



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 15 1. ledd første punktum

Deres ref
19/18964

Vår ref
21/309-7

Dato
4. juni 2021

Skrivetolking ved hjemmeundervisning - Tolketjenester, individuell tilrettelegging og universell utforming av digital hjemmeundervisning for døve, hørselshemmede og døvblinde studenter ved universitet, høyskoler og fagskoler

Viser til direktoratets henvendelse med spørsmål om bistand til å avklare ansvarsforholdet mellom folketrygdloven og annet lovverk når det gjelder rett til tolkehjelp for hørselshemmede, døve og døvblinde som tar høyere utdanning (utdanning utover grunn- og videregående skole). Det ønskes avklaring på hvem som har ansvar for å tilrettelegge for den digitale undervisningen for døve og hørselshemmede studenter. Dette særlig i forbindelse med teksting av forhåndsinnspilt undervisning, men også ved direktesendt digital undervisning. Det legges til grunn at det ved teksting av forhåndsinnspilt undervisning ikke er behov for tolkefaglig kompetanse, og at oppgaven dermed kan løses av profesjonelle tekstbyråer.

Rettslig utgangspunkt – Rett til tolketjenester etter folketrygdloven

Utgangspunktet er at tolketjenester for døve, hørselshemmede og døvblinde i høyere utdanning dekkes over folketrygden i henhold til folketrygdloven § 10-5 jfr. § 1 bokstav d i forskrift om tolkehjelp for hørselshemmede og forskrift om tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde (tolkeforskriftene). Ansvar for tolk er fordelt etter sektoransvarsprinsippet. Etter folketrygdloven § 10-8 jf. tolkeforskriftene § 5, faller retten til tolkehjelp etter folketrygdloven bort i den utstrekning retten til slik ytelse kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning.

Ansvarsforholdet ved oppmøtetolk oppleves som avklart. Kostnadene når frilanstolker eller tolker ansatt ved hjelpemiddelsentralen møter opp på studiestedet og gir tolkehjelp til den

Postadresse
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo
postmottak@asd.dep.no

Kontoradresse
Akersgata 64
www.asd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
983 887 457

Avdeling
Velferdspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Annicken Fiskvik
22 24 88 11

enkelte elev i sanntid, dekkes etter folketrygdlovens bestemmelser. Dette gjelder uavhengig av hvilken tolkemetode som blir brukt.

Spørsmål om hvem som har ansvar for å tekste digital undervisning

Spørsmål om ansvar oppstår når universitet og høyskoler, som følge av Covid-19-pandemien, i stor grad har lagt om sin undervisningsform og gått over til digital undervisning. Mye av den digitale undervisningen mangler teksting. Dette gjelder både der det er direktesendt undervisning og der undervisningen er lagt ut i et opptak. Direktoratet skriver at NAV ofte mottar forespørsler om at skrivetolken i stedet for å tolke direkte for studenten, skal legge tekst til undervisningsopptaket før det legges ut til studentene digitalt.

Teksting av undervisning kan komme alle studenter til gode, men døve og hørselshemmede studenter er avhengig av tekstede forelesninger for at de skal kunne få utbytte av forelesningene. Det som er forskjellig ved forhåndsinnspilt digital undervisning er at tjenesten allerede er utført før den hørselshemmede mottar opplæringen. Tolken og den hørselshemmede er ikke i kontakt med hverandre. Dette er for tolketjenesten en ny type tolkeoppdrag og det ønskes en avklaring på om dette er en tjeneste som skal finansieres over folketrygden, eller om ansvaret for teksting av undervisning kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning. Problemstillingen er særlig relevant for forhåndsinnspilte forelesninger, men det er også formålstjenlig å få en avklaring på hvem som har ansvaret for å gjøre direktesendte digitale forelesninger tilgjengelig for døve og hørselshemmede studenter.

Fordi digital undervisning nå i stadig større grad ser ut til å bli «den nye normalen», har etaten behov for å klargjøre hvilket ansvar høyskolene og universitetene har for å tilrettelegge den digitale undervisningen og de digitale læremidlene for døve, hørselshemmede og døvblinde studenter. I situasjoner hvor ansvaret for tilretteleggingen ligger hos universitetene og høyskolene, skal ikke tolkehjelp dekkes av folketrygden.

Arbeids- og sosialdepartementet har etterspurt tolkningsuttalelser fra Kunnskapsdepartementet (KD) og Kulturdepartementet (KUD), samt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Departementene er enige om at en avklaring av ansvarsforholdene rundt ulike former for tilrettelegging er nyttig.

Utdanningsinstitusjonenes ansvar

Kunnskapsdepartementet viser blant annet til Grunnloven § 109 andre ledd som sier at statens myndigheter skal sikre like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner. Når myndighetene er pålagt å sikre like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner, handler blant annet dette også om å gi like muligheter for alle til å ta utdanning, uavhengig av eventuelle personlige utfordringer eller den enkeltes økonomiske bakgrunn. Dette sikres gjennom utdanningsinstitusjonenes plikt til universell

utforming, rett til individuell tilrettelegging og økonomisk bistand gjennom Lånekassen, og det er også reflektert i gratisprinsippet som gjelder i høyere utdanning.

Tilgang til høyere utdanning er av grunnleggende betydning både for den enkeltes videre liv, selvforsørgelse og karriere og for samfunnet. Offentlige utdanningsinstitusjoner drives av fellesskapets midler, og private utdanningsinstitusjoner baserer seg på en kombinasjon av offentlig støtte og privat betaling. Derfor stilles de samme kravene om individuell tilrettelegging i offentlige som i private utdanningsinstitusjoner. Det samme gjelder for dagens krav om universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven.

Utdanning og opplæring har tidligere vært unntatt fra de eksplisitte kravene til universell utforming av IKT. Før det ble gjort en lovendring i 2018 ble det vist til tilretteleggingsplikten og til krav i sektorlovgivningen. Likestillings- og diskrimineringsloven har endret dette ved at § 18 nå fastslår at alle nye nettløsninger rettet mot studentene må være universelt utformet fra 1. januar 2019 og eksisterende IKT-løsninger fra 1. januar 2021. Dette berører blant annet nettsider, e-læringsplattformer, dokumenter, digital eksamen og apper. Samme forpliktelse følger av forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, som forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Plikten til universell utforming følger sektoransvarsprinsippet. Universell utforming av IKT i utdanningen er svært viktig for at alle skal kunne gjennomføre studier.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) skal føre tilsyn med at universiteter, høyskoler og fagskoler følger kravene i lov og forskrift, og den standarden som er valgt for universell utforming av IKT (WCAG 2.0). I denne standarden er det krav til teksting eller tekstalternativ til forhåndsinnspilt video- og lydinnhold, med mindre disse er et mediealternativ til tekst.

Institusjonene må forholde seg til disse kravene når forhåndsinnspilt innhold legges ut på deres nettløsninger. Tilsvarende krav gjelder ikke for undervisning som strømmes direkte i ulike kommunikasjonsprogrammer, med mindre opptakene senere blir lagt ut på nettsidene.

EUs Web Accessibility Directive (EU 2016/2102) stiller nye, skjerpede krav om offentlige organers universell utforming av IKT-løsninger, herunder krav om synstolkning av forhåndsinnspilte tidsbaserte medier (video), universell utforming av intranett og ektranett og krav om tilgjengelighetserklæring med tilhørende tilbakemeldingsfunksjon. Tidsbaserte medier er medier av følgende typer: bare lyd, bare video, lyd og video, lyd og/eller video kombinert med interaksjon, jf. direktivet artikkel 3(1) nr. 6. I tillegg vil oppdatering fra WCAG 2.0, som ligger til grunn for Forskriften om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (FOR-2013-06-21-732), til WCAG 2.1 medføre 12 nye krav på nivå A og AA for offentlige virksomheter. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen, og skal gjennomføres i norsk rett. Det er Kulturdepartementet som har ansvar for implementeringen.

Covid 19-pandemien – særlige utfordringer

Pandemien i 2020-2021 har ført til en eksplosiv økning i bruken av digital undervisning. Ved den store økningen av digitalt materiale vil plikten til universell utforming få større betydning og konsekvenser enn ved ordinær, fysisk undervisning. Institusjonen skal følge kravene i forskriften, men kan søke om dispensasjon fra tidsfristene, jf. forskrift om utforming av informasjons- og kommunikasjonstekniske (IKT) løsninger § 10. Vilkåret er at det " foreligger særlig tungtveiende grunner. Tungtveiende grunner kan være hensynet til personvern, økonomi, sikkerhet, teknologiske muligheter eller der utviklingsforløpet for en anskaffelse ikke lar seg tilpasse tidsfristene."

Det kan ikke utelukkes at en del utdanningsinstitusjoner har benyttet denne muligheten, og dette bør ikke gå ut over studentene.

Det siste årets raske overgang til digital undervisning har vært nødvendig for å opprettholde studentenes utdanningstilbud. Kunnskapsdepartementet utelukker ikke at en planlagt implementering av kravene om universell utforming, som mye annet, har måttet vike for ad-hoc-løsninger og raske omstillinger som pandemien krever.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd at studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov har rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

I forarbeidene til lovbestemmelsen, Prop. 89 L (2018–2019) Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging), fremgår det at Kunnskapsdepartementet foreslo en endring i bestemmelsen for å styrke den retten studenter med funksjonsnedsettelse, og studenter med andre særskilte behov, har til å få studiehverdagen tilrettelagt. Lovendringen ga studentene en sterkere rett til tilrettelegging ved at det kun er når det foreligger en uforholdsmessig byrde for institusjonene at man kan fravike kravet.

Tilrettelegging må ikke føre til en reduksjon av de faglige kravene som stilles til utdanningen. Før lovendringen var kravet at institusjonen måtte tilrettelegge så langt det var "mulig og rimelig". Endringen innebærer at institusjonene nå må strekke seg lenger for å tilrettelegge. Lovbestemmelsen skal bidra til at studenter med funksjonsnedsettelse (eller andre særskilte behov av midlertidig art) får den samme muligheten til å ta høyere utdanning som andre studenter. Dette for å bygge ned samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og å hindre at nye skapes. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2019.

Utdanningsinstitusjonene har ansvar for at alle studenter har et godt og inkluderende læringsmiljø av høy kvalitet. Det innebærer blant annet at de skal sikre at også studenter med funksjonsnedsettelse (og studenter med andre særskilte behov av mer midlertidig karakter) får kvalitetssikrede tilbud og tjenester tilpasset sitt behov. Dette gjelder også for

undervisningen under en pandemi. Rett til tilrettelegging følger også av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Tilretteleggingen ved universiteter og høyskoler skal ta utgangspunkt i forutsetningene og behovene til studenten som trenger tilrettelegging. Det må vurderes konkret hva den enkelte student har behov for. Tilrettelegging kan skje både gjennom generelle tiltak overfor hele studentgruppen eller gjennom spesifikke tiltak rettet kun mot den aktuelle studenten. Tilretteleggingen kan skje innenfor eller utenfor det ordinære undervisningsopplegget. Retten til tilrettelegging omfatter både fysiske og andre forhold ved lærestedet, undervisningsopplegget, læremidlene og eksamen. Tilretteleggingen skal sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter, både når det gjelder kvalitet, og når det gjelder omfang.

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven § 21 andre ledd og universitets- og høyskoleloven § 4-3 femte ledd at plikten til individuell tilrettelegging er avgrenset mot tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Dette må vurderes skjønnsmessig og det er de konkrete kostnadene som skal tillegges vekt. Det må imidlertid legges vekt på virksomhetens mulighet til å fordele kostnadene på kundene gjennom forhøyede priser. Det må også tas hensyn til mulige kostnadsbesparelser som følge av universell utforming.

Det er i utgangspunktet ikke gitt midler til universitetene og høyskolene for skrivetolking (og andre former for tolking), av undervisningen ettersom behovet for tolketjenester har vært dekket gjennom folketrygden. Mange universiteter og høyskoler vil trolig derfor kunne innvende at dette kravet utgjør en "uforholdsmessig byrde".

Kunnskapsdepartementet stiller også spørsmål om en endring til digital undervisning bør føre til en endring av studentenes individuelle rettigheter, uavhengig av om undervisningen er direktestrømmet eller forhåndsinnspilt. Kunnskapsdepartementet fremhever videre at det kan føre til uheldige konsekvenser ved å legge ansvaret for teksting av det høye antall undervisningsvideoer på institusjonene i den situasjonen vi har i dag, dersom institusjonene velger bort å legge ut forhåndsinnspilt undervisning da dette kan virke negativt på alle studenters utdanningsmuligheter.

Arbeids- og sosialdepartementets vurdering

Universelt utformede løsninger, som dekker behovene til alle brukere, vil ikke alltid være mulig. Det vil det da være behov for løsninger som er spesielt utformet og tilrettelagt for bestemte brukergrupper. Som nevnt innledningsvis, og som direktoratet også understreker, avgrenses folketrygdens ansvar for tolketjenester mot rettigheter som følger av annen lovgivning.

Studentene har, etter Arbeids- og sosialdepartementets syn, rett til universell utforming av den digitale undervisningen, herunder teksting. At utdanningsinstitusjonene påberoper seg

dårlig økonomi skal som den store hovedregel ikke føre til at Arbeids- og velferdsetaten overtar ansvaret for å kompensere for manglende universell utforming av digital undervisning.

Direktesendt undervisning

Direktesendt undervisning er imidlertid såpass nært opp til andre situasjoner med digital tolking i sanntid at departementet vurderer at dette faller inn under folketrygdens ansvar inntil videre. Det stilles stadig strengere krav til universelt utformede løsninger av studietilbudet og vilkår for å kunne gjøre unntak blir snevrere. Det vil derfor være aktuelt å gjøre en ny vurdering av dette når samfunnet, herunder utdanningsinstitusjonene kommer i en mer normal tilstand etter pandemien og nye EU direktiv blir implementert.

Forhåndsinnspilt undervisning

Departementet vurderer at forhåndsinnspilt undervisning faller utenfor folketrygdens ansvar i henhold til standard for universell utforming av IKT (WCAG 2.0) jf. folketrygdloven § 10-8.

Imidlertid er man nå i en særstilling hvor pandemien har skapt en eksplosiv økning i digital undervisning. Dette kan tilsi at man legge seg på en smidig fortolkning av folketrygdloven § 10-8 ut studieåret 2020/2021. Det er viktig å sikre at døve- og hørselshemmede studenter ikke mister muligheten for å få med seg undervisning, all den tid det er grunn til å tro at utdanningsinstitusjonen kan påberope seg unntaksreglene som er omtalt ovenfor. Det får da være opp til den enkelte tolketjenesten i dialog med utdanningsinstitusjonen hvorvidt den tekstede undervisningen skal gjøres tilgjengelig for alle studenter eller kun for studenten som har rett til tolketjenesten.

Med hilsen

Sara Bruvoll (e.f.)
avdelingsdirektør

Annicken Fiskvik
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer