

Høringssvar til Kunnskapsdepartementet sine forslag til endringer universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven

Norges Blindforbunds Ungdom (NBfU) er en organisasjon av og for svaksynte og blinde ungdommer. Gjennom likepersonsarbeid og habilitering på lokale og landsdekkende kurs og aktiviteter, samt interessepolitisk engasjement, jobber vi for full samfunnsmessig likestilling sosial inkludering av synshemmede.

Norges Blindforbund, synshemmedes organisasjon, er blinde og svaksyntes interesse- og serviceorganisasjon i Norge. Vårt overordnede mål er samfunnsmessig likestilling for blinde og svaksynte og andre grupper med funksjonsnedsettelse. Norges Blindforbund har cirka 9.000 medlemmer og fylkeslag i hvert fylke.

Norges Blindforbunds Ungdom og Norges Blindforbund sender med dette inn sitt høringssvar til forslag i endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven. Høringssvaret vårt vil i stor grad ta stilling til del to av forslaget fra departementet.

Vi ønsker å starte med å applaudere departementet for å tydeliggjøre at universell utforming ikke bare er et prinsipp, men et konkret rettslig krav etter likestillings- og diskrimineringsloven § 17. Med endringene i lovverket som følge av EUs webdirektiv, er det også viktig å trekke frem §18.

I flere høringssvar tidligere har vi fokusert på behovet for at begrepet «universell pedagogikk» tas inn i lovverk. Dette for å synliggjøre sammenhengen mellom kravene til universell utforming og tilgjengelighet for alle både av de tekniske løsningene og den daglige formidlingen. Behovet for et slikt begrep er ikke mindre i dette høringsnotatet. Vi ønsker derfor å gi en generell tilbakemelding til departementet om å inkludere både begrepet og betydningen av «universell pedagogikk» i videre arbeid med både dette høringsnotatet og alle andre satsninger innenfor universitets- og høyskolesektoren.

Vi ønsker også, som en helhetlig kommentar, å påpeke at departementet ved noen anledninger i høringssvaret har en problemorientert tilnærming til

universell utforming og individuell tilrettelegging. Spesielt ønsker vi å påpeke departementets kommentar i kapitelet om individuell tilrettelegging, hvor det understrekes at tilrettelegging aldri må gå på bekostning av faglig kvalitet. NBfU og Blindeforbundet ønsker å påpeke at det er i nettopp disse tilfellene hvor kun noen få, men viktige, prosent av studie er vanskelig å gjennomføre, at det kan være behov for individuell tilrettelegging. Dette kan for eksempel gjelde praksis eller ulike tester. Det er selvfølgelig alltid ønskelig at det er tilstrekkelig med universell utforming eller individuell tilrettelegging, men vi ønsker å vise viktigheten av at det i disse tilfellene må kunne vurderes om kompetansen kan oppnås på en annen måte.

Spesielt om begrepet «uforholdsmessig byrde»

I § 4-3 (1) som omhandler kravene det fysiske læringsmiljøet har, i henhold til universell utforming, er presiseringen «... *ikke gjelder utforming som innebærer en uforholdsmessig byrde*» fremdeles en del av lovtekst. Dette til tross for at flere organisasjoner ved tidligere anledninger har poengtert hvor problematisk dette er. Unntaket om «uforholdsmessig byrde» er en vedvarende innskrenking av funksjonshemmede sine rettigheter. Når et slikt unntak både legger føringer for kravene til det fysiske miljøet, det digitale miljøet (IKT) og den individuelle tilretteleggingen er dette alvorlig.

Et unntak som dette legger store begrensinger på plikten institusjonene har til å universelt utforme sitt læringsmiljø. Videre ønsker vi å sette et spørsmålstegn ved at den enkelte institusjon selv skal vurdere om den universelle utformingen er en uforholdsmessig byrde eller ikke. «Uforholdsmessig byrde» et udefinerbart begrep, og det er viktig å begrense institusjonenes skjønnsvurderinger om hva som inngår i denne unntaksbestemmelsen.

For å kjenne sin rett må man få informasjon om den. Vi kan ikke se at begrepet «uforholdsmessig byrde» er et begrep som er i tråd med prinsippet om klart lovspråk. Det er et begrep som er vanskelig å forstå for studenter som ønsker å sette seg inn i egne rettigheter og studiestedets plikter. Dette vil gjøre det tilnærmet umulig for den enkelte student å klage på et vedtak om uforholdsmessig byrde.

Det er behov for endringer, og vi i NBfU og Blindeforbundet foreslår følgende til departementet:

Forslag 1:

Tilleggstekst i eksisterende § 4-3, E:

Når institusjonene vurderer at det er en uforholdsmessig byrde å sikre universell utforming eller individuell tilrettelegging må dette automatisk rapporteres inn til riktig tilsynsorgan. Tilsynsorganet skal vurdere og etterprøve alle saker som rapporteres inn.

Forslag 2:

Det må presiseres i lovtekst at den enkelte student har anledning til å klage på institusjonens vedtak om uforholdsmessig byrde, i saker som omhandler både universell utforming og individuell tilrettelegging. NBfU og Blindeforbundet foreslår at en slik presisering skal inkluderes som en ny bokstav i § 4-3 D.

Forslag 3:

Det vises gjennomgående til Likestillings- og diskrimineringslovens §§ 17 og 18 i lovendringsforslagene.

Spesielt om læringsmiljøutvalget

Det er viktig og riktig at det settes et fokus på læringsmiljøutvalgene ved institusjonene. Departementet foreslår en positiv endring ved at institusjonene nå kan opprette flere læringsmiljøutvalg, og det er viktig at det presiseres i lovtekst av fordelingen mellom studenter og institusjonen skal være lik.

Et av læringsmiljøutvalgets viktigste bidrag til læringsmiljøet er å sikre studentenes medvirkning i disse prosessene. En viktig del av denne medvirkning vil omhandle universell utforming og individuell tilrettelegging. Funksjonshemmede skal konsulteres i alle saker som omhandler dem¹. Hvis man skal ta retten til særlig konsultasjon på alvor mener vi det må sikres at det alltid sitter minst en student med funksjonsnedsettelse i læringsmiljøutvalget.

Det er presisert at læringsutvalget skal gi uttalelser om klager, og vi regner med at dette gjelder både klager om universell utforming og individuell tilrettelegging. Det vil da være enda mer nærliggende å tenke at det må sikres at personer med funksjonsnedsettelse er involvert i denne prosessen.

Det forundrer oss at mandatet og/eller oppgavene til læringsmiljøutvalget ikke

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/sla/funk/konvensjon_web.pdf (Spesielt artikkel 4,3 og 33,3)

er nærmere presisert i loven. For oss vil deres viktigste oppgave være å være en pådriverrolle for å få universitetet universelt utformet, både det fysiske og det digitale. Ikke minst bør et læringsutvalg kunne si noe om hvilken kompetanse universitetet mangler for å sikre universell pedagogikk. Når et slikt ansvar presiseres i lovtekst mener vi det legger grunn for at arbeidet som gjøres må forankres og følges opp av institusjonens styre.

Et vesentlig spørsmål vi ønsker nærmere diskusjon om er hva som er forventet av studenter som har behov for individuell tilrettelegging. Praksis i dag er at studentene må ta opp dette behovet med hver enkelt foreleser. Det må derfor vurderes om det skal opprettes en egen enhet som skal følge opp studenters behov for tilrettelegging, se forslag tre.

Forslag 1:

Det må i § 4-3 D sikres at det alltid oppnevnes en person med funksjonsnedsettelse til læringsmiljøutvalget.

Forslag 2:

Det må utarbeides en ny bokstav i § 4-3 D som sier noe om mandatet og/eller oppgavene til læringsmiljøutvalget. Her må pådriverrollen for å universelt utforme universitet sikres.

Forslag 3:

Departementet må vurdere om det skal opprettes en egen enhet, som del av institusjonens overordnede administrasjon, som skal følge opp studenters behov for tilrettelegging. Denne enheten bør minst en gang i året rapportere til læringsmiljøutvalget eller styret, og minst en gang i året delta på utvalget/styrets møte.

Spesielt om tilsyn på institusjonene

I høringsnotatet presiserer departementet at det er Arbeidstilsynet som skal føre tilsyn på den universelle utformingen hos institusjonene. Allerede i NOU 2020:3 (ny lov om universiteter og høyskoler) foreslo utvalget at ansvaret for å drive tilsyn med læringsmiljøet skulle være et tredelt ansvar: Arbeidstilsynet skulle føre tilsyn med universell utforming, DIFI skulle føre tilsyn med det digitale læringsmiljøet og NOKUT skulle føre tilsyn med institusjonenes arbeid med læringsmiljøet. NBfU og Blindeforbundet setter spørsmålstegn ved hvordan departementet har tenkt å følge opp dette forslaget, når det i dette høringsnotatet kun er foreslått å videreføre det ansvaret Arbeidstilsynet allerede har.

NbFU og Blindeforbundet har tidligere stilt seg positive til at det skal tydeliggjøres i lov og forskrift hvilke aktører som har ansvar for hvilken del av læringsmiljøet, det er vi fortsatt. Utvalget i NOU 2020:3 viste til en gjennomgang utført av Norsk studentorganisasjon som konkluderte med at Arbeidstilsynet på daværende tidspunkt hadde gjennomført få eller ingen tilsyn om læringsmiljøet etter dagens lovverk. For oss tilsier dette at Arbeidstilsynet allerede har et lovpålagt ansvar for å gjøre tilsyn, men ikke har oppfylt denne plikten.

Når vi allerede vet at tilsynet på feltet ikke fungerer etter intensjonen bekymrer det oss at departementet foreslår å videreføre ordningen i stor grad slik den er. Vi vet at tilsynet på de fysiske flatene, men også de digitale, ikke er gode nok i dag.

Som vi har nevnt tidligere i høringssvaret vårt ønsker vi en presisering fra departementet på om tilsynsorganet, i dette tilfelle Arbeidstilsynet, skal føre tilsyn i alle saker der institusjonene har vurdert at universell utforming vil være til en uforholdsmessig byrde. NbFU og Blindeforbundet oppfordrer departementet til å konkludere med at arbeidstilsynet alltid skal gjennomgå og etterprøve saker hvor institusjonene har konkludert med at universell utforming vil være til uforholdsmessig byrde. I slike saker vil det alltid foreligge en skjønnsmessig vurdering, og denne mener vi det er viktig at tilsynsorganet får etterprøve. Da får man både korrigert hvordan man tolker begrepet, og man får etterprøvd det. Vi mener at dette i seg selv er en veiledningssituasjon som på sikt kan bidra til at man får en likere praksis i hele landet.

Tilsyn av universell utforming av digitale løsninger bør legges til Digitaliseringsdirektoratets tilsyn for universell utforming av IKT. De er allerede gitt myndighet og mandat til dette i Likestillings- og diskrimineringsloven. Dette tilsynet bør styrkes med ansatte som har fokus på de digitale løsningene inne UH-sektoren. Alle utdanningsinstitusjoner vil fra 2023 være pålagt å utarbeide en tilgjengelighetserklæring. Dersom utdanningsinstitusjonene påberoper seg at det er til uforholdsmessig byrde å innfri krav om universell utforming kan dette overprøves av Digitaliseringsdirektoratets tilsyn.

Digitaliseringsdirektoratets tilsyn for universell utforming har allerede mulighet til å sanksjonere institusjonene dersom de har mangelfull etterlevelse av kravene til universell utforming av IKT-løsninger. Det er vår mening at dette tilsynsansvaret tydeliggjøres i lovverket.

Forslag 1:

Departementet må presisere i lovtekst at tilsynsorganene alltid skal etterprøve og vurdere saker der institusjonene har konkludert med at tiltak for å sikre universell utforming vil være til uforholdsmessig byrde.

Forslag 2:

Det bør utarbeides en ny bokstav (F) i ny § 4-3 som understreker og tydeliggjør Digitaliseringsdirektoratets tilsynsansvar og myndighet.

Forslag 3:

Både Arbeidstilsynet og Digitaliseringsdirektoratets tilsyn for universell utforming må styrkes økonomisk for å faktisk kunne gjennomføre tilsyn av universell utforming etter intensjonen.

Det er positive endringer i høringsnotatet fra departementet. Som vi tidligere har nevnt er det svært positivt at bestemmelsen om universell utforming ikke lengre uttrykkes som et prinsipp, men et konkret rettslig krav. Det er likevel behov for ytterligere endringer slik vi har påpekt i dette høringssvaret. Det må satses bredere og mer på universell utforming innen høyere utdanning. Ved å gjøre dette vil flest mulig kunne delta i undervisningen og fullfører utdanningen sin slik Meld. St. 19 (2020-2021)² påpeker.

Med vennlig hilsen
Norges Blindeforbunds Ungdom

Norges Blindeforbund

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20202021/id2839431/>