



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

forvaltningen af ECTS- point på de videregående uddannelsesinstitutioner

Opfølgning i sagen om forvaltningen af ECTS-point på de videregående uddannelsesinstitutioner (beretning nr. 21/2017)

1. oktober 2020

RN 1415/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om forvaltningen af ECTS-point på de videregående uddannelsesinstitutioner, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 22. november 2018.



Konklusion

Uddannelses- og Forskningsministeriet har taget initiativ til at skabe et fælles grundlag for at måle de studerendes tidsforbrug på deres studier. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Uddannelses- og Forskningsministeriet gennemførte i 2018 en spørgeskemaundersøgelse blandt de studerende om de studerendes oplevede tidsforbrug på deres studie. På Uddannelseszoom, som er et digitalt vejledningværktøj, hvor unge kan sammenligne uddannelser på en række parametre, blev oplysninger om de studerendes oplevede tidsforbrug offentliggjort i juni 2019. Ministeriet forventer at undersøge de studerendes oplevede tidsforbrug i efteråret 2020 og efteråret 2021. Derefter forventer ministeriet at gennemføre undersøgelsen hvert andet år.

I forhold til, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriets dialog med de videregående uddannelsesinstitutioner resulterer i, at de studerende studerer med et tidsforbrug, der svarer til fuld tid, har ministeriet iværksat forskellige tiltag. I de strategiske rammekontrakter, som er indgået med alle de videregående uddannelsesinstitutioner på ministeriets område, og som dækker perioden 2018-2021, indgår bl.a. et mål om, at de studerende skal opnå et højt læringsudbytte. De studerendes oplevede tidsforbrug indgår som én af flere indikatorer. I 2022 vil ministeriet vurdere målopfyldelsen.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I forhold til, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet i øvrigt fastlægger rammer for uddannelsesinstitutionernes forvaltning af ECTS-point, kan Rigsrevisionen konstatere, at den ramme, som ministeriet lægger op til, er, at uddannelsesinstitutionerne skal arbejde systematisk med at tilrettelægge uddannelserne, så der er sammenhæng mellem uddannelsesmål, arbejdsbelastning og den enkelte uddannelses omfang i ECTS-point. Denne ramme blev præciseret i akkrediteringsbekendtgørelsen fra august 2019. I 2020 vil de første uddannelsesinstitutioner blive institutionsakkrediteret efter den nye bekendtgørelse.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Uddannelses- og Forskningsministeriets vurdering i 2022 af målopfyldelsen af at styrke de studerendes læringsudbytte, herunder styrket studieintensitet
- Uddannelses- og Forskningsministeriets opfølgning på akkrediteringen for at vurdere, om der fremover er større sammenhæng mellem uddannelsesmål, arbejdsbelastning og uddannelsens omfang i ECTS-point.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2018 en beretning om forvaltningen af ECTS-point på de videregående uddannelsesinstitutioner. Beretningen handlede om Uddannelses- og Forskningsministeriets forvaltning af ECTS-point og den tid, de studerende bruger på deres videregående uddannelser på erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller uddannelsesinstitutionerne havde sikret sig tilstrækkelig viden om de studerendes tidsforbrug og dermed sikkerhed for, at der er tale om reelle fuldtidsstudier – og at ministeriet får det, der betales for med uddannelsestilskuddet. Sagen blev efterfølgende optaget i *Endelig betænkning over statsregnskabet for 2017* med bemærkning fra Statsrevisorerne om, at de ville følge a) uddannelses- og forskningsministerens initiativer til at skabe et fælles grundlag for at måle de studerendes tidsforbrug på deres studier, b) hvorvidt ministeriets dialog med uddannelsesinstitutionerne resulterer i, at de studerende studerer med et tidsforbrug, der svarer til fuld tid samt c) hvorvidt ministeriet i øvrigt fastlægger rammer for uddannelsesinstitutionernes forvaltning af ECTS-point.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger i Endelig betænkning har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer til at skabe et fælles grundlag for at måle de studerende tidsforbrug på deres studier.	Behandles i dette notat.
2. Hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriets dialog med de videregående uddannelsesinstitutioner resulterer i, at de studerende studerer med et tidsforbrug, der svarer til fuld tid, samt at institutionerne fremover har en praksis der understøtte dette.	Behandles i dette notat.
3. Hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet i øvrigt fastlægger rammer for uddannelsesinstitutionernes forvaltning af ECTS-point.	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på brevveksling og 2 notater, der er udarbejdet af ministeriet.

Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer til at skabe et fælles grundlag for at måle de studerendes tidsforbrug på deres studier

7. Statsrevisorerne bemærkede til beretningen, at uddannelsesinstitutionerne monitorer de studerendes tidsforbrug meget forskelligt, og at nogle slet ikke gør det. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at flere uddannelsesinstitutioner ikke har grundlag for at justere tilrettelæggelsen af uddannelserne efter de studerendes reelle tidsforbrug eller iværksætte initiativer til at øge de studerendes tidsforbrug.

8. Uddannelses- og forskningsministeren var enig i, at der var behov for et fælles grundlag for at måle de studerendes tidsforbrug. Ministeriet har i 2018 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de studerende om de studerendes oplevede tidsforbrug. 98.500 ud af 256.000 studerende, svarende til 38 %, besvarede spørgsmålet om oplevet tidsforbrug anvendt på deres studie. I juni 2019 blev Uddannelseszoom opdateret med oplysninger om de studerendes oplevede tidsforbrug. Ministeriet har oplyst, at de næste målinger (spørgeskemaundersøgelser) gennemføres i efteråret 2020 og efteråret 2021. Herefter er det udgangspunktet, at målingen vil blive foretaget hvert andet år.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Uddannelses- og Forskningsministeriets dialog med de videregående uddannelsesinstitutioner om de studerendes tidsforbrug

9. Statsrevisorerne bemærkede til beretningen, at flere uddannelsesinstitutioner ikke har grundlag for at justere tilrettelæggelsen af uddannelserne efter de studerendes reelle tidsforbrug eller iværksætte initiativer til at øge de studerendes tidsforbrug.

10. Uddannelses- og forskningsministeren oplyste i sin redegørelse, at det er helt centralt, at de studerende lærer det, de skal lære. Derfor var ministeren også enig i, at en høj studieintensitet er vigtig, og at der er potentiale for at øge mange studerendes læringsudbytte, bl.a. ved at fremme motivation og engagement hos de studerende og dermed også den tid, de bruger på at studere. Ministeriet og uddannelsesinstitutionerne havde gennem flere år gjort en indsats for på forskellig vis at fremme de studerendes læringsudbytte, herunder at øge antallet af tilbudte timer, studieintensiteten og de studerendes studiefremdrift. Ministeren vurderede, at der fortsat var steder, hvor der kunne opnås mere viden om veje til at fremme de studerendes læringsudbytte. Ministeren ville tage initiativ til at få konsolideret datagrundlaget om studieintensitet, øge udvekslingen af viden om, hvordan underviserne bedst engagerer og motiverer de studerende, og fortsætte dialogen med institutionerne om tilrettelæggelsen af uddannelser, så de fremmer et højt læringsudbytte.

Uddannelses- og forskningsministeren oplyste videre, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ville arbejde videre med de opmærksomhedspunkter, som indgik i beretningen, med henblik på at anvende disse konstruktivt i den videre dialog med institutionerne.

Strategisk ramme-kontrakt

En strategisk rammekontrakt er en institutionsspecifik 4-årig kontrakt, der indgås mellem ministeren og bestyrelsesformanden på vegne af bestyrelsen for den enkelte institution. Den strategiske rammekontrakt bruges bl.a. i styringsdialogen mellem ministeriet og institutionen i kontraktperioden.

11. Uddannelses- og Forskningsministeriet har i forbindelse med denne opfølgning oplyst, at der i de strategiske rammekontrakter, som er indgået med alle de videregående uddannelsesinstitutioner på ministeriets område, og som dækker perioden 2018-2021, indgår et mål om, at de studerende skal opnå et højt læringsudbytte. For hovedparten af universiteterne, professionshøjskolerne og erhvervsakademierne arbejdes der ad forskellige veje med at understøtte og øge de studerendes studieintensitet. De studerendes oplevede tidsforbrug indgår som én af flere indikatorer på studieintensitet. I 2022 vil ministeriet med udgangspunkt i institutionens egen redegørelse om målopfyldelsen opgøre, om den samlede målopfyldelse af rammekontrakten er tilfredsstillende, middel eller mangelfuld. Ministeriet vil tage stilling til målopfyldelsen af hvert enkelt mål.

12. Uddannelses- og Forskningsministeriet har taget initiativ til et projekt, som går ud på at indsamle og formidle viden om, hvordan de videregående uddannelsesinstitutioner tilrettelægger uddannelser med passende høj arbejdsbelastning med det formål at fremme de studerendes studieintensitet og læringsudbytte. Initiativet har i september 2020 resulteret i et inspirationskatalog, der er tilgængeligt på ministeriets hjemmeside. Ministeriet har oplyst, at uddannelsesinstitutioner fra hele ministerområdet har bidraget til projektet, der samtidig er en opfølgning på en af anbefalingerne fra Udvalg om Bedre Universitetsuddannelser. Inspirationskataloget er udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut på vegne af ministeriet.

Kataloget omfatter cases fordelt på de 5 institutionstyper (universiteter, professionshøjskoler, erhvervsakademier, kunstneriske uddannelsesinstitutioner og maritime uddannelsesinstitutioner) og forskellige led i uddannelsesprocessen og illustrerer forskellige former for tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen samt prøve- og eksamensformer. Uddannelses- og Forskningsministeriet har fremsendt kataloget til Rigsrevisionen til orientering.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der i de strategiske rammekontrakter er fokus på at styrke de studerendes læringsudbytte, herunder at understøtte de studerendes studieintensitet. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at ministeriet har indsamlet viden om bl.a. arbejdet med studieintensiteten på de videregående uddannelser med henblik på videndeling og udbredelse. Rigsrevisionen vil følge op på ministeriets vurdering i 2022 af målopfyldelsen af at styrke de studerendes læringsudbytte, herunder styrket studieintensitet.

Rammer for uddannelsesinstitutionernes forvaltning af ECTS-point

14. Statsrevisorerne bemærkede til beretningen, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i de 17 år, ECTS-point har været obligatorisk på de videregående uddannelser, ikke har fastlagt rammer for, hvordan uddannelsesinstitutionerne skal forvalte ECTS-point, fx ved at stille krav om mål for og opfølgning på de studerendes tidsforbrug.

15. Det fremgik af beretningen, at alle videregående uddannelser er opbygget med krav om, at uddannelserne skal svare til et specifikt antal ECTS-point. Det fremgår fx af universitetsloven, at universiteterne skal udbyde fx kandidatuddannelser på 120 ECTS-point, samt at 60 ECTS-point svarer til et års heltidsstudie. Det fremgik videre, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke havde defineret, hvad et ECTS-point er, og ikke havde fastlagt rammer for institutionernes forvaltning af ECTS-point. Det var derfor usikkert, hvad der lå bag de ECTS-point, der udløste det årlige uddannelsesstilskud.

Det fremgik endvidere af beretningen, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke havde stillet krav om, at de studerendes tidsforbrug skulle monitoreres, eller at institutionerne over for ministeriet skulle dokumentere, at institutionerne leverede fuldtidsuddannelser forstået som et givent tidsforbrug. Ministeriet havde heller ikke fastsat krav om, at tilrettelæggelsen af uddannelserne skulle baseres på konkret viden om de studerendes tidsforbrug på studierne.

16. Rigsrevisionen har i forbindelse med denne opfølgning anmodet Uddannelses- og Forskningsministeriet om at definere et ECTS-point, da ECTS er byggestenen i alle videregående uddannelser. Ministeriet har henvist til definitionen i en brugervejledning fra et europæisk samarbejde om uddannelser (Bologna samarbejdet, ECTS Users' Guide 2015). Af denne fremgår det, at "60 ECTS credits are allocated to the learning outcomes and their associated workload of a full-time academic year or its equivalent, which normally comprises number of educational components to which credits (on the basis of the learning outcomes and workload) are allocated." Ministeriet har oversat denne definition til, at ECTS-point anvendes til at beskrive sammenhængen mellem: a) normeret studietid (60 ECTS-point svarer til et års heltidsstudier), b) læringsmål associeret til et års heltidsstudier og c) forventet arbejdsbelastning.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har anført, at uddannelsesinstitutionerne skal arbejde systematisk med at tilrettelægge uddannelserne, så der er sammenhæng mellem uddannelsesmål, arbejdsbelastning og uddannelsens omfang i ECTS-point. Rigsrevisionen kan konstatere, at det er disse 3 aspekter, som udgør den ramme, som ministeriet lægger til grund for, hvordan uddannelsesinstitutionerne skal forvalte ECTS-point. Ministeriet tilføjer, at denne ramme blev præciseret i akkrediteringsbekendtgørelsen fra august 2019, så det fremover vil blive vurderet som del af institutionsakkrediteringen, om institutionerne har en velfungerende praksis, der understøtter denne ramme. De første uddannelsesinstitutioner vil blive institutionsakkrediteret efter den nye bekendtgørelse formentlig i 2021, og ministeriet har oplyst, at det vil følge implementeringen af akkrediteringsbekendtgørelsen tæt (akkrediteringsprocesserne blev ifølge ministeriet forsinket i foråret 2020 på grund af covid-19-nedlukningen).

17. Rigsrevisionen vil følge ministeriets opfølgning på den justerede akkrediteringsbekendtgørelse for at vurdere, om institutionerne fremover har en praksis, der understøtter sammenhængen mellem uddannelsesmål, forventet arbejdsbelastning og uddannelsens omfang i ECTS-point.

Lone Strøm