

Saksbehandlingstiden i Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) for søknader om akkreditering av utdanningsprogrammer

11.4.2024 (2023/5804)

Saken gjelder lang saksbehandlingstid for behandling av søknader om akkreditering av utdanningsprogrammer i NOKUT og spørsmål om rekkefølgen for behandling av søknadene.

To utdanningsinstitusjoner leverte søknader om akkreditering i mars og september 2023. De fikk beskjed av NOKUT om at søknadene ikke ville bli behandlet før i 2025 på grunn av manglende ressurser. NOKUT orienterte også om at søknader om masterstudier ville bli prioritert foran studier på bachelornivå.

Sivilombudet kom til at en forventet saksbehandlingstid i NOKUT for akkreditering av studieprogrammer innen høyere utdanning (høyskoler og universiteter) på mer enn to år var i strid med kravene til saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a.

Sivilombudet mente også at det stred mot det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet å foreta en generell nedprioritering over et helt år av søknader om akkreditering av bachelorstudier når prioriteringen fikk klare uheldige følger for saksbehandlingstiden.

Etter ombudets syn måtte NOKUT gi søkerne informasjon om forventet saksbehandlingstid så fort de hadde mulighet til å estimere dette.

Sakens bakgrunn

(1) Ombudet mottok i desember 2023 to klager over lang saksbehandlingstid i Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Saksbehandlingen gjaldt behandling av søknader om akkreditering av studieprogrammer på bachelor- og masternivå.

(2) NOKUT hadde i 2023 to søknadsfrister for akkreditering av studieprogrammer. Den første fristen var 1. mars 2023. Den andre fristen var 15. september 2023.

(3) Den første klageren, A (høyskole og fagskole) søkte 1. mars 2023 om akkreditering av utdanningen Bachelor i psykologi. Innen søknadsfristen 15. september 2023 søkte selskapet om akkreditering av Bachelor i digital psykologi og Master i psykologi i endring og læring på arbeidsplassen.

(4) I et foreløpig svar fra NOKUT 30. mars 2023 sto det at de hadde mottatt flere søknader om akkreditering enn de hadde saksbehandlere til å behandle. Selskapet ville derfor ikke kunne forvente tilbakemelding på den første søknaden i 2023. I et nytt brev fra NOKUT i oktober 2023 ble det på nytt informert om ressursituasjonen. Det ble samtidig gitt beskjed om at de ville komme tilbake med antatt behandlingstid for begge søknadene. I desember 2023 skrev NOKUT til selskapet at ingen av søknadene ville bli behandlet i 2024. Det ble ikke gitt ytterligere opplysninger om forventet saksbehandlingstid.

(5) I et brev til NOKUT 12. desember 2023 ba A opplyst hvilke kriterier som lå til grunn for prioriteringen av saker, samt estimert saksbehandlingstid for selskapets søknader.

(6) NOKUT svarte selskapet at de i 2024 bare hadde kapasitet til å behandle ti av de 22 innkomne søknadene fra 2023. Kriteriene for behandling hadde i all hovedsak vært at de som hadde søkt først ville få sine søknader behandlet først. Det hadde likevel også vært vurdert hvilke søknader som var minst ressurskrevende å behandle, slik at flest mulig skulle få svar. NOKUT hadde derfor bestemt at alle mastersøknadene sendt innen fristen i mars 2023, skulle behandles i 2024. Bachelorsøknader, særlig fra nye aktører, var erfaringsmessig mer krevende å behandle og ville kreve større ressurser. Det var også prioritert tre mastersøknader fra fristen i september 2023. En av disse kunne behandles sammen med en annen søknad fra mars 2023, i samme komité. De to andre var søknader hvor det tidligere var gitt avslag. Det gjensto nå bare noen få kriterier for å oppnå akkreditering. NOKUT var klar over utfordringene og ulempene den lange saksbehandlingstiden medførte og beklaget dette.

(7) Den andre klageren, B, søkte i mars 2023 om akkreditering av utdanningene bachelor i europeisk kulturhistorie og bachelor i filosofi. I et foreløpig svar opplyste NOKUT at de ikke hadde kapasitet til å starte behandlingen av søknadene i 2023. I et nytt brev i desember 2023

skrev NOKUT at de nå hadde planlagt ut fra tilgjengelige ressurser i 2024. De ville heller ikke ha ressurser til å behandle søknadene i 2024.

(8) Begge klagerne fremhevet manglende forutsigbarhet om akkrediteringen som en krevende utfordring. Bviste til at de hadde foretatt omfattende tilpasninger og massive investeringer for å møte kravene som fulgte med en akkreditering. Det var derfor svært viktig med forutsigbarhet og progresjon i saken.

(9) Begge klagerne påpekte også at NOKUT ikke behandlet innkomne søknader i kronologisk rekkefølge. Dette medførte en forskjellsbehandling av søkerne.

Våre undersøkelser

(10) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Kunnskapsdepartementet. I vårt brev 15. januar 2024 viste vi til forvaltningsloven § 11 a. Bestemmelsen fastslår at et forvaltningsorgan skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Videre skal det i et foreløpig svar «så vidt mulig angis når svar kan forventes».

(11) Ressurssituasjonen i det aktuelle forvaltningsorganet kan medføre at forlenget saksbehandlingstid ikke nødvendigvis utgjør et brudd på loven. I en situasjon med så lange saksbehandlingstider som NOKUT nå opplevde, var det imidlertid nødvendig med løpende vurderinger av ressurssituasjonen og eventuelle andre avhjelpende tiltak. Vi viste til allmenn tilgjengelig informasjon om at Stortinget flere ganger hadde stilt spørsmål til regjeringen om saksbehandlingstiden i NOKUT for akkreditering av studieprogrammer, blant annet våren 2023 og senest i januar 2024. Svarene fra regjeringen til Stortinget var at Kunnskapsdepartementet gjennom tildelingsbrevet for 2023 hadde lagt føringer om å prioritere søknader om akkreditering av høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoler). De arbeidet for å redusere behandlingstiden, blant annet gjennom digitalisering og forenkling av rutiner ved NOKUT. De forventet at situasjonen ville bli bedre i løpet av 2024.

(12) Vi viste til at NOKUTs bevilgninger ifølge offentlig tilgjengelig informasjon var redusert de siste årene. Samtidig hadde antallet søknader om akkreditering av studietilbud økt kraftig fra 2021 til 2023. Vi var kjent med at det var gitt en ekstrabevilgning på kr. 3,5 millioner i revidert statsbudsjett for 2023. Ekstrabevilgningen var i stor grad øremerket søknader fra fagskolene.

(13) Vi ba Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke vurderinger som var gjort med hensyn til ressurssituasjonen i NOKUT, herunder behovet for antall saksbehandlere. Vi ba samtidig om en redegjørelse for eventuelle andre effektiviserende tiltak.

(14) Med hensyn til prioriteringen av søknadene ba vi Kunnskapsdepartementet, eventuelt i samråd med NOKUT, redegjøre for hvilke kriterier som lå til grunn når de fastsatte rekkefølgen for behandlingen av søknadene.

(15) Avslutningsvis ba vi om en orientering om antatt saksbehandlingstid i sakene til de to klagerne.

(16) I sitt svar skrev Kunnskapsdepartementet at det hadde vært en stor økning i antall akkrediteringssøknader de siste årene. Dette gjaldt særlig høyere yrkesfaglig utdanning (fagskolene). Antallet søknader om akkreditering av studietilbud i høyere utdanning (universitet og høyskole) hadde ikke økt. Likevel var det samlet sett en økning som bandt opp NOKUTs kapasitet.

(17) NOKUT ble omorganisert i 2023. Dette ga større mulighet for å disponere ressursene innad i organisasjonen. Formålet var best mulig måloppnåelse for kjerneoppgavene, herunder behandling av søknader om akkreditering. Samtidig var NOKUT tilført til sammen kr. 4,5 millioner ekstra i revidert nasjonalbudsjett for 2023 og statsbudsjettet for 2024. Hensikten var å få ned behandlingstiden for søknader om høyere yrkesfaglig utdanning. Ressurssituasjonen på dette feltet hadde i større grad enn for høyere utdanning vært anstrengt på grunn av de siste års økning i antall søknader.

(18) Kunnskapsdepartementet viste til sine forventninger til NOKUT i tildelingsbrevet for 2024. De forventet at NOKUT prioriterte og styrket arbeidet med å behandle søknader om akkreditering av høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. De forventet også at NOKUT omprioriterte ressurser til akkrediteringsarbeidet innenfor de eksisterende rammene og fortsatte arbeidet med å effektivisere saksbehandlingen.

(19) Kunnskapsdepartementet hadde fulgt opp forventningene om prioritering av akkrediteringsarbeidet i tildelingsbrevet og den øvrige styringsdialogen i 2023 og 2024. De erkjente at saksbehandlingstiden ville være lengre enn ønskelig også i 2024. Samtidig forventet de at situasjonen ville bedres i løpet av året. Ifølge NOKUT ville det i 2024 være saksbehandlerkapasitet, og rom i budsjettet for honorarer til sakkyndige, til å behandle ti av de 22 innkomne søknadene om høyere utdanning (universitet og høyskoler).

(20) Det var satt i gang effektiviserende tiltak for raskere å kartlegge hvilke søknader som skulle avvises. Det var også gjort enkelte endringer med hensyn til de sakkyndige, blant annet for å avlaste NOKUTs saksbehandlere.

(21) På lang sikt vurderte man effektivisering ved å gjennomgå prosesser, rutiner, maler og standardsvar. Det kunne også være mulig med obligatorisk veiledning for nye søkere samt økt digitalisering av saksbehandlingen.

(22) Når det gjaldt rekkefølgen for behandlingen av søknader, skrev Kunnskapsdepartementet at hovedkriteriet var mottaksdato. De fleste søknadene ble derfor behandlet i den rekkefølgen de kom inn. NOKUT hadde gjort noen unntak med mål om å få flest mulig søknader behandlet raskest mulig. Blant dem som søkte innen fristen i mars 2023 hadde NOKUT derfor vurdert hvilke søknadstyper som erfaringsmessig var minst ressurskrevende å behandle. Bachelorsøknader, spesielt fra nye aktører slik som klagerne her, var erfaringsmessig krevende å behandle og krevde store ressurser. Derfor hadde NOKUT ikke prioritert dem blant de ti søknadene som skulle behandles i 2024. Både Kunnskapsdepartementet og NOKUT så at denne forsinkelsen var en belastning.

(23) NOKUT hadde i 2023, i forståelse med Kunnskapsdepartementet, prioritert søknader om akkreditering av fagområder for fagskolene og ph.d. for høyskolene. Begrunnelsen for dette var at akkreditering i slike saker ga institusjonene utvidede faglige fullmakter til akkreditering av studietilbud uten å søke NOKUT.

(24) Avslutningsvis skrev Kunnskapsdepartementet at klagerens søknader ikke ville bli behandlet før i 2025. Behandlingstiden var avhengig av NOKUTs ressursituasjon. I tillegg var det krav om bruk av eksterne sakkyndige. De planlagte effektiviseringstiltakene kunne gi rom for noen flere søknader enn det som var planlagt i 2024. Departementet hadde løpende kontakt med NOKUT, men erkjente at det også i 2024 ville være en lengre behandlingstid enn ønskelig.

(25) I sine merknader til svaret fra Kunnskapsdepartementet skrev Bat det ikke var akseptabelt at behandling av søknader innen høyere utdanning stoppet opp når det var bevilget en større sum og to ekstra årsverk til behandling av søknader om fagskoleutdanning. Verken NOKUT eller departementet ville ta på seg ansvaret for den lange tidsbruken. NOKUT viste til manglende ressurser. Kunnskapsdepartementet på sin side viste til at deres forventninger til NOKUT var formidlet i tildelingsbrevet for 2024. Utdanningsinstitusjonene kunne ikke bli skadelidende for en slik ansvarsfraskrivelse i forvaltningen.

(26) Den ene av klagerne ettersendte i februar 2024 et svarbrev fra NOKUT 30. januar 2024 om forsinkelsen i saksbehandlingen og prioriteringen av søknader. I likhet med Kunnskapsdepartementet opplyste NOKUT at søknadene i hovedsak ble behandlet i den rekkefølgen de kom inn. Det ble likevel gjort visse unntak utfra et «hensiktsmessighetsperspektiv» og et «mål om at flest mulig skal få svar i løpet av kortest mulig tid». Ettersom bachelorsøknader var mer krevende å behandle og opptok flere ressurser, ville ingen av disse søknadene sendt inn til fristen 1. mars 2023 bli behandlet i 2024. NOKUT ville prioritere mastersøknadene. Alle mastersøknader sendt inn til fristen i mars 2023 ville bli behandlet i 2024. I tillegg ville også tre konkrete mastersøknader innkommet høsten 2023 bli prioritert foran klagers bachelorsøknad fra mars 2023. Begrunnelsen for prioriteringen av disse søknadene var, for den ene, at søknaden kunne behandles i samme komité som en tilsvarende søknad fra mars 2023. De to andre mastersøknadene var tidligere blitt avslått og det gjensto få og konkrete kriterier for å oppnå akkreditering.

(27) Avslutningsvis skrev NOKUT at klagers søknader ville bli behandlet i 2025. Planleggingen måtte likevel gjøres ut fra tilgjengelige ressurser det aktuelle året. Dette ville de vite mer om høsten 2024. De kunne bare planlegge ett år frem i tid. Dette var grunnen til at det ikke var kommunisert helt nøyaktig når saksbehandlingen kunne starte opp. Behandlingen av en søknad ville normalt ta omkring seks måneder.

Sivilombudets syn på saken

(28) Spørsmålet i saken er om NOKUTs saksbehandling og tidsbruk ved behandlingen av søknader om akkreditering av studieprogrammer er i strid med forvaltningsloven § 11 a om saksbehandlingstid og foreløpig svar og det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

(29) NOKUT ble opprettet i 2003 som en følge av internasjonalt samarbeid innen høyere utdanning i Europa (Bolognaprosessen) og Kvalitetsreformen i høyere utdanning, vedtatt av Stortinget i 2001. Utvalget for høyere utdanning hadde i NOU 2000: 14 foreslått at det skulle opprettes et fagorgan for evaluering og akkreditering av utdanninger og høyere utdanningsinstitusjoner.

(30) Det må søkes om akkreditering ved nyetablering av utdanningsinstitusjoner eller etablering av nye studietilbud ved eksisterende institusjoner, som ikke har fullmakt til selvakkreditering. Etter universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 3-1 (1) er akkreditering fra NOKUT et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning. Akkreditering er en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. NOKUT akkrediterer også fagskoler etter fagskoleloven § 5.

(31) Akkreditering av utdanningsinstitusjoner og -programmer er dermed en lovpålagt oppgave for NOKUT. De betegner selv dette som en av sine kjerneoppgaver.

Rettslig utgangspunkt

(32) Forvaltningsloven § 11 a har følgende ordlyd:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

(33) I Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) om endringer i forvaltningsloven, i merknadene til § 11 a, uttalte departementet:

«Kriteriet «uten ugrunnet opphold» er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettssikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv»

(34) Uttalelsen viser at årsaken til tidsbruken er relevant, herunder hvor komplisert saken er og tilgjengelige ressurser. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker.

(35) Ressurssituasjonen i et forvaltningsorgan vil kunne medføre lang saksbehandlingstid. Dette vil ikke uten videre utgjøre et brudd på loven. Hvor lang saksbehandlingstiden kan være

uten å utgjøre et brudd på forvaltningsloven, må ses i lys av hvilken type vedtak det gjelder. Det vil kunne være ulike forventninger til saksbehandlingstid avhengig av saksområde.

Saksbehandlingstid som overstiger normal tidsbruk, som følge av knappe ressurser, vil uansett kreve oppfølging og vurdering av tiltak, både fra forvaltningsorganet selv og eventuelt overordnede organer. Uten slik aktiv oppfølging, vil saksbehandlingstiden lettere kunne anses som «ugrunnet opphold».

(36) Ombudet har tidligere uttalt seg om betydningen av manglende ressurser ved vurderingen av saksbehandlingstid. I SOM-2015-201 fremgår det:

«Det faller utenfor ombudsmannens område å uttale seg om bevilgningsmessige spørsmål – det er opp til Stortinget å bestemme hvilke bevilgninger som skal gis. Likevel er det grunn til å understreke det overordnede ansvaret som blant annet det ansvarlige departementet har til å ta nødvendig initiativ for å sørge for at det blir stilt tilstrekkelig ressurser til disposisjon for virksomheten, slik at den kan håndtere de ulike sakstypene innenfor en forsvarlig tidsramme.»

(37) Selv om forvaltningen vil ha rom for politiske valg, herunder reduksjon i bevilgninger og politiske prioriteringer, for eksempel akkreditering av fagskoler fremfor høyere utdanning, vil handlingsrommet begrenses av hva som er lovpålagte oppgaver, søkeres rettigheter og forvaltningsrettslige krav til saksbehandlingstid.

(38) Videre må saksbehandlingen vurderes i lys av det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet (forbudet mot usaklig forskjellsbehandling). Etter ombudets syn stiller forvaltningsloven § 11 a og det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet krav om at søknader som et utgangspunkt behandles i den rekkefølgen de er kommet inn. Det vil særlig gjelde når ressurssituasjonen er anstrengt og saksbehandlingstiden i utgangspunktet er lang. En eventuell forskjellsbehandling av søkerne må kunne begrunnes i tilstrekkelig saklige hensyn.

Saksbehandlingstiden i NOKUT ved søknad om akkreditering av utdanningsprogrammer på høyskole- eller universitetsnivå

(39) Kunnskapsdepartementet har omtalt akkreditering av nye utdanningsprogrammer som et kjerneområde for NOKUT. Likevel vil saksbehandlingstiden for klagerne i denne saken antakeligvis bli mellom 2,5 og 3 år. Etter det vi forstår fra tidligere årsrapporter, har NOKUT hatt som mål å behandle mottatte søknader i en søknadsrunde før neste søknadsfrist, det vil si ca. seks måneder. Det synes som om dette målet i stor grad ble nådd frem til mars 2023, altså frem til det tidspunktet klagerne sendte sine søknader.

(40) Både Kunnskapsdepartementet og NOKUT har opplyst at det har vært en stor økning i mengden søknader om akkreditering av studieprogrammer innen høyere yrkesfaglig utdanning de seneste årene. Den økte søknadsmengden er oppgitt som årsak til de lange saksbehandlingstidene. Samtidig synes bevilgningene til NOKUT å være «kraftig redusert over tid», se styrets beretning i NOKUTs årsrapport for 2022 side 6. I et brev 7. august 2023 til den ene klageren viser departementet likevel til tildelingsbrevet for 2023 til NOKUT hvor de uttrykker en «tydelig forventning om å behandle akkrediteringssøknader innen rimelig tid».

(41) Ombudet antar at det er vanskelig å si om økningen i antall søknader er en forbigående eller varig økning. Det ble gitt en tilleggsbevilgning i revidert statsbudsjett for 2023 på kr. 3,5 millioner som var øremerket søknader fra fagskolene. I tillegg oppfatter ombudet svaret hit slik at det er gitt kr. 1 million i tilsvarende økte bevilgninger i 2024. Ombudet har ikke forutsetninger for å vurdere i hvilken grad tilleggsbevilgningene, som er øremerket andre typer søknader, vil bidra til redusert saksbehandlingstid for høyskolene og universitetene.

(42) Selskapene er avhengig av akkreditering fra NOKUT for å kunne tilby studieprogrammene. Den lange tidsbruken vil derfor få store konsekvenser for deres virksomhet, særlig når det er grunn til å anta at de har hatt en berettiget forventning om en langt kortere behandlingstid og at hver søknadsrunde ferdigbehandles før behandlingen av den neste. Når lovgiver stiller krav om akkreditering for igangsettelse av virksomhet, fremstår en saksbehandlingstid på 2,5-3 år som betydelig lenger enn hva søkerne med rimelighet kan forvente.

(43) Som det fremgår over, er vurderingen av kravet til saksbehandlingstid utpreget skjønnsmessig. Begrensede ressurser vil være et relevant moment som kan medføre at tidsbruken, i hvert fall i en periode, ikke anses som «ugrunnet». Når aktive tiltak ikke har hatt tilstrekkelig effekt og det er snakk om en svært lang saksbehandlingstid, som for klagernes del vil bli minst to år, mener ombudet at tidsbruken i dette tilfellet utgjør et brudd på forvaltningsloven § 11 a.

(44) Ombudet har merket seg at Kunnskapsdepartementet forventer at situasjonen vil bli bedre i 2024. På NOKUTs nettsider ble det i oktober 2023 publisert følgende:

«Gitt situasjonen med mange ubehandlede søknader og en fortsatt kapasitetsutfordring fremover vil det til neste år kun være frister for søknader om akkreditering av fagskole-, bachelor- og masterutdanninger i august og september. Det innebærer at det ikke vil være søknadsfrister våren 2024. – NOKUT gjør denne endringen for å skape forutsigbarhet for søkere og for å bruke vår kapasitet på søknadene vi allerede har inne. Vi anser at det vil være en større ulempe for både sektorene og samfunnet å opprettholde søknadsfrister og motta flere søknader som uansett vil måtte bli liggende ubehandlet i lengre tid. Det ville medført fare for at søknadene kan være utdaterte når søknadsbehandlingen hadde kommet i gang, forklarer NOKUT-direktør Kristin Vinje.»

(45) Ombudet ser at dette kan gi forutsigbarhet for søkerne og at NOKUT etter studiekvalitetsforskriften § 3-10 (FOR-2018-01-03-6) er gitt adgang til å fastsette søknadsfrister «for å effektivisere saksbehandlingen». Ved å stenge for nye søknader våren 2024, vil imidlertid utdanningsinstitusjoner, som ellers ville søkt i mars 2024, i realiteten få forlenget saksbehandlingstiden med seks måneder.

(46) Den lange saksbehandlingstiden i NOKUT skyldes både reduserte bevilgninger, økning i antall søknader og en nedprioritering av søknader om akkreditering av høyere utdanning. I NOKUTS årsrapport for 2023 skriver styret i sin beretning på side 8 at stramme økonomiske rammer kombinert med etterslep av søknader gir mindre handlingsrom enn ønskelig. Derfor kan det fremdeles ta noe tid før NOKUT kan levere kjerneoppgaver innenfor det tidsaspektet styret

og samfunnet har ønske om. Videre skriver NOKUT på side 16 at de i 2024 fremdeles vil ha kapasitetsutfordringer som gjør at saksbehandlingstiden blir lengre enn de er vant med.

(47) Kunnskapsdepartementet er vel kjent med restansesituasjonen og den lange saksbehandlingstiden. Samtidig gir departementet uttrykk for en forventning om at søknader skal behandles «innen rimelig tid». Dersom det høye antallet søknader vedvarer og delegering av fullmakter til selvakkreditering, eller andre tiltak, ikke i tilstrekkelig grad effektiviserer saksbehandlingen, vil departementet etter ombudets syn ha et særlig ansvar.

Prioritering av søknader – likhetsprinsippet

(48) Det neste spørsmålet er om NOKUTs prioritering av søknader om akkreditering av masterprogrammer foran akkreditering av bachelorprogrammer strider mot det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet.

(49) Etter ombudets syn stiller forvaltningsloven § 11 a både krav til behandlingstiden og til hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Sammenholdt med det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet (forbudet mot usaklig forskjellsbehandling) må det kunne utledes et krav om at søknader som et utgangspunkt behandles i den rekkefølgen de er kommet inn. Saklige og rimelige hensyn kan likevel begrunne unntak fra dette.

(50) Kunnskapsdepartementet har opplyst at hovedkriteriet for behandlingen er mottaksdato. Det vil si at søknadene i hovedsak behandles i den rekkefølgen de er kommet inn. Samtidig har NOKUT bestemt at ingen av bachelorsøknadene som kom inn i 2023 vil bli behandlet i 2024. Slike søknader tar mer tid enn for eksempel mastersøknader. Det er derfor bestemt at man i 2024 bare skal behandle søknader om masterstudier. Begrunnelsen for prioriteringen er at «flere søkere i sum får raskest mulig svar».

(51) For klagerne i denne saken innebærer nedprioriteringen av bachelorsøknader at den i utgangspunktet lange saksbehandlingstiden forlenges ytterligere. Det kan stilles spørsmål ved om en slik prioritering er tilstrekkelig saklig begrunnet.

(52) Etter ombudets syn er ikke ønsket om at «flere søkere i sum får raskest mulig svar» en tilstrekkelig legitim grunn til en slik forskjellsbehandling av søkerne. Dette gjør seg særlig gjeldende når en slik prioritering tilsynelatende medfører en betydelig forlengelse av saksbehandlingstiden for de nedprioriterte søkerne. For en søker, som har en berettiget forventning om å få søknaden sin behandlet av NOKUT, slik loven forutsetter, er det uten betydning at flest mulig andre får sin søknad behandlet raskere. Sett fra NOKUTs side kan det være en fordel at flere får raskere svar. Etter loven har imidlertid hver søker en rett til å få sin søknad behandlet uten ugrunnet opphold.

(53) På denne bakgrunn mener ombudet at det vil stride mot det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet å foreta en generell nedprioritering av bachelorsøknader over et helt år dersom prioriteringen får klare uheldige følger for tidsbruken i sakene. Dette forsterkes i noen grad også av ordningen med søknadsfrister, som gir søkerne en forventning om at søknader i én søknadsrunde normalt vil bli behandlet før søknader i neste runde.

(54) I tillegg til den overordnede prioriteringen av mastersøknader foran bachelorsøknader er det gjort tre konkrete unntak fra rekkefølgen av saker. Dette er tre mastersøknader som ble levert innen fristen i september 2023, altså i søknadsrunden etter klagerne. Den ene av søknadene kan behandles sammen med en annen søknad, i samme sakkyndigkomité. Dette vil ifølge NOKUT innebære en stor tidsbesparelse. De to andre søknadene har tidligere vært avvist/avslått, og det gjenstår bare godkjenning av noen få konkrete kriterier.

(55) Etter ombudets syn er det gode grunner for de tre sistnevnte unntakene. Dersom den første søknaden er nær sagt sammenfallende med en annen søknad, og kan behandles i samme sakkyndigkomité, vil det være svært hensiktsmessig å behandle disse samlet. Ombudet antar at dette i liten grad vil ha innvirkning på fremdriften i de andre sakene. For øvrig er det ikke uvanlig i forvaltningen at saker som tidligere har vært opphevet eller avvist/avslått gis prioritet ved saksbehandlingen. Etter ombudets syn vil en slik praksis som et utgangspunkt ikke anses å stride mot likhetsprinsippet.

(56) Klagerne har videre påpekt at NOKUT i de foreløpige svarene ikke oppga noen estimert saksbehandlingstid. Det ble først informert om at søknadene ikke ville bli behandlet i 2023. Senere kom det ny informasjon om at søknadene heller ikke ville bli behandlet i 2024.

(57) Forvaltningsloven § 11 a annet ledd stiller krav om at det foreløpige svaret «så vidt mulig» skal angi når det kan forventes et svar. Ombudet har forståelse for at det kan være vanskelig å angi et eksakt tidspunkt lang tid i forveien. Dersom NOKUT allerede i desember 2023 visste at søknadene ville bli behandlet i 2025, kunne klagerne likevel blitt informert om dette.

Konklusjon

(58) Sivilombudet mener at en forventet saksbehandlingstid i NOKUT for akkreditering av studieprogrammer innen høyere utdanning (høyskoler og universiteter) på mer enn to år er i strid med kravene til saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a.

(59) Sivilombudet er videre kommet til at det strider mot det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet å foreta en generell nedprioritering av søknader om akkreditering av bachelorstudier over et helt år når prioriteringen får klare uheldige følger for saksbehandlingstiden.

(60) Sivilombudet mener at klagerne må gis informasjon om forventet saksbehandlingstid så fort forvaltningsorganet har mulighet til å estimere dette.

11.4.2024 (2023/5804)