

Tiltak for studieprogresjon og gjennomføring

Rapport fra arbeidsgruppe

09.04.2021

Innhold

Forord	3
Oppsummering av arbeidsgruppens anbefalinger	4
Arbeidsgruppens medlemmer og arbeid	5
Arbeidsgruppens vurdering av mandatet	6
Forskjeller mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning	6
Koronapandemi ved universiteter, høyskoler og fagskoler	7
Tilgang til lærestedene for studentene og smitteverntiltak ved institusjonene	7
Institusjonenes omlegging av utdanningsvirksomheten som følge av smitteverntiltak	9
Økonomiske tiltak for faglig og sosial oppfølging av studentene	9
Studentenes økonomiske situasjon under pandemien	10
Kunnskapsgrunnlag for arbeidsgruppens vurderinger og forslag til tiltak	11
Studiebarometeret for studenter ved universiteter og høyskoler	11
Studiebarometeret for studenter ved fagskoler	11
Rapportering fra institusjonene høsten 2020 og våren 2021	11
Rapportering om forventninger for vårsemesteret	12
Arbeidsgruppens forslag til prioritering av studentgrupper	14
Arbeidsgruppens forslag til tiltak	15
Tiltak på institusjonsnivå	16
Tiltak på myndighetsnivå	22
Tiltak studieåret 2021-2022	24
Forventninger til studentene	26
Vedlegg – Mandat for arbeidsgruppe	27

Forord

Koronapandemien har nå preget det norske samfunnet i over ett år. Den 12. mars 2020 innførte regjeringen de mest inngripende tiltak i fredstid for å begrense spredningen av covid-19-viruset. På tross av at mange hadde håpet å gjenvinne en normalisert hverdag raskere, har pandemiens uforutsigbarhet, med vekslende smittetall og nye virusmutasjoner, gjort dette vanskelig. Av denne grunn har de fleste deler av landet vært underlagt vekslende smitteverntiltak i over ett år. Enkelte landsdeler har i tillegg levd med svært inngripende tiltak i lang tid.

Universiteter, høyskoler og fagskoler har slik arbeidsgruppen oppfatter det, lagt ned et formidabelt arbeid og tilpasset seg de løpende endringene for å sikre at studentene får et best mulig utdanningstilbud. Særlig viktig har dette vært for å understøtte studentenes motivasjon, samt for å sikre studieprogresjon og hindre frafall.

Fra arbeidsgruppens side kan det ikke levnes tvil om at studietilværelsen har blitt svært annerledes for studentene enn planlagt. Studentene har måttet forholde seg til svært mye digital undervisning og vurdering, mye selvstudier, redusert tilgang til viktig infrastruktur på campus og begrensninger i sosial og faglig omgang med undervisere og medstudenter. Dette har også medført en betydelig bekymring for hvordan koronapandemien påvirker studentenes psykiske helse og ensomhetsfølelse. Flere undersøkelser har også bekreftet en slik negativ innvirkning på studentenes opplevde helse. Av denne grunn ble det nedsatt en ekspertgruppe som, på vegne av Kunnskapsdepartementet skulle vurdere og anbefale tiltak ved universiteter, høyskoler og fagskoler, som kunne bidra til å sikre god oppfølging av studentene, særlig med tanke på studentenes psykososiale liv, gjennomføring av eksamen og opprettholdelse av studieprogresjon. Ekspertgruppens rapport ble levert den 23. november 2020. Arbeidsgruppen viser derfor også på generelt grunnlag til de tiltak som ekspertgruppen anbefalte på det tidspunktet.

I arbeidsgruppens mandat fremgår det eksplisitt at man ikke skal vurdere nivå på smitteverntiltak, men gjøre vurderinger som kan støtte institusjonene innenfor de til enhver tid gjeldende restriksjoner. Selv om arbeidsgruppen har forholdt seg til dette, er det helt essensielt å påpeke at særlig covid-19-forskriftens kap. 5A skaper betydelige utfordringer for institusjonene – all den tid de må holde stengt for studentene, uten unntak. Selv om arbeidsgruppen ikke har hatt tilgang til bakgrunnsdata som omhandler forekomst av smitte og smittespredning på campus, er man av klar formening om at det er lite smitte og smittespredning på campus. Inntrykket er således at institusjonene har drevet virksomheten på en smittevernsfaglig forsvarlig måte, og det har vært trygt for studenter og ansatte å være på campus, når det har vært åpnet for det. Arbeidsgruppen henstiller derfor nasjonale myndigheter og politisk ledelse om å søke å finne ordninger som kan sikre studentene tilgang til campus for å opprettholde progresjon og slutføre sine studier, også i perioder med svært strenge smitteverntiltak. Tilgang til campus er også viktig for studentenes psykiske helse med tanke på å forebygge isolasjon og ensomhet på trange hybler. Etter arbeidsgruppens mening kan tilgang til campus sikres eksempelvis gjennom bruk av testregimer.

Arbeidsgruppen vil videre fremheve at studentene har vært hardt rammet som følge av pandemien, og har på tross av en svært krevende studiesituasjon jevnt over opprettholdt god studieprogresjon. Selv om DBH-data så langt ikke gir grunn til bekymring, vil arbeidsgruppen påpeke at disse data er rapportert forut for innføring av covid-19-forskriftens kap. 5A i enkelte deler av landet. Av denne grunn er det nå essensielt at det tas grep som kan ha reell effekt på studentenes læringsmiljø og studiemotivasjon for å sikre progresjon og slutføring både på kort og lengre sikt, og dermed også på fremtidig rapportering. Arbeidsgruppen noterer at man på grunnskoler og i videregående opplæring har evnet å gi elevene delvis tilgang til sine skoler også i perioder med høyt smittetrykk.

Arbeidsgruppen har ikke fått fremlagt data eller argumentasjon som indikerer at dette ikke også er mulig for studentgrupper som er avhengig av tilgang til campus for å studere.

Arbeidsgruppen noterer også at Folkehelseinstituttet nå vurderer bruk av såkalte vaksinepass og ber derfor Kunnskapsdepartementet å vurdere hvilken betydning dette kan ha, både når det gjelder tilgang til campus, men også for vaksinerte norske utenlandsstudenter som returnerer til Norge for å arbeide.

Arbeidsgruppens mandat har vært spesifikt innrettet mot studieprogresjon og forsinkede studieløp. Allikevel vil arbeidsgruppen også uttrykke bekymring for studentenes læringsutbytte som følge av varierende smitteverntiltak og nedstengning.

Arbeidsgruppen takker for oppdraget og leverer med dette sin rapport.

Oppsummering av arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen har hatt som viktigste oppgaver å vurdere og foreslå praktisk gjennomføring av tiltak som kan sikre best mulig studieprogresjon vårsemesteret 2021 samt å vurdere hvilke prioriterte studentgrupper tiltakene bør rettes mot.

Når det gjelder prioritering av studentgrupper, må arbeidsgruppens vurderinger anses som innspill til de prioriteringene institusjonene risikerer å måtte gjøre, dersom det blir aktuelt å iverksette kompensierende tiltak overfor studenter som har blitt eller står i fare for å bli forsinket.

Arbeidsgruppen foreslår følgende prioritering av studentgrupper:

- Avgangsstudenter
- Studenter som tar utdanning som er nødvendig for å opprettholde samfunnskritiske funksjoner
- Studenter på profesjons- og fagskoleutdanninger som er avhengige av ferdighetstrening og praksis for å oppnå læringsutbytte
- Studenter som er avhengige av tilgang til laboratorier eller som skal gjennomføre feltarbeid for å sikre at læringsutbyttet kan oppnås
- Studenter på utøvende og skapende utdanninger, inkludert mediefag
- Studenter uten tilgang til internett

Når det gjelder tiltak for å sikre studieprogresjon, har arbeidsgruppen sett på tiltak på institusjonsnivå og tiltak på myndighetsnivå.

Tiltak på institusjonsnivå:

- Handlingsrom for prioritering av aktiviteter og studentgrupper
- Utvidelse av vårsemesteret 2021, utsatt avslutning
- Utvidelse av høstsemesteret 2021, tidlig oppstart
- Tiltak for utdanninger med obligatorisk praksis, laboratoriearbeid og ferdighetstrening
- Utstedelse av betingede vitnemål
- Betinget opptak
- Tilgang på internett

Arbeidsgruppen legger vekt på at institusjonene selv må vurdere hvilke tiltak som er relevante og gjennomførbare for egen institusjon.

Tiltak på myndighetsnivå:

- Styrket koordinering og samhandling på myndighetsnivå
- Økonomiske tiltak overfor institusjonene våren 2021
- Tiltak i utdanningsstøtteordningene gjennom Lånekassen
- Tiltak for utdanninger med obligatorisk praksis, laboratoriearbeid og ferdighetstrening
- Tiltak for helsefagstudenter som studerer i utlandet
- Tilgang på lesesalsplasser på offentlige biblioteker
- Kunnskapsdepartementets styring av universitetene og høyskolene
- Utvidet oppholdstillatelse for studenter fra land utenfor EØS-området

Tiltak studieåret 2021-2022:

Arbeidsgruppens mandat begrenser seg til tiltak for vårsemesteret 2021. Etter arbeidsgruppens vurdering vil imidlertid pandemien ha effekt og konsekvenser utover studieåret 2020-2021, og anbefaler at man må se videre på tiltak for kommende studieår, inkludert videreføring eller justering av eventuelle tiltak som implementeres som oppfølging av arbeidsgruppens rapport.

Arbeidsgruppen fremmer derfor også noen konkrete tiltak ut over det som er foreslått for vårsemesteret 2021:

- Videreføring av tiltakspakken for studenter i studieåret 2021-2022
- Tiltak for studieteknikk, studiemotivasjon og gode studievaner
- Tiltak for å videreutvikle utdanningsfaglig digital kompetanse hos undervisere
- Forskning på studiemotivasjon og frafall

Helt avslutningsvis i rapporten henstiller arbeidsgruppen studentene til å ta imot tilbud som iverksettes fra institusjonenes side.

Arbeidsgruppens medlemmer og arbeid

Arbeidsgruppen ble oppnevnt søndag 21. mars og har hatt følgende medlemmer:

- Joakim Bakke, ekspedisjonssjef i Kunnskapsdepartementet (leder)
- Arvid Ellingsen, leder av Nasjonalt Fagskoleråd
- Lars-Petter Jelsness-Jørgensen, rektor ved Høgskolen i Østfold
- Wictor Østvand Jensen, leder av Organisasjon for Norske Fagskolestudenter (ONF)
- Oddrun Samdal, viserektor for utdanning ved Universitetet i Bergen og leder av UHR Utdanning
- Seunn Smith-Tønnessen, universitetsdirektør ved Universitetet i Agder og leder av UHR-Administrasjon
- Annbjørg Pasteur Stø, Norsk studentorganisasjon (NSO)
- Solveig Hansine Torgersen, ANSA

Fam Karine Heer Aas, sekretariatsleder i Samskipnadsrådet har deltatt som observatør.

Sekretariatet har bestått av følgende medarbeidere fra Kunnskapsdepartementet: Bjørn Tore Bertheussen, Martin Fredheim, Ane-Berit Storvik Hurlen, André Kristiansen og Ragnhild Skålid.

Arbeidsgruppen har hatt fire arbeidsmøter i perioden 22.mars til 8.april.

Arbeidsgruppens vurdering av mandatet

Kunnskapsdepartementets mandat til arbeidsgruppen følger som vedlegg til rapporten. Mandatet gir arbeidsgruppen følgende hovedoppgaver:

- Arbeidsgruppen skal vurdere og foreslå praktisk gjennomførbare tiltak som skal sikre best mulig studieprogresjon.
- Arbeidsgruppen skal legge vekt på studentgrupper som på grunn av tidligere, gjeldende og mulige framtidige smitteverntiltak er særlig utsatt for forsinkelser våren 2021.
- Tiltakene bør utformes slik at de tar hensyn til variasjoner mellom institusjonene og utdanningene, og inneholde vurderinger av hvilke studentgrupper som bør prioriteres.
- Arbeidsgruppens rapport skal gi lærestedene ideer og støtte i deres planleggingsarbeid for gjennomføring av undervisning og vurdering våren og sommeren 2021.
- Arbeidsgruppen skal ikke vurdere nivå på smitteverntiltak, men gjøre vurderinger som kan støtte institusjonene innenfor de til enhver tid gjeldende restriksjoner.
- Arbeidsgruppen skal vurdere hvilke tiltak som eventuelt må gjennomføres fra nasjonale myndigheter eller med involvering av nasjonale myndigheter, for at de skal kunne gjennomføres ved institusjonene.

Arbeidsgruppen er opptatt av at vurderinger og tiltak knyttet til studentenes læringsutbytte må inn i arbeidet. Videre mener arbeidsgruppen at man også må se hen til ulike scenarier for høstsemesteret 2021. Hvis et stort antall studenter blir forsinket i utdanningene våren 2021, vil dette kunne få betydelige konsekvenser f.eks. knyttet til kapasitet i praksis samt tilgang på ferdighetstrening og laboratorier i høstsemesteret 2021 og potensielt også inn i 2022.

Forskjeller mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning

Arbeidsgruppens mandat dekker utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Det finnes en del forskjeller mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning, og også mellom institusjonene, studentene og hvordan de to sektorene forvaltes, styres og finansieres. De forskjellene som trekkes fram under, er de som har mest betydning for denne arbeidsgruppens arbeid med innretning av tiltak. Andre forskjeller er også betydelige i seg selv, men arbeidsgruppen ser ikke at de har direkte innvirkning på utforming av tiltak i tråd med arbeidsgruppens mandat. Arbeidsgruppen ser at departementet i håndteringen av pandemien har vært opptatt av likebehandling av høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning, men at det også er tatt hensyn til forskjellene mellom dem. Dette er noe også arbeidsgruppen har lagt til grunn for sine vurderinger.

- Fagskoleutdanninger er i større grad enn universitets- og høyskoleutdanninger yrkesrettede og praktiske utdanninger. Dersom man fjerner praktiske øvelser, ferdighetstrening, simulatoretrening/-øvelser m.m. fra fagskoleutdanninger, reduseres læringsutbyttet i svært stor grad. En fagskolekandidat skal kunne utøve et yrke fra første dag uten videre behov for opplæring. Dette ga seg utslag i at ved de første gjenåpningene av lærestedene våren 2020, så var andelen fagskolestudenter som ble vurdert å ha behov for tilgang til campus/infrastruktur langt høyere enn andelen universitets- og høyskolestudenter.
- Fagskoleutdanninger har en varighet på ½ til 2 år, mens utdanninger ved universiteter og høyskoler er inntil 6 år. Altså vil en forsinkelse i en fagskoleutdanning gjennomsnittlig være av en relativt sett større "tidsandel", enn det vil være for en universitets- eller høyskoleutdanning. Innenfor en tidsramme på inntil to år er det en større utfordring å finne tid til å ta igjen tapt

aktivitet eller bytte om på rekkefølgen på emner og læringsutbytter, og for de korteste utdanningene nær sagt umulig.

- Finansieringen av fagskoler er også annerledes enn for særlig de statlige universitetene og høyskolene. Fagskoler mottar et driftstilskudd fra staten som ikke er fullt ut kostnadsdekkende. Det resterende finansieringsbehovet kommer fra eierne av fagskolene. For de offentlige fagskolene, er dette fylkeskommunene. I tillegg er en betydelig del av finansieringen dekket av egenbetaling fra studentene. Særlig gjelder det siste for de private fagskolene, men også de offentlige fagskolene kan ta egenbetaling fra studentene. Den økonomiske situasjonen gjør at fagskolene ikke har signifikante avsetninger å tære på, eller et økonomisk handlingsrom til omprioriteringer. De økonomiske rammebetingelsene gjør at fagskolene i større grad er bundet til å gjennomføre de planer de har lagt for studieåret målt opp mot det antall studenter de har og det utdanningstilbudet de gir.
- En siste viktig forskjell er at fagskolene ikke er underlagt departementets generelle instruksjonsmyndighet. Det er fylkeskommunen som forvalter fagskolesektoren. Den statlige styringen av fagskolene skjer gjennom lov og finansiering.

Koronapandemi ved universiteter, høyskoler og fagskoler

Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat og tidsfrist å gi en helhetlig analyse av hvordan koronapandemien har påvirket universitetene, høyskolene, fagskolene og studentene. Under gis det imidlertid en overordnet beskrivelse av hva slags begrensninger pandemien har lagt på institusjonenes utdanningsvirksomhet, hvordan institusjonene har lagt om utdanningsvirksomheten, og hvilke tiltak som er iverksatt på nasjonalt nivå for å begrense de negative konsekvensene av smitteverntiltak for studentenes læringsutbytte, progresjon og gjennomføring.

Tilgang til lærestedene for studentene og smitteverntiltak ved institusjonene

Arbeidsgruppen legger til grunn at manglende tilgang til lokalene ved lærestedene og andre smitteverntiltak, med tilhørende redusert kapasitet til ferdighetstrening, laboratorieforsøk og så videre, er en av hovedårsakene til at studenter står i fare for å bli forsinket i utdanningen. For noen utdanninger er tilgang til campus avgjørende for å kunne opprettholde progresjonen i utdanningen. Rapportering fra institusjonene indikerer det samme, da institusjoner som har vært underlagt det strengeste smittevernnivået i Covid-19-forskriften (5A) i mye større grad rapporterer om fare for forsinkede studenter enn andre institusjoner.

Lokalene til universiteter, høyskoler og fagskoler ble stengt for studentene 12. mars 2020. Fra 27. april til 15. juni ble det gradvis åpnet for mer tilgang i tre omganger, jf. tabell under. I den første åpningen 27. april ble det prioritert å gi tilgang for studenter som skulle fullføre utdanning våren 2020, og som hadde behov for tilgang til øvingslokaler, laboratorier o.l. for å kunne fullføre. Dette ble avgrenset til noen få fagområder, dvs. de fagområdene hvor slik tilgang ble vurdert som helt nødvendig. Institusjonene måtte selv vurdere hvilke studenter innenfor disse rammene som hadde behov for tilgang. Videre gjenåpninger ga ytterligere handlingsrom for institusjonene til selv å kunne vurdere hvem som hadde behov for tilgang.

Dato	Hvem	Antall (grove anslag)	Forutsetninger
12. mars -26. april	Ingen tilgang for studenter		
27. april	Studenter som måtte ha tilgang for å kunne fullføre vitnemålsgivende utdanning våren 2020. Definert til å gjelde utvalgte fagområder med behov for øvingslokaler, laboratorier o.l.: <ul style="list-style-type: none"> – utøvende musikk- og kunsthøgskolefag – mediefag og designfag – matematisk-naturvitenskapelige og teknologiske fag – helsefag Begrunnelse for utvalget: fag som trenger tilgang til øvingslokaler, laboratorier og ferdighetsrom.	Opp mot 16 000 studenter i høyere utdanning (6 %). Opp mot 12 000 fagskolestudenter (66 %)	Institusjonene skulle begrense tilgangen så mye som mulig. Kravet var at studentene måtte ha tilgang. Vi vet det ikke var så mange som de grove anslagene, antakelig nærmere halvparten for uh-institusjonene (3 %), dette basert på overordnede rapporteringer fra institusjonene. Regler og råd om smittevern i arbeidslivet gjaldt også for studenter.
11. mai	Studenter som måtte ha tilgang for å opprettholde studieprogresjonen. Ikke definert fagområder av nasjonale myndigheter, institusjonene skulle selv vurdere hvem det gjaldt.	Opp mot 65-80000 studenter i høyere utdanning (25-30 %) Opp mot 12 000 fagskolestudenter (66 %)	Som over. Institusjonene fikk beskjed om å utvikle egne smittevernveiledere som kontinuerlig skulle oppdateres. Dette har de fortsatt ansvaret for selv. FHI har gitt råd og anbefalinger til bruk for institusjonene på sine nettsider.
15. juni	Alle	Alle, men i praksis begrenset av regler og anbefalinger om smittevern	Som over

Universitetene, høyskolene og fagskolene ble åpnet helt igjen fra 15. juni, så lenge de kunne overholde gjeldende regler og råd om smittevern, herunder avstands anbefalinger. I praksis la smittevernregler og -råd begrensninger også etter 15. juni. Utover høsten 2020 ble tilgangen periodevis igjen mer begrenset ved enkelte institusjoner, som følge av kommunale smitteverntiltak ved lokale utbrudd. Dette gjaldt først og fremst Bergen og Oslo.

Siden nyttår har institusjonene og studentene måttet forholde seg til ulike tiltaksnivåer over tid. Året 2021 startet med en nasjonal anbefaling om digital undervisning for alle i to uker, og institusjonene ble bedt om å praktisere unntak fra dette svært strengt. Den nasjonale anbefalingen har siden blitt endret i mindre streng retning to ganger, før den igjen ble strammet inn i tiden før og etter påske.

Samtidig har enkelte deler av landet hatt strengere tiltak enn de nasjonale anbefalingene. Dette som følge av strengere tiltak vedtatt av enkeltkommuner eller som følge av nasjonalt fattede vedtak om strengere tiltak for kommuner/regioner, jf. covid-19-forskriftens kap. 5A-C, som gir forsterkede smitteverntiltak i enkeltkommuner. Per 9. april 2021 er 66 kommuner omfattet av de strengeste tiltakene, dvs. kap. 5A hvor lokalene ved studiestedene er helt stengt for studentene, uten unntak. Dette omfatter blant annet Bodø kommune og kommuner i Vestfold og Telemark og Viken. Fagskolen i Oslo, Fagskolen i Viken, Høgskolen i Østfold, Nord universitet, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), OsloMet – storbyuniversitetet (campus Kjeller) og Universitetet i Sørøst-Norge er dermed blant institusjonene som er omfattet.

Institusjonenes omlegging av utdanningsvirksomheten som følge av smitteverntiltak
Institusjonene har gjort en betydelig innsats for å legge om utdanningsvirksomheten under pandemien, for å gi studentene et godt tilbud under stadig vekslende smitteverntiltak.

Da pandemien brøt ut i mars 2020, krevde det en enorm omstilling fra institusjonenes side. På kort tid ble undervisning og annen faglig oppfølging overført til digitale plattformer. I perioden etter, har det skjedd mye utvikling og innovasjon i bruken av digitale verktøy. Etter hvert som institusjonene har kunnet åpne lokalene for studentene igjen, har institusjonene bestrebet seg på å tilby studentene fysisk undervisning, ferdighetstrening, ulike faglige møteplasser og campusbasert eksamen, så langt det har vært smittevernfaglig forsvarlig.

Mange institusjoner har jobbet med kvalitetshevende undervisningstiltak, som pedagogisk utvikling, kurs, webinarer, veiledninger og tips til undervisere og programkoordinatorer om studentaktiv og digital undervisning. Likevel rapporterer både studenter og ansatte om at kvaliteten på tilbudet i en del tilfeller ikke har vært så god som ønsket. Dette kan påvirke studentenes læringsutbytte og være medvirkende til at studenter har blitt forsinket i utdanningen.

For rammeplanstyrte utdanninger (herunder helse- og sosialfagutdanninger, lærerutdanninger og ingeniørutdanninger), har den midlertidige forskriften om gjennomføring av slike utdanninger gitt institusjonene handlingsrom til å gjøre tilpasninger i undervisning og praksis som er forsvarlige og nødvendige, såfremt læringsutbyttet for studiene kan ivaretas.

Når det gjelder gjennomføring av praksis, har pandemien og smitteverntiltak gitt betydelige utfordringer. Kommuner, virksomheter, institusjoner og organisasjoner som tar imot praksisstudenter, har vært i en presset situasjon og har i en del tilfeller hatt lavere kapasitet enn vanlig. Det har også vært kapasitetsproblemer knyttet til å gjennomføre praksis på en smittevernfaglig forsvarlig måte. Universiteter, høyskoler og fagskoler har hatt utstrakt dialog med praksisfeltet, for å sikre at flest mulig studenter har kunnet gjennomføre praksis.

Økonomiske tiltak for faglig og sosial oppfølging av studentene

Primo november 2020 nedsatte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe som skulle vurdere og anbefale tiltak for oppfølging av studenter ved universiteter, høyskoler og fagskoler. Ekspertgruppen leverte sin rapport 23. november, og institusjonene ble i brev 15. desember 2020 bedt om å følge opp ekspertgruppens anbefalinger på sine læresteder. Som oppfølging av rapporten, og som følge av et vårsemester med strenge smitteverntiltak, har Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet bevilget midler for bedre faglig og sosial oppfølging av studentene.

Midler i det ordinære statsbudsjettet for 2021:

- 10 mill. kroner til studentsamskipnadene til sosiale lavterskeltilbud til studentene (tilleggsnummer til ordinært budsjett)
- 20 mill. kroner til studentsamskipnadene til generelle velferdstilbud

Tiltakspakke lagt fram 29. januar 2021 og vedtatt av Stortinget 23. februar 2021:

- 150 mill. kroner til universiteter, høyskoler og fagskoler til å lønne studenter til å drive faglig oppfølging av andre studenter (hvorav 124 mill. kroner til statlige universiteter og høyskoler, 16 mill. kroner til private høyskoler og 10 mill. kroner til fagskolene)
- 50 mill. kroner til studentsamskipnadene til å lønne studenter for å få i gang sosiale lavterskeltilbud
- 20 mill. kroner til studentsamskipnadene til sosiale lavterskeltilbud
- 8,5 mill. kroner til studentsamskipnadene for arbeid med psykisk helse
- 1,5 mill. kroner til Mental Helses studenttelefon

Studentenes økonomiske situasjon under pandemien

Mange studenter har fått en forverret økonomisk situasjon som følge av pandemien, særlig på grunn av bortfall av inntekt fra arbeid ved siden av studiene. Regjeringen har etablert kompenserende tiltak gjennom utdanningsstøtteordningene i Lånekassen, for å bøte på inntektsbortfallet. Under følger en oversikt over studenters rettigheter for lån og stipend, både det som er fast og det som er særskilt knyttet til koronapandemien.

Utdanningsstøtte og sykdom

- Studenter som er syke i mer enn to uker, får ordinært lån og stipend som har blitt utbetalt i sykdomsperioden, gjort om til sykestipend. Studenter har også rett til sykestipend dersom de blir forhindret fra å følge undervisning fordi de har syke barn. Dette gjelder også dersom koronasykdom er årsaken.

Utdanningsstøtte og forsinkelse

- Studenter som blir forsinket, for eksempel stryker på eksamen, får ikke lån gjort om til stipend i Lånekassen. Man får ikke stipend for fag man ikke består, men får lån omgjort til stipend dersom man henter igjen forsinkelsen i løpet av fire år.
- Lånekassen begrenser ikke muligheten til å søke lån og stipend dersom den enkelte blir forsinket i utdanning, med mindre forsinkelsen er mer enn 60 studiepoeng (normalt et helt studieår). Dette gjelder både under koronapandemien og ellers i en normalsituasjon.
- Studenter som blir forsinket ut over ett år, men kan dokumentere overfor Lånekassen at koronapandemien er årsaken til forsinkelsen, vil også ha rett til lån og stipend.

Regelverk for sommeren

- Som følge av utvidelsen til 11 måneder utdanningsstøtte, får fulltidsstudenter i høyere utdanning og fagskoler lån og stipend fra 16. august til 15. juli per studieår. Den 11. måneden skal dekke perioden 16. juni til 15. juli av vårsemesteret.
- Lånekassen har mulighet til å bruke skjønn for å utvide perioden med lån og stipend utover det normale vårsemesteret og inn i sommeren dersom utdanningen varer mer enn 2 uker utover det normale vårsemesteret. Det vil si at studenter som får lån og stipend i 11 måneder, får utvidet lån og stipend dersom semesteret forlenges med 2 uker etter 15. juli.
- Studenter som får lån og stipend i 10 måneder, får utvidet lån og stipend dersom semesteret forlenges med 2 uker etter 15. juni.

Borteboerstatus

- Studenter og elever som vanligvis bor borte, men må flytte hjem på grunn av koronasituasjonen våren 2021, mister ikke retten til stipend. Studenter og elever som i en normal situasjon ville bodd hjemme, har fortsatt ikke rett til stipend.

Studenter i utlandet

- Studenter og elever som tar utdanning i utlandet, men som ikke kan oppholde seg fysisk på lærestedet på grunn av koronasituasjonen studieåret 2020-2021, vil fortsatt få lån og stipend.
- Studenter og elever som tar utdanning i utlandet og som bor midlertidig hjemme hos foreldrene sine studieåret 2020-2021 på grunn av koronapandemien, blir regnet som borteboere.
- Norske studenter i utlandet som var i sitt 16. og siste semester med rett til lån og stipend våren 2020, får unntak fra åtteårsblokk for forsinkelse som skyldes koronapandemien.

Tilleggs lån ved nedgang i arbeidsinntekt

- Studenter som har hatt nedgang i arbeidsinntekt på grunn av koronasituasjonen i perioden fra 16. juni 2020 til 15. juni 2021, kan ha rett til et tilleggslån.
- Tilleggslånet er på 26 000 kroner, uavhengig av om studenter tar utdanning på fulltid eller deltid. 40 prosent av tilleggslånet kan bli gjort om til stipend.

Kunnskapsgrunnlag for arbeidsgruppens vurderinger og forslag til tiltak

Nedenfor følger kunnskapsgrunnlag om studentenes studiesituasjon, studieprogresjon og studiemotivasjon. Det er viktig å merke seg at de faste rapporteringene primært sier noe om situasjonen høsten 2020 og første del av vårsemesteret 2021. Samtidig vet vi at de mest inngripende smitteverntiltakene har kommet etter at dataene som danner basis for dette kunnskapsgrunnlaget ble innhentet. Kunnskapsdepartementet har derfor bedt institusjonene om en ekstra vurdering av faren for forsinkelser og frafall, som innspill til arbeidsgruppens vurderinger.

Studiebarometeret for studenter ved universiteter og høyskoler

Studiebarometeret viser at studentene opplevde betydelige endringer i studietilbudet etter 12. mars 2020: Mens 7 av 10 studenter opplyser at de *ikke* hadde hatt nettbasert undervisning før 12. mars, hadde hele 9 av 10 hatt det etter 12. mars. Det er flere resultater i Studiebarometeret som viser hvor utfordrende denne tiden har vært for landets studenter:

- To av fem studenter hadde ikke tilgang på en egnet arbeidsplass da institusjonene ble stengt 12. mars 2020.
- Tre av fire studenter mener at de ville lært mer hvis de kunne vært fysisk til stede på lærerstedet.
- Over halvparten av respondentene har kjent seg ensomme som følge av restriksjonene under pandemien.
- To av tre opplevde det som vanskeligere å strukturere studiehverdagen.
- Tre av fem opplevde at studiemotivasjonen ble lavere.
- Blant respondentene oppga 64 prosent at de ikke trodde de ville bli forsinket i studiene sine, mens 6 prosent trodde de ville bli forsinket ett semester eller mer. Det utgjør om lag 17 500 studenter på tidspunktet for undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i høstsemesteret 2020, og det er grunn til å tro at en del studenter ville svart annerledes dersom spørsmålene ble stilt i mars 2021.

Studiebarometeret for studenter ved fagskoler

NOKUT gjennomførte i april/mai 2020 for tredje gang en nasjonal undersøkelse om studiekvalitet i norsk fagskoleutdanning.

Studiebarometeret for fagskolestudenter viser at fagskolestudentene er godt fornøyde med kvaliteten på utdanningstilbudene de går på. Studentene er mest positive til det sosiale og faglige læringsmiljøet, studiets evne til å inspirere, vurderingsformene og eget engasjement. De er minst positive til studiets tilknytning til arbeidslivet, mulighetene for medvirkning og bruk av digitale verktøy. Forskjellene mellom det studentene er mest og minst fornøyd med, er imidlertid små.

Om lag en fjerdedel av studentene rapporterer at hverdagen ble påvirket i så stor grad at det var vanskelig å fortsette utdanningen som følge av stengte læresteder for studentene. Det var særlig heltidsstudenter og studenter på stedbaserede utdanninger som ble påvirket av nedstengingen. Med overgang til digital undervisning var det disse studentgruppene som i størst grad opplevde vesentlige endringer i undervisningsformen.

Rapportering fra institusjonene høsten 2020 og våren 2021

DBH-tallene for høsten 2020 (rapporteringsfrist 15. februar 2021) viser at:

- Studiepoengsproduksjonen har økt, både totalt sett og per student. Avlagte studiepoeng per student har økt fra 42,6 til 43,9 fra 2019 til 2020, mens studiepoengproduksjonen totalt sett økte med om lag 11 100 60-studiepoengsenheter. Deler av økningen i studiepoengsproduksjonen skyldes flere studenter, men forklarer ikke hele forskjellen.

- Strykprosenten har falt fra 7,16 % i 2019 til 5,81 % i 2020.
- Gjennomføring på normert tid er relativt stabilt. For universiteter og høyskoler sett under ett er det en liten økning på bachelornivå fra 2019 (+2 prosentpoeng) og en liten nedgang på masternivå (-1,6 prosentpoeng). Det er noen variasjoner mellom institusjonene.

Tallene er for statlige og private universiteter og høyskoler samlet sett, og inkluderer både heltids- og deltidsstudenter.

Innen 15. mars rapporterte universitetene og høyskolene i tillegg antall registrerte studenter våren 2021. Med utgangspunkt i antall studenter som startet en høyere utdanning på studieprogrammer på 90 studiepoeng eller mer, heltid og deltid, viser tallene at:

- Av de som startet høsten 2020, var 92,4 % fortsatt registrert som studenter våren 2021. Dette tilsvarer nivået for dem som startet høsten 2018 (92,2 %) og høsten 2019 (92,3 %).
- Tallene varierer noe mellom fagområder. De som har en positiv utvikling, er helse-, sosial- og idrettsfag, samfunnsfag og juridiske fag, mens andre områder har negativ utvikling. Det er imidlertid små endringer i både positiv og negativ retning, noe som gjør at resultatene samlet sett er stabile.
- Av de som startet en utdanning høsten 2019, var 88,3 % fortsatt registrerte studenter to semestre senere, dvs. høsten 2020. Tilsvarende tall for de som startet høsten 2018 var 86,8 % (høsten 2019).
- Det er omtrent samme bilde for alle institusjonene, med endringer på 0-2 prosentenheter begge veier i andelen høst-2020-kull registrert våren 2021, og generell økning i andelen høst-2019-kull som er registrert høsten 2020.

Rapportering om forventninger for vårsemesteret

Som innspill til arbeidsgruppens arbeid, ba Kunnskapsdepartementet institusjonene om en kort vurdering innen 26. mars av omfanget på gruppen av studenter som står i fare for å falle fra eller bli forsinket, og som det er aktuelt å iverksette tiltak for. Institusjonene ble også bedt om en vurdering av relevante tiltak. Vurderingene skulle i så stor grad som mulig ta hensyn til en eventuell situasjon med sterke begrensninger i tilgangen til lærestedene i de nærmeste månedene.

Ikke alle institusjoner har svart, og vurderingene er gjort med varierende detaljeringsgrad og med noe ulike forutsetninger. Tallene kan derfor ikke entydig sammenlignes mellom institusjoner eller gi det fulle bildet, men det gir indikasjoner på omfanget. Med utgangspunkt i de 26 universitetene og høyskolene¹ og de ti fagskolene² som har tallfestet omfanget, ser bildet slik ut:

- Om lag 5 500 studenter ved universiteter og høyskoler står i fare for å falle fra eller bli forsinket. Det utgjør om lag 2 % av studentene vårsemesteret 2021.
- Den største andelen av disse finner vi innenfor MNT-fag, teknologi o.l. (inkl. NMBUs studier), med om lag 2 200 studenter. Deretter følger kunst- og designutdanninger o.l. (om lag 1 700),

¹ Ansgar Høyskole, Arkitektur- og designhøgskolen, Atlantisk medisinske høyskole, Bjørknes høyskole, Høgskolen i Innlandet, Høgskolen i Østfold, Høgskulen i Volda, Høgskulen på Vestlandet, Høyskolen Barratt Due, Høyskolen for ledelse og teologi, Høyskolen Kristiania, Kunsthøgskolen i Oslo, Lovisenberg Diakonale Høgskole, NMBU, Norges musikkhøgskole, Norsk barnebokinstitutt, NTNU, OsloMet, Samisk høgskole, Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Sørøst-Norge, Universitetet i Tromsø og VID vitenskapelige høgskole.

² Beverage Academy, Kunstscolen i Bergen, Norges fagakademi, Trøndelag høyere yrkesfagskole, Norsk hestesenter, Fagskolen i Viken, Nordland fagskole, Norsk fagskole for lokomotivførere, Fagskolen Kristiania og Bårdar Akademiet.

lærerutdanningene (om lag 1 000), helse- og sosialfag (om lag 230) og praksisstudier uten nærmere spesifisering (om lag 200). 100 studenter er uspesifisert på fagområde.

- Det er institusjonene med studiesteder i Vestfold og Telemark og Viken som står for mesteparten av omfanget. Det er naturlig, gitt at disse institusjonene per nå er omfattet av kap. 5A i covid-19-forskriften, som gjør at lokalene ved lærestedene er helt stengt for studentene. Dette indikerer også at vi må forvente at tallet vil øke fra om lag 5 500 dersom andre deler av landet skulle bli omfattet av tilsvarende tiltak over tid.
- Enkelte andre institusjoner har også pekt på mulige konsekvenser, uten å tallfeste dette nærmere enn at det er en viss fare for noe økt frafall, osv.
- For fagskolene er tallet for forventede forsinkelser 357 studenter. Disse fordeler seg på tre fagskoler: Beverage Academy (60 studenter), Fagskolen Kristiania (179 studenter) og Norsk fagskole for lokomotivførere (119 studenter). Det er imidlertid få fagskoler som har gitt tilbakemelding.

Tiltak institusjonene har iverksatt eller vurderer å iverksette våren 2021

Mange trekker frem forskjøvet innlevering av masteroppgaver/masterarbeider og ordninger for å ta igjen praksis, ferdighetstrening, oppgaver m.m. senere i semesteret. Noen peker her på at avgangsstudentene må prioriteres særskilt, og at studenter som har kommet kortere kan gis anledning til å ta igjen utsatt aktivitet påfølgende semester, og om nødvendig også enda senere i utdanningsløpet. Noen institusjoner peker også på behovet for justerte frister for studenter med behov for tilrettelegging. En særskilt problemstilling som flere tar opp, er at for bachelorstudenter som skal søke videre opptak på master, vil utsatte frister kunne gi problemer med tanke på frist for dokumentasjon (vitnemål, karakterer) som normalt er 1. juli. Noen peker videre på at endringer i semestrene kan være særlig krevende for internasjonale studenter, med tanke på visum, bestilte billetter, økonomi m.m.

Mange institusjoner trekker frem muligheten for forlenget vårsemester og eventuelt også tidlig start for høstsemesteret. De fleste trekker imidlertid også frem at dette må være for utvalgte studenter, det vil si kun for de som har behov for det, og at institusjonene selv må vurdere hvordan dette best kan gjøres. Flere institusjoner peker på at de ikke har behov for slike tiltak, og ønsker derfor ikke at dette skal være et nasjonalt tiltak felles for alle.

Institusjonenes forslag til tiltak fra nasjonale myndigheters side.

Mange peker på at det viktigste enkelttiltaket for å unngå forsinkelse er tilgang til lokalene ved lærestedene for utvalgte studentgrupper. Det gjelder tilgang til undervisning som ikke kan gjennomføres digitalt, og tilgang til lesesaler, laboratorier, utstyr o.l. Her pekes det på at tiltak etter kap. 5A i covid-19-forskriften er for strengt og ikke til å leve med over lang tid hvis man skal unngå forsinkelser og frafall. Som del av dette peker flere på viktigheten av å opprettholde mulighet for å gjennomføre praksis, men at det samme bør gjelde ferdighetstrening, klinisk undervisning o.l. Heller ikke alle eksamener kan gjennomføres digitalt, noe må være fysisk. Flere institusjoner peker på at nivået på smitteverntiltak må ta hensyn til det. Hurtigtesting/massetesting på campus trekkes av noen frem som et virkemiddel for å kunne opprettholde noe tilgang.

Flere institusjoner sier at forskriften som gir muligheter for tilpasninger for rammeplanstyre utdanninger må forlenges.

Flere peker på at midlene til lønn til studenter for faglig og sosial oppfølging av andre studenter, bør utvides. Eksempler som nevnes er muligheter for å strekke tiltaket mer ut i tid, eventuelt også med mer midler til formålet, muligheter for å bruke midler på andre tiltak enn kun lønn til studenter (for eksempel andre ansatte), og at tiltakene særlig rettes mot førsteårsstudenter som ennå ikke har

opplevd en normal studiehverdag. Ekstra midler til institusjoner som har studenter som må ta igjen tapt aktivitet, er også en innretning som trekkes frem av noen få.

En rekke institusjoner peker på at ved utvidede semestre for studenter som er forsinket, blir det viktig å vurdere utdanningsstøtteordningene gjennom Lånekassen for disse studentene.

Arbeidsgruppens forslag til prioritering av studentgrupper

Koronapandemien har rammet institusjoner og studenter ulikt, særlig de siste månedene. Institusjoner i noen deler av landet har hovedsakelig kunnet holde lokalene åpne for studentene innenfor de begrensninger regler og anbefalinger om smittevern gir, og har tilbudt en blanding av digital og campusbasert undervisning og vurdering. I andre deler av landet har det vært større grad av begrensning på studentenes tilgang til lokalene, og undervisningen har i all hovedsak vært gjennomført digitalt. Noen institusjoner, i kommuner som er omfattet av kap. 5A i covid-19-forskriften, har periodevis og særlig de siste ukene måttet stenge lærestedene helt for studentene.

Noen utdanninger er enklere å gjennomføre digitalt enn andre. Utdanninger med for eksempel ferdighetstrening eller behov for tilgang til laboratorier og øvingsrom, kan ikke gjennomføres når lokalene ved lærestedene er stengt for studentene. Begrensninger i tilgang til lokalene har derfor resultert i utsatt aktivitet, som igjen kan føre til forsinkelse for studentene.

Universitetene, høyskolene og en del fagskoler har sendt inn en vurdering til departementet av antatt omfang på antall studenter som står i fare for å falle fra eller bli forsinket, og som det er aktuelt å iverksette tiltak overfor. Vurderingene skulle i så stor grad som mulig ta hensyn til en eventuell situasjon med sterke begrensninger i tilgangen til lærestedene i de nærmeste månedene. Rapportene viser et ulikt bilde fra institusjon til institusjon. Mens noen rapporterer til dels betydelige antall studenter som er eller står i fare for å bli forsinket som følge av koronapandemien, rapporterer andre institusjoner om en mer normal situasjon. Dette reflekterer til en viss grad også forskjeller i tiltaksnivået per nå. Det må derfor tas høyde for at de konsekvensene og det omfanget som institusjonene i Vestfold og Telemark og Viken rapporterer om, kan bli mer gjeldende også i andre deler av landet dersom samme nivå på tiltak skulle vise seg nødvendig også andre steder i tiden fremover.

Arbeidsgruppen har som del av mandatet å gjøre vurderinger av hvilke studentgrupper som bør prioriteres når det skal etableres målrettede tiltak for studieprogresjon og gjennomføring. En slik prioritering er viktig både for å fange opp de studentene som trenger det mest, og for å begrense belastningen på institusjonen som skal tilby kompenserende tiltak.

I og med at situasjonen er såpass ulik fra institusjon til institusjon, mener arbeidsgruppen at gruppens vurderinger først og fremst må anses som innspill til de prioriteringene institusjonene risikerer å måtte gjøre, dersom det blir aktuelt å iverksette kompenserende tiltak overfor studenter som har blitt eller står i fare for å bli forsinket.

Avgangsstudenter

Etter arbeidsgruppens vurdering bør avgangsstudenter ha høy prioritet når det skal iverksettes målrettede tiltak for studieprogresjon og gjennomføring. Dersom avgangsstudentene blir forsinket, kan dette medføre økt studielånsbyrde og utsatt oppstart i arbeidslivet for den enkelte. For institusjonene kan forsinkelse blant avgangsstudentene medføre en opphopning av studenter, som påvirker institusjonenes undervisnings-, veilednings- og vurderingskapasitet. Forsinkelse har dessuten en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er også slik at man kan iverksette andre tiltak for å ta

igjen forsinkelser for andre kull på et senere tidspunkt, noe også noen av institusjonene peker på i sine rapporteringer.

Blant avgangsstudentene, vurderer arbeidsgruppen det som særlig viktig å rette tiltak mot forsinkede mastergradsstudenter, da kunnskapsgrunnlaget tyder på at omfanget av forsinkelse er størst i denne gruppen.

Studenter som tar utdanning som er nødvendig for å opprettholde samfunnskritiske funksjoner

Studenter som tar utdanning som er nødvendig for å opprettholde samfunnskritiske og samfunnsviktige funksjoner, som for eksempel helse- og sosialfagutdanninger og lærerutdanningene, bør også prioriteres høyt. Det er avgjørende at samfunnet har tilgang til personell, som lærere og sykepleiere, for å opprettholde kritiske og viktige funksjoner.

Studenter på profesjons- og fagskoleutdanninger som er avhengige av ferdighetstrening og praksis for å oppnå læringsutbytte

På en del profesjonsutdanninger har det vært vanskelig å gjennomføre ferdighetstrening som kreves før studentene har praksis, på grunn av begrensninger i tilgang til lokalene på lærestedet. Det har også vært problemer med kapasiteten i praksisfeltet for profesjons- og fagskoleutdanninger under pandemien. Studenter på disse utdanningene, særlig fagskoleutdanning, har ofte relativt korte og/eller stramme studieløp, og utsatt aktivitet kan fort føre til forsinkelse.

Studenter med utsatte eller avbrutte laboratorieforsøk og studenter som skal gjennomføre feltarbeid

Begrensninger i tilgang til lokalene ved læresteder har gjort at studenter har opplevd å måtte utsette eller avbryte nødvendige laboratorieforsøk. Mange forsøk må følge en stram tidsplan, og selv korte avbrudd får avgjørende betydning for om forsøket er vellykket eller ikke. I eksperimentelle fag er mastergradsstudenter ofte medlemmer av forskergrupper ved institusjonene. Studentene har selvstendige oppgaver og ansvar for eksperimenter på samme måte som stipendiater og andre forskere. Disse studentene rammes hardt av plutselige nedstenginger. Avbrutte eksperimenter og manglende tilsyn med f.eks. levende organismer kan føre til langt større forsinkelser i studieprogresjonen enn det som er lengden på selve nedstengingen. Studenter som skal gjennomføre feltarbeid bør også prioriteres.

Studenter på utøvende og skapende utdanninger, inkludert mediefag

I tillegg til ovenstående finnes det også andre studentgrupper som har blitt forsinket eller står i fare for å bli forsinket som direkte konsekvens av koronarestriksjonene. Dette gjelder blant annet studenter på utøvende og skapende utdanninger og mediefag med behov for tilgang til for eksempel øvingsrom og utstyr.

Studenter uten tilgang til internett

Det finnes en liten gruppe studenter som av ulike årsaker ikke har tilgang til internett der de bor, og som er avhengig av å benytte internett på campus eller ved offentlig bibliotek. Denne gruppen er spesielt rammet av begrensninger i tilgang til lokalene ved lærestedene eller når offentlige biblioteker også er stengt.

Arbeidsgruppens forslag til tiltak

Nedenfor følger arbeidsgruppens forslag til tiltak. Omtalen er inndelt etter hvem som kan implementere tiltakene. I hovedsak er dette institusjonene og myndighetsnivået.

Det faller utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere nivået på smitteverntiltak. Implementering av de foreslåtte tiltakene er således avhengig av det til enhver tid gjeldende smittvernensnivået for

institusjonene, som kan variere over tid og ut fra hvor i landet studiestedene befinner seg. Arbeidsgruppen peker likevel på noen viktige problemstillinger knyttet til konsekvensene av tiltak etter kap. 5A i covid-19-forskriften dersom dette tiltaksnivået benyttes over tid.

Universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven er sentrale formelle rammer for institusjonenes virksomhet. I tillegg er både institusjoner og myndighetene bundet av annet lov- og regelverk i sine virksomheter.

Tiltak på institusjonsnivå

Som forvaltningsorganer er statlige universiteter og høyskoler underlagt departementets generelle instruksjonsmyndighet, men universitets- og høyskoleloven avskjærer denne myndigheten på visse områder og gir institusjonene faglig frihet og ansvar. Institusjonene har også en rekke særskilte faglige og administrative fullmakter. Dette innebærer at det i stor grad er institusjonene som må vurdere om forslagene til tiltak er relevante og skal implementeres i deres virksomheter.

Universitets- og høyskoleloven gir mye av rammene for universitetene og høyskolenes virksomhet, inkludert for institusjonenes undervisning, vurdering og sensurordninger. Loven sier videre at det skal utarbeides en utdanningsplan for studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer, og planen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter. Videre gir universitets- og høyskoleloven institusjonene ansvar for studentenes læringsmiljø, inkludert tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov. De formelle rammene gir institusjonene handlingsrom og ansvar for å legge til rette for at studentene kan følge studieprogresjonen og oppnå forventet læringsutbytte.

Fagskoleloven gir på tilsvarende vis mye av rammene for fagskolenes virksomhet, inkludert for institusjonenes undervisning, eksamensavvikling og sensurordninger. Loven gir fagskolene ansvar for studentenes læringsmiljø, herunder også tilrettelegging for studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov. De formelle rammene gir institusjonene handlingsrom og ansvar for å legge til rette for at studentene kan følge studieprogresjonen og oppnå forventet læringsutbytte.

I tillegg til formelle rammer, er det en rekke andre forhold som spiller inn når ulike tiltak skal vurderes og implementeres. Bakteppet for arbeidsgruppens arbeid, er at studenter står i fare for å bli forsinket i utdanningen som følge av restriksjoner som er iverksatt av myndighetene for å dempe smittetrykket og utbredelsen av koronaviruset. Pandemien har imidlertid ikke bare gitt helt konkrete begrensninger på universitetene, høyskolene og fagskolenes virksomhet og studentenes studiehverdag. Den har også gitt mange ansatte og studenter bekymringer for egen og andres helse.

Myndighetene har gjennom hele pandemien forsøkt å gjøre avveininger av forholdsmessighet i restriksjonene som er innført, og fra Kunnskapsdepartementets side har det vært viktig å gi institusjonene mest mulig handlingsrom til å planlegge og gjennomføre sin virksomhet innenfor smittevernsfaglig forsvarlige rammer. Periodevis har det vært nasjonalt fattede begrensninger i denne muligheten for en del institusjoner.

Når institusjonene har hatt handlingsrom og ansvar, har de etter arbeidsgruppens vurdering forvaltet dette på en meget forsvarlig måte. De har selv ansvaret for egne smittevernveiledere og oppdaterer disse i tråd med utviklingen i smittesituasjon og smittevernregler og -anbefalinger. Det er svært få dokumenterte tilfeller av spredning av koronaviruset som følge av avvikling av praksis eller at institusjonene har gitt studentene undervisning, ferdighetstrening, tilgang til laboratorier, øvingsrom, biblioteker, osv. Institusjonene har drevet institusjonene på en smittevernsfaglig forsvarlig måte, og det har vært trygt for studenter og ansatte å være på campus, når det har vært åpnet for det.

Likevel har en del studenter vært tilbakeholdne med å delta i institusjonenes aktiviteter, på grunn av bekymring for at man utsetter seg selv eller andre for smitte. Dette gjelder blant annet ved avvikling av eksamen på campus og praksisperioder. Det er forståelig at situasjonen gir bekymring. Samtidig er det viktig å huske på at i de tilfellene hvor nasjonale myndigheter har gitt institusjonene et handlingsrom til å prioritere noen utvalgte studenter, for eksempel de i praksis eller de som trenger tilgang til lærestedene, så er det smittevernfarene vurderinger og prioriteringer som er gjort. Nasjonale myndigheter har vurdert at det er viktig og riktig å prioritere disse studentene. Av hensyn til studentenes læringsutbytte, formelle krav til en del utdanninger og institusjonenes vurderingsarbeid, er det viktig at studentene deltar i campusbaserte aktiviteter, når myndighetene og institusjonene har vurdert gjennomføring som forsvarlig.

Handlingsrom for prioritering av aktiviteter og studentgrupper

Smitteverntiltakene varierer ut fra smittetrykk og tiltaksnivå der studiestedet befinner seg. Under covid-19-forskriftens kap. 5A er studiestedene helt stengt for studentene, uten unntak. Dette har vært tilfelle for blant annet institusjoner i Bodø, Vestfold og Telemark og Viken deler av våren 2021. I andre perioder og i andre deler av landet, har institusjonene mulighet for å gjøre prioriteringer.

Generelt har det vært åpnet for å gjøre noen unntak fra digital undervisning. Hvor strengt definerte unntakene har vært, avhenger av smittesituasjonen. På nasjonalt nivå har tiltaksnivået generelt vært definert som anbefalinger, mens regler har blitt benyttet for enkeltkommuner/-regioner. I perioder har det vært relativt strenge unntak. Det innebærer at institusjonene har kunnet gi unntak kun dersom tilgang til lokalene er avgjørende for studenter for gjennomføring av for eksempel forsøk eller ferdighetstrening som ikke kan gjennomføres digitalt, og det er nødvendig for å opprettholde progresjonen i studiet. Videre har biblioteker og lesesaler vært tilgjengelige for studentene. I andre perioder har det vært anbefaling om at alle studenter bør ha en viss tilstedeværelse på campus, dersom smittesituasjonen tillater det.

Det ligger ikke til arbeidsgruppens mandat å komme med innspill til tiltaksnivået i de nasjonale anbefalingene eller bruken av covid-19-forskriftens ulike tiltaksnivå for enkeltkommuner/regioner.

Arbeidsgruppen mener likevel det bør vurderes å kunne la utvalgte studentgrupper få tilgang til viktige arealer på campus, slik som eksempelvis laboratorier, utstyr og øvingsrom. Institusjonene bør også kunne ta psykososiale og andre individuelle hensyn der det anses som nødvendig. Dette bør anses å være en nødvendig tilgang til arbeidsstedets/studiestedets lokaler slik ansatte har tilgang til lokalene når ikke arbeidet kan utføres på hjemmekontor. Tilgang til slike lokaler kan la seg gjøre innenfor strenge smittevernfarene hensyn. Det bør etter arbeidsgruppens mening være et prinsipp at studenter for alle praktiske formål sidestilles med arbeidstakere hva gjelder tilgang til lokaler i de tilfeller der arbeid/studier ikke kan gjennomføres hjemmefra.

Det bør også kunne vurderes om hyppig hurtigtesting av studenter kan være et egnet tiltak. Slik hurtigtesting har blant annet vært tatt i bruk av Studentsamskipnaden i Oslo (SiO), i samarbeid med Universitetet i Oslo, og med støtte fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og bydelsoverlegen. Dette har lagt til rette for at for eksempel lesesaler har kunnet være åpne, selv i perioder med høyt smittetrykk i Oslo. For å redusere bruken av helsepersonell til slik testing, gjennomføres det også prosjekter med selvtesting blant studentene, der de registrerer svaret selv. Tilsvarende planlegges for institusjoner i Bergen. Det bør sterkt vurderes om slik selvtesting kan innføres også ved andre institusjoner.

Videre kan bruk av kohorter være et aktuelt tiltak for forsvarlig gjennomføring av utdanningsaktiviteter. Med "kohort" menes her faste, mindre grupper av studenter og undervisere. Slike kohorter kan være et godt utgangspunkt for smittebegrensning og eventuell sporing av smitte.

Organisering av undervisning og annen aktivitet i kohorter, opphever ikke behovet for at aktiviteten gjennomføres i henhold til smittevernreglene. Andre land, blant annet Danmark, har aktivt brukt kohorter for å kunne opprettholde undervisningstilbudet for utvalgte studentgrupper.

Arbeidsgruppen mener det er særlig viktig at disse problemstillingene vurderes når det er behov for strenge tiltak over tid, fordi tiltak for universiteter, høyskoler og fagskoler etter covid-19-forskriftens kap. 5A får uforholdsmessig store konsekvenser dersom de er gjeldende utover helt korte perioder.

Det er viktig at institusjonene kartlegger hvilke studenter som trenger tilgang mest.

Utvidelse av vårsemesteret 2021, utsatt avslutning

Utvidelse av vårsemesteret våren 2021 er et tiltak som vil gi rom for institusjoner og studenter til å ta igjen utsatt aktivitet som følge av koronarestriksjoner. Man kan se for seg at et utvidet semester kan gi rom for mer undervisning, ferdighetstrening, praksis, forsøk på laboratorier, veiledning og vurdering, for bedre læringsutbytte og studieprogresjon. Flere institusjoner har pekt på mange muligheter og handlingsrom her. Samtidig byr utvidelse av semesteret på noen dilemmaer og praktiske utfordringer.

Når det gjelder de formelle rammene for studieårets lengde, lyder universitets- og høyskolelovens § 3-8, 1. ledd: *“Studieåret er normalt 10 måneder. Styret fastsetter undervisningsterminene. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng.”* Det er altså formelt sett rom for at studieåret utvides utover ti måneder, men det er institusjonene som beslutter hvorvidt de vil utvide semesteret som tiltak for studieprogresjon og økt gjennomføring. Noen institusjoner har allerede gjort dette for en del studenter.

Det er viktig at institusjonene tar hensynet til ansatte og studenter med i vurderingene:

- Ansatte ved institusjonene har i over ett år jobbet svært hardt for å tilby studentene et godt utdanningstilbud under utfordrende rammebetingelser. Det er viktig å ta hensyn til at mange ansatte er slitne og har behov for ferie.
- Studentene har også et svært krevende år bak seg og behov for ferie. Det er også mange studenter som planlegger å ha sommerjobb, og er økonomisk avhengige av det.

De aller fleste studentene i høyere utdanning som mottar støtte gjennom Lånekassen, mottar støtte for elleve måneders studieår. De får siste utbetaling 15. juni for en måned frem i tid. For fagskolestudentene er det omtrent halvparten som får støtte i elleve måneder, mens resten får støtte til ti måneders studieår. Dette følger av varigheten på studietilbudene studentene følger, og hvorvidt de tar utdanning på heltid eller deltid. Det kan gis ytterligere støtte dersom semesteret utvides med inntil to uker utover perioden den enkelte har fått lån og stipend for.

Etter arbeidsgruppens vurdering må eventuelt utvidet semester være opp til hver enkelt institusjon. Det blir viktig at institusjonene gjør klare prioriteringer og avveininger når de vurderer å utvide vårsemesteret 2021. En viktig avveining vil være en vurdering av institusjonens kapasitet opp mot omfanget av studenter som eventuelt skal tilbys et utvidet semester, og hva slags aktivitet det vil være mulig å gjennomføre innenfor ulike grader av nasjonale og lokale koronarestriksjoner. Det vil være naturlig å rette tiltaket mot de studentene som trenger et utvidet semester aller mest, for eksempel avgangstudenter, og tilbudet bør være frivillig for studentene. De gode løsningene kan best finnes lokalt, og arbeidsgruppen opplever stor støtte for dette fra institusjonenes rapporteringer.

De ansatte ved universiteter, høyskoler og fagskoler har opplevd betydelig merbelastning under pandemien. I tillegg til at undervisere og administrativt personale har sørget for at studentene har

fått et digitalt utdanningstilbud, har de ansatte i stor grad jobbet fra hjemmekontor med redusert faglig og sosial kontakt med kollegaer, og de har stått i de samme utfordringene som andre arbeidstakere har opplevd som følge av pandemien. De ansatte bør derfor gis mulighet til å vurdere sin kapasitet til å bidra inn mot et utvidet semester, og institusjonene bør vurdere ekstra kompenserende tiltak for ansatte som eventuelt ønsker å bidra.

De ansattes mulighet til å avvikle ferie må skjermes. Dette kan påvirke institusjonenes kapasitet, men institusjonene kan vurdere å øke kapasiteten gjennom midlertidige ansettelser, for eksempel av pensjonerte personer, på timebasis. Midlene som er tildelt institusjonene våren 2021 til å ansette studenter til faglig oppfølging av andre studenter, kan også bidra til økt kapasitet til å gi et faglig tilbud i et utvidet vårsemester. Ved tildeling av disse midlene er institusjonene bedt om å prioritere bruk av pengene for vårsemesteret, men det er åpnet for at midlene også kan benyttes gjennom kalenderåret 2021.

Arbeidsgruppen anbefaler at et utvidet vårsemester ikke overlapper med høstsemesteret, men at man for eksempel utvider vårsemesteret til 30. juni, og at juli måned skjermes for ferieavvikling for ansatte og studenter samt forberedelser til høstsemesteret. I planlegging av eventuelt utvidet vårsemester, anbefales det at institusjonene har dialog med den lokale studentsamskipnaden om studentboliger og andre tjenester som studentsamskipnadene tilbyr. Videre bør institusjonene ha dialog med både de ansattes og studentenes organisasjoner i diskusjonene om et eventuelt utvidet semester.

Utvidelse av høstsemesteret 2021, tidlig oppstart

Etter arbeidsgruppens vurdering vil det ikke være mulig å ta igjen all utsatt aktivitet gjennom utvidelse av vårsemesteret 2021, og hvis et stort antall studenter blir forsinket i utdanningene våren 2021 vil dette kunne få konsekvenser f.eks. knyttet til kapasitet i praksis og på laboratorier i høstsemesteret 2021 og potensielt også inn i 2022.

På samme måte som at en forlengelse av vårsemesteret kan gi økt rom for å ta igjen utsatt aktivitet, kan tidlig oppstart av høstsemesteret 2021, for eksempel fra 1. august, gi rom for ekstra tilbud til studenter som har blitt forsinket. Samtidig kan tidlig oppstart av høstsemesteret by på utfordringer for ansattes ferieavvikling og planlegging av ordinært høstsemester, og for studenter som for eksempel har sommerjobb. Også her må institusjonene vurdere hvorvidt tiltaket er hensiktsmessig og gjennomførbart.

Tiltak for utdanninger med obligatorisk praksis, laboratoriearbeid og ferdighetstrening

En del utdanninger har perioder med obligatorisk praksis som del av utdanningsløpet. Den kommende omtalen vil i hovedsak omhandle profesjonsutdanninger og fagskoleutdanninger da det er her det har kommet tilbakemeldinger om størst utfordringer knyttet til praksis og lignende.

Praksis i utdanningene varierer, både i organisering og omfang, fra sykepleierutdanningen hvor halve utdanningen foregår i praksis, til utdanninger med kun noen få dager eller uker i praksis. For fagskolestudenter, helse- og sosialfagstudenter og lærerstudenter kan praksis gjennomføres i sykehus, kommunal helse- og omsorgstjeneste, ved bedrifter eller i skoler og barnehager. For en del utdanninger må det gjennomføres ferdighetstrening ved lærestedet i forkant av praksis. Det kan også være aktiviteter som gjennomføres internt på institusjonen, som for bioingeniørstudenter i laboratorier på campus eller simulatoretrening i maritim fagskoleutdanning. Tilgang til campus er avgjørende for å få gjennomført noen av disse aktivitetene. Gjennomføring av noen av disse aktivitetene kan også være en forutsetning for å kunne gjennomføre praksis.

Universitetene og høyskolene har god erfaring med detaljplanlegging av praksis i samarbeid med praksisstedene, tilpasset smittesituasjonen, for eks. rødt eller gult nivå i skolene eller karantenesituasjoner mv. Arbeidsgruppen anbefaler at Universitets- og høyskolerådet og Fagskolerådet samler erfaringer og/eller avtaler mellom institusjonene og praksisfeltet, for deling til og til inspirasjon for andre institusjoner.

Det er viktig for studentenes progresjon at praksis så langt det er mulig blir gjennomført som planlagt. For institusjonene har det vært umulig å gjennomføre praksis i institusjonenes laboratorier og ferdighetstrening før praksis når lokalene har vært helt stengt for studentene. Slik aktivitet har således blitt utsatt og forsøksvis blitt tatt igjen i perioder med lavere grad av smitteverntiltak.

Arbeidsgruppen mener at dersom det ikke er mulig å gjøre unntak for tilgang til lokalene for særskilte utdanninger, bør det vurderes om aktiviteter på campus kan erstattes av praksis. Eksempelvis kan man se for seg at bioingeniørstudenter som skulle hatt laboratoriepraksis ved utdanningsinstitusjonen, i stedet får denne praksisen eksternt ved et laboratorium ved et sykehus eller lignende. Dette vil også kunne være aktuelt for andre studentgrupper. Det vil imidlertid kunne være krevende for helse- og omsorgstjenestene ved at de vil få flere studenter i praksis, men vil kunne være avgjørende for at studentene ikke blir forsinket. Her bør det vurderes om ansatte fra utdanningsinstitusjonene eller pensjonerte faglig ansatte fra institusjonene eller tjenestene kan rekrutteres inn for å avlaste praksisfeltet.

Bruk av kohorter i praksis, ved simulering og i laboratorier bør også vurderes som tiltak for lettere gjennomføring av slike aktiviteter. Det bør også vurderes om innføring av kohorter kan gjøre at man kan åpne campus for noen studentgrupper som ellers ikke vil kunne få tilgang til campus på grunn av smittevernsbestemmelsene. Dette kan også være aktuelt for andre studentgrupper som har behov for tilgang til laboratorier og andre spesielle undervisningslokaler ved utdanningsinstitusjonene.

En del institusjoner har også møtt begrensninger i tilgangen til praksisplasser for studentene under pandemien. Det har vært begrensninger som følge av blant annet smitteverntiltak og kapasitetsutfordringer. Dersom det blir aktuelt å ta i bruk utvidet vårsemester til å ta igjen utsatt praksis, kan det være behov for institusjonene å ha egne ansatte i praksisfeltet, for eksempel i helse- og omsorgstjenestene, som skal følge opp studentene for å avlaste allerede pressede tjenester. Også her kan det være aktuelt å rekruttere pensjonerte ansatte fra institusjonene og praksisfeltet.

Utstedelse av betingede vitnemål

Noen avgangstudenter vil kunne oppleve å ha noen mindre forsinkelser på slutten av vårsemesteret 2021, for eksempel en utsatt mastergradsoppgave de venter på sensur på, en utsatt eksamen, eller lignende. Disse studentene vil stå sterkere i arbeidsmarkedet med et vitnemål. Arbeidsgruppen har derfor vurdert utstedelse av betinget vitnemål som mulig tiltak overfor studenter som institusjonene finner det sannsynlig å kunne fullføre graden i løpet av kort tid.

Vitnemål er regulert i universitets- og høyskoleloven § 3-11. Utgangspunktet er at vitnemål utstedes for "fullført" utdanning, jf. § 3-11 første ledd. Loven har ingen unntak som beskriver en åpning for å utstede vitnemål for utdanning som ikke er fullført. Etter § 3-11 andre ledd har en student som ikke har avsluttet utdanning, rett til å få karakterutskrift for de eksamener eller prøver som han eller hun har bestått. § 3-11 første og andre ledd sett i sammenheng taler mot at det er hjemmel for å utstede betinget "vitnemål" for ikke fullført utdanning – alternativet til vitnemål er karakterutskrift.

Vitnemål fra en fagskoleutdanning er på tilvarende vis regulert i fagskoleloven § 19. Også her er utgangspunktet at vitnemål utstedes for "fullført" utdanning. Loven har ingen unntak som beskriver en åpning for å utstede vitnemål for utdanning som ikke er fullført. En student som ikke har avsluttet

utdanning har rett til å få karakterutskrift for de eksamener eller prøver som han eller hun har bestått, jf. § 19. Følgelig er det heller ikke under fagskoleloven hjemmel for å utstede betinget "vitnemål" for ikke fullført utdanning – alternativet til vitnemål er karakterutskrift.

Det kan også være tekniske problemstillinger ved at for eksempel vitnemål er formelle dokumenter i de studieadministrative systemene, og som også kan lastes opp i den nasjonale vitnemålsportalen. For sykepleierutdanning, som innholdsmessig er regulert av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, vil det også være andre formelle hindre for å bruke "betingede vitnemål". Direktivet åpner blant annet for at landene kan søke om særlige unntak fra kravene (for eksempel omfang av praksis), med særskilte søknadsprosedyrer og konsekvenser blant annet for føring av unntak på vitnemål og begrensede rettskrav på autorisasjon/godkjenning i andre land. Det er derfor samlet sett flere forhold som tilsier at bruk av betingete vitnemål ikke kan anbefales som et midlertidig tiltak nå.

En mulig løsning kan være at institusjonene kan gi studenter som er forsinket og for eksempel kun mangler mindre deler (enkelte eksamener som er utsatt eller deler av praksis og lignende) et "hjelpedokument" som kan brukes sammen med karakterutskrift for den utdanningen som er nesten fullført. Et slik hjelpedokument kan for eksempel gi forklaringer på hvordan studenten har blitt forsinket på grunn av forhold helt utenfor studentens kontroll (korona), beskrive de mindre delene som mangler og hvordan dette kan gjennomføres slik at vitnemål kan utstedes om relativt kort tid. Et slik dokument kan ha stor nytte ved jobbsøknader mv. Det bør vurderes om Universitets- og høgskolerådet og Fagskolerådet eller Kunnskapsdepartementet bør ha en rolle i å utarbeide en felles tekst for bruk ved alle universiteter, høyskoler og fagskoler.

Departementet bør også vurdere å bidra med en generell anmodning til arbeidsliv og eventuelle offentlige myndigheter, godkjenningsordninger mv. om å strekke seg så langt som mulig for å legge forholdene til rette for studenter som uforskyldt har kommet i en slik situasjon.

Betinget opptak

Flere institusjoner har pekt på at opptak til masterutdanninger kan være problematisk for noen studenter som skal fullføre bachelorutdanningen våren 2021. Hvis studentene blir forsinket, vil de ikke få vitnemål innen fristen for ettersendelse av dokumentasjon. Noen utdanningsinstitusjoner har muligheter for å gi betinget opptak. Dette er også en mulighet ved opptak gjennom Samordna opptak. Ved samordna opptak stilles det blant annet krav om at faget som mangler må være bestått i løpet av høstsemesteret.

Institusjonene bør vurdere å utvide fristene for ettersendelse av dokumentasjon og vurdere muligheter for betinget opptak til mastergradsutdanning for studenter som blir forsinket i sine bachelorutdanninger på grunn av koronapandemien. Dersom man innfører betinget opptak, kan institusjonene vurdere å innvilge opptak til noen flere studenter enn vanlig for å sikre at alle studieplassene blir benyttet dersom noen med betinget opptak skulle falle fra.

Institusjonene bør også vurdere hvordan de i størst mulig grad kan likebehandle studenter som på grunn av pandemien har fått andre forutsetninger for opptak til mastergradsutdanning, da man blant søkerne vil kunne ha noen som mangler fag og kan få betinget opptak, noen har fått omgjort ordinær vurdering med karakterer til bestått/ikke bestått og noen har bokstavkarakter, for eksempel fra utenlandsk lærested.

Arbeidsgruppen anbefaler at Universitets- og høgskolerådet og Fagskolerådet legger til rette for drøfting og deling av god praksis blant sine medlemsorganisasjoner.

Tilgang på internett

Det finnes en liten studentgruppe som av helt særskilte årsaker mangler tilgang til internett hjemme. Dette kan være studenter i en særskilt vanskelig økonomisk situasjon eller studenter som soner i fengsel. Disse studentene er avhengige av tilgang til internett i universitetene, høyskolene og fagskolenes lokaler for gjennomføring av utdanningen sin, og er således særlig sårbare når lokalene ved lærestedene er stengt. Institusjonene bør strekke seg langt for å finne praktiske løsninger for disse studenter, for eksempel ved periodevis dekning av internett hjemme for studentene, eller gjennom dialog med soningsanstalt.

Tiltak på myndighetsnivå

Med myndighetsnivået menes i denne sammenheng først og fremst Kunnskapsdepartementet. I den grad arbeidsgruppen foreslår tiltak som faller inn under andre myndighetsorganers ansvarsområder, bes Kunnskapsdepartementet følge opp overfor ansvarlig myndighet.

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for de formelle rammene for universitetene, høyskolene og fagskolene gjennom universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven og etatsstyring av de statlige institusjonene. Videre finansierer Kunnskapsdepartementet institusjonenes virksomhet over statsbudsjettet, og har ansvaret for utdanningsstøtteordningene gjennom Lånekassen.

Styrket koordinering og samhandling på myndighetsnivå

Det er en del utfordringer som ikke kan løses av Kunnskapsdepartementet og institusjonene alene. En del av utdanningene som tilbys ved institusjonene, er helt avhengige av at også andre departementer og sektorer legger til rette for at studentene kan gjennomføre sin utdanning og oppnå forventet læringsutbytte, for eksempel ved gjennomføring av praksis. Etter arbeidsgruppens vurdering er det helt nødvendig å styrke koordinering og samhandling på myndighetsnivået, særlig mellom departementene, for å sikre felles forståelse av utfordringer og konsekvenser, og for å sikre god tilrettelegging for studentenes gjennomføring. Tiltak som for eksempel hyppig testing av studenter, er også et tiltak som vil kunne kreve samarbeid på myndighetsnivå.

Økonomiske tiltak overfor institusjonene våren 2021

Tiltakene som arbeidsgruppen har foreslått for institusjonene over, kan i stor grad gjennomføres innenfor universitetenes og høyskolenes egne økonomiske rammer, supplert med midler fra tiltakspakken som ble lagt fram i januar, som ga mulighet for institusjonene til å ansette studenter til å gi faglig oppfølging av andre studenter.

Fagskolene er i en annen økonomisk situasjon enn universitetene og høyskolene, og etter arbeidsgruppens vurdering, bør Kunnskapsdepartementet vurdere å tilføre fagskolene ekstra ressurser for å iverksette kompenserende tiltak for å støtte opp om studentenes læringsutbytte, studieprogresjon og gjennomføring. Kunnskapsdepartementet bør gjøre tilsvarende vurdering for de private uh-institusjonene.

Innføring av hyppig testing og selvtesting av studenter for smitte, vil kunne ha økonomiske konsekvenser som bør bli vurdert dekket av nasjonale myndigheter.

Tiltak i utdanningsstøtteordningene gjennom Lånekassen

Arbeidsgruppen viser til at det gjennom pandemien har blitt gjort en rekke endringer i utdanningsstøtteordningene under Lånekassen. Disse er det redegjort for innledningsvis i rapporten. Selv om pandemien i seg selv en dag anses som over, vil den kunne ha langtidsvirkninger for studenter senere i utdanningsløpet. Arbeidsgruppen mener derfor det er viktig at tiltak og endringer i

disse ordningene forlenges utover pandemiens "sluttdato". Dette fordi mange studenter for eksempel vil kunne oppleve forsinkelse pga. pandemien utover en slik dato.

Flere av de endringene det er redegjort for tidligere i rapporten, er etter arbeidsgruppens syn i for liten grad kommunisert ut til studentene, og det ligger ikke informasjon om disse endringene enkelt tilgjengelig på Lånekassens nettsider, dvs. på deres egen koronaside. Dette er viktige tiltak og rettigheter som bør være bedre kjent for studentene.

Arbeidsgruppen mener at Kunnskapsdepartementet bør gå i dialog med studentorganisasjonene om hvilke tiltak og rettigheter som bør forlenges og hvordan tiltak og rettigheter bør fases ut når pandemien avtar.

Tiltak for utdanninger med obligatorisk praksis, laboratoriearbeid og ferdighetstrening

Arbeidsgruppen mener det er viktig at det er god dialog mellom Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet og andre aktører om tilgang til praksis for studentene, og hvilke konsekvenser endring av tiltaksnivå i covid-19-forskriften vil ha for studentene.

Arbeidsgruppen mener videre det er viktig at Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er tydelige i sine forventninger til egen sektor om at alle parter må bidra så godt som mulig til at praksis og eventuelle andre aktiviteter kan gjennomføres for å unngå at studentene blir forsinket.

Universitetene, høyskolene og fagskolene har siden starten av covid-19-utbruddet i Norge, hatt fleksibilitet til å gjøre nødvendige unntak fra forskrifter om rammeplaner og nasjonale retningslinjer, så langt det er forsvarlig. Flexibiliteten følger av hhv. Midlertidig forskrift om gjennomføring av utdanninger regulert av rammeplan mv. i forbindelse med utbruddet av covid-19 og Midlertidig forskrift om tilpasninger i lovgivningen om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning) som følge av utbrudd av covid-19. Begge forskriftene gjelder til 1. juli 2021. Arbeidsgruppen er kjent med at departementet nå har til vurdering om disse forskriftene skal forlenges ytterligere. Arbeidsgruppen anbefaler av forskriftene forlenges minst ut året 2021, for å imøtekomme institusjonenes behov for fleksibilitet slik at studentene i minst mulig grad blir forsinket.

Tiltak for helsefagstudenter som studerer i utlandet

Mange helsefagstudenter som studerer i utlandet, er avhengige av hospitering/praksis i Norge i løpet av sommerferien. Dette er krav fra utdanningsinstitusjonene de studerer ved. Flere opplever nå at de norske helsetjenestene ikke vil ta imot studentene i sommer på grunn av smittefare. I verste fall kan dette føre til forsinkelse for studentene og økte utgifter hvis de må ta igjen praksisen ved at de må ta emnet praksisen er tilknyttet på nytt. Arbeidsgruppen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet ber sykehus og kommuner om å fortsatt tilby praksisplasser til utenlandsstudentene sommeren 2021.

Tilgang på lesesalsplasser på offentlige biblioteker

På grunn av koronasituasjonen befinner en del studenter seg på andre steder enn studiestedet. For eksempel følger en del norske studenter ved utenlandske læresteder utdanningen på nett fra Norge, og en del studenter ved norske institusjoner har for eksempel valgt å reise tilbake til hjemstedet for å følge digital undervisning derfra. Det er viktig at studentene har gode studieforhold. Lesesalsplasser ved offentlige biblioteker bør derfor være tilgjengelige. I dag opplever en del studenter at lesesalene ved offentlige bibliotek er nedstengte, samtidig med at noen av universitetene holder sine lesesaler åpne for egne studenter. Hadde de offentlige bibliotekene kunnet holde åpne for studenter med studentbevis, ville flere få gode arbeidsforhold.

Kunnskapsdepartementets styring av universitetene og høyskolene

Kunnskapsdepartementet har i flere år stilt forventninger om at universitetene og høyskolene skal redusere omfanget av midlertidig ansatte. I denne rapporten foreslår arbeidsgruppen at institusjonene bør vurdere å øke undervisnings- og veiledningskapasiteten gjennom midlertidige ansettelser og ansettelser på timebasis. Det er viktig at institusjonene ikke får kritikk av departementet for økt bruk av midlertidige stillinger for å håndtere koronasituasjonen.

Utvidet oppholdstillatelse for studenter fra utenfor EØS-området

Koronarestriksjonene rammer ikke bare studenter med permanent opphold i Norge, men også studenter som har kommet til Norge i studieøyemed. Studenter fra utenfor EØS-området ("tredjelandstudenter") må søke om oppholdstillatelse med grunnlag i utdanning. Dersom tredjelandstudentene blir forsinket, er det behov for utvidet oppholdstillatelse. Arbeidsgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet har dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om fleksible ordninger for utvidet oppholdstillatelse for studenter som blir forsinket i utdanningen.

Tiltak studieåret 2021-2022

Arbeidsgruppen mener det er nødvendig å vurdere tiltak også for studieåret 2021-2022, ikke bare våren 2021 slik mandatet peker på. Hvis et stort antall studenter blir forsinket i utdanningene våren 2021, vil dette kunne få konsekvenser for blant annet kapasitet i praksis og på laboratorier og andre spesialrom samt tilgang på undervisere, særlig i høstsemesteret 2021. Over er det foreslått å vurdere tidlig oppstart av høstsemesteret for studenter som har blitt forsinket, for å gi rom for å ta igjen utsatt aktivitet.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det viktig at man ser på behovet og aktuelle tiltak også for studieåret 2021-2022, slik at institusjonene er i stand til å ta igjen utsatt aktivitet og følge opp studenter som har blitt forsinket som følge av koronapandemien. Det er også viktig å ha med seg at konsekvensene og effektene av pandemien vil kunne komme eller bli synlige lenger fram i tid.

Dette faller utenfor denne arbeidsgruppens mandat, og selv om arbeidsgruppen fremmer noen tilrådinger for studieåret 2021-2022 under, mener arbeidsgruppen at myndighetene i samråd med de sentrale aktørene må se videre på tiltak for kommende studieår, inkludert videreføring eller justering av eventuelle tiltak som implementeres som oppfølging av arbeidsgruppens rapport.

Videreføring av tiltakspakken for studenter i studieåret 2021-2022

Etter arbeidsgruppens vurdering er tiltakene som kom i tiltakspakken for studenter tidlig i vårsemesteret 2021, gode tiltak som Kunnskapsdepartementet bør vurdere å forlenge i studieåret 2021-2022. Tiltakspakken var ment å motvirke forsinkelse og å sørge for faglig og sosial ivaretagelse av studentene.

Tiltakspakken besto blant annet av 150 mill. kroner til universitetene, høyskolene og fagskolene til å ansette studenter til faglig oppfølging av andre studenter. Midlene hadde et dobbelt formål: De ga noen studenter jobb og inntekt, mens andre studenter fikk ekstra faglig oppfølging. For institusjonene, ga det mulighet til å tilby studenter ekstra tilgang til kollokvie- og diskusjonsgrupper og lignende. Av disse midlene var 10 mill. kroner øremerket til fagskolene. Alle fagskoler ble tilbudt tiltaket, men noen fagskoler har ikke ønsket å motta tilskuddet.

På samme måte ble det gitt 50 mill. kroner til studentsamskipnadene til å ansette studenter til å etablere gode sosiale tilbud for andre studenter, samt økte midler til sosiale lavterskeltilbud og til arbeid for studentenes psykiske helse.

Institusjonene og samskipnadene har fått føringer på at midlene er ment å benyttes i vårsemesteret 2021, men med en åpning for at de kan benyttes gjennom kalenderåret 2021. Arbeidsgruppen anbefaler at tiltakene videreføres i studieåret 2021-2022.

Tiltak for studieteknikk, studiemotivasjon og gode studievaner

Koronapandemien har gitt studentene en helt annen studiehverdag enn forventet for både nye og mer erfarne studenter. Ifølge Studiebarometeret for høyere utdanning opplevde to av tre respondenter det som vanskeligere å strukturere studiehverdagen under koronapandemien. Fagskolestudentene melder om det samme. En del studenter mangler gode studievaner og kunnskap om studieteknikk.

Det finnes mange gode opplæringsopplegg ved institusjonene, men disse er i liten grad tilpasset en situasjon der mye av utdanningen gjennomføres på digitale plattformer. Etter arbeidsgruppens vurdering vil det ikke være tid til å iverksette tiltak på dette området våren 2021, men gruppen mener at Kunnskapsdepartementet bør vurdere om det skal utvikles nasjonale e-læringskurs rettet mot studievaner og studieteknikk, for bruk fra høstsemesteret 2021. I tillegg bør institusjonene bidra med god informasjon til studentene om de tilbudene som allerede eksisterer på lokalt nivå.

I studiebarometeret for høyere utdanning svarte over 60 pst. at studiemotivasjonen var blitt lavere. Det har blitt bevilget ekstra midler til både faglige og sosiale tiltak for studentene, og det er viktig at universitetene, høyskolene, fagskolene, studentsamskipnadene og studentorganisasjonene har god dialog om hvordan de ulike aktørene sammen kan støtte opp om studentenes studiemotivasjon og dermed studentenes faglige resultater, best mulig.

Det finnes gode eksempler på tiltak som er etablert, og som kan deles mellom institusjonene og samskipnadene. Ett eksempel er portalen [Vær god mot deg selv](#), som Universitetet i Bergen har fått laget i samarbeid med og på oppfordring fra Studentparlamentet. Portalen inneholder forskningsbaserte tips fra institusjonens egne fagmiljøer som kan gjøre studiehverdagen litt bedre. Her finnes det blant annet en egen komponent for studieteknikk, der motivasjon er integrert.

Tiltak for å videreutvikle utdanningsfaglig digital kompetanse hos undervisere

Pandemien har bidratt til en betydelig akselerasjon i bruk av digitale verktøy i undervisningen ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler. De ansatte ved universiteter, høyskoler og fagskoler har lagt ned et enormt arbeid for å tilby studentene digital utdanning.

Digital utdanning forutsetter utdanningsfaglig digital kompetanse, det vil si kompetanse i god utdanningsfaglig bruk av digitale verktøy som fremmer studentaktiv læring. Det er viktig at studentene får et godt læringsutbytte også fra digital utdanning.

Arbeidsgruppen mener derfor at det bør legges til rette for at underviserne får videreutviklet sin utdanningsfaglige digitale kompetanse gjennom for eksempel internopplæring, erfaringsutveksling og lignende.

Forskning på studiemotivasjon og frafall

Selv om rapporteringene fra institusjonene per nå ikke tyder på betydelig økning i frafallet blant studentene som følge av koronapandemien, kan effektene og konsekvensene komme senere. Etter arbeidsgruppens vurdering er det behov for å følge med på utviklingen og styrke den generelle kunnskapen om frafall høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Arbeidsgruppen anbefaler at Kunnskapsdepartementet styrker forskningen på studiemotivasjon og frafall.

Kunnskapsdepartementet bør også raskt sørge for at det startes følgeforskning på den ekstraordinære situasjonen pandemien har gitt.

Forventninger til studentene

Arbeidsgruppens mandat er å vurdere og foreslå praktisk gjennomførbare tiltak som skal sikre best mulig studieprogresjon for studentene. Arbeidsgruppen skal vurdere hvilke tiltak som eventuelt må gjennomføres fra nasjonale myndigheter eller med involvering av nasjonale myndigheter, for at de skal kunne gjennomføres ved institusjonene. Arbeidsgruppen fremmer i denne rapporten en rekke forslag til tiltak. En del av tiltaksforslagene fra arbeidsgruppen, som for eksempel utvidet vårsemester, vil imidlertid kun ha effekt dersom studentene tar dem i bruk.

Institusjonene har i løpet av pandemien vist stor fleksibilitet og kreativitet for å legge til rette for god faglig og sosial oppfølging av studentene. De har lagt til rette for aktiviteter rettet mot studentene, som for eksempel digitale tiltak i mindre grupper. Arbeidsgruppen mener at det må kunne stilles forventninger til at studentene fortsatt tar imot tilbud som iverksettes fra institusjonenes side. Samtidig bør institusjonene ta med seg erfaringer om hva som ikke har fungert, og hvorfor, for å justere hvordan man legger opp fremtidige tilbud. Digitale sosiale tiltak er mer krevende å få til å fungere enn en del digitalt faglig opplegg. Deltakelse reflekterer således ikke nødvendigvis behov, men opplevd nytteverdi.

Vedlegg – Mandat for arbeidsgruppe

Bakgrunn

Koronapandemien har nå vart i over ett år. Norge har gjennom dette året hatt ulike grader av smitteverntiltak i samfunnet. Noen deler av landet har levd med strenge tiltak i lang tid.

Universiteter, høyskoler og fagskoler har tilpasset seg de løpende endringene for å gi studentene et best mulig utdanningstilbud, slik at de kan opprettholde sin motivasjon og studieprogresjon.

For studentene har studietilværelsen blitt svært annerledes enn planlagt, med mye digital undervisning og vurdering, mye selvstudier, redusert tilgang til viktig infrastruktur på campus og begrensninger i sosial og faglig omgang med forelesere og medstudenter.

Smittesituasjonen er ustabil og med en sterk økning i antallet smittede de siste ukene. En viktig årsak til økningen er de nye og mer smittsomme virusvariantene. De sterke begrensningene i tilgang til lærestedene som nå er innført i deler av landet, medfører betydelige utfordringer for de berørte institusjonene og studentene.

Situasjonen er krevende, og vi må erkjenne at de strenge tiltakene kan medføre at en del studenter vil få problemer med å opprettholde studieprogresjonen. Kunnskapsdepartementet ønsker å støtte universitetene, høyskolene og fagskolene i arbeidet med å gi så mange studenter som mulig muligheten til å gjennomføre semesteret i henhold til normert studieprogresjon, og vil sammen med representanter for institusjonene og studentene se på mulighetene for kompenserende tiltak.

Mandat

På denne bakgrunn har Kunnskapsdepartementet opprettet en arbeidsgruppe som skal vurdere og foreslå praktisk gjennomførbare tiltak som skal sikre best mulig studieprogresjon. Arbeidsgruppen skal legge vekt på grupper som på grunn av gjeldende og mulige framtidige smitteverntiltak er særlig utsatt for forsinkelser våren 2021. Tiltakene bør utformes slik at de tar hensyn til variasjoner mellom institusjonene og utdanningene, og inneholde vurderinger av hvilke studentgrupper som bør prioriteres.

Arbeidsgruppens rapport skal gi lærestedene ideer og støtte i deres planleggingsarbeid for gjennomføring av undervisning og vurdering våren og sommeren 2021. Arbeidsgruppen skal ikke vurdere nivå på smitteverntiltak, men gjøre vurderinger som kan støtte institusjonene innenfor de til enhver tid gjeldende restriksjoner. Arbeidsgruppen skal vurdere hvilke tiltak som eventuelt må gjennomføres fra nasjonale myndigheter eller med involvering av nasjonale myndigheter, for at de skal kunne gjennomføres ved institusjonene. Arbeidsgruppens vurderinger skal gjelde studenter på bachelor- og masternivå ved universitetene og høyskolene, samt alle fagskolestudenter.

Arbeidsgruppen skal levere sin rapport innen utgangen av fredag 9. april.

Sammensetning

Arbeidsgruppen består av

- Tre representanter fra UH-sektoren som utpekes av UHR
- Én representant for fagskolesektoren som utpekes av Fagskolerådet
- Én representant for uh-studentene som utpekes av NSO
- Én representant for fagskolestudentene som utpekes av ONF
- Én representant for utenlandsstudentene som utpekes av ANSA

- Én observatør fra Samskipnadsrådet

Arbeidsgruppen ledes av ekspedisjonssjef Joakim Bakke i Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet stiller sekretariatsressurser til disposisjon for arbeidsgruppen.