

Rektor  
Högskolan i Gävle

Juridiska avdelningen  
Verksjurist Pontus Kyrk  
BESLUT

2001-11-20  
Reg.nr 31-2281-01

## **Anmälan om tillsyn angående merkostnader i samband med praktik för sjuksköterskestuderande vid Högskolan i Gävle**

### **Anmälan**

Gefle Studentkår har i en anmälan till Högskoleverket hemställt om att Högskoleverket genomför en tillsyn över vilket ansvar Högskolan i Gävle har beträffande merkostnader som uppkommer vid studenters praktik.

Gefle Studentkår har därvid anfört i huvudsak följande.

Enligt 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) skall utbildningen vid högskolorna vara avgiftsfri. Likväl har obligatorisk praktik medfört stora kostnader för sjuksköterskestuderande vid Högskolan i Gävle. Då Högskolan i Gävle inte kan ordna tillräckligt många praktikplatser i Gävle kommun måste majoriteten av de sjuksköterskestuderande förlägga sin praktik, om tjugo veckor, till annan ort i Gävleborgs län. I det fall den studerande inte accepterar tilldelad praktikplats likställs detta med att vederbörande avsagt sig sin studieplats. Förutom resekostnader innebär praktik på annan ort oftast även kännbara kostnader för dubbel bosättning. I Högskoleverkets rapport Avgiftsfri utbildning (1996:3) menar Högskoleverket att studenten bör stå för normala levnadskostnader men kan få bidrag för resor och fördyrade levnadskostnader. Eftersom CSN inte medger extra studiemedel för praktik, samt det faktum att studerande inte medges avdrag för dubbel bosättning, anser studentkåren att högskolan i Gävle måste ha det yttersta ansvaret att tillhandahålla medel för att täcka de ökade kostnader praktiken medför för den studerande. Institutionsstyrelsen för vårdvetenskap och sociologi vid Högskolan i Gävle beslutade dock den 16 maj 2001 att inget bidrag för merkostnader i samband med praktik kan beviljas.

## Utredning

Anmälan har remitterats till Högskolan i Gävle för yttrande. Högskolan i Gävle har i remissvar anfört följande.

/.../ Studentkårens anmälan avser frågan om vilket ansvar högskolan har för de merkostnader som kan uppkomma för studenter i samband med praktik på annan ort än studieorten. I anmälan riktas uppmärksamheten mot sjuksköterskeprogrammets obligatoriska praktik som omfattar 20 veckor utifrån ett bestämt fall då högskolan genom styrelsen för institutionen för vårdvetenskap och social omsorg (V-institutionen) avslagit en framställning om ekonomiskt bidrag till merkostnader i samband med praktik. Frågeställningen är dock generell. Den kan även innefatta obligatorisk praktik i lärarutbildningen och kanske även vistelse på annan ort i samband med examensarbeten i andra utbildningar. I yttrande lämnas därför såväl generella synpunkter med anledning av frågeställningen som kommentarer till det enskilda fallet.

Högskolan konstaterar inledningsvis att frågeställningen egentligen inte, trots de inledande formuleringarna i Gefle Studentkårs anmälan, avser frågan om utbildningen är avgiftsfri eller ej. Högskolans reguljära grundutbildning, finansierad med anslagsmedel är i enlighet med bestämmelserna avgiftsfri i den meningen att studenten inte drabbas av avgifter för att få del av undervisningen. Motsvarande ordning gäller naturligtvis även sjuksköterskeutbildningen och annan utbildning, som fortfarande huvudsakligen finansieras med landstingsmedel. I den mån avgift uttas i samband med undervisningen sker detta enligt reglerna i avgiftsförordningen.

Att undervisningen är avgiftsfri innebär dock inte att studenten inte drabbas av kostnader i samband med genomförandet av studierna. Studenten svarar själv för sina levnadsomkostnader, vanligtvis genom att utnyttja studiemedelssystemet som hanteras av Centrala Studiemedelsnämnden (CSN).

I den aktuella frågeställningen uppkommer frågan om ökade levnadsomkostnader till följd av att del av undervisningen (praktiken) sker på annan ort än huvuddelen av undervisningen skall betraktas som utbildningskostnader och finansieras via högskolans anslag eller som levnadsomkostnader under studietiden och finansieras av studenten själv på de ekonomiska förutsättningar som den enskilde studenten har.

Svaret på denna fråga är inte självklart och det har uppenbarligen krävts klarläggande tidigare. Genom en föreskrift utgiven av dåvarande Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ 1991:8) öppnades en möjlighet för högskolorna att lämna bidrag till kostnader av det slag det är fråga om här. Föreskriften avvecklades dock 1993. HSV har i tillsynsrapporten Avgiftsfri utbildning (1996:3 R) tolkat avvecklingen, som att föreskriften inte längre behövdes och att det i högskolans nya finansieringssystem fortsättningsvis kunde vara tillåtet att använda anslagsmedel för sådana ändamål även om någon viljeyttring från regeringen inte förelåg. Avvecklingen av föreskriften lämnar dock utrymme för en tolkning om att det motsatta i stället kan gälla, d.v.s. att det inte längre skulle vara tillåtet att lämna sådana bidrag.

Högskolan har i sina kontakter med andra högskolor erfarit att inställningen i frågan om att lämna bidrag till merkostnader i samband med praktik varierar mycket mellan olika lärosäten. Många högskolor är restriktiva och lämnar inga bidrag alls medan andra ger vissa bidrag. Under senare år har det också varit nödvändigt att göra besparingar i utbildningskostnaderna till följd av reellt minskade

anslag. Möjligheterna för högskolan att ta på sig ytterligare kostnader för utbildningen har därför minskat.

Vid HiG har inga lokala föreskrifter givits i fråga om merkostnader för praktik. V-institutionens ledning har i det aktuella fallet gjort en självständig bedömning och avslagit framställningen om bidrag till merkostnader. Högskolan ställer sig bakom beslutet och menar att denna typ av kostnader tills vidare måste täckas av studenten själv. Studiemedelssystemet bör kunna tillämpas så att den student som har behov av ytterligare medel för att klara sina studier också bör kunna få det.

I planeringen av praktiken, såväl i sjuksköterskeutbildningen som i lärarutbildningen, eftersträvas en fördelning av praktikplatserna som skall passa studenterna. Behovet av praktikplatser är dock så stort att de saknas realistiska förutsättningar att tillgodose detta enbart genom att utnyttja praktikplatser på studieorten i Gävle. Det är en orealistisk förväntan att högskolan alltid skulle kunna erbjuda ett s.k. kostnadsfritt alternativ för praktiken.

Inom sjuksköterskeprogrammet utnyttjas i första hand praktikplatserna vid länsjukhuset. Därtill finns sex alternativa praktikvarianter för praktik i Hälsingland. Dessa utnyttjas i första hand för studenter med hemort i landskapet. Information om att praktik kan komma att ske på annat håll lämnas också i anslutning till att studierna inleds.

Om det inte anses möjligt att erbjuda studenterna extra studiemedel i fall som dessa och det blir klarlagt att det faktiskt är högskolans ansvar att svara för merkostnader i samband med praktik måste detta beaktas i resurstilldelningen för att utbildningens kvalitet inte skall försämrats.

Sammanfattningsvis menar högskolan att beslutet att avslå framställningen om bidrag i det aktuella fallet på de grunder som nu gäller varit korrekt, men att den oklarhet som råder och den varierande tillämpningen mellan högskolorna är otillfredsställande. Ett klarläggande i ansvarsfrågan är önskvärt, d.v.s. om det är högskolan eller studenten som ansvarar för levnadskostnaderna och i det senare fallet om det är möjligt för studenten att få extra studiemedel för ändamålet.

Gefle Studentkår har beretts tillfälle att kommentera remissvaret.

Högskoleverket har inhämtat Högskolan i Gävles utbildningsplan för sjuksköterskeprogrammet 120 poäng. I utbildningsplanen anges att praktiken, som är obligatorisk, innebär praktiskt arbete inom en enhet för omvårdnad och är förlagd till olika arbetsplatser inom Gävleborgs läns hälso- och sjukvård.

Av ett till Gefle Studentkårs anmälan fogat protokoll (2001:3) framgår att Institutionsstyrelsen för vårdvetenskap och sociologi vid Högskolan i Gävle den 16 maj 2001 beslutade att inte bevilja bidrag för merkostnader uppkomna vid praktik.

Enligt uppgift från Centrala Studiestödsnämnden (CSN) är en förutsättning för att en student som fullgör obligatorisk praktik skall ha rätt till utökad studiemedel, s.k. merkostnadslån, att studenten har vården om barn under 18 år eller stadigvarande bor med eget, makes/makas eller sambos barn. Detsamma gäller om barnet är mellan 18-20 år och går i grundskolan, gymnasiet eller annan jämförbar grundutbildning på hemorten.

## **Högskoleverkets bedömning**

Av 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) framgår att utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna.

Regeringen uttalar sig om utbildningens avgiftsfrihet i propositionen Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10 s. 68) enligt följande.

All utbildning i det offentliga skolväsendet och vid universitet och högskolor i Sverige är avgiftsfri för de studerande. Denna möjlighet att studera utan att åsamkas kostnader för själva undervisningen är en form av välfärd som inte är vanlig i många andra länder. Inför beslutet att studera är det alltså i princip finansieringen av det egna uppehållet under studietiden samt återbetalningen av tagna studielån som den enskilde själv måste ta ansvar för.

Avgiftsförordningen (1992:191) reglerar statliga myndigheters rätt att ta ut avgifter. Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt 3 § avgiftsförordningen får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I Högskoleverkets rapport Avgiftsfri utbildning (1996:3 R, s. 9) anförs följande.

De studerande kan även åsamkas kostnader vid studieresor (obligatoriska och/eller icke obligatoriska) samt studiepraktik. En detaljerad förordning (UHÄ:FS 1982:40) med åtföljande föreskrifter och allmänna råd från UHÄ ersattes 1991-04-04 med en kortfattad förordning av regeringen som gav högskolorna rätt att lämna bidrag till sådana kostnader om resan eller praktiken var obligatorisk samt att utfärda de ytterligare föreskrifter som ev. kunde behövas. Denna förordning upphävdes fr.o.m. den 1 juli 1993 (1993:922) utan att något annat kom istället. Enligt Högskoleverkets mening innebär detta att universiteten och högskolorna genom de nya reglerna för resurstilldelning som infördes den 1 juli 1993 inom ramen för gällande bestämmelser i regleringsbrevet själva bestämmer över dispositionen av pengar men vare sig att resebidrag skulle vara förbjudet i fortsättningen eller att lärosätet skulle vara skyldigt att svara för samtliga kostnader.

På sidan 14 i ovan angivna rapport anför Högskoleverket vidare följande.

Högskoleverket finner det rimligt att studenten även under studieresa/praktik står för normala levnadskostnader men kan få bidrag för resor och ev. fördyrade levnadskostnader.

### ***Ansvar för kostnader i samband med studiepraktik***

Högskoleverket vill först framhålla att de merkostnader för resor och bosättning som en student åsamkas i samband med obligatorisk praktik utanför studieorten inte kan anses vara en avgift över huvud taget. För att det skall vara fråga om en avgift krävs en direkt motprestation av högskolan. Inte ens en vid tolkning av bestämmelsen i högskoleförordningen om utbildningens avgiftsfrihet kan enligt verkets mening innebära att högskolan på grund av denna bestämmelse skall anses vara skyldig att bevilja bidrag till kostnader för resor och bosättning.

Frågan är då om högskolan ändå skall hållas ansvarig för dessa kostnader. Före den 1 juli 1993 fick lärosätena, enligt regeringens förordning (UHÄ-FS 1991:8) om

bidrag till studerande vid statlig högskoleutbildning för kostnader i samband med studieresor och praktik, lämna bidrag för bl.a. kostnader i samband med studiepraktik. Detta innebar således ingen skyldighet för lärosätena att lämna sådana bidrag. Lärosätena fick dock bemyndigande att utfärda föreskrifter på området. Högskoleverket har i sin rapport Avgiftsfri utbildning från 1996 gjort tolkningen att lärosätena även efter den 1 juli 1993, då förordningen upphävdes, har en rätt ? men inte en skyldighet ? att lämna bidrag för merkostnader i samband med praktik.

Högskoleverket finner inte skäl att nu ändra uppfattning i denna fråga. Högskolan i Gävle har alltså enligt verkets bedömning ingen skyldighet att bevilja bidrag till en students merkostnader i samband med obligatorisk praktik. Högskolan har i utbildningsplanen för sjuksköterskeprogrammet angett att praktiken är förlagd till olika platser inom länets hälso- och sjukvård. Studenten har således fått information om detta. Högskolan har framhållit att praktikplatserna vid länssjukhuset i Gävle utnyttjas i första hand. De sex alternativen för praktik i Hälsingland utnyttjas i första hand av studenter med hemort i Hälsingland. Någon lokal regel om att högskolan i vissa fall skall lämna bidrag till merkostnader för praktik har inte utfärdats av högskolan.

Högskoleverket finner mot bakgrund av vad som kommit fram inget att anmärka mot Högskolan i Gävles handläggning av frågan om bidrag.

Högskoleverket inser dock att merkostnaderna för den obligatoriska praktiken kan utgöra ett stort problem för studenterna, särskilt för dem som inte kan få utökat studiemedel för kostnaderna. Verket har nyligen startat ett projekt som handlar om studenternas kostnader i samband med utbildning. Verket avser att i detta projekt titta närmare på hur lärosätena hanterar frågan om bidrag i samband med obligatorisk praktik utanför studieorten och om det kan finnas behov av regler för detta. Verket kommer dock redan nu att uppmärksamma regeringen på problemet genom att skicka en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet.

#### ***Studieplatsens förverkande***

Högskoleverket noterar att Gefle Studentkår i sin anmälan även tagit upp att en student som inte accepterar tilldelad praktikplats likställs med en student som har av sagt sig sin studieplats.

Då anmälan primärt gäller merkostnader i samband med studiepraktik har Högskolan i Gävle inte yttrat sig över detta.

Högskoleverket vill i sammanhanget framhålla följande. När ett universitet eller en högskola beslutar att en person skall antas till en viss utbildning, är det ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut. Ett sådant beslut kan i regel inte återkallas. En student som är antagen till ett program har således rätt att delta i undervisning och examination i princip till dess han eller hon har tagit sin examen. En student har möjlighet att tillfälligt avbryta sina studier, utan att för den skull förlora sin utbildningsplats. Sådana avbrott kan göras utan att studenten särskilt anmäler det

till högskolan. I sådant fall kan dock studenten inte kräva att få återuppta studierna när det passar honom eller henne. Högskolan har visserligen en skyldighet att låta studenten åter delta i undervisningen, men får om platsbrist föreligger vänta med att ge studenten en plats på utbildningen.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskanslern efter föredragning av verksjuristen Pontus Kyrk i närvaro av chefsjuristen Annica Lindblom och verksjuristen Barbro Molander.

Sigbrit Franke

Pontus Kyrk

Kopia till  
Gefle Studentkår  
Regeringen, Utbildningsdepartementet  
CSN