

Utdanningssektorens plikt til universell utforming av IKT-løsninger

Difi rapport 2015:20
ISSN 1890-6583

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning.....	8
2.1	Bakgrunn	8
2.2	Oppdrag.....	8
2.3	Nærmere avgrensning av oppdraget	8
2.4	Gjennomføring	9
2.5	Oppbygging av rapporten med vedlegg.....	9
3	Universell utforming av IKT i utdanningssektoren	10
3.1	Tema og fremgangsmåte.....	10
3.2	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med tilhørende forskrift.....	11
3.2.1	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 1.....	11
3.2.2	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13.....	11
3.2.3	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14.....	12
3.2.4	Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17.....	14
3.2.5	Forskrift om universell utforming av IKT	14
3.2.6	Gir diskriminerings- og tilgjengelighetsloven plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren?.....	14
3.3	Sektorlovgivningen	19
3.3.1	Opplæringsloven	19
3.3.2	Universitets- og høyskoleloven	19
3.3.3	Vurdering av om sektorlovgivningen gir plikt til universell utforming av IKT	20
3.4	Internasjonalt regelverk	20
3.4.1	FN Konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse.....	21
3.4.2	Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the public sector bodies' websites	21
3.5	Oppsummering.....	23
4	Utvidelse av plikten til universell utforming av IKT for utdanningssektoren	24
4.1	Hvilke rammer gir regelverket for mulige utvidelser	24
4.1.1	Ny IKT.....	24
4.1.2	Nettløsning	24
4.1.3	Hovedløsning som underbygger virksomhetens alminnelige funksjon	26
4.1.4	Hvilke krav stiller forskriften til universell utforming av nettløsninger.....	26
4.1.5	Dispensasjon.....	26
4.2	Alternativer for utvidelse av virkeområde	27

5	Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utforming av IKT i utdanningssektoren	29
5.1	Konseptbeskrivelse - Tema for analysen.....	29
5.2	Analysemetode og forutsetninger.....	29
5.3	Datagrunnlag for analysen	31
5.4	Grunnlag for analysen – Nullalternativet	32
5.4.1	Presisering av nullalternativet.....	32
5.4.2	Nåsituasjonen: Yrkesdeltaking og utdanning blant personer med funksjonsnedsettelse	33
5.5	Konsekvenser av å innføre plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren	34
5.6	Kostnader ved å innføre krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren.....	36
5.6.1	Kostnader med å lage en ny nettside i tråd med standarden.....	36
5.6.2	Kostnader til opplæring og kompetanseheving av ansatte som publiserer på nettsidene.....	36
5.6.3	Kostnader til å oppgradere digitale læringsplattformer i tråd med standarden	37
5.6.4	Kostnader til tilsyn med en ny sektor.....	37
5.6.5	Kostnader tilknyttet skattefinansiering	37
5.6.6	Kostnad til opplæring og kompetanseheving hos lærere	38
5.6.7	Kostnad/ulempe knyttet til konkurransesituasjonen i markedet	38
5.6.8	Kostnad til oppgradering av digitale læringsressurser til standarden.....	38
5.7	Nytteverdi av å innføre krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren	39
5.7.1	Nytte som følge av tilgjengeliggjøring av informasjon.....	39
5.7.2	Nytte i form av flere i utdanning og raskere studieprogresjon.....	39
5.7.3	Nytte i form av mer produktiv arbeidskraft	40
5.7.4	Nytte i form av økt sysselsetting	40
5.7.5	Nytte som følge av redusert kostnad til individuell tilrettelegging.....	40
5.8	Konklusjon - oppsummering av kostnader og nytte	41
6	Samlet vurdering og anbefaling	43
6.1	Anbefaling.....	43
6.2	Vurdering.....	43

Referanser:

Til kapittel 2 – 4.

1. NOU 2001:22 Frå brukar til borgar
2. NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet
3. Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)
4. Handlingsplanen - Norge universelt utformet 2025
5. NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern
6. Utkast til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger, jf. [FADs høringsbrev og høringsnotat datert 5.11.2012.](#)
7. Prop. 88 L (2012 – 2013)
8. Advokatfirmaet Hjort – Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren (2014)

Til kapittel 5

9. NTNU samfunnsforskning og SNF - Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT i forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov (2007)
10. Difi/Standardiseringssekretariatet – Konsekvensvurdering av universell utforming av offentlige virksomheters nettsider (2009)
11. Standard Norge – Universell utforming samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av pliktige standarder for web (2010)
12. Difi – Krav til universell utforming av nettsider – Konsekvensutredning av WCAG 2.0 AA (2010)
13. Blindeforbundet/Funka Nu – Gransking av universell utforming i digitale læringsplattformer (LMS) i grunnskolen
14. Difi – Digitalisering for alle? Ei undersøkning om universell utforming av IKT i private og offentlege verksemder (2014)
15. Utdanningsdirektoratet – Utdanningsspeilet 2013 (2014)
16. Data fra Difis undersøkelse av kvalitet på nett i 2013 (2014)
17. Oslo Economics – Konsekvensutredning av å gjøre plikt til universell utforming av IKT gjeldende for utdanningssektoren (2014)

1 Sammendrag

I denne rapporten utreder vi utdanningssektorens plikt til universell utforming av IKT-løsninger.

Med hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 ble forskrift om universell utforming av IKT-løsninger vedtatt 1.juli 2013. Reglene fastsetter en plikt til universell utforming av nye IKT-løsninger rettet mot allmennheten. Plikten gjelder IKT-løsninger som er hovedløsninger, og som underbygger virksomhetens alminnelige funksjon. Reglene gjelder i utgangspunktet på alle samfunnsområder.

Da diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble vedtatt, la lovgiver til grunn at plikten til universell utforming av IKT-løsninger i utdanningssektoren skulle reguleres i sektorlovgivning, og ikke gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetslovens regler om universell utforming av IKT. Ved innføringen av forskriften ble dette fulgt opp, og forskriften stiller i dag ikke krav til IKT-løsninger i utdanningssektoren.

Rapporten skal danne grunnlaget for å vurdere en utvidelse av virkeområdet til § 14 og forskrift om universell utforming til å omfatte utdanningssektoren. Rapporten redegjør for i hvilken grad, og i hvilket omfang, opplærings- og utdanningssektoren allerede i dag har en plikt til universell utforming av IKT. Videre gir rapporten en anbefaling om å utvide forskriftens virkeområde basert på en samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene ved å utvide regelverkets virkeområde til utdanningssektoren.

Et sentralt spørsmål i rapporten er om det oppstilles tilsvarende krav til universell utforming av IKT i sektorlovgivningen, som det gjøres etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven bestemmelser. Her konkluderer vi med at foreligger bestemmelser som gir en generell plikt til universell utforming av IKT, men at det ikke oppstilles konkrete krav til IKT-løsningene tilsvarende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14.

Vi konkluderer videre med at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 er en egnet hjemmel for å regulere utdanningssektorens ved universell utforming av IKT-løsninger. Hverken ordlyden i § 14 eller bestemmelsene i forskriften avgrenser plikten til universell utforming av IKT mot denne sektoren. § 14 tar høyde for at det kan stilles krav til ny nettbasert teknologi, og vil derfor være tilpasset utviklingstrekkene som preger denne sektoren.

Vi legger til grunn at våre internasjonale forpliktelser, herunder Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of public sector bodies' websites, ikke vil være til hinder for å innføre krav til universell utforming av IKT for utdanningssektoren. Avhengig av omfanget av den kommende EU-reguleringen, kan vi på den annen side bli forpliktet til å innføre krav til universell utforming av IKT også på dette området.

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi vurdert to ulike alternativer. Disse er sammenlignet med basialternativet (ingen regulering):

- 1) Samtlige nettløsninger i skole- og utdanningssektoren som faller innenfor virkeområdet til forskriften, omfattes av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 og forskrift om universell utforming.

Alternativet legger til grunn at all ny IKT som faller innenfor forskriftens saklige virkeområde, må oppfylle kravene etter forskriften fra endringen trer i kraft, og all eksisterende IKT må oppfylle kravene 1.januar 2021, herunder skolens hjemmesider, læringsplattformer og digitale læringsressurser.

- 2) Nettløsninger i skole- og utdanningssektoren omfattes av gjeldende regulering, med unntak av digitale læringsressurser.

Med grunnlag i den foreliggende analysen mener vi det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre krav om universell utforming av IKT-løsninger. Når det gjelder prissatte effekter, er forskjellen mellom de to alternative lave. Over en 10-årsperiode er kostnadene beregnet til NOK 168 millioner i alternativ 1 og NOK 160 millioner i alternativ 2.

Tre av kostnadseffektene er ikke-prissatte, og kostnadsbildet som disse effektene danner, gjør kostnadsomfanget rundt alternativ 1 noe usikkert. Vi mener imidlertid at denne usikkerheten ikke er tilstrekkelig til å konkludere med at alternativ 1 har lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn alternativ 2. Dette kan for det første begrunnes i at nytten vurderes til å være størst i alternativ 1, fordi det også stilles krav til digitale læringsressurser her. Lik tilgang til utdanning bestemmes først og fremst av tilgang til læringsinnhold og informasjon, og ikke alene ved tilgang til teknologiske plattformer. Alternativ 2 vurderes derfor til å ha lavere nytte, fordi det ikke oppstilles en plikt til universell utforming av digitale læringsressurser. Videre foreligger en dispensasjonsadgang i regelverket, som i aktuelle tilfeller vil bidra til å redusere effekten av potensielt høye kostnader ved en gjennomføring av alternativ 1.

Selve omfanget av nytteeffektene anses som usikre, men nytteeffektene vurderes likevel til å ha stor betydning for samfunnet. Nytteeffektene omfatter tilgjengeliggjøring av informasjon, flere i utdanning og raskere studieprogresjon, mer produktiv arbeidskraft, økt sysselsetting og reduserte kostnader til individuell tilrettelegging. Alle nytteeffektene er sentrale sider ved lovens formål om likeverdig deltagelse og inkludering i samfunnet.

Difi sin anbefaling er derfor at utdanningssektoren som sådan inntas i regelverket og at utvidelsen av av virkeområdet til § 14 og forskrift om universell utforming, baseres på alternativ 1.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Det ligger innenfor Difis mandat å utrede forslag om endringer i virkeområdet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14.

Med hjemmel i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 ble forskrift om universell utforming av IKT vedtatt 1.juli 2013. Ved innføring av forskriften ble utdanningssektoren holdt utenfor reguleringen. Bakgrunnen for dette var at lovgiver i forbindelse med vedtakelsen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven av 2009 la til grunn at utdanningssektoren ikke skulle reguleres etter denne lovens regler om universell utforming av IKT. Det ble i forarbeidene vist at til IKT-løsningene i denne sektoren i mange tilfeller ikke vil være rettet mot allmennheten, hensynet til individuell tilrettelegging og at kravene til digital tilgjengelighet skulle ivaretas i sektorlovgivningen. Det ble derfor ikke gjort en nærmere vurdering av om forskriften ville være egnet til å sette krav til universell utforming av IKT-løsninger i denne sektoren. De samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å stille krav til universell utforming av IKT i denne sektoren, er heller ikke utredet på et selvstendig grunnlag.

Daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har i tildelingsbrev av 23.09.2014 bedt Difi om å foreta en konsekvensutredning av å gjøre plikten til universell utforming av IKT gjeldende for opplærings- og utdanningssektoren, jf. § 14 og forskrift om universell utforming av IKT-løsninger.

2.2 Oppdrag

Rapporten skal danne grunnlag for å vurdere å utvide virkeområdet for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 til å omfatte utdanningssektoren. Difi skal avklare i hvilken grad, og i hvilket omfang, opplærings- og utdanningssektoren allerede i dag har en plikt til universell utforming av IKT etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift. Det fremgår av mandatet at det også bør redegjøres for hvilke utvidelser innen området som kan være aktuelle.

I følge mandatet for utredningen skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse av å innføre krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren. Analysen skal belyse gevinster og kostnader ved ulike alternativer for omfanget av reguleringen. Kostnadsoverslagene skal reflektere alternativene, og det skal legges vekt på å utrede effekter som oppstår som direkte følge av reguleringen. Virkninger for omfang av individuell tilrettelegging skal vurderes særskilt, og det skal også gjøres rede for eventuelle merkostnader til tilsyn.

2.3 Nærmere avgrensning av oppdraget

I denne rapporten har vi valgt å vurdere virkeområdet for plikten til universell utforming av IKT sett opp mot nettløsninger. Det er derfor de samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre plikt til universell utforming av nettløsninger som er utredet. Årsaken er at det er tilgjengelighet til skole- og utdanningsinstitusjonene sine nettløsninger som har avgjørende betydning for mulighet til likeverdig samfunnsdeltakelse. Vi forutsetter at det i liten grad brukes automater i opplærings- og undervisningsøyemed, og i den grad det er automater i bruk ellers, f.eks. vareautomater i kantine ol, vil de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å inkludere dette i forskriftens virkeområde ha liten betydning.

2.4 Gjennomføring

Prosjektansvarlig i Difi er Malin Rygg, leder for tilsyn for universell utforming av IKT. Prosjektet har vært ledet av rådgiver Eirik Sandal. Seniorrådgiver Frank Fardal, seniorrådgiver Anne-Marie Colban og Brynhild Runa Sterri har deltatt i prosjektet.

Difi har fått utarbeidet to rapporter som begge er med å danne grunnlaget for vår vurdering. Advokatfirmaet Hjort har skrevet en juridisk utredning om skole- og utdanningssektorens plikt til universell utforming av IKT-løsninger etter gjeldende rett. Oslo Economics har utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse av virkningene ved å utvide diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 til å gjelde for denne sektoren.

Vurderinger fra begge rapportene er innarbeidet i foreliggende rapport og de følger også som vedlegg til rapporten.

Difi har hatt en referansegruppe for prosjektet med representanter fra Senter for IKT i utdanningen, Deltasenteret, Standard Norge, NTNU Universell og Utdanningsdirektoratet. Difi har hatt tre møter med referansegruppen, som har vært knyttet til ulike milepæler i prosjektet.

2.5 Oppbygging av rapporten med vedlegg

Tildelingsbrevet viser til flere ulike vurderingstemaer, som samlet skal være med å danne grunnlaget for å vurdere en utvidelse av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14. Disse vurderingene fremgår i rapporten.

I kapittel 3 gjennomgår vi om det foreligger en plikt til universell utforming av IKT etter nåværende lovgivning. Vi ser på bakgrunnen for at utdanningssektoren ble unntatt fra virkeområdet til § 14, og den nærmere grenseflaten mellom utdanningssektoren og § 14 og forskrift om universell utforming av IKT. Et sentralt spørsmål her er også om det kan utledes en tilsvarende plikt til universell utforming av IKT i sektorlovgivningen. Vi vurderer videre i dette kapittelet hvordan relevante gjeldende, eller fremtidige internasjonale forpliktelser kan påvirke norsk lovgivning på området.

I kapittel 4 vurderes hvilke føringer § 14 og forskrift om universell utforming gir for en eventuell utvidelse. Konklusjonene som legges til grunn her vil følgelig danne rammen for den samfunnsøkonomiske analysen. Vi vil også her skissere ulike alternativer til utvidelsen, som kan foretas innenfor gjeldende regelverk.

I kapittel 5 gjennomgår og presenterer vi den samfunnsøkonomiske analysen som Oslo Economics har gjennomført på oppdrag fra Difi.

I kapittel 6 foretar vi en samlet vurdering av de ulike implementeringsalternativene, og presenter vår anbefaling av hvilken utvidelse som bør foretas.

3 Universell utforming av IKT i utdanningssektoren

3.1 Tema og fremgangsmåte

Tema for kapittelet er å vurdere om det gjelder en plikt til universell utforming av IKT for utdanningssektoren etter nåværende lovgivning.

Vi har i denne rapporten valgt å avgrense begrepet utdanningssektoren til å omfatte offentlige og private grunnskoler, videregående skoler, universiteter og høyskoler. Vi er enig med advokatfirmaet Hjort som har foretatt denne avgrensningen i sin utredning, knyttet til hvilke skole- og utdanningsinstitusjoner som omfattes av plikten til individuell tilrettelegging i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17¹. Som Hjort legger vi vekt på at det i forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke er foretatt en generell avgrensning av begrepet, men at det her er gitt en beskrivelse av hvilke institusjoner som er omfattet av plikten til individuell tilrettelegging. Begrepet utdanningssektoren vil for det første omfatte grunnskolen og videregående skole. Private skoler er også omfattet da opplæringsloven kapittel 9a som omhandler elevenes skolemiljø også gjelder disse, jf. opplæringsloven § 1-2 andre ledd og privatskoleloven § 2-4 andre ledd. Videre er universitet- og høyskoler omfattet, og også her vil plikten til individuell tilrettelegging gjelde private institusjoner innen høyere utdanning².

Vi vil først gjøre rede for de relevante bestemmelsene knyttet til IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, før vi vurderer om disse også gjelder for dette feltet. Deretter vil vi ta for oss lovgivning som gjelder for utdanningssektoren. Vi har for vårt formål valgt å se nærmere på opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven, fordi disse lovene omfatter hovedtyngden av elever og studenter innenfor vår avgrensning av utdanningssektoren. Vi vil vurdere i hvilken grad det kan utledes en plikt til universell utforming av IKT fra disse lovene. Videre ser vi kort på om det er internasjonalt regelverk som vil kunne gi en plikt til universell utforming av IKT, før vi til sist oppsummerer den rettslige situasjonen.

Rapporten bygger på en rekke rettskilder, for vårt formål er følgende de mest sentrale:

- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med vekt på §§ 1, 13, 14 og 17.
- Forskrift om universell utforming av IKT.
- For- og etterarbeid til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, med vekt på Ot.prp. 44 (2007-2008), Innst. O. nr.68 (2007–2008), Prop. 88 L (2012 – 2013), NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern.
- Forarbeid til forskrift om universell utforming av IKT; høringsbrev med vedlagt høringsnotat datert 5.11.2012.
- Følgende sektorlover: Universitets- og høyskoleloven og opplæringsloven.
- Andre kilder: Advokatfirmaet Hjorts utredning, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren.

¹ Hjort, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren s. 10.

² Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) punkt 10.6.4.5.

3.2 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med tilhørende forskrift

Dagens regelverk er en videreføring av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fra 2009. Fordi bestemmelsene om universell utforming av IKT i all hovedsak ble videreført, er forarbeidene til denne loven, og særlig ot. prp. nr. 44 (2007-2008), fremdeles viktige rettskilder.

3.2.1 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 1

Hensynene bak kravene til universell utforming av IKT fremgår av formålsbestemmelsen i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Denne sier at lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne. Dette skal innebære:

- likeverd
- like muligheter og rettigheter
- tilgjengelighet
- tilrettelegging

Videre skal loven bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.

Det fremgår av forarbeidene at formålet med reglene skal tillegges stor vekt ved tolkningen av bestemmelsene i loven.

«Departementet vil påpeke at formålet med reglene er å sikre en likeverdig tilgjengelighet for flest mulig der dette er avgjørende for deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv. Dette formålet vil stå sentralt ved tolkningen av rekkevidden av bestemmelsene i loven.³»

Dette betyr at formålsparagrafen og de prinsippene som fremgår der, danner et viktig bakteppe når vi videre skal gjennomgå og vurdere bestemmelsene i loven som er knyttet til IKT.

3.2.2 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13

Den generelle bestemmelsen om universell utforming sier at offentlige virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 første ledd. Det samme gjelder private virksomheter som er rettet mot allmennheten.

Hva som menes med universell utforming er definert i § 13 andre ledd:

”Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.”

Videre følger det en plikt for offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 tredje ledd.

³ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.4

Begrepet rettet mot allmennheten er ikke nærmere definert i loven, men på bakgrunn av at loven ikke gjelder familieliv og andre rent personlige forhold, jf. § 2, må det i hvert fall avgrenses mot den private sfære. Forarbeidene angir i tillegg noen momenter som skal vektlegges. Et sentralt moment vil være hvor viktig IKT-løsningen er for å bedre samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne⁴.

Forarbeidene viser i tillegg til at offentlig virksomhet som forvaltere av våre felles ressurser vil være omfattet av regelverket om universell utforming⁵.

*”Eksempler på offentlige virksomheter rettet mot allmennheten er offentlige kontorer der publikum kan henvende seg, idrettsanlegg, virksomheter som tilbyr offentlig transport samt kulturbygg. Utvalget nevner også skoler, sykehus og fritidsklubber som eksempler på virksomheter som er pliktsubjekter etter § 9. Slike virksomheter er rettet mot mer spesialiserte målgrupper. En skole driver opplæringsvirksomhet for en nærmere spesifisert målgruppe, men vil over tid kunne oppleve variasjon blant menneskene, elever, foreldre og andre som skal kunne benytte bygninger og arealer ellers. I tillegg brukes skolebygg ofte til andre formål enn opplæring, for eksempel til kulturtiltak, som valglokaler mv. Det er derfor grunn til at skoler bør omfattes av kravet. Barnehager opplever også en variasjonsbredde når det gjelder barn med ulike behov. Barnehager er derfor omfattet av plikten i lovforslaget.”*⁶

Det pekes også på at hensynet til deltagelse og likeverd kan knyttes opp mot helt grunnleggende samfunnsverdier som menneskerettsvern og demokrati, og dette begrunner at også private virksomheter rettet mot allmennheten pålegges tilretteleggingsplikter⁷. Det er i merknaden til bestemmelsen gitt noen eksempler på private virksomheter som vil være omfattet:

«Private virksomheter som henvender seg til allmennheten med tilbud og tjenester, som butikker, restauranter og transportmidler pålegges også en aktivitetsplikt⁸.»

Det må i det enkelte tilfelle vurderes konkret om virksomheten er rettet mot allmennheten, og om virksomheten dermed har en plikt til universell utforming. Utover definisjonen av universell utforming, angir bestemmelsen imidlertid ingen nærmere retningslinjer for innholdet i plikten. Dette medfører at rekkevidden for plikten er noe begrenset.

3.2.3 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14

I tillegg til den generelle plikten til universell utforming av IKT som følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13, er IKT særskilt regulert i § 14. Her er IKT definert slik:

«Med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) menes teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.»

⁴ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.4

⁵ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.5

⁶ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.5

⁷ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.5

⁸ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), s. 259.

Bestemmelsen innfører i tillegg særlige tidsfrister for universell utforming av ny IKT. Denne plikten gjelder IKT-løsninger som underbygger virksomhetens alminnelige funksjon, og som er hovedløsninger rettet mot eller stillet til rådighet for allmennheten, jf. § 14 tredje ledd.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 knytter på denne måten plikten til universell utforming til selve IKT-løsningen. Hvilke virksomheter som er omfattet følger av plikten til universell utforming etter lovens § 13, altså private og offentlige virksomheter rettet mot allmennheten. Dette fremgår klart av forarbeidene til loven⁹, og er også kommet til uttrykk i forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 2 tredje ledd.

Hva som er virksomhetens alminnelige funksjon er ikke nærmere definert i loven. I forarbeidene peker imidlertid departementet på at vurderingen må ta utgangspunktet i at «den eller de av virksomhetens funksjoner som er rettet mot allmennheten skal utformes universelt»¹⁰. Det må dermed vurderes konkret i det enkelte tilfelle hva som vil være virksomhetens alminnelige funksjon, og det må i vurderingen vektlegges om denne er rettet mot allmennheten.

Begrepet hovedløsning er heller ikke definert i bestemmelsen. Forarbeidene angir noen momenter som vil være sentrale ved en vurdering av hva som vil være en hovedløsning. Det pekes her særlig på at omfanget av brukere, og graden av betydning for samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne må vurderes¹¹. Departementet diskuterer og gir også eksempler knyttet til ulike IKT-løsninger¹², og det forutsetter at nettløsninger som hovedregel vil være en hovedløsning:

”For webløsninger/ websider er det vanskelig å se for seg eksempler hvor kravet til universell utforming ikke vil gjelde IKT- løsningen som sådan.”¹³.

I samsvar med bestemmelsen siste ledd er det det vedtatt forskrifter med nærmere bestemmelser som avgrenser virkeområdet og angir det nærmere innholdet i plikten til universell utforming av IKT-løsninger. Dette går vi nærmere inn på i punkt 3.2.5 og kapittel 4.1. Her vil vi bare presisere at forskriften angir en nærmere definisjon av begrepet hovedløsning i § 3 første ledd bokstav d:

«IKT-løsninger som er en integrert del av den måten virksomheten informerer og tilbyr sine tjenester til allmennheten på og som er knyttet til virksomhetens alminnelige funksjon.»

Det må likevel også ved spørsmålet om IKT-løsningen er en hovedløsning, gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Gjennomgangen viser at det må gjøres en konkret vurdering av den enkelte IKT-løsning, der samtlige av vilkårene i § 14 må være oppfylt, for at kravet om universell utforming inntreffer.

Dersom virksomheten ikke overholder plikten til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14, gir lovverket hjemmel for sanksjoner. Tilsynsmyndigheten kan på nærmere vilkår gi pålegg om retting og treffe vedtak om tvangsmulkt, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 29 andre ledd.

⁹ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.5.4.3

¹⁰ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.3

¹¹ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt.10.5.6.3

¹² Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt.10.5.6.3

¹³ Proposisjonen punkt 10.5.4.3

3.2.4 Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17 gir elever og studenter en rett til individuell tilrettelegging:

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

Bakgrunnen for bestemmelsen fremgår av forarbeidene.

«I enkelte situasjoner er ikke generelle tilretteleggingskrav tilstrekkelige for å sikre alle personer med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor grunnlag for å ha utfyllende krav til individuell tilrettelegging der hvor universell utforming ikke tilgodeser alle.»¹⁴

Bestemmelsen bygger dermed på en forutsetning om at det fysiske miljøet ivaretar kravene til universell utforming. Dersom denne forutsetningen ikke er til stede, kan bestemmelsen i det individuelle tilfellet gi en rett til universell utforming dersom dette er nødvendig for å sikre vedkommende likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

3.2.5 Forskrift om universell utforming av IKT

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger trådte i kraft den 1.7.2013. I tillegg til å regulere selve innholdet i plikten til universell utforming av IKT, inneholder forskriften også en nærmere avgrensning og presisering av virkeområdet for plikten.

Vi vil gå nærmere inn på selve forskriften i kapittel 4.1. Tema i kapittel 3 er spørsmålet om det gjelder en plikt for universell utforming av IKT i utdanningssektoren etter nåværende lovgivning. I denne sammenheng vil vi trekke frem § 2 fjerde ledd som sier at forskriften ikke gjelder der utformingen av IKT-løsninger reguleres i annen lovgivning.

I tilknytning til denne bestemmelsen er det uttalt i forarbeidene at utdanningssektoren ikke faller inn under forskriftens virkeområde¹⁵. Se mer om dette under, i punkt 3.2.6.

3.2.6 Gir diskriminerings- og tilgjengelighetsloven plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren?

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13 gir plikt til universell utforming av det fysiske miljøet, herunder IKT, for offentlige og private virksomheter. Som vist over, fremgår det klart av forarbeidene at offentlige skoler vil være omfattet, selv om målgruppen er mer spesialisert. Universitet og høyskoler vil på samme måte som offentlig grunn- og videregående skole rette seg mot en målgruppe som over tid vil omfatte personer som har en variasjonsbredde av ulike brukerforutsetninger. Vi legger derfor til grunn at disse på samme måte er rettet mot allmennheten, og derfor pliktsubjekt etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13. Som Hjort oppsummerer i sin rapport er det

¹⁴ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.6.1

¹⁵ Høringsnotat, forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger pkt. 2.2 og 4.4.

«(...) tale om virksomheter som tilbyr sentrale og grunnleggende velferdstjenester innenfor et samfunnsområde som har avgjørende betydning for folks mulighet for samfunnsdeltakelse. Tjenestene er videre rettet mot et bredt spekter av brukere med ulike forutsetninger og behov»¹⁶.

Den samme vurderingen vil også gjelde private skoler, fordi målgruppen og betydningen for samfunnsdeltakelse vil være tilsvarende som for offentlige utdanningsinstitusjoner. Vi konkluderer dermed med at offentlige og private utdanningsinstitusjoner vil være omfattet av plikten til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13. Ut over definisjonen av universell utforming av IKT angir bestemmelsen imidlertid ingen nærmere retningslinjer for innholdet i plikten, noe som medfører at rekkevidden for plikten er noe begrenset.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift gir for sitt virkeområde nærmere retningslinjer for kravet til universell utforming av IKT. Bestemmelsen tilrettelegger dermed i stor utstrekning for at IKT-løsningene som reguleres er tilgjengelige for personer med ulike funksjonsnedsettelser. For å sikre at loven overholdes er det i tillegg knyttet sanksjonsmuligheter til bestemmelsen.

Ordlyden i bestemmelsen avgrenser ikke mot utdanningssektoren. I forarbeidene ble det imidlertid gitt uttrykk for at utdanningssektorens plikt til universell utforming av IKT ikke skulle reguleres i diskriminerings- og tilgjengelighetslovens bestemmelser om universell utforming av IKT. I merknaden til bestemmelsene er forholdet til utdanningssektoren omtalt på følgende måte:

«I annet ledd tredje punktum slås det fast at plikten ikke omfatter selvstendige IKT-løsninger der utformingen reguleres i annen lovgivning. (...) Det er grunn til å presisere at avgrensningen mot IKT i annen lovgivning er absolutt. En ser altså ikke på graden av utforming, men konstaterer kun om utformingen av den konkrete IKT-løsningen reguleres eller ikke av annen lovgivning. IKT-løsninger på arbeidsplassen eller IKT-løsninger i utdanningssektoren og i opplæringsformål omfattes heller ikke av plikten i § 11 annet ledd. I mange tilfeller kan disse løsningene heller ikke sies å være rettet mot allmennheten. På disse områdene vil dessuten plikten til individuell tilrettelegging i medhold av lovens § 12 første og annet ledd gå foran.»¹⁷

Forarbeidene viser her til tre ulike begrunnelser for at utdanningssektoren ikke er omfattet av plikten til universell utforming etter § 14:

- IKT-løsningene er i mange tilfeller ikke rettet mot allmennheten.
- Plikten til individuell tilrettelegging går foran.
- Sektorlovgivningen regulerer universell utforming.

3.2.6.1 Er IKT-løsningene i utdanningssektoren rettet mot allmennheten?

Forarbeidene inneholder ikke en nærmere vurdering av de ulike IKT-løsningene som brukes i sektoren, og hvilke som eventuelt ikke vil være rettet mot allmennheten. I tillegg har det siden odelstingsproposisjonen forelå i 2008 skjedd en kontinuerlig utvikling på området, og IKT-løsninger er brukt i stadig større omfang i både kommunikasjon- og undervisningssammenheng. Opplæring og undervisning er det helt sentrale formålet for skole og utdanningsinstitusjoner, og dette er en viktig del av disse virksomhetenes alminnelige funksjon.

¹⁶ Hjort, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren s. 15

¹⁷ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) side 263

Det fremgår av forarbeidene at den sentrale avgrensningen for vurderingen av om en IKT-løsning er rettet mot allmennheten, vil være mot IKT-løsninger som er rettet mot den enkelte.¹⁸ Som vi har gjort rede for over, er skole og utdanningsinstitusjoner som sådan rettet mot allmennheten, og derfor i utgangspunktet pliktsubjekt etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13.

Begrunnelsen i forarbeidene er at skole- og undervisningsinstitusjoner over tid opplever en variasjonsbredde i brukerforutsetningene til målgruppen¹⁹. IKT-løsninger som skole- og utdanningsinstitusjonene bruker til kommunikasjons- og opplæringsformål vil være rettet mot elev/studentgruppen, og for grunn- og videregående skole også i mange tilfeller mot foreldre/foresatte. Videre kan IKT-løsningene, som skolenes hjemmesider, også rette seg mot fremtidige elever/studenter. Alle disse målgruppene består av en relativt stor krets av personer med ulike forutsetninger, og der sammensetningen av brukere vil variere over tid. Utgangspunktet vil dermed også være at IKT-løsningene i denne sektoren er rettet mot allmenheten. Vi viser i denne sammenheng også til formålet med loven som angitt i lovens § 1. I tillegg legger vi i vurderingen vekt på at det gjelder en plikt til grunnskoleopplæring for barn og unge, jf. opplæringslovens § 2-1. Vi presiserer at det likevel må gjøres en konkret vurdering, og at det kan tenkes tilfeller der en IKT-løsning er rettet mot den enkelte elev, og ikke elevgruppen som sådan.

3.2.6.2 Plikten til individuell tilrettelegging

Tanken bak universell utforming er ifølge departementet at «utformingen skal være inkluderende og i utgangspunktet skje gjennom hovedløsningen for å sikre at den aktuelle virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig, uavhengig av den enkeltes personlige forutsetninger».²⁰ Universell utforming har på denne måten et helt annet utgangspunkt enn individuell tilrettelegging.

«Universell utforming sikrer derfor ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige vilkår, ved at tilretteleggingen skal skje gjennom hovedløsningen slik at virksomhetens alminnelige funksjoner skal kunne benyttes av flest mulig uavhengig av den enkeltes personlige forutsetninger.»²¹

Rett til individuell tilrettelegging skal dermed i utgangspunktet først komme inn der den generelle tilretteleggingen likevel ikke er tilstrekkelig for å imøtegå den enkeltes behov.

Som Hjort i sin utredning peker på, kan rett til individuell tilrettelegging uten universell utforming i bunnen føre til «at man for IKT-løsninger får en sterkere fokusering på den enkeltes funksjonsevne».²² Dette harmonerer ikke med formålet bak diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og heller ikke idégrunnlaget bak reglene om universell utforming:

«Reglene om universell utforming tar utgangspunkt i at tilgjengelighet skal sikres gjennom hovedløsningen slik at den aktuelle virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes av flest mulig uavhengig av funksjonsevne. Individuell tilpasning eller kompensatoriske tiltak er ikke i tråd med det idégrunnlaget reglene om universell utforming hviler på, idet slike tiltak ofte vil fremstå som

¹⁸ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.5.6.3

¹⁹ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) 10.2.4.5

²⁰ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.2

²¹ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.2.4.2

²² Hjort, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren side 26.

krenkende eller stigmatiserende. Universell utforming sikrer derfor ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige forutsetninger»²³.

Forarbeidene gir heller ingen begrunnelse for hvorfor retten til tilgjengelig IKT i utdanningssektoren skal hvile på retten til individuell tilrettelegging, mens det for det fysiske miljøet ellers er satt krav til universell utforming²⁴. Tilgang til IKT-løsninger som brukes i kommunikasjons- og opplæringsøyemed må antas å være like viktig for elevene/studentene som tilgang til bygningene og uteområdene. På dette feltet vil muligheten til individuell tilrettelegging i mange tilfeller også være avhengig av at løsningene i utgangspunktet er universelt utformet. Dette momentet ble spesielt fremhevet av flere av høringsinstansene til forskrift om universell utforming av IKT.

Uttalelsene i forarbeidene er imidlertid ganske klare, og er også gjentatt flere steder. I tillegg er det i ettertid presisert i høringsnotatet til forskrift om universell utforming av IKT.

«Når det gjelder skole og utdanning er det presisert i forarbeidene at IKT-løsninger i utdanningssektoren og i opplæringsøyemed ikke omfattes av plikten til universell utforming etter § 11 andre ledd. Forskriften om universell utforming av IKT vil derfor ikke gjelde for IKT i skoler og utdanningsinstitusjoner²⁵».

Vi legger derfor til grunn at lovgiver forutsatte at sektorlovgivningen (se neste punkt), sammen med retten til individuell tilrettelegging skulle ivareta elever/students behov for tilgjengelig IKT. Når lovgivningen på dette området nå er oppe til vurdering, vil vi likevel peke på at dette samspillet mellom universell utforming og individuell tilrettelegging som vi har beskrevet over, gir støtte for å vurdere å utvide virkeområdet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 til også å omfatte opplærings- og utdanningsområdet.

3.2.6.3 Sektoransvarsprinsippet

Det fremgår av forarbeidene at man i lovverket ønsket å følge sektoransvarsprinsippet. Der det foreligger bestemmelser om utformingen av IKT skal lovverket håndheves av de aktuelle sektormyndighetene.

”Ut fra høringen og de vurderinger som er gjort i forhold til høringsinnspillene har departementet funnet det mest formålstjenlig at bestemmelsen endres til å avgrense mot IKT- løsninger der utformingen av brukerløsninger reguleres i annen lovgivning. Det anses som hensiktsmessig at regelverk og saksbehandling, eksempelvis knyttet til bygninger, er mest mulig samlet, samtidig som høringen har vist at et avgjørende kriterium ofte vil være om IKT- løsningen har brukerfunksjoner (brukergrensesnitt) rettet mot allmennheten eller ikke²⁶.”

Sektorprinsippet gjelder ifølge forarbeidene også sektorer hvor lovgiver har forutsatt at sektormyndighetene utarbeider regler innenfor sine ansvarsområder. Eksempler på slike områder er transport, plan- og bygg og fjernsynsmedier. IKT innenfor utdanningsområdet, er i forarbeidene i tillegg eksplisitt unntatt fra virkeområdet til bestemmelsen om universell utforming av IKT:

²³ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) s. 258.

²⁴ Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 15, jf. plan- og bygningsloven.

²⁵ Høringsnotat, forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger pkt. 4.4.

²⁶ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.5.6.3

«For IKT i opplærings- og utdanningssektoren vises til opplæringsloven, samt til plikten til individuell tilrettelegging i lovforslagets § 12»²⁷.

Det forutsettes imidlertid i arbeids- og sosialkomiteens innstilling til Odelstinget at det arbeides videre med utredninger på dette området.

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at IKT i utdanningssektoren dekkes etter bestemmelser om individuell tilrettelegging og etter tilsvarende rettigheter i opplæringslovene. Flertallet viser til at utredningen om IKT og universell utforming ikke omfattet IKT i utdanningssektoren. Flertallet understreker viktigheten av at investeringer i IKT i utdanningssektoren, skoler og i annen opplæring er universelt utformet og mener det må arbeides videre med utredning på dette punktet».²⁸

Da ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov ble vedtatt i 2013 ble avgrensingen mot tilfeller der utformingen av IKT var regulert i annen lovgiving utelatt. I NOU 2009:14 ble det foreslått at bestemmelsen fjernes, med det ble likevel ikke gitt noen nærmere begrunnelse i forarbeidene til dagens lovgivning.

«Utvalget foreslår å oppheve diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 11 andre ledd tredje punktum som sier at plikten etter bestemmelsen ikke omfatter IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning. Denne regelen er ment å avgrense bestemmelsen mot eventuelle krav i sektorlovgivningen. Utvalget viser til at slike krav ikke er fastsatt, og at eventuell harmonisering kan gjennomføres ved vedtakelsen av forskrifter. Utvalget viser også til regelen om at det ikke vil være plikt til universell utforming etter diskrimineringsloven dersom virksomheten oppfyller nærmere bestemmelser i lov eller forskrift om innholdet i universell utforming (...)»²⁹

Forskrift om universell utforming av IKT som ble vedtatt i samme tidsrom er heller ikke harmonisert med denne endringen i loven, og inneholder fremdeles en avgrensing mot IKT-løsninger som er regulert i annen lovgivning, jf. forskriften § 2 fjerde ledd. Det presiseres også i høringsnotatet at

«Forskriften vil ikke gjelde for IKT-løsninger der utformingen reguleres av annen lovgivning, som for eksempel innenfor bygg- og undervisningssektoren.»³⁰

Vår vurdering er at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift ikke gjelder for utdanningssektoren. Dette er i samsvar med klare forutsetninger i forarbeidene om at loven følger sektoransvarsprinsippet, og eksplisitt sier at utdanningssektoren er unntatt. Vi viser også til at det sannsynligvis ville vært nærmere omtalt i forarbeidene til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov dersom endringen av bestemmelsen skulle medføre at store områder som utdanningssektoren ble omfattet av krav til universell utforming av IKT.

Vår konklusjon samsvarer dermed med Hjort sin vurdering. Hjort legger også avgjørende vekt på at departementets uttalelser i forarbeidene er rimelig klare, og synes å ha vært lagt til grunn både av komiteen og av departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet.³¹

²⁷ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) punkt 10.5.6.3

²⁸ Innst. O. nr.68 (2007-2008) punkt 3.11

²⁹ NOU 2009:14 side 244

³⁰ Høringsnotat, forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger pkt. 2.2.

«Etter gjeldende rett må det legges til grunn at kravene til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift ikke gjelder for IKT i skole- og utdanningssektoren. Slik vi ser det er det ikke rom for en konkret vurdering av de ulike nettløsningene som virksomhetene i denne sektoren bruker for å informere om og tilby sine tjenester. Virksomhetene og IKT-løsningene disse virksomhetene benytter for å tilby sine tjenester er med andre ord unntatt som sådan».³²

Videre i denne rapporten tar vi derfor utgangspunkt i forutsetningen om at plikten til universell utforming av IKT etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift, ikke gjelder for utdanningssektoren. Vi vil derfor i kapittel 3.3 se nærmere på om sektorlovgivningen gir en plikt til universell utforming av IKT for skole- og utdanningsinstitusjoner.

3.3 Sektorlovgivningen

En viktig begrunnelse for at lovgiver unntok utdanningssektoren fra virkeområdet var at det skulle komme sektorspesifikke krav til universell utforming. Vi vil i dette kapittelet vurdere i hvilken grad gjeldende sektorlovgivning oppstiller en plikt til universell utforming av IKT-løsninger i utdanningssektoren, og har derfor sett nærmere på opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven.

3.3.1 Opplæringsloven

Opplæringsloven gjelder både for grunn- og videregående skoler, jf. lovens § 1-2 første ledd. Som vist til foran i punkt 3.1, er private skoler også omfattet, da opplæringsloven kapittel 9 a som omhandler elevenes skolemiljø også gjelder disse.

Av relevante bestemmelser i opplæringsloven vil vi trekke frem formålsbestemmelsen § 1-1 siste ledd, hvor det fremgår at alle former for diskriminering skal motarbeides. Videre stiller opplæringsloven § 9a-2 visse krav til det fysiske skolemiljøet. Bestemmelsen viser i annet ledd til at *«Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid anbefaler»*.

3.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Det fremgår av universitets- og høyskoleloven § 4-3 andre ledd bokstav i at det i utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet, så langt det er mulig og rimelig, skal sørges for at *«læringsmiljøet er utformet etter prinsippet for universell utforming.»*

Hva som menes med universell utforming etter universitets- og høyskoleloven § 4-3 andre ledd bokstav i, fremgår av forarbeidene:

«Kravet til universell utforming innebærer et krav om en utforming og sammensetning av omgivelsene på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og særskilt utforming».³³

Denne definisjonen samsvarer i stor grad med diskriminerings- og tilgjengelighetslovens definisjon av universell utforming.

³¹ Hjort, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren s. 27

³² Hjort, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren s. 27.

³³ Ot.prp. nr. 40 (2001-2002 pkt 9.1.4.

Departementet er gitt kompetanse til å fastsette forskrifter med utfyllende bestemmelser til krav om læringsmiljøet, men slike forskrifter er ikke gitt.

3.3.3 Vurdering av om sektorlovgivningen gir plikt til universell utforming av IKT

Når det gjelder opplæringsloven viser Hjørt i sin utredning til at denne inneholder enkelte generelle krav til læringsmiljøet, samt krav til individuell tilrettelegging, men konkluderer med at det likevel ikke kan utledes konkrete krav til utformingen av IKT-løsninger.³⁴ På universitets- og høyskolelovens område viser Hjørt til at IKT-løsninger i prinsippet omfattes av dette kravet, men konkluderer med at det ikke er mulig ut fra lovens bestemmelser og forarbeidene til loven å fastslå nærmere hvilke krav som er stilt.³⁵ Videre peker Hjørt på at det i kommentarene til bestemmelsen er vist til reglene om universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og mener at dette kan tyde på at man tolker bestemmelsen slik at den viser til et generelt prinsipp, og at de nærmere kravene til universell utforming følger av andre regelsett.³⁶

Opplæringsloven viser til «dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid anbefaler». Vi legger derfor til grunn at regelverket for grunn- og videregående skoler i seg selv ikke inneholder nærmere retningslinjer for krav til universell utforming av det fysiske miljøet. Som Hjørt påpeker vil kravene i plan- og bygningsloven komme inn for bygningenes vedkommende, men kravene til universell utforming av IKT diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 omfatter, som vist over, ikke utdanningssektoren.

Videre er det i universitets- og høyskoleloven fastsatt at skolemiljøet skal utformes etter prinsippene om universell utforming. Det fremgår hverken av bestemmelsen eller forarbeidene, hvilke IKT-løsninger som er omfattet, og heller ikke hvilke standarder og retningslinjer som gjelder på området. Bestemmelsen kan dermed sammenlignes med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13, som også er en generell bestemmelse om universell utforming av det fysiske miljøet. Begge bestemmelsene har også innbakt en rimelighetsbegrensing. Det kan dermed etter universitets- og høyskoleloven stilles visse krav til universell utforming av IKT, men bestemmelsen rekker ikke særlig langt og det er vanskelig å på forhånd si hvilke nærmere krav som kan stilles til IKT-løsningene på området.

Vår vurdering er derfor at det ikke kan utledes konkrete krav til universell utforming av IKT-løsninger etter opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven. Vi viser til at ingen av regelverkene inneholder konkrete krav til universell utforming av IKT, og viser heller ikke til andre konkrete retningslinjer for utformingen av IKT. Regelverket på området henviser til henholdsvis de faglige normer som fagmyndighetene anbefaler, og prinsippene for universell utforming. På bakgrunn av dette er det imidlertid lagt til rette for at krav til universell utforming av IKT kan reguleres gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift.

3.4 Internasjonalt regelverk

Det er i tildelingsbrevet også bedt om at rapporten skal ta hensyn til relevant internasjonalt regelverk som på sikt vil kunne påvirke krav til norsk regelutforming.

³⁴ Hjørt, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren pkt. 6.1.

³⁵ Hjørt, Universell utforming av IKT i skole- og utdanningssektoren pkt. 6.2.

³⁶ Gyldendal rettsdata, note 325 til § 4-3 andre ledd bokstav i, ved Jan Fridthjof Bernt

Av internasjonale regelverket er det FN Konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse, og EU-direktivet Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the public sector bodies' websites som er relevant.

3.4.1 FN Konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse

Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 2006. Norge signerte allerede i 2007, men den ble først ratifisert den 3.6.2013.

Det foreligger også en tilleggsprotokoll som åpner for at enkeltpersoner og grupper som mener at de ikke får oppfylt de rettighetene som de etter konvensjonen har krav på, kan få sin sak vurdert av FN. Hvorvidt Norge skal tilslutte seg tilleggsprotokollen er fremdeles til vurdering i Utenriksdepartementet.

Konvensjonens artikkel 9 stiller blant annet krav til informasjon og kommunikasjon, og at dette skal være tilgjengelig for mennesker med funksjonsnedsettelse.

Når konvensjonen ble ratifisert, ble det lagt til grunn at Norges forpliktelser etter konvensjonen allerede er tilfredsstillende ivarettatt i norsk lovgivning:

«Departementets vurdering er at norsk rett anses for å tilfredsstille de krav som følger av konvensjonens artikkel 9. Det er vedtatt en rekke lover og forskrifter som sikrer at personer med funksjonsnedsettelse, på lik linje med andre, får tilgang til det fysiske miljøet, til transport, til informasjon og kommunikasjon og andre tilbud og tjenester som tilbys allmennheten. Nasjonal rett om sikring av tilgjengelighet går i mange tilfeller lenger enn det konvensjonen pålegger.»³⁷

Vi legges tilsvarende vurdering av forpliktelsene til grunn her.

3.4.2 Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the public sector bodies' websites

Norge er første landet i Europa som har vedtatt lovgivning om universell utforming av IKT. Siden forskriften ble vedtatt har det imidlertid skjedd en utvikling i EU, og her peker nevnte direktiv seg ut som særlig relevant. Direktivforslaget er en del av Europa Kommisjonens arbeid med «A Digital Agenda for Europe – A Europe 2020 Initiative¹»³⁸, og er utarbeidet av komiteen for interne marked og forbrukerbeskyttelse. Viktige bakgrunnsdokumenter er særlig konsekvensutredningen som Kommisjonen har utarbeidet.³⁹

Slik vi ser det reiser direktivet enkelte problemstillinger, både av generell art og helt konkret for utdanningssektoren.

Det første spørsmålet er om direktivet vil være til hinder for å stille krav til private virksomheter i Norge.

I Kommisjonens forslag av 3.12.2013 er virkeområdet begrenset til kun å gjelde for offentlige virksomheter, jf. artikkel 1.

³⁷ Prop. 106 S (2011 – 2012), punkt 4.2.3.2

³⁸ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD%3A2012%3A0401%3AFIN%3AEN%3APDF>

Parlamentet ferdigbehandlet Kommisjonens forslag den 26.2014.⁴⁰ Det ble her foreslått et noe bredere virkeområde, og virkeområdet i deres forslag omfatter alle virksomheter som utfører viktige offentlige oppgaver, jf. artikkel 1, jf. vedlegget Ia. Eksempelvis er virksomheter innen bank- og finanssektoren opplistet.

Hva som vil utgjøre virkeområdet til direktivet, er fremdeles uklart. Direktivet baserer seg imidlertid på minstekrav, og medlemslandene er gitt en valgfrihet når det gjelder omfanget av virkeområdet. Det kan derfor innføres nasjonale virkeområder utover det som legges til grunn som minstekrav. Direktivet åpner altså for at medlemslandene kan gi sitt interne regelverk ett bredere virkeområde enn det som fremgår av direktivet, se bl.a. punkt 3.3. i fortalen til Kommisjonens forslag.

Direktivforslaget vil slik vi ser det ikke utfordre virkeområdet til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Det kan her også vises til at når forskriften ble vedtatt, ble den sendt til ESA for høring, jf. EØS-høringsloven § 4, uten at det kom kommentarer fra ESA den gang.

Det neste spørsmålet er om direktivet medfører at det må stilles krav til universell utforming av IKT i utdanningssektoren.

I Kommisjonens forslag er det foreslått ett minstekrav for nettsidene til virksomheter som gjelder «enrolment in higher education or university», jf. vedlegget, jf. artikkel 1 (2). Parlamentets forslag er mer omfattende og foreslår at medlemslandene må stille krav til virksomheter innen «[p]rimary, secondary, higher and adult education», jf. vedlegget Ia, jf. artikkel 1 (2).

Hva som blir det endelige utfallet her, er fremdeles uklart. Det er derfor vanskelig å si noe om direktivet tvinger frem en regulering av utdanningssektoren i Norge. Parlamentets forslag til hvilke virksomheter det skal stilles krav til, er i stor grad likt det vi i denne rapporten har definert som utdanningssektoren. Dersom direktivet vedtas med dette minstekravet, er konsekvensen at det i Norge må stilles krav til universell utforming i utdanningssektoren, uavhengig om at det foretas en utvidelse av § 14 sitt virkeområde.

Til sist ser det ut til at direktivet går noe lengre med hensyn til hvilke tekniske krav som legges til grunn. Forskrift om universell utforming baserer seg på WCAG 2.0 på AA-nivå, men det er gjort unntak for suksesskriteriene i 1.2.3, 1.2.4 og 1.2.5. Direktivet ser ikke ut til oppstille noen unntak, men det er foreslått en utsatt innføringstid for krav som relaterer seg til direktesendt medieinnhold. I Parlamentets forslag fremgår det at «[t]he application deadlines set out in paragraph 1a shall be extended by two years as regards the requirements for web accessibility to live audion content».

Parlamentets forslag fastsetter at medlemslandene skal innføre kravene i direktivet innen 1. desember 2015. Dersom dette vedtas, vil kravene som relaterer seg til direktesendt medieinnhold tre i kraft 1. desember 2017. Her må Norge altså vurdere hvordan forskriften stiller seg til direktivet, når vi vet hvilke krav som skal gjelde i EU.⁴¹

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0158>

⁴¹ Presidentskapets endringsforslag fremgår her <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015512%202014%20INIT>

3.5 Oppsummering

Vår konklusjon er at opplærings- og utdanningssektoren ikke er omfattet av kravene til universell utforming av IKT-løsninger etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14. Dette selv om hovedtyngden av IKT-løsninger på området må antas å være rettet mot allmennheten. På bakgrunn av sektoransvarsprinsippet som regelverket hviler på, må eventuelle krav til universell utforming av IKT på opplærings- og utdanningsområdet i dag utledes av sektorlovgivningen. Sektorlovgivningen inneholder imidlertid i liten grad konkrete krav til universell utforming av IKT. Det kan på universitets- og høyskoleområdet stilles visse krav til universell utforming av IKT, muligens på tilsvarende måte som etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 13. Forutsetningen i forarbeidene om at sektorlovgivningen skulle regulere krav til universell utforming av IKT, er derfor ikke innfridd foreløpig. Det er derfor retten til individuell tilrettelegging etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 17, som i det individuelle tilfellet kan gi elever/studenter en rett til universell utforming dersom dette er nødvendig for å sikre vedkommende likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter.

Slik det ser ut i dag er det usikkert i hvilken grad våres internasjonale forpliktelser, herunder Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of public sector bodies' websites, vil ha betydning for norsk lovgivning. Som vist over åpner EU-direktivet for at medlemsstatene i sin interne lovgivning, kan fastsette et mer omfattende virkeområde enn det som følger av direktivet. Samtidig er det uklart om minstekravene direktivet kommer til å oppstille, vil påvirke dagens lovgivning.

Ut over de generelle kravene til universell utforming av IKT i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13, gjelder det i dag ikke en plikt til universell utforming av IKT for utdanningssektoren etter denne lovgivningen. Hverken ordlyden i § 14 eller bestemmelsene i forskriften avgrenser imidlertid plikten til universell utforming av IKT mot denne sektoren. Regelverket er dermed egnet til også å omfatte utdanningssektoren. Sektorlovgivningen inneholder i seg selv i liten grad konkrete krav til universell utforming av IKT, men legger til rette for at krav til universell utforming av IKT kan reguleres gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift. Formålet bak regelverket, forutsetningene i forarbeidene om at det eksisterte eller skulle innføres en plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren, sammen med tanken om at retten til individuell tilrettelegging skal bygge på et fysisk miljø som er universelt utformet, støtter etter vår vurdering også opp under at det nå vurderes en slik regulering. Disse utgangspunktene danner bakteppet for gjennomgangen som følger videre i rapporten.

4 Utvidelse av plikten til universell utforming av IKT for utdanningssektoren

Rapporten skal danne grunnlag for å vurdere å utvide virkeområdet for diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 til å omfatte utdanningssektoren. Dette innebærer at lovens § 14 med tilhørende forskrift danner rammen for de utvidelser som kan være aktuelle. Det fremgår videre av mandatet at Difi også bør redegjøre for hvilke utvidelser innen området som kan være aktuelle. I dette kapittelet vil vi derfor først gjennomgå avgrensninger og presiseringer i forskriften som ikke er gjennomgått i kapittel 3, og som er nødvendig å klargjøre, for å kunne se videre på mulige utvidelser og vurdere de samfunnsmessige konsekvensene. Deretter vil vi skissere to alternative muligheter for utvidelse av virkeområdet, som den samfunnsøkonomiske analysen videre tar utgangspunkt i.

4.1 Hvilke rammer gir regelverket for mulige utvidelser

4.1.1 Ny IKT

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 med tilhørende forskrift stiller kun krav til universell utforming av det som defineres som ny IKT-løsning. Øvrige IKT-løsninger vil først være omfattet av forskriftens krav fra 1. januar 2021.

Hva som utgjør en ny IKT-løsninger er i forskriftens § 3 bokstav e definert som «[t]otal utskiftning av en teknisk løsning, versjonsoppgradering, utskiftning eller større endringer av kildekode og større endring av utseende eller utforming. Gradvise endringer over tid som til sammen utgjør en endring som nevnt i denne bokstav, kan også regnes som ny IKT-løsning».

Dette omfatter i første omgang nettsider som blir lansert for første gang. I tillegg omfatter definisjonen endringer av et visst omfang. Endringer i brukergrensesnittet og den underliggende programkode vil være typiske eksempler på endringer som gjør at nettsiden vurderes å være ny. Endringer i design eller utskiftning av publiseringsverktøy vil ofte også medføre at IKT-løsningen er å anse som en ny IKT-løsning.

IKT-løsninger som ikke faller innenfor denne definisjonen, og som allerede er i bruk, vil derfor ikke måtte oppfylle kravene før 1. januar 2021.

4.1.2 Nettløsning

Forskriften begrenser plikten til universell utforming av IKT-løsninger til å gjelde for «nettløsninger og automater», jf. forskriftens § 2.

En nettløsning er forskriftens § 3 bokstav c definert som:

«Formidling av informasjon eller tjeneste som er tilgjengelig i nettleser eller tilsvarende, tilgjengelig via en URI (Uniform Resource Identifier) og som benytter http-protokollen (Hypertext Transfer Protocol) eller tilsvarende for å tilgjengeliggjøre innhold.»

Definisjonen viser ikke til noen bestemt type teknologi, og det sentrale er tilgjengeliggjøring eller formidling av innhold på nettet. Definisjonen kan derfor beskrives teknologinøytral.

Definisjonen avgrenser først og fremst mot programvarer som ikke er nettbaserte. Dette innebærer at programmer som Microsoft Word, Powerpoint ikke er omfattet av virkeområdet til forskriften.

Sentrale nettløsninger som brukes i utdanningssektoren omfatter skolens nettsider, digitale læringsplattformer og digitale læringsressurser.

Nettsiden er nettbasert, og er derfor en «nettløsning» i forskriftens forstand. For høyere utdanning er det vanlig at disse nettsidene gir informasjon om opplærings- og utdanningstilbud, kriterier for opptak, kontaktpersoner, organisering av virksomheten mv. Nettsidene til grunnskoler og videregående skoler vil også inneholde en samlet oversikt over skolens virksomhet, og ofte inneholde informasjon om aktiviteter og fritidstilbud i nærmiljøet. Her er det i tillegg vanlig at gis ut informasjon som vil være særlig rettet mot foresatte.

De digitale læringsplattformene er nettbaserte, og vil også være en «nettløsning» i forskriftens forstand. Utdanningsdirektoratet bruker i rapporten *«Digitale læringsplattformer – en mulig katalysator for digital kompetanse i grunnopplæringen»*, følgende definisjon av digitale læringsplattformer (LMS):

«Et LMS er et utvalg av verktøy for å støtte læringsaktivitetene og administrasjonen av dem. Verktøyene er teknisk integrert i en felles omgivelse med en felles database, og har derfor delt tilgang til dokumenter, statusinformasjon og annen informasjon. De er videre presentert gjennom et enhetlig webbasert brukergrensesnitt, hvor de opptre visuelt og logisk konsistent overfor brukeren.»⁴²

Såkalte digitale læringsressurser får også en stadig større utbredelse i utdanningssektoren. Dette er pedagogiske redskaper som brukes i læringsformål, og som utnytter IKT for å fremme læring via produkter, tjenester og prosesser.⁴³ Hvordan det pedagogiske ivaretas i den enkelte læringsressurs varierer. I grunnskolen er læringsressursene ofte innrettet i form av et spill, slik at det visuelle ved produktet bidrar til å stimulere læringen på andre måter enn den tradisjonelle læreboken.

St.meld. nr. 24 (2008-2009), Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv, oppsummerer digitale læringsressurser sin plass i undervisningen slik:

«Digitale læringsressurser er et viktig virkemiddel for god kvalitet i opplæringen. Læremidlenes plass i skolens virksomhet er forankret i lovverk, læreplaner og pedagogikk. Opplæringsloven har blitt endret slik at den slår fast at fylkeskommunene som skoleeier i videregående opplæring har ansvar for å holde elevene med nødvendige læremidler. Læremidler er viktige for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, og de er en hjelp for å nå kunnskapsmålene i læreplanene. Gode læremidler sørger for sammenheng, bidrar til variasjon og systematikk i opplæringen og sørger for informasjon til hjemmene. Flere undersøkelser og rapporter trekker frem at digitale læremidler egner seg godt til å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs behov og forutsetninger. Flere av læreplanene i Kunnskapsløftet forutsetter bruk av digitale kilder for å nå kompetansemål i fagene.»⁴⁴

Det er særlig de digitale læringsressursene som må vurderes opp imot definisjonen av nettløsningen. Dette fordi det er store variasjoner med hensyn til hvilken teknologi de digitale læringsressursene er basert på, og hvordan de faktisk brukes i utdanningssektoren. Skillet mellom hva som utgjør

⁴² Digitale læringsplattformer : en mulig katalysator for digital kompetanse i grunnopplæringen - om pedagogisk nytteverdi og utviklingstrekk, pkt. 2.2.

⁴³ Program for digital kompetanse 2004 – 2008, pkt. 5.3

⁴⁴ St.meld. nr. 24 (2008-2009), Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv, pkt 5.7

henholdsvis en programvare og nettløsning er imidlertid ikke skarpt, og en programvare som anvendes til å formidle informasjon eller utføre en tjeneste på nett, vil etter definisjonen av «nettløsning» være omfattet av forskriften. Dette innebærer bl.a. at en applikasjon som formidler innhold og informasjon over nettet, vil være omfattet av definisjonen.

Digitale læringsressurser som benyttes i grunnopplæringen vil, som nevnt over, ofte være innrettet i form av et spill. I forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er virkeområdet for § 14 avgrenset mot forbruksprodukter, som online spill⁴⁵. Det vises til at dette er et område hvor en i større grad må satse på internasjonalt samarbeid. Forarbeidene peker også på at den teknologiske utviklingen og den internasjonale utviklingen innenfor standardiseringsarbeidet er sentrale faktorer for regelverkets utbredelse. Grensen som departementet trakk mot online spill syntes imidlertid ikke å være rettet mot digitale læringsressurser. Digitale læringsressurser kan for det første ikke karakteriseres som forbruksprodukter rettet mot den enkelte. Videre vil kravene som forskriften stiller, se punkt 4.1.4, i stor grad være egnet for å sikre at digitale læringsressurser blir universelt utformet.

4.1.3 Hovedløsning som underbygger virksomhetens alminnelige funksjon

Forskriften presiserer at kravene til universell utforming gjelder IKT-løsninger som underbygger en virksomhets alminnelige funksjon, og er en del av virksomhetens hovedløsning, jf. § 2 første ledd andre punktum. Vilkåret innebærer ikke noe mer enn det som allerede følger av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14, se over i punkt 3.2.3. Dette innebærer at det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet både av om IKT-løsningen underbygger virksomhetens alminnelige funksjon og om den er en/del av en hovedløsning.

4.1.4 Hvilke krav stiller forskriften til universell utforming av nettløsninger

Det følger av forskriften § 4 at nettløsninger skal utformes i samsvar med retningslinjer for tilgjengelig webinnhold (WCAG) versjon 2.0, med unntak for suksesskriteriene 1.2.3, 1.2.4 og 1.2.5.

WCAG bygger på prinsippene om at nettløsninger skal ha informasjon som er forståelig og mulig å oppfatte, samt at løsningen skal være mulig å betjene og i tillegg rett kodet. Formålet med retningslinjene er å gjøre innholdet i nettløsningen tilgjengelig for flere, blant annet personer med nedsatt funksjonsevne, som blinde og svaksynte, døve og hørselshemmede. I tillegg omfatter WCAG retningslinjer som skal bedre tilgjengeligheten for personer med lærevansker, kognitive funksjonsnedsettelse, nedsatt motorikk, talevansker, lysfølsomhet, lese og skrivevansker og norsk som andre språk.

WCAG 2.0 er en teknologinøytral standard, og ment å være anvendelig på netttinnhold uavhengig av teknologien som brukes for å vise innholdet. Dette innebærer at standarden i stor grad vil ta høyde for utviklingstrekk og ny nettbasert teknologi, både i utdanningssektoren og samfunnet for øvrig.

4.1.5 Dispensasjon

Forskriften inneholder i § 10 en dispensasjonsmulighet fra plikten til universell utforming av IKT. Difi kan dispensere fra tidsfristen for gjennomføringen av forskriftens krav dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, jf. forskriften § 10 første punktum. Tungtveiende grunner kan være hensynet

⁴⁵ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt.10.5.6.3

til personvern, økonomi, sikkerhet eller der utviklingsforløpet for en anskaffelse ikke lar seg tilpasse tidsfrist og overgangsordning etter § 11 andre ledd, jf. forskriften § 10 andre punktum.

Når det gis dispensasjon vil denne gjelde frem til neste versjon av IKT-løsningen.

”Det ble i høringen blant annet tatt til orde for at dispensasjoner skulle være tidsbegrenset. Departementet går ikke inn for en slik begrensing. Utskiftningshastigheten på IKT-området er så høy at dette ikke anses som nødvendig. Det kan også være at løsningen har en så lang levetid og er så kostbare å skifte ut at en ikke ser det som formålstjenlig at dispensasjonsregelverket i praksis skal ta beslutningen for når slike utskiftninger skal skje. Etter departementets vurdering vil dispensasjon i det store flertall av saker være mest aktuelt i tiden like etter at kravene gjøres gjeldende.”⁴⁶

Med hensyn til virksomhetenes økonomi uttaler departementet i forarbeidene at ”loven ikke har til hensikt å oppstille en plikt som vil få urimelige økonomiske konsekvenser for virksomhetene”⁴⁷. Dette følges opp i høringsnotatet til forskriften, hvor det uttales:

«Når det gjelder virksomhetens økonomi kan særlig tungtveiende grunner være at kostnadene ved å oppfylle kravene i forskriften vil være vesentlig høyere enn forutsatt i lovens forarbeider. Tilsvarende vil gjelde dersom kostnadene ved å oppfylle kravene i forskriften vil medføre underskudd eller behov for nedbemanning. Eksemplene er ikke uttømmende»⁴⁸

Gjennomgangen viser at det er viktig å ha dispensasjonsadgangen for øye når konsekvensene ved de ulike alternative for utvidelse av virkeområdet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 skal vurderes. Dersom utdanningssektoren omfattes av virkeområdet til § 14, vil dispensasjonsadgangen også gjelde for skole- og utdanningsinstitusjonene. Dispensasjonsadgangen skal sikre atplikten til universell utforming av IKT ikke får urimelige økonomiske konsekvenser i det enkelte tilfelle. Dersom det gis dispensasjon vil denne gjelde uten tidsbegrensning. Dette betyr at det er først når virksomheten lanserer en ny IKT-løsning, jf. punkt 4.1.1, at kravene til universell utforming komme til anvendelse igjen.

4.2 Alternativer for utvidelse av virkeområde

Det følger av vurderingene over at det særlig er tre nettløsninger i skole- og utdanningssektoren som er aktuelle å regulere under regelverket om universell utforming av IKT-løsninger. Det vil følgelig være disse tre IKT-løsningene den samfunnsøkonomiske analysen vil konsentrere seg om. Som vist over er de digitale læringsressursene en svært sammensatt gruppe av IKT, og det må særlig vurderes om den enkelte læringsressurs er en nettløsning i forskriftens forstand. Det er i tillegg stor variasjon i hvordan denne gruppen IKT-løsning brukes i utdanningssektoren i dag. På bakgrunn av dette har vi valgt å oppstille to ulike alternativer for utvidelse av virkeområdet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 som den samfunnsøkonomiske analysen skal vurdere.

- 1) Samtlige nettløsninger i skole- og utdanningssektoren som faller innenfor virkeområdet til forskriften omfattes av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 og forskrift om universell utforming.

⁴⁶ Ot. prp. nr. 44 (2007-2008) punkt 10.5.6.5.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.5.6.3

⁴⁸ Høringsnotat, forslag til forskrift om universell utforming av IKT-løsninger pkt. 2.2

Alternativet omfatter at all ny IKT som faller innenfor forskriftens saklige virkeområde må oppfylle kravene etter forskriften fra endringen trer i kraft, og all eksisterende IKT må oppfylle kravene 1.januar 2021, herunder skolens hjemmesider, læringsplattformer og digitale læringsressurser.

- 2) Nettløsninger i skole- og utdanningssektoren omfattes av gjeldende regulering, med unntak av digitale læringsressurser.

Alternativ 2 er altså identisk med alternativ 1, bortsett fra at digitale læringsressurser ikke er inkludert i vurderingene.

5 Samfunnsøkonomisk analyse av krav til universell utforming av IKT i utdanningssektoren

Oslo Economics (heretter benevnt som OE) har på oppdrag fra Difi, gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av å innføre plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren. Denne rapporten bygger på alternativene for utvidelse av virkeområdet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 som er beskrevet i kapittel 4.2. I dette kapitlet gjengir vi hovedtrekkene i rapporten fra OE, med vekt på tema, metode og vurdering av alternativene som inngår i analysen, samt OE sin konklusjon og anbefaling. Difis vurderinger og konklusjoner, som blant annet baseres på analysen fra OE, er gjort rede for i kapittel 6.

5.1 Konseptbeskrivelse - Tema for analysen

Tema for den samfunnsøkonomiske analysen er å vurdere kostnader og gevinster av å gjøre plikten til universell utforming etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 og tilhørende forskrift, gjeldende for skole og utdanningssektoren. Analysen omfatter private og offentlige aktører innen grunnskole, videregående skole og universitets- og høyskole. Ut fra mandatet er oppdraget avgrenset til å omfatte aktørenes nettsider, læringsplattformer og digitale læringsressurser:

- **Nettsider:** alle utdanningsinstitusjonene har nettsider, enten egne sider eller sider integrert i kommunens (grunnskole) eller fylkeskommunens (videregående skoler) nettløsning. Analysen dekker grunnskoler og videregående skoler som har egne nettløsninger, anslagsvis 35 prosent av i alt 3 392 skoler. Videre legges til grunn at alle 64 høyskoler og universiteter har egne nettsider. Med disse forutsetningene er til sammen 1 251 nettsideløsninger omfattet av analysen.
- **Læringsplattformer:** Analysen fra OE omfatter de tre mest brukte læringsplattformene (itslearning, Fronter, PedIT). Det understrekes at dokumenter (for eksempel Word Excel, Powerpoint o.l.) som publiseres eller utveksles via læringsplattformen, ikke omfattes av regelverket. Disse inngår derfor heller ikke i analysen.
- **Digitale læringsressurser:** Aktørene som dominerer markedet er Cappelen Damm, Aschehoug, Gyldendal og Fagbokforlaget. Det eksisterer svært mange digitale læringsressurser, bare Cappelen Damm tilbyr eksempelvis over 500 ressurser. OE har ikke gjort en avgrensning av hvilke produkter som inngår i konsekvensvurderingen for digitale læringsressurser. Fokus er lagt på produktene som er mest i bruk, tilbudene fra forlagene.

I analysen vurderes konsekvensene av å utvide eksisterende lovregulering til utdanningssektoren. Det vurderes to ulike alternativer. Alternativ 1 innebærer at både nettsideløsninger, læringsplattformer og digitale læringsressurser omfattes av plikten til universell utforming. I alternativ 2 er de digitale læringsressursene unntatt, det vil si at nettsideløsninger og digitale læringsplattformer omfattes av kravene.

Disse alternativene sammenlignes med en situasjon der universell utforming skjer på frivillig basis, uten lovregulering. Dette utgjør basis- eller nullalternativet.

5.2 Analysemetode og forutsetninger

Analysen bygger på etablerte rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser. Følgende veiledere er lagt til grunn:

- Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2005)
- Rundskriv 109/14 fra Finansdepartementet; Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.
- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering av IKT-prosjekter, DFØ mai 2006

Analysen gjennomføres trinnvis, slik det går fram her:

- Beskrivelse av nullalternativet, med vekt på å få fram forventet utvikling uten lovregulering av plikt til universell utforming av IKT, basert på status for universell utforming i dag.
- Identifisering og kvantifisering/vurdering av effekter/konsekvenser for alle berørte parter av de to alternativene for lovregulering av plikt til universell utforming av IKT. Enkelte effekter er kvantifisert/prissatt, mens andre effekter er behandlet kvalitativt.
- Avslutningsvis en oppsummering, helhetsvurdering og anbefaling.

Omfanget av effektene OE har identifisert i den samfunnsøkonomiske analysen bygger på følgende forutsetninger:

- Utskifting av IKT i utdanningssektoren antas hvert 5. år
- Analyseperiode er 10 år
- Reallønnsvekst 1,4 prosent
- Timepris er satt til NOK 249 per time i henhold til lønnsstatistikk fra SSB for offentlig ansatte
- Skattefinansieringskostnad skal settes til 20 øre per krone

I de kvantitative analysene (prissatte effekter) har OE benyttet gjeldende retningslinjer og praksis, slik de er nedfelt i de nevnte veilederne. For effekter som ikke er kvantifisert, har OE benyttet den såkalte pluss-minus metoden. Metoden bygger på at samlet konsekvens av de ikke-prissatte effektene blir vurdert etter både omfang og betydning for samfunnet.

Betydning vurderes etter tre-delt-skala; liten, middels og stor, etter effektenes betydning for samfunnet. Et eksempel er betydning for samfunnet av at flere tar høyere utdanning. Omfang vurderes ut ifra hvilke endringer tiltaket vil ha på de ikke-prissatte effektene, for eksempel hvor mange flere som vil ta høyere utdanning som følge av tiltaket.

Det vurderes om tiltaket vil ha positiv eller negativ virkning på en skala fra stort negativt omfang til stort positivt omfang. For å vurdere konsekvensene benyttes en 11-delt skala, hvor meget stor positiv konsekvens beskrives med fem plusstegn, mens meget stor negativ konsekvens beskrives med fem minustegn. Ingen eller ubetydelig konsekvens, beskrives med 0.

Begge alternativer for krav til universell utforming av IKT i utdanningssektoren, sammenlignes med nullalternativet, hvor dagens situasjon er lagt til grunn. Matrisen som er framstilt i tabellen på neste side, blir benyttet for å vurdere konsekvensene av de ikke-prissatte effektene.

Omfanget av effekten (stort negativt til stort positivt)	Effektens betydning for samfunnet (liten – middels - stor)		
	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	3 pluss + + +	4 pluss + + + +	5 pluss + + + + +
Middels positivt	2 pluss + +	3 pluss + + +	4 pluss + + + +
Lite positivt	1 pluss +	2 pluss + +	3 pluss + + +
Ingen konsekvens	0	0	0
Lite negativt	1 minus -	1 minus -	2 minus - -
Middels negativt	2 minus - -	3 minus - - -	4 minus - - - -
Stort negativt	3 minus - - -	4 minus - - - -	5 minus - - - - -

5.3 Datagrunnlag for analysen

OE har gjennomgått eksisterende tilgjengelig dokumentasjon og statistikk for å vurdere status og dokumentasjon om kostnader og nytte.

I hovedsak har OE benyttet følgende dokumenter som datagrunnlag for analysen:

- NTNU samfunnsforskning og SNF - Konsekvensanalyse av tilgjengelighetskrav til IKT i forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov (2007)
- Difi/Standardiseringssekretariatet – Konsekvensvurdering av universell utforming av offentlige virksomheters nettsider (2009)
- Standard Norge – Universell utforming samfunnsmessige konsekvenser ved innføring av pliktige standarder for web (2010)
- Difi – Krav til universell utforming av nettsider konsekvensvurdering av WCAG 2.0 AA (2010)
- Blindeforbundet/Funka Nu - Gransking av universell utforming i digitale læreplattformer (LMS) i grunnskolen (2011)
- Difi - Digitalisering for alle? Ei undersøkning om universell utforming av IKT i private og offentlige verksemder (2014)
- Utdanningsdirektoratet - Utdanningsspeilet 2013 (2014)
- Data fra Difis undersøkelse av kvalitet på nett i 2013 (2014)

OE har også gjennomført en rekke intervjuer for å innhente kvantitativ informasjon og kvalitativ dybdeforståelse fra relevante aktører. Målgruppen for intervjuene har først og fremst vært personer som har kunnskap om universell utforming og kravene i forskriften hos leverandører av IKT i utdanningssektoren, representanter for brukersiden og andre virksomheter.

Virksomhetene som er intervjuet, er listet opp i rapporten fra OE, kapittel 1.3.3. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer med mål om å hente ut både kvalitativ og kvantitativ informasjon. Alle intervjuobjekter ble behandlet konfidensielt, og all informasjon har blitt samlet og aggregert til et helhetsbilde.

5.4 Grunnlag for analysen – Nullalternativet

5.4.1 Presisering av nullalternativet

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av å innføre plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren, gjøres ved å sammenligne effekter i form av kostnader og gevinster av henholdsvis alternativ 1 og alternativ 2, med et nullalternativ. Nullalternativet beskrives ved dagens situasjon og forventet utvikling, uten at lovreguleringen innføres.

For å gjøre en fullstendig beskrivelse av nullalternativet, er det behov for informasjon om hva som er status for universell utforming per i dag og hvordan utviklingen har vært fram til i dag. Videre slås det fast at normalt videreføres historisk utvikling til framtidig utvikling. En beskrivelse av status for grupper som berøres av krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren, er også relevant å ta med. Beskrivelsen er konsentrert om nåsituasjonen for yrkesdeltaking og utdanning blant personer med ulike funksjonsnedsettelse. I OEs rapport er denne informasjonen referert i ulike kapitler. I Difi sin oppsummering av OE sin rapport, har vi valgt å presentere informasjon om nullalternativet (nåsituasjonen) samlet, her i dette punktet og i punkt 5.4.2.

Nåsituasjonen: Status for universell utforming av IKT i utdanningssektoren

Undersøkelsen om kvalitet på nett, som Difi gjennomfører årlig, kan være en indikator for en utvikling av universell utforming. I og med at indikatorsett og vektning har blitt endret fra år til år, er OEs vurdering at en historisk utvikling basert på data fra Kvalitet på nett, kan gi et feil bilde av utviklingen. Det påpekes at man derfor kjenner lite til hvordan grad av universell utforming på nettsidene har utviklet seg.

OE referer videre fra en undersøkelse om universell utforming av digitale læringsplattformer (Blindeforbundet/Funka Nu, 2011), med ganske dårlig resultat for løsningene som ble vurdert. Resultatet av undersøkelsen viser imidlertid at en nyere versjon av en av læringsplattformene, som var sluppet etter at målingene ble gjennomført, hadde enkelte forbedringer.

Det vurderes at status per i dag kan reflektere en viss utvikling. Aktørene på markedet erfarer at kundene i noen grad stiller krav om universelt utformede løsninger. Flere peker på at innholdet i WCAG-standarden er uklart. For eksempel forteller innkjøpere at det ofte stilles krav om universell utforming, samtidig som at det kan være noe uklart for innkjøper og utvikler hva disse kravene konkret innebærer. I praksis løses behovene for tilpasninger ved at det før overlevering gjennomføres akseptansetester med konkrete brukere som har behov for tilpasning. Dette kan i mange tilfeller gi løsninger som fungerer for enkelte brukergrupper med behov, men vil ikke nødvendigvis sikre universell utforming. OE påpeker at tydeligere krav for universell utforming av IKT i utdanningssektoren, vil kunne gjøre at utviklingen går raskere.

OE vurderer at det sammenlignet med situasjonen for 2-3 år siden, er indikasjoner på at det har skjedd en viss forbedring. Den generelle teknologiske utviklingen innebærer at systemer som oppdateres vil bli mer universelt utformet som følge av forbedring i kodestandarder. Det økte fokuset på universell utforming generelt i samfunnet, og krav om WCAG i innkjøp av publiseringverktøy til nettsider og læringsplattformer, støtter denne vurderingen.

Det er imidlertid ikke gjort en spesifikk vurdering av antatt utvikling de neste 10 årene. OE mener likevel at det er grunnlag for å si at trenden fortsetter, slik at det om 10 år vil kunne være en høyere andel av nettstedene og læringsplattformene med universell utforming sammenlignet med i dag. OE påpeker at det foreligger lite informasjon om hvor stor denne andelen vil kunne være.

Det foreligger også svært lite informasjon om utvikling i nullalternativet for de digitale læringsressursene. OE har inntrykk av at denne delen av bransjen er på et tidligere stadium enn de digitale læringsplattformene, når det gjelder arbeid med universell utforming.

Beregningsteknisk har OE implementert nullalternativet ved å innhente merkostnader ved at de nevnte IKT-løsningene i utdanningssektoren skal tilfredsstille kravene, og sammenlignet med dagens kostnader. Kostnadsanslagene vil da indirekte ta hensyn til nivået av universell utforming som de ulike løsningene tilfredsstiller. Både prissatte og ikke-prissatte effekter av krav om universell utforming av IKT (i henholdsvis alternativ 1 og alternativ 2), er derfor å anse som differansen mellom de to alternativene og nullalternativet.

5.4.2 Nåsituasjonen: Yrkesdeltaking og utdanning blant personer med funksjonsnedsettelse

I dette kapittelet presenteres informasjon fra OEs rapport om grupper som i særlig grad antas å bli berørt av at utdanningssektorens IKT-løsninger blir universelt utformet. Representanter for brukersiden mener at særlig personer med kognitive funksjonsnedsettelse, blinde og svaksynte og personer med lese- og skrivevansker, kan dra nytte av universell utforming av IKT i utdanningen.

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB)⁴⁹ var det i 2013 i alt 60 000 personer med funksjonshemminger i alderen 15-24 år. Dette utgjør 9 prosent av aldersgruppen. Tall fra SSB viser ellers at det er om lag 250 000 studenter på landsbasis. Potensielt kan store grupper dra nytte av tiltaket, dersom universell utforming av IKT i utdanningen bedrer studiesituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

En spørreundersøkelse om læringsmiljø⁵⁰ fra 2012 blant 7 universiteter og høyskoler, som omfattet omlag 27 prosent av studentmassen på landsbasis, kartla at 22 prosent av studentene hadde nedsatt funksjonsevne.⁵¹ Om lag 6 prosent av studentene hadde enten kognitive funksjonsnedsettelse, var blinde/svaksynte eller hadde lese- og skrivevansker. Gitt at undersøkelsen er representativ for alle studenter på landsbasis, utgjør denne andelen om lag 15 000 personer.

I spørreundersøkelsen om læringsmiljø opplyste totalt 70 prosent av respondentene med nedsatt funksjonsevne at skaden, sykdommen eller funksjonsnedsettelsen påvirker gjennomføringen av studiene negativt eller meget negativt. Videre svarte 48 prosent av studentene med varig funksjonsnedsettelse, at de hadde oppnådd lavere studieprogresjon enn utdanningsinstitusjonen forventet.

⁴⁹ Statistisk sentralbyrås (SSBs) tilleggundersøkelse til Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) om funksjonshemming og funksjonshemmede på arbeidsmarkedet

⁵⁰ NTNU Universell - NTNUs læringsmiljøundersøkelse 2012 (2012)

⁵¹ Tallet angir varig nedsatt funksjonsevne unntatt allergi, astma, eksem.

Rapporten fra OE viser at det brukes store ressurser til spesialundervisning og særskilt tilrettelegging i skolen. I følge tall fra utdanningsdirektoratet ble 18 prosent av lærernes undervisningstimer i grunnskolen benyttet til spesialundervisning i 2013/14.⁵² Dette utgjør om lag 9 200 årsverk. I videregående opplæring ble det i 2013 brukt om lag NOK 2,8 milliarder på spesialundervisning og særskilt tilrettelegging ifølge KOSTRA-tall.⁵³

Personer med funksjonshemming har i gjennomsnitt lavere sysselsetting enn befolkningen ellers. Av 574 000 personer med nedsatt funksjonsevne var 245 000 sysselsatte per 2. kvartal 2013, noe som utgjør 42,7 prosent. Sysselsettingen i befolkningen i alt ligger til sammenlikning på 74,2 prosent. En rapport fra SSB viser at 17 000 funksjonshemmede var registrert som arbeidsledige i 2. kvartal 2013, mens i alt 86 000 funksjonshemmede oppgav i samme periode at de ønsker arbeid. Rapporten viser også at 28 prosent av sysselsatte med funksjonshemming har universitets- eller høyskoleutdanning, sammenliknet med 40 prosent av de sysselsatte totalt.⁵⁴

5.5 Konsekvenser av å innføre plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren

Konsekvensutredningen ser på to alternativer for plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren. Alternativ 1 innebærer at nettsideløsninger, digitale læringsplattformer og digitale læringsressurser omfattes av gjeldende lov og forskrift om universell utforming av IKT. Ny IKT skal være universelt utformet fra og med tidspunktet for iverksettelse av reguleringen, mens eksisterende IKT skal tilfredsstille kravene innen 1. januar 2021. Alternativet inkluderer grunnskole, videregående skole og høyere utdanning. Videre inkluderes alle IKT-produkter (nettsider, plattformer og læringsressurser).

Alternativ 2 er identisk med alternativ 1, bortsett fra at digitale læringsressurser unntas fra kravet. Også tidsfrister og hvilke deler av utdanningssektoren som skal etterleve kravene, er de samme i alternativ 1 og 2.

Det følger av metoden for gjennomføring av analysen at effektene av å innføre plikt til universell utforming av IKT, skal identifiseres og vurderes for begge alternativer. OE har identifisert 13 ulike effekter av tiltaket. Det er i alt 5 prissatte effekter, mens 8 er ikke-prissatt. Alle de prissatte effektene er kostnader. Blant de ikke-prissatte effektene, finner vi både kostnader og nytteeffekter.

Identifiserte effekter er listet opp i tabellen på neste side.

⁵² Utdanningsdirektoratet - Utdanningsspeilet 2013 (2014) <http://utdanningsspeilet.udir.no/innhold/kapittel-2/2-5-ressursbruk-til-saerskilt-tilrettelegging/>

⁵³ KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

⁵⁴ SSB - Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013. SSB Rapporter 512/2013.

Nr	IKT-løsning	Effekt	Beskrivelse	Vurdering
Kostnadseffekter av å innføre plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren				
1	Nettsider	Kostnad ved å lage en ny nettside i tråd med standarden.	Behov for økt ressursbruk i forbindelse med oppgradering av nettsider. Pris på ny nettløsning påvirkes.	Prissatt effekt
3	Lærings-plattform	Kostnad til å oppgradere digitale læringsplattformer i tråd med standarden.	Behov for økt ressursbruk i forbindelse med at ny plattform skal tilfredsstille kravene.	Prissatt effekt
2	Nettsider	Kostnad til opplæring og kompetanseheving av ansatte som publiserer på nettsidene.	Økt tidsbruk og kursavgift.	Prissatt effekt
4	Alle	Kostnad til tilsyn med en ny sektor.	Behov for flere årsverk.	Prissatt effekt
5	Alle	Kostnad i form av budsjettvirkninger for det offentlige. 20 øre pr krone.	Skattefinansieringskostnad.	Prissatt effekt
6	Lærings-plattformer og læringsressurser	Kostnad til opplæring og kompetanseheving hos lærere.	Økt tidsbruk og kursavgift for lærere som skal bruke læringsplattformer og læringsressurser.	Ikke-prissatt effekt
7	Lærings-plattformer og digitale læringsressurser	Kostnad/ulempe knyttet til konkurransen i markedet for læringsplattformer og digitale læringsressurser.	En ulempe for den generelle konkurransen i markedet dersom kravet kan medføre fordel for de etablerte aktørene og ulempe for mindre aktører.	Ikke-prissatt effekt
8	Læringsressurser	Kostnad til oppgradering av digitale læringsressurser til standarden.	Behov for å endre på rutiner, kursing av ansatte og økt ressursbruk.	Ikke-prissatt effekt
Nytteeffekter av å innføre plikt til universell utforming av IKT i utdanningssektoren				
9	Alle	Nytte som følge av tilgjengeliggjøring av informasjon.	Informasjon gjøres tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Enkelt brukergrensesnitt gjør at alle brukere kan spare tid.	Ikke-prissatt effekt
10	Alle	Nytte i form av flere i utdanning og raskere studieprogresjon.	Flere kan ha inkluderes i og ha normal progresjon i skolegang og utdanning.	Ikke-prissatt effekt
11	Alle	Nytte i form av mer produktiv arbeidskraft.	Flere funksjonshemmede med utdanning kan gi mer produkt arbeidskraft.	Ikke-prissatt effekt
12	Alle	Nytte i form av økt sysselsetting.	Flere funksjonshemmede i utdanning kan øke sysselsettingen for gruppen.	Ikke-prissatt effekt
13	Alle	Nytte som følge av redusert kostnad til individuell tilrettelegging.	Redusert behov for personlig assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne.	Ikke-prissatt effekt

Vurdering av effektene som er listet opp i tabellen over, ligger til grunn for en samlet vurdering av tiltakets samfunnsøkonomiske konsekvens. Effektenes betydning for samfunnet er vurdert likt i de to alternativene, mens omfanget av effektene vurderes ulikt. Dette redegjøres det videre for i kapittel 5.6 og 5.7. Forutsetninger og metoder er ellers gjennomgått i kapittel 5.2, over.

5.6 Kostnader ved å innføre krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren

I kapittel 5.6 presenteres identifiserte kostnader, prissatte og ikke-prissatte, som knyttes til at IKT-løsninger i utdanningssektoren skal være universelt utformet.

5.6.1 Kostnader med å lage en ny nettside i tråd med standarden

Kostnader knyttet til universell utforming av nettsider er beregnet for grunnskoler og videregående skoler som har egne nettsideløsninger (35 %), samt for alle universiteter og høyskoler. Dette innebærer at i alt 1 251 nettsideløsninger inngår i beregningsgrunnlaget.

OE legger til grunn at en organisasjon som skal bygge en ny nettside, vil måtte dekke følgende kostnadselementer:

- Bistand med krav til universell utforming
- Feedback på design og konsept
- Løpende støtte og tester
- Akseptansetest
- Oppfølging og kontroll etter korrigeringer

Basert på intervjuer har OE anslått en merkostnad på NOK 85 000 per nettside. En liten nettside som kan bygges med få iterasjoner kan gjøres billigere. Dersom det må mange iterasjoner til, vil dette innebære økte kostnader. Det er lagt til grunn at nettsider skiftes ut hvert femte år. Gitt forutsetningene som legges til grunn for analysen (presentert i kapittel 5.2), er merkostnaden ved at utdanningsinstitusjonene sine nettløsninger skal universelt utformes, beregnet til NOK 99 millioner. Dette er en total kostnad over 10 år, hvor alle kostnadene vil inntreffe de fem første årene. Merkostnaden er lik i de to alternativene.

5.6.2 Kostnader til opplæring og kompetanseheving av ansatte som publiserer på nettsidene

Kostnader til opplæring er blant annet avhengig av antall personer som publiserer informasjon på nettsidene i utdanningssektoren. Det finnes ingen oversikt over hvor mange dette gjelder. Gjennom intervjuer har OE avdekket at det på de store universitetene og høyskolene er relativt mange. Det legges til grunn at skoler som har samme nettløsning som kommunen blir kurset i nullalternativet. Disse inngår derfor ikke i beregningen av merkostnadene i tiltaksalternativene. For grunnskoler og videregående skoler som har egne nettsideløsninger, er det antatt at en ansatt per skole må kurses. Dette innebærer at 1 187 ansatte har behov for opplæring. I tillegg er det antatt at 3 000 ansatte i universitet og høyskoler må læres opp i publisering av informasjon, i samsvar med kravene til universell utforming.

OEs beregninger bygger på at et heldagskurs for en person er tilstrekkelig for å ivareta kravene. Basert på innspill fra aktører som holder slike kurs, vil det være en kostnad på ca. NOK 40 000 for et skreddersydd heldagskurs. Hvis det anslagsvis er 15 deltakere per kurs, blir kursavgiften om lag NOK 2 700 per deltaker. I tillegg er det beregnet kostnader for tidsbruk til opplæringen.

Totalkostnaden for kursing og tidsbruk summeres til ca. NOK 18 millioner, hvor ca. NOK 10 millioner er kursavgift og ca. NOK 8 millioner er tidskostnader. Dette er totalkostnad over en 10-årsperiode. Kostnadene vil inntreffe de fem første årene, ettersom det antas at alle skifter publiseringsløsninger hvert femte år. Kostnaden vil være lik i de to alternativene.

5.6.3 Kostnader til å oppgradere digitale læringsplattformer i tråd med standarden

Markedet for digitale læringsplattformer består av få leverandører. Fronter og itslearning er markedsledende. Andre leverandører er PedIT og Blackboard. OE opplyser at det kan virke som konsekvenser og merkostnader hos leverandørene varierer noe med størrelse og markedsandel. De større aktørene mener pliktige krav vil medføre en svært liten merkostnad, sammenlignet med ressurser og omsetning i selskapet. Andre, mindre leverandører, har indikert at det vil være en relativt stor kostnad, sett i forhold til størrelsen på selskapet.

Basert på OEs intervjuer med leverandørene, er det anslått at kostnadene i stor grad er knyttet til behov for ekstern konsulenthjelp. Dette er en etableringskostnad og en engangsinvestering for aktørene i bransjen. Samtaler med aktørene i bransjen indikerer en etableringskostnad på ca. NOK 1,5 million per leverandør.

Den totale merkostnaden summeres til litt over NOK 4 millioner. Det er tatt utgangspunkt i et marked med tre leverandører hvor alle har det samme behovet for bistand hos eksterne konsulenter. OE har lagt til grunn at kostnaden kommer som en engangseffekt i det første året i analyseperioden. Kostnaden vil være lik i de to alternativene.

5.6.4 Kostnader til tilsyn med en ny sektor

Kostnadsberegningen av de administrative konsekvensene bygger på en forutsetning om at den etablerte tilsynsenheten i Difi, også vil få i oppgave å føre tilsyn med universell utforming av IKT i utdanningssektoren. Utvidelse av virkeområdet medfører behov for flere ansatte. Difi beregner kostnader for ett årsverk til NOK 709 100 til lønn, administrativ overhead og reise. Det er beregnet at alternativ 1 medfører behov for 3 ekstra årsverk i tilsynet, mens alternativ 2 medfører behov for 2 ekstra årsverk.

Netto nåverdi av merkostnaden er beregnet til NOK 19 millioner i alternativ 1 og NOK 12 millioner i alternativ 2. Også dette er totalkostnader over en 10-årsperiode.

5.6.5 Kostnader tilknyttet skattefinansiering

OE legger til grunn at det vil medføre økte kostnader å ivareta universell utforming av IKT-løsningene i utdanningssektoren. Dersom dette medfører økt pris, vil utdanningssektoren (skolene) måtte bære kostnadene. De aller fleste skolene er offentlige, og den mest aktuelle finansieringskilden er skatt.

Skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet som må inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Det vil oppstå et effektivitetstap for samfunnet fordi ressursbruken blir påvirket av skatteøkningen. I tillegg vil det påløpe administrative kostnader i forbindelse med skatteinnkreving. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal det derfor inngå en skattefinansieringskostnad. Det fremgår av Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 at skattekostnaden settes til 20 øre pr krone.

OE har beregnet skattekostnaden til å være NOK 28 millioner i alternativ 1 og 27 millioner i alternativ 2.

5.6.6 Kostnad til opplæring og kompetanseheving hos lærere

OE legger til grunn at universell utforming av læringsplattformer og digitale læringsressurser, innebærer at ansatte i utdanningssektoren må læres opp i hvordan løsningene skal brukes. En rapport utarbeidet av Funka Nu på oppdrag for Blindeforbundet om digitale læringsplattformer, konkluderes det med at systemene hverken har et intuitivt grensesnitt eller brukes likt av lærerne. Opplæring blir vurdert som nødvendig for å kunne realisere nyttegevinster av et krav om universell utforming av IKT.

I analysen er disse kostnadene behandlet som en ikke-prissatt effekt med middels betydning for samfunnet. I alternativ 1 er effekten (kostnaden) vurdert til å ha middels negativt omfang (3 minus), mens det i alternativ 2 vurderes at effekten har lite negativt omfang (2 minus). Vurderingen underbygges av et regneeksempel. Det vises til OEs rapport for nærmere gjennomgang av dette.

5.6.7 Kostnad/ulempe knyttet til konkurransesituasjonen i markedet

Krav om universell utforming av IKT kan påvirke konkurransesituasjonen blant aktører som tilbyr løsninger til utdanningssektoren. Konsekvenser for konkurransen i markedet er vurdert som en ikke-prissatt effekt.

OE's vurdering er at det ikke er entydig hvordan krav om universell utforming av IKT slår ut på konkurransen i markedet for læringsplattformer og markedet for digitale læringsressurser. Tilbydere av løsninger til utdanningssektoren som OE har intervjuet, peker på at det vil være enklere for de store, etablerte tilbyderne av læringsressurser å utvikle plattformer som ivaretar kravene til universell utforming. På den annen side kan nye reguleringer generelt sett være en fordel for mindre aktører, ved at det kan være lettere for nyetablerte å ta i bruk ny teknologi for å tilby universelt utformede produkter. Økte krav kan også stimulere markedet og øke antall aktører som leverer løsninger til utdanningssektoren.

Ut i fra en helhetsvurdering vurderes effekten å ha middels betydning for samfunnet, da velfungerende konkurranse generelt sett er viktig for velfungerende markeder. OE vurderer virkningen som middels negativ (3 minus) i alternativ 1, og lite negativt omfang (2 minus) i alternativ 2. Forskjellen knyttes til at flere produkter inkluderes i alternativ 1.

5.6.8 Kostnad til oppgradering av digitale læringsressurser til standarden

Det er svært usikkert hvor kostnadskreven det vil være å oppgradere digitale læringsressurser i tråd med standarden WCAG 2.0. Generelt er OE sitt inntrykk at aktørene i markedet er i en startfase hva gjelder universell utforming av digitale læringsressurser, og at det er varierende i hvilken grad de har kunnskap om WCAG og oppdatering av løsninger til standarden.

Det påpekes ellers at konsekvensene av økte kostnader for tilbydere av digitale læringsressurser kan være potensielt alvorlige. Digitale læringsressurser som brukes i utdanningssektoren, tilbys ofte gratis som tilleggsprodukt til lærebøker. Gratisprodukter er sårbare for økte kostnader, og det er lite ønskelig at krav om universell utforming skal medføre færre og dårligere digitale læringsressurser.

Kostnadseffekten knyttet til oppgradering av digitale læringsressurser vurderes å ha middels betydning for samfunnet. For alternativ 1, som omfatter digitale læringsressurser, vurderes virkningen å ha middels negativt omfang (4 minus). For alternativ 2, hvor læringsressurser ikke er inkludert, er virkningen satt lik 0.

5.7 Nytteverdi av å innføre krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren

I kapittel 5.7 presenteres identifiserte nytteeffekter ved at IKT-løsninger i utdanningssektoren blir universelt utformet. Alle nytteeffektene er behandlet som ikke-prissatte effekter.

5.7.1 Nytte som følge av tilgjengeliggjøring av informasjon

Det legges til grunn en antakelse om at universell utforming av IKT, bidrar til tilgjengeliggjøring av informasjon som ellers ikke er tilgjengelig for funksjonshemmede. Dette kan ha positiv effekt for deltakelse i skolegang og utdanning. Tiltaket berører mange personer. Det fremgår av kapittel 5.4.2 at om lag 15 000 studenter har funksjonsnedsettelse knyttet til syn, dysleksi eller kognisjon.

Økt tilgjengeliggjøring av informasjon kan gi stor nytte for den enkelte. Enklere brukergrensesnitt kan gjøre at alle brukere får ønsket informasjon raskere, og dermed kan spare tid. Virkningen vurderes å ha stor betydning for samfunnet, da det vil være av stor betydning for den enkelte å få tilgang til informasjon som ellers ville vært utilgjengelig. Virkningens omfang vurderes derfor å være middels positivt (4 pluss) i alternativ 1, og lite positivt (3 pluss) i alternativ 2.

5.7.2 Nytte i form av flere i utdanning og raskere studieprogresjon

Utdanningsnivået er vesentlig lavere blant personer med funksjonsnedsettelse enn i befolkningen ellers. OE viser til rapporten Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013 (SSB Rapporter 512/2013)⁵⁵ der det går fram at 28 prosent av sysselsatte med funksjonshemming har universitets- eller høyskoleutdanning, mot 40 prosent av de sysselsatte totalt. I NTNUs læringsmiljøundersøkelse fra 2012, opplyste totalt 70 prosent av respondentene med nedsatt funksjonsevne at funksjonsnedsettelsen påvirker gjennomføringen av studiene negativt. Videre svarte 48 prosent av studentene med varig funksjonsnedsettelse, at de hadde oppnådd lavere studieprogresjon enn utdanningsinstitusjonen forventet.

Flere i utdanning og raskere studieprogresjon vurderes å ha stor betydning for samfunnet, da utdanning kan være svært viktig for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet. Virkningens omfang, det vil si hvor mange som kan delta i utdanning og gjennomføre utdanningen raskere, vurderes å være noe større i alternativ 1 enn i alternativ 2 fordi flere produkter blir universelt

⁵⁵ Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013. SSB Rapporter 512/2013

uformet. For alternativ 1 er omfang vurdert middels positivt (4 pluss), mens i alternativ 2 er omfang vurdert å være lite positivt (3 pluss).

5.7.3 Nytte i form av mer produktiv arbeidskraft

Økt produktivitet antas å ha stor betydning for samfunnet. Mer produktiv arbeidskraft er viktig i et samfunnsperspektiv og kan ha stor betydning for den enkeltes muligheter for arbeid og inntekt. OE vurderer likevel effekten av tiltaket til å være mindre omfattende i et samfunnsperspektiv, siden det er usikkert i hvilken grad tiltaket vil gi mer produktiv arbeidskraft og hvor mange tiltaket vil få betydning for.

For alternativ 1 vurderes nytteeffekten som mer omfattende enn i alternativ 2, i og med at alternativ 1 medfører at flere IKT-løsninger blir universell utformet. OEs vurdering er at omfanget av effekten er middels positiv (4 pluss) i alternativ 1 og lite positivt (3 pluss) i alternativ 2.

5.7.4 Nytte i form av økt sysselsetting

Det er svært usikkert i hvilken grad universell utforming av IKT i utdanningen alene bidrar til at flere kan komme i arbeid. En rekke andre forhold har betydning. OE påpeker blant annet at grad av universell utforming av IKT-systemene på arbeidsplassene, i særlig grad vil påvirke sysselsettingen.

Personer med funksjonshemming har i gjennomsnitt lavere sysselsetting enn befolkningen ellers. Av 574 000 personer med nedsatt funksjonsevne, var 245 000 sysselsatte per 2. kvartal 2013, noe som utgjør 42,7 prosent. Sysselsettingen i befolkningen i alt ligger til sammenlikning på 74,2 prosent. En rapport fra SSB⁵⁶ viser at 17 000 funksjonshemmede var registrert som arbeidsledige i 2. kvartal 2013, mens i alt 86 000 funksjonshemmede oppgav i samme periode at de ønsker arbeid.

OE har laget et regneeksempel som viser netto nåverdi av å inkludere en ung person i arbeidslivet i 31 år. Gjennomsnittlig lønn inkludert sosiale kostnader reflekterer en ansatts produktivitet, og kan illustrere den positive virkningen i økonomien ved at flere personer med nedsatt funksjonsevne sysselsettes. Videre vil samfunnet spare skattefinansieringskostnader. Regneeksempelen viser at nåverdien av en ekstra yrkesaktiv person er om lag NOK 13 millioner. Regneeksempelen baserer seg på usikre forutsetninger, men synliggjør at en ekstra sysselsatt person kan gi betydelig gevinst for samfunnet.

Økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne antas å ha stor betydning for samfunnet. For alternativ 1 vurderes nytteeffekten som mer omfattende enn i alternativ 2 i og med at alternativ 1 medfører at flere IKT-løsninger blir universell utformet. OEs vurdering er at omfanget av effekten er middels positiv (4 pluss) i alternativ 1 og lite positivt (3 pluss) i alternativ 2.

5.7.5 Nytte som følge av redusert kostnad til individuell tilrettelegging

Behovet for individuell tilrettelegging vil kunne bli redusert ved at universell utforming tilgodeser så mange som mulig. I kapittel 4.4.6 i OE sin rapport fremgår det at 9 200 årsverk ble benyttet til

⁵⁶ SSB - Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013. SSB Rapporter 512/2013

spesialundervisning i grunnskolen 2013/14. I videregående opplæring ble det i 2013 brukt om lag NOK 2,8 milliarder på spesialundervisning og særskilt tilrettelegging.

Spart tid og reduserte utgifter til tilrettelegging antas å ha stor betydning for samfunnet, men omfanget av effekten vurderes som svært usikker.

Trolig vil den potensielle reduksjonen i utgifter være større for alternativ 1 enn for alternativ 2. For alternativ 1 vurderes nytteeffekten derfor som mer omfattende enn i alternativ 2, i og med at alternativ 1 medfører at flere IKT-løsninger blir universell utformet. Omfanget av effekten er anslått til å være middels positiv (4 pluss) i alternativ 1 og lite positiv (3 pluss) i alternativ 2.

5.8 Konklusjon - oppsummering av kostnader og nytte

I dette kapittelet presenteres konklusjonen på den samfunnsøkonomiske analysen ved å oppsummere de identifiserte kostnads- og nytteeffektene av å innføre krav til universell utforming av IKT-løsninger i utdanningssektoren.

Forskjellen mellom de to alternativene når det gjelder prissatte kostnadseffekter, er lav. Netto nåverdi av kostnadene er beregnet til NOK 168 millioner i alternativ 1 og NOK 160 millioner i alternativ 2. Kostnadene fordeles over en 10-årsperiode.

Forskjellene mellom alternativ 1 og alternativ 2 når det gjelder prissatte kostnader, er i hovedsak knyttet til tilsynsfunksjonen, der det i alternativ 1 beregnes behov for 3 årsverk, mens det i alternativ 2 er beregnet et behov tilsvarende 2 årsverk. Det er også beregnet en forskjell i skattekostnader mellom de to alternativene på NOK 1 million over en 10-årsperiode.

Tre av kostnadseffektene er ikke-prissatte. Opplæringsbehov hos lærere som skal bruke IKT-løsninger og mulige markedsrelaterte konsekvenser er kostnader som vil inntre i begge alternativer. I alternativ 1 vurderes effektene til å ha middels negativt omfang (3 minus), mens omfanget i alternativ 2 vurderes som lite negativt (2 minus). Kostnader til oppgradering av digitale læringsressurser er relevant bare for alternativ 1. Alle ikke-prissatte kostnader vurderes til å ha middels betydning for samfunnet.

Alle de identifiserte nytteeffektene av tiltaket er vurderte ved hjelp av pluss-/minusmetoden og følgelig ikke-prissatte. Effektene favner om tilgjengeliggjøring av informasjon, flere i utdanning og raskere studieprogresjon, mer produktiv arbeidskraft, økt sysselsetting og reduserte kostnader til individuell tilrettelegging. Alle nytteeffektene vurderes til å ha stor betydning for samfunnet, men omfanget av effektene anses som usikre.

Nytten vurderes til å være størst i alternativ 1, som omfatter nettsideløsninger, digitale læringsplattformer og digitale læringsressurser. Alternativ 2 vurderes til å ha lavere nytte, som følge av at færre IKT-løsninger blir universelt utformet i dette alternativet.

OE konkluderer med at det er vanskelig å gi en klar anbefaling. Dette knyttes til at en stor del av virkningene ikke er prissatt. OEs vurdering er imidlertid at kostnadene av alternativ 2 (uten digitale læringsressurser) er ganske sikre og relativt små sammenlignet med det som kan forventes av

positivt ikke-prissatt nytte. Det konkluderes med at å innføre krav om universell utforming for nettsider og digitale læringsplattformer, synes å være fornuftig. Kostnaden ved å inkludere digitale læringsressurser er usikker og potensielt høy. OE mener derfor at det er behov for ytterligere utredning av konsekvenser av å stille krav om universell utforming av digitale læringsressurser, før disse omfattes av plikten.

Difis vurdering av den samfunnsøkonomiske analysen og videre anbefaling redegjør vi for under i kapittel 6.

6 Samlet vurdering og anbefaling

Dette kapittelet inneholder Difis anbefaling om å stille krav til universell utforming av IKT i utdanningssektoren. Anbefalingen bygger på en vurdering av at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 er egnet for å regulere plikt til universell utforming av IKT-løsninger i utdanningssektoren, og en samfunnsøkonomisk vurdering av alternativene for utvidelse av forskriftens virkeområde.

6.1 Anbefaling

Difi anbefaler at virkeområdet til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 utvides i samsvar med alternativ 1. Alternativet omfatter at all ny IKT som faller innenfor forskriftens saklige virkeområde må oppfylle kravene etter forskriften fra endringen trer i kraft, og all eksisterende IKT må oppfylle kravene 1.januar 2021, herunder skolens hjemmesider, læringsplattformer og digitale læringsressurser.

6.2 Vurdering

Difi vurderer Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 som en egnet lovhjemmel for å regulere universell utforming av IKT i opplærings- og utdanningssektoren. Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne. Likestilling er knyttet til likeverd, like muligheter og rettigheter, tilgjengelighet og tilrettelegging. Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes. At IKT-løsninger i utdanningssektoren er tilgjengelig og tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne, er sentralt for inkludering i samfunnet.

Sektoren ble ved innføringen av loven holdt utenfor reglene om universell utforming av IKT dels fordi man forventet sektorspesifikke krav, dels fordi man antok at IKT-løsninger i skolen i mange tilfeller ikke er rettet mot allmennheten og dels av hensyn til plikten til individuell tilrettelegging. Som omtalt i kapittel 3 og 4 avgrenser hverken ordlyden i § 14 eller bestemmelsene i forskriften plikten til universell utforming av IKT mot denne sektoren. Elever og studenter regnes som en del av allmennheten, og IKT-løsningene i denne sektoren vil som hovedregel være rettet mot allmennheten. Se de nærmere vurderinger rundt begrepet «allmennheten» i punkt 3.2.2.

IKT-løsninger i utdanningssektoren skiller seg i prinsippet ikke fra løsninger som per i dag er omfattet av forskriften, da alle IKT-løsninger bygger på de samme teknologiske standardene. Definisjonen av «nettløsning» i forskriften § 3 bokstav c er teknologinøytral, og det er viktig å huske at kravene i forskriften baserer seg på en internasjonal standard (WCAG 2.0.) som skal sikre at alle IKT-løsninger på tvers av samfunnsområder er universelt utformet. Det er derfor ingen tekniske grunner til at IKT-løsninger i utdanningssektoren skal ha andre krav enn IKT-løsninger ellers. Det følger av dette at reglene ikke oppstiller noen grenser for hvilke nettløsninger som kan reguleres, og at nettløsninger i utdanningssektoren faller innenfor forskriftens saklige og tekniske virkeområde.

Forskriften har allerede i dag et vidt nedslagsfelt, og omfatter både privat og offentlig sektor. Leverandører av IKT-løsninger i markedet vil derfor oppleve at det stilles de samme krav til universell utforming på tvers av sektorer og type nettløsning - som for eksempel hjemmesider, nettbank, eLæringsverktøy, publiseringsløsning med mer. Dette gjør det enklere for både bestillere og leverandører av nettløsninger, fordi man kan forholde seg til ett regelverk for universell utforming. Standardiserte krav bidrar til forenkling og større gjennomføringskraft ved at bestiller kan gjenbruke

kravene på tvers av anskaffelser og at leverandørene møter et forutsigbart kravsett uavhengig av bransje og sektor. Ved å unngå sektorspesifikke krav, oppnås den samme forenkling både for bestiller og leverandør også i utdanningssektoren. Difi mener derfor at det er en fordel for utdanningssektoren at det stilles de samme krav til universell utforming av IKT-løsninger her, som ellers i samfunnet.

Som omtalt i punkt 3.4 forventes det at EU vedtar et direktiv om tilgjengelighet på nett, som bygger på den samme standarden som det norske regelverket (Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of public sector bodies' websites). Her er utdanningssektoren et av flere samfunnsområder som foreslås dekket av direktivets virkeområde, og WCAG-standardens krav vurderes således som egnet også for denne sektorens IKT-løsninger. Vedtagelsen av direktivet kan innebære at utdanningssektoren om få år vil være omfattet av direktivets virkeområde. Uavhengig av en endring av § 14 kan dermed utdanningssektoren bli pålagt å følge WCAG-standardens krav, gjennom Norges implementering av direktivet.

Konklusjonen i rapporten fra Oslo Economics (OE), er at krav til universell utforming av IKT i utdanningssektoren er fornuftig. Det påpekes likevel at det er vanskelig å gi en klar anbefaling med hensyn til de to alternativene. Dette begrunnes med at relativt mange effekter av reguleringen ikke er prissatt. Med bakgrunn i usikkerhet om kostnadene ved alternativ 1, anbefaler OE derfor implementering av alternativ 2 – altså en utvidelse som avgrenses mot digitale læringsressurser – samt en videre utredning av alternativ 1.

Difi deler vurderingen av at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre krav om universell utforming av IKT i utdanningssektoren. Vi deler også vurderingen av at det kan synes noe utfordrende å sammenligne de to alternativene, når analysen bygger på en vurdering av relativt mange ikke-prissatte konsekvenser. En kvalitativ vurdering av økonomiske effekter er skjønnsbasert, og Difis vurdering er at det er behov for å nyansere og supplere flere av vurderingene som framkommer i den samfunnsøkonomiske analysen. Disse tilleggsvurderingene, sammen med den juridiske utredningen, ligger til grunn for at Difi anbefaler alternativ 1, der både nettsider, digitale læringsplattformer og digitale læringsressurser underlegges krav om universell utforming.

Forskjellen i prissatte kostnader mellom alternativ 1 og alternativ 2, er anslått til sammen å utgjøre NOK 8 millioner over en 10-årsperiode. Dette er i hovedsak relatert til tilsynsfunksjonen, som følge av at det vurderes behov for 3 årsverk i alternativ 1 og 2 årsverk i alternativ 2. Difi anser disse forskjellene som små.

Når det gjelder de ikke-prissatte kostnader legger rapporten fra OE vekt på at det er større usikkerhet knyttet til alternativ 1 enn alternativ 2. Selv om det er usikkerhet knyttet til kostnadsomfanget av å inkludere digitale læringsressurser, slik det påpekes i rapporten fra OE, vurderer Difi ikke dette som tilstrekkelig til å konkludere med at alternativ 1 har lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn alternativ 2. Dersom digitale læringsressurser omfattes vil omfanget av nytteeffekter være betydelig større enn dersom reguleringen begrenses til å gjelde hjemmesider og digitale læringsplattformer. Lik tilgang til utdanning bestemmes først og fremst av tilgangen til innhold og informasjon, og ikke ved tilgang til teknologiske plattformer i seg selv. Mens hjemmesider og digitale læringsplattformer legger til rette for tilgang til informasjon og praktiske rammer rundt undervisningen, ligger selve kunnskapen og læringsinnholdet ofte i de digitale læringsressursene. I praksis vil derfor mangel på

tilgang til digitale læringsressurser være en samfunnsskapt barriere som hindrer likeverdig deltakelse i utdanningen.

OE vurderer kostnader til opplæring av ansatte i bruk av læringsplattformer og digitale læringsressurser, til å være vesentlig større i alternativ 1 enn i alternativ 2. Denne vurderingen deles ikke av Difi. I den samfunnsøkonomiske analysen er denne effekten behandlet kvalitativt, som en ikke-prissatt effekt, og i tillegg illustrert ved hjelp av et regneeksempel. Difis vurdering bygger på en forutsetning om at siktemålet med universell utforming av IKT er å senke brukerskelen og ivareta brukere med ulike forutsetninger. Ansatte i utdanningssektoren vil også dra nytte av dette, ved at det blir enklere å bruke både læringsplattformer og digitale læringsressurser som er universelt utformet. Vi vurderer derfor at krav om universell utforming ikke utløser et stort behov for opplæring av ansatte i bruk av utdanningssektorens IKT-løsninger. Det vurderes heller ikke at forskjellen mellom de to alternativene er vesentlige med tanke på kostnader til opplæring.

Som nevnt over vurderer Difi det som et vesentlig moment at nytteeffektene er betydelig større i alternativ 1 enn i alternativ 2. Alle de identifiserte gevinstene vurderes til å ha stor betydning for samfunnet. Nytteeffektene relateres både til økonomiske forhold og oppfyllelse av formålet med regelverket.

Nytteeffektene favner om tilgjengeliggjøring av informasjon, flere i utdanning og raskere studieprogresjon, mer produktiv arbeidskraft, økt sysselsetting og reduserte kostnader til individuell tilrettelegging. I tillegg til å ha stor samfunnsmessig verdi, er effektene også av stor betydning for den enkelte. I den samfunnsøkonomiske analysen vurderes alle nytteeffektene til å ha stor betydning for samfunnet. Omfanget av effektene vurderes til middels positivt (4 pluss) i alternativ 1 og lite positivt (3 pluss) i alternativ 2.

I mandatet er det bedt særskilt å vurdere reguleringsens effekt på behovet for individuell tilrettelegging. Det brukes store ressurser på individuell tilrettelegging i skolen i dag. I følge den samfunnsøkonomiske analysen ble det i 2013/14 brukt 9 200 årsverk i grunnskolen til spesialundervisning. I videregående skole ble det brukt NOK 2,8 milliarder til samme formål. Universell utforming av IKT-løsningene i utdanningssektoren kan medføre at behovet for individuell tilrettelegging reduseres. Det er ikke beregnet hvor store innsparinger tiltaket kan gi, men et regneeksempel basert på tall fra OE sin rapport kan illustrere potensialet. En reduksjon i ressursbruken på 10 prosent, kan gi innsparinger på nærmere NOK 700 millioner⁵⁷ årlig. Difi vurderer innsparingspotensialet til å være større i alternativ 1 enn i alternativ 2, som følge av at alternativ 1 i større grad vil gjøre tilgjengelig selve undervisningsmaterialet og læringsinnholdet.

Alternativ 2 vil medføre at informasjon og støttesystemer (nettsider og læringsplattformer) rundt undervisningen blir tilgjengelig for flere. Som pekt på tidligere vil en innføring av alternativ 1 gjøre undervisningsmateriell og læringsinnhold tilgjengelig for brukere med ulike forutsetninger. Difi vurderer dette til å representere en betydelig tilleggsgevinst.

Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt i de tilfeller der samlet nytteverdi overstiger samlede kostnader. Netto nytteverdi vil da være positiv. Både prissatte og ikke-prissatte effekter skal inngå i

⁵⁷ Regneeksempelen bygger på en forutsetning om at et årsverk innebærer en kostnad på NOK 450 000. 9 200 årsverk medfører i såfall kostnader på NOK 4,1 milliarder. Samlet kostnad, inkludert NOK 2,8 milliarder i videregående skole, summeres til NOK 6,9 milliarder.

vurderingen. Alternativ 1 vurderes til både å ha høyere kostnader og større nytteverdi enn alternativ 2. Difi vurderer at forskjeller i nytteverdi mellom alternativene er større enn kostnadsulikhetene. Det konkluderes derfor med at alternativ 1, som omfatter både nettsideløsninger, læringsplattformer og læringsressurser, gir større netto nytte for samfunnet.

Alternativ 1 vil som nevnt medføre større usikkerhet i kostnadsbildet enn alternativ 2. Imidlertid følger det av forskriften § 10 at det kan gis dispensasjon fra tidspunktet for gjennomføring av krav om universell utforming, dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner. Et av momentene som kan vektlegges ved vurdering av dispensasjonssøknader, er at tidsfristene påfører virksomheten urimelige kostnader. Forarbeidene til loven peker også på at «loven ikke har til hensikt å oppstille en plikt som vil få urimelige økonomiske konsekvenser for virksomhetene»⁵⁸. Dispensasjonsadgangen vil derfor bidra til å redusere den usikkerhet som OE legger til grunn for sin anbefaling. I praksis vil dispensasjonsadgangen fungere som en sikkerhetsventil for tilfeller der kostnaden ved tilpassing til regelverket får urimelige økonomiske konsekvenser.

Det er per i dag utstrakt bruk av IKT-løsninger i utdanningssektoren, og Difi vil peke på at dersom det foretas avgrensninger ved implementeringen vil dette kunne være problematisk av retts tekniske hensyn. Skillet mellom hjemmesider, læringsplattformer og læringsressurser er til dels overlappende og til dels flytende. Det er ikke nødvendigvis åpenbart i hvilken kategori en konkret IKT-løsning skal plasseres. Juridisk mener Difi også at det vil være u hensiktsmessig å skille mellom ulike typer IKT-løsninger som faller innenfor virkeområdet til forskriften. Eventuelle avgrensninger kan medføre at regelverket blir uoversiktlig og lite forutsigbart for pliktsubjekter å følge, og vanskelig for tilsynsmyndigheten å håndheve.

Formålet med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er å sikre den enkelte likeverdig tilgang til samfunnet. I utdanningssektoren handler dette om tilgangen til informasjon og læringsinnhold på like vilkår og uavhengig av teknologivalg. Mangel på tilgang gjør at den enkelte elev og student blir utestengt fra den digitale hverdag som preger undervisningen i dag. Digitale læringsressurser gir nye muligheter for at flere kan ta del i undervisningen på måter som ikke er mulig i tradisjonell undervisning. Difi mener det vil være lite fremtidsrettet å innføre en begrenset plikt til universell utforming på et område som er så avgjørende for den enkeltes deltakelse i samfunnet.

Difi anbefaler alternativ 1 fordi det er det alternativet som gir størst samlet netto nytteverdi for samfunnet. Det er videre det alternativet som best legger til rette for en enklere digital hverdag for alle i utdanningssektoren.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) pkt. 10.5.6.3