

**Innsynskrav**

Du har bedt oss om tilgang til saksdokumenter.

**Innvilget:**

Du har blitt innvilget full tilgang til følgende dokumenter:  
19/09659-24-Uttalelse. Til dette dokumentet hører 2 fil(er).

Med hilsen

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

**From:** Sigbjørn Sødal  
**Sent:** Thu, 9 Dec 2021 12:00:51 +0000  
**To:** Postmottak; Ingunn Dørve  
**Cc:** Marit Offerdal  
**Subject:** NLA Høgskolen revideringstilsyn  
**Attachments:** 2021-12-09-nokut-tilsvar-nla-høgskolen.pdf

Til NOKUT v/Ingunn Dørve –

Jeg viser til tidligere korrespondanse og oversender uttalelse fra NLA Høgskolen. Den bes videreformidlet til NOKUTs styre.

Vennlig hilsen  
Sigbjørn Sødal



**Sigbjørn Sødal**  
*Rektor*

Tlf: +4738901532  
NLA Høgskolen  
Bergtorasvei 120, 4633 Kristiansand S  
[www.nla.no](http://www.nla.no) | Facebook

NOKUT  
Postboks 578  
1327 Lysaker

[postmottak@nokut.no](mailto:postmottak@nokut.no)

Bergen/Kristiansand 09.12.2021

## TILSYN MED NLA HØGSKOLEN – OM SISTE REVIDERINGSINNSTILLING FRA SAKKYNDIG KOMITÉ

Vi viser til mail fra Ingunn Dørve av 02.12.2021 med innstilling m/tilleggsvurdering 29.11.2021 fra sakkyndig komité i tilknytning til NOKUTs revidering av NLA Høgskolens institusjonsakkreditering. I dette tilsvaret vises også til sakkyndig komiténs innstilling av 19.09.2021 (før tilleggsvurderingen) og til komiteens utkast til innstilling (uten konklusjoner) som NLA Høgskolen mottok 16.06.2021, samt til flere av NLA Høgskolens tidligere uttalelser og øvrige dokumenter som vi antar uansett følger saken.

I denne uttalelsen trekker vi frem viktige nye forhold før NOKUTs styre forventes å behandle saken i styremøte 16.12.2021. For øvrig vises til tidligere innsendte uttalelser fra NLA, senest 17.09.2021. Den sakkyndige komiteen står fast ved sine tidligere konklusjoner, som i ytterste fall kan medføre at NLA Høgskolen mister sin akkreditering og i neste omgang statsstøtten som er helt avgjørende for videre drift. For en høyere utdannings- og forskningsinstitusjon som har flere tusen studenter, flere hundre ansatte og en historie som strekker seg mer enn 100 år tilbake i tid, er dette en svært alvorlig sak av eksistensiell karakter som tas på det dypeste alvor.

Innledningsvis vil vi bemerke at NLA Høgskolen tidligere er blitt informert om og har fått forståelsen av at sakkyndig komiténs rapport av 19.08.2021 skulle legges frem for styret i NOKUT sammen med NLAs offentlige tilsvare av 17.09.2021. At det nå foreligger en ny innstilling med en tilleggsvurdering fra slutten av november 2021, like før styremøtet, som NLA har fått svært kort tid til å kommentere, er ikke tilfredsstillende. Vi har likevel funnet det nødvendig å gi et tilsvare også til denne presumptivt endelige versjonen av innstillingen fra sakkyndig komité. NLA har også bedt Ernst & Young v/Helga Aune og Møyfrid Hveding om en juridisk uttalelse til komiteens tilleggsvurdering; se vedlegg.

### Juridiske forhold (almennelige rettsstatlige prinsipper)

I sin tilleggsvurdering av 29.11.2021 skriver den sakkyndige komiteen at «universitets- og høyskoleloven må kunne tolkes og anvendes i universitets- og høyskolesektoren, så vel som i samfunnet ellers» (s. 32), og at uh-loven ikke utelukkende skal være et verktøy for jurister (s. 32).

NLA Høgskolen vil understreke at når NOKUT utøver forvaltningsmessig kontroll på vegne av Kunnskapsdepartementet, skal grunnleggende forvaltningsrettslige og almennelige rettsprinsipper legges til grunn. Den sakkyndige komiteen skriver også eksplisitt at den «overlater til NOKUT å gjøre juridiske vurderinger og svare på de juridiske anførselene i betenkningen fra Ernst & Young» (s. 43).

NLA Høgskolen vil løfte frem følgende avsnitt fra Den rettslige vurderingen av 17.09.2021 fra Ernst & Young v/Helga Aune og Møyfrid Hveding (vedlegg til NLAs uttalelse 17.09.2021):

#### Besøksadresser:

Sandviken: Amalie Skrams vei 3, Bergen  
Breistein: Olav Bjordals veg 41, Breistein  
Staffeldtsgate: Linstows gate 2, Oslo  
Gimlekollen: Bergtoras vei 120, Kristiansand

#### Bankkonto:

3000.48.00008 (drift)  
3000.48.00040 (gave)



«Om NLA fortsatt tilfredsstillende kravene for akkreditering er et rettslig spørsmål som må avgjøres etter en juridisk tolkning av de aktuelle reglene satt opp mot den faktiske situasjonen. Det er utelukkende de forholdene som lovgiver har vektlagt, som kan danne grunnlag for avgjørelsen. I den grad avgjørelsen bygger på andre, utenforliggende hensyn, og særlig dersom dette resulterer i usaklig forskjellsbehandling, anses det som myndighetsmisbruk, som vil lede til at et vedtak fattet på et slikt grunnlag vil bli ugyldig, jf. forvaltningsloven («fvl.») § 412.

Vår konklusjon, etter en gjennomgang av Komiteens innstilling, er at det ikke finnes juridisk grunnlag for å frata NLA akkrediteringen som høyskole hva gjelder vurderingen av om NLAs praksis er i strid med reglene om den akademiske frihet i universitets- og høyskoleloven § 1-53.

Komiteen har i sitt arbeid med innstillingen ikke overholdt forvaltningslovens regler om saksbehandling. Det gjelder særlig fvl. § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt, og fvl. § 18 om partsoffentlighet. Utredningsplikten gir ikke bare forvaltningsorganet et ansvar for å sørge for at sakens faktiske sider er tilstrekkelig opplyst, men også for å sørge for at saken behandles på korrekt rettslig grunnlag. Den rettsanvendelsen komiteen her legger til grunn er ikke korrekt. Et vedtak fattet på dette grunnlaget vil ikke være i samsvar med gjeldende rett og derfor ikke være gyldig, jf. fvl. § 41.» (E & Y, Rettslig vurdering 17.09.2021, s. 1)

E & Y ber NOKUTs styre om å se bort fra den sakkyndige innstillingen, og legger til at hovedutfordringen for NLA Høgskolen «er at det foretas en vurdering av institusjonens overholdelse av bestemmelser i universitets- og høyskoleloven uten rettslig kvalitetssikring av vurderinger og konklusjoner» (E & Y, Rettslig vurdering, s. 2).

Særlig problematisk er det når sakkyndig komitee legger inn en forventning om at private institusjoner etablert på et religiøst grunnlag har et særskilt ansvar som det ikke er grunnlag for:

*«Komiteen har lagt til grunn at alle institusjoner som benytter seg av retten til å ha et verdigrunnlag, har ansvar for å sikre at verdigrunnlaget er innenfor de rammene som settes i § 1-5 (1). Bestemmelsen i § 1-5 (2) gjelder ikke eksplisitt for private institusjoner som er etablert på et religiøst grunnlag, men etter komiteens vurdering bør det kunne forventes at disse institusjonene tar et særlig ansvar for å sikre at de ansattes forskningsfrihet også omfatter retten til å arbeide med forskningsspørsmål og publisere resultater som kan være i konflikt med institusjonenes verdigrunnlag.» (Innstilling av 29.11.2021, s. 28-29)*

Som Aune og Hveding har poengtert, tillegges NLA Høgskolen her et særskilt ansvar det ikke er grunnlag for:

«Enhver forskningsinstitusjon har ansvaret for å sikre at institusjonen har et verdigrunnlag som holder seg innenfor rammene av uhl. § 1-5 (1). Det gjelder uavhengig av institusjonens og de ansattes livssynsmessige, politiske eller filosofiske standpunkt/grunnlag. Når komiteen derimot tillegger institusjoner med et religiøst verdigrunnlag et særlig ansvar for å overholde denne bestemmelsen, har de ikke lenger støtte i jussen. Det foreligger ingen rettslig hjemmel for å pålegge verken NLA Høgskolen eller andre «private institusjoner som er etablert på et religiøst grunnlag» et annet ansvar enn det som påhviler enhver annen norsk forsknings- og utdanningsinstitusjon. Et særskilt ansvar påhvilende religiøse institusjoner vil jo også kunne anses å være i strid med forbudet mot diskriminering på grunnlag av religion. Det at komiteen tilkjenner å legge til grunn en forutsetning i sin vurdering, som ikke er hjemlet i loven, er et klart brudd både med alminnelig



forvaltningsrett og med det grunnlovfestede forbudet mot å gjøre inngrep i borgernes rettigheter uten at dette er hjemlet i lov, jf. Grunnloven § 113.» (E & Y, Rettslig vurdering, s. 28).

Når det gjelder hvordan pålagte krav skal oppfylles, må følgende understrekes: For å frata en institusjon akkrediteringen må det forutsettes at det oppstilles klare og etterprøvbare vurderingskriterier og standarder, slik at rettsikkerhet og likebehandling sikres. Enkeltpersoners eller institusjoners rettsstilling skal ikke bli avgjort av tilfeldigheter eller subjektive oppfatninger til den eller de som skal fatte en beslutning. Det er også et grunnleggende rettsstatlig prinsipp at staten ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettigheter uten at dette er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet). Prinsippet gjelder også hvor myndighetene ønsker å frata noen en tidligere ervervet rettighet (E & Y, Rettslig vurdering, s. 7).

### **Akademisk frihet ved NLA Høgskolen**

I sakkyndig komitéts tilleggsvurdering stilles det opp en motsetning mellom NLA Høgskolen og andre verdibaserte høyskoler i Norge. Mens de andre høyskolene ifølge komiteen «erkjenner at prinsippet om akademisk frihet avgrenser den retten institusjonene har til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag» (s. 36), har NLA Høgskolen angivelig, verken i dokumentasjon eller under intervjuer, erkjent at «den legger til grunn en slik erkjennelse». Denne påstanden underbygges blant annet av følgende sitat fra dokumentasjon innsendt av NLA Høgskolen: «NLA Høgskolen skal fremme og verne akademisk frihet. Disse oppgavene og pliktene påligger institusjonen etter gjeldende norsk lov, som *også* gir institusjoner rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag» (komiteens utheving).

Komiteen har festet seg ved konjunksjonen '*også*', og tolker dette på følgende vis: «Formuleringen «*også*» tar etter komiteens vurdering ikke høyde for at høgskolens rett etter § 1-5 (2) til å ha et slikt grunnlag avgrenses av formålet som er fastsatt i universitets- og høyskolelovens § 1-5 (1).» (s. 25)

Det er forunderlig at sakkyndig komitee legger en slik fortolkning til grunn, når komiteen selv formulerer seg på følgende måte i sammendraget i sin egen innstilling av 29.11.2021: «Universiteter og høyskoler har en plikt til å fremme og verne om akademisk frihet. Samtidig har institusjonen rett til å utforme sitt eget verdigrunnlag» (s. 4).

Hvilken betydningsforskjell er det i måten NLA Høgskolen formulerer dette på, med ordet "*også*", og hvordan den sakkyndige komiteen selv formulerer det, med ordet "*Samtidig*"? NLA Høgskolen tillegges her en fortolkning som høgskolen aldri har uttalt og heller ikke innestår for. NLAs forståelse av § 1-5 (1) er at bestemmelsen gjelder for NLA som for andre universiteter og høyskoler. Det som følger av § 1-5 (2), er at universiteter og høyskoler har rett til å utforme sitt faglige og verdimessige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov, og denne retten har NLA benyttet seg av (E & Y, Rettslig vurdering 17.09.2021, s. 9).

Når sakkyndig komité i innstillingen av 29.11.2021 (s. 14) siterer fra NLAs verdidokument og tolker sitatet på sin måte, burde en i det minste ikke startet midt i et avsnitt. Det aktuelle avsnittet står i selve innledningen til verdidokumentet, der hele NLAs virksomhet oppsummeres på følgende måte:



*"NLA Høgskolen tilbyr utdanning for kvalifiserte søkere uansett livssyn. Høgskolen arbeider med undervisning, veiledning, forskning, formidling og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper. Oppdraget er begrunnet og forankret i den kristne og humanistiske tradisjonen som høgskolen står i. NLA Høgskolen skal fremme og verne akademisk frihet. Disse oppgavene og pliktene påligger institusjonen etter gjeldende norsk lov, som også gir institusjoner rett til å utforme sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag."*

Hvis en ser bort fra understrekningen av at NLA tilbyr utdanning for alle kvalifiserte søkere uansett livssyn, og den eksplisitte forankringen i den kristne og humanistiske tradisjonen som høgskolen står i, er avsnittet nesten en ordrett gjengivelse eller parafrasering av sentrale paragrafer i uh-loven.

Komiteen uttrykker seg også underlig når det gjelder spørsmålet om NLA-ledelsens forståelse av akademisk frihet er innenfor eller utenfor det uh-loven gir rom for. På side 25 i innstillingen av 29.11.2021 skriver komiteen at den ikke kan se at "NLA Høgskolen, verken i den skriftlige dokumentasjonen eller gjennom intervjuene, erkjenner at plikten til å fremme og verne akademisk frihet innebærer en *avgrensning* av den retten høgskolen har til å utforme sitt eget verdigrunnlag." (vår utheving). Like etterpå skriver imidlertid komiteen at "Komiteens vurdering er at ledelsens forståelse er innenfor det som universitets- og høyskoleloven gir rom for, men at den ikke dekker hele rekkevidden av akademisk frihet» (s. 26). Komiteen skriver altså i en og samme innstilling at NLA-ledelsens forståelse er *innenfor* det som uh-loven gir rom for, samtidig som NLA-ledelsen ikke erkjenner at det finnes en *avgrensning* (våre uthevninger). Dette gir ikke mening, og E & Y kommenterer forholdet på følgende vis:

«Det er også vanskelig å se hvordan komiteen mener å føre bevis for helt konkret hvordan ledelsens forståelse ikke dekker hele rekkevidden av den akademiske friheten? Hva sikter komiteen til? Her ser det ut til at komiteen konkluderer med at NLA Høgskolens forståelse og praksis er innenfor universitets- og høyskolelovens handlingsrom, men så er det tydeligvis en annen ukjent størrelse som de ikke «når» opp til. Her må komiteen ha misforstått sitt mandat. Det som skal vurderes er om praksisen er innenfor lovens rammer, ikke om den også tilfredsstillende en idealramme som komiteens medlemmer anser å befinne seg over og til fortrensel for loven.» (E & Y, Rettslig vurdering, s. 25).

I tillegg burde den juridiske betenkningen, som NLA Høgskolen gav E & Y i oppdrag å skrive, og som omhandlet nettopp det juridiske handlingsrommet for høyskoler og universitet med en religiøs formålsbestemmelse, i seg selv være et vitnesbyrd om en erkjennelse av at retten til å utforme et verdigrunnlag har sine grenser.

### **Verdigrunnlagets grenser?**

NLA Høgskolen gav våren 2021 Ernst & Young v/ Helga Aune og Møyfrid Hveding i oppdrag å skrive en juridisk betenkning om handlingsrommet for høyskoler med en religiøs formålsbestemmelse. Betenkningen forelå 05.05.2021 og ble straks oversendt NOKUT, men den ble ikke kommentert av den sakkyndige komite verken i utkastet til innstilling i juni 2021 eller i innstillingen av 19.08.2021, dette til tross for at NLA Høgskolen og EY allerede i sin uttalelse av 30.06.2021 kritiserte komiteens rapportutkast fra juni 2021 med støtte i EY-betenkningen av 05.05.2021.



I sin endelige innstilling med tilleggsvurdering 29.11.2021 skriver komiteen at den i første innstilling (19.08.2021) tok den juridiske betenkningen fra Ernst & Young til etterretning, men «kunne imidlertid ikke se at det er noe i betenkningen som belyser hvordan NLA Høgskolen som sådan håndterer grenseoppgangen mellom akademisk frihet og retten til å ha et verdigrunnlag» (s. 40). Det står ingenting om dette i innstillingen av 19.08.2021. EY-betenkningen er overhodet ikke nevnt der.

EY-betenkningen av 05.05.2021 konkluderer på følgende måte:

«Det juridiske handlingsrommet for private høyskoler med religiøs formålsparagraf som NLA, må defineres ut ifra en vurdering av den konkrete situasjon og hvilken aktivitet i virksomheten det er snakk om. Retten til å ha en religiøs formålsbestemmelse er hjemlet i UH-loven. Religionsfriheten må likevel utøves etter en harmoniserende fortolkning i tråd med de øvrige diskrimineringsreglene. Direkte og indirekte diskriminering er i utgangspunktet forbudt. Det er likevel adgang til en lovlig forskjellsbehandling etter en vurdering av om handlingen er saklig, nødvendig og proporsjonal. Det følger av rettspraksis at en eventuell begrensning i denne adgangen vil avhenge av en konkret vurdering i den enkelte problemstilling.» (E & Y, Juridisk betenkning, s. 34)

Noen hovedpunkter fra betenkningen er at NLA Høgskolens verdigrunnlag i seg selv ikke er diskriminerende eller ulovlig, fordi det representerer en sentral religiøs tradisjon. Betenkningen slår også fast at det er tillatt å vektlegge religiøs overbevisning ved ansettelse, forutsatt saklighet, nødvendighet og proporsjonalitet. I sum støtter den juridiske betenkningen slik NLA Høgskolens nåværende praksis, og oppfordrer samtidig til forsiktighet i gråsonene og hensyntagen til samfunnsutviklingen.

### **Konsensus versus meningsbrytning**

Den sakkyndige komiteen legger til grunn en forståelse av at det må råde konsensus blant de ansatte om verdigrunnlaget for at det skal råde akademisk frihet. I sin endelige innstilling av 29.11.2021 (s. 43) skriver komiteen: «At de ansatte ved NLA Høgskolen utgjør en pluralistisk gruppe (...) synes å være en stor utfordring for høgskolen.» Sakkyndig komite synes å være av den oppfatning at uenighet om verdigrunnlaget medfører en innsnevring av den akademiske friheten. En slik forståelse kom eksplisitt til uttrykk i komiteens utkast til innstilling i juni 2021, der det ble uttalt at

«det påligger ledelsen et ansvar for å fange opp de innspillene ansatte har kommet med, for å justere høgskolens verdigrunnlag og bidra til akademisk frihet.»

NLA Høgskolen mener det er en feilslutning at det må råde konsensus om verdigrunnlaget for at akademisk frihet skal råde. Diskusjon, takhøyde og meningsbrytning – også om verdigrunnlaget – er et kjennetegn ved en akademisk institusjon. NLA Høgskolen har i årenes løp ansatt, og vil i fremtiden også ansette personer som er uenige i deler av verdigrunnlaget, og samtidig være tydelig på at de har full akademisk frihet. I forberedelsene til den sakkyndige komiteens tilsynsbesøk i februar 2021, var høgskolen ved utvelgingen av intervjuobjekter opptatt av at også kritikere av NLAs verdigrunnlag skulle få komme til orde og kunne uttale seg fritt til komiteen.

### **Utredning og manglende oppfølging av høringsinnspill**



Den sakkyndige komiteens syn på NLA-utredningen av akademisk frihet fra 2020, og manglende oppfølging av høringsinnspill til denne utredningen, har endret seg fra innstilling til innstilling: I det første utkastet fra, som NLA Høgskolen fikk til gjennomlesing sommeren 2021, skrev komiteen rett ut at «det påligger ledelsen et ansvar for å fange opp de innspillene ansatte har kommet med, for å justere høgskolens verdigrunnlag og bidra til akademisk frihet.» Dette utsagnet ble justert i den endelige versjonen, men følgende formulering er blitt stående:

«NLA Høgskolen har, etter hva komiteen er kjent med, ikke satt i gang en prosess for å følge opp utredningen om akademisk frihet. En oppfølging av de innspillene som kom i høringsrunden, er etter komiteens vurdering *nødvendig* for å ivareta den positive plikten institusjonene har til å fremme og verne den akademiske friheten til ansatte og studenter.» (vår utheving) (s. 25)

NLA Høgskolen har gitt en utdypende forklaring for omstendighetene rundt NLA-utredningen (vedlegg 4 i NLA's uttalelse 17.09.2021), og i tillegg levert en tidslinje med oversikt over hvordan akademisk frihet ble tematisert ved NLA i 2020-2021 (vedlegg 5 i NLA's uttalelse 17.09.2021).

I tilleggsvurderingen fra november 2021 har sakkyndig komite endret syn på saken og skriver nå at komiteens konklusjon «ikke i hovedsak [er] basert på manglende oppfølging av høringsinnspill», og «det er ikke det NLA Høgskolen har gjort i tidslinjen for studieåret 2020–2021, som er avgjørende». (s. 40) At disse forholdene er viet så stor plass i innstillingen, begrunner komiteen nå med at innspillene var konstruktive og dermed nyttige for NLA Høgskolen i arbeidet med å fremme og verne akademisk frihet.

Men den sakkyndige komiteen går fortsatt i liten grad inn på det konkrete *innholdet* i høringsinnspillene, og det er fremdeles uklart om komiteen mener at *alle* høringsinnspill skal følges opp, eller hvilke. Den sakkyndige komiteen tar heller ikke inn over seg at noen av høringsinnspillene er innbyrdes motstridende. Disse uklarhetene påpekte NLA Høgskolen i sin offentlige uttalelse av 17.09.2021, men uklarhetene består fortsatt i den endelige innstillingen fra komiteen (29.11.2021).

### **Vage anklager**

Sakkyndig komité's konklusjon er altså nå ikke i hovedsak basert på manglende oppfølging av høringsinnspill. Det er ifølge komiteen ikke avgjørende. Det er imidlertid krevende å få tak på hva konklusjonen i hovedsak baserer seg på, og hva som er det avgjørende.

Komiteens innstilling inneholder flere vage og uklare anklager. Et illustrerende eksempel er påstanden om at verdidokumentet av ansatte og studenter oppfattes som *begrensende*. Det sies at studentene ikke støtter verdidokumentet, og oppfatter det som begrensende (s. 25). Under intervjuene har også enkelte ansatte gitt uttrykk for at de oppfatter verdidokumentet som begrensende (s. 18). Det konkretiseres ikke på hvilken måte, men en nærliggende tolkning er at det er den akademiske friheten som oppleves begrenset. Siste avsnitt på side 21 peker derimot i en annen retning:

«Andre studenter la vekt på de begrensningene verdidokumentet gir, og trakk frem at noen praksisskoler i Oslo hadde sagt opp samarbeidsavtalene med NLA Høgskolen. Disse studentene uttrykte bekymring over de konsekvensene verdidokumentet hadde fått for lærerstudentenes praksisplasser og omdømme» (s. 21).





I dette tilfellet siktes det altså til begrensninger i form av tapte praksisplasser og omdømmetap. For NLA Høgskolen er disse forholdene alvorlige nok, men de handler ikke om begrensninger av den akademiske friheten. Som E & Y har kommentert, blander den sakkyndige komiteen her sammen to ulike temaer: «Spørsmålene rundt de praksisskolene som på ulovlig grunnlag har trukket seg fra avtalen med NLA, sorterer under et helt annet juridisk fagfelt enn spørsmålet rundt den akademiske friheten og overholdelsen av uhl. § 1-5.» (E & Y, Rettslig vurdering, s. 18).

### Er verdigrunnlaget problemet?

Den sakkyndige komiteen skriver at den ikke har «tatt stilling til innholdet i NLAs verdigrunnlag og verdidokument» (s. 24), og «anerkjenner at NLA Høgskolen fortsatt skal kunne ha en klar kristen profil...» (s. 43). Selv om det aldri uttrykkes direkte, skinner det likevel igjennom at komiteen er av den oppfatning at NLA Høgskolen bør endre eller fjerne verdidokumentet:

- Komiteen poengterer at det råder konsensus blant de ansatte om verdigrunnlaget slik det er formulert i *vedtektene*, men at det er mindre konsensus om deler av *verdidokumentet* (komiteens uthevinger) (s. 25)
- Formuleringer om samlivsetikk omtales som kontroversielle (s. 25)
- Komiteen stiller spørsmål ved behovet for et dokument (i.e. verdidokumentet) som angivelig gir andre signaler enn institusjonens strategi (s. 25)
- Komiteen ber NLA Høgskolen om å «vurdere hvorvidt høgskolen lykkes i å rekruttere ansatte med høy kompetanse innen alle fagområder, med de begrensninger som ligger i praktiseringen av verdigrunnlaget» (s. 57)
- Komiteen råder NLA Høgskolen til å «se nærmere på sin egen tilsettingspraksis» (s. 27)

Hvis den sakkyndige komiteen er av den formening at NLA Høgskolen må endre eller fjerne verdidokumentet for å beholde akkrediteringen – og dette ligger som en underforstått forutsetning - burde det ha vært uttrykt i klartekst.

### Krav til oppfølging og etterprøvbare vurderingskriterier

Det er påfallende hvordan vage og uklare anklager resulterer i vage krav til oppfølging. Komiteen har foreslått følgende krav til oppretting:

*NLA Høgskolen må dokumentere at institusjonen verner og fremmer akademisk frihet, og at den sikrer at undervisning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper.*

*NLA Høgskolen må utøve sitt verdimesige grunnlag, som er fastsatt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 1-5 (2), innenfor de rammene som er fastsatt i universitets- og høyskoleloven § 1-5 (1).*

Når det så gjelder hvordan kravet skal dokumenteres oppfylt, skriver komiteen at «I sitt forslag til krav om oppretting har komiteen *ikke kommet med konkrete tiltak* som NLA Høgskolen må gjennomføre for å dokumentere at høgskolen fremmer og verner akademisk frihet” (vår uteving). (s. 33). Komiteen gir noen råd og anbefalinger på s. 31 som handler om – foruten å følge opp



høringsinnspill – å legge til rette for faglige debatter, involvere hele institusjonen, og trekke inn eksterne ressurser. Det gis ellers en del råd og anbefalinger, som å ”se nærmere på tilsettingspraksisen” (s. 28). Videre ser komiteen behov for at NLA Høgskolen ”ser nærmere på hvordan høgskolen håndterer spenningene mellom eget verdigrunnlag og anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper på en tilfredsstillende måte. Høgskolen bør her ha en særlig bevissthet knyttet til om høgskolens konfesjonsmessige ståsted står i veien for at disse prinsippene blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.» (s. 28). I sine avsluttende kommentarer poengterer komiteen nok en gang at «det er opp til NLA Høgskolen å vurdere hvordan høgskolen vil dokumentere at kravene til å fremme og verne akademisk frihet er oppfylt» (s. 43).

For å frata en institusjon akkrediteringen må det forutsettes at det oppstilles klare og etterprøvbare standarder og vurderingskriterier for å sikre rettssikkerhet og likebehandling. Formuleringer som «se nærmere på», «ha en særlig bevissthet knyttet til», eller «på en tilfredsstillende måte», er alle for lite konkrete til at NLA Høgskolen vet hvilke tiltak som skal settes inn, og hvordan eventuelle tiltak vil bli vurdert. Enkeltpersoners eller institusjoners rettsstilling skal ikke bli avgjort av tilfeldigheter eller subjektive oppfatninger til den eller de som skal fatte en beslutning.

Den endelige innstillingen fra sakkyndig komiteen inneholder allerede flere urovekkende eksempler på hvordan komiteen bedømmer ulike tiltak fra NLAs side for å fremme akademisk frihet: at rektor har hatt åpne samtaler med de ansatte rundt praktiseringen av akademisk frihet, kan ifølge den sakkyndige komiteen «ikke ses som bevis på at NLA Høgskolen fremmer og verner akademisk frihet i henhold til § 1-5 (1)». (s. 39). Den juridiske betenkningen utarbeidet av E & Y på bestilling av NLA Høgskolen burde av sakkyndig komitee blitt anerkjent som et nybrottsarbeid hva gjelder verdibaserte høyskolars handlingsrom, og et viktig bidrag i det pågående arbeidet med utredning av akademisk frihet, som Kierulf-utvalget er i gang med. I stedet ble den ikke engang omtalt i innstillingen av 19.08.2021. På samme måte har sakkyndig komitéts omtale av NLA-utredningen om akademisk frihet, der formålet var å øke kunnskaps- og presisjonsnivået og stimulere til samtaler om akademisk frihet og beslektede temaer, hatt et ensidig fokus på manglende oppfølging av høringsinnspill.

Fra NLA Høgskolens ståsted gir dette grunn til bekymring. Når ikke komiteen gir noen konkrete føringer for hvordan påleggene skal oppfølges, eller hvilke kriterier institusjonen skal bedømmes etter, står man i villrede for hvordan man eventuelt skal gripe situasjonen an om NOKUTs styre skulle følge innstillingen.

Den samme uklarheten foreligger når det gjelder påleggene om økt og stabil forskningsvirksomhet. Forskningsproduksjonen er som kjent svingende fra år til år, noe den sakkyndige komiteen sier seg enig i. Likevel hevder komiteen det er mulig å dokumentere økt aktivitet og flere resultater innen to år. Betyr dette at det er publikasjonstallene for de siste par år som kunne bli avgjørende?

Denne mangelen på etterprøvbarhet er i strid med alminnelige vitenskapelige, etiske og forvaltningsrettslige prinsipper.



### Avsluttende kommentarer

Den sakkyndige komitéen konkluderer med at NLA Høgskolen i praktiseringen av sitt verdigrunnlag ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til de avgrensningene som plikten til å fremme og verne akademisk frihet innebærer. I utgangspunktet var denne konklusjonen fundert på

- Høringsinnspill som ikke har blitt fulgt opp
- At NLA Høgskolen ved formuleringen 'også' ikke erkjenner at verdigrunnlaget må begrenses av formålet i uh-loven
- At studenter og ansatte opplever verdigrunnlaget som begrensende

I den endelige innstillingen har sakkyndig komite nedjustert betydningen av første kulepunkt. Når det gjelder det andre kulepunktet, tillegges NLA Høgskolen her en fortolkning som høgskolen slett ikke innestår for. NLA Høgskolen har på lik linje med enhver uh-institusjon ansvar for å sikre at institusjonen har et verdigrunnlag som holder seg innenfor rammene av uhl. § 1-5 (1) Dessuten har den sakkyndige komiteen, som nevnt foran, ordlagt seg på samme måte selv (innledet med adverbet 'samtidig'). Når det gjelder tredje kulepunkt, er dokumentasjon fraværende når det gjelder på hvilken måte verdigrunnlaget er begrensende. Når sakkyndig komite også vedgår at den «ikke har kunnet ta stilling til om de ansatte har rett i sine påstander» (s. 39), er det ikke grunnlag for å trekke de konklusjoner som faktisk trekkes. At den sakkyndige komiteen ser seg nødt til å konstruere hypotetiske case for å fremskaffe bevis på usikkerhet hos ansatte når det gjelder den akademiske friheten ved NLA Høgskolen, underbygger fraværet av dokumentasjon (s. 22).

Det er også påfallende hvordan uklare anklager følges opp av vage krav til oppfølging. For NLA Høgskolen fremstår det som helt åpent og uavklart hvilke tiltak som kunne innfri pålegget. Dette er uakseptabelt gitt den alvorlige situasjonen institusjonen havner i ved eventuelt å ikke innfri pålegg; tap av akkreditering og statsstøtte. Den sakkyndige komiteen legger med dette opp til en prosess der det er helt åpent hvordan påleggene skal oppfylles; det blir ikke gitt noen etterprøvbare kriterier som NLA Høgskolen kan forholde seg til. Dermed vil det være opp til et subjektivt skjønn i neste omgang å bedømme om tiltakene eventuelt fremmer akademisk frihet. NLA Høgskolen håper at NOKUTs styre innser at en slik prosess vil bryte med både grunnleggende forvaltningsrettslige og alminnelige rettsprinsipper.

Selv om den sakkyndige komiteen har gjort noen gode observasjoner hva gjelder fagmiljø og forskningsproduksjon som vi kan si oss enige i, har innstillingen så store svakheter at den ikke kan fungere som et verktøy i en revideringsprosess av en institusjon, der akkrediteringen står på spill. Det er heller ingen grunn til å tro at høgskolens stilling på forskningsfeltet i seg selv ville ha utløst en slik revidering av institusjonsakkrediteringen. Det er derfor NLA Høgskolens klare oppfordring at hele innstillingen bør settes til side av NOKUTs styre.

'Anbefalinger' og 'råd' er uansett begreper av en valør som burde tilsvare 'bør'-punkter og ikke 'må'-punkter. I NOKUTs veiledning for revidering av akkreditering som høyskole, står følgende: «I en sakkyndig vurdering vil alle kravene, inkludert helhetsvurderingen, sees i lys av institusjonens strategi» (s. 10). NOKUTs styre bør bedømme forskningssettingen i lys av NLA's strategi, der forskning



er hovedsatsingsområde for inneværende planperiode, og ikke la publikasjonstallene for et år eller to bli avgjørende.

Vi registrerer også at komiteen i tilleggsvurderingen 29.11.2021 vurderer det som positivt at NLA har kommet lenger i sine planer om å styrke fagmiljøet i økonomi og administrasjon ved Hauge School of Management (HSM). Likevel står en fast ved konklusjonen om at komiteen ønsker "å se at NLA Høgskolen dokumenterer sitt arbeid med å styrke fagmiljøet" (s. 61). Til orientering nevnes at nåværende styreleder i NLA Høgskolen, nåværende rektor og nåværende avdelingsleder for HSM, er tre professorer i økonomi med doktorgrad fra NHH, med lang erfaring fra forskning, undervisning, samt faglig og administrativ ledelse og institusjonsbygging fra NHH og UiA. Fagmiljøet internt i HSM er omtrent der det bør være i omfang og sammensetning på dette stadiet i en oppbygging. To nye professorer og en førsteamanuensis ble tilsatt i 2021, andelen første- og toppkompetanse er klart tilstrekkelig, og en ny utlysingsrunde av vitenskapelige stillinger pågår. Så sent som i oktober 2021 utkom en vitenskapelig antologi med 11 faglige bidrag under tittelen "*In the Legacy of Hans Nielsen Hauge. Entrepreneurship in Economics, Management, Education, and Politics*", der bidragsyterne er ansatt ved eller har en faglig relasjon til Hauge School of Management. Daværende statsminister Erna Solberg skrev forordet og Kjell Magne Bondevik et etterord til utgivelsen, som er et av NLA Høgskolens bidrag til 250-årsjubileet for Hans Nielsen Hauge.

Det er å håpe at den videre oppbyggingen og styrkingen av fagmiljøene ved HSM og ellers på NLA, en oppbygging som blant annet krever rekruttering av mange nye medarbeidere, ikke skades av at en belastende, ressurskrevende NOKUT-prosess som allerede har pågått lenger enn planlagt, trekkes ytterligere ut i tid.

Sigbjørn Sødal  
rektor NLA Høgskolen  
tlf. 97527179

#### Vedlegg

Helga Aune og Møyfrid Hveding, Ernst & Young: *Kommentar til tilleggsinnstilling av 29. november 2021 vedr. revidering av akkreditering som høyskole for NLA Høgskolen*



NOKUT, ved styret  
postmottak@nokut.no  
ingunn.dorve@nokut.no

Oslo, 9. desember 2021

## **Kommentar til tilleggsinnstilling av 29. november 2021 vedr. revidering av akkreditering som høyskole for NLA Høgskolen**

### **1. Innledning**

Det vises til tidligere korrespondanse i saken. NLA har bedt oss om å kommentere Komiteens tilleggsuttalelse av 29. november 2021.

### **2. Komiteens tilleggsuttalelse av 29. november 2021**

NOKUTs sakkyndige komité anfører at det ikke er nødvendig med juridisk kompetanse for å tolke de kompliserte juridiske problemstillingene som ligger i uhl. § 1-5. (innstillingen side 32).

Selv om komitéens medlemmer kan lese både lovteksten og forarbeidene, er ikke dette det samme som å kunne foreta en korrekt juridisk vurdering. Mangelen på juridisk kompetanse i en sak som kan medføre alvorlige konsekvenser for NLA er alvorlig sett i lys av at det, som komitéen selv skriver, (midt på side 33 i innstillingen): *«er første gang en sakkyndig komité eksplisitt har fått som mandat å vurdere hvorvidt en institusjon oppfyller kravene i universitets- og høyskoleloven § 1-5»*. Selv om vi kan være enig med komitéen i at *«universitets- og høyskoleloven ikke utelukkende skal være et verktøy for jurister»*, er likevel jus et spesialisert fagområde, der det ofte er hensiktsmessig å søke bistand fra jurister ved tolkning av en rettslig problemstilling.

Den sakkyndige komitéen har ikke tatt inn over seg at spørsmålet om NLA tilfredsstiller kravene til fortsatt å ha institusjonsakkreditering, er et juridisk spørsmål, som må avgjøres på juridisk grunnlag. Dette framkommer på side 31, nest siste avsnitt: *«Komiteen oppfatter det som om ledelsen er mer opptatt av de juridiske sidene ved akademisk frihet enn av de faglige diskursene om å fremme og verne akademisk frihet.»*. Videre under komitéens oppsummering på innstillingens side 36: *«Komiteen oppfatter ikke vurderinger av akademisk frihet utelukkende som et juridisk anliggende. Akademisk frihet har vært et sentralt prinsipp innenfor academia i lang tid, også før universitets- og høyskoleloven ble vedtatt i 2005, og er et tema som er gjenstand for mange faglige diskurser»*. Denne holdningen er ikke i samsvar med den forvaltningsrettslige forpliktelsen NOKUT har i tilknytning til akkrediteringsspørsmålet. Komiteen viser her en annen oppfatning av sin rolle enn det som følger av de forvaltningsrettslige prinsippene.

Komiteen anfører at: *«Ernst & Young fremholder at akademisk frihet utelukkende er et juridisk anliggende, og etterlyser bevis på brudd på den akademiske friheten. Slik komiteen oppfatter anførselen, ser EY på akademisk frihet utelukkende som en rettighet for de ansatte.»*, jf. side 34. Å tillegge EY en slik oppfatning medfører ikke riktighet. Vi er fullt klar over kompleksiteten som ligger i

begrepet akademisk frihet, og at det er en rettslig standard. Samtidig, når en institusjon først har fått en tidsbestemt rettighet fra det offentlige, må det konstateres et brudd med vilkårene for å inneha en slik rettighet, før rettigheten eventuelt kan trekkes tilbake. Dette følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det EY har påpekt er at komiteén ikke har framlagt dokumenterbare bevis for at det har forekommet brudd på den akademiske frihet, verken av individuell eller overordnet art, som er av en slik alvorlighetsgrad at det er grunnlag for å vurdere tilbaketreking av akkrediteringen. Til tross for en noe mer konkret tilnærming i tilleggsinnstillingen, kan vi fortsatt ikke se at det er ført bevis for at NLA har en praksis som er i strid med lovens krav. Komiteen viser til at noen ansatte i intervjuer er kritiske til verdigrunnlaget til NLA. At det er uenighet om innholdet i et verdigrunnlag er innenfor ytrings- og meningsfrihet, men det er ikke det samme som at det er et bevis for at den akademiske frihet er truet eller innskrenket. Så lenge det er religionsfrihet og adgang til å ha universitet og høyskoler med et verdigrunnlag, så er det ikke ensbetydende med at det i praksis fører til innskrenking av den akademiske frihet.

Det sentrale i saken er at NOKUT skal vurdere om NLA fortsatt oppfyller kravene til å ha institusjonsakkreditering. Akkreditering er en juridisk definert størrelse, som også gir en juridisk rett til nærmere definerte rettigheter. Å frata en institusjon, en allerede oppnådd akkreditering, vil da være en avgjørelse «som gjelder rettigheter til en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 1 b). At «bestemte personer» også inkluderer juridiske enheter følger av samme bestemmelse bokstav a). Den avgjørelsen NOKUT skal ta, er følgelig et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, med de krav til saksforberedelser, begrunnelser og prosedyrer som følger direkte av ikke bare universitets- og høyskoleloven med tilhørende forskrifter, men også av forvaltningsloven, Grunnloven og ulovfestede rettsprinsipp. Det er et grunnleggende rettsprinsipp at myndighetene ikke kan gjøre et vedtak som reduserer private rettssubjekters rettigheter, eller pålegger dem plikter, uten at dette er hjemlet i lov. Det er ikke alene tilstrekkelig, at det foreligger lovbestemmelser som omhandler forholdet. Hvordan det enkelte tilfellet faller inn under lovens bestemmelser må også kunne påvises konkret og etterprøvbart. I tillegg til dette, må det også være dokument, at avgjørelsene ikke er basert på utenforliggende hensyn eller usaklig forskjellsbehandling. Brudd på disse prinsippene anses som myndighetsmisbruk.<sup>1</sup>

Kravet om at det ikke skal foreligge usaklig forskjellsbehandling, medfører at vurderingen av om NLA oppfyller vilkårene til fortsatt å inneha institusjonsakkrediteringen, må gjøres på samme vilkår som man ville ha vurdert en hvilken som helst annen tilsvarende institusjon. Som følge av at dette, og når det er første gang en slik revidering blir gjennomført, betyr det samtidig at det ikke finnes sammenlignbar forvaltningspraksis å se hen til på området. Da er det ekstra viktig å kvalitetssikre de vurderingene som gjøres. Revideringen av NLA vil nødvendigvis være en referansesak neste gang en tilsvarende revidering er aktuell for andre institusjoner.

Prinsippet om at det ikke kan vektlegges utenforliggende hensyn når det skal fattes et forvaltningsvedtak er et grunnleggende rettsprinsipp. Komiteens mandat lyder som følger: «Den sakkyndige komiteen skal vurdere om institusjonen fortsatt tilfredsstillende alle krav for å være akkreditert som høyskole. Komiteen skal gjennomføre sin vurdering i henhold til § 1-5 i universitets- og høyskoleloven, studiekvalitetsforskriften §§ 3-4 og 3-5, samt studietilsynsforskriften § 3-1». Det er korrekt, som komiteen skriver på side 34 at utformingen av et verdigrunnlag «må skje i tråd med de prinsippene som følger av første ledd» i uhl. § 1-5. Men vurderingen av om dette gjøres må skje med fokus på formålet i bestemmelsens første ledd, ikke med fokus på verdigrunnlaget. Se komiteens egen tolkning av sitt

---

<sup>1</sup> Om myndighetsmisbruk se f.eks.

[Domstolskontroll med forvaltningen - noen utviklingslinjer på området for menneskerettighetene - Lovdata Pro](#) Jørgen Aall – Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof, side 781

[Tilskuddsforvaltningen og forvaltningsretten - Lovdata Pro](#) Arnulf Tverberg – Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe 2013 side 343

mandat (side 24), der det fremgår: «På bakgrunn av dette er komiteens forståelse av sitt mandat at den skal vurdere om NLA Høgskolen praktiserer sin rett til å ha sitt eget verdigrunnlag i tråd med prinsippene om å fremme og verne akademisk frihet og sikre at utdanning og forskning holder høyt faglig nivå og utøves i tråd med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper.»

Uh-loven gir NLA rett til å ha et religiøst verdigrunnlag. Dessverre ser det ut som komitéen har problemer med å se forbi verdigrunnlaget når de skal vurdere om NLA praktiserer akademisk frihet i samsvar med lovens krav. Hvorvidt ansatte og studenter er enige i verdigrunnlaget eller ikke, kan være interessant i et arbeidsmiljøperspektiv, men er ikke relevant for vurderingen av om NLA oppfyller kravene i uhl. § 1-5. Komiteen skriver (side 31) at NLA har «rett til å utforme sitt eget verdigrunnlag», og det er ikke anført at verdigrunnlaget er i strid med norsk rett. Komiteen anfører at en vektlegging av selve verdigrunnlaget i NLAs daglige drift kan, negativt innvirke på den akademiske frihet ved NLA, i strid med uhl § 1-5. Å komme til en slik konklusjon uten annet bevis, enn at noen ansatte er uenig i verdigrunnlagets formulering, er ikke tilstrekkelig til å konstatere at det er en praksis ved skolen, i strid med den akademiske frihet. Uenighet i verdigrunnlaget er ikke i seg selv bevis for brudd på den akademiske frihet i § 1-5. At ansatte ønsker en debatt om den akademiske frihet velkommen er heller ikke bevis for at det ikke foreligger akademisk frihet.

Det er først dersom det konstateres dokumenterbare brudd på forpliktelsene etter uhl § 1-5 (1), at det kan være aktuelt å vurdere om det er verdigrunnlaget som står i veien for etterlevelse av lovens bestemmelser. Ut fra innstillingen kan vi ikke se at komiteen har vurdert spørsmålet om akademisk frihet uten å trekke inn verdigrunnlaget. Dersom det ikke påvises dokumenterbare brudd på institusjonens forpliktelser etter paragrafens første ledd, vil en vektlegging av verdigrunnlaget ved vurderingen av om den akademiske frihet er truet, være en logisk brist. Uttalelser som «Komiteen er innforstått med at religionsfrihet er en menneskerett, men vil fremholde at det å tilby høyere utdanning ikke er en allmenn rettighet» (innstillingen side 40), indikerer at komiteens medlemmer har hatt feil fokus i saken. At komiteens medlemmer eventuelt er uenig i verdigrunnlaget skal ikke få betydning for vurderingen av om NLA oppfyller lovens krav til akademisk frihet.

NOKUT som forvaltningsorgan er forpliktet til å sikre korrekt faktisk grunnlag for en juridisk vurdering i tilknytning til et vedtak. Vedtaket vil få stor betydning både for NLAs omdømme og økonomisk og praktisk.

Vi har gjennomgått komitéens innstilling, men finner i liten grad henvisning til konkrete dokumenter eller andre håndfaste bevis som underbygger komitéens anførsel om at NLAs praktisering av den akademiske friheten ikke er i samsvar med den rettslige standarden. Komiteen ser ut til å fokusere mer på hvorvidt det er konsensus rundt verdigrunnlaget blant studenter og ansatte enn på hvorvidt det finnes faktisk konstaterbare avvik fra kravene. At det er debatt og uenighet rundt verdigrunnlag og akademisk frihet på NLA, dokumenterer ikke avvik fra lovens krav, snarere tvert imot. Komiteens konklusjon ser i all hovedsak ut til å bygge på en anførsel om at ledelsen i NLA ikke ser ut til å forstå at loven legger begrensninger på utøvelsen av verdigrunnlaget, sammenstilt med en opplevelse av at enkelte ansatte opplever en konflikt mellom verdigrunnlag og akademisk frihet. Dokumentasjon for denne konklusjonen består av vage og lite etterprøvbare opplysninger om at komitéen «er av den oppfatning», «vurderer», «finner», «vil fremholde», «mener» «legger til grunn», «fått inntrykk av», «konstaterer», «anser det som», «har merket seg». Dette er ikke tilstrekkelig til å danne grunnlag for et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. En udokumentert presumpsjon om at NLA sannsynligvis tar mer hensyn til religiøs overbevisning enn faglig kompetanse ved tilsetninger (side 41-43), kan heller ikke anses som et juridisk holdbart argument.

I sin tilleggsinnstilling ramser komitéen opp en rekke vurderingstema fra andre undervisningsinstitusjoner med kristent verdigrunnlag, uten at vi kan se at dette har noen relevans

til problemstillingen i den foreliggende saken. Vi ser derfor ingen grunn til å kommentere disse sakene nærmere.

### **3. Konklusjon**

Det er utvist en manglende rolleforståelse og fravær av ansvar fra NOKUTs sakkyndige komité, i denne saken. Vi ber derfor NOKUT om å se bort fra den sakkyndige komiteens innstilling.

Med vennlig hilsen

Helga Aune  
ERNST & YOUNG AS

Kommentar til tilleggsinnstilling vedr. NLA Høgskolen