



STORTINGET

Innst. 97 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:14 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Universiteta og høgskulane sitt arbeid med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innleiing

Høgare utdanning av god kvalitet er ein grunnleggjande føresetnad for å vidareutvikle Noreg som eit demokratisk og berekraftig kunnskapssamfunn. Universiteta og høgskulane spelar ei avgjerande rolle i samfunnet ved å utdanne kandidatar med høg kompetanse som kan ta hand om viktige samfunnsfunksjonar. Høgare utdanning har også stor betydning for utviklinga til enkeltmenneske, både karrieremessig og personleg. Utdanning av høg kvalitet er ein viktig føresetnad for å kunne møte dei framtidige utfordringane i samfunnet når det gjeld klima, demografi og teknologisk utvikling. Evna til kontinuerleg kompetanseheving og omstilling vil vere avgjerande for å vidareutvikle samfunnet og for å bevare velferdsnivået vårt. Universiteta og høgskulane har som oppgåve å tilby oppdaterte og relevante utdanningar som motiverer til læring og gjennomføring.

Bakgrunnen for undersøkinga er at det er ulike forhold som viser at det er behov for å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma, sjølv om mykje av den høgare utdanninga i Noreg har god kvalitet:

- Samfunnsmessige endringar krev at institusjonane vurderer studieprogramma opp mot behov i samfunns- og arbeidsliv.
- Studentmassen har blitt meir ueinsarta, og startkompetansen er ulik.
- Utdanningsoppgåva har mindre merksemd og prestisje enn forskingsoppgåva.
- Studentane er misfornøgte med tilbakemeldingane og rettleiinga dei får av undervisarane.
- Institusjonane bør leggje meir til rette for studentane si læring, mellom anna gjennom betre samheng mellom læringsutbytebeskrivingar, undervisnings- og læringsformer og vurderingsformer, og dessutan meir studentaktive undervisningsformer.
- Tidsbruk og fråfall i studieprogramma tyder på behov for å styrkje studiegjennomføringa.

Målet med undersøkinga har vore å belyse føresetnadene for å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma og styrkje studiegjennomføringa. Undersøkinga omfattar perioden 2016–2022.

Kvalitet i høgare utdanning er eit samansett fenomen, og det er mange forhold som kan bidra til god utdanningskvalitet. Utdanningskvalitet handlar mellom anna om kvaliteten på undervisninga og oppfølginga studentane får, studieprogramma institusjonane tilbyr, innhaldet i studia og læringsutbyttet av utdanninga. Ei forbetring av utdanningskvaliteten kan bidra til betre studiegjennomføring. I kvalitetsmeldinga blir det trekt fram faktorar som kan bidra til god utdanningskvalitet.

Undersøkinga handlar i hovudsak om det studienære kvalitetsarbeidet, korleis institusjonane legg til rette for å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma, og korleis statlege verkemiddel støttar opp om dette arbeidet.

Undersøkinga har mellom anna teke utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskulelova), med
- forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høgere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskrifta)
- forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høgere utdanning (studietilsynsforskrifta)
- Innst. 391 S (2020–2021) Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Utdanning for omstilling – økt arbeidslivsrelevans i høgere utdanning, jf. Meld. St. 16 (2020–2021)
- Innst. 364 S (2016–2017) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kultur for kvalitet i høgere utdanning, jf. Meld. St. 16 (2016–2017)
- Innst. 35 S (2015–2016) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høgere utdanning, jf. Dokument 3:8 (2014–2015)

Rapporten vart lagd fram for Kunnskapsdepartementet ved brev 8. mars 2023. Departementet har i brev til Riksrevisjonen av 11. april 2023 gitt kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dokumentet frå Riksrevisjonen.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 25. mai 2023 og svaret frå statsråden 8. juni 2023 følgjer som vedlegg til dokumentet frå Riksrevisjonen.

1.2 Utdjuping av konklusjonar

1.2.1 FLEIRE STUDENTAR FULLFØRER PÅ NORMERT TID, MEN DET ER FRAMLEIS MANGE SOM BRUKER LANG TID PÅ STUDIA

Studiegjennomføringa er ein viktig dimensjon ved kvaliteten i høgare utdanning. Ved behandlinga av Riksrevisjonens førre rapport om studiegjennomføringa i høgare utdanning, Dokument 3:8 (2014–2015), uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 35 S (2015–2016) at svak gjennomføring er uheldig og fører til eit stort ressurstap for samfunnet, utdanningsinstitusjonane og kvar enkelt student. Samstundes trekte komiteen fram at det er eit gode at studium kan kombinerast med ulike livssituasjonar.

Undersøkinga viser at det i tida etter Riksrevisjonens rapport har vore lite endring i kor mange studiepoeng kvar student i gjennomsnitt oppnår per studieår.

I 2022 produserte kvar student, omrekna til heiltidsekvivalentar, i gjennomsnitt 46,7 studiepoeng, som er 1,4 studiepoeng meir enn i 2013. Vel halvparten av den gjennomsnittlege auken i studiepoeng (0,8) kom i perioden 2013–2019. I pandemiåra 2020–2021 var den

gjennomsnittlege auken i studiepoeng like stor. Derimot var det ein reduksjon på 0,2 studiepoeng i 2022. Det er for tidleg å seie om dette er byrjinga på ei justering tilbake til nivået før pandemien. I perioden 2013–2022 har auken vore størst ved universiteta, med 3,3 studiepoeng.

Undersøkinga viser likevel at det har vore ein tydeleg auke i andelen studentar som fullfører bachelorgraden og mastergraden på normert tid.

Våren 2022 fullførte 56 pst. av bachelorstudentane i opptakskullet 2019 på normert tid. Det er 14 prosentpoeng fleire enn i 2013, og ein auke på 2 prosentpoeng frå året før. I perioden frå våren 2013 til våren 2022 auka også andelen studentar ved toårige masterprogram som blei ferdige på normert tid, frå 43 til 56 pst. – ein auke på 13 prosentpoeng. I pandemiåra 2020–2021 var det framleis ein auke i andelen bachelorstudentar som fullførte på normert tid. Masterstudentane hadde ikkje ei like eintydig utvikling i denne perioden. Det betyr at det framleis er 44 pst. av studentane som ikkje fullfører på normert tid.

Andelen som fullfører eitt eller to år etter normert tid, har også auka. Med eitt år ekstra aukar gjennomføringa av bachelorgraden for 2018-kullet frå 54 pst. til 63 pst. For studentane ved toårige masterprogram auka gjennomføringa for 2019-kullet frå 57 pst. til 73 pst. med eitt år ekstra. Samanlikna med andre OECD-land er studiegjennomføringa i Noreg god. Det er likevel framleis ein stor andel studentar som bruker meir tid enn normert.

Dei fleste studentane som avbryt høgare utdanning før dei har fullført ein grad, gjer det tidleg i studia. Andelen studentar som fell frå, er redusert. Blant bachelorstudentane som starta i 2019, har 56 pst. fullført på normert tid, 23 pst. felle frå og 22 pst. studerer framleis. Undersøkingar av 2012-kullet viser at 27 pst. av dei som har avbrote studia, fullførte ein grad i høgare utdanning i løpet av åtte år. Det betyr at ein god del av studentane som startar høgare utdanning, ikkje fullfører ein grad.

Det er mange forhold som påverkar studiegjennomføringa. Forsking viser at mellom anna grunnskulepoenga, økonomien, livsfasen og helsesituasjonen til studentane spelar inn. Meir enn 6 av 10 heiltidsstudentar er i jobb, og i gjennomsnitt jobbar dei 9,4 timar i veka. Undersøkinga viser at institusjonane har stor merksemd mot studiegjennomføring, og at dei mellom anna har tiltak for å

- integrere nye studentar fagleg og sosialt tidleg, som oppstartsseminar, forventningsavklaringar og sosiale møteplassar
- følgje opp studentar som er forseinka i studia, særleg gjennom studierettleiarane
- vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma

I UTFOR-prosjektet ved Universitetet i Oslo tok dei utgangspunkta i mellom anna svake gjennomføringstal i introduksjonsemna. Frå tradisjonelle førelesingar og sensur av skuleeksamenar blei undervisninga flytta over til mindre grupper med læringsassistentar. Det blei også lagt meir vekt på tilbakemeldingar og vurderingar av mappe- og heimeeksamen. Det resulterte i at studentane opplevde at dei fekk meir undervisning enn før, og dessutan at dei opplevde å kome tettare på undervisninga.

Tilbakemeldinga frå institusjonane viser at dei ser arbeidet med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma som viktig for å betre studiegjennomføringa. Det gjeld mellom anna korleis studieprogrammet er organisert dei første semestera, men også undervisnings-, lærings- og vurderingsformer gjennomgåande i studieprogramma. For at dei skal kunne betre studiegjennomføringa ytterlegare, er det etter Riksrevisjonens vurdering avgjerande at institusjonane er merksame på samanhengen mellom studiegjennomføring og kvaliteten i studieprogramma.

1.2.2 DET ER BEHOV FOR Å VIDAREUTVIKLE KVALITETEN I MANGE STUDIEPROGRAM

Stortinget har slutta seg til at kvaliteten i undervisninga skal styrkjast, og at variasjonen i kvalitet skal reduserast, slik at studentane skal møte sterkare fagmiljø, heilskaplege studieprogram og betre oppfølging. Dette handlar mellom anna om å heve kvaliteten på undervisninga.

Eitt av kvalitetssområda som Riksrevisjonen har sett nærmare på, er bruk av ulike undervisningsformer – frå førelesingar til meir aktiviserande undervisningsformer.

Undersøkinga viser at det er lite endring i undersøkingssperioden når det gjeld kva undervisningsformer som blir mest brukte. Førelesing dominerer som undervisningsform i heile perioden, men som regel i kombinasjon med andre arbeidsformer. Andelen emne som inneheld minst éi studentaktiv undervisningsform, har auka lite. Ser vi prosjektarbeid, casebasert læring, problembasert læring og utforskande læring under eitt, aukar andelen emne som inneheld minst éi av desse arbeidsformene, frå 21 pst. i 2016 til 23 pst. i 2021. Lite endringar under pandemiåra 2020 og 2021 kan kome av at emnebeskrivingane ikkje reflekterer tilpassingane i undervisninga som blei gjorde desse åra.

I dei fleste faga vil det vere mogleg å leggje opp undervisninga slik at studentane kan vere meir aktive, sjølv om det kan vere nokre skilnader mellom faga når det gjeld kva undervisningsformer som eignar seg. Undersøkinga viser at det er stor variasjon mellom ulike studieprogram – også innanfor same utdanningstype – i bruken av studentaktive undervisningsformer.

Eksempelvis er det stor spreing innanfor informasjonssj- og datateknologi, medan det er relativt mindre spreing når det gjeld juridiske fag. Skilnadene innanfor same utdanningstype tyder på at variasjonen i avgrensa grad kan forklarast med at studentaktive undervisningsformer er mindre relevante for nokre fagområde. Dette tyder på at nokre studieprogram legg betre til rette for studentaktiv undervisning.

Også bruken av digitale verktøy varierer mellom studieprogramma innanfor same fagområde. Studentane oppgir i ulik grad at digitale verktøy blir brukte på ein måte som gjer at dei blir aktivt involverte i undervisninga, og har ulike syn på om dei tilsette har god nok kompetanse til å nytte digitale verktøy.

Undersøkinga handlar også om tilbakemelding og vurdering. Dette er viktige verkemiddel for læringa og studiemotivasjonen til studentane, og for å bevisstgjere studentane og stimulere til læring undervegs i studieløpet. Undersøkinga viser at både tilbakemeldingar og vurderingsformer har eit potensial for vidareutvikling:

- Det har over tid vore lite endring i kva vurderingsformer som ifølgje emnebeskrivingane er mest brukte. Skriftleg eksamen og skriftlege oppgåver er dei mest nytta vurderingsformene i perioden 2016–2021, sjølv om skriftleg eksamen har hatt ein nedgang. Samstundes oppgir mange undervisarar at dei har behov for auka kompetanse om alternative vurderingsformer.
- Fleire av dei periodiske evalueringane til institusjonane trekkjer fram tilbakemelding og vurdering som område institusjonane har behov for å jobbe vidare med i studieprogramma.
- Studiebarometeret viser at tilbakemelding og rettleiing er blant områda studentane er minst tilfredse med, og det har halde seg stabilt sidan 2016. Til dømes gir berre fire av ti studentar uttrykk for at dei er tilfredse med talet på tilbakemeldingar dei har fått. Også her er det tydelege skilnader mellom studieprogram innanfor same fagområde.

Vidare viser undersøkinga at studentane er misfornøgde med tilknytninga til arbeidslivet i studieprogramma. Berre litt over halvparten av studentane svarer at dei er fornøgde med informasjonen dei får om korleis kompetansen kan brukast i arbeidslivet, og med informasjonen dei får om kva yrke/bransjar som kan vere relevante.

Mellom anna er det i mange studieprogram rom for å ta i bruk undervisningsopplegg der studentane har moglegheiter for å jobbe med prosjekt/oppgåver i samarbeid med arbeidslivet i større grad enn i dag.

Undersøkinga viser at det er variasjon både mellom fagområde og innanfor fagområde når det gjeld korleis studentane vurderer moglegheitene for å jobbe med prosjekt eller oppgåver i samarbeid med arbeidslivet.

Typiske disiplin-fag, som statsvitenskap og sosiologi, scorar lågast når det gjeld prosjekt/oppgåver i samarbeid med arbeidslivet. Også innanfor fagområde som er profesjonsretta, som til dømes ingeniørfag, ser vi stor variasjon i korleis studentane vurderer moglegheitene for å jobbe med prosjekt eller oppgåver i samarbeid med arbeidslivet.

Undervisning, tilbakemelding, vurdering og arbeidslivsrelevans er blant dei områda Stortinget gjennom behandlinga av fleire meldingar har vore opptekne av å styrkje. På desse områda er det stor variasjon mellom studieprogram innanfor same fagområde. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder det på at det kan vere behov for vidareutvikling i mange studieprogram, og at studieprogramma kan lære av kvarandre.

1.2.3 INSTITUSJONANE HAR UTFORDRINGAR MED Å LEGGJE TIL RETTE FOR UTVIKLINGSARBEID

Det går fram av universitets- og høgskulelova § 1-6 at universitet og høgskular skal ha eit tilfredsstillande internt system for kvalitetssikring som skal sikre og vidareutvikle kvaliteten i utdanninga. Studentevalueringar skal inngå i systemet for kvalitetssikring.

Undersøkinga viser at institusjonane har jobba mykje med å få på plass kvalitetssystem. Vidare viser undersøkinga at leiinga i institusjonane oppfattar kvalitetssystemet som eit sentralt verkemiddel for å identifisere utviklingsbehov i emne og studieprogram. Undersøkinga viser også at institusjonane systematisk innhentar informasjon frå relevante kjelder for å kunne å identifisere utviklingsbehov og -moglegheiter.

Dei fleste institusjonane bruker ein kombinasjon av nasjonale og eigne undersøkingar som kan seie noko om kvaliteten, og der mellom anna gjennomstrøymingstal blir analyserte. Dei bruker også ulike former for innspel og kontakt med arbeids- og samfunnslivet.

Samstundes har det kome fram i undersøkinga at tilsette opplever at kvalitetssystema i praksis ikkje er så nyttige når det gjeld å vidareutvikle studieprogramma:

- Rapporteringsrutinane er omfattande, og det tek mykje tid å skrive dei interne kvalitetsrapportane. Dei tilsette opplever at rutinane ikkje bidreg til vidareutvikling av studieprogrammet. Det kjem mellom anna av at rapporteringsmalane er for rigide. Mange opplever rapportskrivinga som eit pliktløp.
- Tilbakemelding frå studentar gjennom spørjeundersøkingar blir gjennomført rutinemessig sjølv når informasjonen som blir henta, erfaringsvis ikkje er nyttig, og det er uklart kven som bruker informasjonen.

Djupneundersøkinga viser dessutan at undervisarar opplever at eldsjeler er viktige for at større utviklingsarbeid skal finne stad.

I Underviserundersøkelsen 2021 svarer 70 pst. av undervisarane at å utvikle undervisninga i stor eller svært stor grad skjer gjennom undervisarane sitt eige individuelle arbeid. Ein tredel av undervisarane meiner at utviklingsarbeidet i stor grad går føre seg gjennom uformelle diskusjonar i fagmiljøet. Organisert deling av kunnskap og kollegarettleing er sjeldnare grunnlag for utvikling av undervisninga.

Enkelte av institusjonane oppgir at det er behov for å leggje til rette for at utviklingsbehov kan identifiserast fortløpande og ikkje berre gjennom kvalitetssystemet og rapporteringssløyfer. Dei trekkjer også fram behov for å styrkje kvalitetskulturen, for å stimulere til å få fram utviklingsidéar og for ei tettare kopling mellom forskning og utdanning. Samla sett viser undersøkinga, etter Riksrevisjonens vurdering, at institusjonane framleis lener seg for tungt på initiativ frå enkeltpersonar. Kvalitetsutviklinga i studieprogramma er ikkje i tilstrekkeleg grad basert på ein kollektiv og heilskapleg innsats.

Behov for at leiing på ulike nivå prioriterer utviklingsarbeid

Stortinget har peika på at god leiing er avgjerande for om ein skal kunne lukkast med systematisk å bygge opp ein kultur for god utdanningskvalitet. Undersøkinga viser at leiinga har ei viktig rolle i alle fasar av arbeidet med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma, både i idéfasen, i gjennomføringa og i vidareføringa av endringar. I djupneundersøkinga kom det fram at undervisarane meinte leiinga fremjar kvalitetsarbeidet på tre måtar:

- positiv leiing som snakkar om undervisningspraksis
- faktisk og praktisk støtte til utviklingsinitiativ
- leiing som skaper engasjement, slik at endringsprosessane kan drivast nedanfrå

Det er eit leiingsansvar å leggje til rette for at utviklingsarbeidet får plass innanfor arbeidstida til den enkelte, og sørgje for kollektivt utviklingsarbeid. Dette kan vere krevjande i organisasjonar med mykje fagleg sjølvstende og fridom blant dei tilsette, men undersøkinga viser at det er behov for at leiinga legg betre til rette for utvikling av heilskapen i studieprogramma.

Institusjonane har problem med å setje av og skjerme tid til utviklingsarbeidet

Undersøkinga viser at mangel på ressursar hemjar undervisaren i arbeidet med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma og realisere dei behova for utvikling som er identifiserte. Det handlar om at det ikkje blir sett av nok tid i arbeidsplanane til utviklingsarbeid eller at

det manglar ressursar til å kjøpe fri personar frå undervisningsoppgåver til større utviklingsarbeid.

Vitskapleg tilsette ved universiteta og høgskulane oppgir at dei i gjennomsnitt jobbar over 46 timar per veke. Undersøkinga viser fleire utfordringar for undervisarane når det gjeld å skjerme tid til utviklingsarbeid i arbeidsplanane:

- Tregleik i systemet. Det tek tid før tilsette og leiarar aksepterer og gjer endringar i fordelinga av ressursar når det kjem nye måtar å gjennomføre undervisning og vurdering på.
- Tida blir «eten opp». Sjølv om det inngår tid til utviklingsarbeid i undervisningsdelen av arbeidsplanen, så blir desse ressursane «etne opp» av oppgåver som må prioriterast. Det kan vere undervisningsoppgåver generelt, særleg tilbakemelding til og rettleiing av studentar, men også studentadministrative oppgåver.
- Individuell handtering av ressursknappleik. I etterkant av at dei faglege tilsette har fått fastsett arbeidsplanane sine i dialog med leiaren, er det i stor grad opp til den enkelte tilsette å løyse utfordringane med ressursknappleik.

Institusjonane bruker i ulik grad eigne midlar til å støtte initiativ til utviklingsarbeid i studieprogramma. Nokre har eigne prosjektmidlar ein kan søkje på, medan andre har midlar på budsjettet til fakultetet eller instituttet. Det kjem likevel fram at utviklingsmidlane til institusjonane ikkje strekk til for å leggje til rette for store endringar i studieprogramma.

Samstundes avgrensar mangelen på administrativt tilsette arbeidet med å utvikle studieprogramma. Det blir lite støtte til å skrive søknader, planleggje og gjennomføre utviklingstiltak, og til å avlaste undervisarane med studentadministrative oppgåver knytte til studieprogramma.

Mangel på skjerming av utviklingsressursar for undervisarane betyr at kvalitetsarbeidet er utsett for å bli nedprioritert. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det over tid bli vanskeleg å møte forventninga til høgare utdanning dersom leiinga i praksis ikkje prioriterer ressursar til kvalitetsutvikling for undervisarane.

Studentane kan involverast betre i utviklingsarbeidet

Studentane er ein ressurs og ein viktig nøkkel til kvaliteten i høgare utdanning. Det er ei forventning i kvalitetsmeldinga at universiteta og høgskulane mellom anna skal integrere studentane betre i det akademiske og sosiale fellesskapet. Auka studentinvolvering inneber mellom anna at studentar er aktive deltakarar i kvalitetsarbeidet, og at dei blir involverte i forskning, undervisning og rettleiing.

Undersøkinga viser at institusjonane hentar inn og bruker tilbakemeldingar frå studentane i forbetningsarbeidet sitt, i tillegg til å bruke nasjonale undersøkingar der studentane er spurde om erfaringane sine. Mange studentar seier likevel at dei i liten grad har hatt høve til å gi innspel på innhald og opplegg i studieprogramma. Undersøkinga viser gode døme på bruk av læringsassistentar og involvering av studentar i utviklingsprosjekt. Institusjonane er opptekne av å trekkje inn studentane som ein ressurs i kvalitetsarbeidet i studieprogrammet. Det kjem også fram at det kan vere vanskeleg å rekruttere studentar til å delta i samanhengar der kvalitetsutvikling blir drøfta. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det gjerast betre nytte av perspektivet, erfaringane og kompetansen til studentane i vidareutviklinga av undervisningsopplegg, vurderingsformer og læringsformer som styrkjer arbeidslivsrelevansen i studieprogramma.

Det er ikkje lagt godt nok til rette for kollektivt kvalitetsarbeid i fagmiljøa

Stortinget har vore opptekte av at arbeidet med god undervisning skal bli meir verdsett. Undersøkinga viser at eit fagmiljø som har dialog om undervisning, gir eit godt grunnlag for å vidareutvikle kvaliteten i studieprogrammet.

Ein studieprogramansvarleg er sentral for å sørkje for samhandling og for å halde trykk på utviklingsarbeidet. Den studieprogramansvarlege skal ofte sørkje for at det blir retta merksemd mot heilskapen i studieprogrammet, at emna heng godt saman, og at emna blir vidareutvikla i lys av heilskapen. Det handlar også om å sikre god kopling mellom studieplanar, læringsutbyttebeskrivingar og undervisnings- og vurderingsformer, og å sørkje for å leggje til rette for eit godt læringsutbytte og eit godt læringsmiljø for studentane.

Undersøkinga viser at mange institusjonar har behov for å styrkje denne rolla. Det kan vere ei utfordrande oppgåve å få til god samhandling mellom alle som bidreg i eit studieprogram. Det er indikasjonar på at studieprogramansvarlege i nokre tilfelle ikkje har eit tydeleg ansvar for og tilstrekkelege ressursar til å bidra til ei heilskapleg kvalitetsutvikling i studieprogramma. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at institusjonane har sett i gang tiltak for å styrkje rolla som ansvarleg for studieprogram.

Kollektivt kvalitetsarbeid føreset også at undervisarane som er ein del av fagmiljøet rundt studieprogramma, har insentiv og ressursar til å ta del i arbeidet og vidareutvikle den pedagogiske kompetansen innanfor sitt eige fag. Det har vore ei positiv utvikling i andelen undervisarar med pedagogisk basiskompetanse. Underviserundersøkelsen 2021 viser at andelen undervisarar som manglar formell pedagogisk kompetanse, har gått ned frå 27 pst. i 2017 til 16 pst. i 2021. Samstundes viser undersøkinga at leiinga har utfordringar med å leggje til

rette for at utdanningsfagleg kompetanse og utviklingsarbeid i studieprogramma blir sett i samanheng.

1.2.4 STATLEGE VERKEMIDDEL SI BETYDNING FOR KVALITETSARBEIDET VED INSTITUSJONANE

Fleire statlege styringsverkemiddel skal stimulere til arbeid med utdanningskvalitet. Når det gjeld verkemiddel som rettar seg mot kvalitet i studieprogramma, handlar undersøkinga særleg om erfaringane aktørane har med krava til det systematiske kvalitetsarbeidet NOKUT har tilsyn med, og erfaringane aktørane har med dei nasjonale kvalitetsprogramma HK-dir forvaltar.

Krava til det systematiske kvalitetsarbeidet og operasjoniseringa av desse krava ved institusjonane, har gitt mange institusjonar omfattande kvalitetssystem

Det er ulike synspunkt på korleis krava til det systematiske kvalitetsarbeidet ved institusjonane påverkar vidareutviklinga av studieprogramma. Dei positive erfaringane med krava til det systematiske kvalitetsarbeidet og NOKUTs tilsyn handlar mellom anna om at kvalitetssystemet gir ei jamleg påminning om at studieprogrammet er staden der kvalitetsarbeidet går føre seg. Det er etablert arenaer og eit omgrepsapparat for dialog om kvalitetsutvikling som ei følgje av kvalitetssystemet. Tilsyn har bidrege til å skape merksemd rundt kvalitetsarbeidet og stimulert til å forbetre kvalitetssystemet – også i forkant av sjølve tilsynsbesøket.

Undersøkinga viser likevel at kan det vere krevjande for institusjonane å oppfylle krava til det systematiske kvalitetsarbeidet i regelverket utan at det blir komplekst og ressurskrevjande. Sjølv om regelverket ikkje set spesifikke krav til omfang eller hyppigheit, er det døme på at det har ført til omfattande system som gir den same informasjonen år etter år utan at det kjem til nytte i kvalitetsutviklinga i studieprogramma. Det er også døme på at tilsette opplever at rapporteringskrava i kvalitetssystemet ikkje bidreg til kvalitetsutvikling, men snarare kjem i konflikt med tid til undervisning og vurdering. Fleire institusjonar peikar dessutan på at dei opplever tilsynet som ein omfattande prosess med mange ressurskrevjande krav til dokumentasjon, og at tilsynet ikkje alltid er tilpassa eigenarten til institusjonane. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder undersøkinga på at undervisarane opplever at kvalitetssystema kan bli for formalistiske og ressurskrevjande i forhold til den nytten det har for arbeidet med å vidareutvikle studieprogramma.

Kvalitetsprogramma gir merksemd til utdanningskvaliteten, men stimulerer i avgrensa grad til kvalitetsutvikling hos andre enn prosjekta som får støtte

Kvalitetsprogramma blei etablerte for at fagmiljø skulle kunne søkje om prosjektmidlar til å utforske og spreie gode undervisningsmetodar, utvikle eksisterande utdanningstilbod eller lage nye utdanningstilbod. Kvalitetsprogramma skal bidra til å stimulere kvalitetsutviklinga i breidda av norsk høgare utdanning.

Ein analyse av søknader og tildelingar i Program for studentaktiv læring 2019–2021 viser at 25 institusjonar søkte om støtte, og at 14 institusjonar fekk tildelt midlar.

Undersøkinga viser at søknadsaktiviteten og tildelinga av midlar er ujamt fordelt mellom institusjonane og dei ulike fagområda. Nokre institusjonar peikar seg ut med langt fleire søknader og tildelingar frå kvalitetsprogramma enn andre. Enkelte fagområde er også meir aktive når det gjeld å søkje. Dei når oftare opp i konkurransen om midlar. Det er altså ulikt kor godt programma stimulerer institusjonane og fagmiljøa til å starte opp utviklingsprosjekt og søkje om midlar.

Dei fleste institusjonane er positive til kvalitetsprogramma, men fleire ønskjer seg

- større utlysingar framfor mange mindre, for å skape føreseielegheit
- auka vektlegging av overordna mål framfor avgrensa tema
- at programma i større grad tek omsyn til kompleksiteten i sektoren, slik at alle studieprogramma kan nytte ordningane

Undersøkinga viser at det er mange søknader til kvalitetsprogramma. Det ligg stor innsats og ressursbruk frå mange involverte fagpersonar bak slike søknader. Også søknader som får avslag, inneheld mange gode idéar og konkrete planar for pedagogisk utvikling i utdanningane. Ein gjennomgang av eit utval søknader som har fått avslag, viser likevel at få av desse prosjekta blir realiserte gjennom støtte frå institusjonane sine eigne midlar. Det ligg med andre ord eit urealisert potensial for utvikling i mange av søknadene som får avslag.

Det er også ein intensjon om at kvalitetsprogramma skal fremje kvalitetsutvikling gjennom at prosjekta som får støtte, spreier kunnskap og ny utdanningspraksis til andre studieprogram. Undersøkinga viser at det er vanskeleg å nå ambisjonen om spreieing. Gjennomgangen Riksrevisjonen har gjort av prosjektsøknader, viser at planlagde spreieingstiltak i stor grad handlar om informasjonsdeling. For at utviklingsarbeidet skal kome andre til nytte, vil det ofte vere nødvendig å involvere mottakarane meir aktivt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for å få fram meir kunnskap om gode

praksisar for korleis resultat frå utviklingsarbeid kan spreiaast.

1.3 Tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår Kunnskapsdepartementet

- å følgje opp at institusjonane stimulerer til og legg til rette for kvalitetsutvikling i studieprogramma
- å vurdere om endringar i regelverk, tilsyn og rettleiing kan bidra til at kvalitetssystema til institusjonane får ei føremålstenleg innretning
- å leggje betre til rette for at gode erfaringar og resultat frå utviklingsprosjekta kan spreiaast på ein betre måte

Riksrevisjonen tilrår Kunnskapsdepartementet å samarbeide med utdanningsinstitusjonane om

- å leggje betre til rette for at undervisarane skal kunne arbeide med kvalitetsutvikling i studieprogramma
- å leggje til rette for betre læring på tvers av studieprogramma, mellom anna når det gjeld undervisnings- og vurderingsformer og læringsformer som kan styrkje arbeidslivsrelevansen
- å vurdere verkemiddel for at fleire studentar gjennomfører studium effektivt, og samstundes sørgje for at det er mogleg å studere i ulike livssituasjonar

1.4 Svaret frå statsråden

Dokument 3:14 (2022–2023) Universiteta og høgskulane sitt arbeid med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma blei send statsråden i Kunnskapsdepartementet til uttale. Svaret frå statsråden følger i rapportens vedlegg 2.

1.5 Fråsegn frå Riksrevisjonen til svaret frå statsråden

Riksrevisjonen har ingen ytterlegare merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Dokument 3:14 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse, av Universiteta og høgskulane sitt arbeid med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma.

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å belyse forutsetningene for å vidareutvikle kvaliteten i studieprogrammene og styrke studiegjennomføringen. Undersøkelsen omfatter perioden 2016–2022.

Om Riksrevisjonens konklusjoner

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner om at:

- «Andelen studentar som fullfører på normert tid har auka, men det er framleis mange som bruker lang tid på studia.
- Det har vore lite endring over tid i bruken av undervisnings- og vurderingsformer, og læringsformer som skal styrkje arbeidslivsrelevansen. I tillegg er det ulikheiter innanfor same type studieprogram. Det tyder på at det er behov for å vidareutvikle kvaliteten i mange studieprogram.
- Institusjonane har utfordringar med å leggje til rette for utviklingsarbeid, mellom anna fordi dei ikkje prioriterer eller legg godt nok til rette for kollektivt kvalitetsarbeid i studieprogramma.
- Krava til det systematiske kvalitetsarbeidet i lov og forskrift, og operasjonaliseringa av desse krava ved institusjonane, har gitt mange institusjonar omfattande kvalitetssystem.
- Dei nasjonale kvalitetsprogramma gir merksemd til utdanningskvaliteten, men stimulerer i avgrensa grad til kvalitetsutvikling hos andre enn prosjekta som får støtte.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Om Riksrevisjonens kritikk

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk om at følgende forhold er ikke tilfredsstillende:

- «Det er ikkje lagt godt nok til rette for at undervisarane skal kunne arbeide med kvalitetsutvikling i studieprogramma. Å prioritere slikt arbeid er nødvendig for å betre studiegjennomføringa og over tid sikre god utdanningskvalitet.
- Det er ikkje tilfredsstillande at ein stor andel studentar fortsatt ikkje gjennomfører studia på normert tid»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Om Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har gitt følgende anbefalinger til Kunnskapsdepartementet:

- «å følgje opp at institusjonane stimulerer til og legg til rette for
- kvalitetsutvikling i studieprogramma
- å vurdere om endringar i regelverk, tilsyn og rettleiing kan bidra til at kvalitetssystema til institusjonane får ei føremålstenleg innretning
- å leggje betre til rette for at gode erfaringar og resultat frå utviklingsprosjekta kan spreiaast på ein betre måte»

Videre viser komiteen til at Riksrevisjonen har anbefalt Kunnskapsdepartementet å samarbeide med utdanningsinstitusjonene om:

- «å leggje betre til rette for at undervisarane skal kunne arbeide med kvalitetsutvikling i studieprogramma
- å leggje til rette for betre læring på tvers av studieprogramma, mellom anna når det gjeld undervisnings- og vurderingsformer og læringsformer som kan styrkje arbeidslivsrelevansen
- å vurdere verkemiddel for at fleire studentar gjennomfører studium effektivt, og samstundes sørge for at det er mogleg å studere i ulike livssituasjonar»

Komiteen stiller seg bak disse anbefalingene og understreker utdanningsinstitusjonenes selvstendige

ansvar for løpende å legge til rette for kvalitetsutvikling og læring på tvers av studieprogrammene.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:14 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av Universiteta og høyskulane sitt arbeid med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 28. november 2023

Peter Frølich

leder

Frode Jacobsen

ordfører