

Vår dato:
20.05.2022

Vår referanse:
2022/3485

Deres dato:
01.04.2022

Deres referanse:
22/74

Tilsvar til Diskrimineringsnemnda fra Utdanningsdirektoratet

Oppsummering

Oppsummert mener vi at Utdanningsdirektoratet ikke har diskriminert blinde eller sterkt svaksynte elever, verken i læreplanprosessen eller i utformingen av forslag til konkrete læreplaner, jf. likestilling- og diskrimineringsloven §§ 6 og 8, jf. § 9, og at 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 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, ref. 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 tilpasning/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.

1. Innledning

Vi viser til tre klager fra «Foreldre til blinde barn» til Diskrimineringsnemnda med påstand om indirekte diskriminering av blinde og sterkt svaksynte barn. Utdanningsdirektoratet er av Diskrimineringsnemnda (01.04.2022) bedt om å komme med tilsvar, og har fått utsatt frist til 20.05.2022.

Vi viser til at det er Kunnskapsdepartementet som fastsetter forskrifter med hjemmel i opplæringsloven, inkludert læreplanene på 1.-10. trinn. Utdanningsdirektoratet har ansvar for å utvikle læreplaner på oppdrag fra departementet. Vi hører utkast og anbefaler endelig innretning på læreplanene til departementet.

I den første klagen datert 28. januar (sak 22/74) anføres det at Utdanningsdirektoratet ikke har tatt hensyn til denne gruppen elever ved innføringen av de nye læreplanene, særlig med henvisning til at læreplanene skulle iverksettes etter kun 9 måneder.

I den andre klagen datert 10. februar (sak 22/103) blir det anført at de nye læreplanene inneholder kompetansemål som ikke kan nås av blinde og sterkt svaksynte elever.

I den tredje klagen datert 17. mars (22/208) blir det anført at Utdanningsdirektoratet i forbindelse med veiledning på sine nettsider forskjellsbehandler i sine råd til hhv. hørselshemmede og synshemmede elever.

Vi svarer ut alle tre klagen samlet, men kommenterer på anførslene hver for seg. Vi er bedt om å uttale oss om vi er uenige i de faktiske opplysningene som klager kommer med, og hvilke opplysninger vi mener er riktig. Vi er også bedt om å vise til om vi er enig eller uenig i at det foreligger brudd på likestillings- og diskrimineringsloven, og begrunne vårt standpunkt.

2. Rettslig grunnlag

Likestillings- og diskrimineringsloven

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av bl.a. funksjonsnedsettelse. Dette omfatter også indirekte forskjellsbehandling, jf. § 8. Det følger av § 8 at med indirekte forskjellsbehandling menes «enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre».

Det følger av lovens § 9 at forskjellsbehandling ikke er i strid med § 6 når den

- a. har et saklig formål
- b. er nødvendig for å oppnå formålet og
- c. ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.»

Av likestillings- og diskrimineringsloven § 21 følger det at «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.»

Opplæringsloven

Læreplanverket, inkludert Overordnet del, læreplanene for fag og fag- og timefordelingen, er fastsatt som forskrifter i tråd med opplæringsloven §§ 2-3 og 3-4. I utgangspunktet skal alle elever ha opplæring i samsvar med læreplanverket. Dette står i forskrift til opplæringsloven § 1-1 og § 1-3.

Det følger av opplæringsloven § 1-3 at «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lære kandidaten». Hva som ligger i tilpasset opplæring, er utdypet i Overordnet del: "Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering. Lærerne må bruke et godt faglig skjønn i arbeidet med å tilpasse opplæringen."

Opplæringsloven § 2-14 omhandler punktskriftopplæring m.m. i grunnskolen, og bestemmelsen lyder: «Sterkt svaksynte og blinde elevar har rett til nødvendig opplæring i punktskrift og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemiddel. Elevane har også rett til nødvendig opplæring i å ta seg fram på skolen, til og frå skolen og i heimemiljøet. Omfanget av opplæringa i tid og innhaldet i opplæringa blir fastsett i forskrift etter § 2-2 og § 2-3 i denne lova. Før det blir gjort vedtak om slik opplæring, skal det liggje føre sakkunnig vurdering.» Tilsvarende er fastsatt for elever i videregående opplæring i opplæringsloven § 3-10.

Av forskrift til opplæringsloven § 1-1 og § 1-3 følger det at elever med rett til punktskriftopplæring har rett til henholdsvis 1525 timer (grunnskolen) og 456 timer (videregående) i tillegg til ordinær fag- og timefordeling.

Dersom en elev ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet, kan eleven få opplæring som avviker fra kompetansemålene i læreplaner for fag, enten for hele fag eller deler av fag. Det må gå frem av et enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-4 og 5-5. Spesialundervisning forutsetter samtykke fra foreldrene/eleven.

Staten, ved departementet, skal etter opplæringsloven § 5-9 sørge for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for spesialundervisning.

Det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for å oppfylle retten til henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3, jf. § 13-10.

3. Klage på innføring av nye læreplaner

I den første klagen anføres det 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 etter likestillings- og diskrimineringsloven § 8. De viser til 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 i læreplanene og for å produsere tilrettelagte læremidler for blinde og sterkt svaksynte. De anfører også at dette har ført til brudd på lovens § 21 som gir rett til individuell tilrettelegging av bl.a. undervisning og læremidler.

3.1 Vår vurdering

3.1.1 Innspill til faktiske opplysninger

Utvikling av nye læreplaner

Innledningsvis viser vi til at opplysningene på udir.no om utvikling av læreplaner, som klager viser til, ikke er uttømmende for hele prosessen. Det stemmer at læreplanene ble fastsatt av Kunnskapsdepartementet i november 2019, og at læreplanene for 1.-9. trinn og vg1 var gjeldende fra august 2020.

Det som ikke kommer fram, er at læreplanutviklingen ble lagt opp som en åpen og involverende prosess. Hensikten var å få innspill fra utdanningssektoren og andre fagmiljøer underveis, og på den måten oppnå økt kvalitet på læreplanene. Åpenheten ga både skolesektoren, læremiddelprodusenter og andre mulighet til å gjøre seg kjent med læreplanutkast etter hvert som de tok form. Innspillsrundene og den formelle høringen var åpne for alle.

I løpet av læreplanutviklingen ble det gjennomført fire åpne innspillsrunder, i tillegg til den formelle høringen. Til sammen fikk vi 14 000 innspill. Første del av læreplanutviklingen var utvikling av kjerneelementer i fag fra høsten 2017 til våren 2018. I denne prosessen ble det mest sentrale innholdet i fagene prioritert, og her ble det gjennomført tre innspillsrunder. Selve læreplanene ble utviklet fra høsten 2018. Læreplanene i grunnskolen var på innspillsrunde i oktober-november 2018, og ble sendt på formell høring i perioden mars-juni 2019. Det ble gjort justeringer i læreplanene etter den formelle høringen, men i de fleste fag var det ikke store innholdsmessige endringer. At det ikke var behov for større endringer, hadde etter vårt syn sammenheng med den åpne prosessen underveis.

Klager viser til at Utdanningsdirektoratet på sine nettsider ikke beskriver hvordan sårbare elevgrupper ble ivaretatt i læreplanutviklingen. Læreplanutkast ble utviklet av læreplangrupper for hvert fag, nedsatt av direktoratet. Gruppene besto av lærere med praktisk erfaring fra skolen og andre med faglig og fagdidaktisk kompetanse. I retningslinjene for gruppenes arbeid ble det understreket av kompetansemål skal utformes slik at de gir lokalt handlingsrom og mulighet for tilpasning. Det er riktig at det ikke var oppnevnt egne personer i hver gruppe med kompetanse på sårbare elevgrupper. Mange ulike perspektiver ble imidlertid ivaretatt gjennom formell høring og åpne innspillsrunder. 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. Innspillene handlet ikke om konkrete kompetansemål, men om temaer som forbundet ønsket skulle inngå i fagene. I tillegg ga Norges Blindforbund overordnede innspill som handlet om gjennomføring av undervisning og vurdering, og utfordringer med bruk av fritak fra fag man lokalt finner det vanskeligere å tilrettelegge. Høringsinnspillet fra Norges Blindforbund følger vedlagt.

Utvikling og produksjon av læremidler

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.

Klager viser til at Utdanningsdirektoratet har et ansvar for utvikling av læremidler etter opplæringsloven § 5-9. Denne bestemmelsen viser til utvikling av læremidler for spesialundervisning, og ikke for de som ikke har spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet skal sørge for utvikling, ikke selv utvikle læremidler, og bestemmelsen angir ingen kvantitative eller kvalitative krav. Det er Statped som utvikler og produserer tilrettelagte læremidler for bl.a. blinde og sterkt svaksynte elever på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Utdanningsdirektoratet har også en [tilskuddsordning for særskilt tilrettelagte læremidler](#), der læremiddelprodusenter kan søke, og i 2022 er læremidler som er utviklet for elever med nedsatt syn prioritert. Vi vil her også trekke frem at Stortinget bevilger midler til utvikling av læremidler på en rekke andre områder, selv om dette ikke er et krav i opplæringsloven (verken i § 5-9 eller andre bestemmelser). Bevilgningene skal medvirke til at

det blir utviklet og produsert læremidler der det ikke er grunnlag for kommersiell produksjon, slik at elevene har tilgang til de læremidlene de trenger.

I [sitt svar](#) til Stortinget i november 2021 skrev kunnskapsministeren: «Departementet har hatt en åpen prosess med hensyn til innholdet i de nye læreplanene slik at forlagene og andre produsenter skulle ha mulighet til å jobbe med produksjon av læremidler parallelt med fagfornyelsen. Med innføring av ny læreplan erfarer vi likevel at en del læremidler har vært forsinket fra forlagene. Pandemien har trolig bidratt til at situasjonen har vært noe mer utfordrende i år også for forlagene.»

Det ble invitert til flere egne informasjonsmøter for leverandører av læremidler og læringsressurser på ulike tidspunkter 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.

3.1.2 Brudd på regelverket?

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. Innspillrundene 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, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8.

Å utvikle og innføre nye læreplaner er en kompleks prosess som involverer mange ulike aktører på ulike nivåer i utdanningssektoren. Skoleeiere planlegger for å kjøpe inn nye læremidler som er oppdatert etter nye læreplaner. For blinde og sterkt svaksynte vil det i tillegg være behov for å tilpasse læremidler. Manglende fremdrift generelt i læremiddelutvikling på grunn av pandemien har, som for andre elever, påvirket tilgangen på tilrettelagte læremidler for blinde og sterkt svaksynte. Vi viser her til at pandemien også har ført til enkelte tilpasninger i opplæringsloven der skolene var stengt eller drev med begrensninger, inkludert midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 § 8 bokstav a.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 viser til at elever «ved skole- og utdanningsinstitusjoner har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen». Denne bestemmelsen viser til 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.

4. Klage på innholdet i kompetansemål

I den andre klagen anføres det for det første at blinde og sterkt svaksynte barn ikke har blitt hensyntatt under innføring av nye læreplaner, siden læreplanene inneholder mange kompetansemål som ikke kan oppnås av blinde og sterkt svaksynte elever og at disse dermed har blitt diskriminert etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

For det andre anfører de at blinde og sterkt svaksynte barn ikke har blitt hensyntatt under innføring av nye læreplaner, og dermed har blitt indirekte diskriminert etter likestillings- og diskrimineringsloven § 8.

For det tredje anfører de at Utdanningsdirektoratets brudd på likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 og 8, i tillegg til manglende utarbeidelse av veileder for undervisning av blinde og sterkt svaksynte elever, har ført til at denne elevgruppen ikke har fått individuell tilrettelegging etter lovens § 21.

4.1 Vår vurdering

4.1.1 Innspill til faktiske opplysninger

Kompetansemål som forutsetter syn

Klager skriver følgende; «Som de foregående læreplanene, inneholder også de nye læreplanene kompetansemål som forutsetter bruk av syn.» De viser også til at læreplanverket ikke åpner for tilpasning til funksjonshemmede.

Læreplanene og kompetansemålene skal være utformet slik at de skal kunne nås av de fleste elever, og skal utformes slik at de gir lokalt handlingsrom og mulighet for tilpasning. I Statped's veileder fra 2013, som er utviklet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, står det: «I prinsippet skal ikke synshemningen hindre blinde og sterkt svaksynte elever fra å kunne nå alle kompetansemål i læreplanene. En del kompetansemål forutsetter imidlertid spesiell tilrettelegging av opplæringen slik at synshemmede elever kan få en likeverdig mulighet for måloppnåelse.» Det samme prinsippet gjelder for de nye læreplanene. Skolen og skoleeier har ansvar for å tilpasse opplæringen ut fra elevenes forutsetninger og behov gjennom å variere læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter for å bidra til at elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Derfor er læreplaner og kompetansemål utformet på et overordnet nivå som gir rom for å tilpasse opplæringen lokalt.

Det er riktig at også læreplanene i LK20 inneholder kompetansemål som forutsetter at skolen tilpasser opplæringen for blinde og sterkt svaksynte elever. En slik tilpasning er nødvendig for at denne elevgruppen skal ha god mulighet til å nå målene i faget. Etter vår vurdering er det ikke slik at læreplanene er utformet slik at de *forutsetter* syn for å utvikle kompetanse i fagene. De krever imidlertid at skoler og skoleeiere i sin fortolkning av læreplanen, tar i bruk det pedagogiske handlingsrommet som læreplanene gir, for å tilpasse innhold og arbeidsmåter som kan bidra til at elevene oppnår kompetansemålene. For eksempel står det i ett kompetansemål i norskfaget at elevene skal kunne skrive tekster med funksjonell håndskrift og med tastatur. Det følger av læreplanen at opplæringen skal være relevant og variert, og at elevene skal møte et mangfold av tekster. For elever som er blinde og sterkt svaksynte vil skriveopplæringen måtte tilpasses ut ifra hva som vil være funksjonelt for dem.

Som del av prosessen med revidering av veilederen fra 2013, har Statped og Utdanningsdirektoratet fra januar 2022 gått gjennom hvilke læreplaner som har kompetansemål og innhold i læreplanen som kan være krevende å nå for blinde og sterkt svaksynte elever, og hvor det er spesielt viktig at opplæringen tilpasses på en god måte.

I gjennomgangen av kompetansemål, har Statped spilt inn at det er behov for å se nærmere på læreplanen i kunst og håndverk, knyttet til kompetansemål som omhandler håndverksferdigheter og visuell kommunikasjon. Vi har foreslått for Kunnskapsdepartementet at vi utreder nærmere om det er behov for å gjøre mindre justeringer i læreplanen for å gjøre den lettere å tilpasse til blinde og sterkt svaksynte elever.

Ikke egne læreplaner og kriterier for måloppnåelse

Klager skriver at blinde og sterkt svaksynte, kun har «*krav på tilpasset opplæring, ikke tilpassede kriterier for måloppnåelse*». Dette i motsetning til tegnspråkbrukere som har egne læreplaner i norsk, drama og rytmikk, engelsk og norsk tegnspråk.

Det er riktig at det ikke er tilpassede nasjonale kriterier for blinde og sterkt svaksynte elever. Det samme gjelder også andre elevgrupper, ettersom det er kompetansemålene som er grunnlaget for vurdering, og kriterier eller kjennetegn for måloppnåelse for undervisvurdering og standpunktvurdering er et lokalt ansvar. Elever som har parallelle likeverdige læreplaner, slik som døve og sterkt tunghørte og samiske elever, har egne kompetansemål som vurderingen gjøres ut fra.

Egne læreplaner for blinde og sterkt svaksynte elever har blitt vurdert tidligere, bl.a. i oppdrag 45-09. I svaret på dette oppdraget datert i 2011 foreslo vi for Kunnskapsdepartementet, etter råd fra miljøene på Huseby kompetansesenter og Tambartun kompetansesenter, at det ikke burde utvikles egne læreplaner i punktskriftopplæring, mobilitet og opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler, men at det skulle utformes veiledning og støttemateriell. Det var ikke en del av dette oppdraget å vurdere parallelle likeverdige læreplaner for blinde og sterkt svaksynte elever i flere fag. Utdanningsdirektoratet foreslo også å gå gjennom læreplanene med tanke på tilpasset opplæring for blinde og sterkt svaksynte elever. Svaret på oppdragsbrevet og uttalelsen fra kompetansesentrene følger vedlagt. Som en del av oppfølgingen av oppdraget, utviklet Statped på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet en egen veileder. Denne er vedlagt.

Mulighet til å oppnå toppkarakter

Klager viser til at «Slik læreplanene er utformet i dag, har ikke blinde og sterkt svaksynte elever mulighet til å oppnå toppkarakter.»

Kompetansemålene er grunnlaget for vurderingen, og disse skal ses i lys av teksten «om faget», jf. forskrift til opplæringsloven § 3-3. Her står det også at forutsetninger ikke skal inn i vurderingen av fag. En standpunkt karakter skal etter forskrift til opplæringsloven § 3-15 fastsettes med utgangspunkt i elevenes samlede kompetanse ved avslutningen av opplæringen, ikke på bakgrunn av enkelte kompetansemål. Undervisvurderingen skal bl.a. brukes til å tilpasse opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10. Blinde og sterkt svaksynte elever kan få særskilt tilrettelegging av eksamen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-29.

Dersom elevene ikke har vedtak om spesialundervisning som innebærer avvik fra kompetansemål, skal blinde og sterkt svaksynte elever, på lik linje som alle andre, ha mulighet til å oppnå beste karakter (6) i faget. Dette forutsetter imidlertid at eleven har «framifrå» kompetanse i faget, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-5. Dersom læreren ikke har tilstrekkelig vurderingsgrunnlag er alternativet IV «ikke vurderingsgrunnlag» i faget, og ikke en dårligere karakter.

Fritak i stedet for tilrettelegging

Klager skriver at «Med et stort antall kompetansemål som ikke kan nås av elever med nedsatt syn, opplever flere elever å få fritak i fag som er krevende å tilrettelegge.»

Grunnlaget for å fritta elever i fag, kan ikke være at skoleeier opplever faget som krevende å tilpasse. Skoleeier kan gjøre avvik fra læreplanverket for enkeltelever i vedtak om spesialundervisning. Alle slike avvik må være begrunnet i elevens behov, og gå frem av sakkyndig vurdering og vedtaket. Det betyr at avvik bare kan bli begrunnet ut fra fagligpedagogiske årsaker, ikke ut fra skoleeiers økonomi eller manglende kompetanse. Skoleeier må vurdere hvilket opplæringstilbud som vil gi eleven et forsvarlig utbytte. Elever kan f.eks. ha behov for avvik fra enkelte kompetansemål i et fag. Det er bare helt unntaksvis aktuelt å fritta elever for opplæring i hele fag på bakgrunn av et vedtak om spesialundervisning, og dette tiltaket vil ikke være aktuelt for blinde eller sterkt svaksynte elever som ikke har andre funksjonsnedsettelse. Utgangspunktet er at det er mulig å tilpasse opplæringen.

Vi har tidligere fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å se til at regelverket for fritak for fag blir riktig forstått og fulgt opp i kommunene, og at foreldrene får nødvendig veiledning og informasjon. Vi har i den forbindelse lagt ut informasjon om regelverket knyttet til fritak for opplæring i fag på udir.no nettopp for å tydeliggjøre hvordan det skal bli forstått, se vedlegg. Vi har også gitt egen informasjon om dette til statsforvalterne. I tillegg har vi i tildelingsbrevet til statsforvalterne for 2022 satt som et resultatmål (se nr. 3.3.3.1.7.3) at alle skoleeiere er kjent med og følger regelverket for fritak fra opplæring i fag.

Revisjon av støttemateriell og veileder

Klager skriver også at det mot slutten av 2021 ble opprettet et samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og Statped, med formål om å revidere støttematerialet på udir.no knyttet til målgruppen blinde og sterkt svaksynte elever. Arbeidet inkluderer også veilederen utarbeidet av Statped på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet fra 2013, som blant annet gir støtte til å tilrettelegge opplæringen ut fra læreplanene i LK06. Gjennomgangen av læreplaner som ble beskrevet over, har vært del av denne prosessen. Det har vært et overordnet mål for arbeidet at støttematerialet på udir.no og statped.no skal kunne sees mer i sammenheng, og gi de som jobber med blinde og sterkt svaksynte elever bedre forutsetninger for å møte elevene og tilpasse opplæringen på en god måte. Arbeidet er organisert som en felles arbeidsgruppe med medarbeidere fra både Statped og Utdanningsdirektoratet, ledet av Statped, med kompetanse på synspedagogikk og læreplanverket og kobling mot det overordnede samarbeidet for nettsideutvikling i Statped og Udir. Arbeidet er nå i slutfasen. Vi publiserer de nye sidene på udir.no så fort som mulig, og senest innen utgangen av juni 2022. I tillegg til denne veiledningen kan man finne flere ressurser på Statped sine sider [her](#).

4.1.2 Brudd på regelverket?

Klager 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 blinde eller sterkt svaksynte elever. De mener at det er diskriminerende etter 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 slik at en slik tilpasning ikke er mulig, kan det medføre en indirekte diskriminering av denne gruppen etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8.

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 også er relevante for det nye læreplanverket. Både denne veiledningen og den oppdaterte versjonen beskriver hva som kjennetegner kompetansemål som kan gi spesielle utfordringer for synshemmede, og gir eksempler fra ulike fag. Veiledningen gir generelle råd og tips til hvordan man kan tilpasse opplæring i noen fag som har kompetansemål som kan være utfordrende å nå for blinde og sterkt svaksynte elever. 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, se også over.

Som vist til over retter likestillings- og diskrimineringsloven § 21 seg mot skoler, og mot individuell tilrettelegging for enkelte elever. 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 utformingene av kompetansemålene å gjøre. Kompetansemålene må imidlertid gi tilstrekkelig rom for lokal tilpasning til elevenes forutsetninger. 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 veiledningen 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 § 21.

5. Klage på veiledning og krav til synspedagogisk kompetanse

I den tredje klagen vises det for det første til at blinde og sterkt svaksynte barns behov for å bli undervist av kompetent personell ikke ivaretas av veilederen til Utdanningsdirektoratet, og at de dermed diskrimineres etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Deretter anføres det at veilederen indirekte forskjellsbehandler hørsels- og synshemmede elever etter loven § 8. Til slutt anføres det at dette igjen har ført til at blinde og sterkt svaksynte elever ikke har fått individuell tilrettelegging etter loven § 21.

5.1 Vår vurdering

5.1.1 Innspill faktiske opplysninger

Synspedagogisk kompetanse

Klager viser til at det i veiledning om kurs og kompetanse for opplæring av blinde og sterkt svaksynte står at «Opplæringen av elevene bør gis av pedagoger som har relevant synspedagogisk kompetanse», og at det i motsetning til for hørselshemmede elever ikke stilles krav til synspedagogisk kompetanse for å undervise.

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. Der står det også at kompetanse om synshemming kan være viktig bl.a. for å øke læringsutbyttet, og at det er skoleeier som har ansvar for å sørge for at det foreligger rett kompetanse i virksomheten, jf. opplæringsloven § 10-8. De skal bl.a. oppfylle retten til både punktskriftopplæring, mobilitet og opplæring i tekniske hjelpemidler i opplæringsloven §§ 2-14 og 3-10, men behovet kan som klager viser til også strekke seg videre.

Kompetansekrav

Kompetansekrav for undervisningspersonell følger av opplæringsloven kap. 10 og forskrift til opplæringsloven kap. 14. Etter forskrift til opplæringsloven §§ 14-2 og 14-3 kreves 30/60 relevante studiepoeng for å undervise i tegnspråk. Det stemmer at det i forskrift til opplæringsloven kap. 14 ikke er stilt egne krav for undervisning av blinde eller sterkt svaksynte elever. Forskriften viser til konkrete krav til ansettelse og undervisning på årstrinn eller skoleslag, ikke for ulike grupper, jf. opplæringsloven § 10-1.

5.1.2 Brudd på regelverket?

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, som i 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 heller ikke at det foreligger brudd på likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6, 8 og 21.

I og med at det ikke stilles eksplisitte krav til slik 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 følgende seks fag: tegnspråk som førstespråk, tegnspråk fordypning, norsk for døve, engelsk for døve, engelsk fordypning for døve og drama og

rytmikk for døve. Faget tegnspråk som førstespråk skulle sammen med norskfaget, legge grunnlaget for at elever som har tegnspråk som førstespråk utvikler en funksjonell tospråklighet. Det følger nå av språkloven § 7 at norsk tegnspråk blir regnet som et eget språk likeverdig med norsk. Det kommer frem av språkloven § 1 at formålet med loven bl.a. er å sørge for at offentlige organ tar ansvar for å verne og fremme bl.a. tegnspråk. Punktskrift er et skriftsystem som ikke regulert i språkloven. Det har tidligere vært vurdert om det også burde vært egne læreplaner i punktskrift m.m., se vedlegg. 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. Dersom det skal vurderes egne læreplaner for elevgruppen blinde og sterkt svaksynte i flere fag, bør vurderingen ta utgangspunkt i at elevene har behov for å utvikle en kompetanse som er likeverdig, men ikke lik som i ordinære læreplaner. Det må også legges til grunn at skolen skal gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger, jf. Overordnet del.