



# Innst. 35 S

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2014–2015)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere utdanningsinstitusjonenes og myndighetenes bruk av virkemidler for å styrke studiegjennomføringen i høyere utdanning. Undersøkelsen omfatter perioden 2011–2013.

Kvalitetsreformen i høyere utdanning som ble gjennomført i 2003, hadde som mål å styrke kvaliteten på utdanningen slik at flere studenter skulle lykkes med å gjennomføre studiene, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001). Reformen var både en studiereform og en styringsreform. Studiereformen omfattet økt intensitet på utdanningen, tettere oppfølging av studentene og nye eksamens- og evalueringsformer. Styrket utdanningskvalitet skulle sikre økt gjennomstrømning.

En større evaluering av kvalitetsreformen ble ferdigstilt ved årsskiftet 2006/2007. Det ble i St.meld. nr. 7 (2007–2008) vist til at evalueringen ikke hadde gitt noe svar på om det overordnede målet for kvalitetsreformen var nådd. Det ble pekt på at studentene siden innføringen av reformen gjennomsnittlig hadde avlagt flere studiepoeng per år enn tidligere. Ifølge meldingen var det likevel for tidlig å si om dette også innebar mindre frafall i høyere utdanning, og om studentene kom raskere gjennom studiene enn tidligere.

Riksrevisjonens undersøkelse har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 (universitets- og høyskoleloven)
- Innst. S. nr. 337 (2000–2001) Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001) Kvalitetsreform av høyere utdanning
- Innst. S. nr. 150 (2007–2008) Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité, jf. St.meld. nr. 7 (2007–2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning
- Innst. 12 S (2013–2014) Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité, jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Kunnskapsdepartementet

Rapporten ble forelagt Kunnskapsdepartementet 3. februar 2015. Departementet svarte i brev 23. februar 2015, og har ingen vesentlige merknader til rapporten.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Kunnskapsdepartementet 20. mars 2015 og statsrådets svar 27. mars 2015, følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

#### 1.1 Hovedfunn

- Ti år etter kvalitetsreformen er gjennomføringen fortsatt svak.
- Innsatsen for å styrke gjennomføringen har gitt få resultater.
- Avtalte utdanningsplaner øker ikke produksjonen av studiepoeng.
- Det er liten oppslutning om å bruke gjennomføring som kvalitetsindikator.

## 1.2 Riksrevisjonens merknader

### 1.2.1 *Ti år etter kvalitetsreformen er gjennomføringen fortsatt svak*

Undersøkelsen viser at forventningene i kvalitetsreformen om bedre studiegjennomføring ikke er innfridd, og at svak gjennomføring og stort frafall fra studiene fortsatt er en betydelig utfordring. Riksrevisjonen konstaterer at Norge er blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning.

Undersøkelsen viser at studiepoengproduksjonen har ligget på omtrent samme nivå siden innføringen av kvalitetsreformen. Hver student produserte i gjennomsnitt bare 1,5 studiepoeng mer i 2013 enn i 2003. I perioden 2011–2013 har studentene oppnådd i gjennomsnitt 45,5 studiepoeng hvert år. Det er langt under forventningen om 60 studiepoeng årlig per heltidsstudent, og det betyr at hver student i gjennomsnitt blir forsinket nesten ett semester for hvert andre studieår.

Andelen studenter som har gjennomført bachelorgrad på normert tid, har gjennomsnittlig ligget på omkring 41 prosent i årene 2011–2013. Tilsvarende andel for mastergrader er omkring 36 prosent. Frafallet på bachelor- og masterutdanninger ved normert tid var i perioden 2011–2013 i gjennomsnitt henholdsvis 18 og 16 prosent. Frafallet på masterutdanninger har vært stigende i perioden. I 2013 var frafallet på masterutdanninger ved normert tid nesten 20 prosent.

Den svake gjennomføringen er etter Riksrevisjonens vurdering uheldig. Det er et betydelig ressurstap for både samfunnet, utdanningsinstitusjonene og den enkelte student.

### 1.2.2 *Innsatsen for å styrke gjennomføringen har gitt få resultater*

Universiteter og høyskoler er ansvarlig for kvaliteten på sine utdanningstilbud. Undersøkelsen viser at de seks utdanningsinstitusjonene som ble nærmere undersøkt, er opptatt av utfordringene med svak studiegjennomføring, og har iverksatt ulike tiltak for å styrke både utdanningskvaliteten og gjennomføringen. Flere av tiltakene har som mål å styrke oppfølgingen og veiledningen av studenter, som for eksempel sosiale tiltak for nye studenter og individuell oppfølging og veiledning av studenter som sliter med progresjonen. Undersøkelsen viser videre at Kunnskapsdepartementet følger opp utfordringer med studiegjennomføring i etatsstyringen av institusjonene, og at Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) også er opptatt av dette i sine tilsyn og evalueringer.

Når resultatene innen høyere utdanning likevel er vedvarende svake, vurderer Riksrevisjonen det slik at det ikke er iverksatt tilstrekkelige virkemidler. De seks utdanningsinstitusjonene som er nærmere undersøkt, har i perioden 2011–2013 samlet sett ingen tydelig forbedring i gjennomføringsgrad på normert tid av bachelorutdanningene. Masterutdanningene har samtidig betydelige variasjoner i gjennomføringsgrad. Studiepoengproduksjonen ved de seks utdanningsinstitusjonene er relativt stabil i perioden. Fire har hatt en nedgang i studiepoengproduksjonen fra 2011 til 2013. Også for universitets- og høyskolesektoren samlet har studiepoengproduksjonen gått litt ned.

Undersøkelsen viser at det er et stort behov for å styrke studiegjennomføringen i universitets- og høyskolesektoren. Den viser også at gjennomføringsresultatene ved institusjonene kan være på samme nivå selv om inntakskvaliteten på studentene, andelen deltidsstudenter og antallet studenter per faglig tilsatt varierer. Studiegjennomføringen kan altså være relativt god selv om inntakskvaliteten er lav og andelen deltidsstudenter er høy. Det viser etter Riksrevisjonens vurdering at andre forhold, slik som studieorganisering, undervisningsformer og den faglige kvaliteten ved studiestedet, også kan forklare forskjeller i studiegjennomføring ved institusjonene.

### 1.2.3 *Avtalte utdanningsplaner øker ikke produksjonen av studiepoeng*

Kunnskapsdepartementet skal i samsvar med prinsippet om mål- og resultatstyring fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering fra universiteter og høyskoler. Rapporteringen skal legge vekt på måloppnåelse og resultater. «Gjennomføring på normert tid» har i flere år vært nasjonalt styringsparameter.

Flere av utdanningsinstitusjonene som er nærmere undersøkt innfrir ikke målet om gjennomføring på normert tid. Kunnskapsdepartementet viser til at dette målet ligger fast, og at ambisjonen må være at heltidsstudenter gjennomfører på normert tid. Riksrevisjonen konstaterer at statistikkgrunnlaget ikke skiller tilstrekkelig mellom hel- og deltidsstudenter. Dette gjør det vanskelig å følge opp i hvilken grad heltidsstudenter gjennomfører på normert tid, og å sette inn tiltak for å oppnå denne ambisjonen.

Samtidig viser undersøkelsen at gjennomføringen i henhold til utdanningsplanene er bedret og ligger på et langt høyere nivå enn gjennomføring på normert tid. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på at utdanningsplanene i større grad fungerer som en tilpasning til studentenes studiesituasjon enn som et effektivt virkemiddel for å øke studiepoengproduksjonen i samsvar med nasjonale mål.

#### **1.2.4 Det er liten oppslutning om å bruke gjennomføring som kvalitetsindikator**

Undersøkelsen viser at utdanningsinstitusjonene og departementet bare i noen grad anser gjennomføring for å være en god indikator på kvalitet i høyere utdanning. Etter Riksrevisjonens vurderinger er gode kriterier for kvalitet avgjørende for å kunne beskrive kvalitetsutviklingen og etablere virkemidler som kan bidra effektivt til å styrke kvaliteten i utdanningen. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen peke på at undersøkelsen også viser at det er et klart behov for mer kunnskap om sammenhengen mellom utdanningskvalitet og studiegjennomføring.

### **1.3 Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- følger opp at utdanningsinstitusjonene mer aktivt utnytter mulighetene for å styrke studiegjennomføringen ved målrettede tiltak som også omfatter studieorganisering, undervisningsformer og den faglige kvaliteten ved studiestedet
- følger opp at utdanningsinstitusjonene i større grad evaluerer disse tiltakene
- vurderer hvordan utdanningsplanene kan bidra til å nå det nasjonale målet om gjennomføring på normert tid
- utvikler statistikkgrunnlaget for bedre å kunne følge opp at heltidsstudenter gjennomfører på normert tid
- vurderer å innføre indikatorer som på en bedre måte kan belyse og utvikle kvaliteten i høyere utdanning

### **1.4 Departementets oppfølging**

Statsråden viser til Riksrevisjonens funn om at innsatsen for å styrke studiegjennomføringen har gitt få resultater, og vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger på flere måter.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at departementet bør følge opp at utdanningsinstitusjonene mer aktivt utnytter mulighetene for å styrke studiegjennomføringen ved målrettede tiltak, vil departementet i styringsdialogen tilstrebe å være enda tydeligere på forventningene til institusjonenes oppfølging av studentene. Statsråden mener det er rom for at institusjonene i større grad enn i dag kan iverksette tiltak for å styrke studiegjennomføringen.

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens vurderinger om at utdanningsplanene i større grad fungerer som en tilpasning til studentenes studiesituasjon enn som et effektivt virkemiddel for å øke studiepoengproduksjonen. Dette vil departementet ta opp med institusjonene i styringsdialogen. Statsråden under-

streker at det er viktig å fastholde at den enkelte utdanningsinstitusjon selv har ansvar for å legge til rette for at studenter skal kunne gjennomføre studiene på normert tid.

Statsråden viser til at krav til institusjonenes kvalitetsarbeid er fastsatt av NOKUT, som fører tilsyn med dette og med institusjonenes kvalitetssikringssystemer. Ifølge statsråden arbeider NOKUT for tiden med å styrke sitt tilsyn med universitetene og høyskolene.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at Kunnskapsdepartementet bør utvikle statistikkgrunnlaget for bedre å kunne følge opp studiegjennomføringen, viser statsråden til at dette arbeidet er påbegynt i regi av Felles studieadministrativt tjenestetenter, og vil bli fulgt opp videre.

Statsråden opplyser at han er svært opptatt av å styrke kvaliteten ved universitetene og høyskolene, og viser til Meld. St. 18 (2014–2015) Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren, som ble godkjent i statsråd 27. mars 2015. Statsråden viser videre til at det våren 2017 vil bli lagt fram for Stortinget en egen melding om kvalitet i høyere utdanning, der mange elementer knyttet til kvalitet i høyere utdanning vil bli drøftet, blant annet gjennomføring og frafall.

### **1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## **2. Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Ellen Eriksen og Kari Raustein, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere utdanningsinstitusjonenes og myndighetenes bruk av virkemidler for å styrke studiegjennomføringen i høyere utdanning. Komiteen viser videre til at undersøkelsen omfatter perioden 2011 til 2013.

Komiteen konstaterer i likhet med Riksrevisjonen at Norge er blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning. Komiteen finner det naturlig at fri tilgang til høyere utdanning vil kunne gi en noe lavere gjennomføringsgrad enn i land med høyere terskel for å studere, men komiteen vil vise til at Danmark er ett av OECD-

landene som har høyest gjennomføringsgrad. Etter komiteens oppfatning viser dette at det er mulig å kombinere fri tilgang til utdanning med god kvalitet og lavt frafall.

Komiteen viser til at siden gjennomføringen av kvalitetsreformen i 2003 har antall produserte studiepoeng per år i gjennomsnitt økt med 1,5. Komiteen merker seg at dette er en beskjeden økning som ligger betydelig under Stortingets forventninger på vedtakstidspunktet. Komiteen viser til at det i undersøkelsesperioden i gjennomsnitt ble produsert 45,5 studiepoeng per år, mens forventet produksjon er 60 studiepoeng.

Komiteen merker seg at andelen som fullfører bachelor- og masterstudier på normert tid gjennomsnittlig har ligget på henholdsvis 41 og 36 prosent i perioden. Komiteen vil peke på at det ligger betydelige gevinster i å øke andelen som fullfører til normert tid, men vil samtidig trekke frem at det er et gode at studier kan kombineres med ulike livssituasjoner.

Komiteen merker seg også at frafallet på bachelor- og masterutdanninger i gjennomsnitt var henholdsvis 18 og 16 prosent i perioden. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at slik svak gjennomføring er uheldig, og medfører et betydelig ressurstap for samfunnet, utdanningsinstitusjonene og den enkelte student.

Komiteen viser til at det er institusjonene selv som er ansvarlig for kvaliteten på sine utdanningstilbud. Komiteen mener dette er en forutsetning for fri akademisk utfoldelse.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen finner at Kunnskapsdepartementet følger opp utfordringer med studiegjennomføring i styringsdialogen med institusjonene, og at NOKUT også vier dette oppmerksomhet i sitt arbeid.

Komiteen konstaterer at tross oppmerksomheten fra Kunnskapsdepartementet og NOKUT har man i perioden samlet sett ikke sett forbedringer i studiegjennomføringen.

Komiteen merker seg at studiegjennomføringen synes å være uavhengig av inntakskvaliteten på studentene og antall deltidsstudenter. Komiteen deler Riksrevisjonens konklusjon om at dette viser at studiestedene har et betydelig rom for selv å påvirke

studiegjennomføringen, gjennom grep ved egen institusjon.

Komiteen viser til at det nasjonale styringsparameteret er «gjennomføring på normert tid» for heltidsstudenter, og at målet ligger fast ifølge Kunnskapsdepartementet. Komiteen viser videre til at statistikkgrunnlaget ikke skiller mellom heltids- og deltidsstudenter, og at det derfor blir svært krevende å vurdere om en når målet eller ikke. Etter komiteens oppfatning bør dette endres i fremtiden, og komiteen er tilfreds med at statsråden melder at dette arbeidet er påbegynt.

Komiteen merker seg at gjennomføringen målt opp mot studentenes egne avtalte utdanningsplaner er betydelig bedre enn målt mot «normert tid», men at Riksrevisjonen ikke finner at systemet med utdanningsplaner øker produksjonen av studiepoeng samlet sett.

Komiteen viser til at gjennomføring bare i noen grad anses å være et godt kvalitetskriterium, av Kunnskapsdepartementet og utdanningsinstitusjonene. Komiteen slutter seg til dette, men vil peke på viktigheten av å ha gode objektive kvalitetsindikatorer i sektoren.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger og slutter seg til disse. Komiteen vil spesielt fremheve den faglige kvaliteten ved den enkelte institusjon som en nøkkelfaktor for bedret studiegjennomføring. Komiteen er tilfreds med at statsråden varsler en egen melding om kvalitet i den høyere utdanningen i løpet av 2017, og ser frem til behandlingen av denne i Stortinget.

Komiteen viser til at deler av frafallet og forsinkelsene kan skyldes at det kan være krevende å komme tilbake til undervisningen etter selv kortere fravær, som sykdom eller liknende.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, ber statsråden vurdere om tiltak som forelesninger og annen undervisning via podcast er et egnet tiltak, uten at det bryter med institusjonenes akademiske frihet.

Komiteen merker seg at statsråden tar Riksrevisjonens anbefalinger på alvor, og finner det positivt at flere tiltak allerede er igangsatt eller varslet igangsatt.

### **3. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 3:8 (2014–2015) – Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. november 2015

**Martin Kolberg**

leder

**Erik Skutle**

ordfører





