

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Ref:
200705304-/HEJ

Vår ref:
08/15 - 008

Saksbeh.:
Anne Løken 2245 3002

Dato:
27. februar 2008

FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT TIL OPPLÆRINGSLOVEN OM GODKJENNINGSDORDNING FOR PERSONER MED UTENLANDSK LÆRERKOMPETANSE – HØRING

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 20. desember 2007 om ovennevnte (KDs ref. 200705304-/HEJ).

Høgskolen i Oslo vil uttale følgende til saken:

Utdanningsdirektoratet som sentral godkjenninginstans i Norge

Det er på høy tid at vi i Norge får en operativ, sentral instans for vurdering og godkjenning av enkeltpersoners utenlandske lærerkompetanse med henblikk på tilsetning i norsk skole. Etter at de statlige utdanningskontorene ble nedlagt for flere år siden, har personer med lærerkvalifikasjoner fra utlandet vært henvist til de vurderinger som er blitt gjort av den enkelte tilsettende myndighet/skoleeier i forbindelse med søknad om tilsetning i en konkret stilling i skoleverket. Fordi det ikke er blitt skilt mellom vurdering/godkjenning av utenlandsk lærerkompetanse og selve tilsetningsprosessen, har slike vurderinger ikke munnet ut i enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven. Vurderingene har heller ikke vært bindende for andre arbeidsgivere hvis den samme personen har søkt andre lærerstillinger. I tillegg er et slikt system lite ressursvennlig og lite gjennomslagskraftig, og søkere med samme/liknende kvalifikasjoner kan ha blitt behandlet til dels svært forskjellig.

I St.prp. nr. 1 (2006-2007) ble det foreslått at Utdanningsdirektoratet med virkning fra 1. januar 2007 skulle bli sentral instans for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere fra utlandet (proposisjonen, kap. 220). HiO støtter at det nå blir forskriftsfestet at Utdanningsdirektoratet har denne godkjenningmyndigheten. For øvrig er vi kjent med at Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) tidligere har foreslått for departementet at myndigheten kunne legges dit. NOKUT besitter en vesentlig kompetanse når det gjelder godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og har i tillegg formell myndighet til å gi såkalt generell akademisk godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler (uh-loven) § 3-4 annet ledd.

Selv om godkjenning av utenlandsk lærerkompetanse med henblikk på tilsetning i skoleverket og akademisk godkjenning av utenlandsk høyere utdanning etter uh-loven ikke er det samme, er det viktig at de forskjellige godkjenninginstansene samarbeider og utfyller hverandre på en god

måte. Akademisk godkjenning i forhold til universitets-/høgskolegrader/-utdanninger etter uh-loven gis heller ikke bare av NOKUT, men også av institusjonsakkrediterte institusjoner under loven. NOKUTs generelle godkjenning angir således en uttelling i studiepoeng og hvorvidt den utenlandske utdanningen er generelt likestilt med norsk høyere utdanning på et bestemt nivå, f.eks. bachelorgrad, men uten at det sies noe om hvilken/hva slags bachelorgrad. Universitetene og høgskolene har myndighet til å gi faglig godkjenning i forhold til spesifikke grader og utdanninger ved egen institusjon ("godkjenning som faglig jevngod med"), f.eks. bachelorgrad i kultur- og samfunnsfag, bachelorgrad i sosialt arbeid eller mastergrad i økonomi og administrasjon, jf. uh-loven § 3-4 tredje ledd.

Med så mange godkjenningsinstanser er det også svært viktig at enkeltpersoner/søkere, arbeidsgivere og andre får god informasjon om hva de forskjellige godkjenningene faktisk innebærer, og at godkjenning som gis av én instans, ikke innebærer noen automatisk godkjenning hos de øvrige. Vår erfaring er at det er vanskelig for søkere og andre å orientere seg i det norske "godkjenningslandskapet". Vi understreker derfor viktigheten av at Utdanningsdirektoratet gir god informasjon om hva direktoratets godkjenning av utenlandsk lærerkompetanse innebærer, hvilke rettigheter slik godkjenning gir, og hvilke begrensninger godkjenning av utenlandsk lærerkompetanse kan ha vis-à-vis akademisk godkjenning i forhold til norsk høyere utdanning, som altså gis av NOKUT og institusjonene under lov om universiteter og høyskoler.

Det tar tid å bygge opp den nødvendige kompetanse for å kunne vurdere utenlandske kvalifikasjoner. Vi vil derfor anbefale at Utdanningsdirektoratet søker bistand hos NOKUT for å få fastslått f.eks. nivå og omfang på utenlandske lærerutdanninger som søkes godkjent, hvorvidt en utdanningsinstitusjon er godkjent, og – ikke minst – for å få verifisert søkeres utdannings-/eksamensdokumenter og andre kvalifikasjonsbevis.

Høringsdokumentene drøfter ikke hvorvidt man ser for seg at Utdanningsdirektoratet eventuelt skal søke bistand hos de høyere utdanningsinstitusjonene for å få faglige vurderinger av utenlandske lærerkvalifikasjoner, og hvordan dette i så fall kan organiseres. Vi merker oss ellers at departementet i høringsnotatet peker på at det ikke bare er teoretiske kunnskaper som skal vurderes, men også "praktisk innsikt og ferdigheter, samt yrkeserfaring" (notatet, pkt. 4, side 2). Hvordan dette skal/kan gjøres, er imidlertid ikke diskutert nærmere.

Skikkethetsvurdering

Skikkethetsvurdering er et sentralt kvalitetssikringstiltak i norske lærerutdanninger. Vi setter spørsmålsteget ved at skikkethetsvurdering overhodet ikke er berørt i departementets høringsnotat.

Til forslaget til endrede/nye bestemmelser i forskrift til opplæringsloven

Det bør foretas en gjennomgang og opprydning i begrepsbruken i bestemmelsene som gjelder statsborgerskap og utdanningsland. En persons statsborgerskap og personens utdanningsland/land der vedkommende har skaffet seg kvalifikasjonene behøver ikke å være det samme, og dette må forskriften ta høyde for.

Til ny § 14-6 i forskriften – vurdering av norskkunnskaper

Departementet ber høringsinstansene spesielt uttale seg om hvorvidt Utdanningsdirektoratet i forbindelse med behandling av godkjenningssaker, også bør vurdere språkferdighetene i norsk hos søkere som ikke er norsktalende, eller om dette skal vurderes av tilsettende myndighet i hver enkelt tilsettingssak, som i dag.

Krav til norskkompetanse kommer til uttrykk i forskriftene til de nasjonale rammeplanene for både førskolelærer- og allmennlærerutdanning, begge fastsatt av departementet 3. april 2003, der det i § 5 heter:

(...) I faget norsk skal studentene prøves i begge målformer.

Unntak kan etter samme forskrift § 7 innvilges for

... studenter som har samisk, kvensk, norsk tegnspråk eller et annet minoritetsspråk som morsmål og som ikke har vurdering i begge norske målformer fra videregående opplæring. Det samme gjelder for utenlandske studenter som ikke har videregående opplæring fra Norge. (...)

Når forskrift til rammeplanen stiller så klare norskkrav, må det oppfattes som et signal om at skolen ikke er tjent med at lærere ikke behersker norsk språk. Språkferdigheter i norsk bør derfor gå inn som en del av vurderingen av lærerkompetanse for tilsetning i norsk skole. Vi minner også om at den tidligere tilleggsprøven for lærere med utenlandsk utdanning inneholdt eksamen i både norsk skolehistorie og samfunnskunnskap.

En vurdering av kunnskaper/ferdigheter i norsk bør etter vår mening legges til Utdanningsdirektoratet og inngå som en del av den samlede kompetansevurderingen.

Til ny § 14-7 i forskriften – saksbehandlingsbestemmelser

Vi støtter en forskriftsfesting av at Utdanningsdirektoratet innen én måned skal sende ut "kvikteringsbrev" til søkeren, der det bekreftes at søknad er mottatt, samtidig som eventuell manglende dokumentasjon blir angitt/spesifisert; videre at vedtak i en sak skal fattes innen fire måneder etter at nødvendig og tilfredsstillende dokumentasjon er lagt fram. Dette er også i tråd med det som er angitt i Lisboakonvensjonens supplerende tekst/rekommendasjon om kriterier og prosedyrer for vurdering av utenlandske kvalifikasjoner (Europarådet-UNESCO, juni 2001).

Imidlertid bør § 14-7 angi mer detaljert hva slags dokumentasjon søkere skal legge fram. F.eks. kunne departementet bruke det oppsettet som er valgt i § 4 i høringsforslaget til forskrift for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet med hjemmel i barnehageloven (KDs ref. 200705344-/KRI). Vi har i vår høringsuttalelse til denne saken foreslått et par justeringer i den foreslåtte § 4 i forskrift til barnehageloven, som vi også viser til.

I forlengelsen bør det også i forskrift til opplæringsloven angis mer spesifikt hva slags kvalifikasjonsbevis ("dokumentasjon på søkers kvalifikasjoner") som er aktuelle, jf. § 2 b i det nevnte forslaget til forskrift til barnehageloven. Vår erfaring er at det må gis god informasjon til søkere om hva slags dokumentasjon som trengs, og at det er ryddigere for alle parter når slike bestemmelser tas inn i forskrift.

Forskrift til opplæringsloven bør også inneholde en hjemmel for Utdanningsdirektoratet til å kreve at *originaler* av de aktuelle kvalifikasjonsbevisene skal legges fram i tilfeller der dette vurderes som nødvendig. Dette kan f.eks. være aktuelt i forbindelse med verifisering av dokumenter.

Til ny § 14-8 i forskriften - nivåinndeling av utdanning

Prinsippet i direktiv 2005/36/EF om at en person kan få godkjenning i et nytt land dersom vedkommende har utdanning fra et annet EØS-land eller Sveits som minst svarer til nivået under den utdanningen som kreves i det nye landet, vil – om vi har forstått det riktig – f.eks. innebære at treårig faglærerutdanning i Norge ekvivaleres med utenlandsk videregående skole med tillegg av ett års høyere utdanning. Vi er innforstått med at opparbeidet praksis skal telle med i vurderingen, og at godkjenninginstansen kan kreve såkalte utlikningstiltak i form av prøvetid eller egnethetstest dersom det er vesentlige forskjeller i lengde eller type utdanning. I henhold til direktivet kan imidlertid søkeren selv velge mellom prøvetid og egnethetstest. Vi forstår at EUs prinsipp om fri flyt av arbeidskraft må baseres på fleksible godkjenningsordninger, men vi finner likevel grunn til å bemerke at dette prinsippet i en del tilfeller vil kunne føre til en ikke ubetydelig forskjellsbehandling av norsk og utenlandsk utdanning. Dette burde departementet ha drøftet nærmere i høringsnotatet, bl.a. ved å angi noen eksempler på hva slags utenlandsk utdanning som vil kunne komme i betraktning i slike tilfeller.

Ellers er det et spørsmål om det er nødvendig å liste opp alle de fem utdanningsnivåene i § 14-8, eller om det er tilstrekkelig med de tre høyeste nivåene, slik det er gjort i det førnevnte forslaget til forskrift til barnehageloven. Når departementet vurderer det slik at bare de tre høyeste utdanningsnivåene er aktuelle for barnehagefeltet, må det antas at dette også vil gjelde i forhold til skoleverket.

De aktuelle utdanningsnivåene bør beskrives mer utførlig i ny § 14-8 i forskrift til opplæringsloven, da det som står i høringsforslaget er svært knapt og gir lite informasjon. Vi viser også her til hvordan de tre utdanningsnivåene er beskrevet i høringsforslaget til den nye forskriften til barnehageloven. Riktig nok har man her bare gjengitt bestemmelsene i direktiv 2005/36/EF, men for søkere og andre vil det være vesentlig enklere å forholde seg til forskriftene enn til hele det omfattende direktivet (som man alternativt kunne vise til), og vi ser derfor fordeler ved at aktuelle bestemmelser fra direktivet tas inn i forskriftene.

Avsluttende merknader

Så langt det er mulig, bør bestemmelser i forskrift til opplæringsloven og forskrift til barnehageloven som omhandler godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner, harmoniseres. Slik det er nå, er de svært forskjellige både når det gjelder terminologi, detaljeringsgrad, hva som eventuelt er tatt direkte inn fra direktiv 2005/36/EF m.v. For søkere, arbeidsgivere og andre er det en stor fordel om godkjenningsbestemmelser som langt på vei omhandler det samme, er likelydende, selv om de er hjemlet i forskjellige lover. Vi anbefaler derfor at departementet vier dette oppmerksomhet.

Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til nevnte forslag til forskrift til barnehageloven som er sendt departementet i eget brev av dags dato, og vi ber om at de to uttalelsene blir sett i sammenheng.

Med hilsen



Per Arne Olsen
prorektor



Asulv Frøysnes
høgskoledirektør