

Studenternas kostnader i samband med högskoleutbildning

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	5
Inledning till remitterad version av utredningen	7
Remissinstansernas synpunkter	8
Högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet	9
Rapporten Avgiftsfri utbildning	10
Högskoleverkets uttalanden i rapporten	10
Synpunkter med anledning av verkets rapport	11
Universitet och högskolor	11
Sveriges Förenade Studentkårers synpunkter	11
Uppsala studentkår	12
Studentkåren vid Filosofiska fakulteten, Linköpings universitet	12
Avgifter	13
Allmänt om avgifter	13
Avgiftsförordningen	13
Avgifter som får tas ut med stöd av regleringsbrev	14
”Avgifter” som får tas ut av myndighet under regeringen utan beslut av riksdag eller regering	15
Högskoleverkets tillsynsbeslut	16
Beslut 1999-05-18 (reg.nr 31-2314-98)	16
Yttrande 1999-06-04 (reg.nr 13-1136-99)	16
Beslut 2000-01-24 (reg.nr 31-2052-99)	16
Beslut 2001-11-20 (reg. nr 31-2281-01)	17
Tidigare regler	18
Avgifter	18
Bidrag till kostnader för studieresor och studiepraktik	18
UHÄ:s tolkning av rättsläget 1991	18
Resurstilldelningssystemet	20
Högskoleverkets slutsats	21
Avgiftsfriheten på skolområdet	22
Tolkning av skollagens regler	22
Studiestödsregler	23
Regler	23
Förarbetsuttalanden	23
Högskoleverkets bedömning	25
Behovet av kompletterande regler	25
Högskolornas rätt att ta ut avgifter	26
Innebörden av regeln om avgiftsfrihet	27

Ledning av resurstilldelningssystemet?	28
Kostnader som kan uppkomma i samband med utbildning	28
Utgångspunkter för kompletterande regler	30
Förslag till kompletterande regler	31
Högskolans ansvar	31
Studiematerial (förbrukningsmaterial och övrigt studiematerial)	36
Hjälpmedel och utrustning	38
Övriga kostnader	42
Mindre kostnader	44
Kostnadsfria alternativ	45
Bidrag och merkostnadslån	45
Information	47
Högskoleverkets förslag till ny reglering	47
Avslutande synpunkter	48

Sammanfattning

Enligt 1 kap.10 § högskoleförordningen skall utbildningen vid högskolan vara avgiftsfri. Det betyder inte att utbildningen är kostnadsfri för studenterna. Lagstiftaren har t.ex. uttalat att studenterna skall betala kurslitteratur, studiematerial och hjälpmedel för personligt bruk. Det är dock inte alltid lätt att dra gränsen mellan vilka kostnader lärosätena skall svara för och vad studenterna skall betala. Det statliga resurstilldelningssystemet är utformat så att det inte går att dra några slutsatser om vad anslagen skall täcka i fråga om mer specifika kostnader i samband med utbildning. Gränsdragningen måste i nuläget göras utifrån lagstiftarens uttalanden.

Enligt Högskoleverkets mening är det angeläget att försöka utforma kompletterande regler till högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet. Sådana regler skulle vara viktiga för studenternas rättssäkerhet och även underlätta högskolornas bedömningar. I denna utredning läggs förslag fram till sådan reglering. Utgångspunkten har varit de uttalanden som lagstiftaren gjort. Värdet med utredningen och förslagen ligger främst i att tydliggöra vilka problem som finns. Högskolor och studentorganisationer kan utifrån detta argumentera för hur fördelningen av betalningsansvaret skall göras. Det är sedan en uppgift för regeringen att bestämma vem som skall betala vad.

För att kunna ta fram ett förslag till regler har Högskoleverket redovisat ca 50 exempel på olika kostnader som kan uppkomma i samband med högskoleutbildning. Utifrån dessa kostnader och lagstiftarens uttalanden har verket formulerat följande förutsättningar för de kompletterande reglerna i högskoleförordningen

- Högskolan skall svara för kostnader för åtgärder som är nödvändiga för att högskolan skall kunna tillhandahålla och genomföra utbildning.
- Studiematerial delas in i förbrukningsmaterial och övrigt studiematerial.
- Förbrukningsmaterial som efter studentens bearbetning ger ett resultat som studenten kan ha nytta av för privat bruk skall betalas av honom eller henne. Övrigt förbrukningsmaterial betalas av högskolan. Regeringen bör dock ta ställning till om den i stället skall föreskriva att högskolan skall betala allt förbrukningsmaterial.
- Övrigt studiematerial skall betalas av studenten.
- Uttrycket ”hjälpmedel för personligt bruk” bör i högskoleförordningen formuleras ”utrustning och hjälpmedel som studenterna skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk”. Sådan utrustning och sådana hjälpmedel skall betalas av studenterna.
- Som hjälpregel bör anges att kostnader för utrustning och hjälpmedel som studenten behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter alltid skall betalas av studenten.
- Utöver dessa kostnader som skall betalas av studenterna får högskolorna begära att studenterna skall betala mindre kostnader för tillfälligt förekommande inslag i utbildningen.
- Högskolorna skall dock sträva efter att studenternas kostnader i samband med utbildningen skall hållas på en så låg nivå som möjligt.

- Högskolans styrelse skall meddela föreskrifter om förutsättningarna för att lämna bidrag till de studerande för ökade levnadskostnader i samband med obligatoriska studieresor och obligatorisk studiepraktik inom och utom landet.

Om studenterna skall stå för vissa kostnader kan det vara önskvärt att högskolan tillhandahåller ett kostnadsfritt alternativ. Det måste dock vara ett likvärdigt alternativ. Om det inte är möjligt att tillhandahålla ett sådant alternativ, blir frågan om högskolan kan lämna bidrag till studenterna eller om det är möjligt för studenterna att få merkostnadslån. Regeringen bör klargöra vilka förutsättningar som skall gälla för sådana lån samtidigt som den tar ställning till Högskoleverkets regelförslag.

Ett utkast till utredning har remitterats bl.a. till universitet och högskolor samt Sveriges Förenade Studentkårer. Remissinstansernas synpunkter har återgetts i denna slutliga version av utredningen och kommenterats av Högskoleverket.

Inledning till remitterad version av utredningen

Sedan lång tid har gällt att avgifter inte tas ut för högskoleutbildning i Sverige. Att studenterna skall betala vissa kostnader i samband med studierna är dock klart. Det gäller bl.a. kostnader för kurslitteratur. Många gånger är det emellertid svårt att dra gränsen mellan vad högskolan skall svara för och vad studenterna skall betala. Dessa svårigheter har ökat i och med den mångfald av utbildningar som numera finns på universitet och högskolor och därmed sammanhängande nya typer av kostnader.

Skälet till gränsdragningsproblemen är att högskoleförordningens regel endast anger att utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna. Denna regel skall tolkas utifrån uttalanden av lagstiftaren om att studenterna skall betala kurslitteratur, studiematerial och hjälpmedel för personligt bruk. Även ökade levnadskostnader i samband med obligatorisk praktik och obligatoriska studieresor skall enligt vad som framgår av förarbetsuttalanden betalas av studenterna.

I rapporten *Avgiftsfri utbildning Vad betyder den för studenten? Vad betyder det för universitetet/högskolan?* (1996:3 R) tog Högskoleverket upp olika problem och redogjorde för sin uppfattning om hur regeln om avgiftsfrihet borde tolkas. Verkets erfarenheter från tillsynsverksamheten har dock sedan dess visat att det är angeläget att försöka utforma tydligare regler om gränsdragningen mellan vad högskolan skall svara för och vad studenterna skall betala. Sådana regler skulle vara viktiga för studenternas rättssäkerhet och även underlätta högskolornas bedömningar.

Högskoleverket kommer därför i det följande att föreslå kompletterande regler till högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet. Det är viktigt att komma ihåg att förslagen utformats utifrån vad lagstiftaren uttalat, vilket i vissa fall leder till bedömningar som kan anses vara till nackdel för studenterna. Värdet med föreliggande utredning ligger emellertid främst i att tydliggöra vilka problem som finns. Lösningarna på problemen innebär politiska bedömningar som inte ankommer på Högskoleverket att göra.

Utredningen är upplagd så att det först lämnas en redogörelse för bakgrunden till regeln om avgiftsfri utbildning samt för rapporten *Avgiftsfri utbildning* och synpunkterna på den. Avgiftsförordningen, som blir tillämplig om högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet inte hindrar att avgifter tas ut, behandlas i ett särskilt avsnitt. Därefter redovisas Högskoleverkets tillsynsbeslut på området och de regler som gällde före den 1 juli 1993. I avsnittet Resurstilldelningssystemet behandlas frågan om det är möjligt att dra några slutsatser om vad högskolorna skall betala utifrån hur detta system är utformat. Innan Högskoleverkets bedömning lämnas återges gällande regler på skolområdet och på studiestödsområdet. Utredningen avslutas med förslag till ny författningstext.

Remissinstansernas synpunkter

Högskoleverket remitterade den 29 april 2003 ett utkast av denna utredning om *Studenternas kostnader i samband med högskoleutbildning* till de 36 statliga universiteten och högskolorna samt till Ekonomistyrningsverket (ESV), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS). Även Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan och Högskolan i Jönköping har getts möjlighet att ha synpunkter på utkastet.

Av de statliga lärosätena har ett universitet (Sveriges lantbruksuniversitet) och sex högskolor (varav två konstnärliga högskolor) inte kommit in med yttranden. Av de övriga remissinstanserna har Handelshögskolan meddelat att man inte avser att yttra sig. CSN har avstått från att kommentera utkastet men har yttrat sig över en tidigare version. Tre studentkårer samt SACO studentråd har på eget initiativ lämnat synpunkter.

Totalt har alltså 38 instanser yttrat sig över utkastet. Av dessa har samtliga utom tre uttalat att de är positiva till att förtydligande regler införs på detta område. Av de tre är det endast Lunds universitet som avstyrker förslagen. Karolinska institutet är tveksamt till om de föreslagna reglerna skulle innebära en enhetligare tolkning av högskoleförordningen och avgiftsförordningen. Danshögskolan har i sitt yttrande endast redogjort för vilken praxis högskolan har på detta område, utan att kommentera Högskoleverkets förslag.

Det är med tillfredsställelse Högskoleverket kan konstatera att många av remissinstanserna visar ett uppenbart engagemang för frågorna och i många fall har lagt ned ett omfattande arbete med yttrandena. De flesta som har yttrat sig har kommenterat de olika förslagen och i vissa fall anført att förtydliganden behövs. Yttrandena föranleder vissa ändringar i verkets utkast, men enligt Högskoleverkets mening ger remissinstansernas synpunkter stöd för verket att föreslå regeringen att förtydligande regler skall införas i högskoleförordningen.

Högskoleverket väljer att låta texten i utkastet stå kvar och i denna skrivelse återge remissinstansernas synpunkter direkt i anslutning till den text som kommenteras (indragen mindre stil). Direkt därefter kommenterar Högskoleverket vad remissinstanserna anført (kursiv stil). Observera att remissinstansernas synpunkter normalt återges endast när de har invändningar mot Högskoleverkets resonemang eller begär förtydliganden. Återgivandet av vad remissinstanserna anført återspeglar därmed inte den övervägande positiva inställningen till verkets förslag och resonemang. I ett nytt sista stycke lämnar Högskoleverket sina avslutande synpunkter mot bakgrund av vissa uttalanden från remissinstanserna.

Högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet

1977 års högskolelag (1977:218) och högskoleförordning (1977:263) innehöll inte någon regel om att utbildningen skulle vara avgiftsfri. Vid riksdagsbehandlingen av 1993 års universitets- och högskolereform anförde utbildningsutskottet följande (bet. 1992/93:UbU03 s. 17).

Utskottet konstaterar att frågan om avgifter i högskoleutbildningen inte berörs i propositionen. För de statliga universiteten och högskolorna är det sedan lång tid en självklarhet att avgifter inte tas ut för undervisningen. Dessa högskolor och universitet är statliga myndigheter. Sådana får inte utan bemyndigande i instruktion eller liknande författning ta ut avgifter för sin verksamhet. Något sådant bemyndigande för högskolornas reguljära utbildning är inte aktuellt. Studiematerial och hjälpmedel för personligt bruk är de studerande vid statliga högskolor och universitet däremot traditionellt hänvisade till att betala själva. Om sådana produceras och tillhandahålls av högskolan, anses det tillåtet för dessa att ta betalt. Det förutsätts dock att de studerande inte är förhindrade att, om de önskar och har möjlighet till det, skaffa sig tillgång till materialet eller hjälpmedlet på annat sätt, t.ex. genom lån eller köp från tidigare studerande.

Den 1 juli 1995 infördes en ny bestämmelse i 1 kap. 10 § högskoleförordningen:

Utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna.

Bestämmelsen infördes på förslag av Sveriges Förenade Studentkårer, som anfört att ett uttryckligt förbud mot högskoleavgifter borde skrivas in i högskoleförordningen. Några uttalanden i förarbeten gjordes inte i samband med att regeln beslutades.

Utbildningsutskottet upprepade dock i november 1995 (bet. 1995/96:UbU4 s. 5) vad utskottet sagt 1993 och påpekade att det numera är klart utsagt i inledningen till högskoleförordningen att utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna.

Rapporten Avgiftsfri utbildning

I februari 1996 publicerade Högskoleverket rapporten *Avgiftsfri utbildning* (Högskoleverkets rapportserie 1996:3 R).

Högskoleverkets uttalanden i rapporten

Högskoleverket uttalade inledningsvis att det är önskvärt att lärosätena så långt möjligt försöker att minimera studentens kostnader för utbildningen. Därefter uttalade verket bl.a. följande.

- *Kurslitteratur* (inklusive kompendier och stencilmaterial av större omfattning) bör betalas av studenten.
- *Visst studiematerial*, t.ex. förbrukningsmaterial (textila material, lera, färger etc.) bör betalas av studenten om han eller hon själv förfogar över resultatet.
- *Uppsatser/examensarbeten* betraktas som studiematerial och bör betalas av studenten. De studenter som deltar i seminarier bör betala sina exemplar av uppsatsen, dvs. kopieringskostnaderna.
- *Förbrukningsmaterial i laborationslokaler* bör betalas av högskolan.
- *Kläder och annan personlig utrustning* bör betalas av studenten. Det är önskvärt att högskolan i vissa fall lånar ut dyrare utrustning.
- *Datadisketter och datautskrift* bör betalas av studenten.
- *Kopieringskostnader* bör betalas av studenten
- *Depositionsavgifter* för nycklar och/eller kort för tillträde till bibliotek, datasalar etc. bör få förekomma.
- Normala levnadskostnader vid *studieresa/praktik* bör betalas av studenten. Högskolan bör lämna bidrag för resor och eventuella fördyrade levnadskostnader. Kan inte högskolan lämna betydande bidrag vid mer omfattande, obligatoriska, resor måste ett kostnadsfritt alternativ finnas.
- *Resor i närområdet* bör betalas av studenten.
- *Egenterapi i psykologutbildningen*. Student som vill gå hos egen psykoterapeut ersätts upp till ett visst takbelopp, vilket betyder att studenten får betala 2 000 – 5 000 kronor. Eftersom studenterna erbjuds ett alternativ i form av gruppterapi som väl ligger inom ersättningstaket har lärosätet fullgjort sin skyldighet att erbjuda ett kostnadsfritt alternativ.

Därutöver uttalade Högskoleverket att det bör vara möjligt för högskolan att ta ut schablonbelopp för visst studiematerial, men att det då är viktigt att sambandet mellan kostnaden och vad studenten får är tydligt. Det bör alltid vara möjligt för studenten att låna, köpa eller på annat sätt skaffa fram materialet. Vad gäller högskolans sanktionsmöjligheter uttalade Högskoleverket att högskolan inte får använda sin myndighetsstatus för att utöva påtryckningar på studenten, exempelvis genom att låta bli att rätta tentamen till dess att studenten betalat. I stället får högskolan använda sedvanliga vägar för indrivande av fordringar.

Synpunkter med anledning av verkets rapport

Universitet och högskolor

Under 1998 frågade Högskoleverket universitet och högskolor vilka åtgärder lärosätena vidtagit med anledning av Högskoleverkets rapport. De flesta lärosäten svarade att deras lokala regler och riktlinjer stämmer överens med vad Högskoleverket anfört och att man därför inte vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av rapporten. Av lärosätenas yttranden är följande av särskilt intresse.

Linköpings universitet anförde följande. Inom praktisk-estetisk utbildning och vissa lärarutbildningar används t.ex. textila material, trä, färg och formgivningmaterial. Sådant material som används i inlärningsprocessen är att betrakta som förbrukningsmaterial och skall vara kostnadsfritt för studenten. I de fall studenten framställer produkt som får behållas kan institutionen ta en avgift motsvarande materialkostnaden. Universitetet har beslutat om regler för bidrag vid studieresor och studiepraktik inom och utom Sverige.

Kungl. Tekniska högskolan anförde att studenterna vid kemiutbildningar får köpa labbrock och skyddsglasögon via högskolan till rabatterat pris. Den som inte har utrustning har dock möjlighet att låna nödvändig skyddsutrustning.

Dramatiska institutet står för kostnader vid studieresor och praktikperioder (direkta kostnader och vissa bidrag), för förbrukningsmaterial i samband med produktionsövningar (t.ex. råfilm, ljud- och videoband) samt för entrébiljetter vid schemalagda teaterbesök.

Vid *Högskolan Kristianstad* svarar studenterna för egna matkostnader vid obligatoriska resor och högskolan för övriga kostnader såsom resa, logi m.m.

Konstfack står normalt för resekostnader och fördyrade levnadskostnader (hotell, vandrarhem etc.) vid studieresor och studiepraktik. Studenten står själv för normala levnadskostnader.

Sveriges Förenade Studentkårers synpunkter

I september 1996 publicerade Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) en handbok i högskolejuridik – *Studenträtt* – författad av dåvarande jur.kand. Björn Andersson, tidigare vice ordförande i SFS. I handboken uttalas bl.a. följande (s. 81 ff.).

- Ledning för gränsdragningen mellan vad som kan bekostas av studenten och vad som skall bekostas med allmänna medel får sökas i vad statsmakterna ansett att anslagen till högskolan skall täcka.
- Högskoleverket har uttalat att studenten bör stå för kostnader i samband med mångfaldigande av promemorior och uppsatser om dessa skall användas av andra studenter vid seminarier eller liknande. Uttalandet kan med fog ifrågasättas. Kostnaderna för mångfaldigandet kan vara betydande. Kostnaderna kan knappast sägas avse vara eller tjänst som högskolan tillhandahåller, då den enskilda studenten tvingas bekosta även sina medstudenters studiematerial. Avgiftsförordningen kan därför inte vara tillämplig. Det rimliga torde därför vara att högskolan bekostar sådan upptryckning. Inte heller torde högskolan kunna tillhandahålla uppsatserna mot avgift till de studenter som skall ta del av dem, i vart fall inte vid opposition på uppsats, eller om annars införskaffande av uppsatserna är nödvändigt för fullgörande av obligatoriska kursmoment. I så fall skulle i praktiken köptvång föreligga, vilket är oförenligt med grunderna för avgiftsförordningen.

- Högskoleverket har uttalat att högskolan får ta ut avgifter för förbrukningsmaterial i samband med praktisk-estetiska utbildningar. Något skäl för denna principiella skillnad mellan laborativa och praktisk-estetiska ämnen ger Högskoleverket inte. Uttalandet framstår som mycket tveksamt. Högskoleverket bortser från det faktum att avgiftsförordningen inte ger stöd för avgiftsuttag för sådant förbrukningsmaterial. Statsmakternas resursfördelning torde med tanke på de höga ersättningarna för praktisk-estetiska utbildningar ha utformats för att täcka kostnaderna även för förbrukningsmaterial.

Uppsala studentkår

Uppsala studentkår ställde frågan om utlandsstudier är en del av den avgiftsfria utbildningen. Vem skall, vid ett utbyte förmedlat via svenska universitet och högskolor, betala terminsavgifter, obligatoriska försäkringar kopplade till studierna, kåravgifter etc.?

Studentkåren vid Filosofiska fakulteten, Linköpings universitet

Studentkåren vid Filosofiska fakulteten, Linköpings universitet, anförde i brev till Högskoleverket att kåren ofta får frågor om avgifter i högskolan och att behovet av förtydliganden är stort. Kåren tar bl.a. upp följande problem.

Det är viktigt att verket klargör vad som skall förstås med ”resor i närområdet”, eftersom reseersättning till studenterna ofta utgår från detta begrepp. Verket bör förtydliga vad som menas med ”betydande bidrag” i samband med praktik.

Är det rimligt att en psykologstudent som inte vill betala för egenterapi hänvisas till gruppterapi med kurskamraterna?

I de estetiskt inriktade kurserna är slutprodukten något som studenten producerat utifrån ett högre värde, ett konstföremål som kan säljas eller åtminstone värdesäkras genom att studenten behåller föremålet och upplever dess konstvärde. Principen ”nytta kombinerat med besittningsrätt leder till betalningsansvar” verkar råda i dessa fall. I andra typer av kurser är det svårare att bedöma nyttan: vid matlagning är frågan om måltiden är en del av undervisningen eller bara ett sätt att undvika att mat förstörs. Högskoleverket bör klargöra hur högskolorna skall göra för att klassa förbrukningsmaterial i facken ”betalas av studenterna” och ”betalas av högskolan”.

När högskolan tillhandahåller ett kostnadsfritt alternativ kan det ifrågasättas om alternativet verkligen håller den kvalitet som kan krävas.

Avgifter

Allmänt om avgifter

Uttrycket avgift används i många olika sammanhang. I privaträttsliga sammanhang förekommer t.ex. parkeringsavgifter. Inom den offentliga rätten finns avgifter som måste beslutas av riksdagen I 8 kap. 3 § regeringsformen anges nämligen följande.

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

De ”åligganden för enskilda” som anges här tolkas så att det gäller:

”ensidigt dikterade förpliktelser, däremot inte förpliktelser som den enskilde kan anses ha frivilligt underkastat sig. Till ’åligganden’ räknas sålunda inte förpliktelsen att betala sådana avgifter för en statlig eller kommunal prestation, som utgör ett rimligt vederlag för en prestation som den enskilde frivilligt har tagit i anspråk”.¹

8 kap. 3 § regeringsformen anses dock inte omfatta frivillig utbildning vid universitet och högskolor, eftersom föreskrifter om sådan utbildning inte kan anses innefatta åligganden för studenterna och inte heller avse ingrepp i övrigt i studenternas personliga eller ekonomiska förhållanden.²

Förutsättningarna för att ta ut avgifter på högskoleområdet kan alltså regleras genom beslut av regeringen. Sådan reglering finns i avgiftsförordningen och i regleringsbrev för universitet och högskolor.

Avgiftsförordningen

Regeringen har i avgiftsförordningen (1992:191) beslutat om generella föreskrifter för avgiftsuttag. Förordningen gäller myndigheter under regeringen och därmed även statliga universitet och högskolor. Enligt 2 § avgiftsförordningen skall den tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. I 3 § klargörs att ”en myndighet får 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”.

4 § avgiftsförordningen har följande lydelse.

En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla:

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,

¹ Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e uppl., Lund 1999, s. 75-76.

² Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna, Stockholm 1980, s. 256-257.

5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. tjänsteexport,
9. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
10. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

Varor och tjänster enligt första stycket får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Beträffande tjänsteexport finns ytterligare bestämmelser i tjänsteexportförordningen (1992:192).

I 15-16 §§ avgiftsförordningen finns bestämmelser om avgift för att lämna ut kopia av allmän handling.

Av Ekonomistyrningsverkets publikation *Avgifter 2001 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten* (ESV 2002:13) framgår att de 36 statliga universiteten och högskolorna tog ut avgifter på sammanlagt drygt 900 miljoner kronor under 2001 med stöd av 4 § avgiftsförordningen.

Ekonomistyrningsverket påpekar att uppdaterade siffror för 2002 nu finns tillgängliga. *Stockholms universitets studentkår* reagerar med förskräckelse på siffrorna och påpekar att det innebär en genomsnittlig kostnad på 3 000 kr per student och år. För en student som är hänvisad till att leva på studiemedel kommer denna avgift som en mycket obehaglig överraskning.

Enligt motsvarande publikation för år 2002 (ESV 2003:15) har beloppet stigit till knappt 1,2 miljarder kronor. Högskoleverket vill framhålla att det i de redovisade beloppen från universitet och högskolor ingår bl.a. avgifter för uthyrning av lokaler och för konferenser. Utan en omfattande analys är det därför inte möjligt att dra några slutsatser om hur stora avgifter studenterna betalar.

Avgifter som får tas ut med stöd av regleringsbrev

Därutöver har universitet och högskolor rätt att ta ut avgifter för sådana prestationer som anges i regleringsbrev (Regleringsbrev budgetåret 2003 avseende anslag till universitet och högskolor m.m., 2.1 p. 6):

- a) beställd utbildning,
- b) uppdragsutbildning,
- c) uppdragsforskning,
- d) forskningsetisk granskning och
- e) högskoleprov.

Ingen av dessa prestationer innebär att lärosätet tar ut avgift av student som genomgår grundläggande högskoleutbildning eller forskarutbildning, varför de inte tas upp närmare här.

”Avgifter” som får tas ut av myndighet under regeringen utan beslut av riksdag eller regering

Frågan är dock om det finns prestationer som ett lärosäte får kräva betalning för utan att regeringen beslutat att det skall vara möjligt. Under rubriken Föreskrifter i avtalsliknande förhållanden anför Strömberg följande³.

Inom vissa förvaltningsgrenar tillhandahåller staten prestationer, som den enskilde frivilligt tar i anspråk mot en ersättning som är beräknad enligt affärsmässiga grunder. Om den statliga verksamheten till sin innebörd inte skiljer sig från verksamhet som bedrivs även av enskilda näringsidkare. (t.ex. försäljningsverksamhet), blir förhållandet till kunderna underkastat allmänna privaträttsliga lagregler (som dock i stor utsträckning är dispositiva), och de villkor som den statliga myndigheten uppställer för sina prestationer blir att betrakta som avtalsvillkor. Myndighetens rätt att driva verksamheten måste givetvis ha stöd i dess instruktion eller någon annan författning, men eftersom avtalsvillkoren knappast kan betraktas som normer i RF:s mening behöver de inte nödvändigtvis ha stöd i något bemyndigande enligt RF 8:13 3 st.; en uttrycklig författningsreglering av myndigheternas rätt att ta betalt för sina prestationer framstår dock i många fall som önskvärd.

Regeringen har i ett fall på högskoleområdet (2002-06-19, dnr U2001/3275/F) uttalat att avgift kan tas ut utan ett bemyndigande. Ärendet gällde frågan om de statliga universitetet och högskolorna behöver ett bemyndigande för att i sin biblioteksverksamhet ta ut ersättning av låntagarna när en bok inte har återlämnats i rätt tid eller när den har förkommit. Regeringen anförde att det i bibliotekslagen anges att det skall finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor och att utlåning från biblioteken får anses innebära att det träffas ett avtal mellan låntagaren och universitetet eller högskolan. De avgifter som tas ut vid försening eller när böcker förkommer följer som regel av avtalet. Lärosätena har befogenhet att företräda staten när avtalen fullföljs. Något bemyndigande att ta ut avgift behövdes därför inte.

³ Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e uppl., Lund 1999, s.165-166.

Högskoleverkets tillsynsbeslut

Högskoleverket får i sin uppgift som tillsynsmyndighet in anmälningar från studenter som anser sig ha blivit felaktigt behandlade av universitet och högskolor. Verket har sedan rapporten *Avgiftsfri utbildning* publicerades handlagt ett mindre antal tillsynsärenden som handlar om lärosätenas avgiftsuttag. Om anmälan gäller tolkningen av 1 kap. 10 § högskoleförordningen hanterar verket bedömningen på egen hand. Om det däremot inte kan anses vara fråga om avgift för utbildning, tillfrågar verket Ekonomistyrningsverket (ESV) som är expertmyndighet på avgiftsområdet.

Beslut 1999-05-18 (reg.nr 31-2314-98)

Högskolan i Kalmar hade begärt att studenter som deltog i ett obligatoriskt seminarium på en kursgård, skulle bidra till kostnaderna med 450 kr var. Högskoleverket anmodade högskolan att yttra sig över anmälan, varvid högskolan förklarade att man tagit ut en avgift utan grund och därför återbetalat inbetalda avgifter. Högskoleverket delade högskolans uppfattning att grund saknades för att ta ut den aktuella avgiften.

Yttrande 1999-06-04 (reg.nr 13-1136-99)

Centrala studiestödsnämnden begärde Högskoleverkets yttrande om vissa kostnader vid Trafikflyghögskolan (TFHS), Lunds universitet, var i överensstämmelse med regeln om avgiftsfrihet. De kostnader det gällde var bl.a. två läkarundersökningar, A-certifikat och B+I-certifikat. Högskoleverket anförde följande.

Syftet med utbildningen vid TFHS är att utbilda studenterna till trafikflygare, dvs. att de skall få sådana kunskaper och färdigheter att de är behöriga att tjänstgöra som förare av luftfartyg. För att få sådan behörighet krävs luftfarts-certifikat utfärdat av Luftfartsverket. Att lägga upp utbildningen så att studenterna först efter avslutad utbildning skall ta certifikat framstår inte som meningsfullt eller ens möjligt. Studenterna måste alltså ta certifikat under utbildningstiden och i samband med det betala de avgifter Luftfartsverket har bemyndigande att ta ut av enskilda. Luftfarts-certifikat ger behörighet för den enskilde att utöva ett yrke och är giltigt även efter avslutad utbildning. Mot denna bakgrund anser Högskoleverket att det inte kan anses åligga högskolan att betala avgifterna för studenternas certifikat.

Enligt Högskoleverkets mening innebär alltså regeln om avgiftsfrihet i högskoleförordningen inte att studenterna kan kräva att högskolan skall betala Luftfartsverkets avgifter för att utfärda elevtillstånd och luftfarts-certifikat. Detsamma gäller kostnaderna för de läkarundersökningar som är nödvändiga för att elevtillstånd och certifikat skall kunna utfärdas.

Beslut 2000-01-24 (reg.nr 31-2052-99)

Högskolan i Skövde hade begärt en avgift på 500 kr för tentamen på annan ort än studieorten. Högskoleverket konstaterade att högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet inte kunde anses gälla tentamen på annan ort, eftersom en högskola inte är skyldig att ge studenterna en sådan möjlighet. Verket frågade ESV om avgiftsuttaget var förenligt med avgiftsförordningens regler. ESV svarade att den aktuella avgiften inte rymms inom det bemyndigande som ges i 4 § nämnda förordning. Ett bemyndigande från regeringen krävdes därför för att avgiften skulle få tas ut.

Beslut 2001-11-20 (reg. nr 31-2281-01)

Gefle Studentkår hade i en anmälan till Högskoleverket begärt att verket skulle utreda vilket ansvar Högskolan i Gävle har beträffande merkostnader som uppkommer vid studenters praktik. Högskoleverket anförde följande.

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.

Tidigare regler

Avgifter

Någon bestämmelse om avgiftsfrihet för högskoleutbildning hade aldrig funnits i någon regeringsförordning innan den nu gällande regeln i 1 kap. 10 § infördes i högskoleförordningen. I regleringsbrev för universitet och högskolor 1993/94 angavs att ”Utbildning vid universitet och högskolor skall vara avgiftsfri.” I tidigare regleringsbrev återfinns emellertid inte denna formulering. Det innebar dock inte att det var tillåtet för lärosätena att ta ut avgifter för utbildning. Avsaknaden av bemyndigande att ta ut sådan avgift var i stället skälet till att ett förbud mot avgifter ändå fanns.

Bidrag till kostnader för studieresor och studiepraktik

Före den 1 juli 1993, då de nuvarande högskoleförfattningarna trädde i kraft, meddelade regeringen regler i en förordning (UHÄ-FS 1991:8) om bidrag till studerande vid statlig högskoleutbildning för kostnader i samband med studieresor och studiepraktik. Enligt förordningens § 1 fick en statlig högskoleenhet till en studerande vid enheten lämna bidrag till ”kostnader i samband med studieresor och studiepraktik inom och utom landet som den studerande obligatoriskt har att fullgöra under utbildningen”. Ytterligare föreskrifter om bidrag fick för varje högskoleenhet meddelas av styrelsen där.

Innan denna förordning trädde i kraft den 1 juli 1991 fanns omfattande nationella regler i form av en regeringsförordning (UHÄ-FS 1982:40) samt föreskrifter och allmänna råd av Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ-FS 1983:89). Bestämmelserna innebar i korthet följande. Bidrag fick lämnas till studerande för studieresa/studiepraktik som den studerande obligatoriskt hade att fullgöra under utbildningen. Bidrag betalades i form av resebidrag och bostadsbidrag. I föreskrifterna angavs vilka högsta belopp som fick betalas som bidrag. Bostadsbidraget varierade beroende på hur lång tid resan eller praktiken skulle vara.

UHÄ:s tolkning av rättsläget 1991

Den dåvarande chefsjuristen vid Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Anders Stening, uttalade följande i en artikel med rubriken Rätt att ta betalt? (UHÄ:s publikation Rättesnöret 1991 nr. 3).

Frågan om högskolornas rätt att i olika sammanhang ta betalt av studenterna har vid ett flertal tillfällen aktualiserats hos UHÄ av såväl företrädare för högskolorna som studenter. UHÄ har tidigare – senast i skrivelse till SFS av 86-09-08 – gjort policyuttalanden och tagit ställning i enskilda ärenden. Den oklarhet som synes råda motiverar en förnyad genomgång av problemet, och den följande framställningen får då ses som en precisering och en uppdatering av UHÄ:s ståndpunkt.

För det första: den högre utbildningen är i princip kostnadsfri! Innebörden av detta är att statliga anslag utgår för att täcka väsentliga delar av verksamheten vid högskolorna såsom löner, utrustning, lokaler m.m. Endast i fråga om ren uppdragsutbildning kan sådana kostnader täckas genom avgifter. Det finns därför anledning att reservera termen avgift för sådan heltäckande alternativ finansiering av verksamheten.

Däremot är de studerande traditionellt hänvisade till att själva betala vissa nödvändiga inslag i utbildningen. Det klaraste exemplet på detta är kurslitteraturen. Det är också naturligt att de studerande själva tillhandahåller studiematerial och hjälpmedel för personligt bruk. Det är här problemen i praktiken uppstår; var går gränsen mellan de anslagsfinansierade mera fasta kostnaderna och den ”personliga” utrustningen och det studiematerial som studenterna själva får betala. Det är uppenbart att denna gräns måste vara delvis flytande och att den sannolikt måste förskjutas över tiden. Det måste sålunda anses klart att de studerande själva skall betala skrivutrustning och miniräknare, medan datorer tillhandahålles och betalas av högskolan. I framtiden är det emellertid inte uteslutet att persondatorerna är ett så självklart personligt hjälpmedel, att det får anses naturligt att de studerande själva står för kostnaden.

Exempel på sådant som studenterna i dag skall betala, är kurslitteratur, kompendier, studiematerial, övningsmaterial som trä, textil, keramik m.m., kläder, sportutrustning, musikinstrument. Om därför högskolan väljer att producera eller ta fram sådant, har man rätt att ta betalt för självkostnaden härför. En ovillkorlig förutsättning för detta är emellertid att anskaffningen genom högskolan inte görs till en obligatorisk förutsättning för deltagande eller slutförande av studierna. Även om det i praktiken blir så att högskolorna får ”monopol” på de speciellt framtagna kompendierna, slöjdrädet m.m., måste det principiellt vara möjligt för studenten att låna, köpa eller skaffa fram inslaget i fråga på annat sätt. Det är fullt möjligt för högskolan att ta ut schablonbelopp för det framtagna materialet, men det måste finnas en valfrihet för de studerande.

Exempel på kostnader som inte får läggas på studenterna, är extra lokalkostnader, utrustningshyra eller förbrukningsmaterial som ingår i de kostnader som anslagsfinansieras; glaskrossningsavgifter är inte tillåtna annat än i enskilda fall där någon student gått över gränsen till ren skadegörelse. Svåra gränsfall utgör studieresor och exkursioner, där studenterna får antas betala kortare resor, eller resor som är nödvändiga ur utbildningssynpunkt medan långa resor – exempelvis utlandsresor – inte gärna kan göras obligatoriska annat än i de fall där de kan betalas av högskolan.

Överhuvudtaget måste utgångspunkten för bedömningen av vad som inte är tillåtet att ta betalt för utgå från en analys av vad de för verksamheten ifråga beviljade statliga anslagen anses täckas. Denna bedömning kan variera mellan olika ämnen och linjer; ibland kan man i propositionstext eller regleringsbrev klart utläsa att anslagen avser att täcka vissa irreguljära kostnader.

Resurstilldelningssystemet

Universitets- och högskoleämbetet ansåg alltså att utgångspunkten för bedömningen av vad som inte är tillåtet att ta betalt för skulle utgå från en analys av vad de för verksamheten i fråga beviljade statliga anslagen anses täcka.

Det gällande resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning kan i korthet beskrivas på följande sätt (utifrån betänkandet *Högskolans styrning - en utvärdering*, SOU 2000:82, s. 79 ff.).

Systemet innebär att lärosätena får ersättning för antalet helårsstudenter ("studentpeng") och antalet helårsprestationer upp till ett i regleringsbrevet angivet takbelopp. Ersättningsnivåerna är olika för olika utbildningsområden men samma för alla lärosäten. Sedan 1994/95 inkluderas ersättning för lokaler och lånekostnader i "prislapparna". Studentpengen varierar beroende på utbildningsområde mellan 16 555 kr (humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde) och 254 196 kr (utbildningsområdet opera), se regleringsbrev för universitet och högskolor 2003.

Varje kurs vid en högskola hänförs till ett utbildningsområde. Kurserna klassificeras av universitetet eller högskolan och klassificeringen avgör vilken ersättningsnivå lärosätet kan använda vid redovisningen vid årets slut.

I betänkandet anförs att "Resurstilldelningssystemet innebär i princip tilldelning av 'genomsnittsbetopp' per utbildningsområde. För lärosätets interna planering har detta en styrande effekt eftersom dyra kurser eller ämnen måste matchas mot billiga". (s. 84). "Vad olika kurser kostar och hur kostnadsfördelningen ser ut för kurserna finns det inga samlade uppgifter över. Ett av skälen till detta är naturligtvis att det skulle kräva en mycket detaljerad redovisning" (s. 93). Vidare anfördes i betänkandet: "Det går inte att ta fram ett objektiva underlag för beslut om lämplig resursnivå för den grundläggande högskoleutbildningen. Ersättningsnivåerna i resurstilldelningssystemet kan sägas ange vilken resursstandard som statsmakterna – givet konkurrerande utgiftsändamål på den statliga budgeten – vill ge den grundläggande högskoleutbildningen. - - - Betalningen avses schablonmässigt täcka vad det kostar att utbilda studenter inom olika områden." (s. 99).

Betänkandet behandlades i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15 s. 140 ff.). Regeringen anförde att avsikten med nuvarande modell är att de s.k. prislapparna per utbildningsområde inte skall vara bindande vid den lokala resursfördelningen. "En omfördelning av resurser skall kunna genomföras lokalt för att bl.a. tillgodose att vissa utbildningar kostar mer att genomföra än andra." (s. 142). Under rubriken Ökade resurser till den grundläggande högskoleutbildningen (s.143 f) påpekade regeringen att Högskoleverket i rapporten *Uppföljning av resurstilldelningssystemet* (1997:27 R) framfört att per-capitaersättningarna är historiskt framväxta. Vid övergången till det nya resurstilldelningssystemet var utgångspunkten den befintliga resurssituationen. I samband med reformen gjordes endast korrigeringar i medeltilldelningen till de humanistiska, samhällsvetenskapliga, juridiska och teologiska utbildningsområdena.

Högskoleverkets slutsats

UHÄ:s uppfattning såsom den uttrycktes 1991 var att utgångspunkten för bedömningen av vad som inte är tillåtet att ta betalt för måste utgå från en analys av vad anslagen skall anses täcka. Det nu gällande resurstilldelningssystemet är utformat så att det schablonmässigt skall täcka kostnaderna för utbildningen. Att ersättningen skall täcka kostnader för lokaler, löner och utrustning är självklart. Vad anslagen skall täcka i övrigt är det dock inte möjligt att klargöra. Några slutsatser om vad högskolorna får ta betalt för av studenterna kan alltså inte dras utifrån resurstilldelningssystemet.

Avgiftsfriheten på skolområdet

Även på skolområdet finns regler om avgiftsfrihet. I 4 kap. 4 § skollagen (1985:1100, ändrad genom SFS 1991:1111) anges följande i fråga om grundskolan.

Utbildningen i grundskolan skall vara avgiftsfri för eleverna. De skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. I verksamheten får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

I 4 kap. 4 a § anges att eleverna skall erbjudas kostnadsfria skolmåltider. Regler om kostnadsfri skolskjuts finns i 7 § samma kapitel.

I 5 kap. 21 § skollagen (1985:1100, ändrad genom SFS 1991:1107) anges följande i fråga om gymnasieskolan.

Utbildningen i gymnasieskolan skall vara avgiftsfri för eleverna. De skall utan kostnad ha tillgång till böcker, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att eleverna skall hålla sig med enstaka egna hjälpmedel. I verksamheten får också förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Tolkning av skollagens regler

4 kap. 4 § skollagen har kommenterats på följande sätt (Erik Tersmeden och Lars Werner; *Skollagstiftningens grunder, Kommentarer till skollagen – motiv och praxis*, 1995, s. 90-91).

Paragrafen fick sin nuvarande lydelse vid 1991 års reform av skollagen. Till skillnad mot vad som var fallet i de äldre bestämmelserna i ämnet görs i paragrafen en åtskillnad mellan avgifter och kostnader i övrigt. Förbudet mot avgifter innebär att skolhuvudmannen inte får betinga sig några avgifter för utbildningen av eleverna eller deras vårdnadshavare. Därefter läggs på skolhuvudmännen ett i princip fullständigt kostnadsansvar för den materiel som behövs för en tidsenlig utbildning. - - -

Bestämmelsernas praktiska innebörd är i huvudsak densamma som den av de äldre bestämmelserna i ämnet. Motivuttalandena till de äldre bestämmelserna är därför alltjämt i principiella frågor relevanta. I dessa motivuttalanden anfördes bl.a. att bakgrunden till det i princip fullständiga kostnadsansvaret för huvudmännen i förhållande till eleverna var att eleverna inte skulle behöva betala för utbildning som de genom skolplikten var skyldiga att genomgå. - - -

Studiestödsregler

Regler

Enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395) får studielån lämnas i form av tilläggs lån för vissa merkostnader i samband med studierna. I 3 kap. 13 § studiestödsförordningen (2000:655) anges följande.

För särskild utrustning eller studiemateriel får tilläggs lån enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395, ändrad genom SFS 2002:1109) lämnas bara till studerande vid en högskolas musikerprogram eller lärarutbildning med inriktning musik eller motsvarande utbildning för inköp till skäligen kostnad av ett musikinstrument som är nödvändigt för genomförande av utbildningen.

Utöver vad som anges i första stycket får tilläggs lån lämnas för merkostnader, om det finns särskilda skäl.

Enligt 14 § samma kapitel får Centrala studiestödsnämnden (CSN) meddela närmare föreskrifter om tilläggs lån. CSN har meddelat sådana föreskrifter (CSNFS 2001:1) och kallar lånet för merkostnadslån. Av föreskrifterna framgår att sådana lån lämnas till bl.a. kostnader för

- musikinstrument,
- dubbel bosättning vid utbytesstudier och distansstudier,
- resor mellan hemort och studieort,
- resor vid insamling av material till avhandling eller uppsats, samt
- resor och logi vid obligatorisk studie- och praktikresa.

För att lån skall lämnas vid obligatorisk studie- och praktikresa till resor och logi, krävs att lärosätet svarar för minst hälften av den studerandes kostnader för resor och logi (8 kap. 15 §).

Enligt föreskrifterna (8 kap. 17 §) kan merkostnadslån lämnas även för andra kostnader, om det finns andra särskilda skäl.

Förarbetsuttalanden

I propositionen *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10 s. 68) anförde regeringen 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.

Som skäl för sitt förslag att det skall finnas möjlighet till tilläggs lån för vissa angelägna merkostnader anförde regeringen följande (s. 87).

I dagens system kan extra studiemedel i form av lån beviljas om det finns särskilda skäl. Närmare bestämmelser om det har efter bemyndigande av regeringen utformats av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Extra studiemedel kan lämnas för utbildningsavgifter, kostnader för dubbel bosättning,

obligatoriska studieresor, vissa andra reskostnader, inköp av dyrare studiematerial, såsom musikinstrument etc. Möjligheter till extra lån bör finnas kvar också i det nya systemet. - - -

Högskoleverkets bedömning

Observera att i detta kapitel har remissinstansernas synpunkter lagts in i direkt anslutning till den kommenterade texten (indragen mindre stil). Därefter kommenterar Högskoleverket vad remissinstanserna anfört (kursiv stil).

Behovet av kompletterande regler

Regeringen har i propositionen *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10 s. 68) uttalat att det inför beslutet att studera i princip är finansieringen av det egna uppehållet under studietiden samt återbetalningen av tagna studielån som den enskilde själv måste ta ansvar för. Av samma proposition framgick dock att regeringen accepterar att studenterna skall betala kostnader för musikinstrument samt kostnader för dubbel bosättning och obligatoriska studieresor. I samband med att frågan om utbildningens avgiftsfrihet behandlats har riksdagen uttalat att studenterna själva skall betala ”studiematerial och hjälpmedel för personligt bruk”.

Högskoleverket har i sin tillsynsverksamhet funnit att gränsen mellan vad studenterna kan åläggas att betala och vad högskolan skall svara för många gånger är oklar. I verkets tillsynsrapport *Avgiftsfri utbildning* har verket uttalat sig om vem som bär ansvaret för olika typer av kostnader. Verkets slutsatser har i vissa avseenden kritiserats av Sveriges Förenade Studentkårer. I anmälningar och telefonförfrågningar har studenter och studentorganisationer tagit upp frågor om kostnader i samband med praktik, användande av datorer, obligatorisk vinterutbildning, utlandsstudier m.m.

Högskoleverket har i rapporten *20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet* (2001:27 R) redogjort för begreppet rättssäkerhet och konstaterat att en viktig förutsättning för att rättssäkerhet skall anses råda är att det finns klara och tydliga regler som tillämpas lojalt och korrekt av de rättstillämpande organen. Vad gäller kostnader som studenterna kan behöva betala under sina studier finns endast regeln i högskoleförordningen om utbildningens avgiftsfrihet och de generella reglerna i avgiftsförordningen. Enligt Högskoleverkets mening är det viktigt att försöka ta fram kompletterande regler i syfte att undanröja de oklarheter som finns på detta område så långt det är möjligt. I det följande skall förslag lämnas till hur sådana regler kan utformas.

De flesta remissinstanserna är positiva till att kompletterande regler föreslås. *Lunds universitet* avstyrker dock förslaget till ny lydelse av 1 kap. 10 § högskoleförordningen och anför följande. Det är viktigt att dagens huvudregel om avgiftsfrihet även fortsättningsvis skall gälla. Kostnader som inte direkt kan definieras som läromedel skall åläggas studenterna med stor återhållsamhet. På grund av den mångfald av utbildningar med skiftande utbildningsformer och olika typer av kostnader som idag existerar ter det sig mycket svårt att fastställa centrala regler som samtidigt är specifika för varje enskild högskola och dess institutioners behov och också är så generella att de kan appliceras på alla högskoleutbildningar. Därför torde dessa kompletterande regler antingen bli för specifika eller för generella för högskolorna. Universitetet anser att det i stället bör anges att högskolorna bör vara återhållsamma med kostnader som skall betalas av den enskilde studenten samt att det skall fastställas i t.ex. kursplaner eller utbildningsplaner vilka

avgifter högskolan avser att ta ut av den enskilde studenten. *Karolinska institutet* ställer sig tveksamt till om de regler som Högskoleverket föreslår skulle innebära en enhetligare tolkning av högskoleförordningen. *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* anför att ett regelverk kan underlätta tolkningen i frågor som rör kostnadsfördelningen mellan student och högskola – även om komplexiteten och mångfalden i frågeställningarna inte alltid ger utrymme för en stor tydlighet och enkelhet.

Ekonomistyrningsverket anser att det är positivt att Högskoleverket försöker att tydliggöra gränsen för vad studenten respektive lärosätet skall betala. En vägledning, som accepteras av parterna, bör kunna reducera en del av de resurser som annars åtgår till diskussioner om avgifter som ifrågasätts av studenter. Det kommer dock förmodligen att vara svårtolkat vad som ska gälla i många fall även om förslagen införs.

Lunds universitet är ensamt om att avstyrka att kompletterande regler införs i högskoleförordningen. Av de flesta andra remissinstansernas yttranden framgår att det finns ett stort behov av förtydligande regler på detta område. Lunds universitet har dock rätt när det påpekar att nationella regler riskerar att bli antingen för generella eller för specifika. Det är inte möjligt att i nationell lagstiftning ange vem som skall svara för varje kostnad som kan uppkomma i samband med högskolestudier. Lunds universitets förslag till regelförändringar skulle dock inte innebära några större förändringar mot dagens situation. Enligt Högskoleverkets mening är det angeläget att regeringen tydliggör vad som skall gälla genom ändringar i högskoleförordningen. För att ändringarna skall vara klargörande krävs dock att regeringen lämnar relativt omfattande skäl för sin ståndpunkt (t.ex. i förordningsmotiv) på motsvarande sätt som Högskoleverket gör i denna utredning.

Högskolornas rätt att ta ut avgifter

Sedan den 1 juli 1995 anges i 1 kap. 10 § högskoleförordningen att utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna. Begreppet ”avgift” används i många olika sammanhang, även i privaträttsliga förhållanden. Gemensamt är att någon begär ekonomisk ersättning för bl.a. prestationer. För myndigheter under regeringen, däribland universitet och högskolor, finns generella bestämmelser om avgifter i avgiftsförordningen, där det anges att förordningen skall tillämpas om något annat inte följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. En myndighet får enligt avgiftsförordningen 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. Eftersom det inte finns några sådana regler som gäller studenter får ett universitet eller en högskola endast ta ut avgifter av studenter om stöd finns för det i avgiftsförordningens generella bemyndiganden att ta ut avgifter (4 §) för bl.a. publikationer, kursmaterial, kurser, rådgivning, lokaler och utrustning. Det gäller dock inte om högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet för utbildning kan anses hindra att lärosätena tar ut avgifter.

En högskola som överväger att ta ut en avgift av studenter måste alltså först finna ett stöd för det i avgiftsförordningen och därefter ta ställning till om regeln om utbildningens avgiftsfrihet ändå hindrar att avgiften tas ut. Högskolan kan även vända sig till regeringen och efter ett särskilt beslut få rätt att ta ut en viss avgift. För tydlighetens skull bör detta klargöras i högskoleförordningen genom att den nuvarande regeln i 1 kap. 10 § högskoleförordningen ändras på följande sätt.

I enlighet med vad som följer av 3 § avgiftsförordningen (1992:191) får högskolorna ta ut avgifter för varor och tjänster som de tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Studenterna skall dock inte betala avgifter för utbildningen vid högskolorna.

Vid bedömningen av om avgiftsförordningen medger att avgift tas ut för en vara eller en prestation är det viktigt att komma ihåg att reglerna i förordningens 4 § skall tillämpas av alla myndigheter under regeringen. Det kan därför vara motiverat att inte tolka reglerna för restriktivt. Detta synes även vara Ekonomistyrningsverkets uppfattning, såvitt Högskoleverket kan bedöma utifrån sina erfarenheter.

Ekonomistyrningsverket (ESV) motsätter sig vad Högskoleverket skriver om att det kan vara motiverat att inte tolka reglerna för restriktivt. Enligt ESV bör varje enskilt fall bedömas för sig. Någon vidsträckt tillämpning som innebär att även tveksamma verksamheter kan anses ingå i de verksamheter som anges i 4 § förordningen bör inte tillåtas.

Högskoleverkets uttalande byggde på att verket tagit del av bedömningar från ESV som gett intryck av en mindre restriktiv tolkning av reglerna. Det gäller t.ex. möjligheten att ta ut en avgift för deltagande i det s.k. TISUS-testet (Test i svenska för universitets- och högskolestudier) med stöd av avgiftsförordningens regel om "rådgivning och annan liknande service". I ett JO-beslut den 25 juni 2003 (se även avsnittet Övriga kostnader nedan) anförde JO beträffande en avgift för översättning av examensbevis att det kunde ifrågasättas om avgift kunde tas ut med stöd av detta bemyndigande. JO uttalade att "då det rör sig om uttag av avgift får det ... anses ligga i sakens natur att bestämmelsen bör tolkas restriktivt". Vad JO och ESV nu anför innebär att lärosätena bör tolka avgiftsförordningens regler restriktivt. Vid tveksamhet bör ett särskilt bemyndigande begäras från regeringen.

Innebörden av regeln om avgiftsfrihet

Från studenthåll har ifrågasatts om studenterna skall betala kostnader i samband med bl.a. praktik och studieresor. Man har anförts att regeln om avgiftsfrihet borde hindra detta. Den fråga som uppkommer i detta sammanhang är vad det är för skillnad mellan en ekonomisk ersättning som studenterna betalar direkt till en högskola (avgift enligt avgiftsförordningen) och en ekonomisk ersättning som studenterna betalar till andra än högskolan p.g.a. att högskolan bestämt att utbildningen skall innehålla vissa moment.

För att belysa problematiken kan en jämförelse med skolområdet vara befogad. I 4 kap. 4 § skollagen anges att utbildningen skall vara avgiftsfri för eleverna, dvs. motsvarande regel som på högskoleområdet. I samma paragraf anges dock också att eleverna utan kostnad skall ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Det görs alltså en skillnad mellan avgifter och kostnader. Förutom att skolans huvudman inte får ta ut avgifter för utbildningen gäller att huvudmannen har ett i princip fullständigt kostnadsansvar för den materiel som behövs för utbildningen.

Något sådant fullständigt kostnadsansvar finns inte på högskoleområdet. En högskola skulle kunna hävda att regeln om avgiftsfrihet endast hindrar högskolorna från att kräva avgifter för moment som kan anses ingå i utbildningen, men att den är oförhindrad att, i de fall det är möjligt, utforma utbildningen så att studenterna själva måste betala kostnaderna för momentet. Högskoleverket skulle i sin egenskap av tillsynsmyndighet inte kunna invända mot en sådan tolkning med hänsyn till hur regelverket är utformat. Ett exempel skulle kunna vara att högskolan anger att praktik skall ingå i en kurs och uppmanar studenten att själv betala den eventuella ersättning som praktikanordnaren kan begära.

Det torde dock inte förekomma att något lärosäte agerar på detta sätt vad gäller praktik. Däremot förekommer det att högskolorna kräver att studenterna själva exempelvis införskaffar visst material, utrustning eller hjälpmedel samt betalar rese- och logikostnader vid studieresa. Mot bakgrund av uttalanden av lagstiftaren kan slutsatsen dras att avsikten är att

studenterna i vart fall skall stå för vissa av dessa kostnader. Enligt Högskoleverkets mening är det inte rimligt att bedömningen av vilka kostnader studenterna skall stå för till viss del skall kunna avgöras av om det är praktiskt möjligt för högskolan att kräva att studenterna själva införskaffar det material eller anlitar de tjänster som behövs för att kunna delta i utbildningen. Vid utformningen av de förslag till kompletterande regler som föreslås i det följande utgår verket således från att det inte heller har varit regeringens avsikt. Det är dock nödvändigt att regeringen klargör sin uppfattning.

Ledning av resurstilldelningssystemet?

Gränsdragningen mellan vad högskolorna skall svara för och vad studenterna skall betala måste utgå dels från en tolkning av högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet, dels från de förarbetsuttalanden som finns. Först måste dock konstateras att gränsdragningen inte kan göras med stöd av uttalanden om vad de statliga anslagen skall täcka. Såsom visats i avsnittet Resurstilldelningssystemet är det självklart att anslagen skall täcka kostnader för löner, lokaler och inredning i lokalerna. Att med ledning av hur anslagen beräknas bedöma om utgifter för t.ex. förbrukningsmaterial eller studieresor ingår i anslagen är dock inte möjligt. Bedömningen måste därför göras utifrån andra grunder.

Kostnader som kan uppkomma i samband med utbildning

För att kunna bedöma efter vilka kriterier gränsdragningen skall göras mellan kostnader som högskolan skall svara för och kostnader som studenterna skall stå för är det nödvändigt att skapa sig en uppfattning om vilka olika kostnader som kan uppkomma för studenterna. Med tanke på mångfalden av utbildningar är det givetvis omöjligt att redogöra för samtliga kostnader som kan uppkomma i samband med utbildning, men ett urval skall återges här. För tydlighetens skull tas även vissa privata levnadskostnader med, liksom vissa kostnader som det är uppenbart att högskolan skall stå för.

I samband med utbildning kan kostnader uppkomma för bl.a.:

Amalgam

Biljetter till bio, museum, teater och andra evenemang

Certifikat

Dator med tillbehör

Datorprogram (särskilda)

Depositionsavgifter

Distansutbildning

Egenterapi

Elektronmikroskop

Färg

Glaskrossningsavgifter

Hyra av studentbostad

Idrottsutrustning

Informationsmaterial
Inredning i lokaler
Kalkylator
Kemikalier
Kikare
Kopieringskostnader
Kurskompendier
Kurslitteratur
Laborationsrock
Lera
Lokaler
Lärares löner
Matvaror
Munskydd
Musikinstrument
Operationsverktyg
Praktik/verksamhetsförlagd utbildning: anordnarens avgift
Praktik/verksamhetsförlagd utbildning på annan ort än studieorten: rese- och logikostnader samt övriga ökade levnadskostnader
Resor i närområdet
Resor mellan studentens bostad och högskolan
Skrivmaterial
Språkutbildning i utlandet
Studieresa: rese- och logikostnader samt övriga ökade levnadskostnader
Tandläkarborr
Tentamen på annan ort än studieorten
Textilier
Traktor
Trä
Träningskläder
Utlandsstudier
Utrustning i lokaler
Utskriftskostnader
Verktyg
Vinterutbildning

Översättning till engelska av examensbevis

Remissinstanserna önskar besked om följande andra kostnader:

Förbandsmaterial

Kostnader i samband med examensarbete.

Reflexhammare

Sprutor

Stetoskop

Vaccinationskostnader

Högskoleverket kommer i det följande att ta upp de ytterligare kostnader som nu redovisats. Det är dock viktigt att komma ihåg att det aldrig kommer att vara möjligt att i samband med nationell reglering ta ställning till samtliga de kostnader som kan förekomma vid universitet och högskolor. Det ankommer på lärosätena att, med hjälp av Högskoleverkets tillsynsfunktion, tolka reglerna.

Utgångspunkter för kompletterande regler

Beträffande vissa av de kostnader som angetts i det föregående avsnittet är det lätt att konstatera vem som skall betala dem. Högskolan skall självfallet betala kostnader för *lokaler, inredningen i lokalerna, lärarnas löner* och *informationsmaterial*. Lika självklart är det att studenten skall betala privata levnadskostnader såsom *hyra för studentbostad* och *resor mellan bostaden och högskolan*. Övriga kostnader är inte alltid lika lätta att placera.

Regeringen gjorde inte några särskilda uttalanden i samband med att regeln om avgiftsfrihet infördes i högskoleförordningen. Bedömningen måste därför utgå från de andra, kortfattade, förarbetsuttalanden som finns. Högskoleverket konstaterar att studiematerial och hjälpmedel för personligt bruk skall betalas av studenterna (bet. 1992/93:UbU03). Detsamma gäller musikinstrument samt kostnader för dubbel bosättning och obligatoriska studieresor (prop. 1999/2000:10).

I övrigt utgår Högskoleverket från de uttalanden som verket gjorde i rapporten *Avgiftsfri utbildning* och den erfarenhet verket fått genom sin tillsynsverksamhet. Högskoleverket kommer i det följande att argumentera för att kompletterande regler i högskoleförordningen bör utformas utifrån följande förutsättningar:

- Högskolan skall svara för kostnader för åtgärder som är nödvändiga för att högskolan skall kunna tillhandahålla och genomföra utbildning. Tolkningen av denna regel bör utgå från att högskolan skall betala kostnaden för en viss åtgärd, om utbildningen inte kan genomföras av högskolan om denna åtgärd inte vidtas.
- Studiematerial delas in i förbrukningsmaterial och övrigt studiematerial.
- Förbrukningsmaterial som efter studentens bearbetning ger ett resultat som studenten kan ha nytta av för privat bruk skall betalas av honom eller henne. Övrigt förbrukningsmaterial betalas av högskolan. Regeringen bör dock ta ställning till om den i stället skall föreskriva att högskolan skall betala allt förbrukningsmaterial.
- Övrigt studiematerial skall betalas av studenten.
- Uttrycket ”hjälpmedel för personligt bruk” bör i högskoleförordningen formuleras ”utrustning och hjälpmedel som studenterna skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk”. Sådan utrustning och sådana hjälpmedel skall betalas av studenterna.

- Som hjälpregel bör anges att kostnader för utrustning och hjälpmedel som studenten behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter alltid skall betalas av studenten.
- Utöver dessa kostnader som skall betalas av studenterna får högskolorna begära att studenterna skall betala mindre kostnader för tillfälligt förekommande inslag i utbildningen.
- Högskolorna skall dock sträva efter att studenternas kostnader i samband med utbildningen skall hållas på en så låg nivå som möjligt.
- Högskolans styrelse skall meddela föreskrifter om förutsättningarna för att lämna bidrag till de studerande för ökade levnadskostnader i samband med obligatoriska studieresor och obligatorisk studiepraktik inom och utom landet.

Förslag till kompletterande regler

I det följande skall föras ett resonemang om vilka kostnader högskolorna skall svara för och vilka kostnader studenterna skall betala. Samtidigt kommer förslag till kompletterande regler att läggas fram.

Högskolans ansvar

Enligt 1 kap. 10 § högskoleförordningen skall utbildningen vid högskolorna vara avgiftsfri för studenterna. Det betyder att högskolan skall svara för kostnaderna för grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning. En regel som tydliggör detta kan formuleras på följande sätt.

Högskolorna skall svara för kostnader för åtgärder som är nödvändiga för att högskolorna skall kunna tillhandahålla och genomföra utbildning.

Utgångspunkten är alltså vilka åtgärder högskolan måste vidta för att tillhandahålla och genomföra utbildning, inte vilka åtgärder studenterna behöver vidta för att delta i utbildningen.

Denna huvudregel behöver dock kompletteras med andra regler som för vissa typer av kostnader anger att högskolan inte är skyldig att svara för kostnaderna. Sådana regler kommer att föreslås nedan. Högskoleverket har utifrån regeringens och riksdagens uttalanden om vad studenterna skall betala själva, formulerat dessa regler så att det anges att ”studenterna skall betala”. Det är dock möjligt för regeringen att formulera reglerna så att högskolorna ges möjlighet att välja om de vill svara för kostnaderna eller ålägga studenterna att betala (”högskolorna får ålägga studenterna att betala ...”).

Remissinstanser som uttryckligen anser att regeringen bör välja formuleringen (”högskolorna får ålägga studenterna att betala ...” är: *Stockholms universitet*, *Uppsala studentkår* och *Stockholms universitets studentkår*. Högskoleverket uppfattar även *Uppsala universitet* så att universitetet är av denna uppfattning.

Vad gäller kostnader som efter en bedömning enligt huvudregeln leder till slutsatsen att studenterna skall betala dem bör det stå högskolan fritt att besluta att den skall svara för studenternas kostnader (helt eller delvis), antingen genom direkt betalning eller genom bidrag till studenterna. För vissa ökade levnadskostnader för studenterna kommer dock att föreslås en uttrycklig regel om att högskolorna får lämna bidrag till kostnaderna (se avsnittet Bidrag och merkostnadslån nedan).

En särskild kategori kostnader som skall bedömas enligt huvudregeln måste tas upp innan en bedömning görs av vilka kostnader studenterna skall stå för. Det gäller kostnader som uppkommer p.g.a. att högskolan förlägger utbildning till annan plats än högskolans egna lokaler.

Kostnader för utbildning på annan plats än högskolans lokaler

Om högskolan förlägger viss utbildning till ett sjukhus där sjukhuset ställer upp med handledare för studentens praktik kan sjukhuset kräva betalning av högskolan för att anordna praktiken. Det handlar om kostnader vars betalning är en förutsättning för att högskolan skall kunna genomföra utbildning på platsen. Ett annat exempel kan vara belysande. Om en högskola vill bedriva utbildning i ett naturområde genom att studera djur och växter är detta normalt kostnadsfritt för högskolan. Om högskolan däremot i samma naturområde vill undervisa studenterna i konsten att paddla kanot kan själva utbildningen inte genomföras om inte kanoter finns tillgängliga. Kanoter kan inte heller anses ingå i sådan utrustning som Högskoleverket i avsnittet Hjälpmedel och utrustning (s. 38) skall ange skäl för att studenterna skall betala. Högskolan får därför stå för kostnaden för anskaffning av kanoter (antingen genom köp eller genom att hyra). Kostnaderna för att transportera studenterna till skogen kan dock inte anses ingå i de åtgärder som är nödvändiga för att högskolan skall kunna genomföra utbildningen. De är i stället en förutsättning för att studenterna skall kunna delta i utbildningen och skall därför betalas av studenterna. Detta kan tyckas vara en hård bedömning, men utgångspunkten är att lagstiftaren i studiestödssammanhang indirekt uttalat att studenterna skall betala kostnaderna för obligatoriska studieresor. Dessa kostnader måste anses omfatta rese- och logikostnader samt andra ökade levnadskostnader för studenterna.

Utgångspunkten för fördelningen av kostnader p.g.a. att en högskola väljer att förlägga en utbildning till annan plats måste alltså vara att högskolan skall svara för kostnader som måste betalas för att själva utbildningen skall kunna genomföras. Resonemanget leder till följande bedömningar.

Praktik och verksamhetsförlagd utbildning

Högskolan skall betala de kostnader som praktikanordnaren kräver. Studenten får stå för kostnader för eventuella resor till och från praktikorten, dubbel bosättning och eventuella ökade levnadskostnader.

Bedömningen överensstämmer med den bedömning som Högskoleverket gjorde i det tillsynsärende som redogörs för i kapitlet Högskoleverkets tillsynsbeslut (ärendet med reg.nr. 31-2281-01). I tillsynsrapporten *Avgiftsfri utbildning* uttalade verket dock att ett kostnadsfritt alternativ måste finnas om inte högskolorna kan ställa upp med ett betydande bidrag till resor och eventuella fördyrade levnadskostnader. Frågan om bidrag till kostnader är emellertid en annan fråga än vem av högskolan och studenterna som skall svara för en viss kostnad. Högskoleverket återkommer till frågorna i avsnitten Kostnadsfria alternativ och Bidrag och merkostnadslån.

Remissinstansernas synpunkter avser möjligheterna för högskolorna att lämna bidrag och för studenterna att få merkostnadslån, varför dessa synpunkter tas upp i avsnittet Bidrag och merkostnadslån.

S.k. vinterutbildning

På idrottslärarutbildningarna förekommer det att det ingår en veckas vinterutbildning i fjällen. Även i detta fall får studenterna bekosta transporten till skidorten liksom kostnaderna för logi och eventuella andra ökade levnadskostnader. Om det rör sig om längdskidåkning uppkommer normalt inga kostnader för högskolan för själva aktiviteten. Svårare är det att bedöma om högskolan kan begära att studenterna skall införskaffa skidutrustningen. Denna fråga hör dock till frågan om vilken utrustning studenterna skall betala själva, se avsnittet Hjälpmiddel och utrustning nedan.

Malmö högskola stödjer formuleringarna och anser att studenterna skall betala utrustningen. Högskolan uppger att den försöker att ge stöd för resa och boende.

Språkutbildning i utlandet

En högskola kan välja att förlägga en kurs i t.ex. franska till en ort i Frankrike. Om lokaler eller lokala lärare behövs för utbildningen måste högskolan stå för dessa kostnader. I likhet med vad som anförts tidigare måste studenterna stå för rese- och logikostnader samt eventuella andra ökade levnadskostnader.

Utlandsstudier

Utbytesstudier innebär normalt att en students studier i utlandet är en del av utbildningen vid det svenska lärosätet. Utbildningen bedrivs på annan plats än i högskolans lokaler och högskolan skall stå för eventuella kostnader som det utländska lärosätet kan kräva. Studenternas rese- och logikostnader samt ökade levnadskostnader skall studenterna svara för, eftersom de är en förutsättning för att studenterna skall kunna delta i utbildningen.

Om studierna vid ett utländskt lärosäte inte är en del av den svenska utbildningen gäller dock inte högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet och studenterna får själva betala såväl eventuella undervisningsavgifter som rese- och logikostnader samt ökade levnadskostnader.

Stockholms universitet och *Karolinska institutet* anser att förtydliganden behövs. Stockholms universitet undrar vad som gäller för Erasmus-studenter eller andra utbytesstudenter och vad som gäller om den studerande på eget initiativ reser för att tillgodoräkna sig utlandsstudierna. Karolinska institutet föreslår följande formulering: "Utbytesstudier innebär normalt att en students studier i utlandet tillgodoräknas i den svenska utbildningen samt sker inom ramen för en överenskommelse eller ett avtal mellan det svenska lärosätet och en utländsk utbildningsanordnare."

Högskoleverket gör följande förtydligande av verkets bedömning med anledning av de båda remissinstansernas påpekanden.

Om en utbildning som en student vid ett svenskt lärosäte genomgår vid ett utländskt lärosäte kan anses vara en del av den svenska utbildningen blir resonemanget om utbildning på annan plats än högskolans lokaler tillämpligt. Eventuella undervisningsavgifter skall då betalas av det svenska lärosätet. Om utbildningen som genomförs utomlands inte reglerats i en kursplan vid det svenska lärosätet kan den emellertid inte anses vara en del av den svenska utbildningen. I stället krävs ett beslut om tillgodoräknande för att den utländska utbildningen skall kunna beaktas vid det svenska lärosätet. Det gäller vid sådana utlandsstudier som studenten deltar i på eget initiativ, men normalt även vid sådana utbytesstudier som Karolinska institutet beskriver. I det senare fallet behöver dock studenten inte stå för eventuella undervisningsavgifter, eftersom avtal mellan lärosätena eller särskilda mellanstatliga regler/överenskommelser oftast innebär att sådana avgifter inte skall belasta studenterna.

Studenternas rese- och logikostnader samt ökade levnadskostnader skall studenterna alltid svara för, eftersom de är en förutsättning för att de skall kunna delta i utbildningen.

Besök på bio, museum, teater eller annat evenemang

En högskola kan bedöma att studenterna för sin utbildning behöver besöka ett museum eller en bio- eller teaterföreställning. Själva föreställningen får därmed anses vara en del av utbildningen. Eftersom högskolan inte kan genomföra utbildningen om inte studenternas entrébiljetter betalas måste högskolan stå för denna kostnad. Observera dock att kostnader av denna typ kan anses vara sådana mindre kostnader som Högskoleverket i avsnittet Mindre kostnader kommer att ange skäl för att studenterna skall betala.

Danshögskolan har redogjort för sin praxis: Vid gruppbesök på museum inom en kurs betalar Danshögskolan vanligtvis entréavgift och ev. kostnad för guide. Studenterna betalar själva biljetter till dansföreställningar. Genom samarbete med t.ex. Operan kan gratis biljetter till genrep erhållas. *Kungl. Konsthögskolan* och *Teaterhögskolan* har gjort generella uttalanden om Högskoleverkets förslag och anført att förslagen stämmer med de förhållanden som gäller vid högskolorna.

Vad Danshögskolan anført ger inte Högskoleverket anledning att ändra gjorda bedömningar.

Studieresa

Det förekommer att en kurs innehåller en obligatorisk studieresa som innebär resa till och eventuell övernattning på en ort som är belägen långt från högskoleorten. Såsom nämnts ovan anser lagstiftaren att studenterna skall betala sina kostnader för denna typ av resa. Detta måste anses innebära rese- och logikostnader samt ökade levnadskostnader. Om de moment som kan anses innefatta undervisning under studieresan medför kostnader skall högskolan betala dessa kostnader.

Resor i närområdet

Högskoleverket har i rapporten *Avgiftsfri utbildning* anført att studenterna bör betala kostnader för resor i närområdet. De resor som avses är kortare resor p.g.a. att utbildning förlagts till annan plats än högskolans lokaler eller resor mellan högskolans lokaler om dessa är belägna på större avstånd från varandra. Detta är även enligt Högskoleverkets nu förda resonemang kostnader som studenterna skall betala.

Flera remissinstanser har efterlyst en definition av "närområde".

Kostnader för resor i närområdet har tagits upp här eftersom de togs upp i verkets rapport Avgiftsfri utbildning. Enligt de bedömningar som Högskoleverket gör i föreliggande utredning skall studenterna stå för kostnader för åtgärder som de behöver vidta för att delta i utbildningen. Kostnader för transport av studenter till plats där utbildningen skall genomföras är därmed kostnader som studenterna skall svara för. Det spelar därför ingen roll om resorna är längre eller kortare.

Egenterapi

Inom psykologutbildningen ingår att studenterna skall genomgå egen psykoterapi hos en legitimerad psykoterapeut. Syftet med terapin är att studenten skall få sådan ökad självkänedom som behövs för yrkesarbete som psykolog (enligt kursplan för kursen Egen psykoterapi, Lunds universitet). Egenterapi är alltså en del av utbildningen och har förlagts till annan plats än högskolan. Denna utbildning kan normalt inte genomföras utan att arvudet till psykoterapeuten betalas. Det är därför en kostnad som högskolan skall stå för.

Denna bedömning avviker från Högskoleverkets bedömning i rapporten *Avgiftsfri utbildning*, eftersom verket då konstaterade att det är tillräckligt om högskolan tillhandahåller ett kostnadsfritt alternativ. Att hänvisa till ett kostnadsfritt alternativ är dock inte en lösning när det skall avgöras vem som skall ansvara för en kostnad. Denna fråga behandlas nedan i avsnittet Kostnadsfria alternativ.

Uppsala universitet (Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden) finner slutsatserna hållbara men menar ändå att man kan ifrågasätta om egenterapi skall vara helt kostnadsfri för studenterna. Borde det inte av motivationsskäl ligga i studentens eget intresse att stå för en del av kostnaden? Man kan också ställa frågan om inte det resonemang som förs om förbrukningsmaterial också skulle kunna tillämpas när det gäller egenterapi. Rimligen bör en del av erfarenheterna av egenterapi också ge sådan nytta för studenterna som de skulle kunna förväntas ha nytta av för privat bruk. *Karolinska institutet* anför att studenterna i praktiken måste söka sin psykoterapi på den öppna marknaden där en session kostar mellan 660 och 1 000 kr. Den totala kostnaden för 24 studenter omfattande 50 sessioner per student skulle bli 792 000 – 1 200 000 kr, vilket inte ryms inom ramen för budgetanslaget för grundutbildningen. Undantag bör därför göras beträffande kostnader för egenterapi, som bör bäras av studenterna. *Stockholms universitet* (Psykologiska institutionen) redovisar följande kostnader för den obligatoriska egenterapi som skall omfatta 50 timmar. Institutionen ersätter studenterna med 350 kr per timme. Den genomsnittliga faktiska kostnaden är ca 500 kr per timme. Mellanskillnaden måste studenten själv stå för. Ett nära nog kostnadsfritt alternativ finns, gruppterapi. Studenterna betalar då endast 10–20 kr per timme. *Örebro universitet* anför att förslaget stämmer med universitetets praxis i fråga om kostnader för egenterapi inom psykologprogrammet. *Danshögskolan* anser inte att högskolan kan betala för egenterapi i dansteraeututbildningen. *Sveriges Förenade Studentkårer* ifrågasätter om gruppterapi är ett likvärdigt alternativ. *SACO studentråd* anför att på fyra av fem högskoleorter är det bidrag som lärosätena lämnar till kostnader för individuell terapi lägre än den avgift som terapeuterna debiterar studenterna. Studenterna betalar således 50–150 kr för en terapisesession, vilket är orimligt. Den högre tilldelningen av resurser till de psykologiska institutionerna kan antas vara avsedd att täcka kostnaderna för egenterapi.

Remissinstansernas svar visar att studenter på psykologutbildningen själva tvingas betala relativt stora kostnader för egenterapi (med undantag för studenter vid Örebro universitet). Det är angeläget att regeringen klargör vad som skall gälla.

Distansutbildning

Vid distansutbildning befinner sig studenten på annan ort än högskolan, men det handlar ändå inte om utbildning som högskolan förlagt till annan plats. Lärarna bedriver undervisning från högskolan bl.a. med hjälp av datorer, e-post och telefon. Det resonemang som förts ovan om utbildning som förlagts till annan plats är därför inte tillämpligt. De kostnader som kan uppkomma för en student som deltar i en distansutbildning får därför bedömas enligt övriga principer som föreslås i denna utredning. Resor mellan hem och högskola skall således betalas av studenten. Även kostnader för dator, uppkoppling till Internet och telefonkostnader är sådana kostnader som studenten får stå för (se avsnittet Hjälpmiddel och utrustning).

Örebro universitet anför att bedömningen beträffande distansstudier stämmer med universitetets praxis.

Övergripande synpunkter på avsnittet från remissinstanserna

Mitthögskolan uttalar att förslaget om hur kostnader för utbildning på annan plats än högskolan skall hanteras är efterlängtat och anför att om det blir en entydig regel i enlighet med utkastets förslag gynnar det starkt högskolans förmåga och vilja att ge denna typ av, i många fall mycket efterfrågad, utbildning. *Örebro universitet* efterlyser en reglering enligt en mer entydig ordning för att öka rättssäkerheten och förutsägbarheten. Universitetet anser att fältförlagda studier, dvs. uppdrag som studenterna utför inom ett företag eller i en offentlig organisation, bör tas upp. *Göteborgs universitet*, naturvetenskapliga fakultetsnämnden, anser att det behövs ett förtydligande vad gäller fältstationer dit moment är förlagda under kortare eller längre perioder. Det bör framgå klart att det är studenterna som skall betala kostnader i form av resor, logi och mat.

Flera lärosäten påpekar att ställning bör tas till vem som skall betala studenternas vaccinationskostnader. Göteborgs universitet upplyser att kravet på vaccination kommer från den som tillhandahåller praktiken (inom hälso-, tand- och sjukvårdutbildningar) och utgör ett oeftergivligt krav för att studenten skall få delta i praktiken.

De moment som Örebro universitet och Göteborgs universitet tar upp skall regleras i kursplan för respektive kurs. Momenten ingår därmed i utbildningen, men är förlagda till annan ort. Jämförelse kan göras med vad Högskoleverket anført ovan om utbildning i ett naturområde samt praktik och verksamhetsförlagd utbildning. Lärosätet får stå för de kostnader som är nödvändiga för att genomföra utbildningen och studenterna för kostnaderna för att de skall kunna delta i utbildningen. Kostnader för vaccination är inte en förutsättning för att högskolan skall kunna genomföra utbildningen, utan en förutsättning för att studenterna skal kunna delta i utbildningen. Det är därför studenterna som skall stå för denna kostnad

Studiematerial (förbrukningsmaterial och övrigt studiematerial)

Lagstiftaren har gjort klart att studenterna skall betala studiematerial själva. Det handlar alltså om kostnader för material som behövs för studenternas studier. Att *kurslitteratur* och *skrivmaterial* skall ingå i detta begrepp är klart, men i övrigt uppkommer en rad gränsdragningsproblem. Det gäller främst sådant material som Högskoleverket kallat förbrukningsmaterial i rapporten *Avgiftsfri utbildning*. Exempel på förbrukningsmaterial är kemikalier, amalgam, lera, färg, trä, textilier, matvaror, etc., alltså material som används och förbrukas av studenterna under undervisningen.

Högskoleverket har i rapporten *Avgiftsfri utbildning* gjort en skillnad mellan förbrukningsmaterial som efter bearbetning leder till ett resultat som studenten själv kan förfoga över och övrigt förbrukningsmaterial. Högskoleverket ansåg att studenterna borde betala det förra materialet och högskolan det senare. Denna bedömning har kritiserats av SFS som anser att anslagen skall täcka kostnaderna för förbrukningsmaterial. SFS ifrågasatte även varför skillnad gjordes mellan de olika typerna av förbrukningsmaterial.

Såsom redan konstaterats är det inte möjligt att med ledning av det nuvarande resurstilldelningssystemet bedöma om förbrukningsmaterial skall anses ingå i de anslag som universitet och högskolor får för att tillhandahålla och genomföra utbildning. Grunden för Högskoleverkets bedömning har i stället varit att det inte kan anses rimligt att studenterna får material att bearbeta utan kostnad och sedan får behålla resultatet, som kan vara t.ex. en möbel eller en tavla. Mot detta kan invändas att studenterna kanske inte är intresserade av resultatet för egen del och om de vore det skulle de kunna erbjudas att köpa produkten till självkostnadspris. Regeringen bör ta ställning till vad som skall gälla.

Mot denna bakgrund lämnar Högskoleverket följande förslag. ”Studiematerial” delas in i förbrukningsmaterial och övrigt studiematerial. Regeringen bör välja mellan att föreskriva att högskolan skall svara för samtliga kostnader för förbrukningsmaterial eller att föreskriva att högskolan skall stå för samtliga kostnader för förbrukningsmaterial utom sådant material som efter studentens bearbetning ger ett resultat som studenten kan ha nytta av för privat bruk. Övrigt studiematerial skall studenten betala själv. I det följande utgår Högskoleverket från den uppfattning som verket hade i rapporten *Avgiftsfri utbildning*, nämligen att studenterna skall betala visst förbrukningsmaterial. Reglerna bör formuleras på följande sätt.

Studenterna skall själva betala kostnaderna för sådant förbrukningsmaterial som efter studentens bearbetning ger ett resultat som studenten kan ha nytta av för privat bruk. Studenterna skall även betala kostnader för övrigt studiematerial.

Kungl. konsthögskolan anför att regeln stämmer överens med högskolans praxis: högskolan står för det som används under kursen och studenten för det material som kan användas i utställningssammanhang. *Högskolan i Borås*, som tillstyrker Högskoleverkets regelförslag, redogör för hur kostnader för förbrukningsmaterial hanteras vid Textilhögskolan. Vid denna institution tillämpas redan i huvudsak regler av det slag som Högskoleverket föreslår. Väsentliga kostnader föreligger främst för förbrukningsmaterial i form av garn vid laborationer och övningar inom trikå- och vävteknik. Vid gruppövningar av demonstrationskaraktär svarar institutionen för samtliga materialkostnader. Vid individuella övningar, som innebär framtagning av en produkt med utgångspunkt från studentens egen idé, svarar studenten för dessa kostnader. Vanligtvis kan studenten utnyttja material från institutionens garnlager, vilket säljs till studenter till självkostnadspris. Studenten förfogar över resultatet för eget bruk.

Många remissinstanser anför dock att det kan vara svårt att dra gränsen mellan det förbrukningsmaterial som högskolan skall betala och det som studenten skall betala. *Studentkåren i Växjö* tar exemplet att en student i bildundervisningen måste måla ett fruktfat i oljefärg. Det är enligt kåren inte nödvändigtvis en tavla som studenten kan ha nytta av. Flera instanser efterlyser en formulering som tydligare anger hur gränsen skall dras.

Högskoleverket instämmer i att tolkningsproblem kommer att uppstå med den föreslagna regleringen. Problem uppkommer dock ofta vid tolkning av författningstext och kan inte utgöra ett skäl att avstå från reglering. Det är i detta fall onekligen enklare att föreskriva att universitet och högskolor skall stå för allt förbrukningsmaterial med möjlighet för den student som så önskar att köpa produkten till självkostnadspris. Om regeringen inte vill välja den lösningen, kan tolkningen av den föreslagna regeln förenklas något genom att ett uppenbarhetskriterium läggs till: ”ger ett resultat som studenten uppenbart kan ha nytta av för privat bruk”.

Utifrån dessa regler kan följande bedömningar göras.

Exempel på studiematerial som studenten skall betala själv

Kurslitteratur och skrivmaterial har redan nämnts. *Kurskompendier* (motsvarande) hör också hit.

Medicinska föreningen i Stockholm påpekar att det i de kurskompendier som säljs ofta ingår laborationsuppgifter, seminarieuppgifter, schema, etc.

De uppgifter som studentkåren tar upp är exempel på material som behövs för att lärosätet skall kunna genomföra utbildningen och kostnaderna får inte belasta studenterna. Om det ändå sker har kåren möjlighet att påtala detta för Högskoleverket som kan agera i egenskap av tillsynsmyndighet.

En särskild fråga är studentens *kopieringskostnader*. En student kan behöva kopiera ur litteratur och då är kostnaden för kopiering att betrakta som kostnad för studiematerial. Motsvarande gäller om studenten för att kunna lämna in ett skriftligt arbete skrivet på dator måste betala för *utskriftskostnaderna*. I rapporten *Avgiftsfri utbildning* anförde Högskoleverket beträffande uppsatser och andra skriftliga arbeten att resultatet borde betraktas som studiematerial och bekostas av studenterna. Verket konstaterade att det innebär att de studenter som deltar i seminarier där uppsatser behandlas bör stå för kopieringskostnaderna för sina exemplar. SFS har tolkat verkets uttalande så att den enskilda studenten skulle behöva stå även för kostnader för kopiering av uppsatser till andra studenter vid seminarier. Detta är dock en missuppfattning. Högskoleverkets uppfattning var och är att om en högskola bestämmer att en viss uppsats skall diskuteras vid ett seminarium skall uppsatsskrivaren bekosta det exemplar som lämnas till examinator och sitt eget exemplar. Högskolan får sedan ombesörja upptryckningen av uppsatsen till övriga studenter, som får betala en avgift till högskolan för detta studiematerial. Ett sådant avgiftsuttag har stöd i avgiftsförordningen (kursmaterial) och strider inte mot högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet för utbildning eftersom det kan anses vara studiematerial.

Uppsala universitet (Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden) och *Södertörns högskola* påpekar att Högskoleverkets resonemang leder till ökad administration och därmed ökade kostnader. Uppsatser kan distribueras elektroniskt vilket innebär att respektive student bekostar sitt exemplar genom utskrift.

Högskoleverket har ingenting att invända mot redovisat förfarande. Det är även med denna distributionsteknik studenterna som betalar för sina respektive exemplar.

Exempel på förbrukningsmaterial som studenten skall betala själv

Färg, lera, textilier och trä. Det skall gälla material som studenterna kan ha nytta av för privat bruk, vilket inte alltid är lätt att bedöma. Ett exempel är när studenten använder *matvaror*. Om matlagningen avser middagsmat och äger rum på morgonen är det svårt att hävda att studenten kan dra nytta av resultatet genom att äta upp maten på plats.

Exempel på förbrukningsmaterial som högskolan skall betala

Amalgam, kemikalier, munskydd, etc.

Linköpings universitet anser att högskolan skall stå för sprutor och förbandsmaterial inom läkar- och vårdutbildningar.

Högskoleverket delar Linköpings universitets uppfattning.

Hjälpmedel och utrustning

Lagstiftaren har inte bara uttalat att studenterna skall svara för kostnader för studiematerial utan även för kostnader för ”hjälpmedel för personligt bruk”. Vid högskoleutbildning förekommer många olika hjälpmedel som används av studenterna i undervisningen. I vissa fall är det självklart att studenterna inte skall behöva införskaffa den aktuella utrustningen själva, utan att högskolan skall svara för den. Det gäller t.ex. *elektronmikroskop, tandläkarborr och traktor*. Detta är en typ av utrustning som används av studenter, men som normalt inte ingår i hjälpmedel och utrustning som studenterna skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk. Denna förutsättning bör vara utgångspunkten för bedömningen av vilka hjälpmedel och vilken utrustning studenterna skall betala själva. Vad detta är för slag av hjälpmedel och utrustning kan inte bara variera med tiden, utan även variera beroende på typ

av utbildning. Till exempel kan studenter som genomgår idrottsläroutbildning förväntas införskaffa olika typer av idrottsutrustningar i högre grad än andra lärarstuderande, som endast i begränsad utsträckning kan välja att läsa idrottskurser. Inte heller den förra kategorin kan dock förväntas ha tillgång till sådan utrustning som används i mindre vanliga sporter och dessutom är kostsam, t.ex. fäktutrustning. Sådan utrustning måste högskolan tillhandahålla. Bedömningen måste göras utifrån en "tänkt normalstudent" på den aktuella utbildningen och inte utifrån vilken utrustning t.ex. de flesta studenter vid en viss tidpunkt faktiskt har tillgång till. Regeln kan formuleras på följande sätt:

Studenterna skall svara för kostnader för utrustning och hjälpmedel som de skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk.

Denna regel täcker dock inte samtliga hjälpmedel som det utan tvekan är avsett att studenterna skall betala. Ett exempel är mer avancerade kalkylatorer som studenterna knappast kan förväntas ha tillgång till för privat bruk. En hjälpregel kan formuleras på följande sätt.

Studenterna skall dock alltid betala kostnader för utrustning och hjälpmedel som de behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter.

Dessa regler måste dock tolkas utifrån en rimlighetsbedömning och en regel om att högskolan skall sträva efter att studenternas kostnader skall hållas på en låg nivå. Förslag till regel:

Högskolorna skall sträva efter att studenternas kostnader i samband med utbildningen skall hållas på en så låg nivå som möjligt.

Resonemanget skall i det följande tillämpas på några av de kostnader som tagits upp ovan.

Karolinska institutet anser att resonemanget kring en "tänkt normalstudent" känns främmande med tanke på den ökade mångfalden bland dagens studenter vad gäller t.ex. social och etnisk bakgrund, ålder, familjeförhållanden eller funktionshinder. *Örebro universitet* anför liknande synpunkter och påpekar att bedömningarna kan försätta vissa grupper av studenter i en ogynnsam situation, däribland grupper som regeringen samtidigt har ambitionen att i ökad utsträckning inkludera inom ramen för högskoleutbildning. *Sveriges Förenade Studentkårer* anser att det är underligt att göra en bedömning av vad studenter förväntas ha tillgång till för personligt bruk mot bakgrund av att studentgruppen är en så pass heterogen grupp. Många studenter saknar exempelvis ekonomisk möjlighet att skaffa en egen dator med tillhörande mjukvara.

SACO studentråd instämmer i att högskolorna skall sträva efter att hålla studenternas kostnader på en så låg nivå som möjligt. Problemet blir dock att det inte finns någon övre gräns för kostnader som får åläggas studenterna. Högskolorna kommer att hamna i tolkningsvårigheter och tolka "så låg nivå som möjligt" på olika sätt. *Studentkåren i Växjö* anser att denna regel bör vidareutvecklas: vilka incitament som behövs för att lärosätena skall följa detta och hur det kan kontrolleras.

Högskoleverket har förståelse för att några av remissinstanserna reagerar på uttrycket "tänkt normalstudent" med tanke på att studenterna numera är en heterogen grupp. Om regeringen håller fast vid att studenterna skall betala hjälpmedel för personligt bruk är det dock nödvändigt för lärosätena att bedöma vad som är rimligt att begära av studenterna. Denna bedömning måste utgå från kunskaper om studenternas situation. Om lärosätet och studenterna inte kan bli överens kan frågan anmälas till Högskoleverket som kan uttala sig i egenskap av tillsynsmyndighet. Det förutsätter dock att det finns en nationell regel av det slag som verket föreslår.

Med dagens högskolesystem följer att varje universitet och högskola på eget ansvar skall tolka de nationella regler som gäller för verksamheten. Därmed är det ofrånkomligt att olika tolkningar kommer att göras mellan lärosätena och även inom ett lärosäte. Det är Högskoleverkets, men även de enskilda lärosätenas, uppgift att följa upp och granska hur reglerna tillämpas. Om det kan konstateras att rättstillämpningen inte stämmer med lagstiftarens avsikt får initiativ tas till förändringar av regelverket.

Högskoleverket ser mot denna bakgrund ingen anledning att ändra förslagen.

Dator med tillbehör

Dator med vanliga program (ordbehandlingsprogram, Excel, etc.) måste numera anses vara sådant hjälpmedel som studenterna kan förväntas ha tillgång till för privat bruk. Detsamma gäller internet-uppkoppling samt disketter och CD-romskivor. Detta är dessutom utrustning och hjälpmedel som studenten behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter.

Göteborgs universitet anser att lärosätena som ett komplement till den privata tillgången bör tillhandahålla datorresurser i sina lokaler och då även utanför ordinarie kontorstid. Kungl. tekniska högskolan (KTH) anser att rapportens förslag att studenterna skall ha en egen dator på sikt kan innebära att högskolorna drar ned på antalet datorarbetsplatser. KTH anser att man inte kan kräva att studenterna har annat än kostnadsfria ordbehandlings- och kalkylprogram. Sveriges Förenade Studentkårer anför att många studenter saknar ekonomisk möjlighet att skaffa en egen dator och att Högskoleverkets skrivning kan tolkas som att lärosätenas ansvar att tillhandahålla en god IT-miljö minskas. SACO studentråd har förståelse för att Högskoleverket gör bedömningen att studenter kan förväntas ha dator hemma.

Att ha tillgång till dator under hela studietiden torde vara nödvändigt för de flesta studerande vid universitet och högskolor. Ett resonemang kring kostnader för datorer utgår gärna från inköpskostnaden för en ny dator. Diskussionen måste dock beakta möjligheterna att köpa en begagnad dator avsedd främst för ordbehandling till ett relativt lågt pris. Det är möjligt att få ett internetabonnemang till en mycket låg kostnad eller t.o.m. gratis. Högskoleverket instämmer dock i KTH:s uppfattning att lärosätena endast kan kräva att studenterna har tillgång till kostnadsfria ordbehandlings- och kalkylprogram. Verket instämmer också i Göteborgs universitets bedömning att lärosätena som ett komplement till den privata tillgången bör tillhandahålla datorresurser i sina lokaler.

Särskilda datorprogram

Särskilda datorprogram som studenten behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter skall betalas av studenten. Högskolan måste dock vid bedömningen av om krav skall ställas på att studenterna skall använda visst datorprogram beakta att den skall sträva efter att hålla studenternas kostnader på en så låg nivå som möjligt.

Kungl. tekniska högskolan poängterar att högskolan för att säkerställa en god kvalitet i undervisningen skall stå för kostnaden när en kurs kräver en professionell programvara. Chalmers tekniska högskola påpekar att avgränsningen ”på egen hand” bör göras med stor eftertanke vad gäller kostnader för särskilda datorprogram. SACO studentråd påpekar att vissa programvaror är mycket dyra och ställer sig tveksamt till att det skall vara upp till högskolan att avgöra huruvida studenten skall stå för särskilda datorprogram. Kostnaden bör inte åläggas studenterna. Stockholms universitets studentkår anser att studenterna inte

skall betala särskilda datorprogram, utan att lärosätena skall låna ut program till studenterna.

Att kräva att studenterna skall betala för särskilda datorprogram som de behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter kan leda till relativt höga kostnader för studenterna. Höskoleverket har framhållit att lärosätena skall sträva efter att hålla studenternas kostnader på en så låg nivå som möjligt. Lärosätena bör därför endast i undantagsfall kräva att studenterna skall betala särskilda datorprogram.

Andra tekniska och mekaniska hjälpmedel

Kalkylatorer används av studenterna för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter och skall därför betalas av studenten. Vid exkursioner kan *kikare* behövas. Kikare får anses vara ett hjälpmedel som studenterna kan förväntas ha tillgång till för privat bruk. Om behovet endast är tillfälligt bör högskolan inte begära att studenter som saknar tillgång till kikare köper en sådan. Grunden för detta är regeln om att högskolan skall sträva efter att hålla studenternas kostnader i samband med utbildningen på en så låg nivå som möjligt.

Certifikat

Höskoleverket har i ett ärende uttalat att kostnader för flygcertifikat är sådana kostnader som studenten skall betala själv (se kapitlet Höskoleverkets tillsynsbeslut). Certifikatet kan ses som ett hjälpmedel som en student på en flygutbildning kan förväntas införskaffa för privat bruk.

Idrottsutrustning

Verkets syn på hur idrottsutrustning bör bedömas har redovisats ovan i detta avsnitt.

Laborationsrock

Skyddskläder (laborationsrock) som behövs vid laborationer är inte en sådan utrustning som studenten kan förväntas införskaffa för privat bruk. Normalt behövs inte heller labbrock för att bedriva studier huvudsakligen på egen hand. Högskolan måste därför tillhandahålla labbrockar.

Träningskläder

Normala träningskläder är sådan utrustning som studenten kan förväntas införskaffa för privat bruk och alltså skall betala själv.

Verktyg

Vissa verktyg är sådana hjälpmedel som studenterna kan förväntas ha tillgång till för privat bruk. Eventuellt kan utbildningen utformas så att studenterna behöver vissa verktyg för att tillägna sig färdigheter huvudsakligen på egen hand. I övrigt skall verktyg tillhandahållas av högskolan.

Medicinska föreningen i Stockholm anför att det vid Karolinska institutet förekommer att studenten förväntas bekosta verktyg såsom stetoskop (700 kr) och reflexhammare för användningen i undervisningen. Föreningen anser att lärosätet skall tillhandahålla denna utrustning.

Högskoleverket delar Medicinska föreningens uppfattning.

Operationsverktyg

Operationsverktyg kan varken anses vara utrustning som studenterna kan förväntas ha tillgång till för privat bruk eller utrustning som de behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig färdigheter. Sådana verktyg skall därför bekostas av högskolan.

Musikinstrument

En student som studerar ett visst instrument kan förväntas ha tillgång till ett sådant instrument för privat bruk och skall alltså betala kostnaden själv.

Andra kostnader

Idrotthögskolan tar upp kostnader i samband med studenternas examensarbeten, t.ex. hyra av dyrbar utrustning, extra resor, etc. och efterfrågar en klarare vägledning.

Mot bakgrund av de uttalanden som gjorts ovan och de regler som föreslagits bör det vara möjligt att ta ställning till vem som skall betala olika kostnader i samband med examensarbete. Vad gäller hjälpmedel och utrustning (som studenten inte skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk) uppkommer frågan vad som skall anses vara sådant som studenten behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter. Ett examensarbete skall ju vara ett självständigt arbete. Det handlar dock om utbildning som lärosätet tillhandahåller (främst genom att tillhandahålla en handledare). Om lärosätet har godkänt att examensarbetet skall utföras så att viss utrustning krävs talar det för att lärosätet skall svara för kostnaden. Om det emellertid rör sig om hjälpmedel och utrustning som studenterna står för på närliggande kurser, som inte inbegriper uppsatsarbete, talar det för att studenten skall svara för kostnaden.

Övriga kostnader

Ovan har kostnader i samband med utbildning delats in i följande grupper:

- Högskolornas kostnader för att tillhandahålla och genomföra utbildning.
- Studenternas privata levnadskostnader.
- Studenternas kostnader för studiematerial.
- Studenternas kostnader för sådant förbrukningsmaterial som efter bearbetning ger ett resultat som studenterna kan ha nytta av för privat bruk.
- Högskolornas kostnader för övrigt förbrukningsmaterial.
- Studenternas kostnader för utrustning och hjälpmedel som studenterna skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk samt utrustning och hjälpmedel som studenterna behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter.
- Högskolornas kostnader för övrig utrustning och hjälpmedel.

Av de exempel på kostnader som redovisades i avsnittet Kostnader som kan uppkomma i samband med utbildning återstår nu att ta upp de kostnader som inte passar in i någon av ovanstående grupper. Det gäller:

- Depositionsavgifter.
- Glaskrossningsavgifter.

- Tentamen på annan ort än studieorten.
- Översättning till engelska av examensbevis.

Inga av dessa kostnader kan anses vara kostnader för utbildning. Högskoleverket har i ett tillsynsärende tagit ställning till en högskolas krav på avgift för att låta en student delta i *tentamen på annan ort än högskoleorten*. Verket konstaterade att högskoleförordningens regel om avgiftsfrihet inte kunde anses gälla tentamen på annan ort, eftersom en högskola inte kan anses skyldig att ge studenterna en sådan möjlighet. Frågan blev då om avgiftsförordningen medgav att avgift togs ut. Ekonomistyrningsverket uttalade att så inte var fallet. Regeringen har nyligen avslagit en begäran från Södertörns högskola att vid tentamen få ta ut avgift av studenter från annat lärosäte (2002-11-21, U2002/3896/UH).

Södertörns högskola anför att högskoleförordningen bör kompletteras med regler som ger högskolorna rätt att ta ut en avgift direkt av "gäststudent". Regeringens ställningstagande innebär att gäststudentens lärosäte nu debiteras för Södertörns högskolas extrakostnader (300 kr). Det har kommit att innebära olika förutsättningar för gäststudenterna då vissa lärosäten vägrar att betala för detta och många studenter därmed inte kan ges denna service. *Sveriges Förenade Studentkårer* anser att det uttryckligen måste framgå att högskolorna inte får ta ut avgift för tentamen på annan ort.

Högskoleverket finner inte anledning att vidta någon annan åtgärd än att på detta sätt vidarebefordra remissinstansernas synpunkter till regeringen.

Motsvarande resonemang kan föras beträffande avgift för *översättning av examensbevis till engelska*. Ekonomistyrningsverket har dock inte uttalat sig om avgiftsförordningens regler medger att avgift tas ut för denna typ av prestation.

Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut den 25 juni 2003 tagit ställning till en anmälan mot Stockholms universitet, som tagit en avgift på 300 kr för översättning av examensbevis till engelska. JO anmodade Ekonomistyrningsverket att yttra sig och verket uttalade att avgiften "till nöds" skulle kunna tas ut med stöd av 4 § 4 avgiftsförordningen ("rådgivning och annan liknande service"). JO ansåg att regeln om avgiftsfrihet i 1 kap. 10 § högskoleförordningen inte kan anses gälla och att "det i hög grad kan ifrågasättas" om avgiften ryms inom bemyndigandet i 4 § 4 avgiftsförordningen. JO ansåg att Stockholms universitet borde överväga att inhämta ett särskilt bemyndigande av regeringen.

Sveriges Förenade Studentkårer ifrågasätter om översättningar till engelska behövs nu när universitet och högskolor är skyldiga att bifoga en bilaga på engelska (Diploma Supplement) till examensbeviset.

Med anledning av JO:s uttalande utgår Högskoleverket från att lärosäten som vill ta ut avgifter för översättning av examensbevis inhämtar ett bemyndigande från regeringen. Såsom SFS påpekat har dock behovet av översättningar till engelska minskat p.g.a. skyldigheten att bifoga Diploma Supplement.

I rapporten *Avgiftsfri utbildning* uttalade Högskoleverket att s.k. *glaskrossningsavgifter* endast bör vara tillåtna vid ren skadegörelse. Någon närmare utredning gjordes dock inte vid denna bedömning. Det handlar om laboratorieglas som på något sätt förstörts av en student. Om en enskild har förstört en högskolas egendom måste privaträttsliga regler bli tillämpliga för högskolans möjligheter att kräva ersättning av studenten. Av detta resonemang följer att utgångspunkten är att högskolan skall stå för kostnader för laboratorieglas, som alltså bör betraktas som sådant förbrukningsmaterial som högskolan skall svara för.

Även i fråga om *depositionsavgifter* bör privaträttsliga regler tillämpas. Sådana avgifter är ju inte en ersättning för en vara eller en prestation utan en garanti för att studenten lämnar tillbaka en nyckel eller ett passerkort. Vid förkommen nyckel behåller högskolan depositionen med stöd av det avtal som får anses ha ingåtts mellan högskolan och studenten om förutsättningarna för att få tillgång till t.ex. en datorsal.

Uppsala universitet (Teknisk-naturvetenskapliga fakulteten) anser att depositionsavgifter bör fastställas av styrelsen för att undvika att orimligt många höga avgifter drabbar vissa studentgrupper. *Medicinska föreningen i Stockholm* påpekar att depositionsavgifter i många fall ligger på 200 kr, vilket innebär att det händer att studenter avstår från att kvittera ut nycklar, övningsmaterial, passerkort, etc. för att de inte har råd att ligga ute med depositionen. Krav på erläggande av deposition bör därför vara restriktiva.

Högskoleverket har ovan föreslagit en regel om att högskolorna skall sträva efter att studenternas kostnader i samband med utbildningen skall hållas på en så låg nivå som möjligt. Studenterna får visserligen tillbaka depositionsavgiften men lärosätena bör ändå utgå från regeln när de bestämmer om depositionsavgift skall tas ut. En samordnad bedömning, t.ex. genom handläggning i styrelsen, kan vara önskvärd.

Andra kostnader

Högskolan i Halmstad önskar belysning av kostnader för uppgifter som inte direkt är knutna till undervisningen, t.ex. kostnader för service och underhåll av datornät till studentbostäder, våga tala-kurser och massage inom studenthälsovården. *Malmö högskola* pekar på de problem som finns vad gäller finansieringen av stöd till funktionshindrade.

Såsom Högskolan i Halmstad anför rör det sig om kostnader utan direkt anknytning till utbildningen. I enlighet med vad som anförts i denna utredning måste möjligheten att ta ut kostnader av studenterna för dessa uppgifter bedömas antingen utifrån avgiftsförordningens regler eller utifrån det privaträttsliga regelverket. Särskilda regler om stöd till funktionshindrade studenter finns i regleringsbrev för universitet och högskolor. Verket har tidigare utrett frågor om stöd till funktionshindrade i rapporten *Högskolestudier och funktionshinder (2000:4 R)* och finner inte skäl att ta upp dessa frågor i den nu föreliggande utredningen.

Mindre kostnader

De bedömningar som gjorts ovan leder i vissa fall till att studenterna skulle kunna hävda att högskolan skall betala även vissa mindre kostnader, som t.ex. entréavgift till museum. På skolområdet finns en regel som anger att det i verksamheten får förekomma ”enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna”. En något mer långtgående regel bör finnas på högskoleområdet. Högskoleverket föreslår följande regel efter de regler som klargör vad studenterna skall betala (tredje stycket i föreslagen ny paragraf):

Utöver vad som anges i tredje stycket får högskolorna ålägga studenterna att betala mindre kostnader för tillfälligt förekommande inslag i utbildningen.

Mitthögskolan påpekar att skrivningen ”tillfälligt förekommande inslag” möjligen kan ge utrymme för tolkningar. Gäller det t.ex. ett moment som alltid förekommer varje gång kursen ges? Det blir dock endast ett tillfälle för samma student. *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* anser att högskolan skall stå för dessa kostnader enligt huvudregeln att de är nödvändiga för att genomföra utbildningen. Många småavgifter kan medföra att studenterna får en alltför stor ekonomisk börda. SFS motsätter sig att argumentationen baseras på avgifternas storlek. *SACO studentråd* anser att det är nödvändigt att tydliggöra vad en ”mindre kostnad” innebär samt var gränsen för tillfälligt förekommande inslag i

utbildningen går. Om inte detta görs kommer universitet och högskolor även fortsättningsvis att försättas i onödiga tolkningssvårigheter. *Stockholms universitets studentkår* anser att förslaget på ett godtyckligt vis använder begreppen större och mindre kostnader. Fastare vägledning på området är önskvärt. Möjligheten till någon form av takbelopp, gärna knutet till basbeloppet, bör tas i övervägande.

Det är sannolikt att regeln kommer att vålla tolkningssvårigheter och därmed en hel del tillsynsärenden. Regeln fyller dock sin funktion vid en jämförelse med skolområdet. Möjligen är de uttryck som föreslagits, "mindre kostnader" och "tillfälligt förekommande inslag", mindre lämpliga. Snävare formuleringar, såsom skollagens "obetydlig kostnad" och "enstaka inslag", minskar sannolikt tolkningsproblemen. Högskoleverket överlämnar på regeringen att ta ställning i denna fråga.

Kostnadsfria alternativ

I rapporten *Avgiftsfri utbildning* har Högskoleverket i flera fall anfört att kostnadsfria alternativ måste tillhandahållas av högskolan. Det gäller studieresor, praktik och egenerapi. Innan möjligheten att låta studenterna välja mellan att delta i ett kostnadskrävande moment och ett kostnadsfritt alternativ tillgrips, är det dock nödvändigt att ta ställning till om det verkligen är studenterna som skall stå för kostnaderna för det kostnadskrävande momentet. En högskola får alltså inte motivera att studenterna skall stå för kostnaderna med att det är möjligt att välja det kostnadsfria alternativet om studenten tycker att kostnaderna är för höga.

Om det faktiskt är studenterna som skall stå för kostnaderna kan det vara önskvärt att högskolan tillhandahåller ett kostnadsfritt alternativ. Det måste dock vara ett likvärdigt alternativ. Är det inte möjligt att tillhandahålla ett likvärdigt alternativ bör frågan i stället bli om högskolan kan lämna bidrag till studenterna eller, om det inte är möjligt, om det är möjligt för studenterna att få merkostnadslån.

Uppsala universitet (Utbildningsvetenskapliga fakultetsnämnden) anför att det för lärarutbildningens del är omöjligt att placera alla studenter på verksamhetsförlagd utbildning i närområdet och att det inte finns några likvärdiga alternativ. Inte heller för de utlandsförlagda språkstudierna går det att erbjuda ett likvärdigt, kostnadsfritt alternativ. Vid Uppsala universitet får studenterna bidrag som motsvarar 75 procent av kostnaderna. *Högskolan i Halmstad* undrar hur det skall vara möjligt att tillhandahålla ett kostnadsfritt alternativ när det gäller praktik eller verksamhetsförlagd utbildning. Vilka kriterier skall uppfyllas för att bibehålla kvaliteten i utbildningen? *Mitthögskolan* anser att det är mycket värdefullt att utkastet inte förespråkar att ett kostnadsfritt alternativ skall vara ett bindande krav, utan att det kan vara önskvärt. *Uppsala studentkår* anser att det alltid måste finnas ett kostnadsfritt alternativ. *Studentkåren i Växjö* anser att det bör finnas ett kostnadsfritt alternativ vid studieresor av längre och dyrare karaktär.

Högskoleverket har framhållit att det kan vara önskvärt med ett kostnadsfritt alternativ, men att det måste vara ett likvärdigt alternativ. Skälet till det är att alternativet inte får innebära sämre kvalitet på den utbildning som lärosätet tillhandahåller. Vissa av remissinstansernas svar visar på svårigheterna att uppfylla detta krav. Om kvalitetskravet inte kan uppfyllas bör ett alternativ inte tillhandahållas.

Bidrag och merkostnadslån

I kapitlet Tidigare regler har redogjorts för att det före den 1 juli 1993 fanns regler om att en statlig högskoleenhet fick lämna bidrag till studerande för kostnader i samband med obligatoriska studieresor och studiepraktik. Det var alltså ingen tvingande regel utan högskolorna kunde själva bestämma om de ville lämna bidrag eller inte.

Högskoleverket har i ett tillsynsärende (reg.nr 31-2281-01, se avsnittet Högskoleverkets tillsynsbeslut) uttalat att högskolorna har en rätt men inte en skyldighet att bevilja bidrag till studenters merkostnader i samband med obligatorisk praktik. För tydlighetens skull och för att göra det klart att styrelsen skall ta ställning till om bidrag skall lämnas eller inte bör följande regel införas i högskoleförordningen.

Högskolorna får lämna bidrag till studerande till ökade levnadskostnader i samband med studieresor och studiepraktik inom och utom landet som den studerande obligatoriskt har att fullgöra under utbildningen. Styrelsen för högskolan skall meddela ytterligare föreskrifter om sådana bidrag.

Om en högskola väljer att inte lämna bidrag till de aktuella kostnaderna måste möjlighet finnas för studenterna att beviljas merkostnadslån, i vart fall när det gäller belopp av någon betydelse. Regeringen bör klargöra förutsättningarna för sådana lån i samband med att den tar ställning till Högskoleverkets förslag i denna utredning.

Karlstads universitet har kommenterat det sista stycket och "hyser vissa betänkligheter" till om det är ett ändamålsenligt sätt att hantera den här typen av dilemma: "under alla omständigheter är det angeläget att man tydligt klargör premisserna för de blivande studenterna vad som kostnadsmissigt gäller vid högskolestudier." *Växjö universitet* påpekar att det i vissa utbildningar ingår obligatoriska moment i utlandet, t.ex. praktik. Eftersom studenterna då är registrerade vid sitt hemmauniversitet kan de inte beviljas merkostnadslån. Studiemedelssystemet bör ses över. *Lärarhögskolan i Stockholm* påpekar att den föreslagna regeln medför olika förutsättningar för studenterna, men anser att det är viktigt att slå vakt om lärosätenas självständighet och tillstyrker därför förslaget. *Umeå universitet* anser att frågan om hur kostnaderna för praktik skall fördelas mellan högskola och studerande bör utredas ytterligare och pekar på förhållandena i norra Sverige där praktik inte kan erhållas i nödvändig omfattning på studieorterna. Även *Luleå tekniska universitet* påpekar att det finns regionala skillnader och anför att det måste finnas möjlighet till merkostnadslån för de kostnader som uppstår i samband med praktik. *Linköpings universitet* påpekar att det finns en olikformig hantering av studenter inom ett lärosäte, eftersom det förekommer att externa intressenter, exempelvis kommunala organ, aktivt medverkar till finansieringen av studenternas kostnader för resor och uppehåll vid praktik och verksamhetsförlagd utbildning. *Uppsala universitet* (Medicinska och farmaceutiska fakultetsnämnden) gör ett liknande påpekande och anser att det bör framgå att reglerna gäller obetald praktik. Universitetets samhällsvetenskapliga fakultetsnämnd framhåller att de studenter som inte kan få praktik på studieorten inte bör behandlas mindre förmånligt än de studenter som får praktisera på studieorten. Lärosätet bör därför stå för kostnaderna alternativt lämna bidrag. *Sahlgrenska akademins studentkårer* anför att undervisningen på de flesta utbildningar vid Sahlgrenska akademien, Göteborgs universitet, är förlagd till vårdinrättningar alltifrån några veckor till större delen av en utbildning. Antalet studieplatser vid akademien har ökat och det har blivit nödvändigt att förlägga utbildning i och utanför Västra Götalandsregionen. För vissa utbildningar finansieras ökade kostnader i form av dubbelt boende och resor av mottagande sjukhus, för andra står studenterna själva för dessa kostnader.

Kungl. Musikhögskolan påpekar att kostnaderna för inköp av musikinstrument är avsevärt större än det belopp studenten får i merkostnadslån.

Remissinstansernas yttranden visar tydligt de orättvisor som finns när det gäller kostnader för praktik och verksamhetsförlagd utbildning. Vid vissa lärosäten får samtliga studenter praktik på studieorten, vid andra är det bara ett mindre antal som kan få praktik på studieorten. Vid vissa lärosäten betalar högskolan större delen av studenternas kostnader för praktik på annan ort, medan andra högskolor inte

anser sig ha råd med det. Ibland betalar kommuner och andra externa intressenter studenternas kostnader. De förslag som Högskoleverket lägger fram i denna utredning bygger på den reglering som fanns tidigare och de uttalanden som riksdagen gjort. Det vore självfallet värdefullt för studenterna om regeringen klargjorde att de inte skall behöva stå för de aktuella kostnaderna vid praktik och verksamhetsförlagd utbildning.

Information

Om en viss utbildning medför kostnader som studenterna skall betala är det viktigt att högskolan informerar studenterna om detta i god tid innan utbildningen startar. Samtidigt kan klargöras om högskolan tillhandahåller ett kostnadsfritt alternativ eller lämnar bidrag till kostnaderna. Studenterna måste ges tid att ansöka om merkostnadslån i de fall det är möjligt.

Lunds universitet anser att en bestämmelse bör införas i högskoleförordningen som anger att det skall fastställas i kursplaner eller utbildningsplaner vilka avgifter högskolan avser att ta ut av studenterna. *Sveriges Förenade Studentkårer* anser att informationen om att en kurs medför kostnader för studenterna måste framgå redan i kurskatalogen.

Högskoleverket delar Lunds universitets uppfattning att det bör framgå av utbildnings- och/eller kursplaner vilka avgifter lärosätet avser att ta ut av studenterna och att en regel om detta bör införas. Det kan vara lämpligt att informera studenterna även på annat sätt, t.ex. i kurskataloger.

Högskoleverkets förslag till ny reglering

1 kap. högskoleförordningen

10 § I enlighet med vad som följer av 3 § avgiftsförordningen (1992:191) får högskolorna ta ut avgifter för varor och tjänster som de tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Studenterna skall dock inte betala avgifter för utbildningen vid högskolorna.

Högskolorna skall svara för kostnader för åtgärder som är nödvändiga för att högskolorna skall kunna tillhandahålla och genomföra utbildning.

Studenterna skall själva betala kostnaderna för sådant förbrukningsmaterial som efter studentens bearbetning ger ett resultat som studenten kan ha nytta av för privat bruk. Studenterna skall även betala kostnader för övrigt studiematerial samt svara för kostnader för utrustning och hjälpmedel som de skulle kunna förväntas ha tillgång till för privat bruk. Studenterna skall dock alltid betala kostnader för utrustning och hjälpmedel som de behöver för att huvudsakligen på egen hand tillägna sig kunskaper och färdigheter.

Utöver vad som anges i tredje stycket får högskolorna ålägga studenterna att betala mindre kostnader för tillfälligt förekommande inslag i utbildningen. Högskolorna skall dock sträva efter att studenternas kostnader i samband med utbildningen skall hållas på en så låg nivå som möjligt.

10 a § Högskolorna får lämna bidrag till studerande till ökade levnadskostnader i samband med studieresor och studiepraktik inom och utom landet som den studerande obligatoriskt har att fullgöra under utbildningen. Styrelsen för högskolan skall meddela ytterligare föreskrifter om sådana bidrag.

Uppsala universitet anser att det sannolikt är lämpligt att vissa klargörande regler införs i högskoleförordningen av den innebörd som Högskoleverket föreslår. Enligt universitetets bestämda mening bör emellertid då, som i högskoleförordningen i övrigt, den lagtekniska

lösningen vara att endast klargöra vad som gäller för universitet och högskolor. *Luleå tekniska universitet* föreslår flera förändringar i den föreslagna förordningstexten och anför bl.a. att det beträffande 10 a § kan ifrågasättas om frågan är av den digniteten att den måste beslutas av styrelsen. *Örebro universitet* anser att sista meningen i 10 § fjärde stycket bör flyttas till ett eget stycke, eftersom den får antas omfatta samtliga kostnader för studenterna och inte bara dem som omfattas av detta stycke. Universitetet påpekar att en övergripande fråga som bör tydliggöras är tillämpningen av regelverket inom grundutbildning respektive forskarutbildning. Problematik och gränsdragningar kan där se olika ut. *Sveriges Förenade Studentkårer* anser att det är positivt att Högskoleverket föreslår en hänvisning till avgiftsförordningen i högskoleförordningen. Antalet formuleringar som tillåter att en avgift tas ut bör dock begränsas. Där det framgår att en avgift får tas måste det även framgå att det endast handlar om ett undantag och att huvudregeln förblir avgiftsfriheten.

Enligt Högskoleverkets mening är det nödvändigt att i förordningstexten ange vilka kostnader studenterna skall stå för alternativt vilka kostnader universitet och högskolor "får ålägga studenterna att betala". Verket delar Örebro universitets uppfattning att meningen i 10 § fjärde stycket om att högskolorna skall sträva efter att studenternas kostnader i samband med utbildningen skall hållas på en så låg nivå som möjligt, bör placeras i ett eget stycke. Dagens regel om avgiftsfrihet i högskoleförordningen får anses omfatta doktorander. De bedömningar som Högskoleverket gjort i föreliggande utredning har utgått från situationen för studenter i grundläggande högskoleutbildning. Såsom Örebro universitet påpekar kan gränsdragningsproblemen delvis se annorlunda ut inom forskarutbildningen. Det är därför lämpligt att doktorandernas kostnader i samband med forskarutbildning utreds i särskild ordning.

Vad remissinstanserna anfört i övrigt föranleder inga förändringar i Högskoleverkets regelförslag.

Avslutande synpunkter

Sveriges Förenade Studentkårer, SACO studentråd och Stockholms universitets studentkår anser att det för att öka mångfalden och minska den sociala snedrekryteringen är av stor vikt att kostnader som studenter åläggs inte verkar avskräckande. Kostnaderna måste hållas nere. Även *Örebro universitet* påpekar att regelverket inte bör motverka strävan att bredda rekryteringen till högskolan. *Umeå universitet* anför att mångfalden av utbildningar och kostnadernas varierande karaktär leder till en ojämn standard både när det gäller den ekonomiska och den sociala situation studenterna kommer att befinna sig i. En detaljerad analys av de nya reglernas sociala och ekonomiska effekter samt en analys av konsekvenserna för utbildningens kvalitet bör därför genomföras som en del av den fortsatta utredningen.

Örebro universitet och Malmö högskola framhåller att om regeringen lägger ytterligare kostnadsansvar på högskolorna måste detta kompenseras genom ökade anslag.

Högskoleverket har inte undersökt i vilken utsträckning studenter tvingas betala kostnader i samband med högskolestudier. Av remissinstansernas svar framgår dock att problem på detta område är så vanliga att det är angeläget med klargöranden från regeringen. Högskoleverket har inte heller försökt att beräkna vilka kostnadsmissiga effekter de föreslagna reglerna skulle få. Anledningen till det är, såsom framhölls inledningsvis, att värdet med föreliggande utredning främst ligger i att tydliggöra vilka problem som finns. Regeringen kan, utifrån utredningen, ta ställning till vilka kostnader som skall belasta studenterna och därvid bedöma om exempelvis mångfaldsmålet bör beaktas i detta sammanhang.

Högskoleverket är berett att, med utgångspunkt i anvisningar från regeringen om kostnadernas fördelning, utreda konsekvenserna utifrån olika perspektiv.