

NOTAT

**Høringsuttalelse av rapport fra
ekspertgruppe som har vurdert
akkreditering av universiteter**

[2023]

NOKUT 



NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.



NOKUTs samfunnsoppdrag, oppgaver og faglige uavhengighet er definert i universitets- og høyskoleloven og er nærmere spesifisert i forskrifter. I tillegg utfører NOKUT tilsyns- og forvaltningsoppgaver etter delegasjon fra departementet.



Formålet med NOKUTs virksomhet er å sikre og fremme kvalitet i utdanning ved

- å føre tilsyn med, informere om og bidra til å utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning
- å godkjenne og informere om utenlandsk utdanning og informere om mulighetene for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge



NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning.



NOKUT bruker sakkyndige i akkrediteringer, tilsyn, evalueringer, godkjenning av utenlandsk utdanning og prosjekter.

Du kan lese mer om arbeidet vårt på nokut.no.



NOKUT er sertifisert som miljøfyrtårn

Tittel	Høringsuttalelse av rapport fra ekspertgruppe som har vurdert akkreditering av universiteter
Dato	26.04.2023

Innledning

NOKUT viser til Kunnskapsdepartementets brev av 3. februar 2023 vedlagt rapporten *Kvalitets- og akkrediteringskrav for norske universiteter*. NOKUT gir med dette vårt høringssvar til forslagene i rapporten.

NOKUTs høringssvar tar sikte på å adressere aspekter ved forslaget som vi anser for å være av særlig betydning for utdanningskvaliteten ved norske universiteter. NOKUT vil komme med innspill knyttet til ekspertgruppens forslag med særlig henblikk på utfordringer ved operasjonalisering og etterlevelse av de foreslåtte kravene, og spille inn generelle betraktninger rundt utformingen av vilkårene for universitetsakkreditering. NOKUTs uttalelser er tematisk strukturert i tråd med forslagene i rapporten.

Innhold

Høringsinnspill	5
1. Universitetsbegrepet	5
2. Beslutningsnivå – faglig eller politisk.....	6
3. Doktorgrader og kompetanse.....	6
4. Krav til kvalitet i universitetene	17
5. Samfunnsoppdraget	17
6. Helhetlig vurdering	19
7. Regulering i lov eller forskrift	20
8. Mulige forenklinger og effektivisering av akkrediteringsprosessen	21

Høringsinnspill

1. Universitetsbegrepet

Under punkt 6.2 i rapporten foreslår ekspertgruppen at vitenskapelige høyskoler

bør få muligheten til å benytte universitetsbegrepet og innlemmes i universitetskategorien. De samme kriteriene skal gjelde for disse institusjonene som for øvrige universiteter, bortsett fra de kvantitative kriteriene knyttet til antall doktorgradsstudenter og kandidatproduksjon, jf. kapittel 8.

Ekspertgruppen mener videre at «de vitenskapelige høyskolene som ønsker å bli universitet, bør gjennomgå en akkrediteringsprosess. Dette kan eventuelt gjøres gjennom en forenklet prosess». Ekspertgruppen anbefaler at «[k]ategoriene høyskole og vitenskapelig høyskole bør bestå som institusjonskategorier».

Dersom terskelen for akkreditering som universitet ved krav til antall doktorgrader, dekningsgrad av doktorgrader og krav til gjennomstrømning skal senkes til det som i dag utgjør krav til akkreditering som vitenskapelig høyskole, betyr det at institusjoner som er akkreditert som vitenskapelige høyskoler, kan søke om akkreditering som universitet umiddelbart.

Kravet om at smale universiteter med ett doktorgradsprogram skal ha uteksaminert mist fem kandidater per år over en treårsperiode, som er foreslått under kapittel 8 i ekspertgruppens rapport, er identisk med kravet til gjennomstrømning som gjelder for akkreditering av vitenskapelige høyskoler i studiekvalitetsforskriften § 3-6 femte ledd. NOKUT vil bemerke at et slikt krav vil føre til en manglende avgrensing mellom smale universiteter og vitenskapelige høyskoler (som på engelsk kalles for «specialized universities»). Samtidig vil disse to institusjonskategoriene ha svært ulike fullmakter. Et smalt universitet vil kunne ha en profil som er identisk med profilen til en vitenskapelig høyskole, mens universitetet vil ha vesentlig videre fullmakter enn den vitenskapelige høyskolen, som ikke har fullmakt til å opprette studietilbud utover sitt doktorgradsområde.

NOKUT mener det er uheldig at kategorien vitenskapelig høyskole videreføres, da dette ville innebære at institusjoner som er forventet å være på samme faglig nivå etter gjeldende krav, vil ha ulike fullmakter og ulike titler. Vi mener at dersom kravene skal være identiske, vil vitenskapelige høyskoler måtte få samme fullmakter som universiteter.

Etter NOKUTs syn bør ikke vitenskapelige høyskoler kunne inngå i kategorien universitet uten en akkreditering. Samtidig vil vi også peke på at det vil være tid- og ressurskrevende for NOKUT dersom flere vitenskapelige høyskoler vil søke om akkreditering samtidig. Slik situasjonen er i dag, vil ikke alle vitenskapelige høyskoler kunne dokumentere at de oppfyller de gjeldene kvantitative kravene til akkreditering som vitenskapelig høyskole, som i det vesentlige vil tilsvare de foreslåtte minstekravene til universitet. Dette gjelder spesielt krav til opptak og gjennomstrømning i doktorgradsutdanningen.

En mulig løsning kan være å ikke videreføre den særnorske kategorien vitenskapelig høyskole. I dagens UH-sektor, der alle institusjoner skal være vitenskapelige i den forstand at de baserer sin virksomhet på forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid, fremstår kategorien vitenskapelig høyskole som en anakronisme. Ved innføring av et nytt regelverk kunne de eksisterende vitenskapelige høyskolene få et valg om å søke om akkreditering som universitet innen en tidsfrist på eksempelvis fem år etter

at det nye regelverket har trådt i kraft. Dette ville gi institusjonene tilstrekkelig med tid til å forberede en søknad og foreta eventuelle nødvendige tilpasninger. NOKUT ser for seg at søknadsprosessen kan være forenklet og tilpasset søkerinstitusjonen, så langt likebehandlingsprinsippet tillater dette, med et forbehold når det gjelder hva som vil bli de gjeldende vilkårene for akkreditering som universitet. Vitenskapelige høyskoler som innen utgangen av femårsfristen ikke har søkt om akkreditering som universitet, vil automatisk inngå i kategorien akkreditert høyskole. Når det gjelder de faglige fullmaktene, har de akkrediterte høyskolene per i dag akkurat de samme fullmaktene som vitenskapelige høyskoler: Institusjoner i begge kategorier har fulle fullmakter til å akkreditere studietilbud på lavere grads nivå, og fullmakt til å akkreditere utdanninger på høyere grads nivå innenfor fagområdet som er dekket av doktorgradsutdanningen. Sånn sett ville en innlemmelse i kategorien høyskole ikke føre til endringer når det gjelder fullmaktene. Samtidig ville dette sørge for en mer oversiktlig UH-sektor når det gjelder hvilke institusjonskategorier som har hvilke fullmakter.

2. Beslutningsnivå – faglig eller politisk

I kapittel 7 i rapporten anbefaler ekspertgruppen en endring i beslutningsprosess og beslutningsnivå for akkreditering som universitet. Det er foreslått at krav og kriterier for å bli universitet fortsatt skal ligge på politisk nivå gjennom fastsettelse av lov og forskrift, men at den endelige beslutningen om institusjonskategori skal fattes av NOKUTs styre og ikke gjennom kongelig resolusjon.

NOKUT stiller seg positiv til dette forslaget og slutter seg til ekspertutvalgets vurdering av at universitetsstatus bør bero på en uavhengig, faglig og ikke-politisk vurdering, og at dette vil bidra til å sikre tilstrekkelig legitimitet både for akkrediteringsprosessen og den akkrediterte institusjonen. Endring av institusjonskategori har primært betydning for institusjonenes faglige fullmakter og er av begrenset nasjonal betydning. Etter NOKUTs syn er det ingen tungtveiende hensyn som taler for at endelig beslutningsmyndighet bør fortsette å ligge hos Kongen i statsråd.

3. Doktorgrader og kompetanse

3.1 Effekter av gjeldene krav

Under punkt 8.1.1 om «Effekter av gjeldene krav» i ekspertgruppens rapport, anbefaler ekspertgruppen å ikke videreføre studiekvalitetsforskriften § 3-7 sjette ledd, som lyder slik: «Institusjonen skal alene ha akkreditering for minst fem studietilbud på høyere grads nivå. Institusjonen skal ha uteksaminert kandidater på lavere og høyere grads nivå på studietilbud som dekker doktorgradsområdenes faglige profil.» Dette begrunnes med at dagens krav om at institusjoner som søker om å bli universitet, skal ha rett til å tildele mastergrad på fem områder, henger logisk sammen med kravet om fire doktorgradsområder.

NOKUT er enig i denne vurderingen, men mener at det er vesentlig at den andre delen av kravet beholdes («Institusjonen skal ha uteksaminert kandidater på lavere og høyere grads nivå på studietilbud som dekker doktorgradsområdenes faglige profil»), for å sikre stabilitet

i søylen som danner ph.d. området. Under det omtalte kravet har de sakkyndige komiteene i behandlingen av søknader om akkreditering som universitet vurdert hvilke studietilbud som bygger opp under doktorgradsområdenes faglige profil, og hvordan disse kan tjene som rekrutteringsgrunnlag. Komiteene har lagt vekt på om det eksisterer underliggende studietilbud som er dekkende for doktorgradsutdanningens faglige profil, og om institusjonen kan vise til uteksaminerte kandidater. I praksis sikrer kravet at søkerinstitusjonen har bachelor- og masterprogrammer som kan bidra til en viss intern rekruttering til egne ph.d.-programmer. Bachelor- og masterutdanningene ved institusjonen vil også kunne nyte godt av at det finnes ph.d.-programmer og et solid forskningsmiljø ved institusjonen. Jo flere utdanninger som er tilknyttet doktorgradsområdet, jo flere førstestillingskompetente tilknyttet disse studietilbudene vil potensielt også kunne veilede og undervise doktorgradsstudentene.

Derfor mener NOKUT det er viktig at en søkerinstitusjon kan vise til stabil gjennomstrømning og uteksaminerte kandidater på studieprogrammer på lavere og høyere grads nivå som er dekkende for doktorgradsutdanningens faglige profil.

Det aktuelle kravet har noe overlapp med studietilsynsforskriften § 3-1 fjerde ledd, som lyder slik: «Institusjonen skal ha et jevnlig opptak av studenter og et tilfredsstillende antall kandidater som fullfører til normert tid.» Under dette kravet vurderer komiteen om institusjonen som helhet er sterk nok når det gjelder rekruttering, gjennomstrømning på normert tid og kandidatproduksjon på bachelor- og masternivå. Kravet utdyper ikke bare, men utvider også studiekvalitetsforskriften § 3-7 sjette ledd, ved å presisere at opptak skal være *jevnlig*, og at antall kandidater som fullfører på normert tid, skal være *tilfredsstillende*. Ved en eventuell sammenslåing av studiekvalitets- og studietilsynsforskriften kunne disse to kravene med fordel sammenfattes under ett krav.

3.2 Hva er «godt dekkende»?

Under punkt 8.2 i ekspertgruppens rapport anbefaler ekspertgruppen å ikke videreføre kravet til fire doktorgradsprogrammer, som i dag følger av studiekvalitetsforskriften § 3-7 tredje ledd. Gruppen foreslår at det i stedet skal være avgjørende at en institusjon som skal akkrediteres som universitet, «har vesentlige deler av sine fagområder dekket av ph.d.-utdanning», uavhengig av antall doktorgradsprogrammer. Under punkt 8.1.2 foreslår ekspertgruppen at en institusjon som skal akkrediteres som universitet, må ha «doktorgradsutdanning på de fleste av sine fagområder», slik at doktorgradsprogrammet eller -programmene «dekker en vesentlig del av virksomheten».

NOKUT er i utgangspunktet positiv til forslaget, men vil påpeke at de siterte formuleringene rundt hva ph.d.-utdanningene skal dekke er til dels motstridene og i ytterste konsekvens kan åpne for at en stor del av institusjonens faglige portefølje ikke er dekket av et doktorgradsområde. Et krav som skal erstatte studiekvalitetsforskriften § 3-7 tredje ledd og sammenfattes med studiekvalitetsforskriften § 3-7 fjerde ledd i ett krav, må være tydelig på *hva* ph.d.-områdene er ment å dekke. NOKUT mener kravet må sikre at doktorgradsområdene skal dekke vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet, som i utgangspunktet forstås som vesentlige deler av institusjonens studieportefølje, slik at studieprogrammer på bachelor- og masternivå i hovedsak faller inn under institusjonens doktorgradsområder.

Hva som ligger i «vesentlige deler», vil nødvendigvis være en skjønsmessig vurdering, uten at det settes en absolutt terskel. Argumentene for at én doktorgrad dekker vesentlige deler ved én institusjon, trenger ikke nødvendigvis være relevante for andre institusjoner, og forskjellige momenter kan gjøre seg gjeldende for ulike institusjoner. For eksempel kan også studentmassen i noen tilfeller være en indikator: Dersom en institusjon har høyest andel av sine studenter innenfor en bachelorutdanning i for eksempel sykepleie, kan andel studenter inngå som indikator i vurderingen av hva som er vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet, selv om bachelorutdanningen i sykepleie er kun én utdanning blant mange ved denne institusjonen. NOKUT anbefaler at grunnlaget for vurderingen av hva som er «vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet», omtales nærmere i forarbeidene til forskriften.

Dersom én ph.d.-utdanning som er dekkende for vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet skal være terskelen for å kunne akkrediteres som universitet, vil vi påpeke at en konsekvens vil være at den tredje delen av det omtalte kravet i studiekvalitetsforskriften § 3-7 tredje ledd bortfaller. Denne delen bestemmer at to av søkerinstitusjonens minst fire doktorgradsutdanninger «skal være sentrale for regionale virksomheters verdiskapning, samtidig som fagområdene også må ha nasjonal betydning».

NOKUT vil også påpeke at antall ph.d.-områder som ligger til grunn for en søknad om akkreditering som universitet, har betydning for NOKUTs operasjonalisering av andre krav til universitetsakkreditering. For eksempel tar NOKUT utgangspunkt i, eller med i betraktningen, alle doktorgradsområdene som skal dekke vesentlige deler av institusjonens virksomhet i vurderingen av kravene om høy internasjonal kvalitet eller stabil forskerutdanning. Det betyr at behandlingen av en søknad blir mer tid- og ressurskrevende jo flere doktorgradsutdanninger en søkerinstitusjon legger til grunn som dekkende for vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet.

NOKUT har operasjonalisert dagens krav dithen at dersom en institusjon har flere enn fire doktorgradsutdanninger står den fritt til å legge til grunn et utvalg av fire (eller flere) doktorgradsutdanninger som er godt dekkende for institusjonens faglige profil og store deler av dens faglige virksomhet. Det er da disse utvalgte doktorgradsutdanningene og de tilhørende doktorgradsområdene som blir ansett som representative for institusjonen, og som NOKUT legger frem til fagfellevurdering for faggruppene. Det er dermed ikke nødvendig med en inngående fagfellevurdering for doktorgradsutdanninger som kun dekker en mindre del av den faglige virksomheten ved søkerinstitusjonen. Med hensyn til tid- og ressursbruk i søknadsbehandlingen ser NOKUT for seg en lignende operasjonalisering ved et eventuelt krav der antall doktorgradsutdanninger ikke spiller noen rolle – altså at søkeren kan legge til grunn et utvalg av doktorgradsutdanninger og tilhørende områder som dekker vesentlige deler av den faglige virksomheten.

Et slik krav som ekspertgruppen foreslår vil åpne for ulike typer av institusjoner innenfor universitetskategorien, og dermed for mer mangfold i universitetssektoren. Dersom én ph.d.-utdanning som er dekkende for vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet, skal være terskelen for å kunne akkrediteres som universitet, åpner dette for at de vitenskapelige høyskolene kan bli universiteter. Det er imidlertid usikkert om det foreslåtte kravet til antall ph.d.-programmer vil ha en reell effekt i den norske sektoren ut over dette, fordi de fleste høyskoler per i dag ikke har ett program som dekker vesentlige deler av den faglige virksomheten. Samtidig vil et slik krav kunne gi høyskolene insentiv til å lage brede,

tverrfaglige doktorgradsprogrammer med spesialisering i ett doktorgradsområde. Dette vil vi drøfte videre under i kapittel 3.4.

3.3 Krav til fagmiljøet

Under punkt 8.1.4 «Krav til fagmiljøet» gir ekspertgruppen uttrykk for at det ikke er ønskelig med kvantitative krav til fagmiljøet på doktorgradsnivå. Ekspertgruppen uttaler at en vurdering av kravene på doktorgradsnivå i utgangspunktet ligger utenfor deres mandat, men at de likevel har valgt å omtale det i rapporten, da de kvantitative kravene til fagmiljø ligger på studieprogram og ikke institusjonsnivå. NOKUT vil bemerke at det er viktig å skille mellom spesifikke krav til fagmiljøet på doktorgradsnivå, som vurderes i forbindelse med akkreditering av ph.d.-programmer, og krav til akkreditering som universitet. De kvantitative kravene som ekspertgruppen foreslår å presisere er krav til ph.d.-programmer i studietilsynsforskriften § 2-3 fjerde ledd. Sitatet i rapporten om «tilstrekkelig antall ansatte med professor- og førsteamanuensiskompetanse innenfor hele bredden av studietilbudet» refererer også til akkreditering av ph.d.-programmer i studiekvalitetsforskriften § 3-3 femte ledd. Tilsvarende krav på institusjonsnivå lyder slik: «Institusjonen skal ha tilstrekkelig antall ansatte med høy faglig kompetanse innenfor utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling innenfor institusjonens faglige virksomhet», jf. studiekvalitetsforskriften § 3-7 første ledd. Slik det praktiseres i dag vil dette kravet vurderes for institusjonen som helhet ved søknad om akkreditering som universitet. Den sakkyndige komiteen vurderer andel årsverk, antall årsverk med førstestilling, antall aktive forskere og forholdstallet mellom studenter og faglige ansatte, men vil i utgangspunktet ikke se på situasjonen ved det enkelte doktorgradsprogram, men på fagområdenivået som helhet. Det er dermed ingen direkte kobling mellom de kvantitative kravene til fagmiljø på doktorgradsnivå og kravene til fagmiljø på institusjonsnivå. Det er også viktig å skille mellom kravene til doktorgradsprogram som vil bli vurdert ved en akkreditering av doktorgradsprogrammet, og hva NOKUT vurderer når vi gjør en universitetsakkreditering, der hele fagområdet for doktorgraden vurderes opp mot sammenlignbare institusjoner.

Under punkt 8.2 om ekspertgruppens konklusjoner og forslag er det uttalt at det bør overlates til NOKUT å vurdere om kompetansen ved institusjonen er god nok sett i forhold til kravet om tilstrekkelig antall ansatte med professor- og førstestillingskompetanse på relevante fagområder. NOKUT vil påpeke utfordringene med en vag og skjønnsmessig terskelverdi som «tilstrekkelig», slik ekspertgruppen også påpeker under punkt 12.1.3 i sin rapport, og vil anbefale at kravet angir nærmere kriterier for hva som ligger i «tilstrekkelig». Slik NOKUT ser det, er det ikke tilrådelig å gå vekk fra det någjeldende kvantitative kravet til fagmiljø på doktorgradsnivå. Som ekspertgruppen også påpeker, er dette kravet både godt innarbeidet i sektoren og enkelt for NOKUT å operasjonalisere. Et rent kvalitativt krav vil ikke harmonere med tilsvarende krav til fagmiljø på bachelor- og masternivå, og det vil være utfordrende å operasjonalisere. I tillegg vil det innebære en risiko for forskjellsbehandling.

Videre peker ekspertgruppen på at i det å sammenligne kompetanseprofilen til fagmiljøet ved en søkerinstitusjon med den samme profilen ved andre universiteter eller fagområder ved andre universiteter, jf. studietilsynsforskriften § 3-1 sjetten ledd, ligger det en forventning om at fagmiljøene tilknyttet søkerinstitusjonens doktorgradsutdanninger har utviklet seg siden de ble akkreditert, og på søknadstidspunktet er på nivå med andre

universiteter. Ekspertgruppen mener i denne sammenheng at det ikke kan være noe mål at samtlige institusjoner skal ha samme andel førstekompetente som for eksempel Universitetet i Oslo. Vekten bør derfor ligge på *sammenlignbare fagområder* i samme institusjonskategori.

NOKUT stiller seg bak vurderingen av at sammenligninger på fagområdenivå kan gi et tydeligere bilde av kompetanseprofilen ved en institusjon enn en sammenligning på institusjonsnivå. Vi vil også peke på at det aldri har vært en forventning om at andel førstekompetente ved en søkerinstitusjon skal være på nivå med gjennomsnittet for *hele* den norske universitetssektoren. Nøkkelen ligger i ordet «sammenlignbar», og søkerinstitusjonene har gjennomgående blitt vurdert opp mot de nyere universitetene på de fleste parameterne. Dersom kravet til antall doktorgradsområder senkes, blir det vanskeligere å finne sammenlignbare institusjoner i universitetskategorien som en søkerinstitusjon skal kunne sammenligne seg med på institusjonsnivå. Spesielt når søkerinstitusjonen kun har ett ph.d.-område, vil sammenligninger per fagområde være nødvendig. Dersom en institusjon har flere enn ett ph.d.-område, blir det et spørsmål om alle fagområder hver for seg må oppfylle kravene til fagmiljø.

NOKUT mener det er essensielt at institusjonen legger til grunn et utvalg av sine ph.d.-områder som ansees å være dekkende for vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet. NOKUT mener også at alle ph.d.-områder som ligger til grunn for søknaden – og som ansees å være dekkende for vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet – må være på samme nivå som tilsvarende fagområder ved andre universiteter for at kravet totalt sett skal kunne ansees som oppfylt.

Det vil være sentralt at sammenligningen fortsatt skjer mellom sammenlignbare fagområder i universitetskategorien (eventuelt vitenskapelig høyskole dersom det aktuelle fagområde kun finnes der), ettersom det også kan være store forskjeller mellom tilsvarende fagområder ved de gamle og de nye universitetene. Det er imidlertid større sannsynlighet for at de vitenskapelige høyskolene har høyere kompetansenivå på sitt spesialiserte fagområde enn sammenlignbare fagmiljøer ved universitetene.

NOKUT stiller seg ellers positiv til at kravene til fagmiljø i studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften samordnes, se også punkt 5.1.

3.4 Stabil forskerutdanning

Under punkt 8.1.5 «Stabil forskerutdanning» foreslår ekspertgruppen å videreføre et krav om stabil forskerutdanning, men å knytte det til institusjonsnivået heller enn til det enkelte doktorgradsprogrammet:

Konkret betyr det at institusjoner som søker akkreditering som universitet, må ha tatt opp minst 60 doktorgradsstudenter de siste fem årene og i gjennomsnitt ha uteksaminert minst 15 kandidater per år over en treårsperiode. Institusjoner med en smalere profil som dekkes av ett doktorgradsprogram, jf. kapittel 6, må ha tatt opp minst 15 doktorgradsstudenter over fem år og i gjennomsnitt ha uteksaminert minst 5 kandidater per år over en treårsperiode.

Krav til opptak

Dagens krav til opptak i studiekvalitetsforskriften § 3-7 femte ledd lyder: «Hvert enkelt doktorgradsstudium skal over en periode på fem år ha tatt opp i gjennomsnitt minst 15 stipendiater», er en forlengelse av kravet til akkreditering av ph.d.-programmer i studiekvalitetsforskriften § 3-3 sjette ledd, som lyder slik: «Institusjonen skal dokumentere

at den har kapasitet og rekrutteringspotensial til å ta opp minst 15 stipendiater til doktorgradsstudiet i løpet av fem år etter oppstart. Institusjonen skal i tillegg sannsynliggjøre at den over tid kan opprettholde et doktorgradsmiljø med minst 15 stipendiater”.

Det foreslåtte kravet for institusjoner med bred profil om opptak av 60 doktorgradsstudenter over en femårsperiode legger indirekte til grunn at søkerinstitusjonen enten har fire doktorgradsutdanninger som oppfyller minstekravet til opptak ved doktorgradsutdanninger, eller at institusjonen har to eller tre doktorgradsutdanninger som har opptak langt over minstekravene for doktorgradsprogrammet. Dersom en institusjon derimot har flere enn fire doktorgradsprogrammer og opptaket over en femårsperiode totalt sett har ligget rundt 60 kandidater, betyr det at noen av doktorgradsprogrammene sliter med å opprettholde et doktorgradsmiljø med minst 15 stipendiater over tid, som er minstekravet til ph.d.-programmer i studiekvalitetsforskriften § 3-3 sjette ledd.

At kravet til opptak ved universitetsakkreditering skal gjelde på institusjonsnivå og ikke per doktorgradsprogram, tillater at svakere doktorgradsprogrammer kan utlignes av sterkere doktorgradsprogrammer med større opptak. For å til en viss grad motvirke dette, og for å sikre stabilitet i hver enkelt doktorgradsutdanning, mener NOKUT at det er vesentlig også å legge til grunn at hvert doktorgradsprogram må kunne vise til at det har opprettholdt et studiemiljø med minst 15 stipendiater over tid, med bakgrunn i kravet til akkrediterte doktorgradsutdanninger i studiekvalitetsforskriften § 3-3 sjette ledd.

Et slikt vilkår vil sørge for at krav til opptak til hvert doktorgradsprogram fremdeles står i en logisk sammenheng med krav ved akkreditering av doktorgradsutdanninger. Ved en søknad om akkreditering som universitet må en doktorgradsutdanning som skal ligge til grunn for søknaden, ha vært i drift så lenge at den kan vise til at den har tatt opp minst 15 stipendiater de første fem årene. I utgangspunktet betyr dette at alle doktorgradsprogrammer skal ha et aktivt studiemiljø med minst 15 ph.d.-studenter. For å sikre at doktorgradsstudentene faktisk er aktive, er det viktig med et kvantitativt krav til uteksaminerte kandidater.

Et stabilt studiemiljø med 15 kandidater over tid per doktorgradsprogram bidrar til å sikre både et godt studiemiljø for ph.d.-studentene og et robust fagmiljø. En eventuell justering av dette kravet vil føre til reduksjon i antall faglig ansatte som er tilknyttet doktorgradsutdanningen for å dekke veiledningsbehovet for et visst antall kandidater, noe som igjen vil føre til en reduksjon i fagmiljøets størrelse og et svakere forskningsmiljø.

Krav til gjennomstrømning

Gjeldende krav om 15 uteksaminerte kandidater over en treårsperiode ved akkreditering som universitet står tilsvarende i en logisk sammenheng med krav ved akkreditering av doktorgradsutdanninger, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-3 sjette ledd, som skal bidra til å sikre et studiemiljø på minst 15 kandidater til enhver tid. Når et doktorgradsprogram har tatt opp 15 ph.d.-studenter hvert år i fem år, innebærer dette normalt at fem kandidater uteksamineres hvert år i løpet av tre år, når tre års normert studietid legges til grunn. Samtidig er det forventet at opptakstallene forblir stabile eller i beste fall øker, noe som fører til flere enn fem uteksaminerte kandidater i løpet av treårsperioden. Dagens krav til stabil forskerutdanning ved akkreditering som universitet innebærer med andre ord en vurdering av om doktorgradsutdanningene som ligger til grunn for søknaden, oppfyller *minstekravene* til akkreditering av doktorgrad når det gjelder opptak av kandidater.

Vurderingen legger en tilsvarende gjennomstrømning til grunn, med utgangspunkt i normert studietid.

NOKUT oppfatter at den samme logikken, med utgangspunkt i studiekvalitetsforskriften § 3-3 sjette ledd, ligger til grunn for ekspertgruppens foreslåtte krav til gjennomstrømning både for institusjoner med smal profil og for institusjoner med bred profil. Ifølge denne logikken ville en institusjon med bred profil oppfylle kravet om 15 uteksaminerte kandidater per år dersom den har tre eller færre stabile doktorgradsutdanninger med et aktivt studiemiljø med 15 ph.d.-studenter over tid, hvis den også uteksaminerer fem kandidater per år over en treårsperiode, gitt et normert studieløp.

Med utgangspunkt i den samme logikken legger det foreslåtte kravet til opptak til grunn at fire eller færre doktorgradsutdanninger som hver oppfyller minimumskravene, til sammen oppfyller kravet på institusjonsnivå. Det innebærer en viss skjevhet i den indre sammenhengen i det foreslåtte kravet, og kravet tillater flere kandidater å bruke lengre enn normert tid dersom en institusjon har flere enn tre doktorgradsprogrammer.¹ Samtidig innebærer det foreslåtte kravet for gjennomstrømning ved brede institusjoner (45 uteksaminerte kandidater på institusjonsnivå over en treårsperiode) en skjerping av det gjeldende kravet om 15 uteksaminerte kandidater over en treårsperiode på to doktorgradsområder – altså minst 30 uteksaminerte kandidater på institusjonsnivå over en treårsperiode.

Som for kravet til opptak tillater det at det foreslåtte kravet skal gjelde på institusjonsnivå og ikke per doktorgradsprogram, at doktorgradsprogrammer med en svakere gjennomstrømning kan utlignes av doktorgradsprogrammer med større gjennomstrømning. Et krav til gjennomstrømning på institusjonsnivå, der kandidater fra alle doktorgradsprogrammer telles med, betyr altså at kravet ikke er egnet til å sikre stabil gjennomstrømning på samtlige doktorgradsprogrammer ved institusjonen. Kravet om et miljø bestående av 15 aktive ph.d.-studenter per doktorgradsprogram vil til en viss grad sikre gjennomstrømningen, men det vil ikke kunne fange opp dersom flertallet av studentene i et doktorgradsprogram bruker lenger enn normert tid for å fullføre utdanningen. Jo flere doktorgradsprogrammer en institusjon har, desto mindre vil et krav til gjennomstrømning på institusjonsnivå belyse stabil gjennomstrømning i det enkelte doktorgradsprogrammet.

Videre foreslår ekspertgruppen at tidsrommet for vurdering av stabilitet i forskerutdanningen bør være fleksibelt, slik at institusjonen selv kan velge å legge en lengre tidsperiode til grunn for kravet om uteksaminerte kandidater. Institusjonen kan alternativt ha uteksaminert i gjennomsnitt minst 15 kandidater over en femårsperiode, mens en institusjon med en smalere profil kan ha uteksaminert i gjennomsnitt minst fem kandidater i samme periode. Ekspertgruppen har vist til pandemien som et eksempel på at selv institusjoner som har hatt stabil doktorgradsutdanning over mange år, kan oppleve en midlertidig reduksjon i antall kandidater av uforutsette grunner. NOKUT vil bemerke at det aktuelle kravet er et minimumskrav, basert på at et doktorgradsprogram skal holde et studiemiljø med 15 aktive kandidater til enhver tid. Kravet er ment å sikre nettopp stabilitet

¹ På opptak legges det fire doktorgradsutdanninger til grunn: 15 opptatte kandidater i løpet av en femårsperiode x 4 = 60 opptatte kandidater på institusjonsnivå i løpet av en femårsperiode. På gjennomstrømning legges det kun tre doktorgradsutdanninger til grunn: 5 uteksaminerte kandidater per år x 3 = 15 uteksaminerte kandidater per år på institusjonsnivå.

og kontinuitet over tid, og etter vårt syn vil det hules ut dersom institusjonene står fritt til å velge hvilket tidsrom vurderingen skal knyttes til. For å sikre likebehandling mellom institusjonene og at kravet fyller sitt formål, mener NOKUT at kravet bør være absolutt. Eventuelle virkninger av ekstreme unntakstilstander som en pandemi bør etter NOKUTs syn hensyntas på andre måter, som ved innføring av midlertidige forskrifter eller forskriftsendringer.

Utfordringer med operasjonaliseringen av det foreslåtte kravet

NOKUT vil bemerke at et krav som skiller mellom to ulike institusjonsprofiler, smale og brede universiteter, vil være utfordrende å praktisere.

For det første ser NOKUT en utfordring når det gjelder å overholde likebehandlingsprinsippet. Dette gjelder særlig for institusjoner med flere enn én doktorgradsutdanning. Dersom en institusjon har flere enn ett doktorgradsprogram, vil de foreslåtte kvantitative kravene for institusjoner med mer enn én doktorgradsutdanning være lettere å oppfylle jo flere doktorgradsutdanninger institusjonen har, uten at det sier noe om kvaliteten på det enkelte doktorgradsprogrammet. Eksempelvis vil en institusjon med to doktorgradsprogrammer og god gjennomstrømning på begge programmene kunne komme dårligere ut ved ikke å nå kravet til gjennomstrømning på institusjonsnivå, enn en institusjon med for eksempel syv doktorgradsutdanninger og lav gjennomstrømning per program.

Å stille samme kvantitative minstekrav knyttet til det enkelte doktorgradsområdet ville i motsetning til det foreslåtte kravet sikre likebehandling av institusjoner med ulikt antall doktorgradsutdanninger. NOKUT operasjonaliserer dagens krav om stabil forskerutdanning slik at vurderingen primært omfatter de (fire) doktorgradsutdanningene som institusjonen legger til grunn for søknaden, og som skal være dekkende for vesentlige deler av den faglige virksomheten. Det betyr at komiteen ikke vurderer kravet til stabil forskerutdanning på eventuelle øvrige doktorgradsutdanninger utover disse fire. Det vil si at nyopprettede eller eventuelle smalere doktorgradsutdanninger med lavere opptak og gjennomstrømning ikke vurderes, men disse kan heller ikke dekke over eventuelle svakheter ved opptak og gjennomstrømning ved de største doktorgradsutdanningene ved institusjonen.

For det andre kategoriserer det foreslåtte kravet institusjoner som brede eller smale ut fra om institusjonen har ett eller flere doktorgradsprogrammer. I den norske UH-sektoren er det imidlertid slik at flere vitenskapelige høyskoler har flere enn ett doktorgradsprogram, eksempelvis VID vitenskapelige høyskole, Høgskolen i Molde og Norges Musikkhøgskole. Det følger av studiekvalitetsforskriften § 3-6 tredje ledd at en vitenskapelig høyskole kan tilby flere ph.d.-programmer dersom disse programmene er komplementære. Kravet om komplementaritet anses som oppfylt hvis ph.d.-programmene gjensidig utfyller og forsterker hverandre. En vitenskapelig høyskole er per definisjon en spesialisert institusjon med fulle fullmakter innenfor spesialområdet, og dermed med en smalere profil, mens den samtidig kan ha flere komplementære doktorgradsutdanninger. Operasjonalisering av det foreslåtte kravet reiser spørsmålet om hvilken kategori (smal eller bred) en slik institusjon ville regnes til, og dermed hva som må til for at institusjonen skal oppfylle kravet.

Med krav til stabil forskerutdanning som kun tar hensyn til to kategorier, der den ene kategorien omfatter institusjoner med ett doktorgradsprogram og den andre omfatter institusjoner med to eller flere doktorgradsprogrammer, ville vitenskapelige høyskoler med mer enn ett doktorgradsprogram måtte søke om akkreditering som universitet med bred profil. Av de eksisterende vitenskapelige høyskolene ville per i dag kun Norges

Handelshøyskole kunne oppfylle det foreslåtte kravet for universiteter med bred profil om 45 uteksaminerte kandidater på institusjonsnivå innen en treårsperiode.

Dersom vitenskapelige høyskoler med mer enn ett doktorgradsprogram skal kunne inngå i kategorien «smalt universitet», vil spørsmålet om hva som kan defineres som komplementære doktorgradsutdanninger og hva som kan regnes som tydelig adskilte doktorgradsutdanninger, bli aktualisert. Spesielt dersom smale universiteter skulle begynne å utvikle porteføljen videre, vil spørsmålet om avgrensning eller komplementaritet av doktorgradsprogrammene kreve en faglig skjønsmessig vurdering. Dette vil også berøre operasjonalisering av det foreslåtte kravet om at vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet skal dekkes av doktorgradsområdene.

For det tredje vil NOKUT påpeke at vilkår for akkreditering er krav som en akkreditert institusjon må oppfylle til enhver tid. De minimumskravene som gjelder ved søknad om institusjonsakkreditering, er de samme som blir vurdert ved et eventuelt tilsyn med institusjonsakkrediteringen. NOKUT ser at det foreslåtte kravet byr på utfordringer når det gjelder operasjonalisering ved et eventuelt tilsyn med institusjonsakkreditering. Et vesentlig spørsmål i denne sammenheng er hvor grensen går for at et universitet, akkreditert som et smalt universitet, skifter kategori til et bredt universitet.

Når et universitet med en smal profil eventuelt begynner å utvide porteføljen med nye studietilbud innen nye fagområder, vil universitetet nødvendigvis havne i en flerårig situasjon der den ikke oppfyller de kvantitative kravene til stabil forskerutdanning som gjelder for brede universiteter, og ei heller kravet om at vesentlige deler av fagområdene skal være dekket av doktorgradsutdanning. En akkreditering av et doktorgradsprogram forutsetter at institusjonen har et eksisterende fagområde som typisk bygges over tid ved først å få på plass utdanninger på bachelornivå, og så på masternivå. En institusjon som ble akkreditert som et smalt universitet med kun ett doktorgradsprogram, vil derfor under utvikling av et nytt fagområde nødvendigvis havne i en situasjon der en voksende andel av den faglige virksomheten ikke er dekket av et doktorgradsprogram, inntil den nye doktorgradsutdanningen etter hvert er akkreditert. Det vil da også ta tid før institusjonen kan oppfylle kravet om gjennomstrømning av 45 uteksaminerte kandidater innen en treårsperiode, et krav som må være oppfylt for å være et akkreditert bredt universitet. Et krav som skiller mellom smale og brede universiteter uten videre differensiering, vil dermed kunne være en hemsko for at smale universiteter på sikt kan opprette studietilbud og doktorgradsutdanninger innen nye fagområder, selv om de i teorien har fått fullmakt til dette. Dersom det er ønskelig at akkrediterte smale universiteter skal kunne utvide porteføljen med studietilbud innen nye fagområder, vil det være en periode universitetet ikke oppfyller krav til akkreditering som verken smalt eller bredt universitet. Som nevnt skal universitetene til enhver tid oppfylle gjeldende krav for akkrediterte universiteter. Det vil da bli et dilemma for NOKUT, som eksternt kvalitetssikringsorgan, hvordan vi skal følge opp disse universitetene for å forsikre oss om at universitetene oppfyller kravene som stilles til akkrediterte universiteter.

Det kan dermed stilles spørsmål ved om et smalt universitet som er akkreditert med ett doktorgradsprogram, faktisk vil få muligheten til å benytte seg av sine vide fullmakter. Universitetet vil på veien risikere at vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet ikke lengre er dekket av doktorgradsutdanning(er), og at den heller ikke oppfyller de kvantitative kravene til stabil forskerutdanning på institusjonsnivå. NOKUT vil påpeke at det nettopp er de faglige fullmaktene som er den største praktiske forskjellen mellom høyskoler og universiteter, og at det gir liten mening at de institusjonene som oppnår

universitetsstatus, i realiteten ikke står fritt til å benytte de fullmaktene som følger med akkrediteringen. Dette innebærer også at det er sannsynlig at smale institusjoner som ønsker å utvide sin portefølje vil gjøre dette innenfor det allerede etablerte doktorgradsområdet, noe som på sikt kan føre til at doktorgradsprogrammets fagområde blir utvannet.

Utformingen av regelverket vil alltid sette insentiver til hvordan institusjonene innretter seg. Med innføring av lempeligere krav til gjennomstrømning for institusjoner med smalere profil med kun én doktorgradsutdanning vil det kunne gi et insentiv til å profilere seg ved å prioritere en bred doktorgradsutdanning med en uklar avgrensning av fagområde uten indre faglig sammenheng, heller enn å arbeide for flere doktorgradsprogrammer som har en tydelig avgrensning og en tydelig indre faglig sammenheng. Vi vil bemerke at det kan være uheldig med krav som motiverer til en slik strategisk innretning. En analyse av NOKUTs erfaringer fra ekstern kvalitetssikring av doktorgradsutdanning fra 2010² fant at doktorgradsprogrammer som manglet indre faglig sammenheng, i flere tilfeller hadde blitt opprettet med motivasjon ut fra en institusjonsstrategi snarere enn faglige forhold.

Avslutningsvis vil NOKUT belyse noen av effektene det foreslåtte kravet til stabil doktorgradsutdanning ville ha på dagens UH-sektor i Norge. Tabellen viser at et slikt krav vil legge terskelen lavt for institusjonene med smal profil, mens den legger terskelen høyere for institusjoner med en bredere profil. Kravet åpner potensielt for at de fleste vitenskapelige høyskoler med ett doktorgradsprogram oppfyller kravet og kan bli universitet. Av høyskolene med bredere profil vil per i dag trolig kun Høyskolen i Innlandet oppfylle kravet. Høgskulen på Vestlandet, som har kommunisert ambisjoner om å søke om akkreditering som universitet innen kort tid, vil trolig foreløpig ha utfordringer med å oppfylle det foreslåtte kravet. Det betyr at det kan være behov for en overgangsordning, dersom allerede akkrediterte institusjoner ikke klarer å oppfylle det skjerpede kravet til stabil forskerutdanning når eventuelle forskriftsendringer trer i kraft.

De fleste høyskoler har en bred profil og vil måtte opprette mer enn én doktorgradsutdanning for å dekke vesentlige deler av sin faglige virksomhet (eksempelvis Høyskolen Kristiania og Høgskulen i Volda). Det samme vil trolig gjelde for vitenskapelige høyskoler med mer enn ett doktorgradsprogram, som Høgskolen i Molde – vitenskapelig høgskole i logistikk og VID vitenskapelige høgskole. Det vil i tillegg ta lengre tid før disse institusjonene har tatt opp og uteksaminert tilstrekkelig med kandidater for å oppfylle kravet til stabil forskerutdanning som stilles til brede universiteter. Den kortsiktige effekten på sektoren vil dermed være begrenset ved at flere av de vitenskapelige høyskolene med én doktorgradsutdanning umiddelbart kan søke om akkreditering som universitet. Imidlertid vil dette i praksis kun medføre en begrenset endring i fullmaktene til disse institusjonene, siden de foreslåtte kravene om stabil forskerutdanning og om at doktorgraden skal dekke vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet, vil være til hinder for at institusjonene i særlig grad skal kunne utvide studieporteføljen innen flere fagområder.

² Stein Erik Lid: NOKUTs erfaringer fra ekstern kvalitetssikring av doktorgradsutdanning. (NOKUTs utredninger og analyser) 2010, s. 17.

Tabell: Opptak og gjennomstrømning ved høyskoler og vitenskapelige høyskoler sett opp mot det foreslåtte kravet til stabil forskerutdanning

Institusjon	Opptak stipendiater						Uteksaminerte kandidater			
	2017	2018	2019	2020	2021	Total	2020	2021	2022	Total
Høyskoler						(<60)				(<45)
Høgskolen i Innlandet*	33	26	35	32	32	158	25	21	17	63
Høgskolen på Vestlandet	24	28	28	43	48	171	6	10	15	31
Vitenskapelige høyskoler						(<15)				(<15)
VID vitenskapelige høgskole	12	16	15	26	14	83	10	8	12	30
MF vitenskapelig høyskole	9	9	8	6	7	39	4	4	6	14
Høgskolen i Molde	13	9	10	22	19	73	6	2	5	13
Handelshøgskolen BI	14	14	15	17	17	77	7	11	6	24
Kunsthøgskolen i Oslo	-	25	6	3	8	42	7	1	4	12
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	7	6	6	7	5	31	7	8	6	21
Norges handelshøgskole	28	22	25	23	26	124	13	17	19	49
Norges idrettshøgskole	12	12	16	6	8	54	11	11	8	30
Norges musikkhøgskole	5	10	8	11	9	43	7	4	10	21

*Høgskolen i Innlandet: tall for 2017 fra Høgskolen i Hedmark og Høgskolen i Lillehammer. Kilde: DBH

4. Krav til kvalitet i universitetene

I kapittel 9 i rapporten løfter ekspertgruppen frem utfordringene knyttet til hvordan høy internasjonal kvalitet skal dokumenteres eller måles, både for forskningsvirksomheten og for utdanningsvirksomheten, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-7 andre ledd, som lyder slik: «Institusjonen skal ha stabil utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid av høy internasjonal kvalitet.»

Ekspertgruppen konkluderer med at det i dag ikke er hensiktsmessig å foreta en direkte vurdering av kvaliteten ved bachelor- og masterutdanninger i en internasjonal kontekst, og forslår å innføre et nytt krav som sikrer at bachelor- og masterutdanningene holder et høyt nivå gjennom at det er god integrasjon mellom institusjonens FoU/kunstneriske utviklingsarbeid og utdanningsvirksomhet, og at FoU-virksomheten skal prege og styrke den vitenskapelige kulturen på bachelor- og masterutdanningene ved institusjonen.

NOKUT stiller seg positiv til forslaget om å dele dagens krav opp i to krav, der det ene kravet handler om høy kvalitet i *utdanningsvirksomheten* og det andre om høy internasjonal kvalitet i *forskningsvirksomheten*. NOKUT vil også bemerke at en viss internasjonal dimensjon ved utdanningene likevel vil bli belyst i dagens krav om aktiv deltakelse i nasjonale og internasjonale nettverk, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-7 syvende ledd, som ekspertgruppen anbefaler å videreføre.

Ekspertgruppen foreslår videre at det i fremtiden bør sikres at det faglige nivået på FoU/kunstnerisk utviklingsarbeid og doktorgradsprogrammene holder høy internasjonal kvalitet ved at det vurderes å være på høyde med hva som internasjonalt må anses for å være et meget godt nivå for forskning og forskerutdanning innenfor det aktuelle fagområdet. Ekspertgruppen anbefaler på denne bakgrunn at begrepet «høy internasjonal kvalitet» utgår, uten at intensjonen med kravet endres. NOKUT stiller seg positiv til dette forslaget. Etter NOKUTs erfaring har den største utfordringen for søkerinstitusjonene ved dette kravet vært å finne andre fagmiljøer å sammenligne seg med internasjonalt. I praksis har ingen av institusjonene klart å foreta slike sammenligninger. Flere av komiteene har uttrykt at de gjerne hadde sett at institusjonene hadde foretatt flere internasjonale benchmarkinger, for å kunne gjøre reelle vurderinger i en internasjonal kontekst. I tidligere søknadsbehandlinger har komiteens vurdering av kravet om høy internasjonal kvalitet i forskningsvirksomheten i praksis vært slik som ekspertgruppen beskriver. På grunn av mangel på reelle internasjonale sammenligninger har faggruppene vurdert om forskning og forskerutdanning holder et høyt nivå sett opp mot standarder i det aktuelle fagområdet.

NOKUT mener at begrepet «høy internasjonal kvalitet» som en logisk konsekvens heller ikke bør videreføres i studiekvalitetsforskriften § 3-6 første ledd om akkreditering av vitenskapelige høyskoler, dersom denne institusjonskategorien beholdes.

NOKUT vil ellers bemerke at formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven § 1-1 fremhever utdanning og forskning på høyt internasjonalt nivå både for høyskoler og universiteter. Det er dermed liten logisk sammenheng mellom formålsparagrafen og at det skal være et eget krav til høy internasjonal kvalitet kun for universiteter.

5. Samfunnsoppdraget

I kapittel 10 i rapporten vurderer ekspertgruppen om krav til strategi eller utviklingsavtale kan brukes som et akkrediteringskriterium.

Det någjeldende kravet i studietilsynsforskriften § 3-1 andre ledd lyder som følger:
«Institusjonen skal ha en strategi for utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid.»

NOKUT operasjonaliserer per i dag kravet i tråd med ordlyden, slik at det i utgangspunktet er tilstrekkelig at søkerinstitusjonen har en strategi for at kravet skal bli vurdert som oppfylt. De øvrige kravene vurderes imidlertid i lys av institusjonens strategi og strategioppnåelse. Innholdet i strategien og institusjonenes plan for oppfølging av den kan videre gi grunnlag for råd om videreutvikling til institusjonene. Hvorvidt oppnåelse av strategiske mål har vært vurdert som sannsynlig, har også inngått i diskusjonene rundt helhetlig vurdering i studiekvalitetsforskriften § 3-4 fjerde ledd.

NOKUT har i sin gjennomgang og oppsummering av våre erfaringer med kriterier for akkreditering som universitet til ekspertgruppen vist til tilsvarende krav i fagskoletilsynsforskriften § 3-1, hvor de sakkyndige foretar en vurdering av om fagskolen har evne til å gjennomføre mål og tiltak som inngår i strategien. Vi vil påpeke at kravet slik det er utformet i dag, har begrenset betydning med tanke på fullmaktene, men at strategien og hvordan institusjonen følger den opp kan gi en prognose for hvordan institusjonen vil kunne klare å utvikle seg faglig og bære ansvaret med å videreutvikle og akkreditere nye studietilbud.

I ekspertgruppens rapport er det uttalt at dagens krav til universitetsakkreditering primært er rettet mot forskningsvirksomhet, doktorgradsutdanning og kompetanse hos de vitenskapelig ansatte, og at kravene derfor ikke favner hele bredden i universitetenes samfunnsoppdrag, som også omfatter formidling, innovasjon og bidrag til regional utvikling. Etter ekspertgruppens syn er det viktig at institusjonene gjennom en akkrediteringsprosess skal vise hvordan hele samfunnsoppdraget skal løses, og ekspertgruppen anbefaler derfor at en institusjons strategi og strategiske mål bør inngå som et nytt kriterium og omfattes av en grundig og kvalitativ vurdering. Gruppen mener at dette vil bidra til en mer mangfoldig universitetssektor, hvor det enkelte universitet i sin strategi tydelig uttrykker sin profil og beskriver rollen det vil fylle i den norske universitetssektoren regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Ekspertgruppen foreslår at institusjoner som ønsker å bli akkreditert som universitet, må ha en strategi og strategiske mål som viser ambisjoner og potensial for å bli universitet. Gjennom sine resultater må institusjonen vise at strategien aktivt følges opp.

Formålsparagrafen i universitets- og høyskoleloven § 1-1 fremhever utdanning og forskning på høyt internasjonalt nivå for både høyskoler og universiteter. Det ligger ingen føringer i loven til hverken profil eller samfunnsoppdrag som skiller universiteter fra høyskoler. Derfor stiller NOKUT seg spørrende til forankringen av et eget akkrediteringskrav for universiteter som skal belyse oppfyllelse av samfunnsoppdraget knyttet til formidling, innovasjon og bidrag til regional utvikling.

Etter NOKUTs syn er en vurdering av institusjonenes strategi og strategioppnåelse lite egnet som vilkår for akkreditering. Vi viser til at en strategi først og fremst sier noe om institusjonenes mål og ambisjoner, og mindre om nåtidssituasjonen, som er det som skal vurderes ved en søknad om akkreditering. Det er institusjonene selv som utvikler sin egen strategi, og det er ingen gjeldende standard eller mal for hvordan strategien skal utformes. Dermed vil det kunne være store variasjoner i hvor konkret og omfattende institusjonenes strategi er, og i hvilken grad strategien belyser hvordan institusjonen oppfyller sitt samfunnsoppdrag. For at strategiene skal kunne omfatte mangfoldet i universitetssektoren

og speile de enkelte institusjonenes individuelle profil, vil det etter NOKUTs syn heller ikke være ønskelig å legge for klare føringer for hva som skal inngå i en strategi, og hvordan strategien skal utformes.

Utformingen og det nærmere innholdet av en strategi bør etter vårt syn ligge innenfor institusjonenes autonomi, og ikke være gjenstand for statlig kontroll i form av et vilkår for akkreditering. Etter vårt syn bør det avgjørende være hvilket nivå institusjonen rent faktisk ligger på, noe en strategi vil være lite egnet til å måle. Dersom oppnåelse av målene i en strategi skulle være avgjørende, ville dette kunne innebære at en institusjon med en for ambisiøs strategi ikke oppnår akkreditering som universitet, selv om institusjonen ellers ligger på tilfredsstillende faglig nivå.

Institusjoner står fritt å velge sin egen faglige profil. Hvilken rolle et universitet ønsker å spille i det norske universitetslandskapet, bør derfor ikke være avgjørende for akkrediteringen, så lenge institusjonen har et høyt nok faglig nivå og kan bære de fullmaktene som en universitetsakkreditering gir. Omvendt kan heller ikke det at institusjonen vil fylle et tomrom i den norske sektoren være et argument for akkreditering, så lenge institusjonen ikke har et høyt nok faglig nivå til å bære de fullmaktene som en universitetsakkreditering gir.

Dersom institusjonens strategi skal være et vilkår for akkreditering, vil NOKUT bemerke at det i alle fall må være et krav at strategien viser at institusjonen allerede ligger på nivå med sammenlignbare universiteter. Det kan ikke være tilstrekkelig for å oppnå akkreditering som universitet at institusjonen har en strategi og strategiske mål som viser ambisjoner og potensial for å bli et universitet, slik ekspertgruppen foreslår.

6. Helhetlig vurdering

Under kapittel 11 i rapporten foreslår ekspertgruppen at dagens krav om helhetlig vurdering, som følger av studiekvalitetsforskriften § 3-4 fjerde ledd, skal utgjøre en reell tilleggsvurdering, slik at dette kravet alene kan være avgjørende for hvorvidt en institusjon får akkreditering som universitet. Selv om dette er i tråd med den opprinnelige intensjonen med dagens bestemmelse, vil det innebære en endring fra hvordan bestemmelsen praktiseres i dag.

I praksis betyr forslaget at en institusjon, på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering, kan ende med ikke å bli akkreditert som universitet, selv om alle andre vilkår for akkreditering er oppfylt. Det gir et betydelig handlingsrom til den sakkyndige komiteen som skal vurdere søknaden, og kan gjøre det utfordrende å sikre tilstrekkelig grad av likebehandling. Den fleksibiliteten som ligger i dette handlingsrommet, kan potensielt gå på bekostning av institusjonenes rettsikkerhet og hensynet til en effektiv og ensartet saksbehandling.

Etter NOKUTs syn er det behov for en prinsipiell avklaring av hvorvidt en institusjon som oppfyller samtlige minstekrav for akkreditering som universitet, har rettskrav på akkreditering, eller om NOKUT bør ha hjemmel til å avslå en søknad om akkreditering på bakgrunn av en skjønnsmessig helhetsvurdering.

Det at institusjonen skal være i stand til å bære fullmaktene institusjonsakkrediteringen gir, er det overordnede hensynet bak samtlige av vilkårene for universitetsakkreditering. Vi kan derfor ikke se hvilke momenter som vil kunne inngå i en helhetlig vurdering som ikke fanges opp av noen av de øvrige akkrediteringsvilkårene. De utfordringene NOKUT har hatt med å operasjonalisere kravet om helhetlig vurdering som et selvstendig vilkår, skyldes

hovedsakelig usikkerheten rundt hva som skal inngå i vurderingen, noe ekspertgruppen ikke går nærmere inn på i sine anbefalinger.

7. Regulering i lov eller forskrift

7.1 Vurdering av om kravene for akkreditering som universitet bør løftes til lovs nivå

Under punkt 12.1.2 i ekspertgruppens rapport er det foreslått å legge enkelte kriterier for akkreditering som universitet, som kravet til en helhetlig vurdering og krav til institusjonenes strategi, på lovs nivå. Ekspertgruppen foreslår også en generell bestemmelse som beskriver hva som kjennetegner et universitet. De øvrige kriteriene for akkreditering som universitet er foreslått beholdt i forskrift, i medhold av en hjemmelsbestemmelse i loven.

NOKUT vil påpeke at hensynet til et mest mulig oversiktlig og brukervennlig regelverk tilsier at kravene til akkreditering så langt som mulig bør samles i samme regelverk. Derfor foreslår vi at bestemmelser i lov begrenses til overordnede formålsbestemmelser og bestemmelser som gir tilstrekkelig hjemmel til å fastsette øvrige krav i forskrift. NOKUT stiller seg ellers bak ekspertgruppens vurdering av hvilke krav som bør følge av henholdsvis lov og forskrift.

7.2 Bruk av skjønn og tolkning

Under punkt 12.1.3 i rapporten skriver ekspertgruppen at anbefalingene vil åpne for større grad av skjønn, og viser særlig til rapportens forslag om endringer i kravene til institusjonenes strategi og i kravet som går på helhetlig vurdering. Det er uttalt at vilkårene for akkreditering som ekspertgruppen anbefaler legger opp til en bredere faglig vurdering, og at det hverken vil være formålstjenlig eller ønskelig med for snevre eller rent kvantitative krav. Ekspertgruppen understreker verdien av kvalitative kriterier og en intendert bruk av skjønn som gir rom for fleksibilitet.

NOKUT er enig i at en viss grad av skjønn gir en fleksibilitet som er nødvendig for å kunne hensynta særpreget ved ulike institusjoner og for å vurdere hva som til enhver tid anses som tilstrekkelig god kvalitet. Vi vil imidlertid bemerke at vurderingen av hvorvidt vilkårene for akkreditering i lov og forskrift er oppfylt, er en form for offentlig forvaltning, selv om vurderingene nødvendigvis gjør bruk av faglig ekspertise. Det innebærer at forvaltningslovens krav og forvaltningsrettslige prinsipper om blant annet likebehandling og begrunnelse av vedtak kommer til anvendelse. Det er vilkårene for akkreditering som angir rammene for den offentlige myndighetsutøvelsen NOKUT er tillagt, og dersom vilkårene utformes slik at de overlater til de sakkyndige komiteene å utpensle vilkårenes nærmere meningsinnhold i for stor grad, kan dette gå på bekostning av akkrediteringsprosessens demokratiske forankring og institusjonenes rettssikkerhet.

I tråd med ekspertgruppens bemerkninger vil NOKUT påpeke at bruk av skjønnsmessige bestemmelser innebærer en risiko for at de ulike sakkyndige komiteene fra sak til sak innfortolker ulikt innhold i akkrediteringsvilkårene, både når det gjelder hvilke forhold som kan ha relevans for vurderingen av hvorvidt et gitt vilkår er oppfylt, og hvilken terskelverdi som skal legges til grunn for at vilkåret skal anses som oppfylt. Dette kan i ytterste

konsekvens føre til at akkrediteringsprosessene oppleves som vilkårlige og lite forutsigbare, og at prosessene dermed mister legitimitet.

Nytteverdien av rettslig regulering som styringsmiddel vil langt på vei være begrenset til hva institusjonene med rimelighet kan forventes å forstå at de er forpliktet til. Dersom vilkårene for universitetsakkreditering utformes slik at det er uklart hva kravene konkret innebærer av forpliktelser, vil det være utfordrende både for institusjonene å innrette seg etter regelverket og for NOKUT å håndheve og veilede i det.

Vi vil også påpeke at NOKUTs faglige vurderinger av de faktiske forhold i forbindelse med vedtak om akkreditering av institusjoner ikke kan påklages, jf. studiekvalitetsforskriften § 1-9 andre ledd, og at den reelle muligheten for kontroll med forvaltningens utøvelse av skjønn ved vedtak om akkreditering derfor i realiteten er liten. Videre forutsetter NOKUTs vedtaksmodell, der NOKUTs styre fatter endelig vedtak om akkreditering på bakgrunn av den sakkyndige komiteens vurdering, at de sakkyndige innstillingene inneholder sammenlignbare vurderinger.

Disse forholdene taler etter NOKUTs syn både for å begrense graden av skjønn i vilkårene for universitetsakkreditering, og for å unngå lov- eller forskriftsfesting av forhold som kan ivaretas gjennom bruk av andre virkemidler, som evalueringer eller anbefalinger.

NOKUT støtter for øvrig ekspertgruppens vurdering av at ikke intenderte skjønnsmessige bestemmelser som følge av bruk av vage eller upresise ord bør unngås, og at ordlyden i kravene bør være klar. Bestemmelser som inneholder skjønnsmessige skranker, bør angi momenter eller vurderingskriterier som kan vektlegges ved vurderingen, enten i forskrift eller i tilhørende veileder.

8. Mulige forenklinger og effektivisering av akkrediteringsprosessen

8.1 Muligheter for effektivisering-dokumentasjon og faggrupper

Ekspertgruppen skriver under punkt 13.1.2 i sin rapport at «enkelte av de nye universitetene opplevde at den sakkyndige komiteen, og ikke minst faggruppene, forlangte stadig mer – og dels urimelig mye – dokumentasjon». I denne sammenhengen vil NOKUT bemerke at både daværende Høgskolen i Sørøst-Norge og daværende Høgskolen i Oslo og Akershus søkte om akkreditering som universitet på et tidspunkt da endringene i regelverket var såpass nye at NOKUT samtidig arbeidet med å utforme en veileder for å kunne operasjonalisere regelverket. I forbindelse med strukturreformen var det en forventning at NOKUT og Kunnskapsdepartementet skulle legge til rette for effektive og smidige søknadsprosesser og vurderinger, samtidig som faglige hensyn skulle ivaretas på best mulig måte. NOKUT plikter å etterspørre dokumentasjon når en sak ikke er tilstrekkelig belyst. Samtidig er det i NOKUTs interesse at dokumentasjonsmengden er håndterbar og saksbehandlingsprosessen så effektiv som mulig. På den andre siden er det ikke hensiktsmessig å begrense dokumentasjonen, eller generisk etterspørre visse dokumenter, fordi det som best belyser hvordan et krav er oppfylt, kan være svært varierende for ulike

institusjoner og ulike fagområder. I de to prosessene var også NOKUTs veiledning til faggruppene åpen, fordi NOKUT ønsket å samle erfaringer med hvordan kravene kunne operasjonaliseres, og ikke ville legge for klare føringer for de sakkyndiges vurderinger uten å ha tilstrekkelig erfaringsgrunnlag for en bestemt fremgangsmåte. Dette er bakgrunnen for at det ble stor variasjon i hvilken dokumentasjon de sakkyndige komiteene etterspurte.

Ekspertgruppen ser et effektiviseringspotensial når det gjelder bruk av faggruppene, og mener at det kan være tilstrekkelig at NOKUT innhenter ekspertuttalelser om doktorgradsprogrammet/-ene kun hvis det er indikasjoner på at noe har endret seg siden doktorgradsakkrediteringen. NOKUT mener at faggruppene, som i praksis gjennomfører en fagfellelvurdering, er bærebjelkene i vurderingen av de faglige kravene til forskning og utdanning. Det er nettopp disse vurderingene som gir prosessen legitimitet. NOKUT forutsetter at doktorgradsprogrammene har videreutviklet seg siden de ble akkreditert, og ikke minst at det som ble lagt til grunn ved akkrediteringen av doktorgradsprogrammene, viser seg å fungere i praksis. Når et doktorgradsprogram akkrediteres, har programmet ikke startet opp ennå. Det vil si at akkrediteringen bygger på en vurdering av om institusjonen har vist at den har forutsetninger som sannsynliggjør at doktorgradsprogrammet kommer til å holde høy kvalitet. Dette, i tillegg til at programmet bør ha utviklet seg siden akkrediteringen og kommet på et høyt nivå i internasjonal kontekst, er det som skal dokumenteres ved søknad om akkreditering som universitet.

Med dagens og de foreslåtte kravene til gjennomstrømning vil akkrediteringen av doktorgradsprogrammene også ligge noen år tilbake på tidspunktet for søknad om universitetsakkreditering. Det vil si at programmene ikke vil være så nye at ingenting har endret seg siden institusjonen beskrev planene for programmene i søknadene om å få dem akkreditert. Videre er det slik at vurderingen av om institusjonen holder høy internasjonal kvalitet, ikke er begrenset til en vurdering av doktorgradsutdanningene. Vurderingen tar snarere for seg doktorgradsområdene, som inkluderer den faglige virksomheten med forskning og fagmiljø tilknyttet alle utdanninger på lavere og høyere grads nivå som inngår i den faglige søylen som doktorgraden dekker.

NOKUT stiller seg positiv til ekspertgruppens forslag om at faggruppen kan integreres i hovedkomiteen, i tilfeller der en søkerinstitusjon kun har ett doktorgradsprogram som dekker hele institusjonens faglige bredde.

8.2 Muligheter for effektivisering- forskriftsforenkling

Under punkt 13.1.2 i rapporten viser ekspertgruppen til at ett av forslagene i NOU 2020:3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* er å slå sammen studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften til én forskrift som fastsettes av departementet, et forslag som støttes av ekspertgruppen. I dag inneholder både studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften krav som praktiseres som vilkår for universitetsakkreditering. Studietilsynsforskriften er i utgangspunktet ment som en utfyllende forskrift, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 sjette ledd. I praksis inneholder studietilsynsforskriften imidlertid krav som både overlapper og utvider kravene i studiekvalitetsforskriften. NOKUT mener at regelverket bør være enhetlig, oversiktlig og enkelt å anvende både for institusjonene, de sakkyndige komiteene og NOKUTs administrasjon, og støtter forslaget om å slå sammen forskriftene til én samlet forskrift som fastsettes av Kunnskapsdepartementet.



DRAMMENSVEIEN 288 | POSTBOKS 578,1327 LYSAKER | T: 21 02 18 00 | [NOKUT.NO](https://www.nokut.no)