke skolene mulighet til å gi våre barn den tilpassede opplæringen de har krav på.

1.2 Nærmere om anførsel om diskriminering som følge av uopnåelige kompetansemål

Læreplanen åpner ikke for at kompetansemål og vurdering av måloppnåelse kan tilpasses forutsetningene til elever med funksjonsnedsettelse. Handlingsrommet i læreplanene går kun på å tilpasse innhold og arbeidsmåter. Det forventes at alle elevene skal beherske flere digitale løsninger, men ingen etterser at disse er tilgjengelige med blindtekniske hjelpemidler.

Det at Utdanningsdirektoratet nå ser behov for å gjennomgå de kompetansemålene i læreplanene som kan være krevende for blinde og sterkt svaksynte elever, er en erkjennelse av at denne gruppen elever ikke har blitt hensyntatt ved utformingen av kompetansemålene.

Det er ikke gjort en faglig vurdering av om det er behov for egne læreplaner i fellesfagene, slik vi etterlyser, men kun i forhold til opplæring gitt etter opplæringslova §§ 2-14 og 3-10 (sak 22/74 – dok. 13, vedlegg 6-8).

Statped sine faglige anbefalinger om retningslinjer og kompetansekrav til lærere som underviser synshemmede elever ble ikke fulgt (sak 202/74 -dok. 13, vedlegg 6 og 8). Der Statped foreslo at det ble utarbeidet «retningslinjer som gir en grad av forpliktelse» valgte direktoratet i stedet at det skulle utarbeides «veiledere». Det er en signifikant forskjell mellom forpliktende retningslinjer og veiledere, siden forpliktende retningslinjer er noe man må følge, mens veiledere er noe man kan følge. Det er mange skoler som velger å ikke følge Statpeds veiledere.

Statpeds «Veiledningsmateriell om å tilrettelegge opplæringen i fag for sterkt svaksynte og blinde elever» fra 2013 (sak 202/74 -dok. 13, vedlegg 4). omhandler kun noen få utvalgte opplæringsmål i fagene norsk, matematikk, naturfag og kroppsøving. Den faglige anbefalingen, om å utarbeide retningslinjer for vurdering av måloppnåelse av kompetansemål som er visuelt og/eller praktisk basert, er ikke fulgt opp fra Utdanningsdirektoratet sin side. Dette fører til direkte diskriminering, siden synstapet ikke hensyntas i vurderingen av måloppnåelsen.

Dersom Utdanningsdirektoratet mener det etter opplæringslovas bestemmelser kan tas hensyn til synsnedsettelsen i vurderingen av den samlede kompetansen i faget, må dette tydeliggjøres i deres veiledning, slik at de som er ansvarlig for opplæringen av blinde og sterkt svaksynte elever er bevisste på dette handlingsrommet.

Det er ikke slik at skolen og PPT anbefaler fritak i stedet for tilrettelegging begrunnet med kostnaden ved tilpasninger i undervisningen, f.eks. i form av tilrettelegging av materiell, kompetanseheving hos pedagogisk personell, økt lærertetthet, osv. Anbefaling om fritak kommer som følge av år med manglende

tilpasset undervisning, som medfører at eleven ikke lenger klarer å følge den ordinære klasseromsundervisningen.

Utdanningsdirektoratet anerkjenner ikke den sentrale rollen elevens digitale ferdigheter har fått i de nye læreplanene. Siden ingen digitale løsninger per i dag tilfredsstiller kravene til universell utforming (jf. [følgende rapport](#)), og verken Statped eller skolene har kompetanse innen universell utforming av IKT-løsninger, er det opplagt at det er et stort behov for en oppdatering av støttematerialet.

Dette har vært tema både i Statpeds faglige råd i februar 2020 og februar 2022 (sak 2022/781 – dok.1, vedlegg 11 og 12). Av møtereferatet fra 2020 fremgår det:

«Statped orienterte om at de har spilt inn til Udir at veilederen om arbeid med kompetansemål må revideres i og med fagfornyelsen. Statped vil følge opp dette.»

Fra referatet i februar 2022, altså to år senere, fremgår det:

«I dag er veiledningsmaterialet om å tilrettelegge opplæringen i fag for elever som er blinde og sterkt svaksynte, mye brukt. Det samme gjelder veilederen om opplæring etter §§ 2-14 og 3-10. Statped og organisasjonene har imidlertid lenge vært opptatt av at det er behov for en revisjon av materialet. Statped har derfor over tid hatt dialog med Udir om å oppdatere og fornye dette materialet. Det er nå etablert en arbeidsgruppe som er i gang med å utvikle et nytt støttemateriell som er tilpasset LK20. Gruppen har representasjon både fra Udir og Statped, og det er etablert en styringsgruppe med avdelingsdirektører fra Udir og avdelingsledere fra Statped. Dette er et arbeid Statped prioriterer høyt, og målet er å ferdigstille materialet i løpet av tidlig vår 2022.»

Dette viser igjen at Utdanningsdirektoratet ikke har lyttet til de faglige rådene fra Statped slik at veiledningsmaterialet var revidert og i samsvar med LK20 ved innføringen. Målsettingen om å ha dette arbeidet ferdig våren 2022 ble heller ikke nådd da dette arbeidet fremdeles pågår.

For å sikre at alle elever får like muligheter bør det utarbeides læreplaner for undervisning i rettighetsfagene, i tillegg til alternative kompetansemål der målene krever syn eller bruk av digitale verktøy som ikke er tilgjengelig med blindtekniske hjelpemidler, i de ordinære fagene.

1.3 Nærmere om anførsel om diskriminering ved veiledning om krav til synspedagogisk kompetanse

Forskriften til opplæringslova og Utdanningsdirektoratets veiledning behandler to grupper med hvert sitt satsesvar svært ulikt. Vi mener at de store forskjellene i kompetansekrav knyttet til opplæring av tegnspråkbrukere og punktskriftbrukere er et brudd på likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 8 og at brudd på disse to paragrafene medfører brudd på § 21. Forskjellsbehandlingen kunne vært unngått ved at det ble stilt krav om synspedagogisk kompetanse hos personer som underviser elever som bruker punktskrift og blindtekniske hjelpemidler. Synspedagogisk kompetanse er nødvendig for å forstå hvordan de digitale læremidlene fungerer sammen med blindetekniske hjelpemidler.

I tilsvaret skriver Utdanningsdirektoratet følgende:

«Det er riktig at det står at opplæring «bør» gis av pedagoger med synspedagogisk kompetanse på udir.no. Dette er en oppfordring til å prioritere slik kompetanse.»

Det holder ikke med en «oppfordring» til skolene om å prioritere synspedagogisk kompetanse – slik kompetanse er en klar suksessfaktor på om skolene lykkes i sitt arbeid med tilrettelegging. Studier viser at synspedagogisk kompetanse er en viktig suksessfaktor for blinde og svaksynte elevers utbytte av undervisningen. Det er derfor oppsiktsvekkende at betydningen av denne kompetansen ikke kommer tydeligere frem av kunnskapsoversikten i direktoratets veiledning.

Statped har i sin rådgivende rolle vært tydelig på at synspedagogisk kompetanse er nødvendig hos de lærerne som skal undervise synshemmede barn. Vi kjenner oss igjen i at skoler uten synspedagogisk kompetanse selv mener de tilrettelegger godt og gir god undervisning i rettighetsfagene og innenfor den ordinære undervisningen. Det er i dag ingen som kontrollerer at kvaliteten på tilretteleggingen er tilstrekkelig god, slik at eleven får utbytte av undervisningen. Både Statped og PPT har rådgivende roller. Dersom skolen ikke ber om råd, eller velger å ikke lytte til rådene de får, blir det opp til oss foreldre å kjempe for at barna våre skal få sin rett til et likeverdig utdannings- og opplæringstilbud oppfylt.

Veiledningen som gis på Utdanningsdirektoratets nettsider samsvarer ikke med de faglige anbefalingene fra Statped i 2011 (sak 22/74- dok. 13, vedlegg 8) og hva Statped i dag lister opp som suksesskriterier (jf. sak 2022/781 – dok. 1, vedlegg 6). Når Utdanningsdirektoratet på sine nettsider underkommuniserer behovet for hva som skal til for å lykkes i arbeidet med å tilrettelegge undervisningen for blinde og sterkt svaksynte elever, er ikke rammene til stede for at skolene skal kunne mestre å gi elevene et likeverdig opplærings- og utdanningstilbud.

Den 01.07.2022, to år etter innføringen av de nye læreplanene, ble veiledningen Utdanningsdirektoratet gir på sine sider oppdatert. Endringene som er utført er omfattende og viser at direktoratet forstår at det kreves store endringer i utdanningssektoren for at blinde og sterkt svaksynte barn skal få et likeverdig utdanningstilbud. Arbeidet med å oppdatere veilederen burde selvsagt vært gjort samtidig med utviklingen av de nye læreplanene, og blitt publisert allerede høsten 2019. Vi mener at den omfattende oppdateringen styrker vår påstand om diskriminering. Ordet «må» benyttes i enkelte sammenhenger og erstatter «kan»/ «burde». Vi ser med dette at ordlyden nærmer seg den for veilederen for hørselshemmede elever. Etter å ha lest den nye veilederen, finner vi beklageligvis fremdeles diskriminerende formuleringer (jf. sak 2022/791-dok. 5, vedlegg 1). Det stilles blant annet fremdeles ingen krav til formell synspedagogisk kompetanse. I dagens modell er det opp til rektor på den enkelte skole til å avgjøre hva som er «nødvendig synspedagogisk kompetanse». Det medfører at store forskjeller i undervisningstilbudet til blinde og sterkt svaksynte elever.

2. Utdanningsdirektoratet har i hovedsak anført:

Utdanningsdirektoratet mener at vi ikke har diskriminert blinde eller sterkt svaksynte elever, verken i læreplanprosessen eller i utformingen av forslag til konkrete læreplaner. Det er en saklig grunn for de fleste valgene som er tatt i utformingen. Vi ser imidlertid at enkelte kompetansemål i læreplanen i kunst og håndverk kan være mer utfordrende å tilpasse. Vi vil her utrede behovet for endring nærmere sammen med relevante brukergrupper og fagmiljø.

Blinde og sterkt svaksynte elever er en av mange sårbare elevgrupper i norsk skole. Vi merker oss imidlertid at mange av klagers anførsler gjelder ønske om flere tilpasninger i regelverket i form av egne læreplaner, egne kompetansekrav for pedagoger m.m. Vi viser til at dette er beslutninger tatt av departementet, som nemnda etter diskrimineringsombudsloven § 14 ikke kan overprøve. Vi stiller også spørsmål om klager har rettslig klageinteresse etter diskrimineringsombudsloven § 8, jf. § 10, og om påstandene ligger innenfor diskrimineringsnemndas vedtaksmyndighet, jf. diskrimineringsombudsloven § 2a.

Slik vi oppfatter det bygger klagen om forskjellsbehandling mellom hørselshemmede og blinde og sterkt svaksynte, når det gjelder veiledning, i stor grad på valg som Stortinget har gjort i opplæringsloven - og nå nylig i språkloven. Vi viser i den sammenheng til diskrimineringsombudsloven § 1 femte ledd, der det står at nemndas håndheving ikke omfatter virksomheten til Stortinget, jf. også nemndas sak 21/660. Vi mener også det er en saklig grunn for at det ikke er konkrete kompetansekrav i forskriften knyttet til opplæring for blinde og sterkt svaksynte, da dette både har sammenheng med hjemmelen for å gi forskrift i opplæringsloven § 10-1, norsk tegnspråk sin status - nå også i språkloven - og at det er fastsatt egne læreplaner i disse fagene. Vi mener det er viktig at klager har gitt innspill til det de mener er manglende kompetansekrav

også ved høring av ny opplæringslov, siden det er Stortinget som beslutter om dette skal reguleres i loven.

Både etter opplæringsloven og likestillings -og diskrimineringsloven er det skoleeier og enkeltskoler som har ansvaret for individuell tilrettelegging/tilpasset opplæring og anskaffelse av læremidler. Vi erkjenner at veilederen som nå oppdateres i samarbeid med Statped, kunne ha vært revidert tidligere, for å gi oppdatert hjelp til den lokale tilpasningen, men vi mener ikke dette i seg selv innebærer brudd på likestilling- og diskrimineringsloven § 21. For blinde og sterkt svaksynte elever vil det også være viktig med individuell tilpasning lokalt ut fra elevens behov. I en slik vurdering er både elevens rett til å bli hørt, og at det blir tatt hensyn til elevens beste sentralt, jf. barnekonvensjonen art. 3 og art. 12.

2.1 Nærmere om anførsel om diskriminering ved innføring av nye læreplaner

FTBB anfører at blinde og sterkt svaksynte ikke har blitt tatt hensyn til ved innføring av nye læreplaner i grunnskolen, og at de dermed har blitt indirekte diskriminert. Det fremgår av klagen at de ni månedene fra læreplanene ble fastsatt frem til læreplanene skulle tre i kraft ikke var tilstrekkelig for at skolene skulle sette seg inn læreplanene og for å produsere tilrettelagte læremidler for blinde og sterkt svaksynte. De anfører også at dette har ført til brudd på likestillings og diskrimineringsloven § 21 som gir rett til individuell tilrettelegging av bl.a. undervisning og læremidler.

Læreplanutviklingen ble lagt opp som en åpen og involverende prosess med fire åpne innspillrunder, i tillegg til den formelle høringen. Læreplanutkast ble utviklet av læreplangrupper for hvert fag nedsatt av direktoratet. Gruppene besto av lærere med praktisk erfaring fra skole og andre med faglig og fagdidaktisk kompetanse.

Det er flere eksempler på at organisasjoner og fagmiljøer knyttet til sårbare elevgrupper ga innspill. For eksempel ga Norges Blindforbund i høringen av læreplanene innspill til samfunnsfagene, kroppsøving og naturfag (sak 22/74 – dok. 13, vedlegg 2). Innspillene handlet ikke om de konkrete kompetansemålene som var utformet i fagene. De viste heller ikke direkte til at kompetansemålene i de aktuelle læreplanene var krevende å nå for elever med synsnedsettelse. Blindforbundet viste til utfordringer med tilrettelegging rundt vurdering og bruk av fritak, men vi tolket ikke dette som direkte innspill til innholdet i læreplanene.

Det har stått sentralt i læreplanutviklingen, som Utdanningsdirektoratet har hatt ansvaret for, at læreplanene skal utformes slik at de gir lokalt handlingsrom og mulighet for tilpasning til ulike elever og elevgrupper. Dette var også ett av spørsmålene i høringen. Statped var inkludert som høringsinstans i høringen. Vi ser likevel at vi kunne ha fulgt opp mer overfor Statped for å sikre at de også ga

innspill på hvordan læreplanen ivaretok synshemmedes behov. I læreplanutviklingen benyttet vi ekstern kompetanse for å ivareta særskilte hensyn på flere områder, og særlig der vi har parallelle likeverdige læreplaner.

Direktoratet stiller videre krav til universell utforming i alle sine tilskuddsordninger til utvikling av læremidler. Det stemmer ikke at Utdanningsdirektoratet aldri har ført kontroll med om læremidlene som har fått tilskudd er universelt utformet. Direktoratet har ført kontroll når vi har fått innmeldt feil og mangler fra brukere, eller fra andre kilder. Vi ber da om tilbakemelding fra leverandør og ber om plan for å rette opp eventuelle feil. I august 2022 ble alle leverandører som er registrert i våre systemer bedt om en skriftlig redegjørelse for status når det gjelder universell utforming (sak 2022/781 – dok. 8, vedlegg 3). Om ikke kravene er oppfylt vil det bli bedt om tilbakemelding på hvordan dette skal utbedres innen en gitt frist. Vi gjør oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet ikke fører tilsyn med kravene til universell utforming i forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, knyttet til likestillings- og diskrimineringsloven. Dette ligger til UU-tilsynet. Til opplysning legger vi ved et notat om universell utforming av digitale læremidler som ble oversendt Samstyringsrådet 14.09.2022 (sak 2022/781 – dok. 8, vedlegg 2).

Produksjon av læremidler særskilt tilrettelagt for blinde og svaksynte er Statped's fagansvar - både gjennom egen produksjon og som fagansvarlig for tilskuddsordningen for særskilt tilrettelegging. I 2022 ble det gitt tilskudd til to læremidler med særskilt tilrettelegging for blinde og svaksynte gjennom denne tilskuddsordningen.

Det er et lokalt ansvar å vurdere hvilket konkret innhold og hvilke arbeidsmåter, læremidler og læringsressurser som kan bidra til at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utdanningsdirektoratet verken utvikler eller godkjenner ordinære læremidler. Det ble invitert til flere egne informasjonsmøter for leverandører av læremidler og læringsressurser på ulike tidspunkt i læreplanprosessen. Når det gjelder framdriften for utvikling av læremidler i forkant av og etter innføringen av fagfornyelsen, påvirket pandemien fremdriften i utviklingen av læremidler for alle elever.

Vi anerkjenner at tid er viktig for å gjøre seg kjent med læreplanene og tilpasse dem lokalt. Det var også noe av grunnen til at det i Meld. St. 28 (2015-2016) ble understreket at prosessen med utvikling av nye læreplaner skulle være åpen og inkluderende, og at læreplanene skulle fastsettes noe tid før de skulle tas i bruk. Alle interessenter har i flere runder hatt muligheten til å kommentere og gi innspill på skisser til læreplaner. Dette er nytt sammenlignet med tidligere læreplanreformer. Innspillsrundene kom i tillegg til formell høring. Læremiddelutviklere har i tillegg hatt tilgang på informasjon og arenaer slik at de har hatt muligheten til å starte prosessen med å produsere læremidler i god tid før læreplanene ble fastsatt. Det vil alltid være forbedringspunkter knyttet til

involvering. Vi mener imidlertid at det ikke har vært en indirekte diskriminering av blinde og sterkt svaksynte i læreplanprosessen.

Å utvikle og innføre nye læreplaner er en kompleks prosess som involverer mange ulike aktører på ulike nivåer i utdanningssektoren. Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 pålegger et konkret ansvar på hver enkelt skole for individuell tilrettelegging knyttet til enkeltelever. Etter opplæringsloven ligger også ansvaret for undervisning og læremidler på lokalt nivå. Det gjelder også selve tilpassingen av opplæringen til den enkelte, jf. opplæringsloven §§ 1-3, 2-14, 5-1 mv. Vi mener derfor ikke at Utdanningsdirektoratet verken direkte eller indirekte har brutt likestillings- og diskrimineringsloven § 21.

2.2 Nærmere om anførsel om diskriminering som følge av uoppnåelige kompetansemål

FTBB viser til at blinde- og sterkt svaksynte elever ikke har blitt hensyntatt i utvikling av nye læreplaner, og kommer med eksempler på kompetansemål som de mener ikke kan nås av denne elevgruppen. De mener at det er diskriminerende, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 8.

Vi er enige i at noen kompetansemål er utformet på en slik måte at de forutsetter en tilpassing av opplæringen slik at blinde og sterkt svaksynte elever kan få en likeverdig mulighet for måloppnåelse. I en del fag er det nødvendig at læreplanen inneholder visuelle og praktiske elementer, for å tydeliggjøre viktige mål for opplæringen i faget, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. I slike tilfeller er det viktig at læreplanen gir tilstrekkelig handlingsrom til å tilpasse opplæringen for blinde og sterkt svaksynte elever. Dersom læreplanen er formulert på en måte som gjør at en slik tilpasning ikke er mulig, kan det medføre en indirekte diskriminering av denne gruppen etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Ut fra en gjennomgang av læreplanene som Statped har gjort sammen med Utdanningsdirektoratet, er vår vurdering at læreplanene i stor grad har et handlingsrom som gjør det mulig å tilpasse opplæringen til blinde og sterkt svaksynte elever. Veiledning og støtteressurser kan være med på å synliggjøre det handlingsrommet som ligger der og gi råd til hvordan opplæringen kan tilpasses denne målgruppa. I tillegg har vi identifisert at læreplanen i kunst og håndverk har enkelte formuleringer som kan gjøre det utfordrende å tilpasse opplæringen for blinde eller sterkt svaksynte elever. Vi har derfor, som nevnt, over foreslått for Kunnskapsdepartementet at vi utreder dette nærmere, og eventuelt vurderer behov for mindre justeringer i læreplanen. Erfaringer med bruken av de nye læreplanene vil også gi viktig informasjon om i hvilken grad læreplanene i praksis gir rom for å tilpasse opplæringen til ulike elevgrupper, inkludert blinde og sterkt svaksynte elever.

Vi er enige i at oppdateringen av veiledningsmaterialet som Statped og Utdanningsdirektoratet har iverksatt fra januar 2022, på bakgrunn av nye læreplaner, kunne ha kommet tidligere. Veiledning om hvordan læreplanene kan forstås og hvordan man kan tilpasse opplæringen for blinde og sterkt svaksynte i ulike fag, kan bidra til å gjøre det enklere for skoleeiere og skoler å gjøre denne tilpasningen i praksis. Vi mener samtidig at skoleeiere og skoler er i stand til å gjøre nødvendige tilpasninger på lokalt nivå ut fra nye læreplaner også uten en slik oppdatert veiledning, særlig når prinsippene og de faglige tilnærmingene i veilederen fra 2013 (sak 202/74 -dok. 13, vedlegg 4) også er relevante for det nye læreplanverket.

Hensikten med støttematerialet er å sette de som jobber med blinde og sterkt svaksynte elever bedre i stand til å gjøre vurderinger og tilpasninger på tvers av situasjoner og fag. Veiledningen vil ikke gjelde tilpasning av hvert enkelt kompetansemål i alle læreplaner. Det er ingen som er pålagt å bruke en slik veiledning. Dette er et frivillig støttemateriell til bruk lokalt.

I tilfeller der elever får fritak fra opplæring i fag på bakgrunn av f.eks. skoleeiers økonomi, og ikke individuelle behov, kan det føre til at elevene går glipp av viktig kompetanse, og ikke får forsvarlig utbytte av opplæringen. En slik praksis kan oppleves som diskriminerende for de det gjelder, og er ikke i tråd med gjeldende regelverk. Vi har derfor gått ut med ny informasjon om hvordan reglene om fritak skal forstås.

Som tidligere fremhevet, retter likestillings- og diskrimineringsloven § 21 seg mot skoler, og mot individuell tilrettelegging for enkeltelever. Det gjør også opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring. Dersom det gis konkrete tilbakemeldinger og mangelfull tilpasning av opplæringen for enkelte elever, vil dette i seg selv ikke ha med utformingen av kompetansemålene å gjøre. Kompetansemålene må imidlertid gi tilstrekkelig rom for lokal tilpasning til elevenes forutsetninger. Det vil si at de er utformet slik at de skal kunne nås på ulike måter og med ulik grad av måloppnåelse. Målet er at alle kompetansemål skal kunne jobbes med på ulike måter, slik at for eksempel synshemming ikke er til hinder for å jobbe med og utvikle kompetansen, eller for graden av måloppnåelse. Det er lærerens valg av læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter i opplæringen, og at eleven får mulighet til å vise kompetansen sin på måter som er tilpasset den enkelte, som til sammen skal ivareta blinde og sterkt svaksynte elevers mulighet for høy måloppnåelse i fag.

Ifølge forskrift til opplæringsloven (forskriften) § 3-3 er grunnlaget for vurdering i fag kompetansemålene i læreplanen i faget. Videre følger det av forskriften § 3-15 at det er «den samla kompetansen» som skal vurderes når det skal gis standpunkt karakter. Å vurdere samlet kompetanse betyr at læreren må løfte blikket fra ett og ett kompetansemål og se dem i sammenheng. Det betyr at det er den samlede kompetansen som eleven viser som skal vurderes, og ikke hvert

enkelt kompetansemål. Vi omtaler dette i rundskriv og veiledningsressurser på udir.no. At det er den samlede kompetansen som vurderes er heller ikke noe nytt med innføringen av de nye læreplanene.

Der vi ser at innholdet i kompetansemål og kjerneelementer kan gjøre tilpasningen vanskelig lokalt, som i kunst og håndverk, har vi foreslått å vurdere mindre justeringer i læreplanen. Foruten dette mener vi ikke at utformingene av nye læreplaner, eller at Statped's veiledningsmaterieell fra 2013 ikke var oppdatert, har ført til at skolene ikke har vært i stand til å tilrettelegge for blinde og sterkt svaksynte elever etter likestillings- og diskrimineringsloven § 21.

2.3 Nærmere om anførsel om diskriminering ved veiledning om krav til synspedagogisk kompetanse

Forskrift til opplæringsloven kap. 14 gir kompetansekrav for årstrinn/skoleslag og opp mot konkrete fag. I og med at det ikke er egne læreplaner for blinde eller sterkt svaksynte elever, kan det heller ikke stilles krav til undervisningskompetanse i fag, slik som det gjøres for tegnspråk. Vi mener det er en saklig grunn for hvorfor disse gruppene behandles ulikt i forskrift til opplæringsloven kap. 14, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Vi mener derfor at det heller ikke foreligger brudd på likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6, 8 og 21.

I og med at det ikke stilles eksplisitte krav til synspedagogisk kompetanse, har vi også på udir.no brukt begrepet «bør» i vår veiledning. Vi har forståelse for at synspedagogisk kompetanse hos pedagogene er viktig, og anbefaler også dette. Dagens regelverk åpner imidlertid ikke for å kreve konkrete studiepoeng for undervisning av denne elevgruppen.

Det er riktig at det fra 1997 (L97) ble innført egne parallelle likeverdige læreplaner for elever med tegnspråk som førstespråk i seks fag. Det følger nå av språkloven § 7 at norsk tegnspråk blir regnet som et eget språk likeverdig med norsk. Punktskrift er et skriftsystem som ikke er regulert i språkloven. Det har tidligere vært vurdert om det også burde vært egne læreplaner i punktskrift m.m. (se sak 22/74 – dok. 13, vedlegg 6-8). At man i 2011, sammen med to kompetansesentre vurderte at det ikke var et slikt behov, men heller behov for veiledning, underbygger at det har vært en begrunnet og saklig grunn til å skille mellom disse gruppene, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 8, jf. § 9.

Det kan imidlertid være relevant å se på dette på nytt, dersom dette ikke lenger er en løsning som er til denne elevgruppens beste.

Klager viser til at Utdanningsdirektoratet ikke har fulgt anbefalingene fra Statped om å utarbeide retningslinjer til lærere som underviser synshemmede, siden veiledere etter deres syn er mindre forpliktende enn retningslinjer. Det er kun lov

og forskrift som kan forplikte kommuner og fylkeskommuner, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Retningslinjer er lite brukt i vår sektor, og vi erfarer ikke at retningslinjer oppfattes som mer forpliktende enn en veileder.

Klager viser videre til at de veiledningsressursene Utdanningsdirektoratet har utviklet i samarbeid med Statped ikke er publisert. Disse nettbaserte ressursene ble publisert 1. juli 2022: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogiske-fagomrader/synsnedsettelse/> Arbeidet ble igangsatt uavhengig av klagesaken, og innebærer ikke at vi er enige i klagers påstand om diskriminering.

Nettressursene er del av et større arbeid på det spesialpedagogiske området som følge av økte ambisjoner og forventninger til Utdanningsdirektoratet gitt i tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet for 2021. Ressursene er fortsatt under utvikling, og vi tar gjerne imot tilbakemeldinger om mulige forbedringer av formuleringer og innhold. Som vi har nevnt tidligere, må vi som direktorat formulere oss på en måte som ikke tillegger krav til skoleeiere og skoler som vi ikke har hjemmel for. Dette gjelder for eksempel krav til lærernes kompetanse.

Sakens rettslige side

Diskrimineringslovverket

En part, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller andre med rettslig klageinteresse kan bringe en sak inn for nemnda, jf. diskrimineringsombudsloven § 8.

Nemndas håndheving omfatter ikke virksomheten til Stortinget, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 femte ledd.

Det følger av diskrimineringsombudsloven § 14 første ledd at nemnda ikke kan treffe vedtak om at andre forvaltningsorganers vedtak innebærer brudd på diskrimineringsregelverket. I tilfeller hvor nemndas vedtaksmyndighet er begrenset etter første ledd, har nemnda plikt til å gi en *uttalelse* om hvorvidt det forholdet som er brakt inn for nemnda, innebærer brudd på diskrimineringsregelverket, jf. diskrimineringsombudsloven § 14 andre ledd og § 2a tredje ledd bokstav b.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter unntaksbestemmelsene i §§ 9 og 10 eller bestemmelsen om positiv særbehandling i § 11.

Direkte forskjellsbehandling er når en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av funksjonsnedsettelse, jf. § 7.

Indirekte forskjellsbehandling er enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av funksjonsnedsettelse, jf. § 8.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. § 9.

Retten til individuell tilrettelegging for elever med funksjonsnedsettelse fremgår av likestillings- og diskrimineringsloven § 21, hvor det står:

«Elever og studenter med funksjonsnedsettelse ved skole- og utdanningsinstitusjoner har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

Retten gjelder tilrettelegging som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde. I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på

- a) tilretteleggingens effekt for å fjerne barrierer for personer med funksjonsnedsettelse
- b) kostnadene ved tilretteleggingen
- c) virksomhetens ressurser.»

I Diskrimineringsnemnda bevisvurdering gjelder det alminnelige beviskravet i sivile saker. Nemnda må legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig, se for eksempel Høyesteretts dom i HR-2020-2476-A, avsnitt 74 og 75.

Dokumentliste

Sak 22/74, 22/103 og 22/208 (tidligere saksnumre)

1. Klage
 - Sak 22-74 Klage – 21.01.2022
 - Sak 22-103 Klage – 28.01.2022
 - Sak 22-208 Klage med 8 vedlegg – 17.03.2022
 - Vedlegg 1 – Blinde kurs og kompetanse pdf
 - Vedlegg 2 – Blindes rettigheter
 - Vedlegg 3 - Hørselshemmede kurs og tilbud for foreldre
 - Vedlegg 4 – Hørselshemmedes rettigheter
 - Vedlegg 5 - NKVTS - Det er farlig å være blind i Norge - forskning-no.pdf
 - Vedlegg 6 - NKVTS - Serious Life Events in People with Visual Impairment Versus the General Population.pdf
 - Vedlegg 7 - Undersøkelse av Opinion AS for Blindeforbund.docx
 - Vedlegg 8 – Unge synshemmede om oppfølging av nav.pdf
2. Bekreftelse på mottatt klage
3. Informasjon om saksgang – fullmakt – 11.03.2022
4. Informasjon vedr sak og fullmakt – 17.03.2022
5. Fullmakt – 17.03.2022
6. Anmodning om tilsvar – 01.04.2022
7. Tilleggsopplysninger – møtereferat 06.02.2022, med 1 vedlegg:
 - Vedlegg 1 - Møte mellom FTBB og Statped
8. Diskrimineringsnemnda oversender tilleggsopplysninger i klagesak – 25.04.2022
9. Anmodning om fristutsettelse – 03.05.2022
10. Anmodning om fristutsettelse innvilges - ny frist 10. mai 2022 – 03.05.2022
11. Anmodning om fristutsettelse innvilges - ny frist 20. mai 2022
12. Informasjon om fristutsettelse – ny frist 20. mai 2022
13. Tilsvar til klagesak, med 8 vedlegg – 23.05.2022
 - Vedlegg 1 - Tilsvar til Diskrimineringsnemnda fra Utdanningsdirektoratet.docx
 - Vedlegg 2 - Høringssvar fra Blindeforbundet.pdf
 - Vedlegg 3 - Fullmakt.pdf
 - Vedlegg 4 - Veiledningsmaterieell om å tilrettelegge opplæringen i fag.pdf
 - Vedlegg 5 - Tekst på udir.no fritak for opplæring i fag.pdf
 - Vedlegg 6 - Uttalelse fra Huseby og Tambartun kompetansesentre - Del 2.pdf
 - Vedlegg 7 - Svar på oppdragsbrev 45-09.pdf
 - Vedlegg 8 - Uttalelse fra Huseby og Tambartun kompetansesentre - Del 1.pdf
14. Oversender tilsvar på klage – 07.06.2022

Sak 2022/781, 2022/780 og 2022/777 (nye saksnumre)

1. Klagers avsluttende bemerkninger, med 13 vedlegg – 02.06.2022
 - Vedlegg 1 - Kommentarer til UDIRs tilsvare
 - Vedlegg 2 - Mangel på UU
 - Vedlegg 3 - Forespørsel om møte med Utdannings- og forskningskomiteen
 - Vedlegg 4 - Statped - tildelingsbrev
 - Vedlegg 5 - IKT faglig uttalelse - Kikora
 - Vedlegg 6 - Statped årsrapport
 - Vedlegg 7 - Referat møte FTBB Statped
 - Vedlegg 8 - Statped - årsrapport
 - Vedlegg 9 - Skolereformutsettelse er dramatisk for forlagene
 - Vedlegg 10 - Godkjent referat faglig brukerråd syn – 01.09.2021
 - Vedlegg 11 - Godkjent referat faglig brukerråd syn – 09.02.2022
 - Vedlegg 12 - Referat faglig brukerråd syn – 05.02.2020
2. Spørsmål vedr status – 12.08.2022
3. Oversender klagers avsluttende bemerkninger - 12.08.2022
4. 4. Innklagedes avsluttende bemerkninger, med 1 vedlegg – 26.08.2022
 - Vedlegg 1 – kommentar til sak for Diskrimineringsnemnda
5. Oversender klagers avsluttende bemerkninger - 30.08.2022
6. Kommentarer til innklagedes avsluttende bemerkninger, med 1 vedlegg – 11.09.2022
 - Vedlegg 1 - Kommentarer til avsluttende kommentarer
7. Oversender kommentarer fra klager – 13.09.2022
8. Innklagedes (endelige) avsluttende bemerkninger, med 3 vedlegg – 27.09.2022
 - Vedlegg 1 – Kommentarer til sak for Diskrimineringsnemnda
 - Vedlegg 2 – Notat om forholdet mellom universell utforming og digitale læremiddel
 - Vedlegg 3 – Innkjøpsstøtte UU
9. Oversender innklagedes endelige avsluttende bemerkninger – 03.10.2022
10. Utkast til redegjørelse – 25.01.2023
11. Oversender utkast til redegjørelse – 25.01.2023
12. Internt notat - klager med vedlegg
13. Innklagedes merknader til utkast til redegjørelse – 08.02.2023