

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

Kronprinsens gate 9
Postboks 1708 Vika
0121 Oslo
Tlf: 21 02 18 00
Faks: 21 02 18 01
postmottak@nokut.no
www.nokut.no

0032 OSLO

Saksbehandler: Eva Liljegren
Dir. tlf: 21 02 18 33

Vår ref: 08/3-3
Deres ref:

Vår dato: 29.02.2008
Deres dato:

Høring av endringer i forskrift til opplæringsloven og barnehageloven

NOKUT er enig med departementet i at det er behov for en sentral instans til å vurdere utlendingers kvalifikasjoner for lærer- og førskolelæreryrket. Vi har sett at mange med utdanning fra andre land er blitt kasterboller i systemet. NOKUT har kunnet gi dem en generell godkjenning, men av denne vil det ikke framgå mer enn at utdanningen er gjennomført ved et universitet/høyskole, hvor mange år den er normert til og om den ligger på bachelor- og/eller masternivå. Ordningen med at den enkelte arbeidsgiver med utgangspunkt i den generelle godkjenningen skulle prøve om søkeren var kvalifisert til en stilling, har etter vår mening ikke fungert tilfredsstillende. Som det også sies i høringsnotatet, har søker ikke visst om et avslag på søknad betyr at han ikke er kvalifisert for tilsetting som lærer i Norge eller at han ble ansett som kvalifisert, men ikke ble tilsatt, fordi det var andre søkere som var bedre kvalifisert for den aktuelle stillingen. Vi gir vår tilslutning til departementets intensjoner med en sentralisert godkjenningsordning, slik disse er beskrevet i høringsnotatet punkt 5.1.

De to endringsforslagene som er sendt på høring, gjelder etablering av en sentral instans for godkjenning av utenlandsk lærer- og førskolelærerutdanning, vilkår og prosedyrer for godkjenning av utenlandsk utdanning og krav om vandelsbevis fra utlandet. Vi oppfatter det som at intensjonene bak de to forslagene er de samme, og ser det derfor som hensiktsmessig å gi en samlet høringsuttalelse til begge forslag.

NOKUT er en av flere aktører som arbeider med ulike typer vurdering/godkjenning av utenlandsk utdanning. Andre er Samordna opptak, Statens lånekasse for utdanning, Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og andre myndigheter som autoriserer/godkjenner bestemte yrkesgrupper og samtlige universiteter og høyskoler. I tillegg kommer nå Utdanningsdirektoratet som formell godkjenningsinstans for lærer- og førskolelærerutdanning. Det norske godkjenningsregimet oppfattes av mange søkere og arbeidsgivere som uoversiktlig og fragmentert. Brautasetutvalget uttalte i sin innstilling 5. januar 2007 (side 72): "Gjennomgangen av dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge... viser til fulle omfanget av og kompleksiteten i godkjenningssystemet. Det er forståelig at systemet virker vanskelig tilgjengelig for mange søkere og det er også komplisert for ulike instanser, rådgivere og veiledere. Det er ikke lett å orientere seg om hva som ligger i de ulike godkjenningsbegrepene, hva som kreves for godkjenning/autorisasjon, og hvor en henvendelse skal rettes".

NOKUT støtter utvalgets syn fullt ut. Vi mener at alle endringer som gjøres i nåværende system, bør ha som mål å unngå videre fragmentering og å klargjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de forskjellige aktørene, forkorte saksbehandlingstiden og sikre kvaliteten på avgjørelsene.

Før vi går nærmere in på forslagene, vil vi beklage at det ikke er lagt ned mer arbeid i å få en felles struktur og terminologi i de to forskriftene. Vi savner også bruk av de nasjonalt og internasjonalt etablerte godkjenningbegrepene akademisk godkjenning (faglig godkjenning og generell godkjenning) og profesjongodkjenning. Bruk av disse begrepene vil avklare både Utdanningsdirektoratets myndighet og vedtaksdokumentets formelle innhold i forhold til andre aktørers godkjenningvedtak.

Våre kommentarer dreier seg i hovedsak om godkjenning av utdanning fra land utenfor EØS med mindre annet er sagt.

Etter universitets- og høyskoleloven § 3-4 (2) skal NOKUT etter søknad fra enkeltpersoner avgjøre om utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon skal godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. I uttrykket "likestilt med" ligger at NOKUT skal ta stilling til om den utenlandske utdanningen i nivå og omfang tilsvarer norsk høgere utdanning, det vil si hvor mange år/studiepoeng utdanningen utgjør og om den ligger på nivå med bachelor, master eller phd. NOKUT uttaler seg ikke om det faglige innholdet i en utenlandsk utdanning. Etter samme paragraf (3) kan universiteter, vitenskapelige høgskoler og høyskoler avgjøre om en utdanning er faglig jevn god med en utdanning som tilbys ved institusjonen. Som eksempel kan NOKUT uttale at en søkers utenlandske utdanning tilsvarer to år/120 studiepoeng på nivå med norsk master, mens søkeren må henvende seg til en institusjon om han behov for å få vurdert det faglige innholdet i mastergraden. Ansvars- og myndighetsfordelingen mellom NOKUT og institusjonene er følgelig relativt klar.

For lærer- og førskolelærerutdanning skal Utdanningsdirektoratet vurdere søkerens utenlandske utdanning opp mot kompetansekravene i hhv opplæringsloven §§ 14-1 til 14-4 og barnehageloven §§ 17 og 18. Disse paragrafene refererer i sin tur til utdanning fra norsk universitet/høgskole med spesielle krav til innhold i utdanningen. NOKUT kan derfor ikke se annet enn at vurderingstema for Utdanningsdirektoratet må være om den utenlandske utdanningen svarer til norsk lærer-/førskolelærerutdanning. Myndigheten til å fatte vedtak om faglig jevn godhet ligger altså i dag til lærestedene, og NOKUT savner en redegjørelse for forholdet mellom lærestedene og Utdanningsdirektoratet. Er tanken at Utdanningsdirektoratet på samme måte som Statens autorisasjonskontor for helsepersonell skal få utført faglige vurderinger fra universiteter og høyskoler mot betaling?

Norsk lærer- og førskolelærerutdanning er på samme måte som helseutdanningene i stor grad underlagt rammeplaner for innholdet i utdanningen. Høringsutkastene problematiserer ikke forholdet mellom en søkers utenlandske utdanning og de kravene til innhold i den norske utdanningen som rammeplanen stiller. Dersom den utenlandske søkeren skal oppfylle alle rammeplanens krav, vil han i de fleste tilfeller måtte ta tilleggsutdanning i Norge. Hvis flere utlendinger enn i dag skal kunne kvalifisere seg for å utøve sitt yrke som lærer eller førskolelærer i Norge, kan NOKUT ikke se annet enn at man enten må være mindre streng på det faglige innholdet i utdanningen eller legge til rette for komplettering av utenlandsk utdanning.

Det finnes et antall lærere med midlertidig godkjenning fra de tidligere utdanningskontorene. Det eneste disse mangler er tilleggsprøven for lærere med utenlandsk utdanning. Denne prøven er nå faset ut. For NOKUT er det uklart hvordan forskriften ivaretar deres interesser.

Det er uklart for NOKUT om Utdanningsdirektoratet nå får anledning til å gi generell godkjenning av utdanning fra land utenfor EØS, noe som bare NOKUT i dag har myndighet til å gjøre. Når dette er uklart, er det også uklart om en søker som ikke blir tilkjent lærerkompetanse dermed får en vurdering av sin høyere utdanning som kan brukes i andre sammenhenger, eller om han må søke NOKUT om generell godkjenning. NOKUT har skriftlig tilbudt seg å være en sløyfe i Utdanningsdirektoratets saksbehandling av utdanning fra land utenfor EØS for å effektivisere saksbehandlingen med de samme kvalitetskrav som NOKUT har fastsatt for egne søknader. Utdanningsdirektoratet har i brev av 18.02.08 avslått tilbudet med begrunnelse at direktoratet har andre krav til dokumentasjon.

NOKUT avdekker jevnlig forsøk på å oppnå godkjenning ved hjelp av forfalskede vitnemål eller vitnemål fra ikke-eksisterende læresteder (såkalte diploma mills). Vi mener at det er svært viktig for tilliten til systemet at slike forsøk avsløres og politianmeldes. NOKUT er for øvrig av den oppfatning at det må stilles samme krav til kvalitetssikring av utdanningsdokumenter og lærerkompetansebevis fra EØS-land som til slike dokumenter fra land utenfor EØS.

Når det gjelder hva slags utdanning som kan godkjennes, reagerer NOKUT på at høringsutkastene synes å legge vekt på søkerens statsborgerskap. Etter vår mening bør det utelukkende være søkerens utdanning som skal ha betydning for om godkjenning blir gitt eller ikke.

I begge høringsutkastene foreslås innføring av bevis for godandel. Forskriften til barnehageloven er mer detaljert på dette punktet enn forskriften til opplæringsloven, hvor det ikke sies noe om hva slags bevis som kan godtas. NOKUT er redd at søkere vil få problemer med å fremskaffe et slikt bevis. Mange land vil trolig ikke ha systemer for utstedte bevis, selv om de skulle ønske å gjøre det. Men NOKUT har også erfaring med land som ikke er villig til å bistå utflyttede borgere, og for at flyktinger ikke vil kontakte hjemlandets myndigheter av frykt for represalier. Det kan ikke utelukkes at et absolutt krav om vandelsattest fra hjemlandet vil avskjære mange utlendinger fra å oppnå godkjenning som lærer eller førskolelærer, eventuelt virke som en oppfordring til å skaffe en falsk attest.

Med hilsen

Eva Liljegren e f
rådgiver