

Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning

Dokument 3:8 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-310-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning

Dokument 3:8 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning*.

Riksrevisjonen, 21. mai 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	9
4	Departementets oppfølging	10
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	11
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		13
Vedlegg 2: Statsrådets svar		17
Vedlegg 3: Rapport		
1	Innledning	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
3	Revisjonskriterier	32
4	Gjennomføring i universitets- og høyskolesektoren	37
5	Utdanningsinstitusjonenes ivaretagelse av ansvaret for å sikre god gjennomføring	46
6	Nasjonale myndigheters oppfølging av gjennomføringen i høyere utdanning	63
7	Vurderinger	70
8	Referanseliste	72
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.		

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning

Målet med undersøkelsen 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 gjennomstrømming.

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.

Undersøkelsen 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.

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.

2 Riksrevisjonens merknader

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, utdanninginstitusjonene og den enkelte student.

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 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.

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 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.

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.

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

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 understreker 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 tjenesteskaper, 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.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 5. mai 2015

Per-Kristian Foss

Eirin Faldet

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler	22241192
Leif Erling Aune	Vår referanse
Vår dato	2014/00155-106
20.03.2015	Deres referanse
Deres dato	

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

STATSRÅD TORBJØRN RØE ISAKSEN
KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

**Dokument 3:X (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av
studiegjennomføringen i høyere utdanning**

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev av 3. februar 2015. Det vises også til departementets svar av 23. februar 2015.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist settes til 10. april 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg

Utkast til Dokument 3:X (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning.

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet, jf. Lov om
Riksrevisjonen § 18 annet ledd

Deres ref

Vår ref
13/1883-

Dato
27.03.2015

RR Forvaltningsrevisjon av studiegjennomføringen i høyere utdanning - kommentarer

Jeg viser til Riksrevisjonens oversendelse av utkast til Dokument 3:X (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning, og til tidligere korrespondanse mellom Riksrevisjonen og Kunnskapsdepartementet.

Jeg har notert meg Riksrevisjonens anbefalinger. Riksrevisjonen anbefaler blant annet å innføre indikatorer som kan belyse kvaliteten i høyere utdanning på en bedre måte enn gjennomføringsindikatoren. Jeg er enig i at gjennomføring alene ikke er tilstrekkelig til å belyse kvaliteten i høyere utdanning. Jeg vil likevel beholde studiegjennomføring som en av flere indikatorer på kvalitet. Det har en verdi i seg selv at studentene blir ferdige med studiene, både som et mål på ressursinnsats og effektivitet i utdanningene og av hensyn til studentene selv og samfunnsøkonomien.

Riksrevisjonen peker på at innsatsen for å styrke gjennomføringen har gitt få resultater. Som rapporten dokumenterer, har departementet stor oppmerksomhet på utfordringene. Jeg har merket meg Riksrevisjonens anbefalinger og vil følge opp på flere måter.

Riksrevisjonen anbefaler departementet å følge 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. Departementet har godt innarbeidede rutiner for å følge opp gjennomføringen ved institusjonene. Dette er bl.a. et sentralt tema i styringsdialogen mellom departementet og den enkelte utdanningsinstitusjon. Jeg vil tilstrebe å være enda tydeligere på forventningene til institusjonenes oppfølging av studentene. Jeg mener det er rom for at institusjonene i større grad enn i dag kan iverksette tiltak for å styrke studiegjennomføringen.

Jeg har også notert meg Riksrevisjonens vurderinger av 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. 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.

I tillegg til styringsdialogen med departementet, følges utdanningsinstitusjonene opp av NOKUT. NOKUT evaluerer blant annet tiltakene nevnt ovenfor ut fra de europeiske retningslinjene for kvalitetssikring (European Standards and Guidelines, ESG). NOKUT har fastsatt krav til institusjonenes kvalitetsarbeid, blant annet basert på ESG, og fører tilsyn med dette og med institusjonenes kvalitetssikringssystemer. NOKUT arbeider for tiden med å styrke sitt tilsyn med universitetene og høyskolene.

Riksrevisjonen slår fast at statistikkgrunnlaget for å følge opp gjennomføringen kan forbedres. Dette arbeidet er allerede påbegynt i regi av Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT) og vil bli fulgt opp videre.

Jeg er svært opptatt av å styrke kvaliteten ved universitetene og høyskolene. Stortingsmeldingen om struktur i høyere utdanning, som regjeringen har lagt fram i dag, dokumenterer det. Jeg vil følge dette videre opp ved å legge frem for Stortinget en egen melding om kvalitet i høyere utdanning våren 2017. Der vil mange elementer knyttet til kvalitet i høyere utdanning bli drøftet, blant annet gjennomføring og frafall.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av
studiegjennomføringen
i høyere utdanning

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	27
1.1	Bakgrunn	27
1.2	Mål og problemstillinger	27
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29
2.1	Problemstilling 1: Hvordan er resultatutviklingen i universitets- og høyskolesektoren?	29
2.2	Problemstilling 2: Hvordan ivaretar utdanningsinstitusjonene sitt ansvar for å sikre god gjennomføring?	30
2.3	Problemstilling 3: Hvordan følger nasjonale myndigheter opp resultatutviklingen?	30
3	Revisjonskriterier	32
3.1	Overordnede mål	32
3.2	Krav til den enkelte utdanningsinstitusjon	32
3.2.1	Kvalitetsindikatorer	34
3.2.2	Kvalitetssikringssystemer	35
3.3	Nasjonale utdanningsmyndigheters ansvar	35
3.3.1	Kunnskapsdepartementets ansvar	35
3.3.2	NOKUTs ansvar	36
4	Gjennomføring i universitets- og høyskolesektoren	37
4.1	Gjennomføring i andre land	37
4.2	Studiepoengproduksjon	38
4.3	Gjennomføring på normert tid	40
4.4	Gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan	42
4.5	Frafall	44
5	Utdanningsinstitusjonenes ivaretagelse av ansvaret for å sikre god gjennomføring	46
5.1	Mål og resultater	46
5.1.1	Studiepoengproduksjon	46
5.1.2	Gjennomføring på normert tid	46
5.1.3	Gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan	48
5.1.4	Frafall	49
5.2	Oppfølging av resultatutviklingen	50
5.2.1	Årsaker til utfordringer i studiegjennomføringen	50
5.2.2	Tiltak for å styrke gjennomføringen	57
5.2.3	Gjennomføring som kvalitetsindikator	61
6	Nasjonale myndigheters oppfølging av gjennomføringen i høyere utdanning	63
6.1	Kunnskapsdepartementets resultatoppfølging	63
6.1.1	Nasjonale sektormål og styringsparametere	63
6.1.2	Virksomhetsmål	63

6.1.3	Etatsstyringsmøtene	64
6.1.4	Gjennomføring som kvalitetsindikator og utfordring	66
6.2	NOKUTs resultatoppfølging	67
7	Vurderinger	70
7.1	Ti år etter kvalitetsreformen er gjennomføringen fortsatt svak	70
7.2	Innsatsen for å styrke gjennomføringen har gitt få resultater	70
7.3	Avtalte utdanningsplaner øker ikke studiepoengproduksjonen	71
7.4	Oppslutningen om gjennomføring som kvalitetsindikator er liten	71
8	Referanseliste	72

Tabelloversikt

Tabell 1	Gjennomføring på normert tid, måltall fra årsrapportene	64
----------	---	----

Figuroversikt

Figur 1	Andelen studenter som per 2011 har fullført høyere utdanning med minst én grad i 18 OECD-land	37
Figur 2	Studiepoeng per heltidsekvivalent i perioden 2003–2013, gjennomsnitt for statlige høyskoler og universiteter	38
Figur 3	Gjennomføring på normert tid for studenter på bachelor- og masterprogrammer som er organisert som fulltidsstudier, 2011–2013, alle institusjoner	40
Figur 4	Gjennomføring på normert tid for studenter på bachelor- og masterprogrammer som er organisert som fulltidsstudier, 2011–2013, universiteter og statlige høyskoler	41
Figur 5	Prosent gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan, 2004–2013, statlige høyskoler og universiteter	43
Figur 6	Frafall målt for universitets- og høyskolesektoren samlet, for bachelor- og masterprogrammer som etter normert tid skulle ha vært fullført i perioden 2011–2013	44
Figur 7	Frafall målt ved hver utdanningsinstitusjon, for bachelor- og masterprogrammer som etter normert tid skulle ha vært fullført i perioden 2011–2013	45
Figur 8	Antall studiepoeng per student (registrerte heltidsekvivalenter) ved seks utvalgte utdanningsinstitusjoner og UH-sektoren samlet for årene 2011–2013	46
Figur 9	Andelen av studentkullene 2008, 2009 og 2010 som har gjennomført 3-årig bachelorgrad på normert tid	47
Figur 10	Andelen av studentkullene 2009, 2010 og 2011 som har gjennomført 2-årig mastergrad på normert tid	47
Figur 11	Andelen gjennomførte studiepoeng i henhold til avtalte utdanningsplaner	48
Figur 12	Andelen studenter som falt fra 3-årige bachelorprogram etter normert tid ved de seks utvalgte institusjonene, for opptakskullene 2008, 2009 og 2010	49
Figur 13	Andelen studenter som falt fra 2-årige masterprogram etter normert tid ved de seks utvalgte institusjonene, for opptakskullene 2009, 2010 og 2011	50
Figur 14	Andel deltidsstudenter i universitet- og høyskolesektoren totalt og ved fire utdanningsinstitusjoner i årene 2011–2013	54

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Studiepoeng per student (heltidsekvivalent) for universiteter og statlige høyskoler, 2013	39
Faktaboks 2	Gjennomføring på normert tid på 3-årige bachelorutdanninger organisert som fulltidsstudium, opptakskull 2010	42

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kvalitetsreformen i høyere utdanning som ble gjennomført i 2003, hadde som mål at flere studenter skulle lykkes, 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.

I Prop. 1 S (2014–2015) blir det pekt på at det er for lite kunnskap om hvordan det er mulig å måle hva som er god utdanningskvalitet, men at ulike evalueringer og indikatorer tyder på at utdanningskvaliteten i Norge samlet sett er for lav. Samtidig blir det pekt på Norge er blant OECD-landene med lavest gjennomføring i høyere utdanning.

Gjennomføring anses for å være en sentral indikator på kvalitet i høyere utdanning og er nasjonal styringsparameter. Svak gjennomføring og frafall har konsekvenser i form av økonomisk og tidsmessig tap for den enkelte student, utdanningsinstitusjonene og samfunnet.

Studiegjennomføringen påvirkes av flere forhold, blant annet bakenforliggende årsaker som foreldrenes utdanningsnivå. I Prop. 1 S (2014–2015) pekes det på at mange studenter ikke har gode nok faglige forutsetninger for å ta utdanning på høyere nivå. Departementet mener likevel at utdanningsinstitusjonene bør ha høyere ambisjoner for gjennomføring, og at det er grunn til å ha høyere faglige forventninger til studentene. Ifølge departementet er det flere tiltak institusjonene kan sette i verk for å styrke gjennomføringen, blant annet tett oppfølging av studentene.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere utdanningsinstitusjonenes og myndighetenes bruk av virkemiddel for å styrke studiegjennomføringen i høyere utdanning.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan er utviklingen med hensyn til gjennomføring?
 - Hvordan er resultatutviklingen i andre land?
 - Hvordan er resultatutviklingen i universitets- og høyskolesektoren samlet med hensyn til studiepoengproduksjon, gjennomføring etter normert tid eller avtalt utdanningsplan, og frafall?
 - Hvordan er variasjonene i resultatutviklingen etter institusjonstype og grad (bachelor og master)?

- 2 Hvordan ivaretar utdanningsinstitusjonene sitt ansvar for å sikre god gjennomføring?
 - Hvordan er resultatutviklingen ved et utvalg utdanningsinstitusjoner når det gjelder studieproduksjon, gjennomføring etter normert tid og plan, frafall, og hvordan er variasjonene mellom grader?
 - Hvordan følger institusjonene opp resultatutviklingen:
vurderes gjennomføring og frafall som en utfordring for institusjonene eller for enkelte utdanninger ved institusjonene,
er det etablert særskilte mål for å styrke gjennomføringen,
er det identifisert årsaker til at gjennomføring er en utfordring,
er det etablert særskilte tiltak for å styrke gjennomføringen?
- 3 Hvordan følger nasjonale myndigheter – Kunnskapsdepartementet og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – opp resultatutviklingen?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For problemstilling 1 og 2 er undersøkelsesperioden 2011–2013. For problemstilling 3 er undersøkelsesperioden 2012–2014, noe som skyldes at det i 2012 ble etablert en ny målstruktur for styring av universiteter og høyskoler.

Undersøkelsen gjelder universiteter og statlige høyskoler, som i 2013 omfattet 82 prosent av studentene i høyere utdanning, men den omfatter ikke doktorgrads-utdanninger. Undersøkelsen legger til grunn myndighetenes definisjoner av "gjennomføring" og "frafall":

- Med "gjennomføring" menes gjennomsnittlig studiepoengproduksjon per heltids-ekvivalent¹ årlig, andelen som gjennomfører på normert tid (fordelt på bachelor- og mastergrad), og andelen som gjennomfører i henhold til avtalt utdanningsplan.
- "Frafall" forstås som andelen av et opptakskull på fulltids bachelor- eller masterprogrammer som ikke har fullført grad på normert tid og som ikke lenger er registrert som studenter.

Undersøkelsen bygger på tilgjengelig statistikk, dokumentanalyse og intervjuer.

2.1 Problemstilling 1: Hvordan er resultatutviklingen i universitets- og høyskolesektoren?

Beskrivelsen av resultatutviklingen i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) med hensyn til gjennomføring og frafall bygger på tall i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH). Enkelte av tallene inkluderer også vitenskapelige høyskoler og private høyskoler. Databasen bygger på årlig rapportering fra utdanningsinstitusjonene og ligger til grunn for analyser utført av Statistisk sentralbyrå (SSB), Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT, blant annet i NOKUT-portalen) og Kunnskapsdepartementet (blant annet i årlige tilstandsrapporter om høyere utdanning).

Resultatutvikling i studiepoengproduksjon blir i denne undersøkelsen belyst med studiepoeng produsert hele året og fordelt på registrerte heltidsekvivalenter i høstsemesteret.

For å sette den norske utviklingen inn i en internasjonal sammenheng er det i tillegg benyttet tallmateriale fra undersøkelser som Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har utført om høyere utdanning (Education at a Glance).

Det er gjennomført møter med Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og NOKUT. Hensikten har vært å innhente faglige innspill på innretningen på undersøkelsen og diskutere utfordringer knyttet til det metodiske opplegget.

1) Studenter som følger deltidsprogrammer, er omregnet til heltidsekvivalenter i den offisielle statistikken (DBH). Omregningen tar utgangspunkt i studieprogrammenes andel av et fulltidsstudium. Antall nye studiepoeng per heltidsekvivalent viser i hvor stor grad målsettingen om at hver student skal produsere 60 studiepoeng hvert studieår, blir nådd.

2.2 Problemstilling 2: Hvordan ivaretar utdanningsinstitusjonene sitt ansvar for å sikre god gjennomføring?

For å beskrive hvordan utdanningsinstitusjonene følger opp gjennomføringen i utdanningene, ble seks institusjoner valgt ut for nærstudier.

Det ble valgt institusjoner med varierende resultatutvikling i gjennomføring og frafall. Blant de utvalgte er det tre statlige høyskoler og ett nytt universitet som alle er relativt like i størrelse og fagprofil. De to øvrige er tradisjonelle universitetsfakulteter. Institusjonene som er undersøkt, er

- Høgskolen i Gjøvik (HiG)
- Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT)
- Høgskulen i Sogn og Fjordane (HiSF)
- Universitetet i Nordland (UiN)
- Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen (MN-fakultet ved UiB)
- Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo (MN-fakultet ved UiO)

De tre statlige høyskolene har omtrent samme antall studenter (mellom 3000 og 4000) og en tydelig profesjonsprofil på sine utdanninger. Universitetet i Nordland har om lag 6000 studenter og ble etablert i 2011, etter at daværende Høgskolen i Bodø ble akkreditert som universitet. Også utdanningene ved Universitetet i Nordland har en tydelig profesjonsprofil. De to universitetsfakultetene ved Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo har henholdsvis 2500 og 4500 studenter og tilbyr utdanninger innen teoretiske matematisk-naturvitenskapelige fag som fysikk, kjemi, matematikk og informatikk.

Institusjonene som er valgt ut, grupperer seg forskjellig med hensyn til gjennomføringsresultater. Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskulen i Sogn og Fjordane har forholdsvis gode resultater, mens resultatene er svakere ved Høgskolen i Gjøvik, Universitetet i Nordland og de to matematisk-naturvitenskapelige fakultetene.

Det er gjennomført en dokumentanalyse som omfatter institusjonenes kvalitets-sikringssystemer, strategiske planer, styreprotokoller, årlige *Rapport og planer* og kvalitetsrapporter. Analysen omfatter også materiale tilsendt fra institusjonene, blant annet intern statistikk over gjennomføring og frafall og beskrivelser av tiltak for å styrke kvaliteten og gjennomføringen i utdanningene.

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra faglig og administrativ ledelse og ansvarlige for utdanningskvalitet ved samtlige seks institusjoner. Ved én av institusjonene (Høgskolen i Nord-Trøndelag) deltok også representanter fra student-organisasjonen. Intervjuene bidro til å utdype institusjonenes synspunkter på gjennomføring som kvalitetsindikator, hovedårsaker til gode eller svake resultater med hensyn til gjennomføring, samt målsettinger og tiltak for å styrke gjennomføringen.

2.3 Problemstilling 3: Hvordan følger nasjonale myndigheter opp resultatutviklingen?

For å undersøke i hvilken grad gjennomføring er et tema i mål- og resultatstyringen av utdanningsinstitusjonene, er det gjennomført analyser av tildelingsbrev og skriftlige tilbakemeldinger fra etatsstyringsmøter.

Virkemidler og rammebetingelser på nasjonalt nivå som kan bidra til å sikre god gjennomføring, var også tema i intervjuer med Kunnskapsdepartementet. Intervjuene ga i tillegg informasjon om departementets synspunkter på gjennomføring som kvalitetsindikator og styringsparameter, årsaker til utfordringer med gjennomføring i høyere utdanning og forventninger til resultater på institusjonsnivå.

For å undersøke i hvilken grad gjennomføring og frafall er et tema i NOKUTs oppfølging av kvalitetsarbeidet i de seks institusjonene, er det gjennomført analyser av rapporter etter tilsyn med institusjonenes kvalitetssikringssystemer. I tillegg er NOKUTs rapport vedrørende endring av institusjonsstatus (Universitetet i Nordland) gjennomgått.

Når det gjelder de matematisk-naturvitenskapelige fakultetene, er departementets og NOKUTs oppfølging undersøkt på institusjonsnivå, dvs. av Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål

Lov om universiteter og høyskoler har som formål å legge til rette for at universiteter og høyskoler tilbyr utdanning på høyt internasjonalt nivå.²

I Prop. 1 S (2013–2014) heter det at Norge skal ha forskning, høyere utdanning og fagskoleutdanning av høy kvalitet som gir kunnskap og kompetanse for den enkelte og samfunnet, og som medvirker til framtidig velferd og verdiskaping. Det skal legges til rette for at flere skal få mulighet til å ta høyere utdanning. Det er et mål at utdanning ved universiteter, høyskoler og fagskoler skal være tilgjengelig for alle, og samlet sett ta vare på et bredt spekter av regionale, nasjonale og internasjonale kunnskaps- og kompetansebehov.

I Innst. 12 S (2011–2012) pekte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen på at det er viktig med en desentralisert universitets- og høyskolestruktur for å kunne sikre lik tilgang til høyere utdanning i hele landet.

Kvalitetsreformen var en omfattende reform av høyere utdanning som ble iverksatt ved samtlige høyere utdanningsinstitusjoner i Norge ved studiestart høsten 2003, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001). Hovedmålene for reformen var å øke kvaliteten på utdanning og forskning, øke intensiteten på utdanningen og øke internasjonaliseringen av utdanningen.

Det var et sentralt mål med reformen at studentene skulle lykkes i større grad. Det ble i St.meld. nr. 27 (2000–2001) pekt på at forholdet mellom student og institusjon måtte styrkes, og at institusjonene måtte legge til rette for tettere oppfølging av studentene i hele læringsløpet. Nye undervisnings- og evalueringsformer skulle styrke læringsutbyttet og progresjonen.

Stortingets kirke-, undervisnings- og forskningskomité sa seg i Innst. S. nr. 337 (2000–2001) enig i behovet for en kvalitetsreform i høyere utdanning, med blant annet tettere oppfølging av studentene, mer intensiv undervisning bygd på solid forskning og bedre studiefinansiering. Et flertall i komiteen mente at institusjonene må legge til rette for at forholdet mellom student og institusjon blir styrket, blant annet gjennom å legge bedre til rette for læring og hindre frafall og forsinkelse. Komiteen understreket at mer intensiv undervisning, bedre oppfølging av den enkelte student, større verdsetting av kvalitet ved institusjonene og bedre studiefinansiering vil kreve store løft i økonomiske og menneskelige ressurser.

3.2 Krav til den enkelte utdanningsinstitusjon

Kvalitetsreformen og ny lov om universiteter og høyskoler ga utdanningsinstitusjonene økt frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Ved innføringen av reformen understreket kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at institusjonell frihet ville være viktig for å sikre god omstillingsevne, og at eksisterende styringsmodell ikke ga institusjonene god nok mulighet til å ta ansvar for egen utvikling, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001). Under behandlingen av evalueringen av reformen

2) LOV 2005-04-01 nr. 15: *Lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven) § 1–1.



Sentrale stortingsdokumenter: Stortingsmelding nr. 27 (2000–2001) varslet en omfattende kvalitetsreform i høgere utdanning som ble satt i verk fra høsten 2003. Denne ble fulgt opp med en evaluering i Stortingsmelding nr. 7 (2007–2008).

viste komiteen i Innst. S. nr. 150 (2007–2008) til at både styringsreformen og studiereformen var ment å skulle bygge opp under forutsetningen om økt kvalitet i høgere utdanning og forskning, jf. St.meld. nr. 7 (2007–2008).

I henhold til universitets- og høyskoleloven § 3-1 skal studietilbud og institusjoner akkrediteres, noe som innebærer faglig bedømming av om en høgere utdanningsinstitusjon og de studier denne tilbyr, fyller et gitt sett av standarder. Lovens § 3-3 beskriver de faglige fullmaktene som universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler har til selv å bestemme hvilke fag og emner institusjonene skal tilby. Det er gitt nærmere bestemmelser om vilkårene for akkreditering av studier og institusjoner i forskrift om høgere utdanning og studietilsynsforskriften.³

Universiteter og høyskoler er ansvarlige for kvaliteten i sine utdanninger, jf. Prop. 1 S (2013–2014). Ifølge universitets- og høyskoleloven § 1-5 har universiteter og høyskoler ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder høyt faglig nivå. Det slås samtidig fast at universiteter og høyskoler har akademisk og faglig frihet, noe som omfatter både læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen.

Styret er det øverste organet ved utdanningsinstitusjonen. Styret har ifølge universitets- og høyskoleloven § 9-1 ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med gjeldende lov- og regelverk og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. I henhold til § 9-2 skal styret trekke opp strategien for utdannings- og forskningsvirksomheten, legge planer for den faglige utviklingen, fastsette mål og resultatkrav

3) FOR 2010-02-01 nr. 96: Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høgere utdanning og fagskoleutdanning (forskrift om kvalitet i høgere utdanning) og FOR 2013-02-28 nr. 237: Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høgere utdanning (studietilsynsforskriften).

og disponere institusjonens økonomiske ressurser. Styret skal også fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer og føre tilsyn med ledelsen.

I Prop. 1 S (2013–2014) pekes det på at styret ved utdanningsinstitusjonene har ansvar for å sørge for helhetlig styring og oppfølging av resultatene ved den enkelte institusjon. For at universiteter og høyskoler skal forvalte ressursene på best mulig måte og skape gode resultater i forskning, utdanning og formidling, kreves det aktivt og godt lederskap ved institusjonene. Det pekes videre på at gode ledere på alle nivåer er en viktig forutsetning for at institusjonene skal kunne gjøre gode strategiske valg, og for kvalitet i den faglige virksomheten.

Effektiv forvaltning av virksomheten, kompetansen og ressursene er ifølge Prop. 1 S (2013–2014) avgjørende for å nå de andre målene som er satt for sektoren. Med innføringen av ny målstruktur fra 2012 ble universiteter og høyskoler delegert myndighet til å fastsette egne virksomhetsmål. Dette skal legge bedre til rette for at institusjonene skal kunne synliggjøre og følge opp strategier for utvikling av virksomheten. Ifølge Prop. 1 S (2013–2014) skal institusjonenes virksomhetsmål og tilhørende strategier og planer uttrykke profil, prioriteringer, utfordringer og ambisjoner ved den enkelte institusjon.

Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen pekte i Innst. 12 S (2012–2013) på at ny målstruktur ga utdanningsinstitusjonene større handlingsrom og selvstendig ansvar for å tilpasse mål- og resultatstyringen bedre til egenarten, strategiene og utfordringene til den enkelte institusjon.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 9 skal utdanningsinstitusjonene sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene ha systemer og rutiner for internkontroll som bidrar til at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at ressursbruken er effektiv, jf. økonomireglementet § 14. Institusjonenes økonomisystemer, statistikk og analyser skal gi informasjon om virksomhetene drives effektivt og i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* 2.3.2.

Ifølge økonomireglementet § 16 skal institusjonene også sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Evalueringene skal dessuten belyse hensiktsmessighet av organisering og virkemidler.

3.2.1 Kvalitetsindikatorer

Det pekes i Prop. 1 S (2013–2014) på at gjennomføring i form av avlagte studiepoeng per år er en indikasjon på kvalitet i høyere utdanning. Ifølge universitets- og høyskoleloven § 3-8 er et fullt studieår normert til 60 studiepoeng, dvs. at det er en norm at en heltidsstudent gjennomfører studier som utgjør 60 studiepoeng årlig. Under sektormålet om at universiteter og høyskoler skal gi utdanning av høy internasjonal kvalitet og i samsvar med samfunnets behov, er gjennomføring på normert tid en nasjonal styringsparameter, jf. *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2014 for universiteter og høyskoler* (Kunnskapsdepartementet).

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) om kvalitetsreform av høyere utdanning ble god oppfølging av studentene ansett som avgjørende for å forhindre frafall og sørge for god gjennomføring. Kunnskapsdepartementet viser i Prop. 1 S (2013–2014) til at det for sektoren under ett bør kunne forventes en forbedring i gjennomføringen i høyere utdanning. Det vises i tillegg til at med god undervisning og tett oppfølging vil studentene forbedre progresjonen i utdanningen.

For å sikre tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student skal det i henhold til universitets- og høyskoleloven § 4-2 utarbeides en utdanningsplan. Kravet gjelder for studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer. Planen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten og om studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter.

3.2.2 Kvalitetssikringssystemer

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 1-6 skal universiteter og høyskoler ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring. Dette skal også omfatte studentevalueringer.

Kvalitetssikringssystemet skal ifølge forskrift om kvalitet i høyere utdanning § 2-1 sikre kontinuerlige forbedringer, gi tilfredsstillende dokumentasjon av arbeidet og avdekke sviktende kvalitet. Systemet skal videre sikre og bidra til å utvikle kvaliteten i hele utdanningen, inkludert praksisstudier. Det skal omfatte alle forhold som har betydning for studiekvaliteten, fra informasjon overfor mulige søkere til avslutning av studiet, inkludert studiets relevans for arbeidslivet.

Ifølge studietilsynsforskriften § 6-1 skal det ved evaluering av kvalitetssikringssystemet legges vekt på institusjonenes aktive bruk av systemet. Det skal i den forbindelse legges vekt på stimulans til kvalitetsarbeid og kvalitetskultur, mål, plan og ledelsesforankring, innhenting av dokumentert informasjon om kvalitet i studiene, analyse, vurdering og rapportering, og bruk av kunnskap til kvalitetsforbedring.

3.3 Nasjonale utdanningsmyndigheters ansvar

3.3.1 Kunnskapsdepartementets ansvar

Kunnskapsdepartementet har overordnet ansvar for å sikre at nasjonale mål for høyere utdanning oppnås, og har dermed også overordnet ansvar for kvalitetsutviklingen i sektoren. Departementet har ansvar for utforming av nasjonale rammebetingelser for høyere utdanning og for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten i utdanningen.

Stortinget har forutsatt at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring, jf. økonomireglementet § 4. Dette prinsippet innebærer at det skal fastsettes mål og resultatkrav for hver utdanningsinstitusjon, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. I henhold til økonomireglementet § 4 skal alle virksomheter også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Kunnskapsdepartementet har ansvar for at universiteter og høyskoler gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. økonomireglementet § 6.

Kunnskapsdepartementet skal i henhold til økonomireglementet § 4, jf. § 7, fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering til universiteter og høyskoler. Rapporteringen skal legge vekt på måloppnåelse og resultater, jf. økonomireglementet § 9. Kunnskapsdepartementet har videre ansvar for at styringsdialogen fungerer hensiktsmessig. Departementet skal i tillegg sørge for at universiteter og høyskoler har et fungerende system for internkontroll, og for at de bruker de tildelte ressursene effektivt, jf. økonomireglementet §§ 14 og 15.

3.3.2 NOKUTs ansvar

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. NOKUTs oppgaver og myndighet

er forankret i universitets- og høyskoleloven § 2-1. Nærmere bestemmelser om NOKUTs virksomhet er gitt i forskrift om kvalitet i høyere utdanning og studietilsynsforskriften. NOKUT ledes av et styre oppnevnt av Kunnskapsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for virksomheten og de beslutningene som NOKUT treffer.

NOKUT har ansvar for å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning og stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene. NOKUTs virksomhet skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i høyere utdanning.

NOKUT evaluerer utdanningsinstitusjonenes system for kvalitetssikring, akkrediterer institusjoner og studietilbud og reviderer gitt akkreditering. Arbeidet baseres på evalueringer gjennomført av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT. Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og fastsetting av standarder som skal legges til grunn for akkrediteringen.

NOKUT skal gjennomføre evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan pålegge NOKUT å gjennomføre slike evalueringer. I sitt arbeid skal NOKUT også søke å bistå utdanningsinstitusjonene i deres utviklingsarbeid.

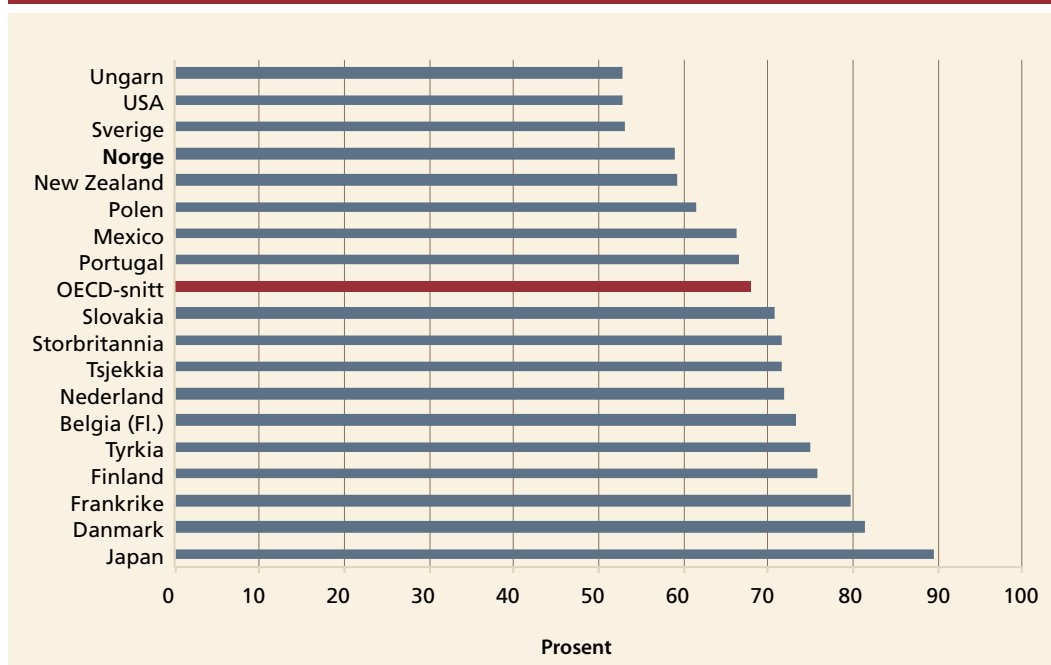
Ifølge forskrift om kvalitet i høyere utdanning § 1-5 har NOKUT som oppgave å drive målrettet utviklingsarbeid som skal bidra til at kvaliteten i høyere utdanning holder et høyt internasjonalt nivå. NOKUT skal i tillegg veilede og gi råd på aktuelle områder, samt gi informasjon til aktørene i sektoren og samfunnet for øvrig.

4 Gjennomføring i universitets- og høyskolesektoren

4.1 Gjennomføring i andre land

Ifølge *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014* er Norge blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning, og gjennomføringen i Norge har gått ned fire prosentpoeng siden 2010. Tilstandsrapporten framhever frafall som en vesentlig utfordring i norsk høyere utdanning. Også ifølge SSB er det stadig flere studenter som ikke fullfører utdanningen. Av de om lag 42 300 nye studentene som startet på høyere utdanning høsten 2002, hadde 42 prosent ikke fullført noen grad i løpet av ti år. Sammenlignet med studentene som startet ti år tidligere, har andelen studenter som faller fra, økt med 9 prosentpoeng.⁴

Figur 1 Andelen studenter som per 2011 har fullført høyere utdanning med minst én grad i 18 OECD-land*



* Beregningsmetoden og opptakskullet som beregningene tar utgangspunkt i, varierer fra land til land. Tallene inkluderer studenter på enkeltemner som ikke nødvendigvis planla å ta en hel grad. For Norge tar beregningene utgangspunkt i studentene som begynte å studere i 1999/2000.

Kilde: OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>

Figur 1 viser at i gjennomsnitt 68 prosent av studentene i disse OECD-landene fullfører en høyere utdanning med minst én grad. Danmark og Japan har høyest andel studenter som fullfører, henholdsvis 81 og 90 prosent. I Norge fullfører 59 prosent sine studier. Kun Sverige, USA og Ungarn har lavere andel studenter som fullfører. I disse landene oppnår 53 prosent av studentene minst én grad.

Befolkningsandelen som starter på en høyere utdanning er høyere i Norge enn gjennomsnittet i OECD og i Danmark. I 2011 ble det anslått at 76 prosent av et årskull vil begynne på en høyere utdanning i Norge, mot 71 prosent i Danmark og 60 prosent i snitt blant de 23 OECD-landene med tilgjengelige data.⁵

4) *Gjennomstrømning i høyere utdanning, 2012/2013*, publisert 26. juni 2014.

5) OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>



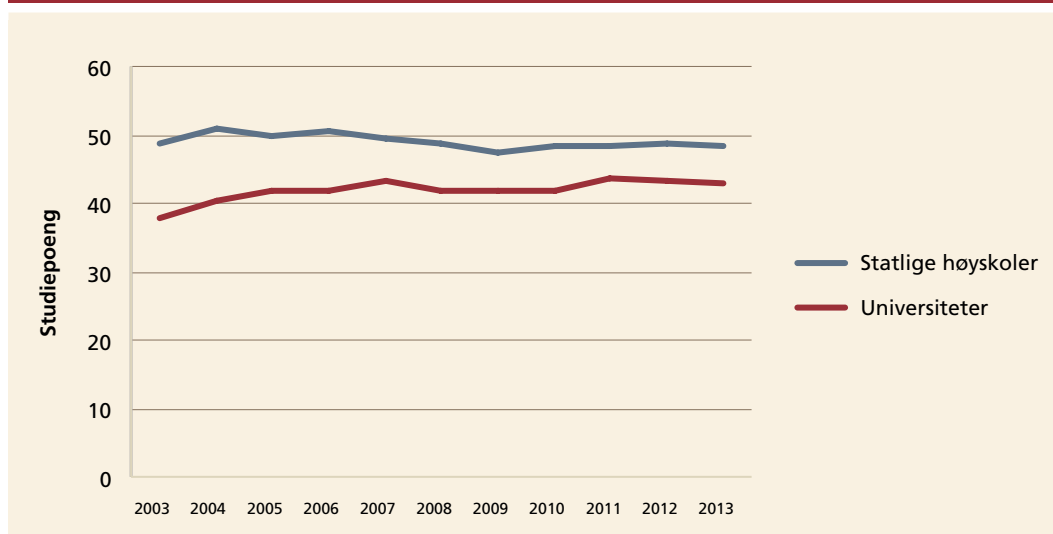
Kvalitetsreformen som ble iverksatt fra 2003 har ikke resultert i bedre studiegjennomføring. Dette er fortsatt en betydelig utfordring: Norge er blant de OECD-landene som har svak gjennomføring og høyt frafall.

Foto: Lev Dolgatschjov

4.2 Studiepoengproduksjon

Ifølge *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014* ble det i gjennomsnitt produsert 45,2 studiepoeng per heltidsekvivalent i 2013. Til sammenligning var produksjonen 43,7 studiepoeng per heltidsekvivalent da kvalitetsreformen ble innført i 2003, og 44,9 ved evalueringen av kvalitetsreformen i 2006. I 2013 produserte altså hver heltidsekvivalent i gjennomsnitt 1,5 studiepoeng mer enn i 2003.

Figur 2 Studiepoeng per heltidsekvivalent i perioden 2003–2013, gjennomsnitt for statlige høyskoler og universiteter

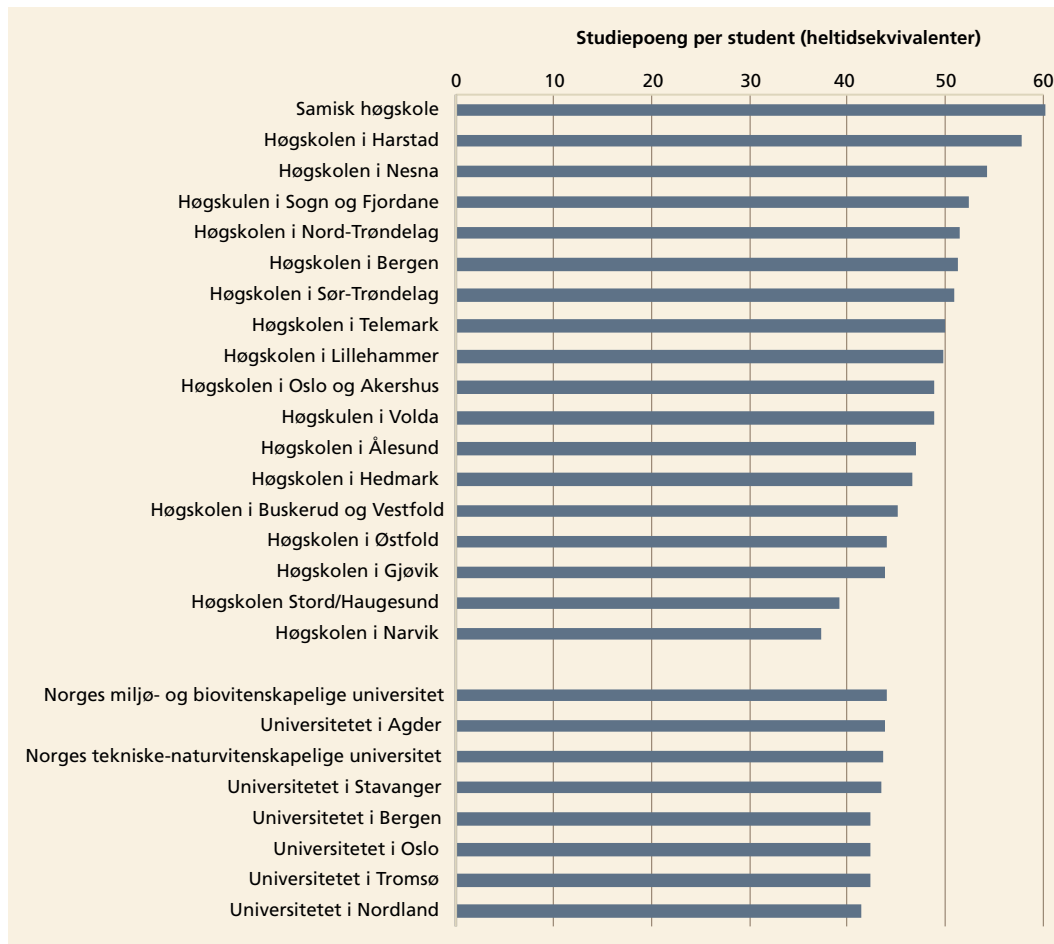


Kilder: 2003-tall er fra DBHs studentrapport *Studiepoeng per student*, beregnet per heltidsekvivalent. Tall fra 2004 til 2013 er hentet fra V2.9 *Nye studiepoeng per registrert student, heltidsekvivalenter (egenfinansiert)* fra vedlegget til *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*

Figur 2 viser at de statlige høyskolene jevnt over har hatt høyere studiepoengproduksjon enn universitetene i perioden 2003–2013. Ved de statlige høyskolene har gjennomsnittlig studiepoengproduksjon per heltidsekvivalent ligget på om lag samme nivå i hele perioden, bare en reduksjon på 0,6 studiepoeng. Universitetene har i 2003–2013 hatt en økning på 5,1 studiepoeng.

Som faktaboks 1 viser er det betydelige forskjeller mellom de statlige høyskolene i studiepoengproduksjon per student. De tre statlige høyskolene med flest avlagte studiepoeng per student i 2013 hadde henholdsvis 60, 58 og 54 poeng per heltidsekvivalent. Det er en forskjell på nærmere 23 studiepoeng mellom høyskolen med flest studiepoeng og høyskolen med færrest studiepoeng per heltidsekvivalent i 2013. For universitetene er det mindre forskjeller. De tre universitetene med flest avlagte studiepoeng hadde alle rundt 44 poeng per heltidsekvivalent i 2013, og det er en forskjell på 2,6 studiepoeng mellom universitetene med henholdsvis flest og færrest studiepoeng per heltidsekvivalent.

Faktaboks 1 Studiepoeng per student (heltidsekvivalent) for universiteter og statlige høyskoler, 2013

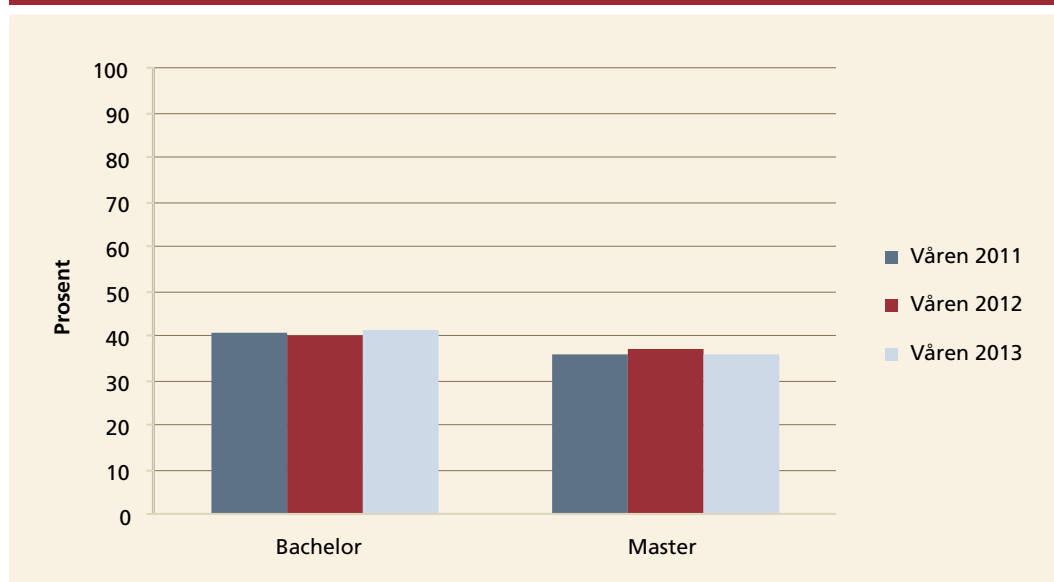


Kilde: Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014 – vedlegg, tabell V2.9

4.3 Gjennomføring på normert tid

Studenter på bachelor- og masterutdanninger utgjorde i 2013 henholdsvis 50 og 16 prosent av studentene. De resterende 34 prosentene er fordelt på årskurs, korte programmer og annet, med ca. 10 prosent på hver.⁶ Bachelorgrader har normert studietid på tre år, mens mastergrader har normert studietid på to år utover bachelorgrad.

Figur 3 Gjennomføring på normert tid for studenter på bachelor- og masterprogrammer som er organisert som fulltidsstudier, 2011–2013, alle institusjoner



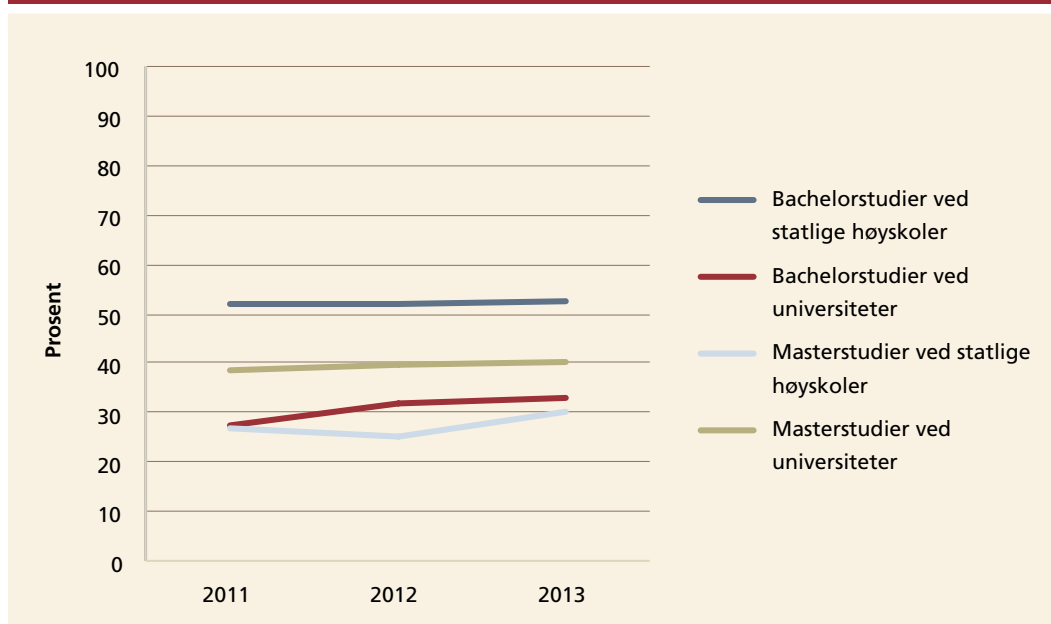
Kilde: Vedlegg til Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014, tabellene V2.10–V2.15 Gjennomføring på normert tid og frafall.

Figur 3 viser at studentene på bachelornivå fullfører sine studier på normert tid i større grad enn studentene på masternivå. Andelen bachelorstudenter som fullfører på normert tid, har ligget stabilt rundt 40 prosent i årene 2011–2013. Tilsvarende for mastergradsstudenter har vært mellom 36 og 37 prosent.

Med ett eller to år i tillegg til normert tid er det en større andel masterstudenter enn bachelorstudenter som fullfører utdanningen. Med ett år i tillegg til normert tid var det 54 prosent av bachelorstudentene og 60 prosent av masterstudentene som hadde fullført studiene våren 2012. Med to år i tillegg til normert tid var det tilsvarende 62 prosent av bachelorstudentene og 66 prosent av masterstudentene som hadde fullført våren 2013.

6) Tallene er hentet fra tabell V2.7 Antall registrerte studenter på årskurs, bachelor og master mv. fra vedlegget til tilstandsrapporten for 2014.

Figur 4 Gjennomføring på normert tid for studenter på bachelor- og masterprogrammer som er organisert som fulltidsstudier, 2011–2013, universiteter og statlige høyskoler



Kilde: Vedlegg til Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014, tabellene V2.10–V2.15 Gjennomføring på normert tid og frafall.

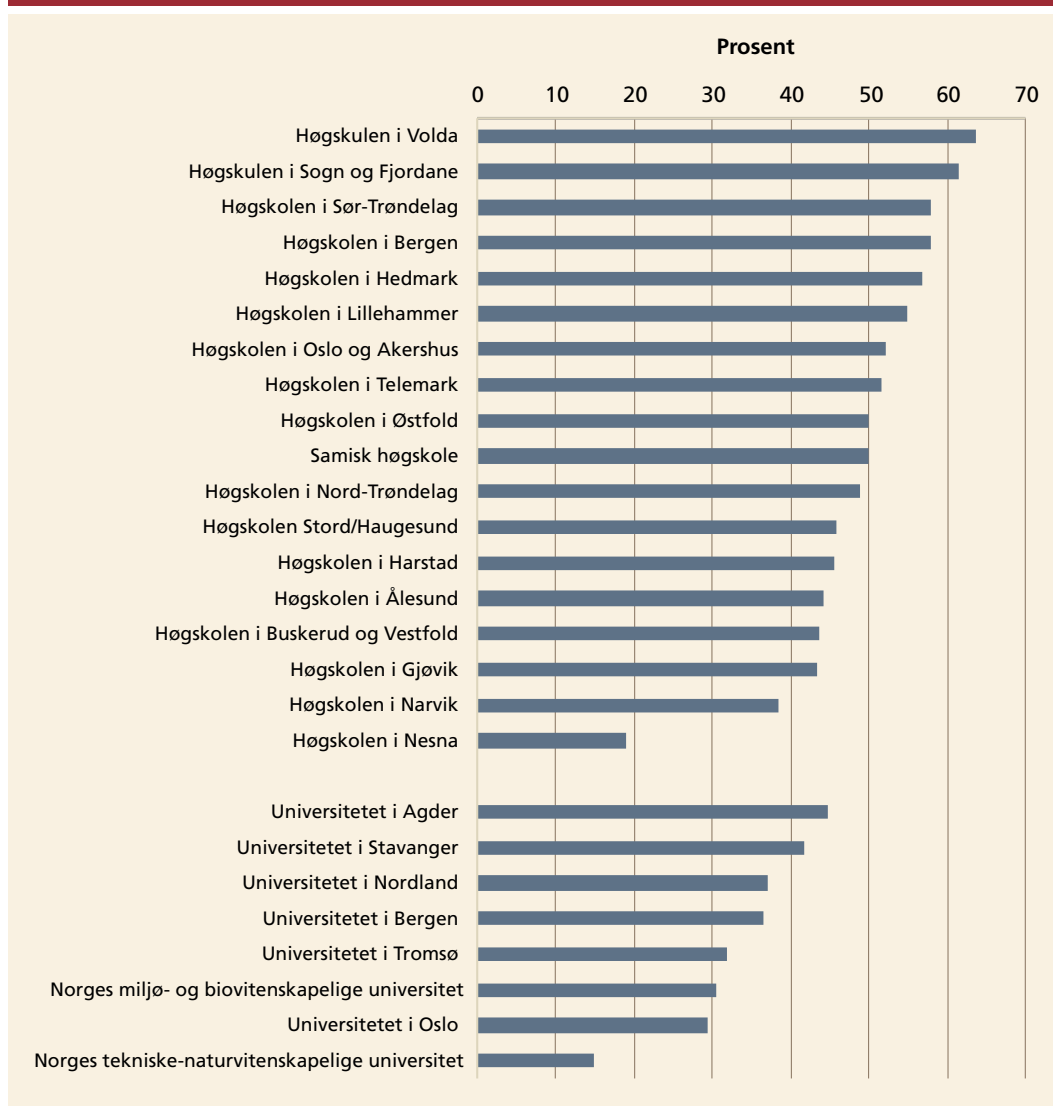
Figur 4 viser at statlige høyskoler i perioden 2011–2013 har hatt en høyere andel studenter som gjennomfører bachelorstudier på normert tid, enn universitetene. I samme periode har universitetene hatt en høyere andel studenter som gjennomfører masterstudier på normert tid, enn de statlige høyskolene.

Faktaboks 2 viser at det er betydelige forskjeller mellom de statlige høyskolene i gjennomføring av bachelorstudier på normert tid. I 2013 hadde Høgskulen i Volda den høyeste andelen studenter som gjennomførte på normert tid, om lag 64 prosent. Lavest gjennomføring av de statlige høyskolene hadde Høgskolen i Nesna, med i underkant av 19 prosent. Også mellom universitetene er det store forskjeller i gjennomføring på normert tid. I 2013 varierte gjennomføringsprosenten fra om lag 15 prosent ved Norges tekniske-naturvitenskapelige universitet til i underkant av 45 prosent ved Universitetet i Agder.

Andelen studenter som gjennomfører på normert tid varierer også mellom ulike utdanninger. Blant fulltidsstudier på bachelornivå har sykepleierutdanning og førskolelærerutdanning har høyest andel studenter som fullfører på normert tid. På begge studiene fullførte over halvparten av studentene til normert tid i 2011, 2012 og 2013. Bachelorutdanninger innen historisk-filosofiske fag har lavest andel studenter som fullfører bachelorgrad på normert tid. På masternivå har økonomisk-administrativ utdanning den høyeste andelen. Også her har historisk-filosofiske fag den laveste andelen studenter som gjennomfører studiene på normert tid.⁷

7) Jf. tabell 2.12 og 2.13 i tilstandsrapporten for 2014 (for 2008-kullet bachelor og for 2009-kullet master) og tabell V2.16–V2.19 i vedlegget til tilstandsrapporten for 2014. Statistikken inkluderer ikke tall fra BI.

Faktaboks 2 Gjennomføring på normert tid på 3-årige bachelorutdanninger organisert som fulltidsstudium, opptakskull 2010



Kilde: Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014 – vedlegg, tabell V2.12

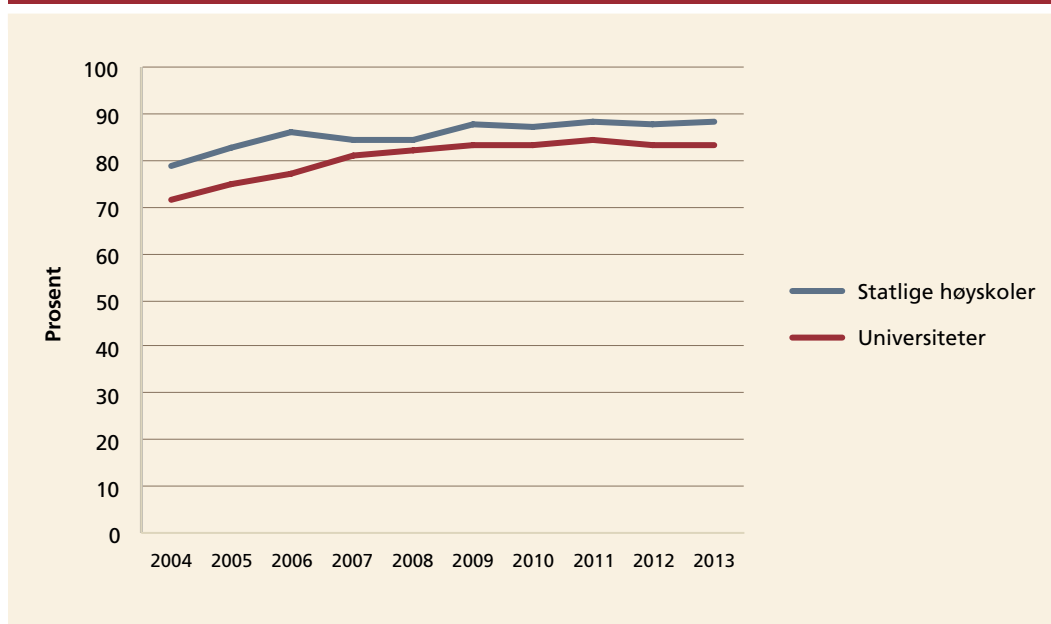
4.4 Gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan

Det skal utarbeides en utdanningsplan mellom utdanningsinstitusjonene og samtlige studenter som er tatt opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer.

I utdanningsplanen kan det avtales et studieløp som går utover normert tid for et fulltidsstudium. Både institusjonen og den enkelte student kan be om at utdanningsplanen endres.⁸ Antallet gjennomførte studiepoeng blir sammenholdt med antallet planlagte studiepoeng og rapporteres årlig.

8) Jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) om endringer i lov om universiteter og høyskoler, til § 44b.

Figur 5 Prosent gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan, 2004–2013, statlige høyskoler og universiteter



Kilde: DBHs studentrapport *Gjennomføring i henhold til utdanningsplan*

Figur 5 viser at universitets- og høyskolesektoren i perioden 2004–2013 har hatt en økning i gjennomføringen av studier i samsvar med avtalt utdanningsplan. I 2013 ble det i individuelle utdanningsplaner samlet avtalt nærmere 9,5 mill. studiepoeng. Av disse ble 86 prosent gjennomført. Til sammenligning ble 76 prosent av nærmere 4 mill. planlagte studiepoeng gjennomført i 2004.

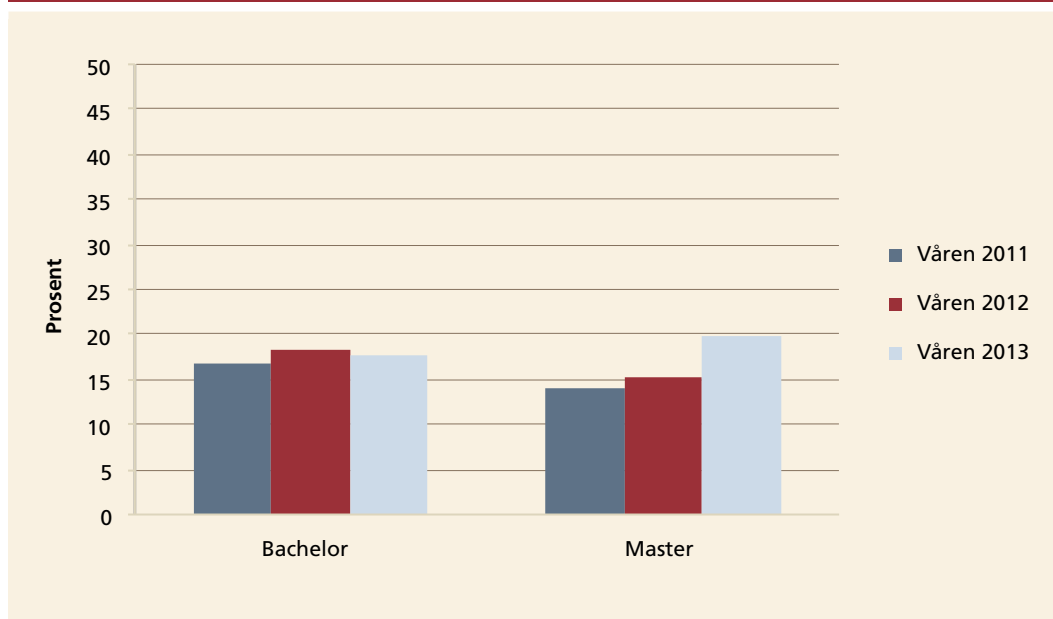
Figur 5 viser videre at utdanningsplanene er gjennomført i større grad ved de statlige høyskolene enn ved universitetene i hele perioden fra 2004 til 2013. Samtidig har økningen i andelen studiepoeng som er gjennomført i henhold til avtalt utdanningsplan, vært noe større ved universitetene (12 prosentpoeng) enn ved de statlige høyskolene (10 prosentpoeng).

Andelen studenter som fullfører i henhold til avtalt utdanningsplan, varierer mer mellom de statlige høyskolene enn mellom universitetene. I 2013 varierte gjennomføringsprosenten blant de statlige høyskolene fra 92 prosent ved Høgskolen i Bergen til 76 prosent ved Høgskolen i Narvik. Blant universitetene er det mindre forskjell i gjennomføringsprosent i samsvar med avtalt utdanningsplan. Universitetet i Agder har høyest gjennomføring, med 85 prosent. Universitetet i Stavanger har lavest gjennomføring, med 80,5 prosent.⁹

9) Jf. vedlegget til tilstandsrapporten for 2014, tabell V2.20 *Gjennomføring i forhold til avtalt utdanningsplan, studiepoeng og prosent, per institusjon*

4.5 Frafall

Figur 6 Frafall målt for universitets- og høyskolesektoren samlet, for bachelor- og masterprogrammer som etter normert tid skulle ha vært fullført i perioden 2011–2013

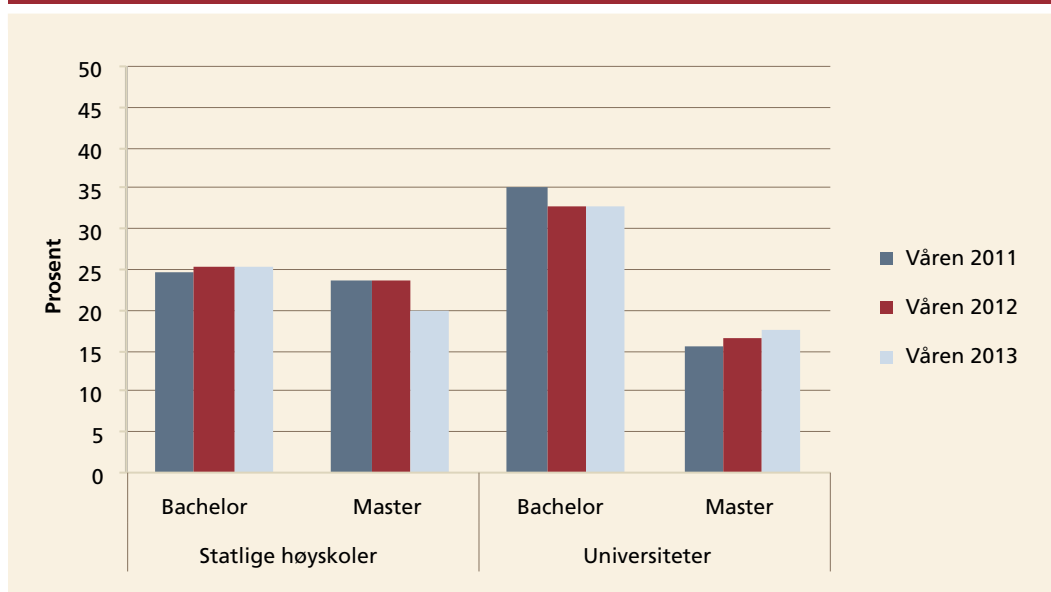


Kilde: NSD DBH, i Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014, kapittel 2.18 og 2.19

Figur 6 viser hvor stor andel av opptakskullene som er registrert som falt fra ved utløpet av normert tid for den aktuelle graden. Frafallet fra bachelorprogrammer har for høyere utdanning som sektor ligget rundt 18 prosent i perioden 2011–2013. Frafallet fra masterprogrammer har i samme periode økt fra 14 prosent til nærmere 20 prosent.

Studenter som flytter fra én utdanningsinstitusjon til en annen er ikke registrert som falt fra høyere utdanning som *sektor*. Studenter som bytter lærested, er imidlertid en del av frafallet for *institusjonene*, som ikke skiller mellom frafall og bytte av lærested når de registrerer antall studenter som ikke fullfører studiene. Frafallet blir derfor lavere på sektornivå (figur 6) enn på institusjonsnivå (figur 7). Når frafallet for hver enkelt utdanningsinstitusjon blir summert, blir resultatene som vist i figur 7.

Figur 7 Frafall målt ved hver utdanningsinstitusjon, for bachelor- og masterprogrammer som etter normert tid skulle ha vært fullført i perioden 2011–2013



Kilde: NSD DBH. Tabell V2.10 flg. i vedlegget til *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*

Figur 7 viser at frafallet på bachelornivå er vesentlig høyere ved universitetene enn ved de statlige høyskolene. Om lag hver tredje student som begynte på en bachelorgrad ved et universitet i perioden 2008–2010, sluttet ved universitetet i løpet av de neste tre årene. På masternivå har imidlertid de statlige høyskolene et markert høyere frafall enn universitetene.

5 Utdanningsinstitusjonenes ivaretagelse av ansvaret for å sikre god gjennomføring

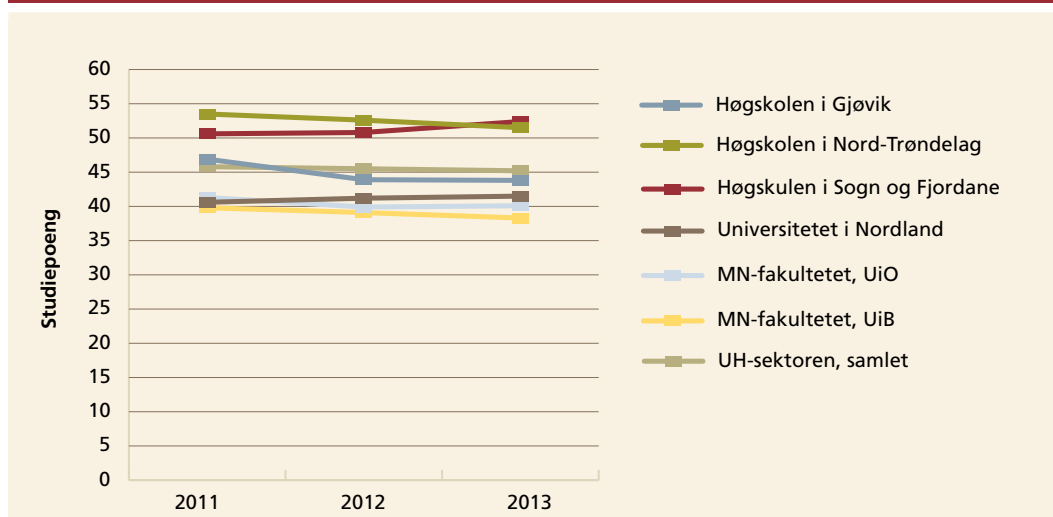
5.1 Mål og resultater

Det framgår av både dokumentanalysen og intervjuene at de seks utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, i stor grad har oppmerksomheten rettet mot utfordringer med gjennomføring og frafall. Undersøkelsen viser likevel at det varierer i hvilken grad institusjonene har etablert tallfestede mål for de ulike resultatindikatorne, dvs. studiepoengproduksjon, gjennomføring på normert tid og frafall.

5.1.1 Studiepoengproduksjon

Alle de seks utvalgte utdanningsinstitusjonene hadde fastsatt resultatmål for studiepoengproduksjonen i form av studiepoeng per heltidsekvivalent.

Figur 8 Antall studiepoeng per student (registrerte heltidsekvivalenter) ved seks utvalgte utdanningsinstitusjoner og UH-sektoren samlet for årene 2011–2013



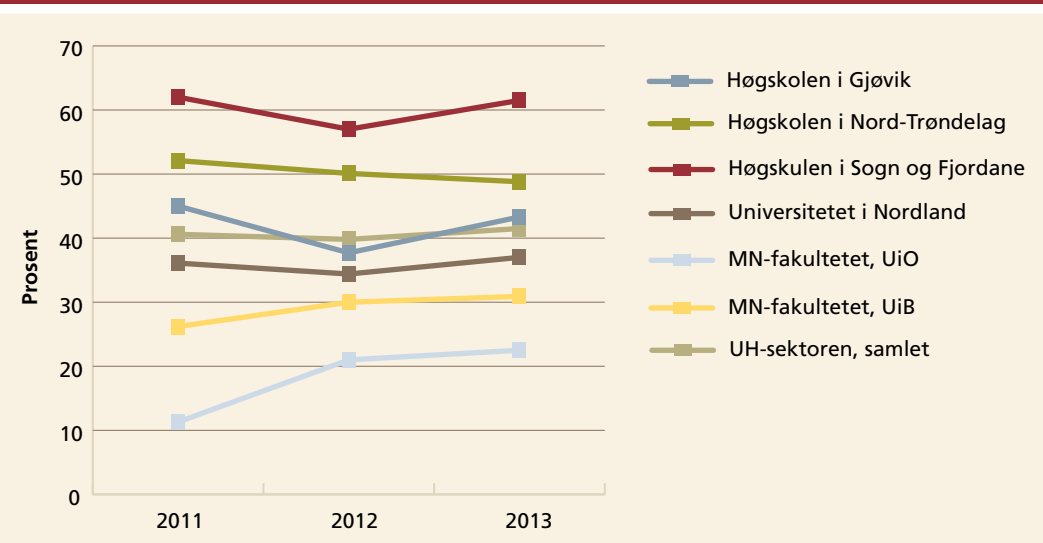
Kilde: DBH, studentrapporten *Studiepoeng per student*. Registrerte heltidsekvivalenter, antall studenter høstsemesteret

Figur 8 viser at fire av de utvalgte institusjonene i perioden 2011–2013 har hatt en nedgang i studiepoengproduksjon per student, mens to har hatt en økning. Figuren viser videre at to av høyskolene, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskulen i Sogn og Fjordane, i hele perioden har hatt en studiepoengproduksjon som ligger høyere enn gjennomsnittet for de statlige høyskolene (jf. figur 2) og UH-sektoren samlet. Universitetet i Nordland og de matematisk-naturvitenskapelige fakultetene ved universitetene i Oslo og Bergen, derimot, ligger i samme periode klart lavere enn gjennomsnittet for både universitetene og sektoren samlet.

5.1.2 Gjennomføring på normert tid

MN-fakultetene ved universitetene i Oslo og Bergen har ikke satt konkrete mål for gjennomføring på normert tid for sine bachelor- og masterstudier i perioden 2011–2013. De øvrige institusjonene i undersøkelsen har fastsatt måltall for denne parameteren, noen bare for enkelte studieretninger, andre for bachelorstudier, mens andre igjen har satt mål for både bachelor- og masterstudier.

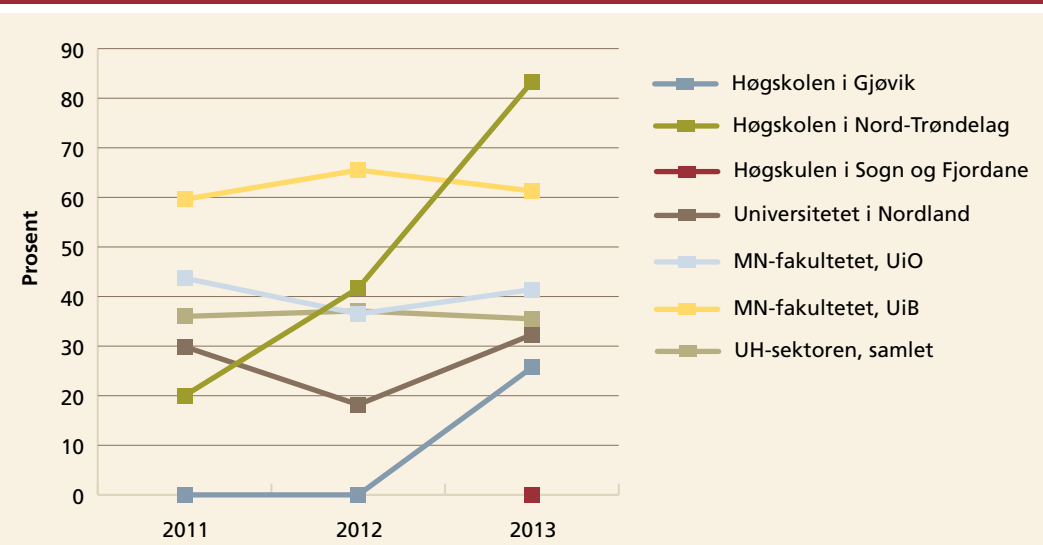
Figur 9 Andelen av studentkullene 2008, 2009 og 2010 som har gjennomført 3-årig bachelorgrad på normert tid



Kilde: Vedlegg til *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*, tabell V2.10–V2.12. For MN-fakultetene ved universitetene i Oslo og Bergen er dataene utarbeidet av DBH 14. januar 2015. Frafall for sektoren samlet er hentet fra *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*, tabell 2.5–2.7

Figur 9 viser at ved tre av de seks utvalgte utdanningsinstitusjonene har det i perioden 2011–2013 vært en prosentvis økning i gjennomføring på normert tid for den 3-årig bachelorutdanningen, mens den gikk ned ved de tre andre. Figuren viser videre at de tre statlige høyskolene gjennomgående har høyere gjennomføringsprosent på bachelorutdanning enn de tre institusjonene på universitetsnivå. Figur 9 viser også at Høgskolen i Sogn og Fjordane hadde en gjennomføringsprosent av studier til normert tid på 61,5 prosent i 2013, mens gjennomsnittet for de statlige høyskolene var 52 prosent (jf. figur 4). Høgskolen i Sogn og Fjordane har i hele perioden ligget på landstoppen i gjennomføring på normert tid for 3-årig bachelor.

Figur 10 Andelen av studentkullene 2009, 2010 og 2011 som har gjennomført 2-årig mastergrad på normert tid



Kilde: Vedlegg til *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014*, tabell V2.13–V2.15. For MN-fakultetene ved universitetene i Oslo og Bergen er dataene utarbeidet av DBH 14. januar 2015. Frafall for sektoren samlet er hentet fra *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*, tabell 2.8–2.10.

Figur 10 viser at det er store variasjoner mellom utdanningsinstitusjonene i hvor stor andel av studentene som gjennomfører et 2-årig masterprogram på normert tid. Mens andelen i 2013 var nærmere 26 prosent ved Høgskolen i Gjøvik, var den 83 prosent ved Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Figur 10 viser videre at det for enkelte av institusjonene er store endringer over tid. I perioden 2011–2013 har gjennomføringen på normert tid ved Høgskolen i Nord-Trøndelag steget fra 20 prosent i 2011 til vel 83 i 2013.

Universitetet i Nordland har i hele perioden lavere gjennomføringsprosent enn universitets- og høyskolesektoren samlet.

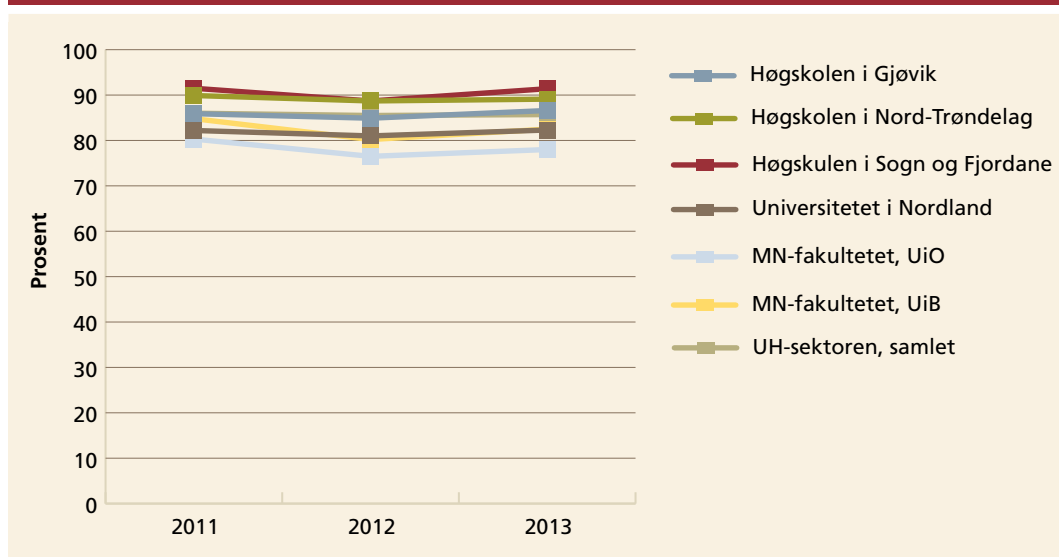
Når det gjelder Høgskolen i Gjøvik, viser figur 10 at ingen masterstudenter fra årskullene 2008 og 2009 fullførte studiene på normert tid. I høyskolens *Rapport og planer 2012–2013* blir dette forklart med fristen for å levere masteroppgaver, og sensurfristen på tre måneder har gjort at studenter som har fullført mastergrad på normert tid i disse to vårsemestrene, likevel faller utenfor telletidspunktet for Database for statistikk om høyere utdanning, som er 31. august. Ifølge Høgskolen i Gjøvik er de reelle gjennomføringstallene for 2011 og 2012 henholdsvis 41 og 44 prosent. I *Rapport og planer 2013–2014* opplyser høyskolen at sensurfristen er endret, slik at gjennomføringstallene for 2013 er reelle.

I 2011 begynte det første årskullet med masterstudenter ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Figur 10 viser at ved normert tid, dvs. våren 2013, hadde ingen av disse studentene fullført masterprogrammet.

5.1.3 Gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan

I de individuelle utdanningsplanene kan det avtales et studieløp som går utover normert tid. Med unntak av MN-fakultetene ved universitetene i Oslo og Bergen har de utvalgte utdanningsinstitusjonene fastsatt mål for hvor stor andel av de avtalte studiepoengene i de individuelle utdanningsplanene som skal gjennomføres i løpet av et studieår.

Figur 11 Andelen gjennomførte studiepoeng i henhold til avtalte utdanningsplaner



Kilde: DBH, studentrapporten *Gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan*

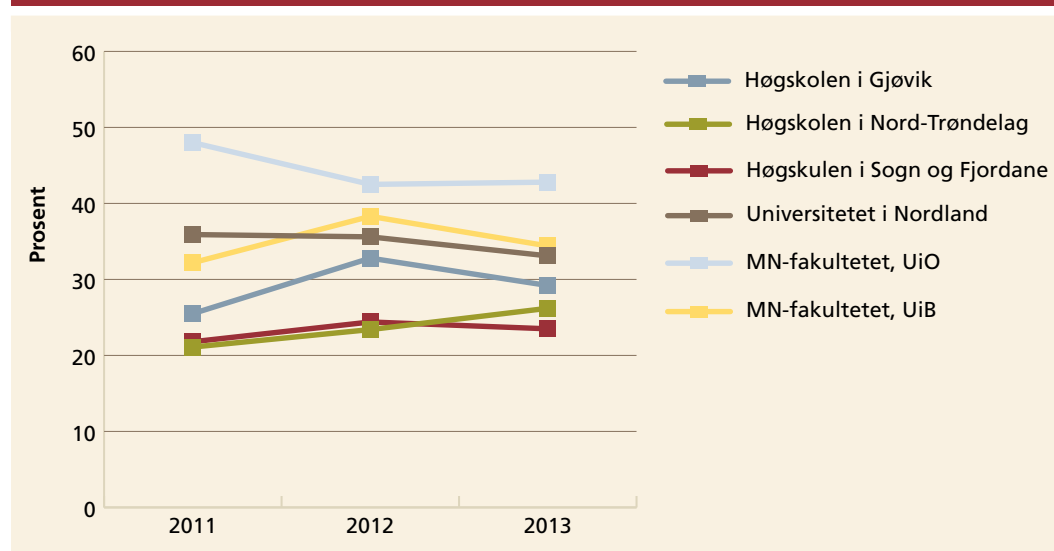
Figur 11 viser at gjennomføringen i henhold til avtalt utdanningsplan ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskulen i Sogn og Fjordane ligger over gjennomsnittet for UH-sektoren samlet i hele perioden 2011–2013.

Figur 11 viser videre at Høgskolen i Gjøvik ligger over gjennomsnittet for UH-sektoren samlet i 2013, men under snittet for UH-sektoren i de to øvrige årene i perioden. Universitetet i Nordland og de to MN-fakultetene ligger alle lavere enn gjennomsnittet for UH-sektoren samlet i hele perioden 2011–2013. MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo har i hele perioden lavest gjennomføringsgrad.

5.1.4 Frafall

Universitetet i Nordland har fastsatt måltall for frafall ved institusjonen. De øvrige fem institusjonene har ikke satt opp konkrete måltall for frafall i perioden 2011–2013.

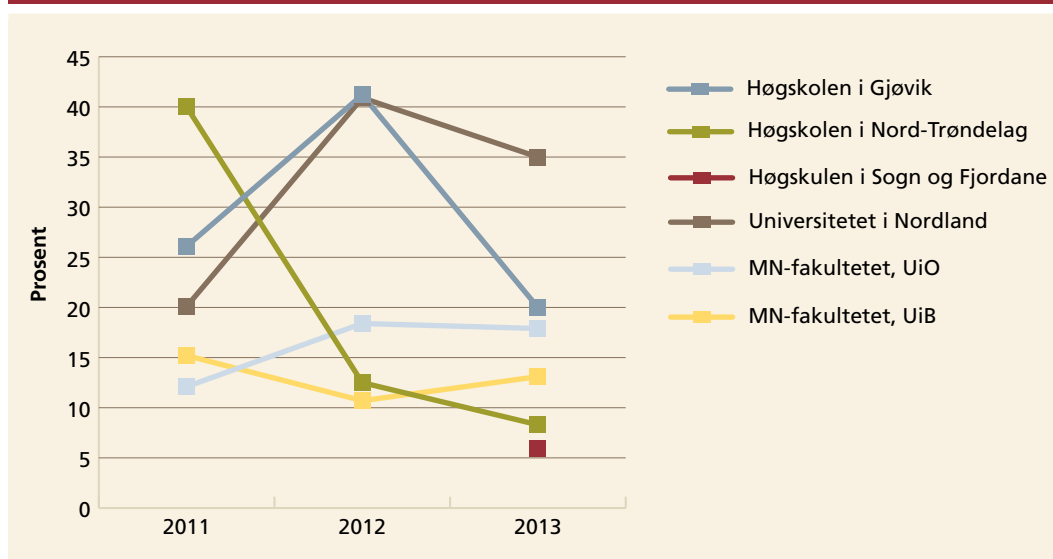
Figur 12 Andelen studenter som falt fra 3-årige bachelorprogram etter normert tid ved de seks utvalgte institusjonene, for opptakskullene 2008, 2009 og 2010



Kilder: Vedlegg til *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*, tabell V2.10–2.12. For MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen er dataene utarbeidet av DBH 14. januar 2015

Figur 12 viser at av de seks utvalgte utdanningsinstitusjonene er det de tre høyskolene som har lavest frafall på bachelorprogrammene. I motsatt ende viser figuren at MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo har høyeste frafall i hele perioden 2011–2013, men også at frafallet ved dette fakultetet har gått ned fra 48 prosent i 2011 til i underkant av 43 prosent i 2013.

Figur 13 Andelen studenter som falt fra 2-årige masterprogram etter normert tid ved de seks utvalgte institusjonene, for opptakskullene 2009, 2010 og 2011



Kilder: Vedlegg til *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*, tabell V2.13–2.15. For MN-fakultetene ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen er dataene utarbeidet av DBH 14. januar 2015

Figur 13 viser at det er store variasjoner i frafall på masterprogramnivå, både mellom institusjonene og mellom årene for den enkelte institusjon. Variasjonene er betydelig større på masterprogramnivå enn på bachelorprogramnivå. Av de seks institusjonene er det Universitetet i Nordland som har høyest frafall i 2013 på masterprogramnivå, med 35 prosent. Lavest frafall i 2013 hadde Høgskolen i Sogn og Fjordane, med om lag 6 prosent. Ved de mindre høyskolene er det relativt få studenter som er tatt opp på masterprogrammer. Dette gjør at frafall for noen få studenter gir relativt store prosentvise utslag for den enkelte institusjon.

5.2 Oppfølging av resultatutviklingen

5.2.1 Årsaker til utfordringer i studiegjennomføringen

De fleste institusjonene som ble intervjuet, ga uttrykk for at gjennomføring og frafall har sammenheng med kvaliteten i undervisningen og læringsmiljøet ved institusjonen, men at også forhold utenfor utdanningsinstitusjonen påvirker gjennomføringen av og frafallet fra studiene. Nedenfor gjennomgås noen sentrale årsaker til svak gjennomføring og høyt frafall som de utvalgte institusjonene har pekt på i dokumenter og intervju.

Inntakskvalitet

En av de viktigste årsakene til svak gjennomføring og frafall er ifølge de utvalgte institusjonene at inntakskvaliteten på studentene er for lav, dvs. at studentenes karakterer fra videregående skole er for lave.

I *Kvalitetsrapport 2013* fra Universitetet i Nordland vises det til at karaktersnittet for førsteprioritetssøkere har gått ned for første gang siden institusjonen ble universitet. Målinger foretatt i studentregistreringssystemet viser ifølge rapporten at det kan synes å være positiv sammenheng mellom inntakskvalitet og gjennomstrømning.

Utdanningsinstitusjoner med et stort innslag av realfag, MN-fakultetene ved universitetene i Oslo og Bergen og Høgskolen i Gjøvik, ga særlig uttrykk for at mange av de nye studentene har for svake grunnleggende ferdigheter i matematikk.

En av institusjonene opplyser at svake matematikkunnskaper ikke bare har betydning for gjennomføringen av dette ene faget, men at det også bidrar til å svekke forutsetningene for at studentene skal lykkes i realfaglige studier generelt. Manglende kunnskap i grunnleggende matematikk er ifølge den samme institusjonen en viktigere årsak til frafall i studiene enn manglende kunnskap i andre fag.

Det ser ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom inntakskvalitet, målt i karakterpoeng fra videregående skole, og studiegjennomføring. Ifølge NOKUT-portalene har poengsnittet for studentene som ble tatt opp ved universitetene i perioden 2011–2013, ligget på omkring 43, mens poengsummen ved de statlige høyskolene har vært omkring 39.¹⁰ Undersøkelsen viser at universitetene i samme periode har hatt lavere studiepoengproduksjon per heltidsekvivalent enn høyskolene og betydelig svakere gjennomføring på normert tid på bachelorstudier.

Heller ikke for de seks utvalgte utdanningsinstitusjonene synes det å være noen klar sammenheng mellom inntakskvalitet og studiegjennomføring. Ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskulen i Sogn og Fjordane, som har forholdsvis gode resultater å vise til i gjennomføring, er karakterpoengene til nye studenter henholdsvis 37,4 og 37,6 poeng i gjennomsnitt for årene 2011, 2012 og 2013. Dette er omtrent på samme nivå som ved Høgskolen i Gjøvik (37,2 poeng) og Universitetet i Nordland (38,1 poeng), som ikke har like gode gjennomføringsresultater. Karakterpoengene til nye studenter ved de to MN-fakultetene ligger på et noe høyere nivå, med henholdsvis 43,1 ved Universitetet i Bergen og 42,8 ved Universitetet i Oslo. Samtidig har de to fakultetene, sammen med Universitetet i Nordland, lavest studiepoengproduksjon blant de utvalgte utdanningsinstitusjonene, og svak gjennomføring på bachelor-utdanninger og i henhold til avtalt utdanningsplan.

Opptak av studenter

Flere av institusjonene peker på at opptak av for mange studenter i forhold til antall faglig ansatte og infrastrukturen ved institusjonen kan ha betydning for kvaliteten på studiene. En reduksjon i studiekvaliteten kan resultere i svakere gjennomføring og høyere frafall. MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen opplyser i intervju at noen av studieprogrammene i dag er "fullbooket", og peker på at det er viktig å vurdere løpende hvor mange studenter som kan tas inn før undervisningsmiljøet og kvaliteten i utdanningen blir svekket.

Ifølge Universitetet i Nordland kan den generelle ressursituasjonen ved institusjonen gi utfordringer for oppfølging av studenter. Det vises i *Rapport og planer 2012–2013* til at antallet studenter per faglig årsverk ved dette universitetet er høyt sammenlignet med gjennomsnittet for universitetene og de statlige høyskolene. Ifølge universitetet indikerer dette at de faglige ressursene ved institusjonen er relativt hardt belastet.

Tall fra Database for statistikk om høyere utdanning viser at Universitetet i Nordland er blant utdanningsinstitusjonene med flest studenter per faglig årsverk, omkring 19 studenter per årsverk i årene 2011–2013. I sektoren samlet har antallet ligget på omkring 12,5 i perioden. Antallet i universitetssektoren har ligget på omkring 8,5, mens det ved de statlige høyskolene har ligget på omkring 17,5 studenter per faglig årsverk.

Selv om antallet studenter per faglig årsverk kan være viktig for muligheten til tett oppfølging av studentene, ser ikke antallet ut til å ha stor betydning for selve studiegjennomføringen. Ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskulen i Sogn og Fjordane, som begge har langt bedre gjennomføringsresultater enn Universitetet i

10) www.nokut.no, jf. vedlegg til *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*, tabell V2.4.



Antall studenter per faglige årsverk synes ikke å ha stor betydning for studiegjennomføringen. Her fra forelesning ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Foto: Johan Røed/NTNU

Nordland, var antallet studenter per faglig årsverk i 2013 henholdsvis 15 og 17,7. Ved Høgskolen i Gjøvik, der gjennomføringsresultatene er relativt svake, var antallet 16,3.

Valgfrihet og organisering av studier

Flere av institusjonene opplyser i intervju at studentene ofte ikke har tilstrekkelig med kunnskaper om eller har feil forventninger til de ulike programområdene som institusjonen tilbyr, noe som gir seg utslag i svakere gjennomføring, og da særlig på bachelornivå. Av de intervjuede institusjonene peker særlig MN-fakultetene på dette som en utfordring for studiegjennomføring.

Ifølge MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen er enkelte fag mer forutsigbare for studentene – det er lettere å forstå hva de handler om og hva de kan brukes til – enn andre – noen fag er mer komplekse, og det er vanskeligere for studentene å forstå hva de kan brukes til, før de har begynt studiene. MN-fakultetet opplyser også at universiteter og høyskoler står overfor noe ulike utfordringer. Ved universitetene begynner studentene typisk med store innføringsemner som går på tvers av ulike studieprogrammer. Studieløpet er ofte mer uoversiktlig, blant annet fordi graden av valgfrihet i studiene er stor. MN-fakultetet mener derfor at universitetene er mer sårbare for frafall enn høyskolene, der kullene og klassene er mindre og studieløpene mer oversiktlige.

Også Universitetet i Nordland peker på at gjennomføringen påvirkes av hvordan studiene er organisert. Ifølge *Rapport og planer 2011–2012* er det en sammenheng mellom studieprogrammenes grad av valgfrihet og gjennomføringsprosent. Ifølge universitetet gir studieprogram med stor valgfrihet lavere gjennomføringsprosent.

Profesjonsutdanningene har ofte mer fastlagte studieløp enn mer åpne disiplinstudier. *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014* viser at 3-årige bachelorutdanninger (profesjonsutdanninger) som sykepleierutdanning, ingeniørutdanning og førskolelærerutdanning har langt bedre gjennomføring på normert tid enn disiplinstudier som historisk-filosofiske, samfunnsvitenskapelige og matematisk-naturvitenskapelige fag.



Treårige profesjonsutdanninger med mer fastlagt studieløp – som til sykepleier, ingeniør og førskolelærer – gjennomføres i langt større grad til normert tid enn bachelor-utdanning i historisk-filosofiske, samfunnsvitenskapelige og matematisk-naturvitenskapelige fag. Bildet viser undervisning i anatomi ved Høgskolen i Molde.

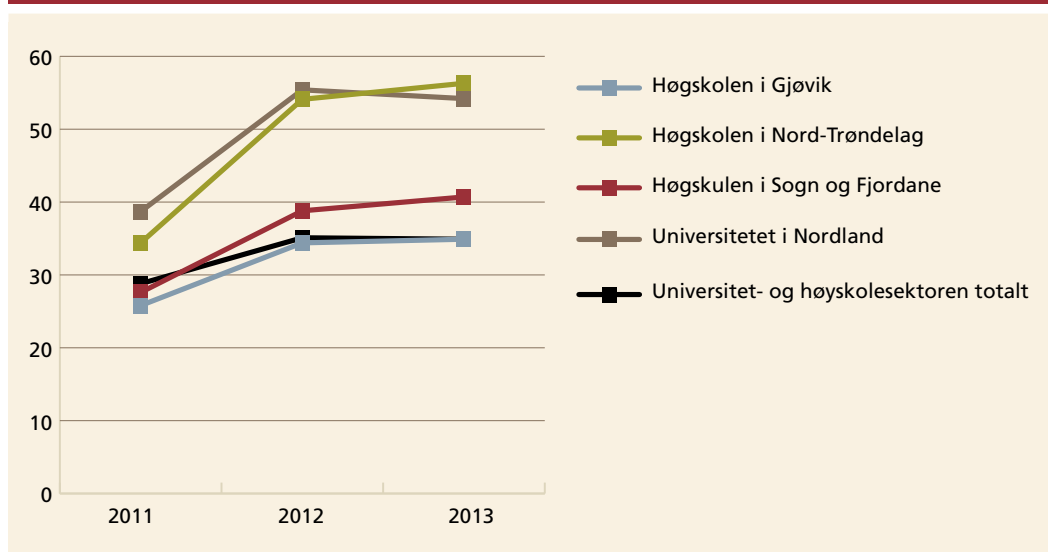
Foto: Høgskolen i Molde

Som vist i figurene 4 og 9 er gjennomføring på normert tid best på bachelor-utdanninger ved de statlige høyskolene.

Deltidsstudier og studieinnsats

Flere av institusjonene viser i intervju til at studenter som har familie- eller jobb-forpliktelser ved siden av studiene, har vanskelig for å holde den forventede progresjonen i studiene.

Figur 14 Andel deltidsstudenter i universitet- og høyskolesektoren totalt og ved fire utdanningsinstitusjoner i årene 2011–2013



Kilde: SSB

Figur 14 viser andelen deltidsstudenter for universitet- og høyskolesektoren totalt og ved fire av de utvalgte utdanningsinstitusjonene. Dette gjelder studenter påmeldt til emner som gir mindre enn 70 prosent av et fulltidsstudium (30 studiepoeng per semester). Studentdataene er basert på registrerte studenter per 1.10 i de aktuelle årene og omfatter studenter på både ordinær utdanning, etter- og videreutdanning.

Figur 14 viser at det har vært en økning i andel deltidsstudenter i sektoren totalt og ved alle de fire utdanningsinstitusjonene i tidsrommet 2011–2013. For sektoren totalt økte andelen deltidsstudenter fra om lag 29 prosent i 2011 til i underkant av 35 prosent i 2013. Høgskolen i Nord-Trøndelag og Universitetet i Nordland har i 2012 og 2013 en markert større andel deltidsstudenter enn de to øvrige institusjonene. En analyse av tallene for de fire utvalgte institusjonene viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom andelen deltidsstudenter og studiegjennomføring. Høgskolen i Nord-Trøndelag har en høy andel deltidsstudenter, med likevel relativt gode resultater i gjennomføring. Til sammenligning har Høgskolen i Gjøvik en lavere andel deltidsstudenter, men svakere gjennomføringsresultater.

Universitetet i Nordland opplyser at studier ved universitetet som er normert som fulltidsstudier, ofte blir gjennomført av studenter på deltid. Ifølge universitetet er det mange voksne studenter ved institusjonen, og disse har lavere gjennomstrømning fordi de studerer ved siden av jobb og har familieforpliktelser.

MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo opplyser i intervju at en intern undersøkelse av gjennomstrømningen ved fakultetet viste at 30 prosent av studentene var født på 1970-tallet, hadde jobb ved siden av studiene og var etablert med familie. Ifølge fakultetet tyder mye på at studiene blir for krevende for denne gruppen, da resultatene for gjennomføring gjennomgående var lavere enn gjennomsnittet. Den andre delen av studentmassen (70 prosent) ved dette fakultetet kom mer eller mindre rett fra videregående skole. Denne studentgruppen fikk vesentlig bedre resultater. Fakultetet opplyser at mål og krav til studiene ved MN-fakultetet i stor grad er innrettet og tilrettelagt for heltidsstudenter, og at det med en så stor andel deltidsstudenter som MN-fakultetet har, blir vanskelig å nå de kravene som settes til gjennomstrømning på nasjonalt nivå.



Studenter med familie- eller jobbforpliktelser har vanskelig for å holde normert progresjon. En undersøkelse på et fakultet ved Universitetet i Oslo viste at 30 prosent av studentene både var etablert med familie og hadde arbeid ved siden av studiene.

Foto: Colourbox.com

Noen av institusjonene peker på at studentenes egeninnsats er avgjørende for å sikre god studiegjennomføring. I den sammenheng understreker Høgskolen i Gjøvik viktigheten av at utdanningsinstitusjonene er tydelige på hvilke forventninger som stilles til studentene i de ulike studiene og fagene. I intervjuene er det også vist til NOKUTs Studiebarometeret, som viser at studentene bruker for liten tid på studiene.

Det er usikkert hvor mange reelle deltidsstudenter det er på studier som er normert til heltid. Det er en utfordring i norsk høyere utdanning at studentene gjennomgående bruker liten tid på studiene. Ifølge foreløpige tall fra den norske delen av undersøkelsen *Eurostudent V* i 2014 oppgir om lag 20 prosent av alle norske studenter at de er deltidsstudenter (SSB/Samfunnsspeilet 4/2014). Undersøkelsen viser videre at norske studenter som ikke bor hjemme hos foreldrene sine, brukte 29 timer i uka på studier i 2013. Undersøkelsen viser også at norske studenter skiller seg ut ved at de bruker mer tid på lønnsarbeid. Heltidsstudentene brukte i gjennomsnitt 9 timer i uka på lønnet arbeid, mens deltidsstudentene brukte hele 31 timer.

En årsak til frafall i høyere utdanning er ifølge flere av de intervjuede institusjonene at studentene avbryter studiene for å gå ut i arbeidslivet. Dette er særlig tilfelle når det er et godt arbeidsmarked, og det gjelder spesielt studenter innen realfagene, blant annet informatikk- og ingeniørstudentene.

Faglig og sosial tilhørighet

I *Rapport programseminar 2013* fra MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo står det at forskning og egne erfaringer ved fakultetet viser at sosial og faglig tilhørighet er viktige faktorer som har innvirkning på studentenes trivsel, mestring og evne til å gjennomføre studiene. Det framgår videre av rapporten at det første året av studiene

er særlig utfordrende med tanke på gjennomføring, og mange studenter velger å slutte på studiet som følge av manglende sosial tilhørighet.

Studieavdelingen ved Universitetet i Oslo gjennomførte i 2011 en frafallsundersøkelse. Denne undersøkelsen viser at studenter som fullfører bachelorstudiet på nær normert tid, er de studentene som bruker mer tid på studiene og har større kontakt med vitenskapelig ansatte. Disse kjennetegnes også ved at de er mye på universitetsområdet, har god kontakt med medstudenter og samarbeider med andre studenter.

Universitetet i Nordland opplyser i intervju at samfunnsfagene har slitt med for lite studentmiljø på universitetsområdet. Ifølge universitetet har samfunnsfagene mange voksne studenter som har både arbeid og familie i tillegg til studiene, og som sjelden er på universitetsområdet utenom undervisningstidspunktene. Dette medfører at de unge studentene ikke finner et godt nok studentmiljø på sitt fag, noe som i neste omgang fører til høyt frafall fra de samfunnsvitenskapelige fagene.

Studiemiljø

Ifølge to av høyskolene som er intervjuet, Høgskulen i Sogn og Fjordane og Høgskolen i Nord-Trøndelag, er nærhet til studentene en viktig årsak til at de oppnår bedre resultater enn landsgjennomsnittet i gjennomføring og frafall. Høgskulen i Sogn og Fjordane opplyser at et forholdsvis lite og gjennomsliktig studiemiljø gjør at høyskolens ansatte har god personlig kjennskap til hver student og kan gi hver student tett oppfølging.

Høgskulen i Sogn og Fjordane mener også at studentsammensetningen er en viktig årsak til god gjennomføring og lavt frafall ved skolen. Høgskolen opplyser at om lag 60 prosent av studentene kommer fra andre fylker og flytter til Sogn og Fjordane for å studere på heltid. Dette er med på å skape et godt studentmiljø. Undersøkelser av



Studentmiljø som gir mulighet til personlig kjennskap og tett oppfølging bidrar til god progresjon og lavt frafall. Høgskulen i Sogn og Fjordane utmerker seg med godt studentmiljø, jf. NOKUTs Studiebarometer.

Foto: Oskar Andersen / Høgskulen i Sogn og Fjordane

studiemiljø gjengitt i NOKUTs *Studiebarometer* viser at Høgskulen i Sogn og Fjordane har best skår av alle de statlige høyskolene.

5.2.2 Tiltak for å styrke gjennomføringen

Det er betydelig variasjon i tiltakene som institusjonene mener påvirker gjennomføring og frafall i positiv retning. Enkelte viser til større enkelttiltak eller prosjekter, tidsavgrenset eller løpende. Noen viser til at gjennomføringen kan forbedres med tiltak som styrker utdanningskvaliteten generelt, mens flere av institusjonene også har etablert mer konkrete tiltak for å styrke gjennomføringen.

Samtidig er det gjennomgående stort samsvar i typer tiltak som er etablert, uavhengig av om institusjonene har svak eller god gjennomføring. Det gjør det også mulig å gruppere tiltakene, slik det er gjort nedenfor. Avsnittene beskriver nærmere iverksatte og planlagte tiltak som er identifisert i skriftlig dokumentasjon, og som utdanningsinstitusjonene selv har oppgitt som sentrale i intervju.

Analyser og evalueringer

Analyser og evalueringer internt ved institusjonene er et viktig virkemiddel for å identifisere eventuelle svakheter ved utdanningskvaliteten og årsaker til svak gjennomføring og frafall, og er dermed også viktig for å utforme gode tiltak. De fleste institusjonene lager egen statistikk, mer detaljert enn i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), som ledd i arbeidet for å identifisere årsaker til svak gjennomføring og frafall.

Universitetet i Nordland vil videreutvikle analyser av studentenes gjennomføring, inkludert analyser av årsaker til både frafall og lav studiepoengproduksjon, ifølge *Rapport og planer 2010–2011*. For ingeniørutdanningen ved Høgskolen i Gjøvik er det gjennomført et eget analyseprosjekt om studentgjennomstrømning. Som en oppfølging av dette prosjektet er det satt i verk tiltak spesielt innen realfagene. I 2012 ble det ved Høgskolen i Nord-Trøndelag gjennomført en undersøkelse knyttet til studenter som faller fra i bachelor i økonomi og administrasjon og i førskolelærerutdanningen. Høgskolen viser i intervju til flere analyser og evalueringer høyskolen gjør for å sikre god studiegjennomføring, blant annet studieevalueringer ved gjennomføring av hvert emne, revisjoner av fag- og studieplaner og årlig undersøkelse av læringsmiljøet. Høgskolen i Nord-Trøndelag har i tillegg gjennomført egne studentundersøkelser og frafallsundersøkelser for å få bedre innsikt i årsakene til frafall og når i studiet studentene faller fra.

Høgskolen i Gjøvik etablerte i 2012 prosjektet "iForkant". Målet med prosjektet var å forbedre gjennomføring og studiepoengproduksjon i hele organisasjonen, dvs. øke antallet studenter som lykkes med å gjennomføre studieprogrammer, primært på normert tid. "iForkant" ble organisert i flere underprosjekter og omfattet blant annet systematisk studieveiledning og undersøkelser av frafall og studentenes erfaringer med studieprogrammer (*Rapport og planer 2012–2013* og *Rapport og planer 2013–2014*).

Rekruttering av studenter

Utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, er generelt opptatt av at rekrutteringen skal være tilpasset ressursene institusjonene har til å følge opp studentene.

MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen peker i intervju på at rekruttering av flere studenter enn infrastrukturen tillater, kan bidra til å redusere kvaliteten på undervisningen. Noen av programmene ved fakultetet er i dag "fullbooket".

Det er ifølge fakultetet viktig løpende å vurdere hvor mange studenter det er mulig å ta inn før undervisningsmiljøet og undervisningskvaliteten blir svekket.

Høgskolen i Nord-Trøndelag viser i intervju til at det ved sykepleierutdanningen er etablert som en pilotordning i 2014 å ta opp færre studenter (jf. også *Rapport og planer 2011–2012*). Ifølge høyskolen vil dette gi mulighet for å kunne se om det er en sammenheng mellom høyere inntakskvalitet, bedre oppfølging og gjennomføringsprosent. Med en mer begrenset rekruttering vil det kunne brukes mer tid på oppfølging av de studentene som er tatt opp, samtidig som inntakskvaliteten øker. Høgskolen i Nord-Trøndelag peker generelt på at det er begrenset hvor mange studie-plasser som kan tilbys uten at det går på bekostning av kvaliteten i utdanningen.

Oppfølging og bruk av utdanningsplaner

Oppfølging og veiledning omfatter en rekke ulike tiltak for å hjelpe studentene gjennom studiet, sikre god gjennomføring og fange opp studenter med svak gjennomføring. Samtlige institusjoner legger stor vekt på oppfølging. Det skal utarbeides en utdanningsplan mellom utdanningsinstitusjonene og samtlige studenter som er tatt opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer. Utdanningsplanene skal sikre et tettere og mer forpliktende forhold mellom lærestedene og den enkelte student. I utdanningsplanen kan det avtales et studieløp som går utover normert tid for et fulltidsstudium.

Ved Høgskolen i Gjøvik blir førstesemesterstudenter med lav studiepoengproduksjon kartlagt og tilbudt veiledning (*Rapport og planer 2011–2012*). På emner med høy strykeprosent tilbys enkeltstudenter ekstra oppfølging i forkant av eksamen, i form av blant annet eksamensseminar, studentveiledning og ekstra forelesninger. Høgskolen viser i intervju til at studenter som har oppnådd mindre enn 10 studiepoeng, blir kalt inn til en egen veiledningssamtale. Formålet med samtalene er å forhindre frafall, øke gjennomstrømningen og få en ajourført database av aktive studenter. Det er utarbeidet en egen intervjuguide til hjelp i kartlegging av studenter som er forsinket i studieløpet og trenger individuell utdanningsplan.

Også ved Universitetet i Nordland er flere av tiltakene for å styrke gjennomføringen knyttet til bedre oppfølging av studentene. Dette omfatter ifølge *Rapport og planer* opplegg for tettere oppfølging av studenter som sliter med framdrift i studiene, og forbedrede rutiner for å følge opp at utdanningsplanene er i best mulig samsvar med studentenes reelle utdanningsløp.¹¹ Det tas også sikte på å avsette større ressurser til å følge opp studenter på desentraliserte/nettbaserte studier og studenter på programmer med stor valgfrihet. Det legges i tillegg opp til å intensivere oppfølgingen av søkere som har takket ja til studieplass, og til å videreføre tiltak for oppfølging og kontakt av søkerne underveis i søkeprosessen.¹²

Universitetet i Nordland opplyser i intervju at det for de samfunnsvitenskapelige fagene ved universitetet er innført et "dannelsessemester", med tettere oppfølging, skrivetrening og obligatorisk undervisning.

Ved Høgskolen i Nord-Trøndelag er det for økonomistudentene etablert et "early warning"-system for å fange opp studenter som sliter. Det legges opp til å bruke studentassistenter, lage tettere kobling til administrasjonen (studieveiledning) og gjennomføre sluttsamtaler. Overfor studentene på førskolelærerutdanningen skal det informeres bedre før studiestart, skapes godt arbeidstrykk i studiene og sikres større studentinvolvering og tettere oppfølging underveis.

11) Jf. *Rapport og planer 2011–2012* og *Rapport og planer 2013–2014*.

12) Jf. *Rapport og planer 2010–2011* og *Rapport og planer 2011–2012*.

Ved Høgskulen i Sogn og Fjordane blir det gjennomført utdanningssamtaler for å klargjøre studentenes ambisjonsnivå og forventninger til egen læring, jf. *Rapport og planer for 2013*. Høgskolen opplyser i intervju at faglærer eller instituttleder tilbyr individuell utdanningssamtale med hver student. Det blir så utarbeidet oversikter til instituttlederne for alle studentene, med informasjon om krav til studieprogresjon. Kravene kan være knyttet til å få flytte opp til neste studieår, gå ut i praksis og få startet opp med bacheloroppgaven.

Studenter som ligger 30 studiepoeng eller mer etter planlagt progresjon ved MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen, skal i vårsemesteret bli innkalt til et møte med en studiekonsulent. Hensikten med møtet er å diskutere det videre utdanningsløpet og justere utdanningsplanen, jf. Utdanningsmeldingen 2011. MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen har også etablert en mentorordning for studentene.¹³

Ved MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo legges det stor vekt på tiltak for å skape et godt faglig og sosialt læringsmiljø. Det er særlig oppmerksomhet på faglig og sosialt opplegg for førsteårsstudenter.¹⁴ Fakultetet har prioritert mottak og oppfølging av studenter første studiedag og resten av første studieuke.¹⁵ Det har også vært en ambisjon at fakultetets undervisning særlig på bachelornivå skal ha en god individtilpasning.¹⁶

Et sentralt oppfølgings- og veiledningstiltak for MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo er "ForVei". ForVei ble startet ved NTNU høsten 2008 og etablert ved MN-fakultetet i Oslo i 2011 som et tilbud til førsteårsstudenter om en personlig, forberedende veiledningssamtale med hovedvekt på mestring av studiesituasjonen.¹⁷ Fakultetet har to stillinger tilknyttet ForVei. Ifølge fakultetet viser erfaringene fra NTNU at studentene i ForVei får en sterkere opplevelse av mestring, en sterkere sosial tilhørighet og en økt bevissthet rundt egne ressurser.¹⁸ Ifølge *Rapport fra Programseminar 2013* benytter mellom 30 og 40 prosent av studentene ved fakultetet veiledningstilbudet. Fakultet viser i intervju til at ForVei også er en viktig kilde til tilbakemeldinger til fakultetet fra studentene.

Det rapporteres om gode resultater av ForVei, jf. rapporten for 2011/2012. Resultatene fra en spørreundersøkelse viser at ForVei-samtalen har hatt innvirkning på nettopp trivsel og mestring. En høy prosentandel oppgir også at de har blitt mer bevisste med hensyn til sine studievalg. 15 prosent av respondentene rapporterer at ForVei-samtalen har hatt innvirkning på deres valg om å fortsette eller avslutte studiene. Av disse har kun noen få blitt veiledet ut av studiet. Ifølge intervjuene har ForVei-modellen også har blitt benyttet ved Høgskolen i Gjøvik og Universitetet i Nordland.

Et annet sentralt tiltak for å styrke gjennomføringen ved MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo er programseminarene. Seminarene er lagt opp som et sosialt og faglig samvær over to dager for nye studenter.¹⁹ Fakultetet opplyser i intervju at tilbudet nå omfatter alle programområdene, og at ca. 70 prosent av studentene deltar på programseminar. Ifølge Matematisk institutt viser statistikker at de studentene som har deltatt på programseminar, har høyere studiepoengproduksjon enn de som ikke har deltatt.²⁰

13) Jf. Protokoll studiestyret, sak 13/1 (sak 1 i 2013).

14) Jf. Mottak av nye studenter ved MN-fakultetet (udatert).

15) Jf. brev fra studiedekan til Riksrevisjonen av 9. mai 2014.

16) Jf. notat fra arbeidsgruppe januar 2012.

17) Jf. rapport for ForVei-prosjektet for årene 2011/2012 og 2012/2013.

18) Jf. notat fra arbeidsgruppe januar 2012.

19) Jf. *Rapport programseminar 2013*.

20) Jf. oppsummering av dialogmøter ved MN-fakultetet våren 2014.

Progresjonskrav og obligatorisk undervisning

Flere av institusjonene anser krav om framdrift, obligatorisk deltakelse på undervisning og godt organisert undervisning som effektive virkemidler for å styrke studentenes innsats.

Progresjonskrav og obligatorisk undervisning anses som sentralt ved de to høyskolene som kan vise til gode gjennomføringsresultater, dvs. Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskulen i Sogn og Fjordane. Høgskolen i Nord-Trøndelag peker i intervju på at resultatene fra NOKUTs studiebarometer viser at studentene ved Høgskolen i Nord-Trøndelag bruker mer tid på studiene enn landsgjennomsnittet. Tall fra grunnskolelærerutdanningen viser at organisert undervisning ved denne høyskolen er 21,7 timer per uke, mens snittet for sektoren er 13,5 timer per uke. Det vises videre til at Høgskolen i Nord-Trøndelag scorer høyere enn snittet på studentenes tilfredshet med undervisning, veiledning og kvalitet på tilbakemeldinger.

Høgskolen i Nord-Trøndelag erfarer at obligatorisk undervisning har vært et effektivt virkemiddel for å sikre god gjennomføring, særlig i profesjonsstudiene. Det vises samtidig til at graden av obligatorisk undervisning varierer mellom studier, og at det også varierer mellom studier i hvilken grad obligatorisk undervisning oppfattes som et godt virkemiddel. Høgskolen har for eksempel mye obligatorisk undervisning på grunnskolelærerstudiet og praktiserer her en regel om 80 prosent oppmøte på undervisningen og 100 prosent oppmøte på praksisdelen. Fravær blir registrert, og studentene blir varslet om for høyt fravær. Høgskolen i Nord-Trøndelag peker også på at innenfor noen utdanninger blir nye studenter organisert i "klasser" som følges opp gjennom tre år, blant annet av en egen kontaktlærer.

Høgskulen i Sogn og Fjordane viser i intervju til at høyskolen har tydelige krav til sine studenter når det gjelder progresjon. I studieplanen er det bare ett eller to studier som ikke har fastsatte progresjonskrav. For å legge til rette for god progresjon og gjennomstrømning holdes oppmerksomheten mot studiene oppe ved å gi studentene strukturerte arbeidsplaner med arbeidskrav. Høgskulen i Sogn og Fjordane peker i tillegg på at mye av undervisningen er obligatorisk, som seminarer, øvinger,



To høyskoler med gode gjennomføringsresultater praktiserer progresjonskrav og obligatorisk undervisning. Ved Høgskolen i Nord-Trøndelag, som dette bildet er fra, har 21,7 timer organisert undervisning per uke, mens gjennomsnittet for sektoren er 13,5 timer. Studentene her er også mer tilfreds med undervisning, veiledning og kvalitet enn gjennomsnittet.

Foto: Simon Aldra, Høgskolen i Nord-Trøndelag

innleveringsoppgaver med tilbakemeldinger og praktiske profesjonsøvinger. Høgskolen opplever generelt at obligatorisk undervisning er et effektivt virkemiddel for å sikre god studiegjennomføring og redusere frafall.

Også ved Høgskolen i Gjøvik vurderes obligatorisk frammøte og obligatoriske oppgaver som et aktuelt virkemiddel for å øke gjennomføringen og studiepoengproduksjonen (*Rapport kvalitet 2011, 2012*). Universitetet i Nordland innførte strengere progresjonskrav i sine studier etter en intern høring i 2012 (jf. *Kvalitetsrapporter 2011, 2012*). Universitetet opplyser i intervju at det på alle studier er innført krav om 50 prosent progresjon for å kunne fortsette. Kravet er relativt til normert framdrift, dvs. at for et deltidsstudium på 50 prosent er kravet 25 prosent framdrift.

Et viktig tiltak for å forhindre frafall i bachelorprogrammene ved MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen er mottak i "klasser" i førstesemesteret.²¹ Klassemottaket har hatt spesielt god effekt for å hindre frafall fra første til andre semester. Fakultetet viser i intervju til at studentene blir plassert i klasser uavhengig av hvilket program de tilhører. Antallet studenter i klassene varierer mellom 15 og 30.

MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen peker videre på at selv om frihetsgradene tradisjonelt sett har vært større ved universitetene enn ved høyskolene, er frihetsgradene etter kvalitetsreformen mindre, blant annet pga. et større antall studenter i mer strukturerte løp. Også studieløpene ved MN-fakultetet i Bergen har blitt mer fastlagte. Fakultetet har også gjort endringer i sine studietilbud som i større grad binder de ulike programmene sammen, og som gjør studievalgene noe enklere.

5.2.3 Gjennomføring som kvalitetsindikator

Både dokumentanalysen og intervjuene viser at utdanningsinstitusjonene tar på alvor utfordringer knyttet til gjennomføring og frafall ved egen institusjon. Enkelte ser det også som et tegn på høy utdanningskvalitet at institusjonen har god studiepoengproduksjon og god gjennomføring på normert tid. Samtidig peker flertallet av utdanningsinstitusjonene i intervju på at gjennomføring bare i noen grad sier noe om utdanningskvaliteten ved institusjonene. Flere institusjoner peker også på at gjennomføring "på normert tid" kan være en urealistisk målsetting.

Høgskolen i Gjøvik understreker generelt at gjennomføring og frafall alene er et for snevert perspektiv på utdanningskvalitet, og at høy gjennomføring er én av mange indikatorer på god utdanningskvalitet. Høgskolen i Gjøvik peker også på at oppmerksomheten på studiegjennomføring ikke må gå på bekostning av studie-kvalitet. Videre spør Høgskolen i Gjøvik om hva som menes med god gjennomføring – om det er gjennomføring på normert tid, som er det som legges til grunn på nasjonalt hold, eller gjennomføring i henhold til avtalt studieplan for den enkelte student. Høgskolen mener at det siste er et bedre mål for gjennomføring, da det i større grad tar utgangspunkt i studentenes reelle målsettinger for studiene.

Også Universitetet i Nordland peker i intervju på at verken tall på frafall eller tall på gjennomstrømning sier noe ubetinget om kvaliteten på utdanningen. Universitetet har mange voksne studenter, og disse har lavere gjennomstrømning nettopp fordi de ofte studerer ved siden av jobb og har familieforpliktelser.

Høgskolen i Nord-Trøndelag opplyser i intervju at det er viktigere for institusjonen at studentene oppnår læringsutbyttene på en god måte, enn at de gjennomfører studiene på normert tid. Det er ifølge høyskolen ikke samsvar mellom forventninger om gjennomføring på normert tid og at studentene skal kunne få individuelt avtalt

21) <http://uhu.uib.no/loop/bryr.html>

utdanningsplan med progresjon som passer den enkelte. Kravet om "gjennomføring på normert tid" ser høyskolen først og fremst på som en økonomisk indikator som måler hvor store ressurser som brukes på å fullføre et studium.

Også MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen peker på at tall for gjennomføring og frafall bare i noen grad er et uttrykk for kvaliteten i utdanningene. MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo mener at utdanningskvaliteten ved fakultetet over tid har blitt bedre, uten at dette nødvendigvis direkte kan avleses i bedre gjennomføringstall.

Enkelte av institusjonene peker også på at noe frafall er uunngåelig. Det vil ifølge Universitetet i Nordland styrke utdanningskvaliteten at studenter som stryker eller ikke oppnår gode nok resultater, ikke fortsetter studiene. MN-fakultetet ved Universitetet i Bergen opplyser i intervju at det ikke er ønskelig at alle studentene gjennomfører studiene. Noe frafall er ifølge fakultetet både naturlig og nødvendig for en utdanningsinstitusjon og reflekterer blant annet at institusjonen er opptatt av å opprettholde faglige standarder og krav til studentene.

Registrering av gjennomføring

Enkelte av institusjonene er også kritiske til hvordan "gjennomføring" registreres og kommer til uttrykk i DBH og den årlige *Tilstandsrapport for høyere utdanning*.

Høyskolen i Gjøvik hevder i intervju at tallene for gjennomføring og frafall, som er tilgjengelig i DBH og publiseres i *Tilstandsrapport for høyere utdanning*, ikke gir et helt dekkende bilde av forholdene ved høyskolen. Det pekes på at tilstandsrapporten tar utgangspunkt i antall registrerte studenter i høstsemesteret når gjennomsnittlig årlig studiepoengproduksjon per student beregnes. Ifølge høyskolen kommer de institusjonene og studieprogrammene som har stort frafall fra høstsemesteret til vårsemesteret da særdeles dårlig ut. Høyskolen viser i den sammenheng til at utdanningsinstitusjonene rapporterer data for både høst- og vårsemesteret. Det er derfor etter høyskolens oppfatning vanskelig å forstå hvorfor tilstandsrapporten fortsatt velger å bruke høstsemestertallene på antall registrerte studenter, mens den bruker års-gjennomsnitt på studiepoengproduksjon.

MN-fakultetet ved Universitetet i Oslo peker i intervju på at indikatorene for gjennomføring i DBH i for stor grad forutsetter at de fleste er heltidsstudenter. Etter Universitetet i Nordlands oppfatning blir gjennomføring på normert tid misvisende når studieprogrammer som er normert som fulltidsstudier, blir tatt av mange deltidsstudenter.

6 Nasjonale myndigheters oppfølging av gjennomføringen i høyere utdanning

6.1 Kunnskapsdepartementets resultatoppfølging

Stortinget har forutsatt at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring. Kunnskapsdepartementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for universiteter og høyskoler. Rapporteringen skal legge vekt på måloppnåelse og resultater. Departementet har videre ansvar for at styringsdialogen er hensiktsmessig.

6.1.1 Nasjonale sektormål og styringsparametere

Nasjonale sektormål og styringsparametere for universitets- og høyskolesektoren vedtas av Stortinget i den årlige behandlingen av statsbudsjettet. I 2012 ble det etablert en ny og forenklet nasjonal målstruktur for universitets- og høyskolesektoren som innebar færre nasjonale styringsparametere.²²

Sektormålet for utdanning, med tilhørende nasjonal styringsparameter for studiegjennomføring, er formulert på følgende måte i foreløpige tildelingsbrev til universiteter og høyskoler for årene 2012 og 2013 (*Orientering om forslag til statsbudsjettet 2012 for universiteter og høyskoler* og *Orientering om forslag til statsbudsjett 2013 for universiteter og høyskoler*):

- Sektormål: Universitet og høyskoler skal gi utdanning av høy internasjonal kvalitet i samsvar med behov i samfunnet.
 - Kvantitativ styringsparameter: Gjennomføring på normert tid.
 - Kvantitativ styringsparameter: Andel uteksaminerte kandidater tatt opp på doktorgradsprogram seks år tidligere.
 - Kvalitativ styringsparameter: Studentene skal lykkes med å oppnå læringsutbyttet som er definert for studieprogrammene.

Det er opplyst i tildelingsbrevene at nasjonale styringsparametere skal vedtas på områder der virksomhetene skal ha særskilt oppmerksomhet. Departementet har ikke fastsatt måltall for "gjennomføring på normert tid" i tildelingsbrevene. I Prop. 1 S (2014–2015) står det at Norge er blant OECD-landene med lavest gjennomføring i høyere utdanning, og at virksomhetene bør ha høyere ambisjoner.

6.1.2 Virksomhetsmål

Det er ifølge tildelingsbrevene opp til utdanningsinstitusjonene selv å fastsette virksomhetsmål og egne styringsparametere tilpasset institusjonenes egenart og risiko. Kunnskapsdepartementet peker i intervju på at målene da blir bedre tilpasset tilbudet og profilen til den enkelte institusjon, men departementet forventer samtidig at de nasjonale prioriteringene fanges opp i institusjonenes virksomhetsmål.

Eventuelle måltall for "gjennomføring på normert tid" skal følgelig vedtas av universitets- og høyskolestyrene og framgå av plandelen i årsrapporten *Rapport og planer*. Tabellen nedenfor viser målene for gjennomføring på normert tid for de seks utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen:

22) Jf. *Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler 2012*, 23.06.11.

Tabell 1 Gjennomføring på normert tid, måltall fra årsrapportene

Virksomhet	Måltall 2012	Måltall 2013	Måltall 2014
Høgskolen i Gjøvik	Bachelor: 51 %	Bachelor: 45 % Master: 30 %	Bachelor: 46 % Master: 33 %
Universitetet i Nordland	Generell målsetting: gjennomsnittet for sektoren (44 %)	Bachelor: 42 % Master: 35 %	Bachelor: 42 % Master: 35 %
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Bachelor lærer, sykepleie, vernepleie: 70–85 %	Ikke tallfestet	Bachelor: 52 % Master: 85 %
Høgskulen i Sogn og Fjordane	Bachelor: 60 %	Bachelor: 60 %	Bachelor: 62 %
Universitetet i Bergen	Ikke tallfestet	Ikke tallfestet	Ikke tallfestet
Universitetet i Oslo	Ikke tallfestet	Ikke tallfestet	Ikke tallfestet

Kilde: Rapport og planer for årene 2011, 2012 og 2013

Tabell 1 viser at fastsettelsen av måltall varierer. I 2012 og 2013 hadde bare tre av de seks institusjonene fastsatt måltall, i 2014 hadde fire gjort det. De to universitetene har ikke tallfestede mål for noen av årene, og kommenterer det i årsrapporten. Universitetet i Oslo forklarer det med at parameteren har en svært kompleks definisjon og er vanskelig tilgjengelig. Universitetet i Bergen sier at det fortsatt ikke er et nasjonalt standardmål for "gjennomføring på normert tid".²³

Alle universiteter og høyskoler har innrapportert nødvendige grunnlagsdata for beregning av "gjennomføring på normert tid" til DBH, og tall kan hentes ut fra databasen fra og med 2011. De årlige resultatene gir grunnlag for beregning av gjennomsnittstall for sektoren og for de ulike institusjonstypene. Resultatene for den enkelte virksomheten kan dermed sammenlignes med gjennomsnittet for sektoren og institusjonstypen, og vurderes ut fra det. Kunnskapsdepartementet legger disse resultatene til grunn for sine analyser i de årlige tilstandsrapportene. Virksomhetenes egne mål for denne styringsparameteren blir ikke brukt som målestokk i de årlige tilstandsrapportene om høyere utdanning.

Virksomhetenes resultater innen de tre andre indikatorene for studiegjennomføring, "studiepoengproduksjon per student", "gjennomføring i henhold til avtalt utdanningsplan" og "frafall", innrapporteres til DBH og analyseres i tilstandsrapportene på samme måte som den nasjonale styringsparameteren "gjennomføring på normert tid".

6.1.3 Etatsstyringsmøtene

Kunnskapsdepartementet følger opp studiegjennomføringen ved universitetene og høyskolene blant annet med årlige etatsstyringsmøter med hver enkelt utdanningsinstitusjon. Etatsstyringsmøtene avholdes på våren eller forsommeren og baseres på virksomhetenes rapportering til departementet per 15. mars i *Rapport og planer* og resultatrapporteringen til Database for statistikk om høyere utdanning (DBH).

En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøtene med de seks utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen for perioden 2012–2014, viser at gjennomføring er et sentralt tema i departementets oppfølging. Institusjonene som har de største utfordringene med gjennomføring, oppfordres til å analysere årsaker og iverksette tiltak. Departementet følger i noen grad opp enkeltresultater på fakultets- og studieprogramnivå, og henviser tidvis også til institusjonenes egne måltall for studiegjennomføringen. Et annet gjennomgående trekk i departementets

23) Jf. *Rapport og planer 2012–2013*, Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo.

tilbakemeldinger er at institusjonene bes om å utvikle og bruke egen målstruktur som styringsverktøy.

I det følgende oppsummeres departementets oppfølging på etatsstyringsmøtene av de seks utdanningsinstitusjonenes gjennomføringsresultater.

Høgskolen i Gjøvik skårer lavere enn gjennomsnittet for de statlige høyskolene på gjennomstrømning på både bachelor- og masterstudier, og har også lavere studiepoengproduksjon og høyere frafall enn gjennomsnittet. I referatet fra etatsstyringsmøtet i 2013 påpekes disse utfordringene, og Høgskolen i Gjøvik oppfordres til å iverksette tiltak. I 2014 gjentar departementet at gjennomstrømningen er for lav, men sier seg fornøyd med at dette følges opp i høyskolens målstruktur og gjennom det igangsatte prosjektet "iForkant" (jf. punkt 5.2.2). Styret ved Høgskolen i Gjøvik bes om å vurdere om enkelte styringsparametere bør være mer ambisiøse.

Ved Universitetet i Nordland er andelen som gjennomfører bachelorutdanningen på normert tid noe større enn gjennomsnittet for universitetene. På masterstudiene skårer universitetet betydelig lavere enn gjennomsnittet, og studiepoengproduksjonen ligger like under gjennomsnittet. Universitetet har også høyt frafall på masterstudiene. Departementet viser hvert år til at universitetet har utfordringer med lav studiegjennomføring, og oppfordrer til at det iverksettes tiltak. Det framkommer av referatet fra etatsstyringsmøtet i 2014 at departementet har merket seg at universitetet har gjennomført en kandidatundersøkelse, og at det etterlyser en forklaring på hvorfor masterstudentene er de mest tilfredse samtidig som disse studentene har svak gjennomføring. For lav studiepoengproduksjon og gjennomføring på grunnskolelæreutdanning for 1.–7. trinn blir også kommentert av departementet.

Høgskolen i Nord-Trøndelag har en gjennomstrømning på bachelorstudier like under gjennomsnittet for høyskolene. Gjennomføringsprosenten ved høyskolens masterutdanninger varierer mye i perioden 2011–2013, og det forklares med lavt og varierende antall studenter. Innen studiepoengproduksjon har høyskolen gode resultater. Høyskolen blir bedt om å øke gjennomstrømningen i alle studier, og i referatet fra møtet i 2012 bemerkes det som positivt at Høgskolen i Nord-Trøndelag har høy studiepoengproduksjon per student.

Ved Høgskulen i Sogn og Fjordane gjennomfører en høyere andel av bachelorstudentene på normert tid enn ved øvrige statlige høyskoler, og studiepoengproduksjonen er god. Departementet påpeker i 2013 at resultatene for enkeltstudier er for dårlige og må forbedres. I 2014 peker departementet på lærerutdanningene som et område der det kreves ytterligere innsats.

Universitetet i Oslo har en gjennomstrømning like under gjennomsnittet for universitetene på både bachelor- og masterstudier, og også studiepoengproduksjonen ligger under gjennomsnittet for universitetene i hele perioden. Departementet følger opp universitetets manglende bruk av nasjonale styringsparametere og ber universitetet legge til disse i sin egen målstruktur. I referatet fra 2014 viser departementet til universitetets arbeid med å styrke realfagene, og trekker fram MN-fakultetets rekruttering av flere velkvalifiserte og godt motiverte søkere til sine studieprogrammer. Også fakultetets satsing på programseminarer for bachelorstudentene trekkes fram. Departementet forventer at Universitetet i Oslo aktivt skal ta i bruk studiebarometeret for å bedre studiekvaliteten og studiegjennomføringen.

Ved Universitetet i Bergen viser resultatene for gjennomstrømning på bachelornivå en stigende tendens, og i 2013 plasserer universitetet seg godt over universitetenes

gjennomsnitt. Masterstudentenes gjennomstrømning utmerker seg med resultater som er betydelig bedre enn gjennomsnittet. Resultatene for studiepoengproduksjonen ved MN-fakultetet er ikke like god og ligger også noe lavere enn ved MN-fakultetet i Oslo. I departementets oppfølging i 2012 kommenteres det at Universitetet i Bergen ikke når egne måltall for studiepoengproduksjon. I 2013 sier departementet seg fornøyd med gode tall for gjennomstrømning på masternivå, men forventer bedre studiepoengproduksjon og gjennomføring – i samsvar med avtalt utdanningsplan. I referatet fra møtet i 2014 trekker departementet spesielt fram for svake resultater i studiegjennomføring innen språkfagene. I forhold til universitetets egne måltall for gjennomstrømning er resultatene for dårlige, selv om universitetet ligger godt an sammenlignet med gjennomsnittet. Departementet forventer at Universitetet i Bergen bruker studiebarometeret aktivt i sitt arbeid med læringsmiljø og studiekvalitet.

Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det ikke er noen særskilt oppfølging av institusjoner med store gjennomføringsutfordringer utover oppfølgingen som skjer som ledd i etatsstyringen. Departementet viser generelt til at styrking av studiekvalitet og gjennomføring er et langsiktig arbeid som ikke egner seg for hyppige styringsframstøt fra departementets side.

Departementet understreker at det er utdanningsinstitusjonene selv som har hovedansvaret for utdanningskvaliteten, noe som i styringsdialogen også blir understreket overfor styret og ledelsen ved institusjonene. Departementet har først og fremst et overordnet systemansvar, som blant annet innebærer ansvar for forvaltningen av lov- og regelverket om høyere utdanning og ansvar for å frambringe dokumentasjon om kvalitetsutviklingen i sektoren.

6.1.4 Gjennomføring som kvalitetsindikator og utfordring

Kunnskapsdepartementet sier seg i intervju enig i at "gjennomføring på normert tid" ikke gir et entydig og dekkende bilde av kvaliteten på utdanningen. Departementet har også forståelse for at institusjonene som er omfattet av undersøkelsen, blant annet gir uttrykk for at for stor oppmerksomhet rettet mot gjennomføring kan gå på bekostning av andre sider ved kvaliteten, at utdanningskvaliteten på noen områder kan bli bedre uten at gjennomføringen øker, og at læringsutbyttet er viktigere enn gjennomføring på normert tid.

Kunnskapsdepartementet erkjenner at det er vanskelig å finne egnede indikatorer for måling av utdanningskvalitet, spesielt av innholdet i utdanningen. Departementet viser til at det nå ikke finnes gode nok indikatorer for å kunne fastslå om utdanningene holder høy kvalitet, og at dette er en utfordring i mange land. Det foreligger ifølge departementet i begrenset grad informasjon som gjør det mulig å sammenligne kvaliteten på fag og institusjoner nasjonalt eller internasjonalt.

Det er ifølge Kunnskapsdepartementet ingen entydig og enkel sammenheng mellom gjennomstrømning og kvalitet. Departementet peker på at det er viktig å styrke kunnskapsgrunnlaget om kvalitetsutviklingen i høyere utdanning også med kvalitative indikatorer. Departementet opplyser at det arbeides med å vurdere mulighetene for nye indikatorer, og at det er en ambisjon å utvikle indikatorer som sier mer om "innholdskvaliteten" i utdanningene. Dette arbeidet forventes ferdig i løpet av 2015. Departementet peker videre på at institusjonenes beskrivelser av læringsutbytte og det nye studiebarometeret er viktige virkemidler for å utvikle og måle viktige kvalitetsdimensjoner.

Samtidig understreker departementet at gjennomføring har en verdi i seg selv, ikke minst som et mål på ressursinnsats og effektivitet i utdanningen. Det er etter

departementets mening viktig at studentene gjennomfører studiene sine, av hensyn til både studentene selv og samfunnsøkonomien. Til tross for enkelte utfordringer understreker derfor departementet at det ikke er aktuelt å gå bort fra å bruke "gjennomføring på normert tid" som en av flere styringsparametere på kvaliteten i høyere utdanning. Ambisjonen må ifølge departementet i hvert fall være at studenter på *heltid* normalt skal gjennomføre på normert tid.

Kunnskapsdepartementet viser til at utdanningsinstitusjonene har anledning til å bruke individuelle utdanningsplaner aktivt, og at tall for gjennomføring i henhold til planene kan hentes ut av DBH og gjengis i tilstandsrapportene. Departementet er også kjent med at mange utdanningsinstitusjoner har en relativt stor andel deltidsstudenter, og viser til institusjonenes muligheter for å normere studier som deltidsstudier.

Kunnskapsdepartementet peker på flere årsaker til at Norge har svak studiegjennomføring sammenlignet med de andre OECD-landene, blant annet at norsk høyere utdanning er tilgjengelig for de fleste, og at studiefinansieringen er god over mange semestre uavhengig av gjennomføringsgrad. Studentene har i stor grad anledning til å gjøre omvalg. På kort sikt innebærer omvalg tap av ressurser, men på lang sikt kan det bidra til at flere kommer inn i et arbeid som de har interesse for. I tillegg viser departementet til det gode arbeidsmarkedet i Norge, som gjør at flere studenter kan veksle mellom arbeid og utdanning, noe som *også* påvirker gjennomføringstallene.

I likhet med utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, peker Kunnskapsdepartementet på at inntakskvaliteten på studentene har stor betydning for studiegjennomføringen. Dersom det ble innført langt strengere opptakskrav til høyere utdanning, ville dette ifølge departementet mest sannsynlig ha gitt høyere gjennomføringsgrad. Institusjonene kan søke om å prøve ut særskilte opptakskrav utover generell studiekompetanse. Departementet vurderer nå flere søknader fra institusjonene om prøveordning med særskilte opptakskrav.

Kunnskapsdepartementet mener generelt at institusjonene har gode reelle muligheter til å påvirke gjennomføringen. Institusjonene bør ifølge departementet ha høyere ambisjoner for gjennomføring og høyere faglige forventninger til studentene. Departementet viser samtidig til at man for enkelte utdanninger, som profesjonsutdanningene, på sikt kan ha høyere forventninger til bedre gjennomføring enn for andre utdanninger, som HF-fag.

Departementet viser til flere tiltak som institusjonene kan sette i verk for å styrke gjennomføringen, blant andre bedre undervisning og tett oppfølging. Mer konkret peker Kunnskapsdepartementet på institusjonenes mulighet til å sette strengere progresjonskrav og øke omfanget av organisert og obligatorisk undervisning. Institusjonene bør ha klare mål om å styrke gjennomføringen, men departementet mener likevel at institusjonene bør være forsiktig med å etablere for rigide målstrukturer for gjennomføring nedover i organisasjonen. Hensynet til gjennomføringsprosenten må ifølge departementet heller ikke påvirke karaktergivningen og den reelle strykprosenten.

6.2 NOKUTs resultatoppfølging

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har ansvar for å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning og stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene. NOKUTs tilsyns- og godkjennings-

virksomhet baseres på evalueringer foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.

NOKUT peker i intervju på at "kvalitet" er et sammensatt begrep, og at det både har vært krevende og har tatt tid å finne en god og kvalifisert definisjon på begrepet "utdanningskvalitet". NOKUT mener generelt at det er behov for å legge mer vekt på kvalitet i høyere utdanning, og at kvalitetsarbeidet må forankres i vurderinger av læringsutbytte. NOKUT peker i den sammenheng på at det er viktig ikke bare å legge vekt på det som kan måles kvantitativt.

Som tilsynsorgan legger NOKUT til grunn at målet for alt arbeid med utdanningskvalitet er basert på kvalitet og relevans i studentenes læringsutbytte etter endt utdanning. Ifølge NOKUT er det vanskelig å måle læringsutbyttet direkte, så i det konkrete arbeidet vurderer NOKUT kvalitet ved å se på de faktorene som påvirker læringsutbyttet: innsatsfaktorer, design av studieprogram og gjennomføring.

I perioden 2008–2014 har NOKUT gjennomført evalueringer av kvalitetssikringssystemet ved fem av de seks utvalgte utdanningsinstitusjonene. Ved den sjette, Universitetet i Nordland, ble det gjennomført tilsyn i 2010 i forbindelse med akkrediteringen av Høgskolen i Bodø som universitet. Gjennomgangen av tilsynsrapportene viser at NOKUT i tillegg til kvalitetsarbeidet mer generelt også har evaluert gjennomføringen ved institusjonene, og da særlig de som har svake gjennomføringsresultater.

Ved evalueringen av kvalitetssikringssystemet ved Høgskolen i Gjøvik anbefalte NOKUT høyskolen å vurdere å utvikle kvantitative indikatorer for opptak, gjennomstrømning og frafall. Denne informasjonen kan i neste omgang brukes til å gjøre studieinformasjonen mer treffende i beskrivelsene av forventinger til studenter, og til å sette i verk aktuelle tiltak for å motvirke frafall og stryk.²⁴

I rapporten om evalueringen av Høgskolen i Bodø uttrykker NOKUT bekymring for at studiepoengproduksjonen per heltidsekvivalent har vært synkende de siste årene. NOKUT viser til at produksjonen samlet ligger i det lavere sjiktet av institusjoner som høyskolen kan sammenlignes med. Det går fram av rapporten at den sakkyndige komiteen anbefaler Høgskolen i Bodø å undersøke hvorfor studiepoengproduksjonen per heltidsekvivalent har vært synkende, og sette i verk tiltak for å heve denne. Komiteen anbefaler også høyskolen å sørge for at forskningsambisjonene ikke går på bekostning av studiekvaliteten og – ikke minst – på studiepoeng per heltidsekvivalent og kandidatproduksjon.²⁵

I sine kommentarer, som er vedlegg til rapporten, viser høyskolen til at studiepoengproduksjonen allerede blir overvåket nøye. Høyskolen er enig med den sakkyndige komiteen i at det er nødvendig med nærmere analyser av studiepoengproduksjonen per heltidsekvivalent og utviklingen av kandidatproduksjonen for å finne fram til tiltak som kan heve produksjonen.

Når det gjelder Høgskolen i Nord-Trøndelag, ble det i siste tilsynsrapport om kvalitetssikringssystemet pekt på at det ved sykepleieutdanningen i Namsos har blitt gjennomført en systematisk undersøkelse om årsakene til frafallet fra sykepleiestudiene, men at høyskolen i liten grad har løftet frafallsproblematikken opp på avdelings- og institusjonsnivå. I rapporten anbefaler derfor den sakkyndige komiteen at frafall fra studier generelt løftes opp og analyseres innen samtlige utdanninger.

24) Jf. *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Høgskolen i Gjøvik*, NOKUTs tilsynsrapport september 2009.

25) *Høgskolen i Bodø: Akkreditering som universitet*, NOKUTs tilsynsrapport september 2010.

Dette vil ifølge rapporten gi innsikt i årsakene til frafall og forbedre mulighetene til å unngå dem.²⁶

I forbindelse med NOKUTs evaluering av kvalitetssikringssystemene ved Høgskulen i Sogn og Fjordane og universitetene i Bergen og Oslo gis det i rapportene ikke særskilte vurderinger eller konkrete anbefalinger om gjennomføring eller frafall ved institusjonene.²⁷

26) Jf. *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Høgskolen i Nord-Trøndelag*, NOKUTs tilsynsrapport september 2013.

27) Jf. *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanninga ved Høgskulen i Sogn og Fjordane*, NOKUTs tilsynsrapport juni 2008, *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Universitetet i Bergen*, NOKUTs tilsynsrapport februar 2014 og *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Universitetet i Oslo*, NOKUTs tilsynsrapport februar 2014.

7 Vurderinger

7.1 Ti år etter kvalitetsreformen er gjennomføringen fortsatt svak

Kvalitetsreformen for høyere utdanning, som Stortinget ga sin tilslutning til i 2001 og som ble iverksatt i 2003, hadde som mål å styrke kvaliteten slik at flere studenter skulle lykkes med å gjennomføre studiene. Forventningene om bedre studiegjennomføring er ikke innfridd. Det er fortsatt svak gjennomføring og betydelig frafall fra studiene. Norge er blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning.

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. Studentene har i perioden 2011–2013 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 blir forsinket nesten ett semester for hvert andre år han/hun studerer. 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.

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 innebærer et betydelig ressurstap for samfunnet, utdanningsinstitusjonene og den enkelte student.

7.2 Innsatsen for å styrke gjennomføringen har gitt få resultater

Universiteter og høyskoler er ansvarlig for kvaliteten i sine utdanninger. Kunnskapsdepartementet viser i Prop. 1 S (2014–2015) til at det er flere tiltak universiteter og høyskoler kan sette i verk for å styrke gjennomføringen, og peker blant annet på god undervisning og tett oppfølging.

Undersøkelsen viser at utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, har betydelig oppmerksomhet rettet mot utfordringene med 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 NOKUT også er opptatt av dette i sine tilsyn og evalueringer.

Når resultatene innen høyere utdanning er vedvarende svake, kan virkemiddelbruken ikke sies å ha styrket gjennomføringen av høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, har i perioden 2011–2013 samlet sett ingen tydelig forbedring i gjennomføringsgrad på normert tid for bachelorutdanninger. Masterutdanningene har samtidig betydelige variasjoner i gjennomføringsgrad.

Studiepoengproduksjonen ved de seks utdanningsinstitusjonene som er nærmere undersøkt, er relativt stabil i perioden, og viser for fire institusjoner en nedgang i 2013 sammenlignet med 2011. Også i universitets- og høyskolesektoren samlet har studiepoengproduksjonen gått litt ned fra 2011 til 2013.

Undersøkelsen viser at det er et stort behov for å styrke studiegjennomføringen i universitets- og høyskolesektoren. Undersøkelsen viser også at gjennomføringsresultatene ved institusjonene kan variere selv om inntakskvaliteten på studentene, andelen deltidsstudenter og antallet studenter per faglig tilsatt er om lag på samme nivå. Dette indikerer at institusjonene selv kan bidra mye til å styrke studiegjennomføringen med egne tiltak og god virksomhetsstyring. Det er i den forbindelse verd å merke seg at de av de undersøkte institusjonene som har relativt gode gjennomføringsresultater, peker på obligatorisk undervisning og progresjonskrav som effektive tiltak. Også Kunnskapsdepartementet peker på at dette kan være gode tiltak for å styrke studiegjennomføringen.

7.3 Avtalte utdanningsplaner øker ikke studiepoengproduksjonen

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 nasjonal styringsparameter.

Flere av utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, opplever ikke å kunne innfri 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. Samtidig viser undersøkelsen at måloppnåelsen for gjennomføring i henhold til utdanningsplanene er bedret og ligger på et langt høyere nivå enn gjennomføring på normert tid. Dette tyder 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.

7.4 Oppslutningen om gjennomføring som kvalitetsindikator er liten

Undersøkelsen viser at gjennomføring bare i noen grad anses for å være en god indikator på kvalitet i høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene som er omfattet av undersøkelsen, viser til at kvaliteten på utdanningen kan bli bedre uten at gjennomføringen øker, og at læringsutbytte er viktigere enn gjennomføring av studiene på normert tid. Også Kunnskapsdepartementet viser til at det ikke er en enkel og entydig sammenheng mellom gjennomføring og kvalitet. Samtidig understreker departementet at gjennomføring har en verdi i seg selv, ikke minst som mål på ressursinnsats og effektivitet i utdanningen.

Kunnskapsdepartementet har overordnet ansvar for kvalitetsutviklingen i høyere utdanning og for utvikling og bruk av virkemidler som bidrar til å sikre kvaliteten. Gode kriterier for kvalitet er avgjørende for å kunne beskrive kvalitetsutviklingen og etablere virkemidler som effektivt bidrar til å styrke kvaliteten. Undersøkelsen viser at det er behov for mer kunnskap om sammenhengen mellom utdanningskvalitet og studiegjennomføring. Det vurderes som positivt at Kunnskapsdepartementet har satt i gang arbeid for å vurdere muligheten for nye kvalitetsindikatorer i høyere utdanning. Dette arbeidet ventes ferdig i løpet av 2015.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter:

Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Ot.prop. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*, til § 44b. Utdanningsplan.
- Prop. 1 S (2013–2014) Kunnskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2014–2015) Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*
- St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 12 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen*
- Innst. S. nr. 337 (2000–2001) *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreformen for høyere utdanning*
- Innst. S. nr. 150 (2007–2008) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*

Lover, forskrifter og reglement

- *Lov om universiteter og høyskoler*, av 1. april 2005 (universitets- og høyskoleloven).
- *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning*, av 1. februar 2010 (forskrift om kvalitet i høyere utdanning).
- *Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning*, av 28. februar 2013 (studietilsynsforskriften).
- *Reglement for økonomistyring i staten*, 12. desember 2003.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, 12. desember 2003.

Dokumentasjon fra forvaltningen

- *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2013*, Kunnskapsdepartementet.
- *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2012 for universiteter og høyskoler*, Kunnskapsdepartementet (foreløpig tildelingsbrev).
- *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2013 for universiteter og høyskoler*, Kunnskapsdepartementet (foreløpig tildelingsbrev).
- *Orientering om forslag til statsbudsjettet 2014 for universiteter og høyskoler*, Kunnskapsdepartementet (foreløpig tildelingsbrev).
- *Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler i 2012*, Kunnskapsdepartementet 23. juni 2011.
- Referat etatsstyringsmøter 2012, 2013 og 2014 for alle de seks institusjonene

NOKUT

- *Evalueringsystem for kvalitetssikring av utdanningen ved Høgskolen i Gjøvik*, NOKUT tilsynsrapport september 2009.
- *Evalueringsystem for kvalitetssikring av utdanningen ved Høgskolen i Nord-Trøndelag*, NOKUT tilsynsrapport september 2013.
- *Evalueringsystem for kvalitetssikring av utdanninga ved Høgskulen i Sogn og Fjordane*, NOKUT Tilsynsrapport juni 2008.
- *Evalueringsystem for kvalitetssikring av utdanningen ved Universitet i Bergen*, NOKUT Tilsynsrapport februar 2014.

- *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Universitetet i Oslo*, NOKUT tilsynsrapport februar 2014.
- *Høgskolen i Bodø. Akkreditering som universitet*, NOKUT tilsynsrapport september 2010.

Dokumentasjon fra utdanningsinstitusjoner

Høgskolen i Gjøvik

- Rapport og planer for 2011, 2012 og 2013
- Rapport kvalitet for 2011 og 2012

Universitetet i Nordland

- Rapport og planer for 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014
- Kvalitetsrapport for 2011, 2012 og 2013

Høgskolen i Nord-Trøndelag

- Rapport og Planer for 2011, 2012 og 2013

Høgskulen i Sogn og Fjordane

- Rapport og Planer for 2011, 2012 og 2013

Universitetet i Bergen

- *Rapport og Planer* for 2011, 2012 og 2013
- *Utdanningsmeldingen* 2011
- Brev fra studiedekan til Riksrevisjonen av 9. mai 2014
- Protokoll studiestyret, sak 13/1 (sak 1 i 2013)

Universitetet i Oslo

- *Rapport og Planer* for 2011, 2012 og 2013
- *Kvalitetsutvikling av utdanningen ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet – med fokus på gjennomføring og frafall* 9.5.2014. Fra del 1 Prosess for videreutvikling av MN-fakultetets studieprogram: Fakultetets undervisning skal ha en god individtilpassing. Notat fra arbeidsgruppe januar 2012. Fra del 2 Innførte tiltak for å møte studentene: Mottak av nye studenter ved MN-fakultet. Programseminar ved det matematisk- naturvitenskapelige fakultet 2013 rapport. ForVei-prosjektet rapporter 2011/12, 2012/13. Fra del 3 Studiekvalitet: Oppsummering av dialogmøter ved MN-fakultetet våren 2014

Utredninger og evalueringer

- *Finnes det en "universalmedisin mot" frafall. En analyse av universitetenes holdning til og tiltak mot frafall blant studenter*, NIFU Rapport 9/2008.
- *Gjennomstrømning i høyere utdanning, 2012/2013*, publisert 26. juni 2014 (SSB).
- *Studentenes timeplan – viktig å tjene penger*, Samfunnsspeilet 4/2014 (SSB).
- *Education at a glance 2013. OECD Indicators*, OECD Publishing (2013).
- *Eurostudent V, foreløpige tall referert i Samfunnsspeilet 4/2014 (SSB)*. Eurostudent er en serie EU-publikasjoner som kommer ut hvert 3.de år. Utgave V er planlagt publisert i februar 2015.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med

- Høgskolen i Gjøvik
- Universitetet i Nordland
- Høgskolen i Nord-Trøndelag
- Høgskulen i Sogn- og Fjordane
- Universitetet i Oslo

- Universitetet i Bergen
- NOKUT
- Kunnskapsdepartementet

Nettsider

www.dbh.no

www.ssb.no/statistikkbanken

<http://uhu.uib.no/loop/bryr.html>

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2015

Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Kvalitetsreformen i høyere utdanning, gjennomført i 2003, skulle styrke kvaliteten på utdanningen slik at flere skulle lykkes med å gjennomføre studiene. Reformen skulle blant annet medføre økt utdanningsintensitet, tettere oppfølging, nye eksamen- og evalueringsformer, og styrket kvalitet for å sikre økt gjennomstrømming.

I St.meld. nr. 7 (2007–2008) ble det vist til at evalueringen som forelå ved årsskiftet 2006/2007, ikke ga svar på om hovedmålet for reformen var nådd: mindre frafall og raskere gjennomføring. I Prop. 1 S (2014–2015) er det vist til evalueringer og indikatorer som tyder på at utdanningskvaliteten i Norge er for lav.

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



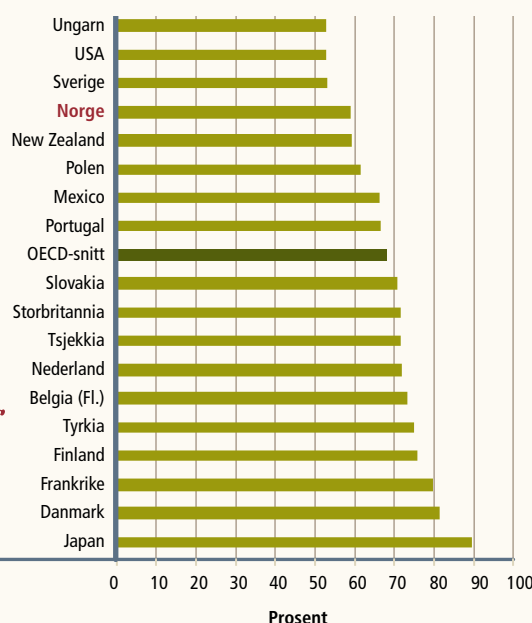
Funn og anbefalinger

Ti år etter kvalitetsreformen er studiegjennomføringen fortsatt svak

- Forventningene til reformen er ikke innfridd. Svak gjennomføring og stort frafall er fortsatt en betydelig utfordring. Norge er blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning.
- 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.

Gjennomføring av høyere utdanning i OECD-land

I gjennomsnitt fullfører 68 prosent av studentene i disse landene høyere utdanning med minst én grad. Danmark og Japan har høyest andel studenter som fullfører, henholdsvis 81 og 90 prosent. Til sammenligning fullfører 59 prosent av studentene i Norge sine studier. Kun Sverige, USA og Ungarn har en lavere andel studenter som fullfører.

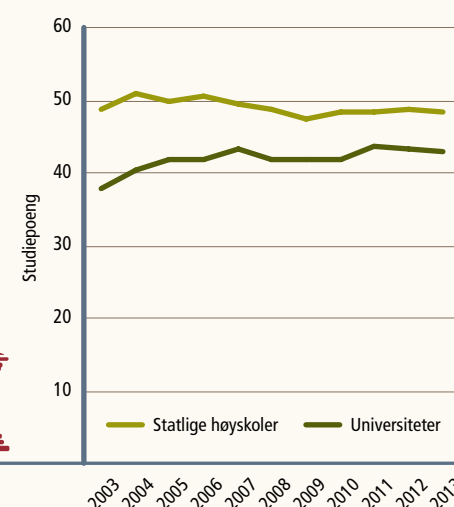


Innsatsen for å styrke gjennomføringen har gitt få resultater

- De seks utdanningsinstitusjonene som er nærmere undersøkt, har iverksatt tiltak for å styrke både kvaliteten på og gjennomføringen av utdanningen. Kunnskapsdepartementet følger opp dette i styringen av institusjonene, og Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen med tilsyn og evalueringer. Når resultatene likevel er vedvarende svake, vurderer Riksrevisjonen det slik at det ikke er iverksatt tilstrekkelige virkemidler.
- Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet følger opp at utdanningsinstitusjonene i større grad evaluerer disse tiltakene.

Utvikling i antall studiepoeng per student

De statlige høyskolene har i perioden 2003–2013 hatt høyere studiepoengproduksjon enn universitetene. Samtidig har antall studiepoeng per student (heltidsekvivalent) gått ned med 0,6 studiepoeng ved høyskolene, mens universitetene har hatt en økning på 5,1 studiepoeng.



Avtalte utdanningsplaner øker ikke produksjonen av studiepoeng

- Riksrevisjonen konstaterer at det er betydelig bedre oppnåelse av mål som institusjonene har angitt i utdanningsplaner, enn mål om gjennomføring på normert tid, og at dette tyder på at planene i større grad fungerer som tilpasning til studentenes studiesituasjon enn som et effektivt virkemiddel for å øke studiepoengproduksjonen.
- Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet
 - 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

Det er liten oppslutning om å bruke gjennomføring som kvalitetsindikator

- Undersøkelsen viser at utdanningsinstitusjonene og departementet bare i noen grad vurderer gjennomføring som en god indikator på kvalitet. Riksrevisjonen peker på betydningen av å ha gode kriterier for kvalitet for å kunne beskrive utviklingen og vurdere virkemidler.
- Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet vurderer å innføre indikatorer som på en bedre måte kan belyse og utvikle kvaliteten i høyere utdanning.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528