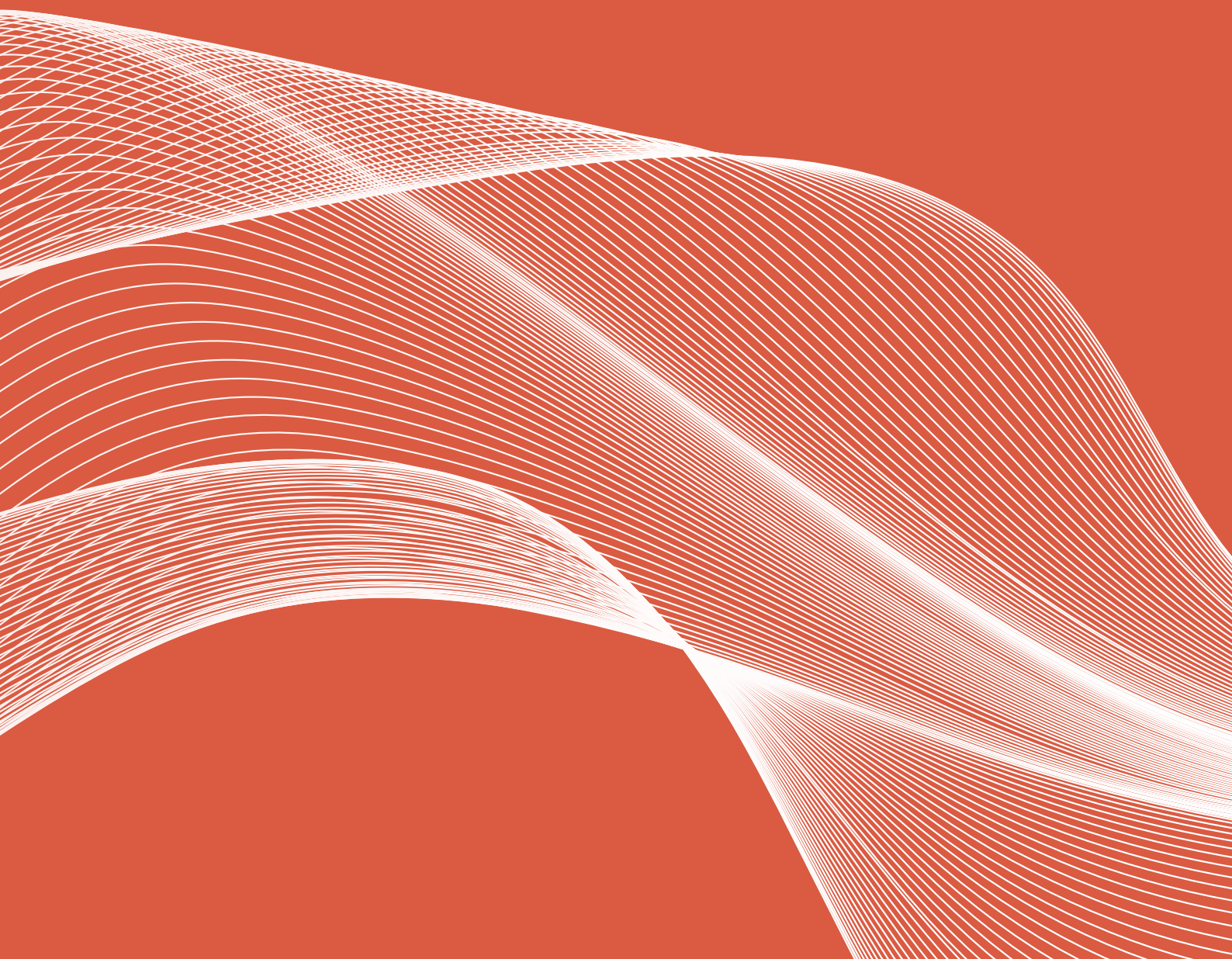


Rapport

Kvalitets- og akkrediterings- krav for norske universiteter

Rapport fra en ekspertgruppe



Innhold

Mandat og sammensetning	4
Ekspertgruppens arbeid	5
Sammendrag	7
1 Utvikling av institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning	13
1.1 Utgangspunkt: et binært system	13
1.2 Akademisk drift og regionale ambisjoner	14
1.3 Hernes-utvalget og styrt arbeidsdeling	14
1.4 Lov om universiteter og høyskoler 1995	15
1.5 Kravet om fire doktorgrader	15
1.6 Nye universiteter	16
1.7 Arven etter Mjøs	17
1.7.1 Mangfold/diversitet	18
1.7.2 Strategier	18
1.7.3 Forskning og utviklingsarbeid	19
1.7.4 Doktorgrader	20
1.7.5 Profesjonsutdanningene	20
1.8 Tidslinje for utvikling av universitetene i Norge	22
1.9 Utviklingstrekk i tall	23
2 Dagens institusjonskategorier	24
3 Kvalitetssikring	25
3.1 ESG og internasjonalt rammeverk for kvalitetssikring i høyere utdanning	25
3.2 Universitets- og høyskoleloven med forskrifter	26
3.2.1 Universitets- og høyskoleloven	26
3.2.2 Høring – grunnlag for ny universitets- og høyskolelov	28
4 Kvalitetskriteriene og akkrediteringsprosessen	29
4.1 Kriteriene	29
4.2 Akkrediteringsprosessen	31
5 Akkrediteringssystemene i utvalgte land	32
5.1 Finland	32
5.2 Sveits	33
5.3 Nederland	34
5.4 Danmark	34
5.5 Sverige	35
6 Universitetsbegrepet	37
6.1 Problemstillinger og drøfting	37
6.1.1 Vitenskapelig høyskole	40
6.1.2 Institusjonslandskapet	41
6.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	42

7	Beslutningsnivå – faglig eller politisk?	43
7.1	Problemstillinger og drøfting	43
7.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	46
8	Doktorgrader og kompetanse	47
8.1	Problemstillinger og drøfting	47
8.1.1	Effekter av gjeldende krav	47
8.1.2	Hva er «godt dekkende»?	48
8.1.3	Fellesgrader	49
8.1.4	Krav til fagmiljøet	49
8.1.5	Stabil forskerutdanning	51
8.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	53
9	Krav til kvalitet i universitetene	55
9.1	Problemstillinger og drøfting	55
9.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	59
10	Samfunnsoppdraget	60
10.1	Problemstillinger og drøfting	60
10.1.1	Om strategier og utviklingsavtaler	61
10.1.2	Bruk av strategi og utviklingsavtale ved vurdering av universitetsstatus	62
10.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	63
11	Helhetlig vurdering	64
11.1	Problemstillinger og drøfting	64
11.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	66
12	Regulering i lov eller forskrift	67
12.1	Problemstillinger og drøfting	67
12.1.1	Legalitetsprinsippet	67
12.1.2	Vurdering av om kravene for akkreditering som universitet bør løftes til lovs nivå	68
12.1.3	Bruk av skjønn og tolkning	69
12.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	70
13	Mulige forenklinger og effektivisering av akkrediteringsprosessen	72
13.1	Problemstillinger og drøfting	72
13.1.1	Noen erfaringer med akkrediteringsprosessen	72
13.1.2	Muligheter for effektivisering?	73
13.2	Ekspertgruppens konklusjoner og forslag	75
14	Oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger om krav og kriterier for universitetsakkreditering	76

Vedlegg	80
Vedlegg 1 Utvikling for de nye universitetene 2005–2021 på utvalgte indikatorer. Kilde: DBH.	80
Vedlegg 2 Datauttrekk fra DBH for utvalgte institusjoner	87
Vedlegg 3 ESG og annet internasjonalt rammeverk for kvalitetssikring i høyere utdanning	90
ESG – fire prinsipper og tre nivåer	90
Kvalitetssikringsorganenes uavhengighet	90
Internasjonale organisasjoner og oppfølging av kvalitetssikringsorganene	91
ESG som grunnlag for mobilitet og godkjenning	92
De europeiske kvalifikasjonsrammeverkene, QF-EHEA og EQF	93
Vedlegg 4 Utforming av kriterier og bruk av skjønn	95
Egentlig forvaltningsskjønn og subsumsjonsskjønn	95
Fordeler og ulemper med bruk av skjønn	95
Kontroll ved bruk av skjønn	95

Mandat og sammensetning

Kunnskapsdepartementet oppnevnte i mai 2022 en ekspertgruppe med følgende mandat:

Ekspertgruppen skal vurdere gjeldende akkrediteringskrav for universiteter. Universitetsbegrepet defineres ulikt i ulike land, og gruppen bes foreta en systematisk sammenligning med relevante land, og vurdere ulikheter i ordningene for å kunne bli universitet og hvilken betydning ulikhetene har for hvilke krav som bør stilles.

Gruppen bes vurdere hvilke krav som er nødvendige for å opprettholde og videreutvikle høy kvalitet i utdanning, forskning og formidling, om noen av kravene i dag er uhensiktsmessige, og om det kan være behov for alternative krav.

Det er i all hovedsak NOKUT som har ansvaret for prosessen institusjonene som vil bli universitet må igjennom, og det er de som sjekker ut om kriteriene for universitetsstatus er oppfylt. Ekspertgruppen bes vurdere hvor myndighet for ulike bestemmelser skal plasseres (institusjon, NOKUT, departement, regjering og Storting), og om krav til universitet som i dag er regulert i forskrift, bør løftes til lovs nivå. Eventuelle konsekvenser for NOKUTs oppgaver må være en del av dette.

Det norske systemet for akkreditering og reakkreditering av universitet kan være tids- og ressurskrevende. Ekspertgruppen bes se på om det er mulig å effektivisere systemet og prosessen uten at det går ut over kvaliteten.

Ekspertgruppen bes vurdere behov for regelverksendringer, hva som kan oppnås med mulige endringer og hvilke konsekvenser de kan få. Konsekvenser for institusjonskategoriene vitenskapelig høyskole og høyskole skal inkluderes i forslag til endringer.

Medlemmer i ekspertgruppen:

- Ingvild Marheim Larsen, viserektor for utdanning, Universitetet i Sør-øst-Norge (leder)
- Kathrine Skretting, professor, Høgskolen i Innlandet
- Steinar Westlie Kristoffersen, rektor, Høgskolen i Molde, vitenskapelig høyskole i logistikk
- Vidar L. Haanes, rektor, MF vitenskapelig høyskole
- Gro Bjørnerud Mo, professor, Universitetet i Oslo
- Peter Maassen, professor, Universitetet i Oslo
- Staffan Edén, professor emeritus, Gøteborgs Universitet
- Madeleine Sjøbrend, akkrediteringskoordinator, Handelshøyskolen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ekspertgruppens arbeid

Møter

Ekspertgruppen har hatt fire møter. Gruppen er bistått av et sekretariat utpekt av Kunnskapsdepartementet og med medarbeidere fra KD og NOKUT. Ekspertgruppen har hatt kort tid til rådighet og har derfor ikke kommentert alle dagens kriterier, men konsentrert seg om de den mener er de viktigste. Gruppen har lagt vekt på å innhente kunnskapsgrunnlag og sammenlignet med andre land.

Innspill

Ekspertgruppens leder er blitt intervjuet av Khrono,¹ og i den forbindelse ble det invitert til innspill lagt ut på regjeringen.no. Det kom inn syv innspill.² Ekspertgruppen har hatt stor interesse og nytte av å lese disse, og også de konkrete anbefalingene som er spilt inn.

Gjennomgang og oppsummering av NOKUTs erfaringer med kriterier for akkreditering som universitet

Kunnskapsdepartementet ba på vegne av ekspertgruppen NOKUT om å gjennomgå erfaringer med kriterier for institusjonsakkreditering som universitet i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) og forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften). NOKUT har de siste årene behandlet tre søknader om akkreditering som universitet i henhold til de gjeldende kriteriene, og departementet ba derfor NOKUT om en kortfattet gjennomgang og oppsummering av erfaringer med kravene og hvordan disse har virket i akkrediteringsprosessene. NOKUTs oppsummering er benyttet i ekspertgruppens rapport og inngikk i vurderingsgrunnlaget til ekspertgruppen.

Ekspertgruppen takker NOKUT for en svært god rapport som har vært til stor nytte i arbeidet. Gruppen har også hatt en svært nyttig samtale med NOKUTs direktør. I tillegg har medarbeidere fra NOKUT deltatt i samtaler med sekretariatet.

Samtale med utvalgte institusjoner

Ekspertgruppen inviterte representanter fra de tre siste institusjonene som er akkreditert som universitet – Nord Universitet, OsloMet og Universitetet i Sørøst-Norge, samt Høyskolen i Innlandet, som har søkt NOKUT om akkreditering og fortsatt er i prosess, til en samtale om deres erfaringer.

¹ [Vil ha innspill på om kravene for å bli universitet er for strenge \(khrono.no\)](https://www.khrono.no)

² [Ekspertgruppen for akkreditering av universiteter og høyskoler ber om innspill – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Representanter fra institusjonenes ledelse og/eller representanter som har vært sentrale i akkrediteringsprosessene deltok.

Ekspertgruppen vil oppsummere dette som svært nyttig og interessant. Representantene delte erfaringer og reflekterte sammen med gruppen over en rekke temaer. Ekspertgruppen oppfattet at de fire institusjonene var nokså samstemte til tross for noe ulike prosesser, der de også var på ulike stadier. Inntrykk fra samtalen er brukt i ekspertgruppens drøftinger i rapporten.

Sammendrag

I 2002 hadde Norge fire universiteter og seks vitenskapelige høyskoler, 26 statlige høyskoler og to kunsthøyskoler. I tillegg kom 17 private høyskoler med institusjonsakkreditering.

I 2022 har vi ti universiteter, ni vitenskapelige høyskoler hvorav tre private, fem statlige høyskoler og 12 private høyskoler med institusjonsakkreditering.

Disse endringene er et resultat av to prosesser: Siden 2004 har høyskoler kunnet søke om akkreditering som vitenskapelig høyskole eller universitet, og parallelt med og delvis relatert til dette har det skjedd en rekke fusjoner i sektoren.

Kriteriene for å oppnå universitetsstatus har blitt noe justert over tid, men de sentrale kravene har ligget fast. På denne bakgrunnen har regjeringen ønsket en gjennomgang av kriteriene og en vurdering av hvilke krav som bør være gjeldende framover, for fortsatt å sikre og videreutvikle høy kvalitet i utdanning, forskning og formidling.

I kapittel 1 gjennomgås utviklingen av institusjonslandskapet i norsk høyere utdanning fra 1960-tallet og framover. Fra et binært system med klart atskilte institusjonskategorier har grensene mellom dem blitt stadig mer utydelige, som resultat både av faglige ambisjoner og statlige føringer og reguleringer. Samtidig har det fra statlige myndigheters side ikke vært ønskelig at nye universiteter forsøker å kopiere de etablerte; snarere tvert imot har det lenge vært et mål om mangfold blant universitetene og høyskolene.

Høyere utdanning og forskning er internasjonal av natur, og norske universiteter har alltid vært internasjonalt orientert. Å se norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv er derfor en viktig del av ekspertgruppens mandat, og rapporten sammenligner universitetsbegrepet i utvalgte land. Ekspertgruppen har valgt å se på systemet i Finland, Nederland, Sverige, Sveits og Danmark. Som det framgår i kapittel 5 har de ulike landene forskjellige systemer for akkreditering av universiteter, og det finnes heller ingen internasjonalt omforent universitetsdefinisjon.

Med utgangspunkt i mandatet har ekspertgruppen drøftet universitetsbegrepet. For å fremme et differensiert universitetslandskap har gruppen vurdert om det ville være hensiktsmessig med flere formelle kategorier for universitetene (se kapittel 6). Ekspertgruppen har konkludert med at «universitet» bør være én kategori institusjoner i norsk høyere utdanning. Derimot bør kriteriene utformes slik at universitetskategorien kan omfatte institusjoner med ulike profiler, for på denne måten å fremme mangfold, profilerte institusjoner og fleksibilitet.

For å vektlegge betydningen av hvordan institusjonen fyller alle sider av samfunnsoppdraget har gruppen vurdert om institusjonenes strategi og utviklingsavtale kan benyttes som kriterier i universitetsakkreditering (kapittel 10). Gruppen har konkludert med at utviklingsavtalen ikke er egnet som vurderingselement i akkrediteringsprosessen, blant annet fordi den ikke dekker hele institusjonenes virksomhet, fordi innholdet for de statlige institusjonenes del

delvis styres av Kunnskapsdepartementet og fordi private institusjoner ikke har utviklingsavtaler med departementet. Derimot mener ekspertgruppen at institusjonenes strategi kan brukes som grunnlag for å vurdere hvordan de vil svare på alle sider av samfunnsoppdraget, ikke bare forskning og doktorgradsutdanning. Det vil kreve at institusjoner som søker om universitetsstatus, må ha en strategi som dekker alle sider av institusjonens virksomhet og som tydelig viser dens profil. Ved at institusjonene i universitetssøknaden skal dokumentere oppfølging av sine strategiske mål og vise ambisjoner for videre utvikling, vektlegger ekspertgruppen betydningen av en differensiert og mangfoldig universitetskategori. På dette grunnlaget anbefales det at den sakkyndige komiteen/NOKUT gjør en grundig kvalitativ vurdering av institusjonenes strategi og strategiske mål som et nytt selvstendig kriterium i universitetsakkrediteringen.

Siden det i 2004 ble åpnet for at høyskoler og vitenskapelige høyskoler kunne søke om akkreditering som universitet, har kravet om fire doktorgradsprogrammer ligget fast. Ekspertgruppen anser doktorgradsutdanning som et helt sentralt kjennetegn ved et universitet, og mener at ethvert universitet (fortsatt) må ha selvstendig rett til å gi doktorgradsutdanning. Derimot er det gruppens vurdering at dagens krav om fire doktorgradsprogrammer ikke nødvendigvis fremmer strategisk utvikling og profilering ved institusjonene. Ekspertgruppen mener at kravet til akkreditering som universitet i stedet bør være at *vesentlige deler* av den faglige virksomheten er dekket av doktorgradsområder institusjonen tilbyr, uavhengig av antall doktorgradsprogrammer. Dette er blant annet viktig for å sikre en forskningskultur i hele institusjonen. Utover dette anbefaler ikke ekspertgruppen å tallfeste et krav om antall doktorgradsprogrammer.

Når det skal vurderes om institusjonens doktorgradsprogram dekker bredden av den faglige virksomheten, kan fellesgrader med andre læresteder tas med i betraktning i tillegg til doktorgradsprogram der institusjonen har selvstendig doktorgradsrett. Dette forutsetter at institusjonen som søker universitetsakkreditering, er likeverdig partner i en fellesgrad og at dette tydelig framgår av avtalen om fellesgrad (se kapittel 8). Det innebærer at en institusjon som kun tilbyr doktorgradsprogram sammen med andre institusjoner, ikke kan akkrediteres som universitet.

Ekspertgruppen har også vurdert kravene til faglig kompetanse ved akkreditering av doktorgradsutdanninger. Tolket strengt kan det nåværende kravet utelukke fagpersonale med tett tilknytning til arbeidslivet og førstestillingskompetanse.³ Dette er uheldig, da praksisnærhet er en viktig kvalitetsdimensjon i mange utdanninger. Gruppen mener derfor at fagpersonalet *i hovedsak* bør ha førsteamanuensis-/professorkompetanse, med en vesentlig del professorer, men at også ansatte med annen førstestillingskompetanse kan ha viktige bidrag. Programansvarlig, emneansvarlige og hovedveiledere må ha førsteamanuensis-/professorkompetanse, med en vesentlig del professorer.

Ekspertgruppen mener at nye universiteter må ha et antall ansatte med professor- og førsteamanuensisstilling på nivå med tilsvarende fagområder ved

³ Førstestillingskompetanse inkluderer stillingskategoriene førstelektor, førsteamanuensis, postdoktor, dosent og professor.

sammenlignbare universiteter. Videre bør kompetansekravene i dagens studie- kvalitets- og studietilsynsforordning samordnes i én forordning (se kapittel 12).

I tråd med at ekspertgruppen anbefaler å gå bort fra kravet om fire doktor- gradsutdanninger og over til et krav om at institusjonens doktorgradsutdanning skal være dekkende for mesteparten av fagområdene, vil nåværende kvanti- tative krav til stabilitet i utdanningene ikke stilles til den enkelte doktorgrads- utdanningen, men være et samlet krav på institusjonsnivå. Det innebærer 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 treårs periode. Institusjoner med en smalere profil må ha tatt opp minst 15 doktorgradsstudenter og i gjennomsnitt ha utek- saminert minst 5 kandidater per år over en treårs periode.

Pandemien er et eksempel på at selv institusjoner som har hatt stabil doktor- gradsutdanning over mange år, kan oppleve en midlertidig reduksjon i antall kandidater av uforutsette grunner. Tidsrommet for vurdering av stabilitet i forskerutdanningen bør derfor være fleksibel 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 kandida- ter over en femårsperiode, mens en institusjon med en smalere profil kan ha uteksaminert i gjennomsnitt minst 5 kandidater i samme periode.

Minst halvparten av doktorgradsstudentene som medregnes i disse tallene, må ha hatt hovedarbeidsplass ved institusjonen. Ekspertgruppen ønsker å bruke doktorgradsstudenter heller enn stipendiater som mål, da doktorgradsstuden- ter med annen finansiering også bidrar til det samlede fagmiljøet.

Ifølge mandatet skulle ekspertgruppen også vurdere kategorien «vitenskapelig høyskole». Gitt at de innfrir akkrediteringskravene, anbefaler gruppen at nåvæ- rende vitenskapelige høyskoler kan inngå i universitetskategorien. Med unntak av de kvantitative kravene til antall doktorgradsstudenter og kandidatpro- duksjon skal de vitenskapelige høyskolene innfri alle kravene som settes til et universitet. Det anbefales egne kvantitative krav til antall doktorgradsstudenter og doktorander for at vitenskapelige høyskoler skal inngå i universitetskate- gorien (jf. avsnittet over). Som høyskoler som ønsker å bli universitet, må også vitenskapelige høyskoler gjennomgå en akkrediteringsprosess, men det kan vurderes en forenklet prosess. Vitenskapelige høyskoler som akkrediteres som universitet får alle faglige fullmakter.

Ekspertgruppen foreslår at vitenskapelige høyskoler opprettholdes som insti- tusjonskategori, fordi det kan være institusjoner som ønsker å fortsette som vitenskapelig høyskole eller som ikke vil oppfylle universitetskriteriene. Gruppen foreslår også å opprettholde kategorien høyskole, av samme grunn som over. Det bør utredes hva som blir konsekvensene for de andre institusjonskategori- ene av ekspertgruppens forslag til endringer i kriteriene for akkreditering som universitet.

Lov om universiteter og høyskoler gir universiteter fullmakt til å opprette stu- dietilbud på alle nivåer innenfor alle fagområder, med noen unntak begrunnet i gradsforskriften. Begrunnelsen til andre institusjoner for å søke universitetsakk-

reditering har blant annet vært et ønske om å få disse fullmaktene. For å sikre at søkerinstitusjonen kan bære alle faglige fullmakter, mener ekspertgruppen at det er nødvendig med en helhetlig vurdering av institusjonen, og at en helhetlig vurdering er et selvstendig kriterium (se kapittel 11). Det betyr en bredere vurdering av det som ligger i de øvrige universitetskriteriene. Eksempelvis innebærer det en vurdering av om institusjonen og kvalitetsarbeidet kan håndtere utvidede selvakkrediteringsrettigheter, og om institusjonens resultater over tid er robuste.

Høy internasjonal kvalitet i utdanning, forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid har vært nedfelt i studiekvalitetsforskriften som et krav for universitetsakkreditering siden 2015/16 (kapittel 9). Kravet er ment å dekke ulike sider ved kvalitet knyttet til institusjonens faglige virksomhet. Institusjoner som har vært gjennom en universitetsakkreditering, formidler at kravet har bidratt til å løfte kvaliteten både i forskningsmiljøene og i doktorgradsutdanningene, og også til å heve kvaliteten i bachelor- og masterutdanningene.

Det finnes ikke noe internasjonalt rammeverk for å bedømme eller sammenligne kvaliteten i bachelor- og masterutdanning. For forskning og doktorgradsutdanning finnes det derimot etablerte vurderingsmetoder og data- og indikatorsett. Ekspertgruppen foreslår derfor at kravet presiseres til at forskning og doktorgradsutdanning ved søkerinstitusjonen holder internasjonalt nivå. Det betyr at kjente evalueringsmetoder og vurderingsskalaer for forskning og ph.d.-utdanninger legges til grunn. Samtidig må institusjonen kunne dokumentere at forskningsaktiviteten og doktorgradsprogrammene preger bachelor- og masterutdanningene, og at integrasjonen mellom forskning, utdanning, innovasjon og formidling er tydelig, deriblant dokumentasjon av forskningsbasert utdanning. Ekspertgruppen anbefaler at det arbeides videre med indikatorer og metoder for sammenligning av bachelor- og masterutdanninger.

I dagens prosess for universitetsakkreditering opprettes det faggrupper for å vurdere hvert av doktorgradsområdene som ligger til grunn for søknaden. Dette trenger ikke lenger være nødvendig da vurderingen skal baseres på foreliggende materiale og dokumentasjon.

Gitt at det norske systemet er ressurskrevende er ekspertgruppen også bedt om å se på mulige prosessuelle forenklinger, uten å redusere kravene til kvalitet. Forslaget over om å bruke foreliggende dokumentasjon for å vurdere internasjonal kvalitet og unngå egne faggrupper innenfor hvert av doktorgradsområdene innebærer også en effektivisering og redusert ressursbruk i søknadsarbeidet. Tilsvarende vil en samordning av studiekvalitets- og studietilsynsforskriften være en forenkling, men også tydeliggjøring av de politiske rammene som er trukket opp i departementets forskrift.

Ifølge mandatet skal ekspertgruppen også vurdere hvem som skal ha myndighet i ulike faser av akkrediteringsprosessen. Politikens og politikernes rolle er en del av dette, likeledes forholdet mellom forvaltningsnivåene. I dagens system for universitetsakkreditering er det flere beslutningsnivåer. Dersom den sakkyndige komiteen og NOKUTs styre gjør positivt vedtak om akkreditering, går søknaden videre til Kunnskapsdepartementet, som fremmer en kongelig

resolusjon. Begrunnelsen for dette har i stor grad vært knyttet til at opprettelse av nye universiteter har stor nasjonal betydning. Ekspertgruppen mener at dette argumentet har begrenset gyldighet når antall universiteter er mer enn doblet på relativt få år, selv om universitetsstatus fremdeles kan ha stor regional betydning. Dessuten innebærer internasjonale avtaler og kvalitetssystemer Norge er forpliktet til, at et negativt vedtak i NOKUT ikke kan overprøves politisk. Den politiske behandlingen har derfor vært begrenset til en rent formell prosess. Ekspertgruppen mener på denne bakgrunn at NOKUTs styre bør ha endelig myndighet til å behandle søknad om å endre institusjonskategori, og at systemet med kongelig resolusjon bør utgå. Også dette forslaget vil ha effektiviseringsgevinster. Politikken og politikernes rolle er imidlertid sentrale når det gjelder å fastsette kriterier gjennom lov og forskrift.

1 Utvikling av institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning

1.1 Utgangspunkt: et binært system

Ved inngangen til 1960-tallet besto norsk høyere utdanning av to universiteter og seks høyskoler, alle statlige og etablert gjennom vedtak i Stortinget.⁴ I tillegg kom Det teologiske menighetsfakultet, som fikk eksamensrett ved stortingsvedtak i 1913. Universitetet i Oslo kunne feire 150-årsjubileum i 1961. Universitetet i Bergen, etablert i 1946, hadde nettopp passert 1000 studenter. I femårsperioden 1960–64 ble det avlagt 192 doktorgrader i Norge, de fleste ved Universitetet i Oslo. Høyskolene var det vi i dag kaller vitenskapelige høyskoler, med undervisning og forskning på samme faglige nivå som universitetene innenfor sine spesialområder.

I løpet av de neste ti-tolv årene ble det etablert ytterligere to universiteter og tre vitenskapelige høyskoler.⁵ Samtidig var det klart at det var behov for å øke kapasiteten mer, og at det ville bli for dyrt å la hele utbyggingen skje ved de eksisterende institusjonene. Ottosen-komiteen (1966–70) fikk i oppdrag å finne en løsning på dette dilemmaet og foreslo etablering av en ny type institusjoner, distriktshøyskoler, bygd opp rundt korte, yrkesrettede utdanninger med toårig studium i økonomisk-administrative fag som en bærebjelke. De første ble etablert i Kristiansand, Molde og Stavanger med prøvedrift fra 1969, igjen ved stortingsvedtak.

De store utdanningene som senere skulle danne grunnstammen i høyskolesektoren, hadde på dette tidspunktet ikke status som høyere utdanning. Disse var bygget ut over mange år gjennom en blanding av statlige og private initiativ, særlig innenfor lærer- og sykepleierutdanning, men etter hvert hadde staten gradvis overtatt ansvaret. Lærerutdanningene fikk status som høyere utdanning gjennom lærerutdanningsloven av 1973, og ingeniørutdanningene i 1977, da examen artium ble obligatorisk opptaksgrunnlag. Fra 1981 ble de regionale høyskoleutdanningene gradvis ført inn under eksamensloven, og høyskolene fikk rett til å tildele cand.mag.-graden.

⁴ Universitetet i Oslo (etablert 1811), Universitetet i Bergen (1946), Norges landbrukshøyskole (1897), Norges tannlegehøyskole (1905), Norges tekniske høyskole (1910), Norges lærerhøyskole (1922), Norges veterinærhøyskole (1935) og Norges handelshøyskole (1936). For en framstilling av utviklingen fram til 1960 se f.eks. Rune Slagstad, *Kunnskapens hus i det norske system*, NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar*, Vedlegg 1 (s. 433–482).

⁵ Universitetet i Trondheim som en overbygning over NTH og Norges lærerhøyskole (1968), Universitetet i Tromsø (1968), Arkitektur- og designhøyskolen i Oslo (1962), Norges idretts-høyskole (1968) og Norges musikkhøyskole (1973).

Dermed var det etablert to klart definerte sektorer: universitetssektoren, bestående av universitetene og de vitenskapelige høyskolene, og høyskolesektoren, bestående hovedsakelig av kortere yrkesrettede utdanninger.

1.2 Akademisk drift og regionale ambisjoner

De nye høyskoleutdanningene hadde behov for å legitimere sin status som høyere utdanning, og det skjedde i praksis på universitetenes premisser, det vil si gjennom forskning. Dette førte til en debatt om akademisering av fagene som fortsatt pågår. Distriktshøyskolene ble dessuten bygget ut fra starten med universitetsparallelle fag som f.eks. engelsk og historie opp til et visst nivå, med personale som var ansatt etter samme kriterier og prosedyrer som ved universitetene, og som var utdannet der. Disse var del av et faglig fellesskap der forskning var en naturlig forventning. Distriktshøyskolenes rolle som del av forskningssystemet ble formelt fastslått ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1975–76) *Om forskningens organisering og finansiering*.

Det hadde lenge eksistert et press fra enkelte regioner om å få lokalisert et universitet dit. Stavanger kommune nedsatte en universitetskomité, kjøpte Ullandhaug-området og døpte det «Universitetsområdet» allerede på 1960-tallet, men tapte konkurransen om å få Norges fjerde universitet da det ble vedtatt å etablere et universitet i Tromsø i 1968. Også i Agder og Bodø syslet man med universitetsplaner.

1.3 Hernes-utvalget og styrt arbeidsdeling

Hernes-utvalgets NOU 1988: 28 *Med viten og vilje* lanserte ideen om «Norgesnettet», der norsk høyere utdanning ble betraktet som ett integrert system der de samlede ressursene skulle utnyttes best mulig gjennom samarbeid og arbeidsdeling. Departementet skulle styre det hele gjennom blant annet godkjenning av nye studietilbud (også ved universitetene), fastsetting av opptaksvoter og tildeling av såkalte «knutepunktfunksjoner», det vil si et nasjonalt ansvar på definerte fagområder, til visse høyskoler. Da institusjonene ble invitert til faglig profilering, kom det imidlertid inn et stort antall forslag om nye studietilbud og få forslag om nedleggelse.

Som resultat av Hernes-utvalgets innstilling ble 98 regionale høyskoler slått sammen til 26 statlige gjennom Høgskolereformen i 1994. Dette styrket dem som forskningsinstitusjoner og gjorde dem mer attraktive som partnere for andre institusjoner og for samfunnet omkring, og la på den måten grunnlag for sterkere akademisk utvikling.

1.4 Lov om universiteter og høyskoler 1995

Universitetene (unntatt Universitetet i Tromsø) og noen av de vitenskapelige høyskolene var opprinnelig regulert av egne særlover. Disse ble samlet i lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler i 1989. De regionale høyskolene hadde ingen egen lov, men mange av dem var som nevnt underlagt eksamenloven fra 1981 og eventuelt også lærerutdanningsloven. Fra 1989 ble de ført inn under kapittel 4 om eksamener og grader i lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (sykepleierutdanning og maritime utdanninger fra 1991). For private høyskoler gjaldt privathøyskoleloven, innført i 1986.

I 1995 ble de statlige universitetene og høyskolene for første gang underlagt en felles lov. I lovproposisjonen fastslo departementet at det lenge hadde pågått en utvikling mot en mer enhetlig sektor, men at selv om det «ikke vil være skarpe funksjonelle skiller mellom institusjonstypene, vil det likevel være hensiktsmessig å omtale institusjonene som universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler».⁶ Loven listet derfor opp institusjonene ved navn innenfor hver kategori. Det vil si at endring av institusjonskategori bare kunne skje ved stortingsvedtak.

Loven ga universitetene og de vitenskapelige høyskolene et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning, men fastslo samtidig at «[a]ndre institusjoner kan tillegges et nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning på enkeltområder». Dermed åpnet den også for at høyskoler kunne få selvstendig rett til å tildele doktorgrad.

Loven ble ikke gjort gjeldende for private høyskoler, med den begrunnelse at konsekvensene av dette ikke var utredet. Det teologiske menighetsfakultet (MF) hadde imidlertid fått rett til å tildele doktorgraden i 1990 og ønsket å søke om akkreditering som vitenskapelig høyskole. I 1997 vedtok Stortinget å be om forslag til endringer i privathøyskoleloven «hvor det fremgår at adgang til bruk av betegnelsen universitet og vitenskapelig høyskole reguleres som for statlige høyskoler under lov om universiteter og høyskoler.» Dette omfattet spørsmålet om de skulle få de samme fullmaktene som statlige institusjoner i samme kategori. Dermed oppsto behovet for kriterier for akkreditering.

1.5 Kravet om fire doktorgrader

Kravet om at en høyere utdanningsinstitusjon må ha rett til å tildele doktorgrad på fire fagområder for å kunne bli universitet, ble foreslått i Mjøs-utvalgets NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar*. Utvalget fastslo at det ikke fantes noe internasjonalt omforent universitetsbegrep, men mente at et universitet må ha «en tilstrekkelig størrelse og faglig bredde og dybde i sine utdanningstilbud». Uten noen nærmere begrunnelse eller forklaring ble dette operasjonalisert som doktorgradsrett på minst fire områder og utdanningstilbud på masternivå på minst fem områder. Disse kravene ble listet opp under overskriften «Spesielle krav for

⁶ Ot.prp. nr 85 (1993–94) *Om lov om høgre utdanning* s. 13.

at et lærested kan betegnes som universitet *i Norge*» [uthevet her], i motsetning til «Generelle krav for at et lærested kan betegnes som universitet». Blant de generelle kravene var at institusjonen må ha «stabil forskningsvirksomhet».

Utvalget uttrykte som sin «klare oppfatning» at «Norge ikke bør ha flere 'klassiske' universiteter». Minst to av doktorgradene skulle derfor være på fagområder som var «sentrale i forhold til regionale virksomheters verdiskapning samtidig som fagområdene har nasjonal betydning». Da Høgskolen i Agder som en av de første statlige høyskolene fikk rett til å tildele doktorgraden, var det imidlertid i matematikkdidaktikk og nordisk språk og litteratur.

Som et alternativ til Mjøs-utvalgets forslag foreslo Norgesnettrådet, et kortlivet rådgivende organ for høyere utdanning, at alle institusjoner som ville, skulle kunne kalle seg universitet. Det samme ble foreslått i en felles kronikk av de daværende lederne for Det norske universitetsråd og Det norske høgskolerådet. Argumentasjonen var at dette ville fremme mangfold ved at høyskolene ikke trengte å etterligne universitetene for å kunne bruke navnet, at institusjonene dermed kunne fortsette å utvikle seg på egne premisser, og at en slik kunne unngå uønsket akademisk drift.

I St. meld. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning* foreslo regjeringen at det skulle være tilstrekkelig med doktorgradsrett på ett fagområde for å kunne kalle seg universitet. Samtidig foreslo den at det skulle være et skille mellom de fire eksisterende universitetene og eventuelle nye med hensyn til finansiering, begrunnet med at det gjaldt å ikke spre begrensede ressurser for mye. I behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000–2001) gjorde imidlertid Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn de kriterier, forutsetninger og prosedyrer som enstemmig er trukket opp av Mjøs-utvalget i NOU 2000:14, for at en institusjon skal kunne tilkjennes universitetsstatus.»

Den faglige vurderingen av om en institusjon oppfylte kravene til universitetsstatus, skulle foretas av NOKUT som et faglig uavhengig organ. Deretter skulle det være opp til Kongen å bestemme hvilken kategori hver institusjon skulle tilhøre. Kravene ble nedfelt i forskrift med hjemmel i revidert lov om universiteter og høyskoler i 2002. Fra 2005 ble loven også gjort gjeldende for private høyskoler.

1.6 Nye universiteter

Det ble understreket at eventuelle nye universiteter måtte regne med å drive innenfor de rammene de hadde når det gjaldt statlige bevilgninger. Det var særlig to forhold som likevel gjorde det attraktivt å bli universitet: faglige fullmakter og den tyngden som universitetsnavnet gir overfor studenter, faglig personale og potensielle samarbeidspartnere i inn- og utland. Mens høyskoler, også de vitenskapelige, måtte søke NOKUT om akkreditering for studietilbud utenom fagområder der de allerede hadde rett til å tildele doktorgrad, var universite-

tene selvakkrediterende, det vil si at de fritt kan opprette tilbud på alle nivåer innenfor alle fag. Disse fullmaktene ble nedfelt i selve loven.

Mjøs-utvalget argumenterte i tillegg med at et system der politiske myndigheter bestemmer arbeidsdelingen, gjør at institusjonene i for stor grad har oppmerksomheten vendt mot departementet og i for liten grad mot de samfunnsoppgavene de skal løse. Det ble dessuten raskt tydelig at departementet ikke hadde tilstrekkelig styringsinformasjon til å spille den koordinerende rollen Hernes hadde sett for seg. For eksempel skulle forslag om nye studietilbud høres i lokale og regionale politiske organer, men disse var uten unntak positive og mente at det var stort behov for tilbudet. På 1990-tallet begynte derfor en prosess med delegering av myndighet til institusjonene som kulminerte med Kvalitetsreformen i 2003.

I NOU 2008: 3 *Sett under ett* foreslo Stjernø-utvalget at kriteriene for å kunne kalle seg universitet burde være doktorgradsrett på ett område og minst 5000 studenter. Forslaget ble ikke tatt til følge. Utvalgets forslag om å skjerpe kravene for rett til å tildele master- og doktorgrad og en strengere tolkning av begrepet «stabil forskerutdanning» ble derimot tatt opp igjen av departementet i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Meldingen opprettholder kravet om fire doktorgrader, men hever terskelen ved å kreve at programmene skal ha hatt studenter og uteksaminert kandidater over tid, før universitetssøknaden vurderes.

Høgskolen i Stavanger og Norges landbrukshøgskole ble universitet i 2005, fulgt av Høgskolen i Agder i 2007. Så fulgte Universitetet i Nordland i 2011 og OsloMet og Universitetet i Sørøst-Norge i 2018. Det er fortsatt høyskoler som arbeider for å bli akkreditert som universitet etter gjeldende kriterier.

1.7 Arven etter Mjøs

Det finnes et rikt tilfang av data om utviklingen i universitets- og høyskolesektoren i Norge etter at de nåværende kravene for akkreditering som universitet ble fastsatt: i Database for statistikk om høyere utdanning, hos SSB, Norges forskningsråd, NIFU osv. Hvilke av disse dataene er relevante i forhold til spørsmålet om framtidige akkrediteringskrav? For å svare på dette har ekspertgruppen sett på utviklingen fra to perspektiver:

- Hvilken umiddelbar effekt fikk innføringen av de nåværende kriteriene for akkreditering som universitet? Med andre ord: Hvilke endringer skjedde de første årene etter at de ble innført som kan tilbakeføres direkte til dem?
- Hvordan har kriteriene påvirket oppnåelsen av de politisk fastsatte målene for norsk høyere utdanning og forskning? Hva er situasjonen i dag?

I det følgende ser vi på kunnskapsgrunnlaget på to områder: institusjonelt mangfold og utviklingen for det som tidligere var sentrale profesjonsutdanninger i høyskolesektoren: sykepleier- og andre helse- og sosialfaglige utdanninger, lærerutdanning og ingeniørutdanning. Mangfold eller diversitet er et mål ut fra en tankegang om at vi trenger institusjoner med ulik profil for å ivareta ulike formål: forskning på høyt internasjonalt nivå, regional utvikling, å utdanne

yrkesutøvere til f.eks. helse- og sosialtjenestene i nær kontakt med praksisfeltet osv. Arbeidsdeling har derfor vært et mantra i hvert fall siden oppnevningen av Ottosen-komiteen på 1960-tallet. Når det gjelder profesjonsutdanningene, fryktet mange at høyskoler med universitetsambisjoner ville kanalisere alle ledige ressurser til etablering av doktorgrader slik at profesjonsutdanningene ble skadelidende. Har profesjonsutdanningene vært en melkeku som har skaffet inntekter til universitetsfinansieringen? Det har også vært en debatt om i hvilken grad overgangen fra høyskole til universitet har ført til akademisering, i så fall i hvilken forstand, og om det har vært positivt eller negativt.

1.7.1 Mangfold/diversitet

Da de nåværende kriteriene ble innført, hevdet mange at de ville føre til en ensretting i sektoren ved at høyskoler med universitetsambisjoner ville legge sin faglige profil nærmere opp til de tradisjonelle breddeuniversitetene. Siden forskning var gullstandarden, kunne dette i sin tur resultere i uønsket akademisering av profesjonsutdanningene, neglisjering av det regionale oppdraget mv. En annen måte å se det på var at høyskoler med universitetsambisjoner ville bli likere fordi de måtte oppfylle de samme kravene.

Få av høyskolene som eksisterte i 2003, hadde mulighet til å oppfylle kravene for akkreditering som universitet på egen hånd. Serien med fusjoner som fulgte, er kanskje den mest åpenbare konsekvensen av Mjøs-utvalgets universitetskriterer, etter hvert støttet opp av analysene og anbefalingene fra Stjernø-utvalget (2008) og aktivt tilskyndet av departementet.

Som følge av akkrediteringskravene både for studietilbud og på institusjonsnivå – til en viss grad kan det også betraktes som en naturlig utvikling – har det skjedd en omfattende kompetanseheving i det faglige personalet, som har vært en viktig forutsetning for at alle de statlige universitetene og høyskolene nå har rett til å tildele doktorgraden. Departementet har også stilt større krav til forskningsvirksomheten ved institusjonene. I løpet av perioden etter Kvalitetsreformen har de nye universitetene nærmet seg de gamle når det gjelder kompetansenivået i det faglige personalet, jf. Tabell 1 i Vedlegg 1. Det var et gap i kompetansenivå mellom det som nå er de nye universitetene og Universitetet i Oslo i 2005, med i gjennomsnitt 39,8 % førstekompetente mot 86,7 %. I 2021 hadde UiO økt sin andel til 90,7 %, mens snittet for de nye universitetene var 69,2 %. Høyest lå Universitetet i Stavanger med 77,9 %.

Med noen mindre unntak er det derimot vanskelig å finne belegg for påstanden om ensretting. Både institusjonenes egne strategier og innspill til departementet i ulike prosesser, forskningsrapporter og nøkkeldata tyder snarere på at det har skjedd – og fortsatt skjer – en faglig og strategisk profilering.

1.7.2 Strategier

Forskere har i flere sammenhenger tatt for seg institusjonenes strategiske utvikling etter fusjonene. En rapport fra 2021 fant for eksempel at de fusjonerte institusjonene hadde tydeligere fagprofiler enn forløperne hadde hver for seg, mens en artikkel samme år konkluderte med at mangfoldet på systemnivå ikke

er redusert som følge av fusjonsprosessene.⁷ Allerede i 2015 konkluderte en NIFU-rapport med at de nye universitetene fortsatt lignet mest på høyskoler.⁸ Det kan også argumenteres for at strukturen med fusjonerte institusjoner legger til rette for større diversitet internt ved hver institusjon.

Temakapitlet fra Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2022 går gjennom institusjonenes strategidokumenter samt innspill til langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Et hovedfunn er at vi fortsatt har en todelt sektor der de nye universitetene og de gjenværende høyskolene legger klart større vekt på den regionale tilknytningen enn de tradisjonelle breddeuniversitetene. Rapporten finner at det er en forskjell på de tidlige og de senere «nye» universitetene:

«OsloMet og institusjonene som senere har søkt, eller arbeider med søknad om universitetsstatus, har i stor grad vektlagt sin profesjonsprofil, lokal eller regional tilhørighet og ambisjonene om å samarbeide med offentlig og privat arbeidsliv og samfunnsliv ellers om utvikling, formidling og spredning og implementering av kunnskap. Doktorgradene har i stor grad blitt bygd opp om profesjonene og alt dette har bidratt til å gi disse institusjonene en distinkt profil sammenliknet med de første høyskolene som ble universiteter (Loge 2020).»⁹

Målene som universitetene og høyskolene har spilt inn i prosessen rundt utviklingsavtalene bekrefter inntrykket av variasjon i strategiene. Overgangen fra sektorvise mål og nasjonale styringsparametre til individuelle mål og indikatorer har gitt større rom for fleksibilitet og institusjonelle initiativer.

Tilstandsrapporten inneholder også en klyngeanalyse som igjen grupperer de nye universitetene med høyskoler, men plasserer UiA og UiS nærmere breddeuniversitetene med hensyn til fagprofil og forskningsvirksomhet.

1.7.3 Forskning og utviklingsarbeid

Ulike indikatorer viser at breddeuniversitetene fortsatt er dominerende innenfor forskning, og særlig langsiktig grunnleggende forskning. For eksempel mottok universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø, NTNU og NMBU om lag 85 % av Forskningsrådets bevilgninger til statlige universiteter og høyskoler i 2021. NMBU og Universitetet i Oslo hadde de høyeste tildelingene per faglig årsverk.

Ser vi på tiltak for å støtte fremragende forskning, er bildet enda tydeligere. Av til sammen 44 SFFer som er tildelt så langt, har 17 gått til Universitetet i Oslo alene og ingen til de nye universitetene. UiO dominerer også tildelingene fra det europeiske forskningsrådet ERC, med 70 av i alt 148 innvilgede norske pro-

⁷ Næss, Terje, Noline Frølich og Mari Elken (2021), *Fusjonerte institusjoner i støpeskjeen: Endringer i faglige profiler og det regionale studietilbudet*. NIFU Innsikt 2021:2. Frølich, Noline og Bjørn Stensaker (2021), «Mergers and missions: Investigating consequences for system diversity», *Higher Education Studies* 82, 411–34.

⁸ Reymert, Ingvild, Johs Hjellebrekke, Per Olaf Aamodt og Noline Frølich (2015), *Skillelinjer i universitets- og høyskolesektoren: Et eksplorerende notat*. NIFU-rapport nr. 3/2015.

⁹ Referansen er til et intervju med avgått NOKUT-direktør Terje Mørland i *Forskerforum* med overskriften «NOKUT har fått for mye makt».

sjekter i programperioden for Horisont 2020.¹⁰ Til sammen har UiO, NTNU og UiB hentet inn 80 % av alle midlene til norske universiteter og høyskoler under Horisont 2020.

Forskjellen er mindre når det gjelder andre BOA-inntekter, som er inntekter fra både forskning og utdanning og kan ses som et uttrykk for samarbeid med lokalt og regionalt nærings- og samfunnsnivå. Det bekrefter inntrykket av at de nye universitetene har dette som strategi og satsingsområde. De har en faglig profil med større vekt på utviklingsarbeid, og etableringen av mastergrader knyttet til profesjonsutdanningene koblet med kompetanseheving har bygget opp under dette.

1.7.4 Doktorgrader

Fra opprettelsen i 2003 til utgangen av 2009 mottok og ferdigbehandlet NOKUT søknad om akkreditering av 11 doktorgradsprogrammer ved seks institusjoner. Erfaringene fra disse prosessene er oppsummert i en rapport fra 2010.¹¹ Fem av førstegangssøknadene ble funnet tilfredsstillende, mens seks ble underkjent. Fem av de underkjente søknadene ble senere godkjent etter ny vurdering. Resultatet var etablering av 10 nye doktorgradsprogrammer.

Ett av kriteriene for akkreditering var at doktorgradsstudiet skulle ha en plan som «skal vise at studiet har tilstrekkelig faglig nivå, bredde og dybde og indre faglig sammenheng». Særlig punktet om indre faglig sammenheng viste seg vanskelig. Ifølge NOKUT framsto de enkelte forskergruppene og fagmiljøene i flere tilfeller som separate tilbydere av lite integrerte programelementer eller spesialiseringer. Dette skyldtes enten at søknaden omfattet for mange fagmiljøer som ble vurdert til å ikke ha direkte relevans for programmet, eller at fagmiljøene hadde ulike eller motstridende interesser og forståelse av hva det skulle inneholde. Manglende indre faglig sammenheng lå også til grunn for kritikk på flere andre kriterier.

I 2009 uteksaminerte de ti nye doktorgradsprogrammene bare noen få kandidater. I 2020 uteksaminerte de fem nye universitetene som bygger på høyskoler (UiA, UiS, USN, Nord og Oslomet) til sammen 203 doktorgradskandidater.¹²

1.7.5 Profesjonsutdanningene

I sin første akkrediteringsforskrift fastsatte NOKUT et generelt krav om at minimum 20 % av de faglig ansatte knyttet til en bachelorutdanning må ha førstestillingskompetanse. Dette fikk konsekvenser spesielt for sykepleierutdanningene, som hadde tradisjon for å ansette sykepleiere som lærere og der departementet så sent som på 1990-tallet hadde en støtteordning for å få flere opp på hovedfags-/masternivå. Ved NOKUTs reakkreditering av sykepleierutdanningene i Norge i 2005 var den private Diakonhjemmets høyskole (nå en

¹⁰ Tall fra Indikatorrapporten.

¹¹ Lid, Stein Erik, *NOKUTs erfaringer fra ekstern kvalitetssikring av doktorgradsutdanning*. NOKUT-rapport 2/2010.

¹² Kilde: NIFU, Doktorgradsregisteret.


del av VID) den eneste av 31 tilbydere som fikk utdanningen godkjent i første omgang, mye på grunn av kompetansekravet. Kravet ble langt på vei akseptert i sektoren, men høyskolene trengte tid på å oppfylle det.

Behovet for å styrke formalkompetansen i utdanningene ble forsterket av etableringen av en rekke nye mastergrader, der kravet til førstestillingskompetanse var 50 %. Dette inkluderte mastergrader bygget på de eksisterende videreutdanningene for sykepleiere (ABIOK-utdanningene), som i likhet med grunnutdanningen hadde stort innslag av praksis. De første årene etter Kvalitetsreformen ble det etablert et titalls nye masterutdanninger både innenfor helsefag og lærerutdanning. Flere høyskoler hadde allerede sivilingeniørutdanning.

Også ingeniør- og lærerutdanningene ble evaluert av NOKUT i 2006–2007. Endringer i utdanningene må ses i forhold til dette. I tillegg ble det iverksatt flere tiltak gjennom Norges forskningsråd for å styrke FoU-arbeidet ved høyskolene generelt og i profesjonsutdanningene spesielt. Det som kan se ut som akademisk drift i utdanningene kan dermed ikke nødvendigvis bare tilskrives universitetsambisjoner hos vertsinstitusjonene. Dette var også en ønsket og villet fagutvikling i de korte profesjonsutdanningene. Det ble vektlagt at disse profesjonene også kunne utvikle doktorgrader på fagenes egne premisser.

1.8 Tidslinje for utvikling av universitetene i Norge

Årstall	Hendelse
1811	Universitetet i Oslo etablert
1905	Innføring av hovedfagseksamen ved allmennfakultetene
1946	Universitetet i Bergen etablert
1960-tallet	Stavanger nedsetter en universitetskomité og kjøper «universitetsområdet»
1968	Stortinget vedtar Universitetet i Tromsø
1968	Universitetet i Trondheim etablert ved fusjon av fire eksisterende institusjoner. AVH og NTH beholder stor grad av frihet.
1969	De første distriktshøyskolene etablert
1973	Lærerutdanningsloven. Lærerutdanning blir høyere utdanning.
1976	Stortinget fastslår gjennom behandlingen av St.meld. nr. 35 (1975–76) <i>Om forskningens organisering og finansiering</i> at distrikthøyskolene er en del av forskningssystemet
1977	Ingeniørutdanning blir høyere utdanning
1986	Privathøyskoleloven
1988	Hernes-utvalget: Norgesnett
1990	Menighetsfakultetet får rett til å tildele doktorgraden
1991	Sykepleierutdanning blir høyere utdanning St.meld. nr. 40 (1990–91): «ikke grunnlag for etablering av flere universiteter eller såkalte universitetssentre i Norge»
1994	Høgskolereformen: fra 98 regionale høyskoler til 26 statlige
1995	Lov om universiteter og høyskoler – første felles lov for statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Institusjonene nevnt ved navn i loven under hver kategori.
1996	NTNU etablert som et fullt integrert universitet
1997	Kunsthøyskoler innført som egen institusjonskategori Stortinget vedtar at private høyskoler skal kunne akkrediteres som universitet og vitenskapelig høyskole
1999	Høgskolen i Stavanger får rett til å tildele doktorgraden
2000	Mjøs-utvalget (NOU 2000: 14) foreslår de nåværende universitetskriteriene



2001	NOKUT etablert Kvalitetsreformen. Regjeringen foreslår én doktorgrad som krav til universitet og skille mellom gamle og nye universiteter. Stortinget vedtar Mjøs-utvalgets forslag til kriterier
2003	Departementet og deretter NOKUT fastsetter forskrifter med utfyllende krav og kriterier
2005	Universitetet i Stavanger UMB Private høyskoler tas inn under UH-loven
2007	Universitetet i Agder
2008	Stjernø-utvalget: forslag om fusjoner og krav om én doktorgrad og minst 5000 studenter for å bli universitet, kombinert med strengere krav til master- og doktorgradsutdanning
2011	Universitetet i Nordland (inngår i Nord universitet fra 2016)
2015	Meld. St. 18 (2014–2015) <i>Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren</i>
2018	OsloMet Universitetet i Sørøst-Norge

1.9 Utviklingstrekk i tall

Vedlegg 1 viser utviklingstrekk siden 2005 ved de fem «nye» universitetene. NMBU er holdt utenfor siden det var en fusjon av to vitenskapelige høyskoler og dermed hadde rammebetingelser tilsvarende et universitet fra starten av. For oversiktens skyld er sammenslåingene gitt tilbakevirkende kraft, det vil si at tallene for f.eks. 2005 er summen av tallene for de enhetene som senere kom til å utgjøre det aktuelle universitetet. Tallene viser som nevnt at det har vært en jevn og sterk økning i andelen av de faglig ansatte som har førstestillingskompetanse. Andelen studenter på høyere grad har også økt. Det har altså skjedd en vesentlig nivå- og kompetanseheving i utdanningene

2 Dagens institusjonskategorier

I universitets- og høyskoleloven tillegges høyskoler og universiteter samme formål og de samme oppgavene, jf. §§ 1-1 og 1-3. Dette betyr at samfunnsopdraget til institusjoner i de to kategoriene er det samme. Også utdanninger som tilbys i de to institusjonskategoriene, er regulert i en felles forskrift.

Vesensforskjellen mellom norske universiteter og høyskoler ligger i selve navnet og hvilke fullmakter de har til selv å etablere studietilbud uten å søke NOKUT om akkreditering for disse. Fullmaktene er nedfelt i loven. Når NOKUT skal behandle søknader om akkreditering som universitet, er det fullmaktene og institusjonenes evne til å bære dem som anses som det overordnede formålet kravene samlet sett skal sikre. Med andre ord skal akkrediteringen bekrefte at forutsetningene for å etablere studietilbud på nye fagområder og på alle nivåer, er til stede. Dette kan sikres blant annet gjennom institusjonens kvalitetssystem, og vurdering av kvalitetssystemet vil derfor være en viktig del av akkrediteringen. En tilleggsgaranti er at NOKUT når som helst kan føre tilsyn med kvaliteten i tilbud som institusjonene har etablert på egen fullmakt.

I Norge har vi innenfor høyere utdanning fire forskjellige institusjonskategorier:

- *Høyskoler uten institusjonsakkreditering* kan ikke på egen fullmakt opprette studietilbud, men har etter søknad til NOKUT fått akkreditert ett eller flere enkeltstudietilbud. Private høyskoler uten institusjonsakkreditering er ikke berettiget til statstilskudd.
- *Akkrediterte høyskoler* kan på egen fullmakt opprette studietilbud på bachelornivå. Hvis de har fått akkreditering til å tildele doktorgrad innenfor ett eller flere fagområder, har de også rett til å opprette mastergradsstudier på egen fullmakt innenfor disse fagområdene.
- *Vitenskapelige høyskoler* kan på egen fullmakt opprette studietilbud på bachelor- og masternivå innenfor fagområdet (ene) hvor de har rett til å tildele doktorgrad.
- *Universiteter* kan på egen fullmakt opprette studietilbud på alle nivåer.¹³

Det er Kongen i statsråd som vedtar hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører. For å kunne søke Kunnskapsdepartementet om endret status må institusjonen først ha en institusjonsakkreditering fra NOKUT. I universitets- og høyskoleloven er akkreditering definert som «en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT».

¹³ Det ligger likevel en begrensning i forskriften som fastsetter hvilke grader hver institusjon kan tildele.

3 Kvalitetssikring

3.1 ESG og internasjonalt rammeverk for kvalitetssikring i høyere utdanning

Det norske systemet for kvalitetssikring av høyere utdanning bygger på samarbeidet i Det europeiske området for høyere utdanning (*European Higher Education Area, EHEA, Bologna-prosessen*), der alle europeiske land, Europakommisjonen og alle sentrale organisasjoner for høyere utdanning i Europa deltar. Unntakene er Russland og Belarus, som ble suspendert fra april 2022.¹⁴

Innenfor dette samarbeidet er det fastsatt egne standarder og retningslinjer for kvalitetssikring av høyere utdanning som landene som deltar, inkludert Norge, har forpliktet seg til å følge. De kalles *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), Europeiske standarder og retningslinjer for kvalitetssikring i høyere utdanning.

Ett av kravene i ESG er at landene skal ha et eksternt, faglig uavhengig kvalitets-sikringsorgan med adekvat finansiering for å utføre sine oppgaver og klare og tydelige mål for sine aktiviteter. I tillegg skal det ha kvalitetssikringsprosedyrer som er egnede og effektive for å kvalitetssikre sektoren for høyere utdanning, og utføre tematiske analyser av funnene i kvalitetssikringsarbeidet. ESG er likevel et rammeverk som åpner for store forskjeller på nasjonalt nivå, jf. kapittel 5.

Innføringen av et kvalitetssikringssystem i tråd med Bologna-prosessen kom i Norge med Kvalitetsreformen for høyere utdanning. Bologna-erklæringen (1999) satte som mål å utvikle en bedre samordning av studieplaner, samarbeid mellom institusjoner, planer for mobilitet og integrerte programmer for studier, praksis og forskning. Midlene for å nå dette målet er identifikasjon og fjerning av formelle og strukturelle hindringer for mobilitet for studenter og forskere, innføring av transparente og sammenlignbare grader og karakterer, samt samarbeid om kvalitetssikring gjennom utvikling av sammenlignbare kriterier og metoder.¹⁵ I St.meld. nr. 27 (2000–2001) vises det også til at større faglig frihet medfører økte krav til dokumentasjon av utdanningskvaliteten.

Forslaget om å opprette NOKUT ble fremmet med endringen av universitets- og høyskoleloven i 2002. Det ble foreslått lovfestet at organet ikke kan instrueres av departementet ut over det som fastsettes i lov eller forskrift.¹⁶

¹⁴ På møtet i Bologna Follow-up Group 12. april 2022 ble Russland og Belarus suspendert fra prosessen. Så lenge krigen i Ukraina pågår, er det derfor i praksis 47 land i dette samarbeidet.

¹⁵ St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* (s.15)

¹⁶ Ot.prp. nr. 40 Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell (s. 35)

[ESG](#) ble først vedtatt i 2005. Gjeldende versjon ble vedtatt på ministermøtet i EHEA i 2015. Den ble utarbeidet av sentrale europeiske organisasjoner innenfor høyere utdanning.¹⁷

ESG gjelder intern og ekstern kvalitetssikring og -utvikling av høyere utdanning (læring og undervisning) som krav til kvalitetssikringsorganer, og det er bygget på fire prinsipper:

- Higher education institutions have primary responsibility for the quality of their provision and its assurance;
- Quality assurance responds to the diversity of higher education systems, institutions, programmes and students;
- Quality assurance supports the development of a quality culture;
- Quality assurance takes into account the needs and expectations of students, all other stakeholders and society.

Det at hovedansvaret for utdanningskvaliteten ligger til de høyere utdanningsinstitusjonene, er med andre ord helt sentralt.

ESG er videre inndelt i tre deler, én om intern kvalitetssikring ved universitetene og høyskolene, én om ekstern kvalitetssikring og én om kvalitetssikringsorganene. For alle disse er det fastsatt egne standarder og retningslinjer.

Se Vedlegg 3 for nærmere beskrivelse av ESG og annet internasjonalt rammeverk for kvalitetssikring i høyere utdanning

3.2 Universitets- og høyskoleloven med forskrifter

3.2.1 Universitets- og høyskoleloven¹⁸

Universitets- og høyskoleloven inneholder en rekke bestemmelser om kvalitetssikring og akkreditering. Bestemmelser om akkreditering og at Kongen avgjør innplassering av institusjonene i kategori, finner vi allerede i paragrafen om lovens virkeområde, § 1-2 første til tredje ledd:

- Loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter denne lov eller som har oppnådd akkreditering, jf. [§ 3-1](#), som
 - universitet,
 - vitenskapelig høyskole eller
 - høyskole
- Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

¹⁷ European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), European Students' Union (ESU), European University Association (EUA) og European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), i samarbeid med Education International (EI), BUSINESSEUROPE og European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).

¹⁸ Lov om universiteter og høyskoler 1. april 2005 nr. 15

- Kongen kan på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Kravet om at institusjonene må ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, finnes i § 1-6. Bestemmelsene om akkreditering av studietilbud og institusjoner og om faglige fullmakter er i §§ 3-1 og 3-3. Førstnevntes første ledd inneholder en definisjon av begrepet akkreditering:

Akkreditering forstås i denne loven som en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Akkreditering er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning. Akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for utdanning

Videre er NOKUT og NOKUTs oppgaver og myndighet viet et helt kapittel i loven (kap. 2). Her, i § 2-1 sjette ledd, finnes departementets hjemmel til å gi forskrift om

- krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid
- standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud
- saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet,

og til at «NOKUT kan gi utfyllende forskrift om de samme emnene».

Dette gjør at vi i dag har to forskrifter som regulerer kravene til akkreditering og kvalitetssikring, henholdsvis studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften. For studieprogram må de suppleres av gradsforskriftens krav til betegnelse og omfang mv., og eventuelt mastergradsforskriften.

Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) er fastsatt av Kunnskapsdepartementet og gjelder NOKUTs myndighet og virke, det interne arbeidet med kvalitetssikring ved universitetene og høyskolene, krav til akkreditering av studier og institusjoner i høyere utdanning og krav til fellesgrader.

Krav til universitetsakkreditering er fastsatt i forskriftens §§ 3-4 Akkreditering av institusjoner og 3-7 Akkreditering som universitet.

Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften) er fastsatt av NOKUT. Den er nært knyttet til akkrediterings- og kvalitetssikringsarbeidet og utfyller bestemmelsene i studiekvalitetsforskriften, som departementet har fastsatt. Studiekvalitetsforskriftens krav er her konkretisert og operasjonalisert, blant annet med detaljerte krav til fagmiljø for studieprogram for hvert av nivåene bachelor, master og ph.d. I tillegg omhandler forskriften saksbehandlingsregler og krav til sakkyndige.

Utfyllende krav til akkreditering av institusjoner er i forskriftens § 3-1. Forskriften regulerer videre krav til oppnevning av sakkyndige og sakkyndiges kompetanse (§§ 5-5 og 5-6).

3.2.2 Høring – grunnlag for ny universitets- og høyskolelov

22. juni 2022 sendte departementet på høring forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven. Høringen hadde frist 14. oktober 2022. Sammen med lovendringene som ble gjennomført i 2021 og 2022, NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* og høringsinnspillene til NOU-en vil den danne grunnlaget for en lovproposisjon med forslag om ny universitets- og høyskolelov.

Ett av forslagene i NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* som fikk bred støtte i høringen, også fra NOKUT, er å slå sammen studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften og legge den nye forskriften til departementet. Se diskusjon i Kapittel 12.

4 Kvalitetskriteriene og akkrediteringsprosessen

4.1 Kriteriene

Dagens kriterier er fastsatt i to ulike forskrifter. Studiekvalitetsforskriften¹⁹ inneholder hoveddelen av kravene for universitetsakkreditering i § 3-7 om akkreditering som universitet og § 3-4 om akkreditering av institusjoner generelt. I tillegg inneholder NOKUTs studietilsynsforskrift²⁰ et sett med tilleggskriterier for institusjonsakkreditering i § 3-1. Tilsvarende er kriteriene for akkreditering som høyskole og vitenskapelig høyskole fastsatt i de samme to forskriftene.

Nedenfor følger en liste over kriteriene for akkreditering som universitet slik de er nedfelt i lov og forskrift. Kriteriene drøftes nærmere i Kapittel 6 – 11. NOKUTs veiledning for universitetsakkreditering utdyper kriteriene og krav til dokumentasjon.²¹

Krav til institusjonsnivå:

- Institusjonens primærvirksomhet skal være høyere utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-4 (2))
- Institusjonens organisering og infrastruktur skal være tilpasset virksomheten. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-4 (3))
- Institusjonen skal ha en strategi for utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid. (NOKUTs studietilsynsforskrift § 3-1 (2))
- Institusjonens systematiske kvalitetsarbeid skal være godkjent av NOKUT. (NOKUTs studietilsynsforskrift (3-1 (3))

Krav til fagmiljø:

- Institusjonen skal ha tilstrekkelig antall ansatte med høy faglig kompetanse innenfor utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling innenfor institusjonens faglige virksomhet. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (1) spesifikt for universitet)
- Institusjonen skal ha en relevant kompetanseprofil, og den samlede kompetansen skal være på nivå med sammenlignbare institusjoner i samme institusjonskategori. (NOKUTs studietilsynsforskrift § 3-1 (6))

Krav til studietilbud:

- Institusjonen skal ha rett til å tildele doktorgrad alene på minst fire fagområder. De fire doktorgradsstudiene skal være godt dekkende for insti-

¹⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-01-96>

²⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-02-07-137>

²¹ https://www.nokut.no/siteassets/akkreditering-hu/veiledning-akkreditering-som-universitet_august-2022.pdf

- tusjonens faglige profil. To av disse skal være sentrale for regionale virksomheters verdiskapning, samtidig som fagområdene også må ha nasjonal betydning. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (3) spesifikt for universitet)
- Doktorgradsområdene skal dekke vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (4) spesifikt for universitet)
 - Institusjonen skal ha stabil forskerutdanning og dokumentere at den i gjennomsnitt har uteksaminert minst fem doktorander på minst to av doktorgradsstudiene eller tilsvarende stipendiatprogram per år over en treårsperiode. Hvert enkelt doktorgradsstudium skal over en periode på fem år ha tatt opp i gjennomsnitt minst 15 stipendiater. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (5) spesifikt for universitet)
 - 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. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (6) spesifikt for universitet)
 - Institusjonen skal ha et jevnlig opptak av studenter og et tilfredsstillende antall kandidater som fullfører til normert tid. (NOKUTs studietilsynsforskrift § 3-1 (4))
 - Institusjonens forskning og/eller kunstneriske utviklingsarbeid og faglige utviklingsarbeid skal utføres i samspill med utdanningsvirksomheten. (NOKUTs studietilsynsforskrift § 3-1 (5))
 - Institusjonen skal ha stabil utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid av høy internasjonal kvalitet. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (2) spesifikt for universitet)
 - Institusjonen skal ha et faglig nivå innen utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid som er i samsvar med kravene i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling for høyere utdanning og fagskoleutdanning § 3-5 til § 3-. (NOKUTs studietilsynsforskrift § 3-1 (1))
 - Institusjonen skal delta aktivt i nasjonale og internasjonale nettverk innenfor høyere utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid. Institusjonen skal delta i nasjonale samarbeid om forskerutdanning og eventuelt tilsvarende for stipendiatprogrammet for kunstnerisk utviklingsarbeid, jf. § 3-4. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-7 (7) spesifikt for universitet)

Helhetlig vurdering:

- NOKUT skal gjennomføre en helhetlig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater er tilstrekkelig til at institusjonen kan bære fullmaktene institusjonsakkrediteringen gir. Institusjonen skal dokumentere at kravene i lover og forskrifter er oppfylt. (KDs studiekvalitetsforskrift § 3-4 (4))

4.2 Akkrediteringsprosessen

I NOKUTs Veiledning²² for institusjoner som søker institusjonsakkreditering står:

«For å kunne søke Kunnskapsdepartementet om endret status må institusjonen først ha en institusjonsakkreditering fra NOKUT. I universitets- og høyskoleloven er akkreditering definert som 'en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT.'»

Gjennom søknaden skal institusjonen beskrive, begrunne og dokumentere hvordan den tilfredsstillt krav som er satt i forskriftene. En akkreditering forutsetter at alle krav er tilfredsstillende oppfylt.

Videre står det følgende om akkrediteringsprosessen: NOKUTs akkreditering av institusjoner og studietilbud skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT. Institusjonen søker NOKUT om akkreditering, og NOKUTs sakkyndige gjør en vurdering av om institusjonen oppfyller kravene i lov og forskrift. Den sakkyndige komiteen gjør sin vurdering på grunnlag av skriftlig dokumentasjon og ett eller flere besøk ved institusjonen. Ut fra den helhetlige vurderingen anbefaler de sakkyndige hvorvidt institusjonen kan bære en universitetsstatus som gir fullmakter til å opprette nye studietilbud på alle nivåer innen nye fagområder.

NOKUT anbefaler akkreditering til Kunnskapsdepartementet, som fremmer en kongelig resolusjon om akkreditering.

²² [Microsoft Word – 3 – Veiledning akkreditering som universitet \(nokut.no\)](#)

5 Akkrediteringssystemene i utvalgte land

Felles for landene i dette kapitlet er at de har klart definerte institusjonskategorier i høyere utdanning uten noen mekanisme for å skifte kategori. Skifte er mulig i Sverige, men da etter politisk initiativ og per i dag uten noen forutgående akkrediteringsprosess. Utviklingen i flere av landene går i retning av institusjonsakkreditering, der evaluering av institusjonenes kvalitetssystem står sentralt.

5.1 Finland

Finland har et binært system for høyere utdanning, med strenge strukturelle og juridiske skiller mellom de to sektorene, bestående av 13 universiteter og 22 høyskoler (AMK-institusjoner). Det er ingen lovlig mulighet for AMK-institusjonene til å søke om universitetsstatus.

Det finske utdanningsevalueringssenteret (FINEEC) har ansvaret for kvalitetsvurderingen av høyere utdanning, uten direkte involvering fra politisk side. FINEEC gjennomfører tre typer evaluering: institusjonelle kvalitetsrevisjoner (*quality audits*), tema- og systemevalueringer og akkreditering av ingeniørutdanninger.

Kvalitetsrevisjonen er hovedaktiviteten til FINEEC i høyere utdanning, gjennomført siden 2005, og for tiden i tredje syklus (2018–2024). Revisjonen er en type meta-evaluering som vurderer funksjonaliteten og effektiviteten til de institusjonelle kvalitetssystemene. FINEEC bruker ikke en eksplisitt kvalitetsdefinisjon i revisjonene. I stedet fokuserer evalueringene på tre kvalitetsaspekter, det vil si i hvilken grad universitetene og høyskolene skaper kompetanse, fremmer utvikling og fornyelse, og øker kvalitet og trivsel. I tillegg kan hver institusjon velge ett evalueringsområde som skal inkluderes i tilsynet.

Temaevalueringer setter søkelys på et bestemt tema innenfor det finske utdanningssystemet eller på tilstanden til en bestemt utdanningsform. Systemevalueringer fokuserer på utdanningssystemet som helhet eller dets deler, på utdanningspolitikken og dens gjennomføring, eller utviklingen av utdanningssystemet. Tema- og systemevalueringer kan enten fokusere på høyere utdanning eller samtidig på flere nivåer i utdanningssystemet.

Den eneste formelle akkrediteringen som finnes i finsk høyere utdanning er akkreditering av ingeniørutdanningsprogrammer, som er frivillig og gjennomføres på forespørsel fra institusjonene. En internasjonalt anerkjent europeisk standard brukes som akkrediteringsgrunnlag. De tre alternative resultatene av programakkrediteringen er at programmet blir akkreditert uten forbehold og akkrediteringen er gyldig i seks år; programmet blir betinget akkreditert, og akkrediteringen er gyldig i seks år bare hvis vilkårene er oppfylt innen en spesifisert tidsperiode; eller programmet blir ikke akkreditert. Til nå har FINEEC kun

akkreditert de fireårige bachelorgradsprogrammene til AMK-institusjonene. I 2022–2023 skal FINEEC pilotere akkreditering av de treårige bachelor- og toårige masterprogrammene ved de finske universitetene.

5.2 Sveits

Sveits har et høyere utdanningssystem med en kjerne som består av tre hovedtyper institusjoner: universiteter; høyskoler (*universities of applied science*); og pedagogiske høyskoler (*universities of teacher education*). Alle offentlige og private institusjoner som ønsker å bruke en av disse formelle betegnelsene (og dermed ha tilgang til føderal finansiering) må være akkreditert. Det sveitsiske byrået for akkreditering og kvalitetssikring (AAQ) er det eneste nasjonale byrået som er aktivt innenfor kvalitetssikring og akkreditering i høyere utdanning. Det er finansiert av de sveitsiske føderale myndighetene og kantonene. AAQ opererer under myndighet av det sveitsiske akkrediteringsrådet (SAC), som er det felles organet for den føderale regjeringen og kantonene for akkreditering og kvalitetssikring. SAC er akkrediteringsmyndigheten for akkrediteringsprosedyrene. Akkrediteringssystemet er i praksis ikke åpent for en overgang fra høyskole- til universitetsstatus. Politikk er ikke involvert i arbeidet til AAQ og vedtakene til SAC.

Gjennom den institusjonelle akkrediteringsprosedyren inspiserer AAQ det interne kvalitetssikringssystemet i en institusjon for høyere utdanning. I tillegg til institusjonell akkreditering som hovedaktivitet gjennomfører AAQ andre typer evaluering i høyere utdanning, det vil si akkreditering av enkelte studieprogram, f.eks. innenfor medisin, odontologi og psykologi; og evalueringer som vurderer studieprogram og institusjoner opp mot et sett av standarder. Sistnevnte utføres på frivillig basis og fører ikke til en formell beslutning om akkreditering. I tillegg er AAQ godkjent for å utføre kvalitetsrevisjoner av institusjonelle kvalitetssystemer i Østerrike og Tyskland.

For sine institusjonelle akkrediteringer bruker AAQ kvalitetsstandarder på fem områder: 1. den institusjonelle kvalitetssikringsstrategien; 2. institusjonell styring; 3. undervisning, forskning og tjenester; 4. ressurser; 5. intern og ekstern kommunikasjon. Kvalitetsstandardene er basert på europeiske standarder og retningslinjer (ESG). Type, profil, størrelse og andre spesifikke trekk ved den høyere utdanningsinstitusjonen bestemmer måten disse kvalitetsstandardene brukes på i akkrediteringsprosessen og sammensetningen av ekspertgruppen som foretar den eksterne evalueringen.

Akkrediteringsrådet (SAC) skal basere sin avgjørelse om en institusjons akkrediteringsforespørsel på anbefalingen fra AAQ, egenrevisjonsrapporten, den eksterne ekspertgruppens rapport og standpunktsuttalelsen fra UH-institusjonen. Akkrediteringsrådet kan 1. gi akkreditering uten betingelser; 2. gi akkreditering med betingelse(r); 3. nekte akkreditering. Akkrediteringen er gyldig i sju år.

For sine akkrediteringer av studieprogram bruker AAQ kvalitetsstandarder på fire områder: 1. utdanningsmål; 2. pedagogisk tilnærming; 3. gjennomføring;

4. kvalitetssikring. Programakkreditering gjelder bachelor- og mastergradsstudier og videreutdanningsprogrammer og er formelt frivillig, selv om akkreditering kreves på noen områder for at nyutdannede skal få adgang til visse yrker.

5.3 Nederland

Nederland har 13 offentlig finansierte universiteter med myndighet til å tilby ph.d., master- og bachelorgrader. I tillegg er det 36 offentlig finansierte høyskoler med myndighet til å tilby associate- og bachelorgrader, og mastergrader. Først prosent av studentene studerer ved universiteter, seksti prosent ved høyskoler. Institusjonene kan ikke endre institusjonskategori.

Akkreditering har tidligere vært rettet mot studieprogramnivået, med reakkrediteringer per fagområde hvert sjette år. Fra 2011 ble det innført større endringer for å redusere administrative kostnader. Institusjonene fikk valgmulighet mellom å fortsette som før, eller en audit på institusjonsnivå som vurderer institusjonens kvalitetssikringssystem kombinert med en sterkt forenklet reakkreditering av studieprogrammer.

Institusjonsauditen fokuserer på institusjonens egne ambisjoner, visjon og valg. Denne strategien må være forankret både internt i institusjonen og eksternt. Det sentrale spørsmålet er om kvalitetsarbeidet sikrer realiseringen av institusjonens politikk for kvalitativ undervisning, og om institusjonen stabilt jobber for utvikling og forbedring.

Fokusskiftet mot institusjonsnivået har i 2022 resultert i en ny styringsavtale mellom regjeringen og sektoren, som vil innføre institusjonsakkreditering fra 2025. Institusjonsakkreditering vil ha fokus på evaluering av institusjonenes kvalitetsarbeid. Det er ikke et sentralt tema i Nederland å endre institusjonskategori via akkreditering, men det kan bli et tema ved innføring av det nye systemet. Målet er at institusjonene selv skal få kontroll over kvalitetssikringen for de utdanningene de tilbyr. Avtalen har tre utgangspunkter for den nye tilnærmingen:

- bedre tilpasset til mangfoldet i det høyere utdanningssystemet og den fleksibiliteten som trengs bl.a. for livslang læring
- bedre sikre sammenheng mellom ekstern og intern kvalitetssikring
- redusere administrative byrder og kostnader

5.4 Danmark

Danmark har tradisjonelt hatt et binært system med en tydelig oppdeling mellom universiteter og høyskoler. Høyere utdanning tilbys ved 8 universiteter og et antall høyskoler og akademier for høyere profesjonsutdanning.

Fra 2013 har akkreditering i Danmark endret fokus fra studieprogramakkreditering til institusjonsakkreditering. Institusjonene må gjennom en akkrediteringsprosess hvert sjette år i regi av Danmarks Akkrediteringsinstitusjon. Organet ble etablert i 2013 som et selvstendig og faglig uavhengig organ under

Uddannelses- og Forskningsministeriet. Kjerneoppgaven for Danmarks Akkrediteringsinstitusjon er å gjennomføre akkrediteringer som er med på å sikre og utvikle kvaliteten av høyere utdanningsprogram og -institusjoner.

Ved institusjonsakkreditering vurderer Danmarks Akkrediteringsinstitusjon og deres sakkyndige komiteer institusjonenes kvalitetssikringssystem basert på sentralt fastsatte kriterier. Den danske kvalitetssikringstilnærmingen gir frihet for den enkelte institusjon til å selv fastsette et system for kvalitetsarbeidet. Systemet skal oppfylle kriteriene for kvalitet og relevans. Det er en forventning om at institusjonenes kvalitetsarbeid:

- Gjenspeiler den enkelte institusjon
- Er forankret på ledernivå
- Støtter en inkluderende kvalitetskultur

Som første trinn i akkrediteringsprosessen skal utdanningsinstitusjonen utarbeide en institusjonsrapport (omtalt som «egnevalueringssrapport»). Andre trinn er at den sakkyndige komiteen besøker utdanningsinstitusjonen to ganger. Ved begge besøkene avholder komiteen møter med institusjonens ledelse, forelesere, studenter og eventuelt kunderepresentanter og andre ansatte ved institusjonen der det er relevant. Det andre besøket er vanligvis av litt lengre varighet. Her fokuseres det på å vurdere hvordan institusjonens kvalitetssikringsarbeid fungerer i praksis ut fra utvalgte «audit trails» (revisjonsspor). Panelet velger «audit trails» på bakgrunn av dialog med institusjonen etter første besøk. Antall «audit trials» kan variere fra to til seks avhengig av størrelsen på institusjonen. Funnene blir nedfelt i en akkrediteringsrapport.

Avgjørelser om akkreditering fattes av et annet organ, Akkrediteringsrådet, basert på akkrediteringsrapporten. Rådet kan fatte vedtak om positiv akkreditering som gjelder i seks år, betinget positiv akkreditering for inntil tre år eller avslag på akkreditering. Betinget positiv akkreditering har som konsekvens at alle nye utdanningsprogram og utdanningstilbud skal akkrediteres før de etableres. Rådet fastsetter en plan for oppfølging innen to eller tre år. Avslag har som konsekvens at utdanningsinstitusjonen ikke kan opprette nye utdanninger eller utdanningstilbud. Eksisterende utdanningsprogram skal akkrediteres etter turnusplan.

Akkrediteringsprosessen gir ikke mulighet til å endre institusjonskategori.

5.5 Sverige

Sverige har 18 universiteter, 12 høyskoler og 5 kunsthøyskoler. Det som skiller et universitet fra en høyskole er – som i Norge – rett til å opprette utdanninger på alle nivåer uten å måtte søke Universitetskanslerämbetet (UKÄ) om akkreditering.²³ Hittil har status som universitet også medført økte forskningsbevilgninger.

²³ Unntaket er kunstneriske grader og yrkesgrader, der også universitetene må søke.

UKÄ er Sveriges svar på NOKUT. Organet har tre hovedoppgaver:

- Å undersøke kvaliteten på høyere utdanning og UH-institusjonenes systemer for kvalitetssikring av høyere utdanning og forskning.
- Å følge opp og analysere utvikling og trender i svensk høyere utdanning. UKÄ har også ansvar for all offisiell statistikk på området.
- Å føre juridisk tilsyn med alle universiteter og høyskoler. Det betyr at UKÄ vurderer om de følger lover og regler.

Hovedtrekkene i dagens institusjonsstruktur ble lagt i 1977, med felles lovgivning for universiteter og høyskoler. Høyskolene hadde til da hatt liten vekt på forskning, men fikk etter hvert også forskningsbevilgninger og rett til å gi doktorgrad. Hvilken kategori hver institusjon skulle tilhøre, ble bestemt av Riksdagen.

En ny reform i 1997 la denne myndigheten til regjeringen. Samtidig fikk tre høyskoler status som universitet, til tross for at bare en av søknadene var anbefalt av det daværende kvalitetssikringsorganet, Högskoleverket.

I dag er etablering av nye universiteter en politisk beslutning, og de to nyeste, Malmö i 2015 og Mälardalen i 2022, ble opprettet uten noen forutgående akkrediteringsprosess. På oppdrag fra regjeringen har imidlertid UKÄ nylig utarbeidet kriterier til bruk ved framtidige kvalitetsvurderinger.

UKÄ foreslår at følgende kvalitetskriterier skal gjelde når regjeringen utpeker en høyskole som et universitet:

- vellykket etablering av høyere utdanning og forvaltning av gradstillatelser på høyere nivå
- høy kvalitet i utdanning, forskning og samarbeid

En vektet vurdering omfatter også hvordan institusjonens forskning og forskerutdanning henger sammen med dens øvrige virksomhet.

6 Universitetsbegrepet

6.1 Problemstillinger og drøfting

Siden Kvalitetsreformen i 2003 har det norske høyere utdanningssystemet gått bort fra strukturen med noen få forskningsuniversiteter og en stor høyskolesektor. På grunn av fusjonene som fulgte og muligheten til å endre institusjonskategori har vi fått en stor og mangfoldig universitetssektor og en liten høyskolesektor. Denne utviklingen har åpenbart konsekvenser for hvordan vi skal tolke universitetsbegrepet i Norge. I ekspertgruppens mandat bes gruppen:

«foreta en systematisk sammenligning med relevante land, og vurdere ulikheter i ordningene for å kunne bli universitet og hvilken betydning ulikheten har for hvilke krav som bør stilles.»

I kapittel 5 ble det presentert en oversikt over universitetsdefinisjonen og situasjonen for akkreditering og kvalitetsvurdering (inkludert nyere utvikling) i Finland, Sveits, Sverige, Nederland og Danmark. Disse landene har faste kategorier av offentlige høyere utdanningsinstitusjoner, der det viktigste skillet er mellom forskningsuniversiteter på den ene siden og en eller flere typer profesjonshøyskoler på den andre. Å skifte institusjonskategori er i prinsippet ikke mulig.²⁴ Generelt har universitetene rett til å tilby studieprogram på alle gradsnivåene (Ba, Ma, PhD), mens profesjonshøyskolene har rett til å tilby Ba-gradsprogrammer og i noen tilfeller Ma-program. Siden endring av status fra høyskole til universitet ikke er mulig, inkluderer ikke kvalitetsvurderingssystemene i disse landene et akkrediteringsalternativ (med kvalitets- og akkrediteringskrav) for behandling av søknader om opprykk til annen kategori.

Generelt sett i en internasjonal kontekst er begrepet «universitet» på ingen måte entydig definert. Universitetsbegrepet er i endring, og institusjoner som inngår i denne kategorien er forskjellige fra land til land og også innenfor land. Den europeiske universitetsorganisasjonen EUA (European University Association) definerer høyere utdanningsinstitusjoner med minimum én doktorgrad som universitet, og slike institusjoner kan søke om medlemskap. I USA deles institusjonene inn i ulike kategorier, ofte etter den såkalte Carnegie-klassifiseringen ([Carnegie Classifications | Basic Classification \(acenet.edu\)](https://www.acenet.edu/Carnegie-Classifications)).

I tabell 6.1 er det gitt en oversikt over opptaket av studenter i de to hovedkategoriene (universiteter og høyskoler) i de fem landene og Norge. For Norge presenteres to alternativer, dagens situasjon og situasjonen dersom fire av de gjenværende høyskolene (HINN, Kristiania, HVL og VID)²⁵ var universiteter, samt integrering av vitenskapelige høyskoler i universitetssektoren. I sistnevnte

²⁴ I UKÅs rapport *Kvalitetskriterier för benämningen universitet – ett regeringsuppdrag* ble Norges unike posisjon i dette beskrevet (s. 5) som følger: «Norge – det enda land bland våra grannländer där högskolor kan ansöka om att bli universitet».

²⁵ Disse fire institusjonene jobber enten med en søknad eller har uttrykt universitetsambisjoner.

situasjon vil konsekvensen være at 92 % av alle norske studenter vil studere ved et universitet.

Tabell 6.1 Inndeling av høyere utdanningsstudenter over to institusjonskategorier (2021)

Land	Universiteter	Høyskoler	Totalt
Danmark	147 000 (56 %)	79 000 (profesjonshøyskoler) 33 000 (yrkesakademier)	259 000
Finland	153 000 (49 %)	156 000	309 000
Nederland	327 000 (39 %)	500 000	827 000
Sveits	168 000 (61 %)	105 000 (totalt)	273 000
Norge nå (10 universiteter)	191 000 (10 universiteter) (62 %)	39 000 (vitenskapelige høyskoler) 74 500 (høyskoler)	304 500
Norge om x år (14 universiteter)	243 500 (14 univ) 39 000 (vit. høysk) (92 %)	22 000 (høyskoler)	304 500

I Norge er det altså mulig å endre institusjonskategori fra høyskole til universitet dersom institusjonen tilfredsstillende et sett av kriterier. Initiativet til en slik endring tas av institusjonen selv. I noen land, f.eks. Sverige, er en slik endring av status et politisk initiativ eller en kombinasjon av politisk og institusjonelt initiativ. I andre land igjen er det ikke mulig å foreta en slik endring, ettersom en ønsker å opprettholde et tydelig binært system med forskning og doktorgrads-utdanning ved universitetene og lavere grads utdanning (og til en viss grad masterutdanninger) og begrenset forskningsvirksomhet ved høyskolene, jf. beskrivelsen over. Endelig er det eksempler på land der stort sett alle institusjoner som tilbyr høyere utdanning kan benytte seg av tittelen universitet (England).

Systemet for akkreditering av institusjoner i Norge har vært kritisert for ikke å bidra til differensiering av universitetene og utvikling av en mangfoldig sektor. Det stiller de samme formelle kriteriene til alle institusjonene for å bli og opprettholde sin status som universitet. Disse kriteriene er listet opp i studie-kvalitetsforskriften § 3-7 og drøftet nærmere i kapittel 8 – 11. Samtidig vet vi at universitetene har ulike profiler, og strukturreformen har bidratt til flere institusjoner med sammensatt profil og internt mangfold. I en situasjon der man både ønsker og har behov for et klart differensiert høyere utdanningssystem, ville det være uheldig å stimulere til mer like institusjoner.

Ekspertgruppen er gjort kjent med at det i forbindelse med departementets arbeid med nye utviklingsavtaler er gjort en vurdering av mangfoldet i den statlige delen av universitets- og høyskolesektoren. Utviklingsavtalene spiller

i stor grad institusjonenes strategier, og i forlengelsen av dette reflekterer de institusjonenes profil.

Oppsummeringen i Kunnskapsdepartementet viser at innholdet i utviklingsavtalene sammenfaller godt med resultatene fra den tidligere nevnte statistiske analysen i Tilstandsrapporten for høyere utdanning (2022), der de statlige UH-institusjonene grupperes i tre ulike klynger. Klynge 1 med de tre store forskningstunge institusjonene UIO, UIB og NTNU. Klynge 2 med en stor andel av institusjonene «i midten»: HIM, HINN, HIØ, HVL, Nord, OsloMet, SH, UIA, UIS, UIT og USN. Klynge 3: små og faglig høyt spesialiserte institusjoner som AHO, NIH, NHH, NMBU og kunstutdanningsinstitusjonene. Klynge 2 karakteriseres av relativt omfattende kontakt med samfunnet utenfor academia, med ellers relativt ulike institusjoner. Den har derfor den minst tydelige profilen av klyngene i analysen.

Hovedinntrykket fra Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2022 og vurderingen gjort av Kunnskapsdepartementet i forbindelse med utarbeidelse av nye utviklingsavtaler er altså at den norske universitets- og høyskolesektoren er en mangfoldig sektor. Arbeidsdelingen i sektoren framkommer på en god måte, og dekker nasjonale, regionale og lokale behov samtidig som institusjonene ivaretar sektorens samfunnsoppdrag samlet sett.

Ekspertgruppen har hatt møte med institusjoner som nylig har blitt universitet og en institusjon som er i prosess. De understreker at den mest framtrepende fellesnevneren for de «nye» universitetene og høyskoler som ønsker å bli universitet, er satsningen på forskning og forskerutdanning. Samtidig mener de at universitetsambisjonene ikke har gått ut over andre sentrale oppgaver som f.eks. å ivareta deres regionale rolle, det å utvikle egen profil eller ivaretagelse av profesjonsutdanningene.

At institusjoner med universitetsambisjoner har satset på forskning, forskerutdanning og kompetanseutvikling er å forvente siden dette er sentrale komponenter i en akkrediteringsvurdering. Det er imidlertid også viktig å understreke at det har skjedd en kompetanse- og kvalitetsheving i hele universitets- og høyskolesektoren, ikke bare ved institusjoner som har/har hatt universitetsambisjoner. Dette fremkommer bl.a. gjennom data fra Database for høyere utdanning (DBH).

De institusjonene ekspertgruppen samtalte med understreker imidlertid at det å bli/ønske å bli universitet har bidratt til kvalitetsheving og prioritering. Erfaringen er at universitetsprosessen har bidratt til dugnadsånd og institusjonsbygging. Det ble også framhevet at helse- og sosialutdanningene og lærerutdanningene har tjent på prosessen gjennom krav til kompetanse, FoU og doktorgradsutdanning. Videre vektlegges det at universitetstittelen har åpnet nye dører både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Samtidig understreker de at universitetsbegrepet må favne vidt og omfatte ulike typer institusjoner. Det understrekes også at universitetene må ivareta hele samfunnsoppdraget (utdanning, forskning, formidling, innovasjon osv.) og ikke utelukkende fokusere på forskerutdanning og forskning, selv om dette er sentrale områder i universitetskriteriene. Ekspertgruppen deler en slik oppfatning.

Ekspertgruppen har vurdert om det er mulig å dele universitetene inn i ulike universitetskategorier basert på profil. En kunne tenke seg kategorier ut fra f.eks. forskningsintensitet, regional tilknytning eller grad av profesjonsutdanning og kombinasjoner av disse. Resultatet kunne f.eks. bli en inndeling som den følgende:

- Forskningsuniversiteter
- Forsknings- og profesjonsuniversiteter
- Region- og profesjonsuniversiteter
- Regionsuniversiteter

Til den enkelte kategori kunne det stilles særskilte kriterier som gjenspeilet egenarten for nettopp denne kategorien. Hver institusjon som søker om å bli universitet, måtte angi hvilken type institusjon den ønsker å være.

Ekspertgruppen har ikke ønsket å gå inn for en slik kategoriinndeling av universitetene. Argumenter som har vært oppe i diskusjonen rundt denne problemstillingen har bl.a. vært:

- Det vil være krevende å lage gode kategorier. Alle dagens universiteter har i større eller mindre grad forskningsintensive miljøer, de har en regional tilknytning og de har profesjonsutdanninger.
- Ved at institusjonene vil måtte velge en spesiell universitetskategori, kan man risikere at de må låse sin profil på en måte som hemmer videre utvikling. Dette kan bidra til å påvirke institusjonens autonomi i uønsket retning.
- Selv innenfor én institusjonskategori vil institusjonene kunne synliggjøre sin profil gjennom sine strategier og strategiske mål.
- De norske universitetene er allerede ulike og har ulike profiler. Det er ønskelig å ivareta et slikt mangfold, og en felles universitetskategori ser ut til å være den løsningen som best ivaretar ønsket om mangfold og fleksibilitet.
- Å ha flere universitetskategorier med ulike universitetskriterier vil trolig skape økt byråkrati og ikke gi den ønskede forenkling (jf. ekspertgruppens mandat).

Ekspertgruppen konkluderer derfor med at man beholder «universitet» som én kategori. Universitetskriteriene må utformes på en slik måte at de gir rom for fleksibilitet og mangfold.

6.1.1 Vitenskapelig høyskole

I Norge er «vitenskapelig høyskole» en egen institusjonskategori innenfor høyere utdanning. Kategorien har tradisjonelt omfattet spesialiserte institusjoner som innenfor sitt fagområde har vært på universitetsnivå, og som tilbyr doktorgrad innenfor hele eller store deler av sin fagportefølje på samme måte som universitetene. I dag omfatter slike institusjoner MF, BI, NMH, NiH, AHO, KhiO og NHH. På engelsk benytter de betegnelsen «specialized university».

NOKUTs retningslinjer for akkreditering som vitenskapelig høyskole bidro til en utvidet forståelse av kategorien, der doktorgrad på ett av flere fagområder ble regnet som tilstrekkelig for å få denne kategoribenevnelsen. Motivet var for en stor del muligheten til å etablere masterprogram uten å søke NOKUT. Dette

omfatter institusjoner som Høgskolen i Molde – vitenskapelig høyskole i logistikk og VID.

Stjernø-utvalget foreslo en minstestørrelse på 5000 studenter som ett av kravene for å bli universitet.²⁶ Forslaget ville utelukke samtlige av dagens vitenskapelige høyskoler. I Norge er det så langt ikke satt krav om størrelse for å bli universitet, og ekspertgruppen mener at dette heller ikke er veien å gå.

Mange land har små og spesialiserte universiteter av høy kvalitet. *Times Higher Educations* oversikt over verdens beste universiteter viser at ca. 50 av de beste 1000 universitetene på *World University Ranking* er små universiteter (<https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/best-small-universities>). Slike universiteter finner vi i Storbritannia, Italia, Frankrike, Tyskland, USA, India osv.

Ekspertgruppen mener at institusjoner som i dag betegnes som «vitenskapelig høyskole», bør få muligheten til å benytte universitetsbegrepet og innlemmes i universitetskategorien. De samme kriteriene for akkreditering skal gjelde for disse institusjonene som for øvrige universiteter, bortsett fra de kvantitative kriteriene knyttet til antall doktorgradsstudenter og kandidatproduksjon. For nærmere omtale av dette, se kapittel 8. Dette betyr at institusjonene må tilby doktorgrad innenfor vesentlige deler av sin fagportefølje. Institusjonene vil få de samme faglige fullmaktene som universitetene, dvs. mulighet til å selv akkreditere alle studietilbud de skal tilby,

Ekspertgruppen mener at de vitenskapelige høyskolene som ønsker å bli universitet, bør gjennomgå en akkrediteringsprosess. KD og NOKUT kan vurdere om det vil være tilstrekkelig med en forenklet prosess.

6.1.2 Institusjonslandskapet

Som det fremgår av tabellen foran, kan vi om noen år ende opp med en situasjon der over 90 prosent av studentene i Norge studerer ved et universitet. Dette gitt at de fire høyskolene som har uttrykt universitetsambisjoner endrer institusjonskategori, og at det gis mulighet for at dagens vitenskapelige høyskoler til å endre kategori. Gitt denne utviklingen kan det stilles spørsmål ved om et slikt institusjonslandskap er det man ønsker seg, og hva konsekvensene vil bli for kategoriene høyskole og vitenskapelig høyskole.

Ekspertgruppen vil i dagens situasjon gå inn for å beholde kategoriene høyskole og vitenskapelig høyskole. Dette fordi det i de kommende årene fortsatt vil være høyskoler og vitenskapelige høyskoler som ikke vil kunne oppfylle universitetskriteriene alene og som ikke ønsker å fusjonere med andre institusjoner for å oppnå dette. Det gjelder både statlige og private institusjoner. Når det gjelder kategorien vitenskapelig høyskole, ser ekspertgruppen heller ikke bort fra at det kan være institusjoner som ikke ønsker universitetsbegrepet og er komfortable med status som vitenskapelig høyskole på norsk og «specialized university» på engelsk.

²⁶ NOU 2008: 3 *Sett under ett* s. 96.

Ekspertgruppen har hatt som mandat å se på kriteriene for å bli universitet og hvilke konsekvenser det vil ha for de andre institusjonskategoriene. Dette er beskrevet over. Gruppen har ikke hatt som mandat å utrede hvordan et fremtidig institusjonslandskap for høyere utdanning *bør være*, men gir en retning når den argumenterer for en mangfoldig universitetskategori bestående av institusjoner med ulike profiler. Universitetssektoren må samlet dekke de oppgavene som universitets- og høyskoleloven tillegger universiteter og høyskoler i dag. Internasjonale sammenlikninger viser at universitetsbegrepet omfatter institusjoner med temmelig ulike profiler og oppgaver. På bakgrunn av utviklingen av institusjonslandskapet i høyere utdanning i Norge anbefaler derfor ekspertgruppen at det foretas en utredning av hva slags institusjonslandskap en ser for seg i fremtiden.

6.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen anbefaler at «universitet» beholdes som én kategori. Det er da helt vesentlig at krav og kriterier for å bli akkreditert som universitet utformes på en slik måte at de gir rom for fleksibilitet og mangfold, og at kvaliteten opprettholdes og videreutvikles.

Ekspertgruppen anbefaler ikke et krav om minstepørrelse som en del av kravene for å bli universitet.

Ekspertgruppen mener at institusjoner som i dag betegnes som «vitenskapelig høyskole», 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 at de vitenskapelige høyskolene som ønsker å bli universitet, bør gjennomgå en akkrediteringsprosess. Dette kan eventuelt gjøres gjennom en forenklet prosess.

Kategoriene høyskole og vitenskapelig høyskole bør bestå som institusjonskategorier.

På bakgrunn av utviklingen av institusjonslandskapet for høyere utdanning i Norge anbefaler ekspertgruppen en utredning av hva slags institusjonslandskap en ser for seg i fremtiden.

7 Beslutningsnivå – faglig eller politisk?

7.1 Problemstillinger og drøfting

Etablering av universiteter har alltid vært en prosess som har hatt stor politisk oppmerksomhet.²⁷ Et slikt nasjonalt politisk engasjement var tydelig ved etableringen av Det Kongelige Fredriks Universitet (Universitetet i Oslo) i 1811 og ved Stortingets beslutning i 1900 om etablering av Norges tekniske høyskole i Trondheim.

Stortingets vedtak om etablering av Universitetet i Bergen (1946) og Universitetet i Tromsø (1968) var i stor grad en konsekvens av et politisk påtrykk fra hhv. Vestlandet og Nord-Norge.

I forkant av endringene i universitets- og høyskoleloven i 2001 var det et betydelig regionalt politisk påtrykk om at det burde være mulig for statlige høyskoler å kunne bli universitet – ikke minst var dette engasjementet stort i Agder, Rogaland og Nordland, som etter hvert fikk universiteter etter at institusjonene hadde oppfylt de nødvendige kriteriene. I dag ser vi bl.a. et betydelig regionalpolitisk engasjement for at Høgskolen i Innlandet skal få universitetsstatus.

Kriteriene som skal oppfylles for å bli universitet, fastsettes politisk gjennom universitets- og høyskoleloven og Kunnskapsdepartementets studiekvalitetsforskrift. I tillegg har NOKUT en utfyllende forskrift (studietilsynsforskriften).²⁸ Politisk kan universitetsprosesser støttes økonomisk eller via ytringer. Initiativet til å søke universitetsstatus ligger imidlertid hos institusjonen, som kan søke NOKUT når den mener den kan møte universitetskriteriene. Søknaden vurderes så gjennom en faglig, uavhengig, ikke-politisk prosess før NOKUT treffer sitt vedtak. Endelig vedtak om å få endret institusjonskategori gjøres i statsråd gjennom en kongelig resolusjon, jf uhl § 1-2 (2). Kunnskapsdepartementet har begrunnet kravet om at universitetsstatus skal gis av Kongen med at en slik beslutning er av stor nasjonal betydning.

Et argument for at endelig beslutning om universitetsstatus bør tas politisk gjennom en kongelig resolusjon, kan være det relativt nære båndet mellom departementet og universitetene og høyskolene, spesielt de statlige. Alle de statlige og mange av de private høyere utdanningsinstitusjonene får størstedelen av midlene bevilget av Stortinget, og det er forventningsavklaringer mellom departementet og institusjonene, særlig de statlige, om bruk av midlene, forventede resultater osv. Dette båndet mellom politiske beslutninger og forvent-

²⁷ Jf. historisk gjennomgang i kapittel 1.

²⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-01-96>; <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-02-07-137>

ninger til universiteter og høyskoler kan tilsi at endring av institusjonskategori gjøres gjennom kongelig resolusjon.

Formelt sett er det altså mulig at en institusjon som møter universitetskriteriene, og har fått positivt vedtak hos NOKUT, likevel ikke blir universitet ved at det politisk fattes en beslutning om at dette ikke er ønskelig – dvs. at Kunnskapsdepartementet ikke fremmer en kongelig resolusjon. Slike politiske vurderinger har, så langt ekspertgruppen kjenner til, i liten grad vært gjort, og de fleste vil nok hevde at den endelige beslutningen i statsråd kun er en formell prosess og at den reelle beslutningen tas av NOKUT.

Kongen og departementet har ikke anledning til å overprøve et negativt akkrediteringsvedtak i NOKUT, dvs å fremme en kongelig resolusjon om universitetsstatus for en institusjon der NOKUT har underkjent søknaden. Dette framkommer av merknadene til uhl § 2-1 (3), hvor det i Ot. prp. nr 79 (2003–2004) heter:

«... Departementet kan heller ikke overprøve NOKUTs akkrediteringer. Dette innebærer blant annet at departementet ikke kan overprøve et negativt vedtak fra NOKUT i forbindelse med akkreditering av institusjoner eller studietilbud.»

Norge har valgt et system for å bli universitet der universitetskriteriene fastsettes politisk, mens det gjøres en faglig, uavhengig, ikke-politisk vurdering av om institusjonen møter disse kriteriene. Initiativet for å gå inn i en prosess for å oppnå universitetsstatus ligger hos institusjonen.

En kan se for seg andre prosesser for å gi institusjoner universitetsstatus. Da de første norske universitetene ble etablert, var dette en politisk beslutning fattet av Kongen (Universitetet i Oslo) og Stortinget. En kan se for seg et system der universitetsstatus også i dag tildeles kun basert på politiske beslutninger – uten fastsatte kriterier og faglige vurderinger. Ekspertgruppen mener at slike beslutninger i dag vil ha liten legitimitet og ikke være gunstig for den institusjonen det gjelder.

Et annet alternativ er at initiativet til å få universitetsstatus kommer fra politisk hold (regjeringen), men at det likevel ligger faglige kriterier og faglige vurderinger til grunn for å oppnå denne. Det vil si at det ikke er mulig for institusjonene å søke. Kriteriene kan være spesifikke slik som i Norge i dag, eller mer generelle, f.eks. at institusjonen må ligge på nivå med tilsvarende institusjoner i utlandet som bruker universitetsbetegnelsen. Det påhviler da et politisk ansvar å sørge for rammebetingelser som medfører at en institusjon over tid kan møte kriteriene. Ekspertgruppen er også skeptisk til en slik prosess, som vil måtte medføre at det politiske miljø får stor innflytelse på institusjonenes utvikling.

Et tredje alternativ er at prosessen og kriteriene for å bli universitet helt og holdent gjøres ikke-politisk. Dette kan f.eks. gjøres ved at Stortinget/Kunnskapsdepartementet overlater til NOKUT å fastsette universitetskriteriene, NOKUT fasiliteter akkrediteringsprosessen (som i dag) og endelig vedtak om universitetsstatus gjøres av NOKUT dersom institusjonen møter kriteriene.

NOKUTs akkrediteringsvedtak fattes ikke av de sakkyndige komiteene, men av NOKUTs styre. I forbindelse med behandlingen av den siste søknaden fra

Høgskolen i Innlandet uttalte NOKUTs direktør blant annet at «Den sakkunnige komiteen, *administrasjonen og styret* har gjort grundige vurderingar» (vår utheving). Hvis NOKUT gis besluttende myndighet i vedtak om akkreditering, kan det nødvendigvis gjøre en nærmere gjennomgang og presisering av styrets rolle og sammensetning. Styret oppnevnes av departementet, som må vurdere dette.

Det å oppnå universitetsstatus står altså i spenningen mellom det politiske og det faglige (ikke-politiske). I dette spenningsfeltet finnes det et kontinuum av mulige modeller og prosesser for å få tildelt universitetsstatus.

Det har i stor grad vært aksept for dagens krav- og kriteriesystem for å bli universitetet. De institusjonene som nylig har gjennomgått en akkrediteringsprosess, mener at ordningen som muliggjør akkreditering til universitet har styrket norsk akademia. Ekspertgruppen erkjenner at det å oppnå universitetsstatus har stor politisk interesse, i dag kanskje spesielt regionalt. Gruppen mener også at det er legitimt at kriteriene for å bli universitet vedtas politisk. Prosesser for å bli universitet kan støttes gjennom økonomiske bevilgninger/tilskudd og gjennom ytringer, men da uten at det medfører en politisk styring av institusjonens utvikling. Ekspertgruppen mener imidlertid at det skal foreligge en uavhengig, faglig, ikke-politisk vurdering før en institusjon kan oppnå universitetsstatus. Den faglige prosessen og vurderingen skal gjøres uten politisk behandling. Dette vil skape legitimitet for prosessen og ikke minst for institusjonen som får universitetsstatus.

Ekspertgruppen ser det som uheldig at det skal være mulig å hindre at en institusjon som faktisk møter de politisk fastsatte universitetskriteriene, blir universitet gjennom et politisk vedtak. Gruppen mener derfor at den endelige beslutningen om status bør fattes av NOKUT og ikke gjennom en kongelig resolusjon. Ekspertgruppen kan heller ikke se at endring av institusjonskategori for en høyere utdanningsinstitusjon i dag er av stor nasjonal betydning. Det som i realiteten skjer ved å bli universitet, i tillegg til å endre navn, er at institusjonen får utvidet sine faglige fullmakter

Ekspertgruppen mener derfor at kriteriene for å bli universitet og de faglige fullmaktene som følger med dette bør fastsettes politisk gjennom lov og forskrift. En nærmere omtale av dette er gitt i kapittel 12. Universitetsstatus gir i dag en institusjon rett til selv å akkreditere alle studietilbud den skal tilby, og ekspertgruppen mener at dette ikke bør endres. NOKUT skal føre tilsyn med at studietilbudene holder høy kvalitet og kan trekke akkrediteringen tilbake for tilbud som ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Ekspertgruppen anser dette som en hensiktsmessig løsning.

I dagens system er NOKUT instans for akkrediteringssøknader og for det periodiske tilsynet med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid. Det er mulig at det i årene som kommer kan være at norske institusjoner kan anvende utenlandske akkrediteringsorganer i slike prosesser. Allerede i dag er det akkrediteringssamarbeid mellom ulike land, f.eks. mellom Sveits og Tyskland. I slike prosesser er det likevel vanlig praksis at et nasjonalt akkrediteringsråd fatter den endelige beslutningen i saken. Hvis utviklingen går i retning av å la også ikke-norske akkrediteringsorganisasjoner operere i Norge, vil det være rimelig å

drøfte spørsmålet om hvem som skal fatte endelig beslutning om institusjonsstatus på nytt. Ekspertgruppen har ikke gått inn i denne problemstillingen og mener departementet må utrede dette nærmere dersom det skulle bli aktuelt.

7.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen vil anbefale en endring i beslutningsprosess og beslutningsnivå for akkreditering som universitet:

Ekspertgruppen mener at det politiske nivået skal fastsette krav og kriterier for å bli universitet gjennom lov og forskrift.

Ekspertgruppen mener at en uavhengig, faglig, ikke-politisk vurdering skal ligge til grunn for en beslutning om å oppnå universitetsstatus.

Ekspertgruppen mener at den endelige beslutningen om institusjonskategori bør fattes av NOKUTs styre og ikke gjennom en kongelig resolusjon.

Universitetsstatus gir i dag en institusjon rett til selv å akkreditere alle studietilbud den skal tilby, og ekspertgruppen mener at dette ikke bør endres. NOKUT skal føre tilsyn med at studietilbudene holder høy kvalitet og kan trekke akkrediteringen tilbake for tilbud som ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Ekspertgruppen finner dette fortsatt som en hensiktsmessig løsning.

8 Doktorgrader og kompetanse

8.1 Problemstillinger og drøfting

I dette kapitlet drøftes spørsmål knyttet til doktorgrader og kompetanse med utgangspunkt i dagens kriterier for akkreditering som universitet:

- I dag må en institusjon ha selvstendig rett til å gi doktorgrad på minst fire fagområder for å bli universitet. Dette er et særnorsk krav uten paralleller internasjonalt. Bør det beholdes?
- Kan noen av doktorgradene tilbys sammen med andre? I så fall på hvilke vilkår?
- For akkreditering av et doktorgradsstudium kreves det at 100 % av fagmiljøet som er tilknyttet studiet, må ha førstestillingskompetanse, hvorav 50 % skal ha kompetanse på professornivå. Det stilles også krav til fagmiljøene ved akkreditering av bachelor- og masterstudier, uavhengig av institusjonskategori. Ved institusjonsakkreditering stilles det mer generelt formulerte krav. Hva er sammenhengen mellom kravene for akkreditering på henholdsvis program- og institusjonsnivå?
- Etter dagens kriterier må en institusjon som ønsker å bli universitet, ha «stabil forskerutdanning». Tolkningen av dette kravet ble skjerpet i forbindelse med Strukturmeldingen i 2015, slik at institusjonen nå må ha tatt opp i gjennomsnitt minst 15 stipendiater til hvert doktorgradsprogram over en femårsperiode og ha uteksaminert minst 5 doktorander per år på minst to av doktorgradsprogrammene over en treårsperiode. Er disse kravene fortsatt tjenlige?

8.1.1 Effekter av gjeldende krav

Betydningen av innretningen på doktorgradsprogrammene ble drøftet i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*, s. 49:

«En av svakhetene ved dagens system er at høyskoler kan bli godkjent som universitet med fire doktorgradsprogrammer uavhengig av profilen på doktorgradene. Det har blitt opprettet doktorgradsprogrammer på faglig smale områder. For å unngå utviklingen av mange faglig smale doktorgradsprogrammer og at institusjoner på det grunnlaget får alle faglige fullmakter på hele bredden av institusjonenes fagområder, vil regjeringen innføre et krav om at institusjonene må dokumentere at de fire doktorgradsprogrammene er godt dekkende for institusjonens faglige profil.²⁹ Det innebærer at universitetsakkreditering avhenger av at de fire doktorgradsutdanningene

²⁹ Kravet ble innført gjennom revisjon av studiekvalitetsforskriften, se [Rundskriv F-03-16 Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning \(studiekvalitetsforskriften\) - regjeringen.no](#)

dekker institusjonens hovedområder og ikke kun omfatter mindre deler av institusjonens faglige virksomhet. For å søke akkreditering som vitenskapelig høyskole må høyskolen dokumentere at doktorgradsprogrammet er godt dekkende for institusjonens faglige profil. Det betyr at doktorgradsutdanningen skal reflektere institusjonens faglige hovedområde.»

Etter hvert har institusjonene bygd opp bredere programmer, med en gjennomgående kompetanseheving i sektoren som resultat. Doktorgradene har bidratt til oppbygging av underliggende fagmiljøer, og det at det har blitt ansatt stadig flere personer med førstestillingskompetanse eller høyere, har bidratt til å bygge en sterkere forskningskultur. Samtidig legger særlig profesjonsutdanningene også vekt på kompetanse fra praksisfeltet.

Ekspertgruppen mener at dagens krav har vært tjenlige ut fra målet om kvalitetsheving, men at kravet om fire doktorgrader ikke nødvendigvis er det best egnede til å sikre en forskningskultur ved hele institusjonen. I stedet bør dette sikres gjennom kravet om at doktorgradene skal være dekkende for vesentlige deler av virksomheten, jf. neste avsnitt.

Mjøs-utvalgets kriterier omfattet også et krav om at institusjonen som søkte om å bli universitet, hadde rett til å tildele mastergrad på fem områder. Dette kravet henger logisk sammen med kravet om fire doktorgradsområder, og ekspertgruppen anbefaler derfor ikke å videreføre det.

8.1.2 Hva er «godt dekkende»?

I sitatet ovenfor er det brukt forskjellige formuleringer for å beskrive forholdet mellom doktorgradsprogrammene og institusjonens samlede faglige profil: «godt dekkende for institusjonens faglige profil», «dekker institusjonens hovedområder og ikke kun omfatter mindre deler av institusjonens faglige virksomhet». Formuleringen «vesentlige deler» er også brukt.

For å belyse og konkretisere hva «godt dekkende» kan bety, har ekspertgruppen sett på to institusjoner: UiT – Norges arktiske universitet og Høyskolen Kristiania. Den første er et resultat av fusjon av Universitetet i Tromsø med flere høyskoler, mens den andre har mål om å bli universitet. Universitetet i Oslo, NMBU og Universitetet i Sørøst-Norge er brukt som sammenligningsgrunnlag.

Tabell 8.1 Noen nøkkeldata

	Registrerte studenter	Andel på høyere grad	Andel vit. ansatte i 1. stilling	Publikasjonspoeng per vit. ansatt	Avlagte doktorgrader
UiT	17 808	18 %	72,3	1,03	132
HK	16 658	4,3 %	56,1	0,9	-
USN	18 273	16,5 %	64,2	0,8	27
NMBU	6 766	27 %	90,5	1,23	86
UIO	26 649	26,5 %	90,7	1,86	428

Kilde: DBH, referanseår 2021

Dataene kan brytes videre ned på organisatoriske enheter. Et uttrekk fra DBH, jf. Vedlegg 2, viser at det utdannes doktorgradskandidater fra alle avdelinger ved de undersøkte institusjonene unntatt Høyskolen Kristiania. Tallene viser imidlertid at det ikke er noen klar sammenheng mellom doktorgradsproduksjon og andre indikatorer, som for eksempel antall vitenskapelig ansatte, publikasjonspoeng per vitenskapelig ansatt eller antall studenter. Dessuten kan doktorgradsprogrammene gå på tvers av organisatoriske enheter som avdeling, fakultet eller institutt.

Ekspertgruppen mener 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. Institusjonen må ha selvstendig doktorgradsrett. Gruppen understreker at det er avgjørende at en institusjon som skal akkrediteres som universitet, og få de fullmaktene dette innebærer, har vesentlige deler av sine fagområder dekket av ph.d.-utdanning, uansett antall doktorgradsprogrammer.

8.1.3 Fellesgrader

For å styrke kvaliteten i norsk forskerutdanning foreslo Stjernø-utvalget at den normalt bør skje innenfor strukturerte opplegg som oppfyller visse minstekrav med hensyn til blant annet antall studenter og veiledere.³⁰ På denne måten kan faglige ressurser ved flere institusjoner utnyttes på en god måte gjennom prinsippet om samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Ekspertgruppen støtter intensjonen i forslaget og mener at deler av doktorgradsutdanningen ved et universitet kan skje i samarbeid med andre institusjoner, så lenge universitetet har selvstendig rett til å gi doktorgradsutdanning innenfor vesentlige deler av institusjonens virksomhet. Forutsetningen er at det dreier seg om fellesgrad(er) der institusjonen som søker om akkreditering som universitet er likeverdig partner, og at dette tydelig framgår av avtalen om fellesgrad.

8.1.4 Krav til fagmiljøet

Som nevnt ovenfor stilles det i dag kvantitative kompetansekrav til fagmiljøer som skal tilby henholdsvis bachelor-, master- og doktorgradsprogrammer. Kravene finnes i studietilsynsforskriften, som forvaltes av NOKUT, og er de samme for ulike institusjonstyper:

- For studietilbud på bachelorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av minst 20 prosent ansatte med førstestillingskompetanse.
- For studietilbud på mastergradsnivå skal 50 prosent av fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 10 prosent med professor- eller dosentkompetanse.
- For studietilbud på doktorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 50 prosent med professorkompetanse.³¹

³⁰ NOU 2008: 3 *Sett under ett* s. 102.

³¹ [Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning \(studietilsynsforskriften\) - Lovdata § 2-3](#)

Dette er ikke omstridt i sektoren. Det stilles ikke tilsvarende krav som grunnlag for institusjonsakkreditering, men studiekvalitetsforskriften, som fastsettes av Kunnskapsdepartementet, fastslår at institusjonen skal ha «tilstrekkelig antall ansatte med høy faglig kompetanse innenfor utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling innenfor institusjonens faglige virksomhet».³²

I forbindelse med Strukturreformen i 2015 ble det påpekt som et hovedproblem i norsk forskning at det var for mange små og sårbare fagmiljøer.³³ I innspillene til stortingsmeldingen pekte UH-sektoren selv på et behov for å sikre at fagmiljøene er over en kritisk minstestørrelse, og at mer robuste miljøer vil gi en mer forutsigbar ramme for ansatte og studenter (Meld. St. 18 (2014–2015), s. 31f.). Kravet i studiekvalitetsforskriften § 3-7 ble derfor skjerpet i forhold til den tidligere ordlyden om at «Institusjonen skal ha ansatte i undervisnings- og forskerstilling på de fagområder som inngår i studiene».

Kravene som NOKUT stiller til kompetanse for å tilby utdanninger på bachelor- og masternivå, har vært nødvendige for å sikre et tilstrekkelig fagmiljø knyttet til utdanningene. Når det gjelder doktorgradsnivået, kan det imidlertid argumenteres for at de er for rigid formulert. Det er åpenbart behov for første-/professorkompetanse knyttet til et doktorgradsprogram, men samtidig kan det være behov for kompetanse fra praksisfeltet, der det kanskje ikke er så mange med doktorgrad. I en presisering til studiekvalitetsforskriften § 3-3 (5) skrev Kunnskapsdepartementet i 2016:

«For å kunne veilede doktorgradskandidatene må fagmiljøet ha ansatte med forskningskompetanse innenfor hele bredden av studiet. Ansatte med relevant kompetanse som ikke har doktorgrad, kan også bidra i doktorgradsstudiet.»

Ved første blick kan det dermed synes som om studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften sender litt ulike signaler, jf. drøftingen av forholdet mellom de to forskriftene i kapittel 12. Ekspertgruppen mener dette bør klargjøres, og at lov- og forskriftsverket må reflektere at relevant praksis er en viktig kvalitetsdimensjon i høyere utdanning.

Vurdering av kriteriene for akkreditering av doktorgradsutdanning ligger utenfor ekspertgruppens mandat. På grunn av konsekvensene for akkreditering på institusjonsnivå vil gruppen likevel foreslå at kravene presiseres slik:

- Fagmiljøet tilknyttet et doktorgradsprogram skal i hovedsak bestå av personer med førsteamanuensis-/ professorkompetanse, med en vesentlig del

³² [Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning – Lovdata](#), § 3-7, 1. l. ledd

³³ Stortingsmeldingen viser til resultater av til sammen 27 evalueringer av norske forskningsmiljøer, gjennomført i tidsrommet 2000–2012 ved internasjonale fagpaneler, og i regi av Norges Forskningsråd. «Et gjennomgangstema i evalueringene er at mange fagmiljøer er for små til å forfølge viktige forskningsspørsmål og for små til å kunne hevde seg i internasjonal konkurranse. Dette til tross for at det kun er de største norske fagmiljøene som ble evaluert.» (Meld. St. 18, s. 30)

professorer, men også ansatte med annen førstetillingskompetanse kan ha viktige bidrag.

- Fagmiljøet skal ha ansatte med forskningskompetanse innenfor hele bredden av studiet.
- Hovedveiledere, emneansvarlige og programansvarlig skal minimum ha førsteamanuensis-/professorkompetanse, med en vesentlig del professorer.

I studiekvalitetsforskriften brukes formuleringen «tilstrekkelig antall ansatte med professor- og førsteamanuensiskompetanse innenfor hele bredden av studietilbudet» om akkreditering på institusjonsnivå. Ekspertgruppen mener at dette, sammen med presiserte krav til doktorgradsutdanning som foreslått ovenfor, gir et tilstrekkelig grunnlag for den sakkyndige komiteen til å bedømme om forutsetningene for akkreditering som universitet er til stede, og tilråder ikke kvantifiserte krav.

I studietilsynforskriften §3-1 (6) heter det:

«Institusjonen skal ha en relevant kompetanseprofil, og den samlede kompetansen skal være på nivå med sammenlignbare institusjoner i samme institusjonskategori.»

Kravet innebærer at en søkerinstitusjon må vise at den har faglig kompetanse på samme nivå som institusjoner det er relevant å sammenligne med. I utgangspunktet har de sakkyndige komiteene vurdert dette kravet på institusjonsnivå. For å få en bedre forståelse for konteksten bak tallene har enkelte av komiteene tatt med i betraktning fordelingen av faglig personale på fagområde og sammenlignet fagmiljøet ved søkerinstitusjonen opp mot samme fagområde ved sammenlignbare institusjoner innenfor universitetskategorien.

Hvis bare minstekravene til fagmiljø (dvs. krav som gjelder for akkreditering av doktorgradsutdanning) skulle utgjøre terskelen for akkreditering som universitet, ville akkrediteringen langt på vei gjenta vurderingen som ble gjort ved den opprinnelige akkrediteringen av doktorgradsprogrammene. I det å sammenligne denne indikatoren med andre universiteter eller fagområder ved andre universiteter ligger det en forventning om at fagmiljøene tilknyttet søkerinstitusjonens doktorgradsutdanning har utviklet seg siden de ble akkreditert og er på nivå med andre universiteter.

Slik utviklingen har vært de senere årene, har kravet allerede blitt strengere siden alle universitetene gradvis har fått en høyere kompetanseprofil. Ekspertgruppen mener at det ikke kan være noe mål at samtlige institusjoner skal ha f.eks. en andel førstekompetente på nivå med Universitetet i Oslo. Vekten bør derfor ligge på *sammenlignbare fagområder* i samme institusjonskategori.

Ved sammenslåing til én forskrift, jf. kapittel 12, bør kravene til fagmiljø samordnes.

8.1.5 Stabil forskerutdanning

Stabil forskerutdanning har hele tiden vært et av kravene for å bli universitet. Mjøs-utvalget satte som en klar forutsetning for at en institusjon skulle kunne bli universitet at de faglige forutsetningene *allerede var til stede*: «Endring av

institusjonsinndelingen ved omdanning av høyskoler til universiteter kan ikke skje under henvisning til en institusjons potensiale hvis ikke forutsetninger for gode fagmiljøer allerede er stabilt etablert». ³⁴ Utvalget brukte både formuleringen «stabil forskerutdanning på noen fagfelt» og «stabil forskningsvirksomhet og forskning på et bestemt antall fagområder» i sine forslag til krav.

Fra starten ble kravet om stabil forskerutdanning operasjonalisert av NOKUT som at institusjonen skulle ha uteksaminert kandidater innenfor minst to fagområder og igangsatt forskerutdanning på minst to andre områder. ³⁵

I forbindelse med Strukturreformen i 2015 ble kravet skjerpet, slik at institusjonen nå måtte ha uteksaminert «minst fem doktorander på minst to av doktorgradsstudiene eller tilsvarende stipendiatprogram per år over en treårsperiode. Hvert enkelt doktorgradsstudium skal over en periode på fem år ha tatt opp i gjennomsnitt minst 15 stipendiater.» ³⁶

En viktig begrunnelse for kravet er at det gitte antallet ph.d.-kandidater krever et stabilt fagmiljø av en viss størrelse for å sikre tilstrekkelig veiledningskapasitet. Kravet handler både om å sikre stabile og sterke fagmiljøer og om å skape et godt læringsmiljø. Det speiler stabilitet i en rekke indikatorer og har en naturlig sammenheng med krav til fagmiljø, krav til kvalitet på forskning, og ikke minst institusjonens kvalitetsarbeid, som bør være i stand til å fange opp og rette opp sviaktende kvalitet eller manglende rekruttering. Dersom institusjonen kan vise til en stabil gjennomstrømning, må det kunne betraktes som forventet videreutvikling siden akkrediteringstidspunktet for doktorgradsprogrammet.

Ekspertgruppen foreslår på denne bakgrunnen 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 treårs periode. 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.

Pandemien er 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. Tidsrommet for vurdering av stabilitet i forskerutdanningen bør derfor være fleksibel 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 5 kandidater i samme periode.

³⁴ NOU 2000: 14 *Gjør din plikt, krev din rett* s. 348.

³⁵ [Forskrift om kriterier for akkreditering av institusjoner og standarder og kriterier for akkreditering av studietilbud i norsk høgre utdanning – Lovdata](#)

³⁶ Studietilsynsforskriften § 3-7, 4. ledd.

Minst halvparten av doktorgradsstudentene som er medregnet i tallene ovenfor, må ha hatt hovedarbeidsplass ved institusjonen. Ekspertgruppen mener at det er mer hensiktsmessig å stille krav til samlet antall doktorgradsstudenter enn bare stipendiater, da doktorgradsstudenter med annen finansiering også bidrar til det samlede fagmiljøet. Doktorgradsstudenter som er registrert på fellesgradsprogrammer, kan bare telles én gang, ett sted.

8.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

- Ekspertgruppen mener at dagens krav til doktorgradsutdanning har vært tjenlige ut fra målet om kvalitetsheving, men at kravet om fire doktorgrader ikke nødvendigvis stimulerer til strategisk utvikling. I stedet bør bredden i virksomheten sikres gjennom et krav om at doktorgraden(e) skal være dekkende for vesentlige deler av virksomheten.
- Så lenge institusjonen har selvstendig rett til å gi doktorgrad innenfor vesentlige deler av sine fagområder, kan deler av doktorgradsutdanningen skje i samarbeid med andre institusjoner. Forutsetningen er at det dreier seg om fellesgrader der institusjonen som søker akkreditering som universitet, er likeverdig partner, og at dette tydelig framgår av avtalen om fellesgrad. Fellesgradsstudenter bidrar til fagmiljøet og må kunne telles med, men bare én gang, ett sted.
- Gruppen ønsker ikke å stille kvantitative kompetansekrav for akkreditering som universitet. Det bør overlates til NOKUT å vurdere om kompetansen ved institusjonen er god nok sett i forhold til kravet om et tilstrekkelig antall ansatte med professor- og førstestillingskompetanse på relevante fagområder. Institusjonens faglige kompetanse må også vurderes i forhold til dens faglige profil.
- Ved eventuell sammenslåing av studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften til én forskrift, jf. kapittel 12, bør kompetansekravene i dagens studiekvalitets- og studietilsynsforskrift samordnes.
- Ekspertgruppen foreslår å videreføre et krav om stabil forskerutdanning, men å knytte det til institusjonsnivået heller enn til det enkelte doktorgradsprogrammet. 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, må ha tatt opp minst 15 doktorgradsstudenter over fem år og i gjennomsnitt ha uteksaminert minst 5 kandidater per år over en treårsperiode.
- Tidsrommet for vurdering av stabilitet i forskerutdanningen bør være fleksibel 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 5 kandidater i samme periode.
- Minst halvparten av doktorgradsstudentene som medregnes i disse tallene, må ha hatt hovedarbeidsplass ved institusjonen. Ekspertgruppen ønsker

å bruke doktorgradsstudenter heller enn stipendiater som mål, da doktorgradsstudenter med annen finansiering også bidrar til det samlede fagmiljøet. Fellesgradsstudenter kan telles bare én gang, ett sted.

Kriteriene for akkreditering av doktorgradsutdanninger ligger utenfor ekspertgruppens mandat. På grunn av konsekvensene for akkreditering på institusjonsnivå, vil gruppen likevel foreslå at kravene presiseres slik:

- Fagmiljøet tilknyttet et doktorgradsprogram skal *i hovedsak* bestå av personer med førsteamanuensis-/ professorkompetanse, med en vesentlig del professorer. Også ansatte med annen førstetillingskompetanse kan ha viktige bidrag, eksempelvis der det kan være behov for fagpersonale med tett tilknytning til praksisfeltet.
- Fagmiljøet skal ha ansatte med forskningskompetanse innenfor hele bredden av studiet.
- Hovedveiledere, emneansvarlige og programansvarlig skal minimum ha førsteamanuensis-/professorkompetanse, med en vesentlig del professorer.
- Ekspertgruppen har ikke gått inn på konsekvensene av sine forslag for eventuell tilbaketrekking av universitetsakkreditering og anbefaler at dette utredes videre.

9 Krav til kvalitet i universitetene

9.1 Problemstillinger og drøfting

Studiekvalitetsforskriften stiller i § 3-7 (2) opp kravet:

«Institusjonen skal ha stabil utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid av høy internasjonal kvalitet.»

Studiekvalitetsforskriften fordrer at høyskoler har utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid av *høy* kvalitet, mens for vitenskapelige høyskoler og universiteter ble dette endret til *høy internasjonal* kvalitet. Bakgrunnen for denne forskjellen, som ble introdusert i 2016, er forklart i høringsnotatet til forskriften, der det er tydelig at tilføyelsen skal markere en forskjell i nivået på kvalitet.

I [Meld. St. 18 \(2014–2015\) Konsentrasjon for kvalitet](#) varslet regjeringen strengere kriterier for høyskoler som ønsker å bli vitenskapelig høyskole eller universitet. Kravet, slik det er utformet i dag, må ses i sammenheng med intensjonen bak Strukturreformen om å styrke norske universiteter og høyskoler i den internasjonale konkurransen om studenter, forskere og forskningsmidler. I en tidligere versjon lød kravet som følger: «Institusjonen skal ha stabil forsknings- og faglig eller kunstnerisk utviklingsvirksomhet av høy kvalitet relatert til sine fagområder.» Kravet til kvalitet i utdanning og forskning/kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid er derfor med denne forskriftsendringen høyere for universiteter og vitenskapelige høyskoler enn for høyskoler. Kravet ble tatt inn etter høringsrunden for å tydeliggjøre at kravet til kvalitet er styrket, i tråd med føringene i stortingsmeldingen.

Dette er ett av kravene som fastsetter at en søkerinstitusjon må kunne vise til kvalitet i sin faglige aktivitet som går utover minstekravene som ligger i akkrediteringen av de enkelte studiene institusjonen tilbyr.

I Rundskriv F-03-16 (24.06.2016) heter det om dette kravet:

«Et universitet skal ha stabil utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid av høy internasjonal kvalitet. Et høyt internasjonalt nivå rommer ulike kvalitetsaspekter knyttet til institusjonens profil og faglige virksomhet. NOKUT gir forskrift med utfyllende bestemmelser som utdyper hva høy internasjonal kvalitet er.»

NOKUT har ikke fastsatt ytterligere krav i forskrift. NOKUT skriver i rundskrivet «Merknader til studietilsynsforskriften»:

«Kapittel 3. Akkreditering av institusjoner

Til § 3-1 Krav ved akkreditering av institusjoner

(1) Studiekvalitetsforskriften § 3-5 til § 3-7 inneholder bestemmelser med krav til akkreditering av institusjoner.

[...]

For universiteter vil vurderingen av høy internasjonal kvalitet baseres på de vesentlige deler som er godt dekkende for institusjonens faglige profil, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-7 (3) og (4).»

Institusjonen må dokumentere og godtgjøre at det faglige nivået på utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid er av henholdsvis høy kvalitet og høy internasjonal kvalitet. For utdanning gjelder kravet studietilbud på bachelor-, master- og doktorgradsnivå. NOKUTs sakkyndige komité foretar en helhetlig, kvalitativ vurdering av institusjonens dokumentasjon og vurderer om institusjonens faglige nivå på utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid er av høy internasjonal kvalitet. Utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid vil bli vurdert både hver for seg og i sammenheng. NOKUT kommenterer til ekspertgruppen at vurdering av stabil høy internasjonal kvalitet i ulike aspekter skal skje på institusjonsnivå, men i praksis avgrenses dette til de fire doktorgradsområdene.

Universitets- og høyskolelovens § 1-1 stadfester at universiteter og høyskoleformål blant annet er å (a) tilby høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå og (b) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå.³⁷ NOKUTs virksomhet er videre i universitets- og høyskoleloven gitt et formål med å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene.³⁸

Høy internasjonal kvalitet er dermed både et mål i seg selv og et terskelnivå for akkreditering. Ekspertgruppen har drøftet dagens krav i lys av erfaringene fra nylig gjennomførte akkrediteringsprosesser. Erfaringene er at kravet har fungert kvalitetshevende. Ledere for institusjoner som har søkt om å bli universitet de senere årene, framhever at deres erfaring er at kravet om «høy internasjonal kvalitet» har vært viktig i institusjonenes utvikling for å heve den samlede faglige kvaliteten. Det har hatt en viktig kulturbyggende effekt. Kravet har ført til at institusjonene skjerper og hever kvaliteten i forskningsmiljøer og ph.d.-utdanninger, og at denne faglige utviklingen også kommer bachelor- og masterutdanninger til gode.

³⁷ Universitets- og høyskoleloven § 1-1.

³⁸ Universitets- og høyskoleloven § 2-1 (2).

Det er imidlertid utfordringer med dagens krav om høy internasjonal kvalitet. Utfordringene er knyttet til hvordan kravet skal dokumenteres eller måles. Dette er en relevant problemstilling både for forskningsvirksomheten og for utdanningsvirksomheten.

Dagens krav forutsetter at *høy internasjonal kvalitet* skal kunne dokumenteres også i bachelor- og masterutdanninger. Ekspertgruppen har diskutert hvordan man kan løse problemene knyttet til dokumentasjon og benchmarking av utdanning siden dette har vist seg vanskelig å gjennomføre på programnivå. Hvordan går man fram? Hva slags materiale må man skaffe til veie for å få fram en god sammenligning på tvers av institusjoner og landegrenser? Arbeidet vanskeligjøres også av at det ikke finnes et internasjonalt rammeverk for å bedømme kvaliteten i bachelor- og masterutdanninger, og det er i svært liten grad utviklet omforente indikatorer som egner seg for å vurdere og sammenligne det faglige nivået ved et bachelor- eller masterstudium i en akkrediteringskontekst.

En måte å sannsynliggjøre at utdanningene er på internasjonalt nivå kunne være å vurdere noen sentrale dimensjoner ved kvaliteten i bachelor- og masterutdanningene. Ekspertgruppen har i denne sammenheng diskutert dokumentasjon som vektlegger internasjonalt anerkjente dimensjoner i kvalitetsarbeid i høyere utdanning. For eksempel: hvordan institusjonens FoU-arbeid kommer utdanningene til gode; hvordan forskningen preger arbeidsformer og læringsutbytte; hvordan kontakt og samarbeid med arbeidslivet preger utdanningene; hvordan studentene sikres en internasjonal dimensjon i studiene; og hvordan studentene er involvert i undervisningen og utviklingen av studieprogrammene (studentaktiv læring). Ekspertgruppen mener imidlertid at et slikt system for dokumentasjon av internasjonalt nivå på utdanningene ikke er modent ennå, og at det derfor bør arbeides videre med å utvikle et bedre sammenligningsgrunnlag for vurdering og dokumentasjon av utdanningskvalitet der også faktorer som for eksempel arbeidslivsrelevans og studentaktiv læring inngår. Ekspertgruppen mener derfor det ikke er hensiktsmessig å foreta en direkte vurdering av kvaliteten ved bachelor- og masterutdanninger i en internasjonal kontekst i dag, men ser for seg at det framover vil utvikles systemer eller metoder som gjør det mulig.

Ekspertgruppen vil imidlertid foreslå å innføre et nytt krav som sikrer at bachelor- og masterutdanninger holder et høyt nivå gjennom at FoU-virksomheten ved institusjonen skal prege og styrke den vitenskapelige kulturen på bachelor- og masterutdanningene. Rasjonale bak dette kravet er at all utdanning ved et universitet skal preges av en nærhet og integrasjon mellom FoU og utdanning, og at all utdanning skal være forskningsbasert og gjennomsyret av en vitenskapelig tenkemåte. I tillegg til den nære sammenhengen mellom FoU og utdanning, vil ekspertgruppen legge til grunn at utdanningsvirksomheten også bør være preget av relevans og innovativ tenkning, samt bli utviklet i tett samarbeid med studenter og arbeidslivet. Gjennom en slik forståelse mener gruppen at det faglige kravet til nivå vil være like strengt som i dagens ordning og ivareta tilfredsstillende nivå. Kriteriet vil imidlertid være mer treffsikkert og dokumenterbart, og prosessen vil bli mer effektiv og forutsigbar.

Ekspertgruppens vurdering er at det faglige kravet om internasjonalt nivå består av dokumentering og vurdering når det gjelder forskningsvirksomheten og doktorgradsutdanningen. Men ekspertgruppen vil foreslå noen justeringer i formuleringen av kravet fordi begrepet «høy internasjonal kvalitet» normalt ikke anvendes ved vurdering av forskere, forskning og forskningskvalitet.

Det skjer mye nasjonalt og internasjonalt når det gjelder vurdering av forskere og forskning, og dette kan nyttiggjøres ved akkreditering.³⁹ I vurderingen av dette kriteriet bør det anvendes vurderingsmetoder og -skalaer som er kjent fra andre forskningsvurderinger og vurdering/akkreditering av ph.d.-utdanninger.⁴⁰ Fagfellevurdering, som er en anerkjent og allmenn metode og arbeidsform i akademien, må benyttes. Til grunn for vurderingene legges allerede tilgjengelig materiale fra ph.d.-akkrediteringen, relevante forskningsevalueringer samt annet relevant materiale. Søkerinstitusjonen gir sin vurdering av den samlede dokumentasjonen, og komiteen foretar en evaluering av dette.

På bakgrunn av dette vil gruppen legge til grunn at det vesentlige i dagens krav om *høy internasjonal kvalitet* er at det faglige nivået kan regnes å være på et meget godt nivå i en internasjonal kontekst. Ekspertgruppens intensjon er at kravet om høy internasjonal kvalitet opprettholdes og fortsatt vil ta utgangspunkt i at den faglige virksomheten skal være av høy kvalitet og holde internasjonalt nivå. Ekspertgruppen foreslår imidlertid en endring der begrepet «høy internasjonal kvalitet» utgår fra forskrifter og at det i vurderingen av det faglige nivået skal anvendes internasjonalt omforente vurderingsskalaer. Nivået skal vurderes å være på høyde med hva som må anses for å være et meget godt nivå internasjonalt innenfor det aktuelle fagområdet. Ekspertgruppen anbefaler at man i stedet for å foreta konkrete sammenligninger mellom institusjoner heller bør vurdere det faglige nivået opp mot hva som må anses for å være et meget godt nivå for forskning og forskerutdanning innenfor det aktuelle fagområdet. Ekspertgruppen mener utformingen av kravet på denne måten vil bli mer i tråd med god faglig praksis ved vurderingen av forskningsaktivitet og akkreditering av doktorgradsutdanning. Systemet vil dessuten i større grad følge internasjonal praksis ved vurdering av forskning, og også sikre de ønskede benchmarkingsdimensjonene.

Ekspertgruppen vil for øvrig videreføre kravet i dagens studiekvalitetsforskrift § 3-7 (7) som forutsetter at en institusjon som ønsker å bli akkreditert som universitet, skal delta aktivt i nasjonale og internasjonale nettverk innenfor

³⁹ Agreement on Reforming Research Assessment», et resultat av et samarbeid mellom EUA, Science Europe og EU-kommisjonen. Signering gir medlemskap i koalisjonen (CoARA). Vi har også The San Francisco Declaration on Research Assessment – DORA-erklæringen, som Forskningsrådet signerte i 2018. Erklæringen inneholder et sett av anbefalinger om god praksis for kvalitetsvurderinger

⁴⁰ Jf. Vurderingsskalaen som anvendes ved Forskningsrådets vurdering av søknader (se: <https://www.forskningsradet.no/behandling-av-soknad/slik-behandler-vi-soknader/karakter-skala-og-vurderingskriterier/>), og tilsvarende system i EUs forskningsprogrammer. Metodikk og fagfellevurderinger brukt i Forskningsrådets fagevalueringer er også relevante. Ekspertgruppen peker også på at det i Sverige og Nederland (se: https://www.universiteitenvan-nederland.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/SEP_2021-2027.pdf) er utarbeidet metodikk for evaluering av så vel kvalitetssikring av forskning som vurdering av forskningskvalitet.

utdanning, forskning eller kunstnerisk og faglig utviklingsarbeid. Ekspertgruppen anser det som meget viktig at institusjonens internasjonale nettverk dokumenteres godt i universitetssøknaden og at slik kontakt tillegges stor vekt ved vurdering av søknaden.

9.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen vil foreslå en presisering av kvalitetskravet slik at det både blir mer operasjonelt og mer i tråd med internasjonal praksis for fagfellevurdering.

Ekspertgruppen mener at det må framgå i kravene:

- 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 må anses for å være et meget godt nivå internasjonalt innenfor det aktuelle fagområdet.
- at det er god integrasjon mellom institusjonens FoU/kunstneriske utviklingsarbeid og utdanningsvirksomhet.
- at FoU-virksomheten skal prege og styrke den vitenskapelige kulturen på bachelor- og masterutdanningene ved institusjonen.
- at søkerinstitusjonen deltar aktivt i internasjonale nettverk for utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid.
- Ekspertgruppen erkjenner at det per i dag ikke finnes et omforent internasjonalt rammeverk for sammenligning av utdanningskvalitet på bachelor- og masternivå, men mener at dette arbeidet bør videreføres og prioriteres nasjonalt.

10 Samfunnsoppdraget

10.1 Problemstillinger og drøfting

I dagens studietilsynsforskrift § 3-1 stilles følgende krav ved akkreditering av institusjoner:

«Institusjonen skal ha en strategi for vesentlige deler av sin fagportefølje for utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid.»

Dette kravet gjelder alle institusjoner som skal akkrediteres av NOKUT, ikke bare universiteter.

NOKUT har operasjonalisert kravet i tråd med ordlyden, slik at det har vært ansett oppfylt så lenge søkerinstitusjonen kan vise at den har en strategi. Dagens krav gir i utgangspunktet ikke rom for vurderinger av innhold i og oppfølging av strategien.

Ekspertgruppen er imidlertid kjent med at de sakkyndige komiteene som har vurdert de tre siste søknadene om universitetsakkreditering, også har vurdert og kommentert innholdet i strategien og planer for oppfølgingen av den. Har den sakkyndige komiteen for eksempel sett at det er muligheter for å forbedre sammenhengen mellom strategien og institusjonens planer for oppfølging, har komiteene gitt institusjonene råd om videreutvikling. Når komiteene har vurdert de øvrige kravene, har disse blitt sett i sammenheng med strategien og hvordan institusjonen lykkes med å følge den opp. Hvorvidt strategiske mål er oppnådd eller det vurderes som sannsynlig at de vil bli det, har også vært en del av diskusjonene i den helhetlige vurderingen, jf. studiekvalitetsforskriften § 3-4 (4).

Alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner skal også ha en utviklingsavtale med Kunnskapsdepartementet. Utviklingsavtalene er ikke en del av akkrediteringsprosessene, men dette verktøyet utvikles nå til en sentral del av styringsdialogen med departementet.

Systemet for akkreditering av institusjoner har vært kritisert for ikke å bidra til differensiering av universitetene og utvikling av en mangfoldig sektor. Dette fordi universitetskriteriene er de samme uansett hvilken type universitet en vil være. Andre elementer, som universitets- og høyskoleloven, målformuleringer og dagens finansieringssystem, kan også trekke i retning av at det skapes mer likeartede institusjoner.

Som beskrevet i kapittel 6 har departementet gjort en vurdering av mangfoldet i universitets- og høyskolesektoren basert på utkast til nye utviklingsavtaler for de statlige institusjonene, som skal fastsettes i tildelingsbrevet for 2023. På tross av at institusjonene bl.a. inngår i et felles finansieringssystem, er underlagt det samme juridiske rammeverket og vurderes etter de samme kriteriene

ved institusjonsakkrediteringer, er vurderingen at sektoren er preget av mangfold og arbeidsdeling.

Dagens universitetskriterier er primært rettet mot forskningsvirksomhet, doktorgradsutdanning og kompetanse hos de vitenskapelig ansatte og favner derfor ikke hele bredden i universitetenes samfunnsoppdrag, som også omfatter f.eks. formidling, innovasjon og å bidra til regional utvikling.

På denne bakgrunn har ekspertgruppen vurdert om krav til strategi eller utviklingsavtale kan brukes som et akkrediteringskriterium. Det kan bidra til å bredde ut og synliggjøre hvordan en institusjon løser hele sitt samfunnsoppdrag og hvordan den bidrar til en mangfoldig sektor med profilerte institusjoner. De ulike universitetene har ulike styrker, ikke bare innenfor forskning. Det kan være grunner for i større grad å vektlegge mangfold og ulikhet i universitetenes profiler i akkrediteringsprosessen.

10.1.1 Om strategier og utviklingsavtaler

Institusjonenes strategi utvikles av institusjonene selv uten at departementet er inne i prosessen. Strategien er som regel heldekkende for institusjonens aktivitet og ofte ambisiøs på institusjonens vegne. Her kommer institusjonenes strategiske mål og deres profil til uttrykk. Det finnes ingen felles mal for hvordan strategien skal se ut, men de fleste UH-strategiene omhandler:

- Utdanning
- Forskning
- Innovasjon/samspill med omverdenen
- Organisasjonsutvikling

Hvor konkret institusjonenes strategi er, varierer; noen strategier begrenser seg til målformuleringer, mens andre er mer detaljerte med hensyn til aktiviteter som skal gjennomføres for å nå målene. Institusjonenes strategier kan følges opp av handlingsplaner for ulike områder, f.eks. knyttet til utdanningsvirksomhet eller forskningsvirksomhet eller til mer spesifikke områder som f.eks. digitalisering eller miljøledelse.

Strategiprosessene ved universiteter og høyskoler er som regel tidkrevende og inkluderende. Dette gjøres for at hele organisasjonen skal få ta del i prosessen og få et eierforhold til innholdet i strategien og til institusjonens strategiske mål. Mange institusjoner inkluderer også eksterne samfunnsaktører og samarbeidspartnere i prosessen blant annet fordi det regionale utviklingsperspektivet og innovasjonsarbeid er viktig.

I forbindelse med strategiarbeidet gjør institusjonene analyser av egne styrker, utfordringer og risikoområder. Dette ses også i lys av nasjonale og internasjonale trender og initiativ. Eksempler på dette er regjeringens Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, EUs initiativ innenfor forskning og utdanning eller FNs bærekraftsmål.

Kunnskapsdepartementet har utviklet et særskilt rammeverk for de 4-årige utviklingsavtalene der det i formålet bl.a. heter:

«Departementet inngår utviklingsavtaler med de statlige universitetene og høyskolene. Utviklingsavtalene inneholder differensierte mål og styringsparametere som beskriver den enkelte institusjonens strategiske prioriteringer for å bidra til at de nasjonale sektormålene nås. Utviklingsavtalen er et verktøy i styringsdialogen, og skal bidra til å utvikle institusjonene og sektoren.»

Når det gjelder beskrivelse av hvilke mål som skal inngå i utviklingsavtalene, heter det:

«Målene skal følge opp sektormålene og prioriteringene i langtidsplanen og samtidig reflektere styrets prioriteringer for utvikling av institusjonen. Kunnskapsdepartementet forventer at institusjonene selv, og i samarbeid med relevante aktører, konkretiserer tiltak og følger opp strategier og stortingsmeldinger fra regjeringen gjennom sine strategier og sitt utviklingsarbeid. Det vil imidlertid variere i hvor stor grad hver enkelt institusjon skal følge opp de enkelte tiltakene, og hva som dermed bør inngå i utviklingsavtalen til den enkelte institusjonen.

Forslagene til mål skal begrunnes ut fra institusjonens strategiske fortrinn, utviklingspotensial og utviklingsbehov framover, og ut fra samfunnets behov for en god utvikling av sektoren regionalt, nasjonalt og internasjonalt.»

Til målene skal det knyttes styringsparametere slik at institusjonene og departementet kan vurdere om en «er på vei mot målet».

«Styringsparameterne kan både være kvalitative og kvantitative. En styringsparameter kan være det samme som en indikator, men ofte blir den gitt et litt bredere innhold enn hva en enkeltindikator kan ha. For eksempel kan en styringsparameter være 'gjennomføring', og man kan bruke flere kvantitative enkeltindikatorer og kvalitative data for å belyse gjennomføringen.»

Det har vært understreket at utviklingsavtalen ikke skal være heldekkende for institusjonens aktivitet de neste 4 årene, men skal inneholde elementer som institusjonen og departementet mener er strategisk viktige – enten fordi det er et område institusjonen ønsker å særlig profilere seg på eller områder der institusjonene har utfordringer. Utviklingsavtalene er et statlig styringsverktøy for mer *differensiert styring* tilpasset den enkelte institusjon

Departementet og institusjonene arbeider for å få en god sammenheng mellom utviklingsavtalen og strategien. Mange institusjoner trekker derfor ut elementer fra strategien og forsøker å konkretisere disse ytterligere i utviklingsavtalen.

10.1.2 Bruk av strategi og utviklingsavtale ved vurdering av universitetsstatus

Strategiene er godt forankret i organisasjonene og gjør det mulig å vurdere de vesentlige sidene ved institusjonens virksomhet. De vil være forskjellige fra institusjon til institusjon. Utviklingsavtalen skal derimot foreligge på en felles

mal, og de 2–4 målene som inngår i avtalen skal være fulgt opp med styringsparametere som viser utviklingen i forhold til måloppnåelse.

Selv om alle avtalene inneholder elementer av utdanning, forskning og innovasjon, varierer målene mye mellom institusjonene. Avtalene er heller ikke heldekkende og berører bare de delområdene som den enkelte institusjonen og Kunnskapsdepartementet er blitt enige om. Målene og styringsparameterne er altså ikke ensidig besluttet av institusjonen.

Utviklingsavtalene er en del av tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til de statlige institusjonene og skal være en sentral del av styringsdialogen. Dersom utviklingsavtalen gjøres til gjenstand for vurdering med hensyn til universitetsstatus, vil Kunnskapsdepartementets vurderinger av institusjonen kunne bli et element i den vurderingen som skal gjøres. Dersom avtalene blir et element i vurdering av universitetsstatus, kan institusjonene også vegre seg for å ta opp elementer i avtalen på områder der de eller Kunnskapsdepartementet mener de er svake og der det er behov for utvikling.

Kunnskapsdepartementet har ikke avtaler med de private institusjonene, noe som medfører at et slikt vurderingselement faller bort dersom en privat høyskole søker universitetsstatus.

10.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen mener det er viktig at institusjonene i en akkrediteringsprosess må vise hvordan hele samfunnsoppdraget skal løses.

Ekspertgruppen anbefaler at en institusjons strategi og strategiske mål, som i stor grad er heldekkende for institusjonens virksomhet, 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 tydelig uttrykker sin profil og beskriver rollen det vil fylle i den norske universitetssektoren regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

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.

11 Helhetlig vurdering

11.1 Problemstillinger og drøfting

Kravet om en helhetlig vurdering i studiekvalitetsforskriften § 3-4 (4) lyder:

«NOKUT skal gjennomføre en helhetlig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater er tilstrekkelig til at institusjonen kan bære fullmaktene institusjonsakkrediteringen gir. Institusjonen skal dokumentere at kravene i lover og forskrifter er oppfylt.»

Det overordnede formålet med kravene til akkreditering er å sikre at søkerinstitusjonen kan bære fullmaktene som institusjonsakkrediteringen gir. Kravet tar utgangspunkt i dette formålet. Det gjelder ved akkreditering av institusjoner i alle kategorier. Kravet innebærer at det skal gjennomføres en helhetlig, skjønnsmessig og faglig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater er tilstrekkelig til at institusjonen kan bære de fullmakter institusjonsakkrediteringen gir.

En søkerinstitusjon kan i dag kun bli akkreditert som universitet hvis den oppfyller alle kravene. Alle krav teller likt. Den sakkyndige komiteen gjør en oppsummering, basert på vurderingene av hvert enkelt krav. Her framhever komiteene styrker og svakheter ved søkerinstitusjonen. Også hvorvidt institusjonen arbeider i tråd med sin egen strategi kan kommenteres i vurderingen.

Ut fra den helhetlige vurderingen anbefaler de sakkyndige hvorvidt institusjonen kan bære en universitetsstatus som gir fullmakter til å opprette nye studietilbud på alle nivåer innenfor nye fagområder. Søkerinstitusjonen skal ikke levere ytterligere dokumentasjon på at den oppfyller kravet. Kravet har blitt brukt til å gjøre en oppsummering av komiteenes vurdering der alle kriteriene ses i sammenheng. I sin konklusjon anbefaler eller anbefaler ikke komiteen akkreditering som universitet.

Opprinnelig var intensjonen med kravet å gi NOKUT hjemmel til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om institusjonen kan bære fullmaktene. Utydelighet i kravet, som viser til oppfyllelse av de enkelte kriteriene, har gjort det vanskelig å forvalte som et tilleggskrav. Dette fordi kravet om helhetlig vurdering er et ledd i studiekvalitetsforskriften § 3-4 om institusjonsakkreditering generelt, som også inneholder prosessuelle krav. Teksten i kravet viser til at kriteriene for institusjonsakkreditering må være oppfylt. Derfor er det i dag utydelig om denne bestemmelsen hjemler en reell tilleggsvurdering. Et mulig dilemma er at en søkerinstitusjon bare så vidt oppfyller noen krav. I dagens praksis er det uklart om NOKUT etter en helhetsvurdering ville ha hjemmel for å konkludere med at institusjonen likevel ikke kan bære de fullmaktene som institusjonsakkrediteringen gir. Dette dilemmaet har imidlertid ikke oppstått i søknadsbehandlingen fram til nå.

Slik NOKUT har praktisert kravet om helhetlig vurdering, er det etter ekspertgruppens vurdering overflødig, siden NOKUT ikke trenger en hjemmel for å

oppsummere søkerinstitusjonens oppfyllelse av kravene eller for å konkludere hvorvidt akkreditering anbefales eller ikke.

Hvis kriteriene derimot legger opp til at NOKUT skal gjøre en helhetlig vurdering som et selvstendig krav nedfelt i forskrift, der en søkerinstitusjon kan få stryk, vil dette være et annet krav enn i dagens praktisering og innebære en skjønnsmessig og samlet kvalitativ vurdering. Den sakkyndige komiteen og NOKUT må da foreta «*en helhetlig vurdering av om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater er tilstrekkelig til at institusjonen kan bære fullmaktene institusjonsakkrediteringen gir*» og forvalte dette som et eget krav med en egen vurdering. Denne vil nok kunne bygge på oppfyllelse av andre krav, men være mer enn en ren oppsummering.

Temaene som trekkes fram i forbindelse med kravet om institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater, er sentrale for å vurdere om institusjonen kan bære fullmaktene, som vil innebære selvakkreditering på alle fagområder opp til doktorgradsutdanning.

En slik helhetlig vurdering krever et høyt nivå av faglig ekspertise. Den sakkyndige komiteen vil måtte se søknaden og vurdere søkerinstitusjonen i sin helhet og anvende skjønn. Slike bestemmelser åpner naturlig nok for en større deltakelse og debatt enn tydelige ja/nei-krav. En fordel er at komiteen kan foreta en konkret, samlet og kvalitativ vurdering. Skjønn åpner også for å utvise rimelighet i den konkrete vurderingen.

Samtidig er komiteens handlingsrom til å anvende skjønn begrenset etter dagens bestemmelse, ved at den angir momentene som skal inngå i vurderingen: det er institusjonens organisering, kvalitetsarbeid og resultater som må være tilstrekkelige til å bære fullmaktene. I tillegg er komiteens skjønnsutøvelse begrenset ved at bestemmelsen angir en terskel, nemlig «*tilstrekkelig*». I tillegg kan man styre skjønnsanvendelse og øke likebehandlingshensyn ved å operasjonalisere og konkretisere kravet i retningslinjer. Slike begrensninger setter rammer for komiteens handlingsrom, slik at den har noe å støtte seg på samtidig som rettssikkerheten ivaretas og vurderingen får større legitimitet. I tillegg må komiteen forholde seg til forvaltningsprinsippene om forholdsmessighet og usaklig forskjellsbehandling.

Ekspertgruppen mener det bør være slik at komiteen bes gjøre en reell kvalitativ helhetlig vurdering. Bestemmelsen må utformes slik at det ikke foreligger tvil om at det er et selvstendig krav.

11.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen anbefaler at:

- det som et selvstendig kriterium skal gjøres en reell helhetlig vurdering av den samlede virksomheten, utover om søkerinstitusjonen imøtekommer øvrige krav.
- dette kriteriet gjør det mulig for den sakkyndige komiteen/NOKUT å gi avslag på akkrediteringssøknaden selv når alle andre krav er oppfylt. Dette kan for eksempel være aktuelt når en søker bare så vidt oppfyller flere av kravene.
- kriteriet skal gi fleksibilitet slik at komiteen/NOKUT skal kunne anvende sin ekspertise og utføre vurderingen på en faglig solid og tillitvekkende måte.

Forslaget er vurdert for akkreditering som universitet. Ekspertgruppen anbefaler at departementet vurderer hvilke konsekvenser dette vil få for andre typer institusjonsakkreditering.

12 Regulering i lov eller forskrift

12.1 Problemstillinger og drøfting

12.1.1 Legalitetsprinsippet

Et viktig hensyn når det skal vurderes om en regel bør fastsettes i lov eller forskrift, er legalitetsprinsippet. Prinsippet fordrer at jo mer inngripende en regel er for privates rettsstilling, desto større grunn er det til at Stortinget tar stilling til saken eller fastsetter regler. Justisdepartementet formulerer det slik:

«Alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget tar stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift.»⁴¹

Dette er viktig for å sikre borgernes rettsikkerhet. Selv om de fleste høyere utdanningsinstitusjonene er statlige og ikke «borgere», gjelder dette også for regulering i UH-sektoren. Rettigheter og plikter skal i størst mulig grad framgå av loven. Rettsikkerhets hensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskrift. En fordel ved å plassere regler i lov er at det da er lettere for brukeren å skaffe seg tilgang til dem. Derimot kan veldig tekniske og detaljerte regler med fordel plasseres i forskrift, særlig dersom reglene retter seg mot en begrenset krets av personer.⁴²

Tabellen nedenfor gir en oversikt over forskjeller og ulike sider ved om noe er regulert i lov versus forskrift.

	Lov	Forskrift
Makt / myndighet	Lovgivende makt v/ Stortinget Borgernes rettsikkerhet	Utøvende makt v/Regjeringen, på forslag fra statsråden
Prosess	Høring Regjeringsbehandling Lovproposisjon med Stortingsbehandling Offentlige vurderinger	Høring Beslutningsnotat til statsråden og regjeringsbehandling Ingen Stortingsbehandling Ikke offentlige vurderinger
Fleksibilitet	Større og lengre endringsprosess	Relativt enkelt å endre
Detaljeringsnivå	Overordnede, generelle regler	Detaljer
Samlet og helhetlig regelverk	Kriterier for alle typer institusjonsakkreditering bør plasseres sammen.	Kriterier for alle typer institusjonsakkreditering bør plasseres sammen. Samle kriterier i én forskrift?

⁴¹ Justis- og beredskapsdepartementet. *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid* s. 23. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, 2000.

⁴² NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*, punkt 9.3.3.

At kriteriene for institusjonsakkreditering er regulert i to forskrifter som utfyller hverandre, medfører at regelverket henger dårlig sammen. Dette skaper uklarheter for sektoren og om hva som er den regelgivende rollen for det politiske nivået. Både universitets- og høyskolelovutvalget, NOKUT og sektoren har påpekt at det ville vært mye tydeligere hvis forskriftene slås sammen.

Ekspertgruppen er enig i at akkrediteringskriteriene ikke bør plasseres i to ulike sentrale forskrifter, men samles i én forskrift. I tillegg anbefaler gruppen av hensyn til et samlet regelverk at akkrediteringskriterier for hver av typene institusjonsakkreditering plasseres samlet og reguleres med lik struktur og delvis likt innhold der det er hensiktsmessig.

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

Ekspertgruppen ser at det er behov for en grundig juridisk gjennomtenkning, noe gruppen ikke har hatt anledning til. Gruppen vil likevel peke på noen forhold som bør vurderes nærmere ved eventuell regelendring i lov og fastsettelse av ny forskrift.

I kapittel 7 legger ekspertgruppen til grunn at det er legitimt at kriteriene for å bli universitet vedtas politisk. Ekspertgruppen legger vekt på at det er ved fastsettelse av kriterier gjennom lov og forskrift at det politiske nivået bør spille sin rolle. Der det i dag er Kongen som, på grunnlag av en faglig vurdering fra NOKUT, avgjør hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører,⁴³ anbefaler gruppen at endelig beslutning skal være en faglig beslutning fattet av NOKUTs styre. Sistnevnte forslag fordrer en lovendring.

I dag er visse rammer for universiteter og høyskoler fastsatt i universitets- og høyskoleloven. I akkrediteringssammenheng er dette hovedsakelig hva en akkreditering innebærer, hvem som har ansvar for hva i akkrediteringsprosesser og de faglige fullmaktene som de ulike typene institusjonsakkreditering medfører.⁴⁴ Videre fastsetter loven formålet med universiteter og høyskoler og deres oppgaver, som gir en indikasjon på hva det innebærer å være et universitet eller en høyskole.⁴⁵

Selve kriteriene for institusjonsakkreditering er i dag fastsatt i forskrift, hovedsakelig i studiekvalitetsforskriften og utfyllende i studietilsynsforskriften. Likevel er de overordnede rammene for institusjonsakkreditering forankret i Stortinget. Stortinget har vurdert kravene for universitetsakkreditering i flere runder, både ved sin behandling av Mjøs-utvalgets forslag, Kvalitetsreformen og Strukturreformen. Stortingets behandling av de viktigste elementene ved institusjonsakkreditering har ligget til grunn ved påfølgende fastsettelse av akkrediteringskriterier i forskrift. Faglige, mer detaljerte kriterier er fastsatt av departementet. Også ved fastsettelse av endringer i kriteriene vil Stortinget kunne ha et ønske om å diskutere disse, iallfall på et overordnet nivå, uansett om de presenteres

⁴³ Universitets- og høyskoleloven § 1-2 andre ledd.

⁴⁴ Universitets- og høyskoleloven §§ 3-1 og 3-3.

⁴⁵ Universitets- og høyskoleloven §§ 1-1 og 1-3.

som en lovproposisjon eller om kriteriene skal fastsettes i forskrift. På grunn av tidligere behandling som beskrevet over, er det et nærliggende spørsmål om regjeringen vil være forpliktet til å forelegge endringer i hovedkravene for Stortinget. Dette kan tilsi at reglene på et overordnet nivå bør fastsettes i lov.

Når man legger til grunn viktigheten av kravene for institusjonsakkreditering, inkludert symbolverdi og betydning for fullmaktsstrukturen, vurderer ekspertgruppen det slik at dette kan tilsi at reglene er av en slik art at Stortinget bør ta stilling til dem på et overordnet nivå. Kriteriene inneholder grunnleggende rettigheter for institusjonene i et system der det er mulig å søke seg til en annen institusjonskategori via akkreditering. Anvender man legalitetsprinsippet i denne sammenhengen, er det klare momenter som taler for at de overordnede universitetskravene bør lovfestes. Dette vil skape større legitimitet og rettssikkerhet. Det må grundig vurderes hvor omfattende og detaljert lovfesting bør være.

Ekspertgruppen mener at en god løsning kan være, som i dag, å overordnet fastsette i universitets- og høyskoleloven hva det innebærer å være et universitet, og tilsvarende for andre institusjonskategorier. En slik lovbestemmelse kan inneholde en beskrivelse av hva som kjennetegner et universitet, hvor kravet om doktorgradsprogram som dekker vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet står sentralt. Andre kriterier som kan løftes til loven er at det gis rom for helhetlig kvalitativ vurdering av om institusjonen kan bære fullmaktene, og institusjonens strategi som viser ambisjoner i tråd med universitetskategorien.

Dette vil innebære en endring i forhold til dagens regulering.

Mer detaljerte kriterier kan i så fall fastsettes i forskrift, som da inneholder den egentlige kriterielisten som vurderes ved akkreditering, i lys av en mer generell lovbestemmelse.

12.1.3 Bruk av skjønn og tolkning

Ekspertgruppens anbefalinger vil åpne for noe mer bruk av skjønn, jf. kriteriene knyttet til institusjonens strategi og forslaget om at den sakkyndige komiteen gjør en samlet kvalitativ helhetlig vurdering. Utforming av kriterier som gir rom for skjønn og bruk av skjønn krever særskilt oppmerksomhet. Det vises til Vedlegg 4 for en nærmere redegjørelse.

Det vil også være dilemmaer knyttet til både bruk av kvantitative og kvalitative kriterier.

Akkreditering er en faglig bedømming etter uhl. § 3-1 (1). Vilkårene for akkreditering som ekspertgruppen anbefaler, legger opp til en bredere faglig vurdering. Det vil verken være formålstjenlig eller ønskelig med for snevre eller kun rene kvantitative krav.

Samtidig, når kravene er kvalitative, må de sakkyndige utøve skjønn ved tolkning av relevante vurderingsgrunnlag og tilstrekkelig nivå, noe som kan medføre en viss grad av variasjon mellom de ulike komiteenes fortolkninger. Styrken til en akkrediteringsprosess som i stor grad utnytter faglig, sakkyndig skjønn er

imidlertid at den gir fleksibilitet. I tillegg gir det rom til komiteen til å bidra med vurderinger som institusjonene kan bruke i sitt videre utviklingsarbeid.

Det ligger utfordringer i at det relativt store tolkningsrommet kan bidra til at søkerinstitusjonene opplever at akkrediteringsprosesser er lite forutsigbare og at forholdet til forvaltningslovens bestemmelse om urettmessig forskjellsbehandling utfordres. NOKUT vil alltid etterstrebe likebehandling ved å gjennomføre kalibrering av sakkyndige vurderinger over tid. Det kan være behov for presisering av hva som skal inngå som relevant vurderingsgrunnlag og hvilket nivå som er tilfredsstillende for enkelte akkrediteringskriterier. Dette ville sikre en form for likebehandling, men det eksisterer også en fare for at et gitt sett med indikatorer for et tilfredsstillende nivå legger begrensninger i forhold til ønsket om å ivareta ulikheter eller et ønsket mangfold mellom fagområder og institusjoner.

Et eksempel på et kvalitativt krav som krever konkretisering ved anvendelse av skjønn, er kravet om fagmiljø i studiekvalitetsforskriften § 3-7 (1): *«Institusjonen skal ha tilstrekkelig antall ansatte med høy faglig kompetanse innenfor utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, faglig utviklingsarbeid og formidling innenfor institusjonens faglige virksomhet.»* Det er ingen klare holdepunkter i regelverket for hva som utgjør et tilstrekkelig antall faglig ansatte med høy kompetanse i hvert enkelt tilfelle, og hva som anses som tilstrekkelig vil derfor bero på en skjønnsmessig vurdering. For å vurdere om kravet er oppfylt har de sakkyndige sett på antall ansatte med førstestillingskompetanse per student og antall faglig ansatte per student ved institusjonen. Vurderingene baseres på antall faglige årsverk per heltidsekvivalent, sett opp mot forholdstallet ved andre institusjoner i universitetskategorien. Dermed har terskelen for å oppfylle dette kravet vært dynamisk og knyttet til utviklingen i sektoren.

Noen begrep i kravene er vage, slik som «vesentlig» og «tilstrekkelig». Hva disse begrepene inneholder har skapt mye diskusjon. Bruk av skjønn som ikke er intendert og som følger av tvetydig eller upresist utformet regelverk, bør unngås. Ekspertgruppen mener at kravene må bli tydeligere, slik at fortolkninger i veiledning i mindre grad blir nødvendige. Derfor anbefaler ekspertgruppen at kravene ytterligere bør presisere hva slike begrep innebærer, i forskrift.

Samtidig vil ekspertgruppen understreke verdien av kvalitative kriterier og en intendert bruk av skjønn som gir rom for fleksibilitet og utnyttelse av NOKUTs og de sakkyndige komiteenes faglige kompetanse. Dette vil åpne for mer mangfold blant søkerinstitusjonene.

12.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen har i kapittel 7 anbefalt at NOKUTs styre skal fatte endelig beslutning om akkreditering, mens det er politiske myndigheters rolle å fastsette kriteriene gjennom lov og forskrift.

Overordnede rammer for universitetsakkreditering bør fastsettes i lov, ut over dagens lovfesting av universitetenes formål, oppgaver og fullmakter.

Ekspertgruppen foreslår at det løftes i lov hva som kjennetegner et universitet. Her er doktorgradsprogrammer som dekker vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet viktig. Andre sentrale elementer som kan løftes til loven er at det gis rom for en helhetlig kvalitativ vurdering av om institusjonen kan bære fullmaktene, og om institusjonens strategi og strategiske mål viser ambisjoner i tråd med universitetskategorien.

Ekspertgruppen anbefaler at detaljering av kriterier fastsettes i forskrift.

Ekspertgruppen er enig i lovutvalgets forslag om at akkrediteringskriteriene samles i én forskrift gitt av Kunnskapsdepartementet med involvering av NOKUT.

13 Mulige forenklinger og effektivisering av akkrediteringsprosessen

13.1 Problemstillinger og drøfting

I mandatet til ekspertgruppen står det:

«Det norske systemet for akkreditering og reakkreditering kan være en tid- og ressurskrevende prosess. Ekspertgruppen bes se på om det er mulig å effektivisere systemet og prosessen uten at det går ut over kvaliteten.»

13.1.1 Noen erfaringer med akkrediteringsprosessen

På ekspertgruppens møte 3. november 2022 ble institusjoner som hadde vært gjennom en universitetsakkrediteringsprosess i løpet av de siste årene, invitert til å dele sine erfaringer. Representanter for OsloMet – storbyuniversitetet, Høgskolen i Innlandet og Universitetet i Sørøst-Norge deltok fysisk, mens Nord universitet deltok digitalt. I tillegg ble NOKUT invitert til å dele sine erfaringer.

Det overveiende inntrykket er at alle institusjonene som hadde vært gjennom en slik akkrediteringsprosess, mente at den var lærerik og hadde bidratt til institusjonsbygging, identitetsbygging og kvalitetsheving i alle ledd. De var omforent om at akkrediteringsprosessen bidrar til at institusjonen setter høye mål og arbeider hardt i alle ledd for å nå dem. Prosessen gir også god kunnskap om egen institusjon – på godt og vondt. De var dessuten enige om at prosessen hadde gitt et stort faglig løft og bidratt til å løfte institusjonen, uansett om den lyktes eller ikke. Videre har prosessen styrket arbeidsfellesskapene internt på fagene og mellom fag. Flere har opplevd stor støtte i regionen, og for de fleste har prosessen åpnet nye dører både regionalt og internasjonalt.

Hovedbudskapet fra institusjonene er derfor at akkrediteringsprosessen i det store og hele fungerer godt, og at det er viktig at også nye institusjoner som ønsker å bli universitet, skal ha noe å strekke seg etter. Det kan også være bra for anseelsen i utlandet at universitetene har vært gjennom en så grundig vurdering.

NOKUT formidlet også positive erfaringer fra universitetsakkrediteringsprosessene og framholdt at det er viktig å være varsom med store endringer i et system som tross alt har fungert bra, og at eventuelle forenklinger må gjøres uten å senke kravene til kvalitet.

Samtidig er prosessen ikke perfekt. Den er ressurskrevende. Ekspertgruppen og de inviterte institusjonene mener også at den til dels bør være det; det har en verdi for søkerinstitusjonene å jobbe med søknaden og samle seg rundt den. Samtidig er det enighet om at det rom for forbedringer og forenklinger.

Norge er det eneste landet hvor det er mulig å søke opprykk til universitet via akkreditering. Det er derfor ingen tilsvarende internasjonale prosesser å sammenligne med.

13.1.2 Muligheter for effektivisering?

Ettersom NOKUT er faglig uavhengig i akkrediteringsoppgavene, er det NOKUT selv som fastsetter prosedyren for akkreditering innenfor rammene av ESG. Akkrediteringsprosedyren er ikke regulert i detalj verken i ESG, universitets- og høyskoleloven eller studiekvalitetsforskriften, bortsett fra bruk av sakkyndige. Derfor bestemmer NOKUT selv hvordan de organiserer akkrediteringsprosedyren.

Dette er beskrevet i NOKUTs veiledning, som operasjonaliserer de aktuelle bestemmelsene i studietilsynsforskriften og studiekvalitetsforskriften.

Ekspertgruppen har derfor drøftet ulike mulige forbedringer og forenklinger som den ber NOKUT om å vurdere:

DOKUMENTASJON

Ekspertgruppen har drøftet om det finnes et effektiviseringsrom for å redusere dokumentasjonsbehovene, f.eks. gjennom en intensivert dialog mellom NOKUT og søkerinstitusjonen mens den forbereder søknaden, eller om det i søkerveiledningen kan settes mer begrensede krav til dokumentasjon. Enkelte av de nye universitetene opplevde at den sakkyndige komiteen, og ikke minst faggruppene, forlangte stadig mer – og dels urimelig mye – dokumentasjon.

Samlet sett er det viktig at søkeren er den som eier dokumentasjonen, og et altfor snevert dokumentasjonskrav kan ende med å virke begrensende på søkerinstitusjonen.

Det kan også være at en sakkyndig komité etterspør mer dokumentasjon. Ekspertgruppen anser at det er et betydelig potensial for et mer treffsikkert krav om dokumentasjon og mulighet for å nyttiggjøre seg eksisterende dokumentasjon.

SAKKYNDIG KOMITÉ MED FAGGRUPPER PER DOKTORGRADSOMRÅDE

Kravet om sakkyndig komité er som nevnt nedfelt i loven, og også nødvendig for å følge opp de europeiske kvalitetssikringskriteriene (ESG). I høringen om grunnlag for ny universitets- og høyskolelov er kravet om at kvalitetssikringsarbeidet må følge ESG, foreslått løftet fra studiekvalitetsforskriften til loven.

Bruken av faggrupper for å vurdere doktorgradsområdene i forbindelse med institusjonsakkrediteringen er derimot ikke nedfelt i lov, og ekspertgruppen ser ikke behov for at det *må* nedsettes egne faggrupper for doktorgradsområdene, jf. kapittel 8.

Det kan imidlertid være behov for å sette inn ny faggruppe for å vurdere et doktorgradsområde. Ekspertgruppen mener at det ligger et effektiviseringspotensial når det gjelder bruk av faggruppene, og 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. Dersom det for eksempel ikke er lenge siden et doktorgradsprogram har blitt akkreditert av NOKUT eller evaluert av Norges forskningsråd, eller det er godt innarbeidet og kandidattall og publiseringsvirksomhet mv. tyder på at det er tilstrekkelig robust, mener gruppen at NOKUT kan vurdere at det ikke er behov for en særskilt faggruppe på området.

Videre har ekspertgruppen drøftet tilfeller der en søkerinstitusjon kun har ett doktorgradsprogram som dekker hele institusjonens faglige bredde. I slike tilfeller kan det også være hensiktsmessig at faggruppen integreres i sakkyndig komité eller at sakkyndig komité vurderer behov for en særskilt faggruppe.

FORSKRIFTSFORENKLING

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. Dette forslaget fikk bred støtte i høringen. Ekspertgruppen støtter også forslaget og mener at det å redusere fra to til ett forskriftsnivå når det gjelder akkreditering og kvalitetssikring, kan bidra til et bedre og mer oversiktlig regelverk.

NOKUT-STYRETS ROLLE

Ekspertgruppen har drøftet hvorvidt styrebehandlingen av akkrediteringsvedtakene i NOKUT gir en tilleggsverdi i form av ekstra kvalitetssikring, likebehandling, og god nok underbygging av sakkyndig komité's konklusjoner.

NOKUT selv viser til at styret gjennom flere ledd i beslutningen bidrar til å sikre kvaliteten i vedtakene om akkreditering.⁴⁶ Et eget styre som fatter vedtak om kvalitetssikring og akkreditering, uten politisk behandling, er også viktig for å etterleve kravene i ESG.

Ekspertgruppen mener at vedtak om innplassering i institusjonskategori best kan – og bør – fattes av NOKUTs styre, som har høy legitimitet. På den måten vil vedtakene bli fattet på rent faglig basis uten politisk behandling og på grunnlag av komiteens anbefalinger.

Ekspertgruppen har i kapittel 7 diskutert hvilken rolle og innflytelse politikken bør ha i saker om universitetsakkreditering og innplassering i ny institusjonskategori. Ekspertgruppen er enig i at det er legitimt at det politiske nivået ved Storting og departement legger rammer for universitetsakkreditering gjennom lov og forskrift, men mener at NOKUTs styre kan fatte endelig vedtak om innplassering i institusjonskategori, og ikke bare fatte vedtak om akkreditering. Dette vil også innebære en viss forenkling av prosessen.

⁴⁶ Internt notat til ekspertgruppen fra NOKUT.

13.2 Ekspertgruppens konklusjoner og forslag

Ekspertgruppen mener det er potensial for forenkling og effektivisering gjennom klarere kriterier og forskriftsforenkling. Anbefalingen om færre beslutningsnivåer, mer presist å fjerne kravet om kongelig resolusjon og dermed gi NOKUTs styre endelig vedtaksrett, vil også innebære en viss forenkling og nedkorting av prosessen.

Ekspertgruppen foreslår videre:

- at det bør være mindre behov for å nedsette faggrupper for doktorgradsprogram(mene) ved institusjoner som søker universitetsakkreditering.
- at kravene til dokumentasjon bør gjennomgå med tanke på å benytte allerede eksisterende dokumentasjon, begrense omfanget og bedre treffsikkerheten.
- at forskriftsverket forenkles slik at bestemmelsene i studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften slås sammen til én forskrift fastsatt av departementet.

14 Oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger om krav og kriterier for universitetsakkreditering

Nedenfor følger en oppsummering av ekspertgruppens anbefalinger slik de er konkludert i hvert av kapitlene 6–13.

Én universitetskategori:

- Ekspertgruppen anbefaler at «universitet» beholdes som én kategori. Det er da helt vesentlig at krav og kriterier for å bli akkreditert som universitet utformes på en slik måte at de gir rom for fleksibilitet og mangfold, og at kvaliteten opprettholdes og videreutvikles.
- Ekspertgruppen anbefaler ikke et krav om minstestørrelse som en del av kravene for å bli universitet.
- Ekspertgruppen mener at institusjoner som i dag betegnes som «vitenskapelig høyskole», 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.
- Ekspertgruppen mener at de vitenskapelige høyskolene som ønsker å bli universitet, bør gjennomgå en akkrediteringsprosess. Dette kan eventuelt gjøres gjennom en forenklet prosess.
- Kategoriene høyskole og vitenskapelig høyskole bør bestå som institusjonskategorier. På bakgrunn av utviklingen av institusjonslandskapet for høyere utdanning i Norge anbefaler ekspertgruppen en utredning av hva slags institusjonslandskap en ser for seg i fremtiden.

Beslutningsnivå – faglig eller politisk

- Ekspertgruppen mener at det politiske nivået skal fastsette krav og kriterier for å bli universitet gjennom lov og forskrift.
- Ekspertgruppen mener at en uavhengig, faglig, ikke-politisk vurdering skal ligge til grunn for en beslutning om å oppnå universitetsstatus.
- Ekspertgruppen mener at den endelige beslutningen om institusjonskategori bør fattes av NOKUTs styre og ikke gjennom en kongelig resolusjon.
- Universitetsstatus gir i dag en institusjon rett til selv å akkreditere alle studietilbud den skal tilby, og ekspertgruppen mener at dette ikke bør endres. NOKUT skal føre tilsyn med at studietilbudene holder høy kvalitet og kan trekke akkrediteringen tilbake for tilbud som ikke holder tilstrekkelig kvalitet. Ekspertgruppen finner dette fortsatt som en hensiktsmessig løsning.

Doktorgradsutdanning og kompetanse

- Ekspertgruppen mener at dagens krav til doktorgradsutdanning har vært tjenlige ut fra målet om kvalitetsheving, men at kravet om fire doktorgrader ikke nødvendigvis stimulerer til strategisk utvikling. I stedet bør bredden i virksomheten sikres gjennom et krav om at doktorgraden(e) skal være dekkende for vesentlige deler av virksomheten.
- Så lenge institusjonen har selvstendig rett til å gi doktorgrad innenfor vesentlige deler av sine fagområder, kan deler av doktorgradsutdanningen skje i samarbeid med andre institusjoner. Forutsetningen er at det dreier seg om fellesgrader der institusjonen som søker akkreditering som universitet, er likeverdig partner, og at dette tydelig framgår av avtalen om fellesgrad. Fellesgradsstudenter bidrar til fagmiljøet og må kunne telles med, men bare én gang, ett sted.
- Gruppen ønsker ikke å stille kvantitative kompetansekrav for akkreditering som universitet. Det bør overlates til den sakkyndige komiteen/NOKUT å vurdere om kompetansen ved institusjonen er tilstrekkelig sett i forhold til kravet om et tilstrekkelig antall ansatte med professor- og førstestillingskompetanse på relevante fagområder.
- Ved sammenslåing til én forskrift, bør kompetansekravene i dagens studie-kvalitets- og studietilsynsforskrift samordnes.
- Institusjoner som søker akkreditering som universitet, må ha tatt opp minst 60 doktorgradsstudenter de siste fem årene og uteksaminert i gjennomsnitt minst 15 kandidater per år over en treårs periode. Institusjoner med en smalere profil må ha tatt opp minst 15 doktorgradsstudenter og uteksaminert i gjennomsnitt minst 5 kandidater over en treårs periode.
- Tidsrommet for vurdering av stabilitet i forskerutdanningen bør være fleksibel 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 5 kandidater i samme periode.
- Minst halvparten av doktorgradsstudentene som medregnes i disse tallene, må ha hatt hovedarbeidsplass ved institusjonen. Ekspertgruppen ønsker å bruke doktorgradsstudenter heller enn stipendiater som mål, da doktorgradsstudenter med annen finansiering også bidrar til det samlede fagmiljøet. Fellesgradsstudenter kan telles bare én gang, ett sted.

Kriteriene for akkreditering av doktorgradsutdanninger ligger utenfor ekspertgruppens mandat. På grunn av konsekvensene for akkreditering på institusjonsnivå, vil gruppen likevel foreslå at kravene presiseres slik:

- Fagmiljøet tilknyttet et doktorgradsprogram skal *i hovedsak* bestå av personer med førsteamanuensis-/ professorkompetanse, med en vesentlig del professorer. Også ansatte med annen førstetillingskompetanse kan ha viktige bidrag, eksempelvis der det kan være behov for fagpersonale med tett tilknytning til praksisfeltet.
- Fagmiljøet skal ha ansatte med forskningskompetanse innenfor hele bredden av studiet.

- Hovedveiledere, emneansvarlige og programansvarlig skal minimum ha førsteamanuensis-/professorkompetanse, med en vesentlig del professorer.
- Ekspertgruppen har ikke gått inn på konsekvensene av sine forslag for eventuell tilbaketrekking av universitetsakkreditering og anbefaler at dette utredes videre.

Krav til kvalitet

Ekspertgruppen vil foreslå en presisering av kvalitetskravet slik at det både blir mer operasjonelt og mer i tråd med internasjonal praksis for fagfellevurdering.

Ekspertgruppen mener at det må framgå i kravene:

- at det faglige nivået på FoU-arbeid/kunstnerisk utviklingsarbeid og doktorgradsprogrammene holder høy internasjonal kvalitet ved at det vurderes å være på høyde med hva som må anses for å være et meget godt nivå internasjonalt innenfor det aktuelle fagområdet.
- at det er god integrasjon mellom institusjonens utdanningsvirksomhet og FoU-arbeid/kunstnerisk utviklingsarbeid.
- at FoU-virksomheten skal prege og styrke den vitenskapelige kulturen på bachelor- og masterutdanningene ved institusjonen.
- at søkerinstitusjonen kan dokumentere aktiv deltagelse i internasjonale nettverk innenfor utdanning, forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid.
- Ekspertgruppen erkjenner at det per i dag ikke finnes et omforent internasjonalt rammeverk for sammenligning av utdanningskvalitet på bachelor- og masternivå, men mener at dette arbeidet bør videreføres og prioriteres nasjonalt.

Samfunnsoppdraget

- Ekspertgruppen mener det er viktig at institusjonen i en akkrediteringsprosess må vise hvordan hele samfunnsoppdraget skal løses.
- Ekspertgruppen anbefaler at en institusjons strategi og strategiske mål, som i stor grad er heldekkende for institusjonens virksomhet, 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 tydelig uttrykker sin profil og beskriver rollen det vil fylle i den norske universitetssektoren regionalt, nasjonalt og internasjonalt.
- 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.

Helhetlig vurdering

Ekspertgruppen anbefaler at:

- det som et selvstendig kriterium skal gjøres en reell helhetlig vurdering av den samlede virksomheten, utover om søkerinstitusjonen imøtekommer øvrige krav.
- dette kriteriet gjør det mulig for den sakkyndige komiteen og NOKUT å gi avslag på akkrediteringssøknaden selv når alle andre krav er oppfylt. Dette kan for eksempel være aktuelt når en søker bare så vidt oppfyller flere av kravene.
- kriteriet skal gi fleksibilitet slik at komiteen skal kunne anvende sin ekspertise og utføre vurderingen på en faglig solid og tillitvekkende måte.

Forslaget er vurdert for akkreditering som universitet. Ekspertgruppen anbefaler at departementet vurderer hvilke konsekvenser dette vil få for andre typer institusjonsakkreditering.

Regulering i lov og forskrift

- Overordnede rammer for universitetsakkreditering bør etter ekspertgruppens vurdering fastsettes i lov, ut over dagens lovfesting av universitetenes formål, oppgaver og fullmakter.
- Ekspertgruppen foreslår at det løftes i lov hva som kjennetegner et universitet. Her er doktorgradsprogrammer som dekker vesentlige deler av institusjonens faglige virksomhet viktig. Andre sentrale elementer som kan løftes til loven er at det gis rom for en helhetlig kvalitativ vurdering av om institusjonen kan bære fullmaktene, og om institusjonens strategiske mål viser ambisjoner i tråd med universitetskategorien.
- Ekspertgruppen anbefaler at detaljering av kriterier fastsettes i forskrift.
- Ekspertgruppen er enig i lovutvalgets forslag om at akkrediteringskriteriene samles i én forskrift gitt av Kunnskapsdepartementet med involvering av NOKUT.

Forenkling og effektivisering av akkrediteringsprosessen

- Ekspertgruppen mener det er potensial for forenkling og effektivisering gjennom klarere kriterier og forskriftsforenkling. Anbefalingen om færre beslutningsnivåer, mer presist å fjerne kravet om kongelig resolusjon og dermed gi NOKUTs styre endelig vedtaksrett, vil også innebære en viss forenkling og nedkorting av prosessen.
- Ekspertgruppen foreslår videre:
 - at det bør være mindre behov for å nedsette faggrupper for doktorgradsprogram(mene) ved institusjoner som søker universitetsakkreditering.
 - at kravene til dokumentasjon bør gjennomgås med tanke på å benytte allerede eksisterende dokumentasjon, begrense omfanget og bedre treffsikkerheten.
 - at forskriftsverket forenkles slik at bestemmelsene i studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften slås sammen til én forskrift fastsatt av departementet.

Vedlegg

■ Vedlegg 1 Utvikling for de nye universitetene 2005–2021 på utvalgte indikatorer. Kilde: DBH.

Tabell 1. Andel årsverk i førstestillinger av faglige stillinger ekskl. stipendiater, prosent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	34,3	35,8	40,7	42,1	45,7	47,4	48,8	47,4	49,6	52,0	53,5	55,7	57,4	59,6	61,9	64,3	63,0
OsloMet – storby-universitetet	33,2	34,9	36,5	40,8	43,0	44,4	44,8	48,3	47,5	54,6	58,6	62,0	63,8	65,5	67,3	70,1	68,4
Universitetet i Agder	54,2	56,2	59,0	59,8	61,6	65,1	66,7	67,2	68,5	71,5	70,5	70,5	72,2	72,7	71,4	73,3	73,3
Universitetet i Stavanger	50,8	57,8	60,4	63,7	65,9	67,4	67,1	68,6	71,2	68,9	70,1	71,0	72,3	73,7	75,1	77,5	77,9
Universitetet i Sørøst-Norge	35,3	36,4	38,2	40,0	44,2	45,1	46,1	48,5	49,2	49,8	51,4	54,1	57,0	58,5	60,6	62,5	64,2
	39,8	42,1	44,7	47,3	50,4	52,0	52,6	54,3	55,2	57,8	59,8	62,0	63,9	65,3	66,8	69,3	69,2

Tabell 2. Andel studenter på høyere grads studier, prosent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	9,2	9,7	9,1	11,9	13,6	13,6	15,3	14,2	14,8	14,8	14,5	16,5	18,7	23,1	26,7	31,3	32,6
OsloMet – storby- universitetet	4,7	6,1	7,3	8,6	9,2	9,4	8,9	9,2	9,6	10,0	11,0	12,3	15,4	19,2	22,7	26,0	28,1
Universitetet i Agder	12,0	12,4	12,4	14,2	15,5	17,2	19,4	20,7	21,8	21,7	21,2	20,9	22,6	25,4	27,6	29,9	32,7
Universitetet i Stavanger	15,6	16,8	18,4	20,2	21,0	23,3	25,4	26,5	27,3	27,0	27,8	27,8	28,6	30,1	33,0	35,2	36,3
Universitetet i Sørøst-Norge	6,7	8,0	8,2	9,3	10,1	11,1	11,7	12,7	13,0	13,4	14,3	15,2	17,7	21,5	25,3	28,1	30,4
	8,8	9,7	10,3	12,0	13,0	13,9	14,9	15,4	16,0	16,1	16,6	17,5	19,8	23,2	26,4	29,5	31,5

Tabell 3. Utviklingen i studenttall på utvalgte utdanninger

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Allmennlærer/ grunnskolelærer	4 583	4 287	3 928	3 360	3 342	3 508	3 829	4 115	4 374	4 479	4 778	4 732	4 696	4 798	4 744	4 944	5 624
Nord universitet	1 134	970	863	615	562	579	623	696	749	768	816	754	714	711	716	762	816
OsloMet – storby- universitetet	1 077	1 048	1 001	965	1 023	1 044	1 143	1 215	1 221	1 291	1 329	1 372	1 369	1 423	1 406	1 489	1 770
Universitetet i Agder	635	622	546	492	496	582	644	698	741	774	794	806	795	796	802	817	908
Universitetet i Stavanger	522	506	495	431	430	411	443	430	448	424	521	551	597	635	641	647	738
Universitetet i Sørøst- Norge	1 215	1 141	1 023	857	831	892	976	1 076	1 215	1 222	1 318	1 249	1 221	1 233	1 179	1 229	1 392
Barnevernpedagog- utdanning	1 040	1 025	1 017	978	1 008	1 080	1 078	1 088	1 071	1 087	1 146	1 162	1 149	1 183	1 127	1 165	1 138
Nord universitet	122	101	102	95	104	121	118	127	117	123	153	132	133	135	121	139	119
OsloMet – storby- universitetet	451	466	451	424	453	483	475	486	480	483	500	509	475	504	484	484	494
Universitetet i Stavanger	315	289	291	301	310	325	333	312	303	317	337	355	367	367	353	354	317
Universitetet i Sørøst- Norge	152	169	173	158	141	151	152	163	171	164	156	166	174	177	169	188	208
Sosionomutdanning/ sosialt arbeid	1 084	1 039	1 019	952	1 014	1 018	1 064	1 071	1 146	1 202	1 214	1 221	1 256	1 244	1 225	1 281	1 322
Nord universitet	197	187	195	184	207	206	212	214	223	271	254	260	283	292	285	305	320
OsloMet – storby- universitetet	366	352	335	318	334	342	368	376	413	414	398	400	391	396	393	415	449
Universitetet i Agder	200	195	207	194	214	208	216	217	226	216	222	228	241	221	219	230	223
Universitetet i Stavanger	321	305	282	256	259	262	268	264	284	301	340	333	341	335	328	331	330

Vernepleierutdanning	1 082	1 089	1 062	991	975	962	1 047	1 084	1 128	1 184	1 182	1 236	1 275	1 229	1 232	1 181	1 181
Nord universitet	106	100	94	102	99	102	168	176	178	186	127	137	139	130	139	117	158
OsloMet – storby- universitetet	614	654	658	611	588	570	584	614	625	678	711	730	745	702	701	659	639
Universitetet i Agder	115	116	114	112	113	117	116	109	116	115	124	140	145	141	139	146	148
Universitetet i Sørøst- Norge	247	219	196	166	175	173	179	185	209	205	220	229	246	256	253	259	236
Ingeniørutdanning	3 551	3 571	3 838	4 023	4 135	4 209	4 572	4 805	5 111	5 369	5 376	5 084	5 031	5 011	5 006	5 234	5 200
Nord universitet	96	38	27	21													
OsloMet – storby- universitetet	1 209	1 232	1 175	1 196	1 173	1 189	1 264	1 265	1 399	1 476	1 590	1 555	1 548	1 545	1 655	1 740	1 778
Universitetet i Agder	551	564	648	754	835	962	1 068	1 135	1 144	1 233	1 215	1 200	1 146	1 112	1 115	1 136	1 099
Universitetet i Stavanger	761	741	794	792	801	729	826	925	1 015	1 077	1 024	934	1 118	1 196	1 120	1 202	1 180
Universitetet i Sørøst- Norge	934	996	1 194	1 260	1 326	1 329	1 414	1 480	1 553	1 583	1 547	1 395	1 219	1 158	1 116	1 156	1 143
Sykepleierutdanning	5 749	5 713	5 452	5 536	5 655	5 820	6 050	6 214	6 495	6 567	6 732	6 828	6 804	6 705	6 568	6 602	6 599
Nord universitet	1 312	1 256	1 155	1 274	1 291	1 311	1 326	1 303	1 306	1 286	1 342	1 381	1 441	1 406	1 425	1 450	1 404
OsloMet – storby- universitetet	1 940	1 976	1 824	1 822	1 839	1 920	2 028	2 040	2 171	2 155	2 201	2 275	2 180	2 090	1 983	1 957	1 888
Universitetet i Agder	751	746	739	728	729	700	733	760	807	847	877	874	903	920	891	897	986
Universitetet i Stavanger	551	560	535	534	553	635	683	713	700	742	759	782	823	829	879	888	901
Universitetet i Sørøst- Norge	1 195	1 175	1 199	1 178	1 243	1 254	1 280	1 398	1 511	1 537	1 553	1 516	1 457	1 460	1 390	1 410	1 420
	17 089	16 724	16 316	15 840	16 129	16 597	17 640	18 377	19 325	19 888	20 428	20 263	20 211	20 170	19 902	20 407	21 064

Tabell 4. Antall studenter ved de nevnte utdanningene (samlet) som andel av totalt antall studenter ved institusjonen, prosent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	34,5	30,8	27,9	24,2	23,3	23,4	23,9	24,0	24,0	24,0	23,4	23,6	24,5	24,9	25,7	25,6	25,4
OsloMet – storby- universitetet	41,7	40,6	39,2	38,1	37,2	36,6	37,8	37,5	38,2	37,2	37,3	37,0	36,3	36,2	35,5	35,4	35,6
Universitetet i Agder	29,3	29,3	30,0	29,5	29,1	29,3	29,9	30,7	30,4	30,6	29,3	28,4	27,9	27,4	27,7	26,9	26,6
Universitetet i Stavanger	35,0	34,7	32,2	30,5	28,7	28,3	30,0	30,1	30,1	29,9	29,8	28,5	30,1	30,9	30,9	30,9	30,6
Universitetet i Sørøst-Norge	35,6	34,9	34,0	31,7	30,9	31,3	30,6	31,1	32,1	31,6	31,0	28,2	27,2	26,9	26,4	26,7	27,3
	36,0	34,9	33,5	31,5	30,6	30,6	31,2	31,4	31,8	31,4	30,9	29,9	29,8	29,9	29,8	29,7	29,7

Tabell 5. Kvalifiserte førstevalgssøkere per studieplass

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,3	1,3	1,5
OsloMet – storbyuniversitetet	2,1	2,1	2,2	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,4	2,7	2,6	2,7	2,7	2,9	2,8
Universitetet i Agder	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,8	1,7	1,9	2,0	2,0	1,8	1,8	1,6	1,9	1,8
Universitetet i Stavanger	1,5	1,3	1,4	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	1,9	2,1	2,7
Universitetet i Sørøst-Norge	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,7	1,8	1,6	1,8	1,8
	1,3	1,2	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1

Tabell 6. Bidrag fra Forskningsrådet per faglig årsverk:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	12,0	17,1	23,8	25,9	26,2	24,2	24,3	25,1	26,8	30,6	41,6	38,4	33,7	31,0	32,9	30,1	37,8
OsloMet – storby- universitetet	21,8	18,2	30,4	31,4	27,0	25,1	25,0	14,7	25,3	51,4	44,5	81,2	73,2	72,5	79,7	83,0	91,2
Universitetet i Agder	32,0	34,6	35,0	47,9	54,6	43,6	39,2	39,3	30,1	44,3	58,4	58,8	73,4	75,2	66,0	52,6	65,7
Universitetet i Stavanger	21,3	35,8	39,8	51,3	43,3	46,5	38,8	50,7	46,1	69,1	75,9	78,5	67,1	68,1	87,0	67,3	90,0
Universitetet i Sørøst-Norge	22,7	18,4	31,7	36,0	39,7	29,8	29,8	31,0	46,0	60,2	48,2	58,0	47,0	46,1	51,0	50,3	61,1
	21,5	23,4	31,7	37,4	36,9	32,6	30,5	30,3	34,6	51,8	52,8	65,5	59,8	59,3	64,8	59,1	72,0

85

Tabell 7. Andre BOA-inntekter per faglig årsverk:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	144,2	150,7	124,9	140,5	141,1	154,3	141,5	120,5	117,7	134,5	139,2	129,6	126,5	101,8	106,8	84,0	103,0
OsloMet – storby- universitetet	71,4	70,7	67,7	50,5	52,5	91,5	88,9	60,8	69,9	97,9	116,7	131,7	147,6	160,7	176,6	184,2	191,2
Universitetet i Agder	121,4	95,4	105,0	112,7	159,3	144,7	131,1	104,9	117,4	109,6	103,5	104,6	146,7	117,9	126,4	138,6	145,0
Universitetet i Stavanger	150,7	106,3	108,8	95,7	93,4	111,6	82,2	91,8	153,8	177,6	139,5	108,8	103,0	105,5	135,0	155,3	167,5
Universitetet i Sørøst-Norge	94,3	87,2	121,5	112,8	118,7	114,0	117,9	120,0	133,4	103,9	117,5	105,1	86,0	117,2	128,6	128,1	135,5
	111,5	99,3	103,1	98,5	107,0	119,3	109,8	96,7	114,7	121,4	123,0	117,3	122,0	124,3	138,6	142,4	153,2

Tabell 7. Midler fra EU per faglig årsverk:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord universitet	4,9	4,0	1,1	0,1	1,3	2,1	0,4	1,6	1,9	1,5	0,4	4,0	5,1	9,6	7,9	10,7	12,0
OsloMet – storby- universitetet	5,0	5,7	5,8	0,1	2,5	4,1	5,5	5,0	1,7	8,8	7,7	8,1	13,5	13,1	15,6	16,0	12,9
Universitetet i Agder	4,9	8,5	5,4	0,9	6,0	3,5	4,4	5,6	1,0	3,6	-0,8	22,0	16,2	9,2	8,0	7,1	4,9
Universitetet i Stavanger	0,4	8,4	5,5	4,4	-0,3	4,7	11,7	16,0	17,8	14,1	15,4	18,3	13,7	12,1	13,3	15,3	22,1
Universitetet i Sørøst-Norge	2,7	2,1	2,9	1,6	2,2	0,9	-0,9	3,0	-0,7	4,0	3,2	7,3	5,6	6,7	9,4	12,1	7,1
	3,7	5,4	4,2	1,3	2,3	3,1	4,1	6,0	4,0	6,7	5,7	11,2	10,8	10,3	11,3	12,6	12,0

■ Vedlegg 2 Datauttrekk fra DBH for utvalgte institusjoner

Institusjon	Enhet	Regist- rerte studenter	Andel studenter på høyere grad (%)	Vitenskape- lig ansatte	Andel første- stillinger (%)	Publiserings- poeng per vit. Ansatt	Avlagte doktor- grader
	School of Arts, Design, and Media	1 551	0	87,9	54,1	0,11	
	School of Communication, Leadership, and Marketing	5 972	7	82,0	52,7	1,13	
	School of Economics, Innovation, and Technology	2 656	11	45,2	71,5	1,65	
	School of Health Sciences	3 157	1	47,1	50,1	1,05	
	Emnestudenter	3 322	0	1,0	100,0	4,79	
Høyskolen Kristiania	Totalt	16 658	4	263,2	56,1	0,90	
	Fakultet for biovitenskap	688	39	95,1	96,2	0,82	15
	Fakultet for kjemi, bioteknologi og matvitenskap	552	61	71,0	98,6	1,39	9
	Fakultet for landskap og samfunn	1 289	85	92,5	93,3	1,47	7
	Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning	643	44	95,0	97,9	2,00	13
	Fakultet for realfag og teknologi	1 422	86	110,9	81,6	0,81	8
	Handelshøyskolen	1 212	28	40,4	83,5	1,24	6
	Veterinærhøgskolen	510	87	132,6	84,4	1,03	28
	Emnestudenter	273	0				
	Rektor			2,0	100,0		
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Totalt	6 589	61	639,5	90,5	1,23	86

Institusjon	Enhet	Regis- trerte studenter	Andel studenter på høyere grad (%)	Vitenskape- lig ansatte	Andel første- stillinger (%)	Publiserings- poeng per vit. Ansatt	Avlagte doktor- grader
	Det humanistiske fakultet	5 399	28	425,5	90,5	1,63	41
	Det juridiske fakultet	3 596	80	120,8	90,9	2,32	9
	Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet	5 777	39	764,8	95,1	1,73	127
	Det medisinske fakultet	2 111	93	594,7	86,0	2,29	175
	Det odontologiske fakultet	400	80	62,7	88,1	1,24	10
	Det samfunnsvitenskapelige fakultet	4 950	43	352,6	92,4	1,80	44
	Det teologiske fakultet	323	60	30,2	91,9	2,02	4
	Det utdanningsvitenskapelige fakultet	3 257	63	164,7	91,7	1,77	18
	Examen philosophicum	140	0				
	Kulturhistorisk museum			43,6	83,9	1,35	
	Naturhistorisk museum			54,2	87,1	2,02	
	Ledelsen og støtteenheter			3,6	100,0	0,49	
	Øvrige	5		39,6	73,8	1,53	
Universitetet i Oslo	Totalt	25 958	51	2 656,8	90,7	1,86	428

Institusjon	Enhet	Registrerte studenter	Andel studenter på høyere grad (%)	Vitenskapelig ansatte	Andel førstestillinger (%)	Publiseringspoeng per vit. Ansatt	Avlagte doktorgrader
	Fakultet for helse- og sosialvitenskap	3 213	30	210,1	54,3	0,72	4
	Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap	5 826	40	418,2	61,4	0,60	6
	Fakultet for teknologi, naturvitenskap og maritime fag	2 611	28	183,0	70,7	1,18	15
	Handelshøyskolen	4 482	19	183,8	76,1	0,98	2
	Rektor og stab		0	3,2	37,5	0,00	
	Avdeling for utdanning og studiekvalitet		0	6,0	50,0	0,91	
Universitetet i Sørøst-Norge	Totalt	16 131	30	1 004,3	64,2	0,81	27
	Det helsevitenskapelige fakultet	4 681	40	569,9	66,6	0,99	56
	Det juridiske fakultet	962	100	41,6	80,8	1,34	4
	Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi	3 662	23	208,8	85,6	1,42	20
	Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning	4 275	44	430,5	71,4	0,98	23
	Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi	1 067	14	101,5	61,2	0,54	5
	Fakultet for naturvitenskap og teknologi	1 307	48	273,6	77,1	1,06	24
	Norges arktiske universitetsmuseum og akademi for kunstlag	166	25	73,5	73,8	0,77	
	Emnestudenter	1 236	9				
	Fellesadministrasjonen			0,6	100,0	1,50	
	Universitetsbiblioteket i Tromsø			6,4	100,0	1,11	
UiT - Norges arktiske universitet	Totalt	17 355	38	1 706,4	72,3	1,03	132

Vedlegg 3 ESG og annet internasjonalt rammeverk for kvalitetssikring i høyere utdanning

ESG – fire prinsipper og tre nivåer

ESG gjelder intern og ekstern kvalitetssikring og -utvikling av høyere utdanning (læring og undervisning) som krav til kvalitetssikringsorganer, og det er bygget på fire prinsipper:

- Higher education institutions have primary responsibility for the quality of their provision and its assurance;
- Quality assurance responds to the diversity of higher education systems, institutions, programmes and students;
- Quality assurance supports the development of a quality culture;
- Quality assurance takes into account the needs and expectations of students, all other stakeholders and society.

Det at hovedansvaret for utdanningskvaliteten ligger til de høyere utdanningsinstitusjonene, er med andre ord helt sentralt.

ESG er videre inndelt i tre deler, én om intern kvalitetssikring ved universitetene og høyskolene, én om ekstern kvalitetssikring og én om kvalitetssikringsorganene. For alle disse er det fastsatt egne standarder og retningslinjer.

For kvalitetssikringsorganene er standardene at de må foreta regelmessig ekstern kvalitetssikring av institusjonene de har ansvar for å føre tilsyn med, og ha åpent tilgjengelige og tydelige mål for arbeidet. De må ha en tydelig juridisk basis for virksomheten, de må være uavhengige og selvstendige med fullt ansvar for egen virksomhet, de må publisere beskrivelser og analyser av funn i det eksterne kvalitetssikringsarbeidet, de må ha tilstrekkelig med ressurser til å utføre arbeidet, og de må ha interne systemer for kvalitetssikring knyttet til eget arbeid.

I tråd med ESG fører NOKUT regelmessig tilsyn med kvalitetssikringssystemene og kvalitetsarbeidet ved universitetene og høyskolene og behandler søknader om akkreditering av studieprogram og institusjoner. I tillegg gjennomfører de studier og evalueringer som støtter opp under kvalitetsarbeidet.

Kvalitetssikringsorganenes uavhengighet

Som det framgår av ovennevnte, må arbeidet med ekstern kvalitetssikring og -utvikling av høyere utdanning (akkreditering, tilsyn, evalueringer) være uavhengig av departement, utdanningsinstitusjoner og andre aktører. Hovedregelen om dette følger av ESG punkt 3.3:

Agencies should be independent and act autonomously. They should have full responsibility for their operations and the outcomes of those operations without third party influence.

I studiekvalitetsforskriften § 1-5 *NOKUTs oppgaver* første ledd ble det i 2016 fastsatt at NOKUT skal sørge for at virksomheten «er i tråd med internasjonale regler, standarder og praksis». Det betyr i klartekst at NOKUT i sitt arbeid må følge ESG. Av samme forskrift § 2-1 *Krav til systematisk kvalitetsarbeid* [ved

universiteter og høyskoler], tredje ledd, framgår det at også institusjonene må følge ESG:

NOKUT skal, i samråd med sektoren, gi forskrift om kriterier for institusjonenes kvalitetsarbeid. Kriteriene skal være i tråd med kravene i Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area, ESG, (europeiske standarder og retningslinjer for kvalitetssikring i høyere utdanning) så langt de passer.

Etter universitets- og høyskoleloven § 2-1 første ledd er NOKUT et statlig forvaltningsorgan som er «faglig uavhengig i oppgavene nevnt i tredje og fjerde ledd». Dette omfatter oppgavene tilsyn, akkreditering [...] og evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Denne bestemmelsen kom inn i loven i 2018, da NOKUTs faglige uavhengighet i noen oppgaver ble presisert.⁴⁷ I proposisjonens punkt 3.1.2 vises det til at det i veiledningen til ESG står at for å vurdere et kvalitetssikringsorgans uavhengighet, vil viktige hensyn være «hvordan uavhengigheten er ivaretatt gjennom organisering og formalisert og dokumentert gjennom for eksempel lov eller vedtekter som fastsetter organets uavhengighet fra tredjeparter slik som høyere utdanningsinstitusjoner, myndigheter og interesseorganisasjoner».

NOKUTs faglige uavhengighet i oppgaver knyttet til kvalitetssikring er videre «et viktig prinsipp som ble lagt til grunn da NOKUT ble etablert i 2003, og det er begrunnet i at samfunnet skal ha tillit til alle akkrediteringsvedtak og til det faglige tilsynet».⁴⁸

Internasjonale organisasjoner og oppfølging av kvalitetssikringsorganene

En konsekvens av at ESG ble fastsatt, er at det ble opprettet et register over de godkjente kvalitetssikringsorganene som følger kravene i ESG. Det heter *European Quality Assurance Register* (EQAR). For et nasjonalt kvalitetssikringsorgan er det en omfattende prosess å bli registrert i EQAR. NOKUT er et slikt registrert organ. NOKUT er i tillegg medlem av EHEA-medlemsorganisasjonen for europeiske kvalitetssikringsorganer, *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA). Også for å være medlem av ENQA må kvalitetssikringsorganene dokumentere at de følger standardene og retningslinjene i ESG.

Én av ESG-standardene for kvalitetssikringsorganer er at de må underkastes en eksternt gjennomgang minst hvert femte år for å vise at de oppfyller kravene i ESG. NOKUTs oppfyllelse av kravene i ESG evalueres eller gjennomgås følgelig internasjonalt minst hvert femte år, og de har så langt blitt vurdert til å oppfylle ESG i 2013 og 2018. De blir igjen eksternt evaluert («reviewed») i 2022. Det er ENQA og EQAR som forestår de eksterne evalueringene av (de nasjonale) kvalitetssikringsorganene.

⁴⁷ Prop. 64 L (2017–2018) Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)

⁴⁸ Prop. 74 L (2021–2022) Endringer i opplæringsloven, universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (endring av NOKUTs oppgaver, studentrettigheter mv.)

ESG som grunnlag for mobilitet og godkjenning

Et godt kvalitetssikringssystem og nær sammenheng mellom kvalitetssikring og akkreditering er ikke bare viktig nasjonalt for å sikre kvaliteten i høyere utdanning, det er også en viktig inngangsbillett til internasjonalt samarbeid og internasjonal anerkjennelse av et lands høyere utdanning. Internasjonalisering og internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning er basert på at hvert land har ansvar for kvalitetssikringen av sine respektive utdanninger, og på åpenhet om systemene for kvalitetssikring. Det er også opp til landene selv å velge metode for kvalitetssikring for sitt system, dvs om man har et system bygget på programakkreditering, institusjonsakkreditering, evalueringer eller lignende, men alle systemer skal følge prinsippene i ESG. Det at alle EHEA-land har forpliktet seg til å oppfylle kravene i ESG, bidrar til at samarbeidende universiteter og høyskoler kan ha tillit til hverandres utdanninger og kvalitetssikringssystemer på tvers av landegrensene.

Et helt sentralt formål med Bologna-prosessen er at det skal bli lettere for både ansatte og studenter å forflytte seg mellom universiteter og høyskoler i ulike europeiske land. ESG er en bærebjelke for å bygge den tilliten som må til for at landene skal godkjenne hverandres utdanning, som igjen er en forutsetning for student- og ansattmobilitet.

Andre viktige virkemidler for godkjenning av utdanning og for student- og ansattmobilitet i universitets- og høyskolesektoren internasjonalt er Lisboa-konvensjonen, som også er viktig for samarbeidet i Bologna-prosessen, den nye globale UNESCO-konvensjonen og nasjonale og europeiske kvalifikasjonsrammeverk. Disse er igjen knyttet til ESG og kvalitetssikring ved at de i stadig sterkere grad fordrer at landene kan dokumentere kvalitetssikring av sine høyere utdanningskvalifikasjoner, og at kvalitetssikringssystemet følger internasjonale standarder. Se omtale nedenfor.

LISBOAKONVENSJONEN

Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen av 11. april 1997 (Lisboakonvensjonen) er vedtatt av Europarådet og UNESCO i fellesskap og forvaltes i et samarbeid mellom disse organisasjonene. Den er et sentralt verktøy både for godkjenning av norsk høyere utdanning i utlandet og for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i Norge. For sistnevnte, se uhl §§ 3-4 og 3-5 og omtale i Prop. 111 L (2020–2021).

Det grunnleggende prinsippet i Lisboa-konvensjonen er at godkjennende myndigheter i et land skal godkjenne høyere utdanningskvalifikasjoner fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning, med mindre de kan vise til betydelige forskjeller mellom utdanningene. For å få til det kreves informasjon om landenes system for akkreditering og kvalitetssikring av studieprogrammer og institusjoner, jf. konvensjonen, jf. Art. VIII.1

og dens supplerende kriterier og prosedyrer.

UNESCOS GLOBALE KONVENSJON FOR GODKJENNING AV HØYERE UTDANNING

Kravet om informasjon om landenes system for akkreditering og kvalitetssikring av studieprogrammer og institusjoner er både videreført og forsterket i UNESCOs globale konvensjon for godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning fra 2019 (ratifisert av Norge i 2020 som første land, men ennå ikke trådt i kraft). Der er kvalitetssikring tatt inn i formålsbestemmelsen, Art. II nr. 7:

«Promote a culture of quality assurance in higher-education institutions and systems, and develop the capacities necessary for ensuring reliability, consistency and complementarity in quality assurance, in qualifications frameworks and in the recognition of qualifications in order to support international mobility;»

... og i prinsippene for godkjenning (Art. III nr. 4):

«Recognition decisions are based on appropriate, reliable, accessible and up-to-date information on higher-education systems, institutions, programmes and quality assurance mechanisms...»

De europeiske kvalifikasjonsrammeverkene, QF-EHEA og EQF

Et viktig virkemiddel i Bologna-samarbeidet, i tillegg til ESG og Lisboakonvensjonen, er kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, *the Framework of Qualifications for the European Higher Education Area* (QF-EHEA). Norge «selvsertifiserte» (dvs. knyttet) vårt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning (bachelor, master, ph.d., mv.) til Bologna-rammeverket, QF-EHEA, i 2014. Det innebærer at bachelor og fireårige allmenn- og grunnskolelærerutdanninger er innplassert i første syklus (1st cycle), master og cand.med., cand.psychol., cand.theol. og cand.med.vet. i annen syklus (2nd cycle) og ph.d., dr.philos., stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid og ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid i tredje syklus (3rd cycle). Ett av vilkårene for å kunne gjøre dette, er at kvalifikasjonene fra høyere utdanning er kvalitetssikret i tråd med ESG.

Det å ha et godt system for kvalitetssikring er også nødvendig for tilknytningen til, og deltakelsen i, samarbeidet om Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF), der Norge deltar som ledd i EØS-avtalen. Henvvisning («referencing») er ordet som brukes for den formelle måten å knytte et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk til EQF på, og ett av vilkårene for slik henvvisning er at nasjonale myndigheter forplikter seg til å innestå for at de innplasserte kvalifikasjonene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket er kvalitetssikrede. Norge henviste Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) til EQF i 2014. Se også uhl. § 3-1 første ledd og forskrift om NKR og EQF.⁴⁹

⁴⁹ Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring. Med NKR ble det fastsatt overordnede læringsutbyttebeskrivelser for de ulike nivåene i utdanningssystemet, og disse skal følges opp i utarbeidelsen av læringsutbyttebeskrivelser i studieplanene ved institusjonene.

Ett av formålene med NKR og nasjonale kvalifikasjonsrammeverk generelt er å legge til rette for mobilitet og godkjenning gjennom informasjon og kvalitetssikring av innplasserte kvalifikasjoner.

De fleste land i verden har i dag nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, og flere regioner har blitt inspirert av EQF til å lage regionale kvalifikasjonsrammeverk. Cedefop, European Training Foundation (ETF) og UNESCO samarbeider jevnlig om å utarbeide og oppdatere globale oversikter over statusen for regionale og nasjonale kvalifikasjonsrammeverk.⁵⁰

⁵⁰ [2019 global inventory of qualifications frameworks is out! | CEDEFOP \(europa.eu\)](#)
I 2022 arbeides det med en oppdatering av Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks.

■ Vedlegg 4 Utforming av kriterier og bruk av skjønn

Egentlig forvaltningsskjønn og subsumsjonsskjønn

Skjønn brukes i form av skjønnsbaserte krav, men også til fortolkning og operasjonalisering av generelle krav. Det finnes to typer skjønn. Den første typen skjønn er egentlig forvaltningsskjønn. Ofte er slike skjønnsbaserte bestemmelser utformet som «kan»-bestemmelser, der forvaltningen får frihet til å ta avgjørelser og skal bruke sin kompetanse. Den andre typen er subsumsjonsskjønn, som er bruk av skjønn for å fortolke en vag eller flertydig bestemmelse. Ofte er bruk av skjønn i slike tilfeller ikke intendert, og dette bør unngås.

Fordeler og ulemper med bruk av skjønn

Det finnes fordeler og ulemper ved bruk av skjønn. En fordel er at forvaltningen kan foreta en konkret vurdering, som har en mulighet for fleksibilitet der man for eksempel kan ta i betraktning utviklinger i sektoren slik at selve kravet eller minimumterskelen utvikler seg i tråd med det. Skjønn åpner også for å utvise rimelighet i den konkrete vurderingen. Ikke minst må man basere seg på forvaltningsorganets ekspertise ved bruk av skjønn, og slike bestemmelser åpner for en større deltakelse og debatt enn tydelige ja/nei-krav.

En ulempe ved bruk av skjønn er at det kan skape usikkerhet ved anvendelse, og at man ønsker seg en forutbestemt regelstyring av hensyn til rettsstatsprinsipper. Bruk av skjønn kan i tillegg øke risiko for misbruk av myndighet. Til slutt kan man oppleve press fra markedsaktører til å ta en avgjørelse i den ene eller den andre retning.

Kontroll ved bruk av skjønn

Bruk av skjønn i forvaltningen kan kontrolleres på ulike måter. Man kan styre skjønnsanvendelse ved å operasjonalisere og konkretisere i retningslinjer. Man kan også innskrenke skjønnsbruken ved å fastsette skjønnskranker i regelverk, for eksempel ved å vise til hensyn som må ivaretas. Andre skjønnskranker er ulovfestede, slik som forvaltningsprinsippene om forholdsmessighet og usaklig forskjellsbehandling. Til slutt kontrolleres forvaltningens utøvelse av skjønn i form av klagesaker, tilsyn og domstolkontroll.

Utgitt av: Kunnskapsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: F 4482 B

