



Regeringskansliet

Promemoria

2022-06-07
U2022/02259

Utbildningsdepartementet

En ny förordning om möjlighet för universitet och
högskolor att tillhandahålla bostäder

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Författningsförslag	6
2.1	Förslag till förordning om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder	6
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning	9
3	Universiteten och högskolorna behöver kunna hyra ut bostäder	10
3.1	Internationella utbyten och rörligheten bland forskare har blivit allt viktigare	10
3.2	Tillgången till bostäder för studenter och forskare	11
3.3	Bostäder som konkurrensmedel	14
3.4	Närmare om högskolans internationalisering och rörligheten bland forskare	15
4	Nuvarande regler om möjlighet att hyra ut bostäder i andra hand	22
5	Andra regler av betydelse för uthyrningen	23
5.1	Förbud mot diskriminering	23
5.2	Uttag av avgifter	26
5.3	EU:s statsstödsregler	27
6	En ny förordning	30
6.1	Statliga universitet och högskolor ska ha fortsatt möjlighet att hyra ut bostäder	30
6.2	En samlad reglering i en ny förordning	31
6.3	Det ska vara tillåtet att hyra ut bostäder till fler grupper	31
6.4	Nya krav för att universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheter	36
6.5	Universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheter med en hyrestid på högst tio år	37
6.6	Universiteten och högskolorna ska ta ut en avgift när de hyr ut bostäder i andra hand	38
6.7	Statlig ersättning	39
6.8	Redovisning och bevarande av uppgifter	41
7	Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning	42
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	44
9	Konsekvenser	45
9.1	Konsekvenser för universitet och högskolor	45
9.2	Konsekvenser för studenter och forskare och andra grupper av enskilda	47
9.3	Konsekvenser för företag	48
9.4	Särskild hänsyn till små företag	48

9.5	Konsekvenser för kommuner.....	48
9.6	Konsekvenser i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser	49
9.7	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden	49
9.8	Konsekvenser för de offentliga finanserna	49
10	Referenser	51

1 Sammanfattning

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har en översyn gjorts av de statliga universitetens och högskolornas möjlighet att hyra ut bostäder i andra hand till vissa grupper av studenter och forskare. I anledning av översynen föreslås en ny förordning som ersätter nuvarande bestämmelser om frågan. Den nya förordningen föreslås också innehålla bestämmelser om uttag av avgifter, om statlig ersättning till högskolorna för att tillhandahålla bostäder och om redovisning av uthyrningsverksamheten.

Det finns i dag en brist på bostäder i många högskolekommuner, vilket försvårar rekryteringen av såväl studenter som anställda till högskolan. Bostadsbristen utgör ett hinder för högskolans internationalisering och för rörligheten bland forskare. Tillgången till bostad har betydelse när studenter och forskare väljer var de vill studera eller arbeta. Möjligheten att erbjuda boende kan i många fall vara en förutsättning för att ett lärosäte i konkurrens med lärosäten i andra länder ska kunna rekrytera forskare och internationella studenter. För att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare föreslås därför i denna promemoria att de statliga universiteten och högskolorna även i fortsättningen ska ha möjlighet att hyra bostadslägenheter och upplåta dessa i andra hand som genomgångsbostäder, dvs. boende som erbjuds under en begränsad tid. För att inte snedvrider konkurrensen föreslås att samma regler ska gälla för alla statliga universitet och högskolor.

Det föreslås att det ska vara möjligt att hyra ut bostäderna till fler grupper av forskare och internationella studenter än i dag. Förutom till studenter inom utbytesprogram med andra länder och till gästforskare ska det vara möjligt att hyra ut till studenter på grundnivå eller avancerad nivå som är skyldiga att betala studieavgifter, till studenter på forskarnivå (doktorander) som har påbörjat sina studier tidigast sex månader innan hyresavtalet ingås och till forskare som har varit anställda vid lärosätet i högst sex månader när hyresavtalet ingås och som har avlagt doktorsexamen eller har nått motsvarande vetenskaplig kompetens högst fem år innan anställningen påbörjas.

I promemorian föreslås att det ska vara tillåtet för de statliga universiteten och högskolorna att hyra bostäder endast om det är bostadsbrist och en andrahandsuthyrning av bostäderna till en eller flera av de grupper av studenter och forskare som omfattas är nödvändig för att säkerställa internationaliseringen vid lärosätet eller rörligheten bland forskare. De nya kraven följer av EU:s regler om statligt stöd och är en förutsättning för att universiteten och högskolorna ska kunna få använda anslagsmedel för att ersätta kostnader i uthyrningsverksamheten som inte täcks av avgifter.

På grund av EU:s statsstödsregler föreslås även att avtalen om att hyra ska få ingås för en tid som är längst tio år, och få förlängas med högst tio år i taget.

Det föreslås att universiteten och högskolorna ska ta ut en avgift när de hyr ut bostäder i andra hand och att avgiften ska beräknas så att den täcker lärosätets egna kostnader. Avgiften får dock inte vara högre än skälig hyra enligt 12 kap. 55 § jordabalken. Ett bemyndigande att disponera avgifterna föreslås även fortsatt finnas i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor.

De statliga universitet och högskolor som hyr bostadslägenheter föreslås få möjlighet att använda anslagsmedel för att ersätta sina kostnader för sådana hyresavtal och andra kostnader för att kunna hyra ut lägenheterna i andra hand. Anslagsmedel ska dock inte få användas för kostnader som täcks av de avgifter som ska tas ut vid uthyrningen. Den ersättning som uthyrningsverksamheten tillförs är att anse som statligt stöd och lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Det föreslås att de statliga universitet och högskolor som har ingått hyresavtal för bostadslägenheter för att hyra ut dessa i andra hand ska redogöra för uthyrningsverksamheten i sin årsredovisning. Kostnader och intäkter som är hänförliga till uthyrningsverksamheten ska särredovisas från övrig verksamhet. Det föreslås också ett krav på att bevara vissa handlingar och uppgifter som behövs för att Sverige ska kunna fullgöra de skyldigheter som följer av kommissionens beslut 2012/21/EU.

Den nya förordningen och ändringarna i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Den nya förordningen ska som utgångspunkt inte tillämpas i fråga om avtal som har ingåtts före ikraftträdandet, men ska tillämpas i fråga om förlängning av ett sådant avtal.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om möjlighet för universitet och högskolor att hyra bostadslägenheter och vidareupplåta dem till vissa grupper av studenter och forskare. I förordningen finns också bestämmelser i anknytande frågor om avgifter, statlig ersättning och redovisning.

Förordningen gäller universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Med högskolor avses i denna förordning både universitet och högskolor. Högskolorna omfattas inte av förbudet mot att ingå hyresavtal för bostadslägenheter i 9 a § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Syftet med bestämmelserna är att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förutsättningar för att ingå hyresavtal för bostäder och hyra ut dem i andra hand

3 § En högskola får, om det är nödvändigt för att säkerställa internationaliseringen vid högskolan eller rörligheten bland forskare, ingå avtal om hyra av bostadslägenheter i en kommun där det råder brist på bostäder för att upplåta lägenheterna i andra hand till

1. studenter vid en utländsk högskola som genomför en begränsad del av sin utbildning vid högskolan inom ramen för ett utbytesprogram,

2. studenter på grundnivå eller avancerad nivå som är avgiftsskyldiga enligt 5 § förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor,

3. studenter på forskarnivå (doktorander) som har påbörjat sina studier de senaste sex månaderna,

4. gästforskare vid högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där, eller

5. anställda vid högskolan som

a) har varit anställda vid högskolan i högst sex månader,

b) i huvudsak arbetar med forskning, och

c) har avlagt doktorsexamen eller har nått motsvarande vetenskaplig

kompetens högst fem år innan anställningen påbörjas.

4 § Högskolan får vid hyran av bostadslägenheterna inte avtala om en längre hyrestid än tio år.

Högskolan får inte låta hyrestiden förlängas med mer än tio år i taget.

5 § Högskolan får upplåta de hyrda bostadslägenheterna i andra hand till personer som ingår i någon av de grupper som anges i 3 § 1–5.

Avgifter

6 § En högskola ska ta ut avgift när den upplåter en bostadslägenhet enligt 5 §.

För avgiftens storlek gäller bestämmelserna i 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). Avgiften får dock inte vara högre än skälighyra enligt 12 kap. 55 § jordabalken.

Ersättning för att tillhandahålla bostäder

7 § En högskola som har hyrt bostadslägenheter enligt 3 § får använda anslagsmedel för att ersätta sina kostnader för att hyra lägenheterna och andra kostnader för att kunna upplåta dem enligt 5 §.

Anslagsmedel får inte användas i den utsträckning kostnaderna kan täckas av avgifter som avses i 6 §.

Ersättningen lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Redovisning

8 § En högskola som har hyrt bostadslägenheter enligt 3 § ska i årsredovisningen redovisa

1. till vilken eller vilka grupper som högskolan har beslutat att upplåta lägenheter,

2. antal lägenheter som högskolan hyr och beläggningsgraden för dessa,

3. kostnader och intäkter som är hänförliga till högskolans upplåtelse av bostadslägenheter,

4. intäkter fördelade på avgifter respektive anslag, och

5. en prognos avseende motsvarande uppgifter för kommande år.

Kostnader och intäkter som är hänförliga till högskolans tillhandahållande av bostadslägenheter ska särredovisas från övrig verksamhet.

Tillgång till information

9 § En högskola som har hyrt bostadslägenheter enligt 3 § ska bevara hyresavtalen, de uppgifter som anges i 8 § 1–4 och de andra handlingar som behövs för att Sverige ska kunna fullgöra de skyldigheter som följer av kommissionens beslut 2012/21/EU. Handlingarna och uppgifterna ska bevaras i tio år från det att hyresavtalen upphör att gälla.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Bestämmelserna i 3 §, 4 § första stycket och 5–9 §§ tillämpas inte i fråga om avtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Härigenom föreskrivs att 9 a § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §¹

En myndighet får inte ingå hyresavtal för bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand för att förse någon enskild med bostad.

Första stycket gäller inte

Första stycket gäller inte

1. universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och som upplåter bostadslägenhet till

1. universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och som *i syfte att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare* upplåter bostadslägenheter till studenter eller forskare i enlighet med förordningen (0000:000) om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder,

a) utländska studenter inom utbytesprogram med andra länder, eller

b) gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där,

2. utlandsmyndigheter,

2. utlandsmyndigheter, *eller*

3. om något annat följer av lag eller annan författning eller om regeringen i ett enskilt fall beslutat annat.

3. om något annat följer av lag eller annan författning, *eller*

4. om regeringen i ett enskilt fall beslutat annat.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2007:710.

3 Universiteten och högskolorna behöver kunna hyra ut bostäder

3.1 Internationella utbyten och rörligheten bland forskare har blivit allt viktigare

Forskning och högre utbildning är till sin natur internationell och universitet och högskolor verkar på en global arena. Internationell verksamhet är en förutsättning för, och bidrar till, relevans och hög kvalitet i utbildning och forskning. Det internationella samarbetet bidrar till nya perspektiv och infallsvinklar i båda verksamheterna. Större forskningsframsteg är ofta resultat av samarbete och utbyte av idéer mellan forskare i olika delar av världen. Vikten av internationalisering framgår av högskolelagen (1992:1434) där det anges att den samlade internationella verksamheten vid varje högskola dels ska stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till hållbar utveckling (1 kap. 5 § tredje stycket). Regeringen har sett ett behov att förstärka och tydliggöra högskolans ansvar för internationalisering. Regeringen har därför föreslagit att högskolelagen ska ändras så att det tydligt framgår att den internationella verksamheten ska stärka kvaliteten i högre utbildning och forskning samt bidra till en hållbar utveckling. Riksdagen fattade under våren 2021 beslut i enlighet med regeringens förslag (prop. 2020/21:60 s.179 f., bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254).

I propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) konstaterade regeringen att en förutsättning för svensk forskning i världsklass är att Sverige lyckas attrahera unga framstående forskare såväl från Sverige som från andra länder. I samma proposition konstaterades också att rörligheten hos kvinnor och män som studerar på forskarnivå (doktorander), lärare och forskare vid universitet och högskolor i Sverige generellt är låg. Till följd av detta såg regeringen ett behov av insatser för att främja en ökad mobilitet och för att premiera mobilitet vid rekrytering och meritering (s. 73 f.). Därför har regeringen gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag att utveckla uppföljningen av mobiliteten i högskola (U2020/02276).

Riksdagen har sedan antagandet av budgetpropositionen för 2012 fastställt mål för området universitet och högskolor inom utgiftsområde 16. Målet är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivs effektivt (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98). Goda förutsättningar för internationalisering bidrar till att uppnå detta övergripande mål. Internationaliseringen av universitet och högskolor har också en stor betydelse för verksamhet i andra delar av samhället. Sveriges ekonomi bygger i hög grad på tillgång till högkvalificerade utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer, på att svenska företag är närvarande i andra länder och på att det finns kännedom utomlands om Sverige som en kunskaps- och innovationsnation.

Den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen lades fast i propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162

s. 57 f., bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160) och bekräftades senare även i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175 s. 22 f., bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). I strategin framhålls att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter och att rekryteringen av utländska studenter ska öka. Strategin anger även att den internationella rörligheten bland lärare i högskolan ska öka. Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor har i sitt delbetänkande En strategisk agenda för internationalisering (SOU 2018:3) föreslagit en ny internationaliseringsstrategi (s. 124 f.). Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor konstaterade i sitt slutbetänkande Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78) att länder, regioner, kommuner och lärosäten konkurrerar om att dra till sig kunskap, kompetens, investeringar och andra resurser för att därigenom kunna förbättra sin position och stimulera sin ekonomi. Utredningen konstaterade också att konkurrensen om forskare, studenter, experter och ekonomiska resurser är hård, och att lärosäten och länder både är konkurrenter och samarbetspartner (s. 73 f.).

3.2 Tillgången till bostäder för studenter och forskare

Att planera för bostadsförsörjningen är en kommunal angelägenhet

Av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen framgår att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning. Det ingår i de grundläggande målen för den offentliga verksamheten. Av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att kommunerna med riktlinjer ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Sedan 1940-talet har den svenska bostadspolitiken grundats på en uppgiftsfördelning där staten ansvarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande, se till exempel prop. 1992/93:242 s. 20, prop. 2000/01:26 s. 14 och prop. 2009/10:185 s. 13.

Statliga myndigheter får som huvudregel inte hyra ut bostäder

Statliga myndigheter får som huvudregel varken förvalta bostäder för uthyrningsändamål eller ingå hyresavtal för bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand för att förse någon enskild med bostad. Det framgår av 3 a § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. och 9 a § första stycket förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokal-försörjning. Statliga universitet och högskolor är myndigheter under regeringen och får alltså enligt huvudregeln varken äga eller hyra bostäder för att hyra ut dem till en enskild person (se vidare avsnitt 4).

År 1981 beslutade riksdagen att statens bestånd av uthyrningsbostäder skulle avvecklas (prop. 1980/81:158, bet. 1980/81:CU35, rskr. 1980/81:361). År 1991 beslutade riksdagen också om nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen som innebar att fastighetsförvaltningen skulle skiljas från brukandet av lokaler och mark. Denna förändring skedde genom ett riksdagsbeslut om nya riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m. (prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107). Ett år senare fattade riksdagen också beslut om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m. (prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123). Huvuddelen av universitets- och högskolefastigheterna fördes då över till ett nytt statligt bolag, Akademiska Hus Aktiebolag. Bestämmelsen i 3 a § förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. infördes 1999 och bestämmelsen i 9 a § förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning infördes 2007.

Det finns en brist på bostäder

Det har under en längre tid varit brist på studentbostäder. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021 har 17 av de 17 större högskolekommunerna angett att de har ett underskott på bostäder. Liknande resultat har enkäten påvisat under ett antal år tidigare. Underskott förekommer i såväl stora som små högskolekommuner. Den vanligaste orsaken till att det finns ett underskott på bostäder uppges vara att det generellt finns för få bostäder i kommunen. I Stockholm är kötiderna för att få en studentbostad långa. År 2019 hade Stockholms studentbostäder (SSSB) en genomsnittlig kötid på cirka 13 månader för ett korridorsrum och dryga två till tre år för en studentlägenhet. Även andra städer har liknade kötider. I Umeå behövs det ungefär två års kötid för att få en studentbostad kring terminsstart (Sveriges förenade studentkårer, 2019). 2019 års rapport ger en mer rättvisande bild då SFS påpekar att år 2020 påverkades av pandemin.

För att stimulera byggandet av bland annat studentbostäder införde regeringen ett investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande, se förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Investeringsstödet, som nu har avskaffats efter initiativ av Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna genom riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2022, har fram till och med april 2022 beviljats för närmare 54 500 bostäder, varav 6 600 är bostäder för studerande.

I ett av riksdagen godtaget förslag i budgetpropositionen för 2015 förtydligades att Akademiska Hus Aktiebolag, som en del av sin ordinarie verksamhet, även kan låta bygga och förvalta studentbostäder (prop. 2014/15:1 utg.omr. 24, bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:66). Bolagets satsning inom området pågår och Akademiska hus har planer för mer än 11 000 student- och forskarbostäder fram till år 2026, varav drygt 5 700 ska byggas i bolagets regi (Akademiska Hus, 2020, Års- och hållbarhetsredovisning 2019, s. 31).

Även om regeringen har vidtagit flera åtgärder för att öka byggandet av studentbostäder kan det konstateras att underskottet på tillgängliga studentbostäder kvarstår.

Statliga universitet och högskolor får hyra ut bostäder till gästforskare och vissa grupper av studenter. Enligt ett undantag från huvudregeln i 9 a § förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning har de statliga universitet och högskolorna möjlighet att ingå hyresavtal för bostadslägenheter för att upplåta dem i andra hand till vissa grupper av studenter och forskare. De berörda grupperna är utländska studenter inom ramen för utbytesprogram med andra länder och gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där.

Enligt regeringsbeslut får sedan juli 2010 nio universitet och högskolor i storstadsregioner ingå hyresavtal för bostadslägenheter för att upplåta dem i andra hand till alla grupper av studenter, dock inte till personer som är anställda vid respektive lärosäte. Initialt sträckte sig denna försöksverksamhet fram till och med utgången av 2015 men har sedan förlängts vid flera tillfällen, senast i december 2021 och pågår nu fram till och med utgången av 2022 (U2010/04277, U2013/03504, U2015/05797, U2018/03635, U2020/04021 och U2021/04703).

När försöksverksamheten infördes underströk den dåvarande regeringen vikten av att det sker ett omfattande utbyte av studenter, forskare och samarbetspartners för att behålla och utveckla akademisk dynamik, utbildning, forskning och samverkansprojekt. För att säkerställa att detta sker menade regeringen att det måste skapas ökade möjligheter att erbjuda studerande boende under studie- eller forskningsperioden. Mot bakgrund av införandet av anmälnings- och studieavgifter för vissa utländska studenter ansågs det vara viktigt att skapa ökade möjligheter att även kunna erbjuda dessa grupper av studenter boende. Det konstaterades också att bostadsbristen för studenter var ett problem för flera storstadsområden och tillväxtregioner. Vissa universitet och högskolor fick därför under en provotid möjlighet att upplåta lägenheter till alla grupper av studenter och gästforskare (se prop. 2009/10:149 s. 92 f.).

Universitetskanslersämbetet har i enlighet med ett regeringsuppdrag (U2011/00680) utvärderat försöksverksamheten. I uppdraget ingick att beskriva hur lärosätena bedriver arbetet med andrahandsuthyrningen och att utvärdera hur möjligheten att hyra ut bostäder i andra hand har påverkat studenternas tillgång till studentbostäder på studieorten. Vidare skulle Universitetskanslersämbetet undersöka om möjligheten till andrahandsuthyrning används strategiskt vid rekrytering av studenter. I sin utvärdering, som presenterades 2015, konstaterade Universitetskanslersämbetet bland annat att flera av de universitet och högskolor som ingick i försöksverksamheten hade prioriterat avgiftsbetalande studenter från länder utanför EES och Schweiz i sin uthyrning. Universitet och högskolorna hade inte tagit en aktiv roll vid byggandet av studentbostäder även om vissa lärosäten kunde tänka sig ett närmare samarbete med fastighetsbolag och andra byggherrar. Avsaknaden av permanenta regler sågs som en förklaring. Universitetskanslersämbetet ansåg även att de olika reglerna för uttag av avgifter för utbytesstudenter och gästforskare respektive övriga grupper som omfattades av försöksverksamheten var ett problem och borde ersättas med en enhetlig reglering för all uthyrning. Universitetskanslersämbetet konstaterade att studentbostäder höll på att bli ett betydelsefullt konkurrensmedel där lärosäten som kan erbjuda bostäder har en fördel före universitet och högskolor som ligger i områden med svår bostadsbrist

(Universitetskanslersämbetet, Studentbostäder som konkurrensmedel, 2015). Någon senare utvärdering av försöksverksamheten har inte gjorts.

Universiteten och högskolorna har till regeringen vid flera tillfällen påtalat vikten av regler som möjliggör långsiktiga och stabila förutsättningar för lärosätena att kunna hyra ut bostäder i andra hand. Bland annat har de universitet och högskolor som ingår i försöksverksamheten framfört att lärosätenas möjlighet att erbjuda boende är en förutsättning för att internationella studenter och gästforskare ska få ett stabilt boende under sin vistelse med hänsyn till bostadsbristen (U2015/03754, U2017/04285, U2018/03142 och U2020/03369).

Omfattningen av de statliga universitetens och högskolornas uthyrning av bostäder

Lärosätenas uthyrning av bostäder i andra hand har ökat över tid. När nuvarande regler om de statliga universitetens och högskolornas möjlighet att upplåta bostäder i andra hand till utbytesstudenter och gästforskare infördes 2007 uppskattades den då oreglerade andrahandsuthyrningen till cirka 2 900 lägenheter eller studentrum. Merparten av denna uthyrning bedömdes då gå till gästforskare och utbytesstudenter.

Enligt lärosätenas årsredovisningar från år 2019 omfattade uthyrningsverksamheten cirka 7 200 lägenheter eller studentrum. De universitet och högskolor som ingår i försöksverksamheten har förutom till utbytesstudenter och gästforskare framför allt hyrt ut bostäder till avgiftsbetalande studenter. Kostnaderna uppgick 2019 till cirka 280 miljoner kronor. Intäkterna var samtidigt cirka 270 miljoner kronor. Den främsta förklaringen till att underskott uppstår i uthyrningsverksamheten är att alla studentrum och lägenheter inte kan hyras ut under hela året. De kostnader som inte täcks av avgifter täcks genom att anlagsmedel tas i anspråk från anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå. Kostnader för uthyrning av bostäder som inte täcks av avgifter ryms inom anslagsändamålen, vilket också konstaterades i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149 s. 92 f.).

De flesta universitet och högskolor blockförhyr bostadslägenheter från ett eller flera bostadsbolag för att sedan själva hyra ut lägenheterna i andra hand till gästforskare och vissa grupper av studenter. Det finns dock ett fåtal universitet och högskolor som har gett i uppdrag till en extern aktör att hyra ut bostäder. I dessa fall hyr den externa aktören ut bostäder och får sedan ersättning av universitetet eller högskolan för de kostnader som inte täcks av hyran. Även en kombination av olika förfaringsätt förekommer.

3.3 Bostäder som konkurrensmedel

I Sverige är de flesta universitet och högskolor statliga myndigheter. I Styr- och resursutredningens betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) diskuteras de möjligheter och begränsningar som myndighetsformen ger, bland annat i hur lärosätena kan verka och konkurrera internationellt. Betänkandet konstaterar att myndighetsformen har många fördelar, men att flera av de hinder som

högskolan och dess samarbetspartners vill hitta lösningar på är resultat av att myndighetsformen begränsar handlingsfriheten. Möjligheten att upplåta lägenheter för bostadsändamål är ett exempel på en sådan begränsning (s. 393 f.).

Universitetets och högskolors möjlighet att hyra och äga fastigheter, men också att hyra ut bostäder till studenter och forskare, skiljer sig åt mellan olika länder men även mellan lärosätena i Sverige. Enskilda utbildningsanordnare, till exempel Chalmers tekniska högskola AB, omfattas inte av de begränsningar av möjligheten att hyra ut bostadslägenheter som gäller för de statliga universiteten och högskolorna (se avsnitt 4). Akademiska Hus Aktiebolag beställde 2019 en internationell jämförelse av modeller för ägande, utveckling och förvaltning av fastigheter inom högre utbildningssektorn som omfattar Finland, Nederländerna, Österrike och Sverige, se rapporten *Modeller för ägande, utveckling och förvaltning av fastigheter inom högre utbildningssektorn – internationell jämförelse* (Akademiska Hus, 2019). En internationell sammanställning gjordes även i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31 s. 365 f.). Studien visar att det finns exempel på andra länder där lärosätena till största delen hyr fastigheter men även länder där lärosätena äger sina fastigheter. Studien visar också att länders olika vägval har lett till olika utfall. Lärosätena i Österrike hyr till största delen sina fastigheter, men de har också möjlighet att äga fastigheter. Nederländerna reformerade sitt regelverk för fastighetsägande år 1995 och lärosätena tog då över ägandet från staten. Enligt studien har reformen fått till följd att det underinvesteras i fastighetsbeståndet då annan verksamhet prioriterats framför fastighetsförvaltning. Även om möjligheten till ett eget ägande ökar lärosätenas frihetsgrad kan det alltså medföra andra typer av problem.

Universitet och högskolor konkurrerar på en internationell arena om både studenter och personal. Tillgången på bostäder har betydelse när studenter och forskare väljer var de vill studera respektive arbeta. Att ett universitet eller en högskola kan erbjuda boende är därför i många fall en förutsättning för att kunna rekrytera forskare och internationella studenter. Bostadsbristen och den begränsade möjligheten för statliga universitet och högskolor att kunna erbjuda boende blir därmed en konkurrensnackdel. Internationellt utbyte är en grundförutsättning för verksamheten. Universitet och högskolor är kunskapsorganisationer, och för att fortsätta att utvecklas är de beroende av de individer som finns i verksamheten. För att säkerställa en fortsatt internationalisering och rörlighet bland forskare krävs därför goda möjligheter även för de statliga universiteten och högskolorna att kunna erbjuda boende till vissa grupper av studenter och forskare.

3.4 Närmare om högskolans internationalisering och rörligheten bland forskare

Sedan 2007 har både antalet inresande studenter och personal ökat kraftigt som en följd av högskolans växande internationalisering. Denna utveckling är en del av en global trend inom högre utbildning mot en allt högre grad av internationellt samarbete och internationellt utbyte i verksamhe-

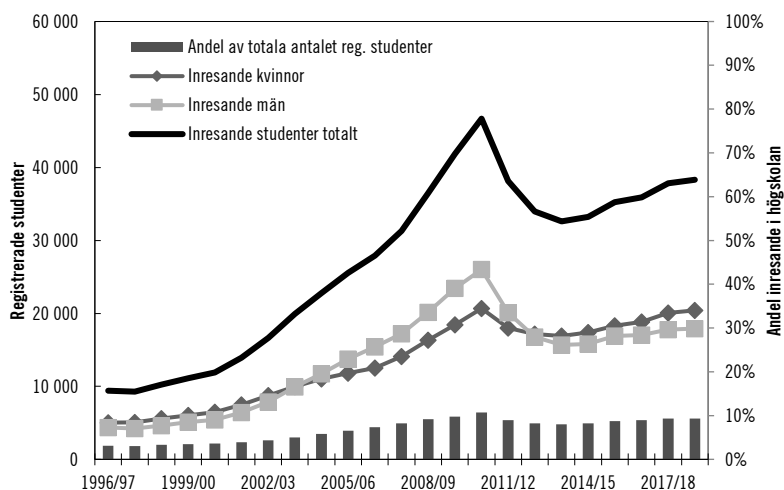
ten. Högskolans internationalisering och rörligheten bland forskare stärker kvaliteten i högre utbildning och forskning. Sveriges ekonomi bygger i hög grad på tillgång till högkvalificerade utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer. Högskolans internationalisering och rörligheten bland forskare har därför en stor betydelse för hela samhället. Nedan beskrivs utvecklingen sedan mitten av 1990-talet. Statistikuppgifterna omfattar samtliga universitet och högskolor, dvs. både de statliga universiteten och högskolorna och enskilda utbildningsanordnare.

Antalet inresande studenter har ökat

Efterfrågan på högre utbildning växer kraftigt på global nivå. Mellan 2000 och 2014 fördubblades exempelvis antalet studenter i högre utbildning i världen från 100 miljoner till 207 miljoner (Unesco, Six ways to ensure higher education leaves no one behind, 2017). Som en följd av denna globala trend har även antalet inresande studenter till Sverige ökat.

Figur 3.1 illustrerar att antalet inresande studenter till Sverige ökat med 308 procent sedan läsåret 1996/97. Läsåret 2018/19 uppgick antalet inresande studenter till drygt 38 300, varav 53 procent var kvinnor och 47 procent var män. Inresande studenter utgjorde därmed 9 procent av det totala antalet registrerade studenter. Sedan läsåret 1996/97 har andelen inresande studenter ökat med 6 procentenheter.

Figur 3.1 **Antalet inresande studenter samt andel av det totala antalet registrerade studenter på grundnivå och avancerad nivå läsåret 1996/97–2018/19**



Källa: Universitetskanslersämbetet.

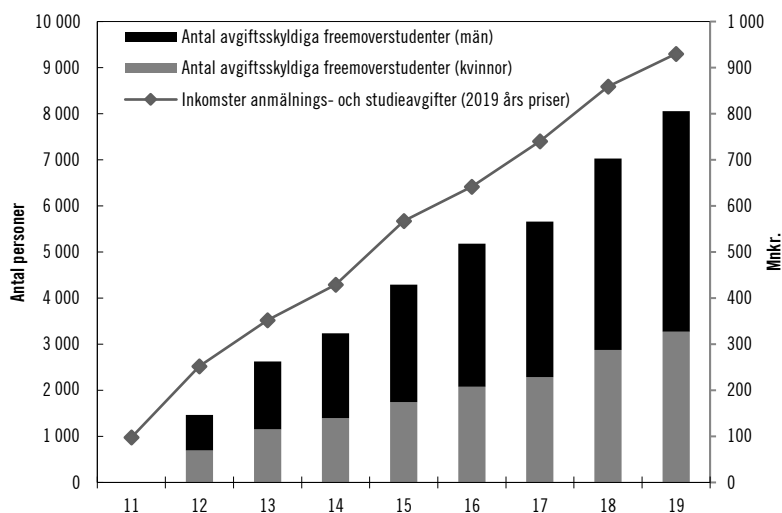
Även antalet avgiftsskyldiga studenter ökar

Hösten 2011 infördes anmälnings- och studieavgifter för personer som inte är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Syftet med införandet av studieavgifter var att svenska universitet och högskolor skulle konkurrera med kvalitet och inte främst med avgiftsfri utbildning (prop. 2009/10:65 s. 17 f.). Införandet av studieavgifterna medförde en kraftig nedgång av

antalet fritt inresande studenter (ibland kallade free movers eller freemover-studenter) påföljande år. Nedgången påverkade även det totala antalet inresande studenter, se figur 3.1.

Sedan den initiala nedgången till följd av införandet av anmälnings- och studieavgifter har antalet studieavgiftsskyldiga studenter ökat stadigt. Det totala antalet betalande studenter uppgick läsåret 2018/19 till 8 050 individer. Samtidigt har intäkterna från studieavgiftsskyldiga studenter blivit betydande för vissa universitet och högskolor, i vissa fall över 10 procent av de totala intäkterna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. År 2019 uppgick intäkterna från avgiftsskyldiga studenter sammantaget till 930 miljoner kronor, se figur 3.2.

Figur 3.2 Antal avgiftsskyldiga studenter samt inkomster från avgiftsskyldiga studenter åren 2011–2019 (2019 års priser)



Anm: Uppgifter om antal studenter är läsårsvis 2011/12 – 2018/19. Fasta priser beräknas med SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion och avser kalenderår.
Källa: Universitetskanslersämbetet.

Ökningen av antalet inresande studenter till Sverige är en del av en internationell trend

Andelen inresande studenter och forskarstuderande uppgick till i snitt cirka 6 procent inom OECD länderna år 2018, men varierade kraftigt mellan länderna. Sverige låg en procentenhet över OECD-genomsnittet men samtidigt under EU23-genomsnittet på 9 procent. Engelsktalande länder har en särställning i andelen inresande studenter: 26 procent i Australien och 18 procent i Storbritannien under samma år. Europeiska studenter studerar i hög grad i andra EU-länder. Av de inresande studenterna inom EU-länderna kom 40 procent från ett annat OECD-anslutet EU-land (OECD, Education at a glance 2020: OECD indicators, 2020).

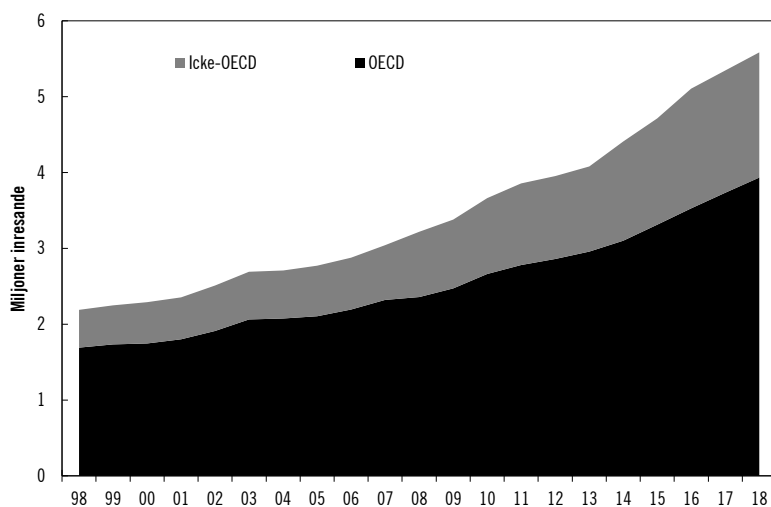
Inom OECD är inresande studenter och forskarstuderande ojämnt fördelade mellan de olika utbildningsnivåerna inom högskolan. På kandidatnivå utgjorde gruppen knappt 5 procent av de inskrivna och inom utbildning på forskarnivå 22 procent. Fördelningen mellan länder är också mycket ojämn. Ett fåtal länder (USA, Storbritannien, Australien, Frank-

rike, Ryssland och Tyskland) hade år 2018 cirka 48 procent av alla inresande. Sverige har cirka 0,6 procent av det totala antalet inresande studenter och doktorander (OECD, 2020).

Den ökade internationella rörligheten bland studenter drivs enligt OECD av flera faktorer. Utlandsstudier innebär bland annat ökad tillgång till högkvalitativ utbildning och nya arbetsmarknader samt ökad anställningsbarhet. En annan viktig delförklaring är att medelklassen ökar globalt och alltmer efterfrågar högre utbildning. För mottagarländerna berikar de inresande studenterna utbildningen och utgör i förlängningen ett tillskott till den nationella arbetsmarknaden. OECD noterar även att studieavgifterna för inresande studenter överstiger de studieavgifter som betalas av inhemska studenter i flertalet länder och utgör en betydande inkomstkälla för lärosätena (OECD, 2020).

Sedan 1998 har antalet inresande studenter ökat från cirka 2 miljoner till cirka 5,6 miljoner 2018 i de länder som ingår i OECD:s statistik. Den årliga tillväxttakten inom OECD-länderna har varit cirka 5 procent under perioden 1998–2018. De senaste åren har tillväxttakten ökat både inom OECD-länder och inom de länder som inte är medlemmar i OECD men som ingår i OECD:s statistik, se figur 3.3.

Figur 3.3 Utvecklingen av inresande studenter och forskarstuderande inom högre utbildning i världen, perioden 1998 och 2018



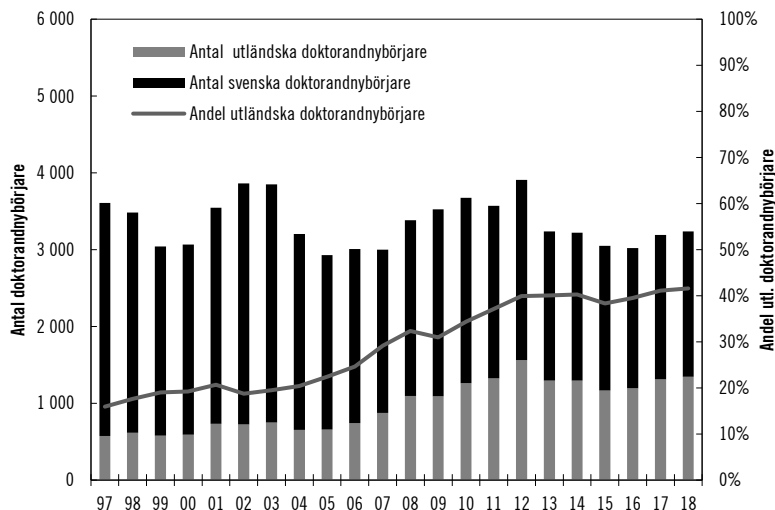
Källa: OECD, Education at a glance 2020.

Andelen utländska doktorander har ökat vid svenska lärosäten

Det internationella inslaget är stort i utbildningen på forskarnivå. År 2019 hade 40 procent av doktorandnybörjarna i Sverige utländsk bakgrund, varav 46 procent var kvinnor och 54 procent män. Andelen kvinnor har ökat; år 1997 var andelen kvinnor 38 procent. På längre sikt har andelen utländska doktorandnybörjare ökat kraftigt: sedan 1997 med 24 procentenheter, se figur 3.4. Statistiska centralbyrån (SCB) definierar en utländsk doktorandnybörjare som en person som har kommit till Sverige för att

genomgå en utbildning på forskarnivå. Dessa kan urskiljas i statistiken eftersom de har beviljats uppehållstillstånd för studier och för att beslutet fattades mindre än två år innan doktorandstudierna påbörjades. Alla utländska doktorander ansöker dock inte om uppehållstillstånd och därför räknas även de personer som är utrikes födda och invandrade mindre än två år innan doktorandstudierna påbörjades.

Figur 3.4 **Antal och andel utländska doktorandnybörjare år 1997–2019**



Källa: Universitetskanslersämbetet.

Andelen personal med utländsk bakgrund har ökat i den svenska högskolan

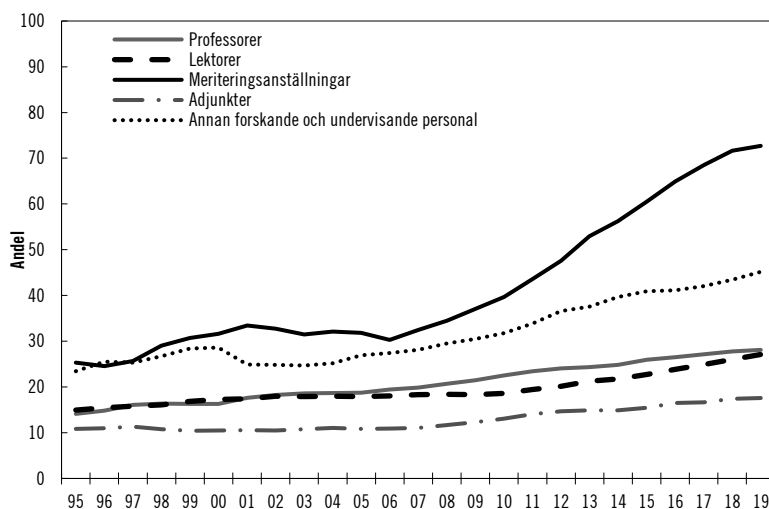
Universitetskanslersämbetet har genomfört en europeisk jämförelse av andelen utländsk personal utifrån registret European Tertiary Education Register (ETER), som innehåller data från år 2016 (Universitetskanslersämbetet, Internationella rekryteringar vanligast bland yngre forskare, 2020a). Den genomsnittliga andelen utländsk personal i Sverige var detta år cirka 12 procent enligt ETER:s definition av utländsk personal: forskande och undervisande personal på ett svenskt lärosäte som inte har svenskt medborgarskap. Högst andel utländsk personal med motsvarande mått fanns i Schweiz (31 procent) och Österrike (27 procent). Över tid har andelen ökat i Sverige och andra länder. Det lärosäte i Sverige som enligt Universitetskanslersämbetets rapport hade högst andel utländsk personal var Karolinska institutet med 28 procent. Inget svenskt universitet eller högskola återfanns i Europatoppen när det gäller andel utländsk personal. Karolinska institutet placerade sig på plats 98 i europeisk jämförelse. Högst andel utländsk personal hade det schweiziska lärosätet Università della Svizzera italiana med 76 procent.

Bland den forskande och undervisande personalen vid svenska universitet och högskolor hade 36 procent utländsk bakgrund år 2019. Utländsk bakgrund är ett annat och vidare mått än den definition ETER tillämpar. En högre andel män än kvinnor hade utländsk bakgrund, 38 jämfört med

33 procent. Med utländsk bakgrund avses enligt Statistiska centralbyråns (SCB) definition att personen antingen är född utrikes eller att personen är född inrikes, men har två utrikes födda föräldrar. Majoriteten av personerna med utländsk bakgrund är själva utrikes födda. Förutom utländska gästforskare ingår också personer med utländsk bakgrund i den svenska befolkningen, vilket innebär att måttet är något bristfälligt för att beskriva internationella rekryteringar till högskolan.

Andelen forskande och undervisande personal med utländsk bakgrund har ökat över tid, se figur 3.5. Sedan 1995 har andelen ökat med 20 procentenheter. Andelen har ökat inom samtliga kategorier som SCB registrerar men ökningen är störst inom kategorin meriteringsanställningar (47 procentenheter) och minst inom kategorin adjunkter, 7 procentenheter. I SCB:s statistik bildar anställningsbenämningarna forskarassistent, biträdande lektor och postdoktor tillsammans anställningskategorin meriteringsanställningar.

Figur 3.5 Andel personal med utländsk bakgrund bland den forskande och undervisande personalen år 1995–2019



Amn: Andelen är beräknad utifrån antal heltidsekvivalenter. Personal som saknar uppgift om nationell bakgrund exkluderas ur beräkningen.

Källa: Universitetskanslersämbetet.

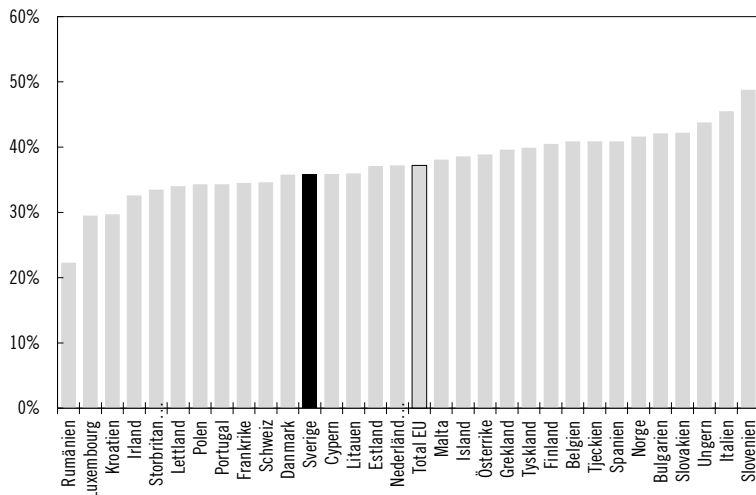
Den internationella personalen har ökat över tid också om den mäts som andelen rekryterade som inte har en examen från ett svenskt universitet eller högskola.

Något lägre internationell rörlighet bland forskare i Sverige än EU-genomsnittet

Ett sätt att beskriva den internationella rörligheten bland forskare är att undersöka i vilken grad det förekommer tillfälliga vistelser utomlands inom ramen för anställningen. Denna typ av inresande och utresande gästforskare har ökat över tid enligt en rapport från Europeiska kommissionen. Enligt kommissionens rapport MORE3 från år 2016 redovisade 36 procent av svenska forskare en internationell rörlighet som var kortare än tre

månader under de senaste tio åren efter att forskaren avlagt en doktorsexamen. Det var något högre än genomsnittet i Europeiska unionen (EU) som var 34 procent.

Figur 3.6 Internationell mobilitet som var kortare än tre månader under de senaste tio åren bland anställda med doktorsexamen



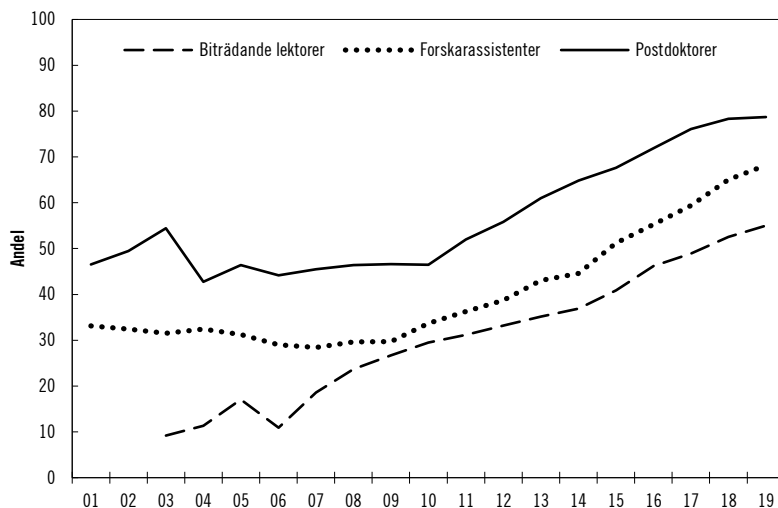
Källa: EU-kommissionen, MORE3 studien (2016).

Andelen personal med utländsk bakgrund är hög i kategorin meriteringsanställningar och ökar

Anställningskategorin meriteringsanställningar utgörs av tidsbegränsade anställningar som är avsedda att ge anställda med en doktorsexamen möjlighet att meritera sig för en fortsatt karriär inom forskning och undervisning. Det finns tre olika typer av meriteringsanställningar: postdoktorer, forskarassistenter och biträdande lektorer. Inom kategorin meriteringsanställningar har framför allt antalet postdoktorer ökat och de utgör den största gruppen, 70 procent. Postdoktorer är en tidsbegränsad anställning som i normalfallet ska vara två år och som regleras i avtal mellan Arbetsgivarverket, OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna, Saco-S.

Sedan 2001 har meriteringsanställningarna ökat med 275 procent, från 1 000 till 3 950 heltidsekvivalenter. Andelen med utländsk bakgrund har sedan början varit hög och har dessutom ökat med 40 procentenheter sedan 2001. Inom kategorin meriteringsanställningar var andelen med utländsk bakgrund 73 procent år 2019, bland kvinnor 69 procent och bland män 75 procent. I figur 3.7 beskrivs andelen med utländsk bakgrund inom kategorierna postdoktorer, forskarassistenter och biträdande lektorer från och med 2001.

Figur 3.7 Andelen individer med utländsk bakgrund inom meriteringsanställningar



Amn: Andelen är beräknad utifrån antal heltidsekvivalenter. Personal som saknar uppgift om nationell bakgrund exkluderas ur beräkningen.

Källa: Universitetskanslersämbetet.

Rörligheten inom Sverige har minskat något bland forskare

Universitetskanslersämbetet har i en statistik analys (Universitetskanslersämbetet, Rörligheten mellan svenska lärosäten störst inom humaniora och konst samt samhällsvetenskap, 2020b) undersökt rörligheten mellan svenska universitet och högskolor bland den forskande och undervisande personalen. Enligt undersökningen varierade rörligheten mellan olika anställningskategorier och forskningsämnesområden. Rörligheten tycks i regel också vara högre bland kvinnor än bland män. Under perioden 2013–2018 minskade rörligheten något mellan svenska universitet och högskolor. Universitetskanslersämbetet ger en ekonomisk delförklaring till denna utveckling. De senaste årens tillskott av resurser till framför allt forskningsverksamheten har lett till att universitet och högskolor har haft möjlighet att utöka den forskande och undervisande personalen. Om fler anställningar blir tillgängliga ges fler personer chansen att stanna kvar vid det nuvarande universitetet eller högskolan.

4 Nuvarande regler om möjlighet att hyra ut bostäder i andra hand

De statliga universiteten och högskolorna får hyra ut bostäder i andra hand till utbytesstudenter och gästforskare

Statliga universitet och högskolor är myndigheter under regeringen. Som redan nämnts i avsnitt 3.2 får statliga myndigheter enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning som huvudregel inte

ingå hyresavtal för en bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand för att förse någon enskild med bostad (9 a § första stycket). Statliga universitet och högskolor får dock ingå hyresavtal för en bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand till utländska studenter inom utbytesprogram med andra länder eller till gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där (9 a § andra stycket 1).

Nio universitet och högskolor får under en provotid hyra ut bostäder i andra hand till alla grupper av studenter

Enligt regeringsbeslut från sedan juli 2010 Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Malmö universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Södertörns högskola under en provotid fram till och med utgången av 2022 hyra ut bostadslägenheter i andra hand till alla grupper av studenter, dock inte till personer som är anställda vid lärosätet (U2021/04703). Dessa nio lärosäten får alltså under en provotid ingå hyresavtal för bostadslägenheter i syfte att upplåta dem i andra hand till även andra studenter än utbytesstudenter.

Tillfällig uthyrning av bostäder under utbrottet av covid-19

Med anledning av utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och det mindre antal utbytesstudenter och gästforskare som detta har lett till, har de statliga universiteten och högskolorna haft möjlighet att tillfälligt hyra ut bostadslägenheter avsedda för utbytesstudenter och gästforskare till andra studenter. Denna möjlighet, som reglerades i förordningen (2020:715) om möjlighet att tillfälligt hyra ut bostäder till studenter, upphörde den 1 februari 2022.

5 Andra regler av betydelse för uthyrningen

5.1 Förbud mot diskriminering

Europakonventionen

Sverige är part till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. Förbudet innebär att åtnjutande av de fri- och rättigheter som anges i konventionen och dess tilläggsprotokoll ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller

annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande angivna. Därför kan även andra diskrimineringsgrunder såsom funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder omfattas. Konventionen innehåller inte någon definition av vad som avses med diskriminering. Enligt praxis från den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) är det fråga om diskriminering om olika behandling i lika fall saknar en objektiv och saklig grund eller om de medel som används för ett i och för sig godtagbart syfte inte står i rimlig proportion till syftet (prop. 2013/14:198 s. 20 f., prop. 2011/12:159 s. 13 f. och prop. 2007/08:95 s. 54).

De fri- och rättigheter som omfattas av konventionen och dess tilläggsprotokoll är bland annat rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) och rätten till undervisning (tilläggsprotokoll 1 artikel 2).

EU-rätten

Principen om icke-diskriminering (likabehandling) är en grundläggande princip i unionsrätten. Fördraget om Europeiska unionen (FEU) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) utgör grunden för EU:s regelverk om diskriminering.

Rättighetsstadgan är direkt tillämplig i svensk rätt på de områden som omfattas av EU-rätten (artikel 6.1 FEU och artikel 51.1 EU:s rättighetsstadga). Det innebär att de rättigheter som garanteras i stadgan måste iaktas när nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Av artikel 21 följer att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. I samma artikel förbjuds också diskriminering på grund av nationalitet.

Regler om diskriminering finns i flera EU-direktiv. Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (etniska direktivet) omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung. Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (likabehandlingsdirektivet) omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Direktiven omfattar inte särbehandling på grund av nationalitet.

Direktiven är utformade på ett likartat sätt och gäller, såvitt nu är av intresse, i fråga om villkor för tillträde till anställning, tillträde till högre yrkesutbildning samt i fråga om anställnings- och arbetsvillkor. Direktivet mot etnisk diskriminering gäller också i fråga om utbildning. Båda direktiven innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering (artikel 2 och 3). Direkt diskriminering ska anses förekomma när en person på grund av någon av de diskrimineringsgrunder som omfattas av direktiven behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation (artikel 2.2 a).

Indirekt diskriminering ska anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt

missgynnar personer som tillhör någon av de grupper som skyddas av direktiven jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfarings sättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga (artikel 2.2 b).

Direktiverna är genomförda i svensk rätt genom diskrimineringslagen (2008:567).

Regeringsformen

Enligt program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen är inte rättsligt bindande, vilket innebär att enskilda inte direkt kan stödja sig på bestämmelsen inför myndigheter och domstolar i enskilda ärenden. Bestämmelsens funktion är i stället att slå fast skyldighet för det allmänna att positivt verka för att de målsättningar som anges skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt (prop. 2009/10:80 s. 188).

I 2 kap. 12 § RF finns ett förbud mot diskriminering av minoriteter. Enligt bestämmelsen får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Särbehandling på grund av att någon har ett visst medborgarskap omfattas inte (prop. 1975/76:209 s. 159 f.).

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 19 § RF inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Diskrimineringslagen

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i bland annat arbetslivet och inom utbildningsområdet. Förbudet mot diskriminering i arbetslivet (2 kap. 1 §) innebär att ett lärosäte inte får diskriminera en arbetstagare eller arbetssökande. Förbudet omfattar till exempel frågor om löne- och anställningsvillkor (prop. 2007/08:95 s. 139 och 498 f.).

Förbudet mot diskriminering inom utbildningsområdet innebär att ett lärosäte inte får diskriminera en student som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 §). Alla situationer då någon som söker till eller deltar i högskoleutbildning möter lärare eller annan personal eller över huvud taget företrädare för lärosätet omfattas så länge det finns ett samband med utbildningsverksamheten. Förbudet omfattar till exempel tillträdesförfarandet (prop. 2007/08:95 s. 194 f.).

Förbudet mot diskriminering i arbetslivet och inom utbildningsområdet hindrar inte särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (2 kap. 2 § 4 och 2 kap. 6 § första stycket 3).

Studenter på forskarnivå som är anställda omfattas av förbudet mot diskriminering i arbetslivet. Övriga doktorander omfattas av förbudet mot diskriminering inom utbildningsområdet (prop. 2007/08:95 s. 506).

Diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet och ålder är förbjudet enligt diskrimineringslagen. Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § första stycket 3). Med nationellt ursprung avses att personer har samma nationstillhörighet, som till exempel finländare, polacker eller svenskar. Med etniskt ursprung menas att personer har ett relativt enhetligt kulturmönster. Medborgarskap omfattas inte i sig av diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet, men icke berättigade krav på ett visst medborgarskap kan i vissa fall bedömas som indirekt diskriminering (prop. 2007/08:95 s. 496 f.).

Direkt och indirekt diskriminering är förbjudet enligt diskrimineringslagen (1 kap. 4 §). Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna (1 kap. 4 § 1). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med ett visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2).

Av förarbetena till diskrimineringslagen framgår att ett berättigat syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Det framgår vidare att tillämpningen av en nationellt bestämd regel som är avsedd att tillgodose samhällliga syften inom ramen för ett lands sociala politik eller sysselsättningspolitik bör godtas. För att en särbehandling inte ska anses utgöra indirekt diskriminering måste åtgärden också vara lämplig och nödvändig för att uppnå det angivna syftet, vilket innefattar en proportionalitetsprövning. Det har då betydelse om det finns andra icke diskriminerande medel eller mindre missgynnande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet (prop. 2007/08:95 s. 491).

5.2 Uttag av avgifter

Avgifter i statlig verksamhet

I avgiftsförordningen (1992:191) finns bestämmelser om när en myndighet under regeringen får eller ska ta ut avgifter. När en myndighet tillhandahåller varor eller tjänster får myndigheten ta ut avgifter bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (1 a–3 §§). Det innebär att en myndighet behöver ett bemyndigande för uttag av avgifter. Ett sådant bemyndigande kan vara särskilt eller generellt. Ett särskilt bemyndigande riktar sig till en eller flera myndigheter och innebär ofta att myndigheten är skyldig att ta ut avgifter för en vara eller en tjänst.

Med undantag för vissa avgifter, för vilka det i förordningen finns ett bemyndigande att bestämma om storleken på avgifterna (se 4 §), får en myndighet bestämma storleken på avgifter endast efter särskilt bemyndi-

gande från regeringen. Avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), om inte regeringen har föreskrivit något annat (5 §). En myndighet får, med vissa undantag, disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande (25 §).

Inkomster som en myndighet får disponera och som till en obestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet ska enligt anslagsförordningen (2011:223) redovisas mot anslag (15 §). Med inkomster som till en obestämd del ska täcka utgifter avses avgifter som inte täcker verksamhetens kostnader och där det inte heller finns ett specificerat mål för hur stor andel av verksamhetens kostnader som ska täckas. Exempel på bestämda ekonomiska mål är full kostnadstäckning, att avgifterna ska täcka alla rörliga kostnader eller att avgifterna ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.

Regler om hyra av bostadslägenheter finns i 12 kap. jordabalken (JB). För upplåtelse av en lägenhet i andra hand gäller i huvudsak samma regler för hyressättning som för en förstahandsupplåtelse. Det innebär att en hyresvärd och en hyresgäst som utgångspunkt fritt kan avtala om hyran. Vid en tvist om hyrans storlek kan hyresnämnden fastställa hyran till ett skäligt belopp. Hyran ska inte anses som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (55 §). Bestämmelserna i 12 kap. JB reglerar förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. De har betydelse för vilken kostnadstäckning lärosätena kan få vid sin andrahandsuthyrning.

Olika regler gäller för uttag av avgifter

Vid lärosätenas uthyrning av bostäder gäller i dag olika regler för uttag av avgifter beroende på till vem en lägenhet hyrs ut. Enligt regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor har lärosätena rätt att utan krav på full kostnadstäckning ta ut avgift för hyran från utbytesstudenter och gästforskare (U2021/04891). Det finns inte något krav på att en avgift ska tas ut från utbytesstudenter och gästforskare. Om en avgift tas ut från dem finns det alltså inte heller något krav på att avgiften ska täcka verksamhetens kostnader.

När lärosätena hyr ut bostadslägenheter till någon annan student än en utbytesstudent i enlighet med regeringsbeslut (U2021/04703) ska lärosätena ta ut en avgift. Avgiften ska beräknas så att den täcker verksamhetens kostnader, men den får inte vara högre än skälig hyra enligt 12 kap. 55 § JB. Inte heller vid uthyrning till andra studenter än utbytesstudenter finns alltså något krav på full kostnadstäckning.

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2022 får universitet och högskolor disponera avgifterna från uthyrningsverksamheten.

5.3 EU:s statsstödsregler

Statligt stöd är som utgångspunkt förbjudet

Statsstöd är när stat, kommun eller region stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s regler om statligt stöd sätter ramarna för medlemsstaternas möjlighet att med offentliga medel stödja viss verksamhet. Syftet

med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

De grundläggande bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 106–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 107.1 är statligt stöd som utgångspunkt förbjudet, om stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och påverkar handeln mellan EU:s medlemsstater. För att ett stöd ska räknas som statsstöd måste det alltså 1) gynna ett visst företag eller en viss produktion, 2) finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel, 3) snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och 4) påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Den statsstödrättsliga definitionen av vad som är ett företag är bred. All verksamhet som erbjuder varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet och omfattas. Verksamhetens rättsliga form eller hur den finansieras saknar betydelse. Det saknar också betydelse om verksamheten har ett vinstsyfte eller inte. Även icke-vinstdrivande verksamheter som erbjuder varor och tjänster på en marknad kan omfattas av statsstödsreglerna. Det innebär att en myndighet som erbjuder varor eller tjänster på en marknad kan omfattas av statsstödsreglerna när det gäller den ekonomiska verksamheten.

Statligt stöd är i vissa fall tillåtet

Europeiska kommissionen kan tillåta statligt stöd som är eller kan vara förenligt med den inre marknaden enligt kriterier som anges i artikel 107.2 och 107.3 EUF-fördraget. Även bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 kan utgöra grund för kommissionen att tillåta ett statligt stöd.

Statligt stöd får inte lämnas innan det har anmälts till och godkänts av kommissionen. Detta förbud kallas genomförandeförbudet och följer av artikel 108.3 EUF-fördraget. För att underlätta hanteringen av statligt stöd inom EU har kommissionen beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet som finns i särskilda förordningar och beslut. Stöd som utformas i enlighet med ett sådant undantag behöver inte anmälas till kommissionen.

Kommissionens beslut om tjänster av allmän ekonomiskt intresse

Enligt kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster i vissa fall lämnas utan att kommissionen först har godkänt stödet. Beslutet är ett undantag från genomförandeförbudet.

För att stöd ska få lämnas enligt beslutet måste det vara fråga om ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse på det sätt som avses i artikel 106.2 EUF-fördraget. Stödet får inte överstiga en årlig ersättning om 15 miljoner euro. Taket på 15 miljoner euro gäller dock inte för tjänster av allmän ekonomiskt intresse som uppfyller i beslutet angivna sociala behov, till exempel socialt subventionerade bostäder (artikel 2). Stödet måste utformas och kontrolleras enligt villkoren i beslutet. Om villkoren i beslu-

tet inte följs omfattas stödet av förbudet mot statligt stöd och är anmälningspliktigt.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som riktar sig till medborgarna eller samhället i stort och som erbjuds på en marknad, men som inte skulle erbjudas utan offentlig finansiering. Det är alltså fråga om en marknadskompletterande tjänst. Medlemsstaterna har stort utrymme att själva avgöra vilka tjänster som är av allmänt ekonomiskt intresse i respektive medlemsstat. Den offentliga ersättningen för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska följa statsstödsreglerna eller utformas i enlighet med de så kallade Altmark-kriterierna (se dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Reg 2003 s. 1–7747).

Stöd får lämnas till ett eller flera företag som har fått i uppdrag och är skyldigt att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Skyldigheten ska vara klart definierad och uppdraget ska ges i en eller flera officiella handlingar som varje medlemsstat själv får utforma inom ramen för sin nationella rätt. Den officiella handlingen ska bland annat innehålla en beskrivning av den tjänst som företaget är skyldigt att tillhandahålla, villkoren för ersättningen och kontroller av densamma samt en beskrivning av de åtgärder som vidtas för att undvika och återkräva eventuell överkompensation. Handlingen ska också innehålla en hänvisning till aktuellt beslut av kommissionen (artikel 2 och 4). Uppdraget får som huvudregel inte avse en period som är längre än tio år, men kan förlängas efter att tiden har löpt ut om det fortfarande finns behov av den marknadskompletterande tjänsten (artikel 2.2).

Villkoren för hur ersättningen ska beräknas och kontrolleras måste fastställas innan uppdraget ges till ett visst företag och måste finnas i den officiella handling där företaget ges i uppdrag att tillhandahålla den aktuella tjänsten (artikel 4). Ersättningen får inte överstiga kostnaderna för den tjänst som företaget ska utföra och en rimlig vinst. Om den som har fått uppdraget även bedriver annan verksamhet än den aktuella tjänsten, så måste kostnader och intäkter för tjänsten särredovisas från övrig verksamhet i företagets interna redovisning (artikel 5). Medlemsstaterna ska minst vart tredje år kontrollera att ersättningen för en tjänst inte överstiger kostnaderna och en rimlig vinst. Eventuell överkompensation ska återkrävas (artikel 6). Det finns också krav på offentliggörande, tillgång till information och rapportering. Medlemsstaterna är skyldiga att spara dokumentation som visar att ersättningen uppfyller villkoren i beslutet. Dokumentationen ska finnas under den period som företaget har i uppdrag att tillhandahålla tjänsten och under ytterligare tio år därefter. Syftet med kravet är att kommissionen ska kunna begära att få den information som är nödvändig för att ta ställning till om villkoren i beslutet har följts (artikel 8).

Medlemsstaterna ska vartannat år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av beslutet. Rapporten ska bland annat innehålla en redovisning av all ersättning avseende de två föregående åren som lämnas enligt villkoren i beslutet (artikel 9).

Om ett företag får ersättning som överstiger 15 miljoner euro och företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet är medlemsstaten skyldig att offentliggöra den officiella handling som ger företaget i uppdrag att tillhandahålla tjänsten eller en sammanfattning av handlingen. Medlems-

staten måste också årligen publicera uppgifter om det årliga stödbelopp som har betalats ut (artikel 7).

6 En ny förordning

6.1 Statliga universitet och högskolor ska ha fortsatt möjlighet att hyra ut bostäder

Förslag: De statliga universiteten och högskolorna ska även i fortsättningen ha möjlighet att hyra bostadslägenheter och upplåta dem i andra hand till vissa grupper av studenter och forskare. Samma regler ska gälla för samtliga. Syftet med uthyrningen ska vara att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare.

Skälen för förslaget: Bostadsförsörjning är i första hand en kommunal angelägenhet. Statliga myndigheter får, som tidigare har nämnts, som huvudregel inte hyra ut bostäder. I dag finns dock en brist på bostäder i många högskolekommuner, vilket försvårar rekryteringen av såväl studenter som anställda. Bostadsbristen utgör ett hinder såväl för högskolans internationalisering som för rörligheten bland forskare. En förutsättning för att svensk utbildning och forskning ska hålla världsklass är dock att Sverige lyckas attrahera studenter och framstående forskare från såväl Sverige som andra länder. Att rekrytera flera utländska studenter är också ett mål i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen (prop. 2004/05:162 s. 59 f. och prop. 2008/09:175 s. 22 f.). Det är viktigt att det sker ett omfattande utbyte av studenter och forskare för att stärka verksamheten och Sveriges konkurrenskraft. Lärosätena verkar på en global arena och internationell verksamhet är en förutsättning för utbildning och forskning av hög kvalitet (se avsnitt 3).

Vikten av internationalisering framgår av högskolelagen, där det anges att den samlade internationella verksamheten vid varje högskola dels ska stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till hållbar utveckling (1 kap. 5 § tredje stycket). Internationaliseringen har också ökat såväl i Sverige som globalt med ett ökat antal inresande studenter och personal till svenska universitet och högskolor som en följd. Det är en utveckling som kan antas fortsätta (se avsnitt 3.4).

Som har beskrivits tidigare i denna promemoria finns det i dag olika möjligheter att hyra ut bostäder till studenter. För att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare bör de statliga universiteten och högskolorna även i fortsättningen ha möjlighet att ingå hyresavtal för bostadslägenheter och upplåta dem i andra hand till vissa grupper av studenter och forskare. Även om regeringen har vidtagit flera åtgärder för att öka byggandet av studentbostäder kvarstår underskottet på tillgängliga studentbostäder (se avsnitt 3.2). Tillgången till bostad har betydelse när studenter och forskare väljer var de vill studera eller arbeta.

Möjligheten att erbjuda boende kan i många fall vara en förutsättning för att ett lärosäte i konkurrens med lärosäten i andra länder ska kunna rekrytera forskare och internationella studenter. Syftet med bestämmelserna är att ge universitet och högskolor möjlighet att kunna erbjuda vissa grupper av studenter och forskare genomgångsbostäder, dvs. boende som erbjuds under en begränsad tid. En person som har studerat eller arbetat vid lärosätet under en längre tid bör kunna ordna bostad på egen hand. För att inte snedvrider konkurrensen bör samma regler gälla för samtliga svenska statliga universitet och högskolor.

6.2 En samlad reglering i en ny förordning

Förslag: En ny förordning om möjlighet för statliga universitet och högskolor att upplåta bostäder i andra hand ska ersätta nuvarande bestämmelser. Den nya förordningen ska reglera förutsättningarna för att avtalen ska vara tillåtna och ska även innehålla bestämmelser om uttag av avgifter, statlig ersättning och redovisning.

Skälen för förslaget: Som redogjorts för i avsnitt 4 finns i dag olika möjligheter att hyra ut bostäder i andra hand till studenter. Olika regler gäller också för uttag av avgifter beroende på vem en lägenhet hyrs ut till (se avsnitt 5.2). Som konstaterats i avsnitt 6.1 bör samma regler gälla för samtliga statliga universitet och högskolor. För att underlätta tillämpningen bör alla bestämmelser om uthyrningen samlas i en ny förordning. Förordningen bör reglera förutsättningarna för att det ska vara tillåtet för ett statligt universitet eller högskola att ingå hyresavtal för bostadslägenheter och upplåta dem i andra hand, men bör också innehålla bestämmelser om avgiftsuttag, statlig ersättning och redovisning av uthyrningsverksamheten.

6.3 Det ska vara tillåtet att hyra ut bostäder till fler grupper

Förslag: Universitet och högskolor ska få hyra bostadslägenheter för att upplåta dem i andra hand till

1. studenter vid ett utländskt lärosäte som genomför en begränsad del av sin utbildning inom ramen för ett utbytesprogram,
2. studenter på grundnivå eller avancerad nivå som är skyldiga att betala studieavgifter,
3. studenter på forskarnivå (doktorander) som har påbörjat sina studier tidigast sex månader innan hyresavtalet ingås,
4. gästforskare, under förutsättning att de inte är anställda vid universitetet eller högskolan, och
5. anställda, under förutsättning att de har varit anställda vid lärosätet i högst sex månader när hyresavtalet ingås, i huvudsak arbetar med forskning och har avlagt doktorsexamen eller har nått motsvarande vetenskaplig kompetens högst fem år innan anställningen påbörjats.

Skälen för förslaget

Det ska vara tillåtet att hyra ut bostäder till utbytesstudenter och gästforskare...

Universiteten och högskolorna får enligt nuvarande regler hyra ut bostäder till utbytesstudenter och gästforskare (9 a § andra stycket 1 förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning), se vidare avsnitt 4. Utbytesstudenter är studenter vid ett utländskt lärosäte som genomför en begränsad del av sin utbildning vid ett svenskt lärosäte inom ramen för ett mellanstatligt utbytesprogram. En gästforskare är en person som forskar och som för en inte permanent tid knyts till ett lärosäte utan att anställas där. Det bör även fortsatt vara möjligt att hyra ut bostäder till dessa grupper. Det är viktigt för internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare att de svenska universiteten och högskolorna även i fortsättningen kan erbjuda utbytesstudenter och gästforskare ett stabilt boende under sin vistelse vid lärosätet. Att rekrytera fler utländska studenter är också ett mål i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen (prop. 2004/05:162 s. 59 f. och prop. 2008/09:175 s. 22 f.).

Som konstaterats tidigare i denna promemoria finns det i dag en brist på bostäder i många högskolekommuner och tillgången på bostad har betydelse när utbytesstudenter och gästforskare väljer var de vill studera respektive forska och undervisa. Möjligheten att erbjuda bostad kan därför användas som konkurrensmedel. Att universiteten och högskolorna kan ta emot utbytesstudenter är också en förutsättning för att de ska kunna delta i mellanstatliga utbytesprogram och i förlängningen därmed också en förutsättning för att studenter i Sverige ska kunna delta i utbyten vid lärosäten i andra länder. Det kan antas att antalet platser för utbyten vid lärosäten i andra länder kommer att minska om man inte kan ta emot utbytesstudenter från dessa lärosäten på grund av bostadsbristen. För att kunna stärka utbildnings- och forskningsverksamheten måste det också finnas goda förutsättningar att kunna attrahera gästforskare. Både utbytesstudenter och gästforskare är vid lärosätet under en begränsad tid och har som regel svårare än andra att få en bostad på den lokala bostadsmarknaden.

...till avgiftsskyldiga studenter...

För att säkerställa internationaliseringen i högskolan och därmed kvaliteten i verksamheten bör alla lärosäten ha möjlighet att hyra ut bostäder till avgiftsskyldiga studenter från länder utanför EES och Schweiz. Det är viktigt för internationaliseringen i högskolan att det är möjligt att attrahera studenter från länder över hela världen, och rekrytera avgiftsskyldiga studenter även utanför EES och Schweiz. När studieavgifterna infördes bedömdes att avgifterna skulle leda till mer kvalitetsdriven konkurrens och att ett högt antal betalande studenter skulle ge lärosätena ytterligare incitament att vidhålla en hög utbildningskvalitet (prop. 2009/10:65 s. 17 f.). Genom att alla lärosäten får möjlighet att hyra ut bostäder även till avgiftsskyldiga studenter får de bättre möjlighet att i konkurrens med lärosäten i andra länder kunna attrahera dessa studenter. Liksom för utbytesstudenter har tillgången på bostäder betydelse när de avgiftsskyldiga studenterna väljer var de vill studera, och lärosäten i många andra länder kan erbjuda boendelösningar som en del i sitt erbjudande till avgiftsskyldiga studenter.

Även avgiftsskyldiga studenter är i många fall vid lärosätet under en begränsad tid och har som regel svårare än andra att få en bostad på den lokala bostadsmarknaden.

...och till studenter på forskarnivå och forskare tidigt i karriären

En förutsättning för svensk forskning i världsklass är att svenska lärosäten lyckas rekrytera och behålla unga framstående forskare från såväl Sverige som andra länder. Regeringen har uttalat att universitet och högskolor bör ta initiativ till att se rörligheten som en prioriterad strategisk fråga och göra insatser för att främja en ökad rörlighet och för att premiera rörlighet vid rekrytering och meritering (prop. 2016/17:50 s. 25 och 72 f.). Universitetskanslersämbetet konstaterade dock i en analys från 2020 att rörligheten mellan svenska lärosäten hade minskat något under perioden 2013–2018 (Universitetskanslersämbetet, Universitet och högskolor årsrapport 2020, 2020b).

För att säkerställa rörligheten bland forskare och internationaliseringen i högskolan bör lärosätena få möjlighet att hyra ut bostäder även till doktorander och forskare som befinner sig i ett tidigt skede i sin karriär. Liksom för övriga kategorier som bör kunna omfattas av denna möjlighet har tillgången på bostäder betydelse när doktorander och forskare väljer var de vill studera, arbeta och bedriva sin forskning, och möjligheten att kunna erbjuda bostad kan användas som konkurrensmedel. Att lärosätena i konkurrens med lärosäten i andra länder kan rekrytera doktorander och forskare tidigt i karriären är viktigt för internationaliseringen och kvaliteten i verksamheten och i förlängningen för Sveriges konkurrenskraft. Som tidigare redogjorts för är syftet med bestämmelserna att ge möjlighet att kunna erbjuda genomgångsbostäder, dvs. boende som erbjuds under en begränsad tid. En person som har studerat eller arbetat vid lärosätet under en längre tid bör kunna ordna bostad på egen hand. Det är dock lärosätena som måste bedöma vilka hyresvillkor de ska erbjuda och om hyresgästernas besittningsskydd kan och i så fall ska begränsas. Regler om hyresgästers besittningsskydd finns i 12 kap. JB.

Lärosätenas möjlighet att hyra ut bostäder bör omfatta doktorander som har påbörjat sina studier tidigast sex månader innan hyresavtalet ingås. När det gäller forskare tidigt i karriären bör möjligheten att hyra ut bostäder omfatta anställda, under förutsättning att de har varit anställda vid lärosätet i högst sex månader när hyresavtalet ingås, i huvudsak arbetar med forskning och har avlagt doktorsexamen eller har nått motsvarande vetenskaplig kompetens högst fem år innan anställningen påbörjats. Det bedöms lämpligt att den senare tidsgränsen motsvarar den som finns för att vara behörig för att anställas som biträdande lektor, jfr 4 kap. 4 a § högskoleförordningen (1993:100).

Förslaget innebär exempelvis att det blir möjligt att hyra ut en bostad till en person som har en tidsbegränsad anställning som postdoktor eller biträdande lektor. Postdoktor är en tidsbegränsad anställning som i normalfallet ska vara två år och som regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. För att kunna anställas som postdoktor ska personen ha avlagt doktorexamen eller ha en utländsk examen som bedöms motsvara doktorexamen. Examen ska som regel ha avlagts högst tre år före ansöknings-

tidens utgång. Om det finns särskilda skäl kan doktorsexamen ha avlagts tidigare (se vidare avsnitt 3.4).

Det ska inte vara tillåtet att hyra ut bostäder till inhemska studenter eller till fritt inresande studenter som inte betalar studieavgifter

Universiteten och högskolorna bör inte få möjlighet att hyra ut bostäder till inhemska studenter, bortsett från de som är doktorander. Kommunerna är ansvariga för att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i respektive kommun, och då även för studenter. Statliga myndigheter får som huvudregel inte hyra ut bostäder och de statliga lärosätena bör därför bara få möjlighet att hyra ut bostäder i tydligt avgränsade fall. I denna promemoria föreslås uthyrningen avgränsas till de grupper som kan antas främja högskolans internationalisering eller rörligheten bland forskare, och då bara i de kommuner där det finns en brist på bostäder. Lärosätena varken kan eller ska ha ett generellt ansvar för bostadsförsörjningen för studenter. Regeringen arbetar dock aktivt för att öka tillgången på studentbostäder (se avsnitt 3.2).

Det är också viktigt att uthyrningen av bostäder inte får en sådan omfattning att den får en negativ påverkan på lärosätets verksamhet. Som redogörs för i avsnitt 6.7 måste det vara möjligt att använda anslagsmedel för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten, till exempel för vakanser, som inte täcks av avgifter. Användningen av anslagsmedel bör dock begränsas så att belastningen inte inverkar negativt på övrig verksamhet. Lärosätena bör därför inte heller få möjlighet att hyra ut bostäder till fritt inresande studenter som inte betalar studieavgifter. En fritt inresande student är en student som utan att delta i ett utbytesprogram kommer till Sverige för att studera. Fritt inresande studenter som inte betalar studieavgifter har andra incitament att välja Sverige som studieland än avgiftsskyldiga studenter. Konkurrensen med lärosäten i andra länder bedöms vara större i fråga om de avgiftsskyldiga studenterna och behovet av att kunna erbjuda bostad till dessa studenter bedöms därmed vara större. Av den utvärdering som Universitetskanslersämbetet har gjort av försöksverksamheten framgår att flertalet av de universitet och högskolor som har haft möjlighet att hyra ut bostäder till alla grupper av studenter också har valt att prioritera avgiftsskyldiga studenter från länder utanför EES och Schweiz (Universitetskanslersämbetet, Studentbostäder som konkurrensmedel, 2015). Bedömningen är därför att högskolans internationalisering bäst kan stärkas genom att de statliga universiteten och högskolorna får möjlighet att hyra ut bostäder till utbytesstudenter, avgiftsskyldiga studenter och vissa grupper av forskare.

Enligt nuvarande bestämmelser kan regeringen i enskilda fall besluta att ett universitet eller en högskola ska få hyra ut bostäder (9 a § andra stycket 3 förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning). Regeringen meddelar sådana beslut endast om det finns särskilda skäl. Det kan till exempel handla om att ett lärosäte kan behöva erbjuda studenter men även personal boende på orter där det inte finns några andra boendeanternativ, till exempel på forskningsstationer. Möjligheten att besluta om undantag i enskilda fall bör finnas kvar även med den nya förordningen.

Urvalet av studenter är förenligt med förbudet mot etnisk diskriminering

Urvalet av studenter görs på andra grunder än studenternas etniska tillhörighet. För utbytesstudenterna är det deltagande i ett utbytesprogram med ett annat land som utgör grunden för att universiteten och högskolorna ska få hyra ut bostäderna. För avgiftsskyldiga studenter och doktorander är det avgiftsskyldigheten respektive deltagande i utbildning på forskarnivå som är urvalsgrunden. Urvalet av studenter utgår därmed ifrån andra grunder än studenternas etniska tillhörighet och förslaget bedöms därmed vara förenligt med förbudet mot direkt diskriminering.

Urvalet av utbytesstudenter och avgiftsskyldiga studenter skulle dock kunna hävdas utgöra indirekt diskriminering eftersom det kan komma att särskilt missgynna studenter med viss etnisk tillhörighet. Studenter med nationellt ursprung i Sverige kommer i mycket mindre utsträckning än studenter med nationellt ursprung i något annat land att kunna uppfylla kravet på att vara utbytesstudent. Studenter med nationellt ursprung i Sverige, eller i något annat land inom EES eller i Schweiz, kommer också att ha mycket svårare att uppfylla kravet på avgiftsskyldighet än studenter med nationellt ursprung i något annat land eftersom avgiftsskyldigheten grundar sig på studenternas medborgarskap. Studenter på grundnivå eller avancerad nivå är som huvudregel skyldiga att betala studieavgift om de inte är medborgare i ett land inom EES eller i Schweiz, se 5 § förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor).

Som tidigare har angetts är syftet med att låta lärosätena få hyra ut bostäder till utbytesstudenter och avgiftsskyldiga studenter att säkerställa internationaliseringen i högskolan. Det finns i dag en brist på bostäder i många högskolekommuner och tillgången på bostäder har betydelse när studenterna väljer studieland och studieort. Genom att lärosätena får möjlighet att hyra ut bostäder till utbytesstudenter och avgiftsskyldiga studenter får de bättre möjlighet att i konkurrens med lärosäten i andra länder kunna rekrytera internationella studenter. Att de kan ta emot utbytesstudenter är också en förutsättning för att de ska kunna delta i mellanstatliga utbytesprogram och därmed också en förutsättning för att studenter från lärosäten i Sverige ska kunna delta i utbyten vid lärosäten i andra länder. Det är också viktigt för internationaliseringen i högskolan att det är möjligt att ha utbyte med länder över hela världen och att rekrytera även avgiftsskyldiga studenter utanför EES och Schweiz. Internationaliseringen är viktigt för kvaliteten i högskolan och måste vara ett sådant objektivt sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte. Mot bakgrund av bostadsbristen och att lärosätena varken kan eller ska ha ett generellt ansvar för bostadsförsörjningen för studenter, måste urvalskriterier som möjliggör för dem att erbjuda den begränsade kretsen studenter bostad anses vara ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet. Det finns inte något mindre ingripande alternativ. Förslaget bedöms därmed även vara förenligt med förbudet mot indirekt diskriminering.

Urvalet av anställda är förenligt med förbudet mot etnisk diskriminering

Urvalet av anställda görs på andra grunder än etnisk tillhörighet och bedöms inte komma att särskilt missgynna någon grupp av anställda utifrån

etnisk tillhörighet. År 2019 var 4 av 10 doktorandnybörjare utländska nybörjare. 2019 hade 79 procent av postdoktorerna utländsk bakgrund. Bland forskarasistenter var andelen med utländsk bakgrund 68 procent och bland biträdande lektorer 55 procent (se avsnitt 3.4). Inom kategorin forskande och undervisande personal med doktorsexamen hade 26 procent utländsk bakgrund (enligt uppgift från Universitetskanslersämbetet 2020-08-10). Förslaget bedöms vara förenligt med förbudet mot etnisk diskriminering.

Urvalet av anställda är förenligt med förbudet mot åldersdiskriminering

Urvalet av anställda görs på andra grunder än ålder och bedöms därför vara förenligt med förbudet mot direkt diskriminering.

Urvalet av anställda skulle dock kunna hävdas vara indirekt diskriminering eftersom det kan komma att särskilt missgynna anställda med viss ålder. Äldre forskare (kronologisk ålder) kommer till skillnad mot yngre forskare i mycket större utsträckning inte kunna uppfylla något av kriterierna för att kunna erbjudas bostad. Som tidigare nämnts omfattas studenter på forskarnivå som är anställda vid lärosätet av förbudet mot diskriminering i arbetslivet och inte av det inom utbildningsområdet (se avsnitt 5.1). År 2019 var medianåldern för doktorandnybörjare 29 år. Urvalskriterierna har dock ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Som tidigare redogjorts för är syftet med att låta lärosätena få hyra ut bostäder till doktorander och forskare som är i början av sin karriär att säkerställa rörligheten bland forskare och internationaliseringen i högskolan. Det är viktigt att svenska lärosäten i konkurrens med lärosäten i andra länder kan rekrytera doktorander och forskare. På grund av bostadsbristen måste urvalskriterier som möjliggör för dem att hyra ut bostäder till vissa grupper av anställda vara ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet. Det finns inte något mindre ingripande alternativ. Förslaget bedöms därmed vara förenligt med förbudet mot indirekt diskriminering.

6.4 Nya krav för att universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheter

Förslag: Universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheter endast om det råder bostadsbrist och om uthyrningen av bostäder till en eller flera av de grupper av studenter och forskare som omfattas är nödvändig för att säkerställa internationaliseringen vid högskolan eller rörligheten bland forskare.

Skälen för förslaget: Som tidigare redogjorts för är bostadsförsörjning i första hand en kommunal angelägenhet. Statliga myndigheter får som huvudregel inte hyra ut bostäder. Universitet och högskolor har dock fått möjlighet att ingå hyresavtal för bostadslägenheter för att upplåta dem i andra hand i vissa fall. Inte i något av dessa fall finns krav på att det ska finnas en bostadsbrist i en enskild kommun för att lärosätet ska få ingå ett hyresavtal. För att lärosätena ska kunna få använda anslagsmedel för att

täcka kostnader i uthyrningsverksamheten bör dock ett sådant krav införas. Det bör även införas ett krav på att uthyrningen till en eller flera av de grupper av studenter och forskare som föreslås omfattas av förordningen är nödvändig för att säkerställa internationaliseringen vid högskolan eller rörligheten bland forskare. Dessa krav är en förutsättning för att den ersättning som lärosätena får genom att använda anslagsmedel för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten ska kunna lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU (se avsnitt 6.7).

Det nya kravet på bostadsbrist innebär att ett lärosäte innan det ingår eller förlänger ett hyresavtal för en bostadslägenhet först måste bedöma om det råder bostadsbrist i den kommun där lägenheten är belägen. I underlaget för bedömningen kan Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät ingå. Om det bedöms vara brist på bostäder måste lärosätet sedan också bedöma om det behöver tillhandahålla bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas för att säkerställa internationaliseringen eller rörligheten bland forskare.

Det bör inte införas något krav på att lärosätet innan det hyr ut en lägenhet i andra hand bedömer om det just då är brist på bostäder i den kommun där lägenheten är belägen. Det bör vara tillräckligt att det görs en bedömning när lärosätet förhyr lägenheten. Ett lärosäte som har ingått ett hyresavtal bör alltså ha möjlighet att upplåta lägenheten i andra hand även om bostadsbristen i kommunen minskar eller helt försvinner under den hyrestid som bestämts.

6.5 Universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheter med en hyrestid på högst tio år

Förslag: Universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheter med en bestämd hyrestid på högst tio år, och kunna förlänga hyrestiden med högst tio år i taget.

Skälen för förslaget: Det finns i dag inte någon tidsgräns för hur långa hyresavtal ett universitet eller högskola får ingå för en bostadslägenhet (se 9 a § andra stycket 1 förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning). På grund av EU:s statsstödsregler bör en tidsgräns på 10 år införas i den nya förordningen. Enligt kommissionens beslut 2012/21/EU får ett uppdrag om att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som huvudregel inte avse en period som är längre än tio år, men kan förlängas efter att tiden har löpt ut om det fortfarande finns behov av den marknadskompletterande tjänsten (se avsnitt 6.7). De statliga universiteten och högskolorna bör därför få ingå hyresavtal för en bostadslägenhet med en hyrestid om längst tio år. För att lärosätena ska ha möjlighet att långsiktigt kunna planera sin uthyrningsverksamhet och säkra tillgången på bostäder till en rimlig kostnad är det inte lämpligt att införa en tidsgräns som är kortare än 10 år. För att ett universitet eller en högskola ska kunna ingå ett hyresavtal på 10 år krävs dock att lärosätet har bedömt att det kommer att finnas en bostadsbrist och ett behov av att tillhandahålla bostäder under

hela den aktuella hyrestiden. Lärosätena bör kunna förlänga hyrestiden med högst tio år i taget, förutsatt att syftet fortsatt är att hyra ut lägenheten i andra hand till någon av de grupper som omfattas. Som redogjorts för i avsnitt 6.4 bör ett lärosäte varje gång det ingår eller förlänger ett hyresavtal göra en ny bedömning av om det är bostadsbrist i den kommun där lägenheten är belägen och om det finns behov av att lärosätet tillhandahåller bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas för att säkerställa internationalisering eller rörligheten bland forskare.

6.6 Universiteten och högskolorna ska ta ut en avgift när de hyr ut bostäder i andra hand

Förslag: Universiteten och högskolorna ska ta ut en avgift när de hyr ut bostadslägenheter i andra hand. Avgiften ska beräknas så att den täcker kostnaderna för verksamheten. Avgiften ska dock inte få vara högre än skälig hyra enligt 12 kap. 55 § JB. Ett bemyndigande att disponera avgifterna ska även fortsatt finnas i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor.

Skälen för förslaget: Vid lärosätenas uthyrning av bostäder gäller i dag olika regler för uttag av avgifter beroende på till vem uthyrningen sker. Som tidigare har redovisats (avsnitt 5.2) gäller i vissa fall ett krav på att ta ut avgifter och i andra fall endast en rätt att ta ut avgifter.

De statliga universiteten och högskolorna bör vara skyldiga att ta ut en avgift när de hyr ut bostäder i andra hand och reglerna om uttag av avgift bör vara desamma oavsett till vem lägenheten hyrs ut. Universitetskanslersämbetet har i sin utvärdering av försöksverksamheten framfört att de olika reglerna för uttag av avgifter är ett problem och bör ersättas med en enhetlig reglering för all uthyrning (Universitetskanslersämbetet, Studentbostäder som konkurrensmedel, 2015).

Lärosätena bör själva få bestämma storleken på avgiften. För att inte snedvrida konkurrensen på bostadsmarknaden bör avgifterna inte vara lägre än hyran för andra motsvarande bostadslägenheter. Avgiften bör i enlighet med avgiftsförordningen beräknas så att den täcker lärosätets kostnader för de hyresavtal som lärosätet har ingått för bostadslägenheter och andra kostnader som lärosätet har för att kunna hyra ut lägenheterna i andra hand (jfr 5 § avgiftsförordningen). Avgiften bör dock inte få vara högre än skälig hyra enligt 12 kap. 55 § JB, vilket är den hyra som en högskola långsiktigt kan räkna med att ta ut för en lägenhet.

Det bör i förordningen regleras dels att lärosätena ska ta ut en avgift när de hyr ut en bostadslägenhet i andra hand, dels hur avgiften ska beräknas. Bemyndigandet att disponera avgifterna bör även fortsatt finnas i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor. Såsom målet för avgiften är formulerat är det ekonomiska målet obestämt och lärosätena ska därför redovisa överskott och underskott i verksamheten mot anslag (15 § anslagsförordningen).

6.7 Statlig ersättning

Förslag: Universiteten och högskolorna som hyr bostadslägenheter ska få använda anslagsmedel för att ersätta sina kostnader för sådana hyresavtal och andra kostnader för att kunna upplåta lägenheterna i andra hand. Anslagsmedel ska dock inte få användas i den utsträckning kostnaderna täcks av de avgifter som tas ut.

Bedömning: Tillhandahållandet av bostadslägenheter bör betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättningen kan lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU och bör därför vara förenlig med EU:s regler om statligt stöd.

Skälen för förslaget och bedömningen

Universiteten och högskolorna ska få använda anslagsmedel för att ersätta sina kostnader för att tillhandahålla bostäder

I avsnitt 6.6 föreslås att de statliga universiteten och högskolorna ska ta ut en avgift när de hyr ut bostäder i andra hand. Avgiften bör täcka verksamhetens kostnader, men får inte vara högre än skälig hyra enligt 12 kap. 55 § JB. De kostnader som inte kan täckas av avgifterna, till exempel kostnader på grund av vakanser, bör i stället kunna täckas av anslagsmedel. Uthyrning av bostäder utgör en del av lärosätets verksamhet och kostnader för uthyrningsverksamheten ryms därmed inom anslagsändamålen för anlaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller för forskning och utbildning på forskarnivå. Utan en möjlighet att använda anslagsmedel för att täcka underskott kommer universiteten och högskolorna inte att kunna hyra ut bostäder i andra hand. Som tidigare framhållits är uthyrningen viktig för internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare (se avsnitt 6.1).

Uthyrningsverksamheten kommer att bedrivas i konkurrens med andra aktörer och ska därför anses som ekonomisk verksamhet. Den ersättning som universitetens och högskolornas uthyrningsverksamhet tillförs genom att använda anslagsmedel måste därmed lämnas i enlighet med EU:s regler om statligt stöd.

Ersättningen ska lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU

Genom den nya förordningen får universiteten och högskolorna i uppdrag att vid behov tillhandahålla bostäder till vissa grupper av studenter och forskare. Tjänsten bedöms vara en tjänst av allmän ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 EUF-fördraget. Det är fråga om en marknadskompletterande tjänst i kommuner där det finns en brist på bostäder och syftet är säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare. Ersättningen kan lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU (se avsnitt 5.3). Enligt förslaget införs det i den nya förordningen ett krav på att det råder bostadsbrist i den aktuella kommunen och på att uthyrningen av bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas är nödvändig för att säkerställa internationaliseringen vid universitetet eller högskolan eller rörligheten bland forskare. Förslaget innebär dock att ett lärosäte som hyr bostadslägenheter ska ha möjlighet att upplåta dem i

andra hand även om bostadsbristen i kommunen minskar eller helt försvinner under hyrestiden, och även då ska få använda anslagsmedel för att täcka eventuella underskott (se avsnitt 6.4).

Enligt kommissionens beslut får ett uppdrag om att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som huvudregel inte avse en period som är längre än tio år, men kan förlängas efter att tiden har löpt ut om det fortfarande finns behov av den marknadskompletterande tjänsten (artikel 2.2). Det föreslås därför att universiteten och högskolorna ska få hyra bostadslägenheterna med en hyrestid om längst tio år och kunna förlänga hyrestiden med högst tio år i taget (se avsnitt 6.5). Varje enskilt uppdrag kan alltså anses utfört under högst tio år i taget.

Stöd får enligt kommissionens beslut lämnas till ett eller flera företag som har fått i uppdrag och är skyldigt att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Skyldigheten ska vara klart definierad och uppdraget ska ges i en eller flera officiella handlingar som varje medlemsstat självt får utforma inom ramen för sin nationella rätt. Den officiella handlingen ska bland annat innehålla en beskrivning av den tjänst som företaget är skyldigt att tillhandahålla och villkoren för ersättningen. Handlingen ska också innehålla en hänvisning till kommissionens beslut (artikel 4). Skyldigheten att tillhandahålla bostäder framgår av förordningen men måste preciseras utifrån de lokala förutsättningarna. Lärosätet måste självt avgöra om det finns förutsättningar att tillhandahålla tjänsten genom att bedöma om det finns en brist på bostäder i kommunen och vilket tillhandahållande av bostäder som i så fall krävs för att säkerställa internationaliseringen eller rörligheten bland forskare. Förordningen bör därför kompletteras med ett regeringsuppdrag till universitet och högskolor där villkoren för uppdraget närmare anges.

I uppdraget bör det bland annat anges att ett lärosäte innan det beslutar att hyra en bostadslägenhet eller förlänga hyrestiden ska göra en bedömning av bostadssituationen i den kommun där lägenheten är belägen och ska bedöma behovet av att lärosätet tillhandahåller bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas. Bedömningen av bostadssituationen och av behovet av att tillhandahålla bostäder bör avse den aktuella hyrestiden. I uppdraget bör det också anges hur ett beslut att tillhandahålla bostäder ska dokumenteras. Det är först när ett lärosäte beslutar att tillhandahålla bostäder och dokumenterar beslutet som skyldigheten att tillhandahålla tjänsten är tillräckligt definierad och uppfyller villkoren i kommissionens beslut. De officiella handlingarna avseende uppdraget till universiteten och högskolorna kommer att utgöras av den nya förordningen, regeringsuppdraget och lärosätenas dokumentation av sina beslut om att tillhandahålla bostäder.

Enligt förslaget får anslagsmedel bara användas för att i efterhand ersätta de kostnader för uthyrningsverksamheten som inte täcks av de avgifter som ska tas ut. Lärosätena är skyldiga att hålla nere sina kostnader och att ta ut en avgift som ger största möjliga kostnadstäckning. Det finns därmed ingen risk för att ett lärosäte ska kunna bli överkompenserat för utförandet av tjänsten. Några regler om särskild kontroll och återkrav av ersättningen behövs därför inte i förordningen (se avsnitt 5.3).

Universiteten och högskolorna får inte överlåta uppdraget att tillhandahålla bostäder till en extern aktör

I dag hyr de flesta universitet och högskolor själva ut bostäder i andra hand till gästforskare och vissa grupper av studenter. Det finns dock ett fåtal lärosäten som har gett i uppdrag till en extern aktör att hyra ut bostäder till gästforskare eller vissa grupper av studenter. I dessa fall hyr den externa aktören ut bostäder och får sedan ersättning av lärosätet för de kostnader som inte täcks av hyran (se avsnitt 3.2). En sådan ersättning till en extern aktör kan anses utgöra statligt stöd om avtalet inte är marknadsmässigt.

Förslaget innebär att universiteten och högskolorna får i uppdrag att vid behov tillhandahålla bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas av förordningen och också får möjlighet att använda anslagsmedel för att ersätta de kostnader som inte täcks av avgifter. Som tidigare konstaterats utgör ersättningen statligt stöd. Det bedöms lämpligt att begränsa uppdraget att tillhandahålla bostäder till universiteten och högskolorna, och att inte ge dem möjlighet att överlåta uppdraget till någon annan aktör. Det innebär att ett universitet eller en högskola inte får ge statligt stöd till en extern aktör för att tillhandahålla bostäder till enskilda. Genom att uppdraget ges till lärosätena kan reglerna om statligt stöd förenklas, vilket kommer att underlätta för lärosätena att tillämpa dessa. Till exempel behövs inte några regler om kontroll och återkrav (se avsnitt 5.3).

6.8 Redovisning och bevarande av uppgifter

Förslag: Universiteten och högskolorna som hyr bostadslägenheter för att upplåta dem i andra hand ska redogöra för uthyrningsverksamheten i årsredovisningen. Kostnader och intäkter som är hänförliga till uthyrningsverksamheten ska särredovisas från övrig verksamhet. Universiteten och högskolorna ska också bevara vissa handlingar och uppgifter som behövs för att Sverige ska kunna fullgöra de skyldigheter som följer av kommissionens beslut 2012/21/EU.

Skälen för förslaget

Redovisning av uthyrningen

De statliga universitet och högskolor som har hyrt bostadslägenheter för att upplåta dem i andra hand till en eller flera av de grupper som omfattas av förordningen bör i sin årsredovisning närmare redogöra för uthyrningsverksamheten. Av redovisningen bör det framgå till vilken eller vilka grupper som lärosätet har beslutat att upplåta lägenheter, antal lägenheter som lärosätet hyr och beläggningsgraden för dessa samt kostnader och intäkter som är hänförliga till lärosätets uthyrning av bostadslägenheter. Vidare bör det av redovisningen framgå hur intäkterna fördelar sig på avgifter respektive anslag. Årsredovisningen bör även innehålla en prognos avseende motsvarande uppgifter för kommande år. Kostnader och intäkter som är hänförliga till uthyrningsverksamheten bör i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU särredovisas från övrig verksamhet (artikel

5.9). I det gemensamma regleringsbrevet för universitetet och högskolorna bör närmare anges hur uppgifterna ska redovisas.

Lärosätenas redovisning av den egna uthyrningsverksamheten kommer att utgöra grunden för den rapport som varje medlemsstat vartannat år ska lämna till kommissionen om genomförandet av kommissionens beslut 2012/21/EU. Rapporten ska bland annat innehålla en redovisning av all ersättning avseende de två föregående åren som lämnas enligt villkoren i beslutet (artikel 9). Det är Regeringskansliet som ansvarar för och lämnar denna rapport till kommissionen.

Lärosätena ska bevara uppgifter om uthyrningsverksamheten

Medlemsstaterna är enligt kommissionens beslut 2012/21/EU skyldiga att spara dokumentation som visar att ersättning som lämnas i enlighet med beslutet uppfyller villkoren i detta. Dokumentationen ska finnas under den period som företaget har i uppdrag att tillhandahålla tjänsten och under ytterligare tio år därefter. Syftet med kravet är att kommissionen ska kunna begära att få den information som är nödvändig för att ta ställning till om villkoren i beslutet har följts (artikel 8).

I den nya förordningen får universitetet och högskolorna i uppdrag att vid behov tillhandahålla bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas av förordningen och får möjlighet att använda anslagsmedel för att ersätta de kostnader i uthyrningsverksamheten som inte täcks av avgifter. Ersättningen lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU och ett lärosäte bör därför vara skyldigt att bevara vissa handlingar och uppgifter som behövs för att Sverige ska kunna fullgöra de skyldigheter som följer av kommissionens beslut. Skyldigheten bör avse hyresavtalen och vissa av de uppgifter som lärosätet föreslås vara skyldig att redovisa i sin årsredovisning. Lärosätet bör också vara skyldigt att bevara andra handlingar som behövs för att Sverige ska kunna fullgöra de skyldigheter som följer av kommissionens beslut, till exempel dokumentationen av beslut om att tillhandahålla bostäder. Lärosätet bör i enlighet med kommissionens beslut vara skyldigt att bevara handlingarna och uppgifterna i tio år från det att varje enskilt uppdrag är avslutat, vilket för lärosätena blir i tio år från det att varje hyresavtal upphör att gälla (se avsnitt 6.7).

7 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: EU:s dataskyddsförordning och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillsammans med den nya förordningen och högskolelagen med anslutande föreskrifter tillräcklig dataskyddsreglering för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos de statliga universitetet och högskolorna när de hyr ut bostäder. Någon ytterligare reglering på området behövs inte.

Skälen för bedömningen: De förslag som lämnas i promemorian innebär att de statliga universiteten och högskolorna kommer att behöva behandla personuppgifter när de hyr ut bostäder. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen. Förordningen kompletteras i Sverige av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen.

För att de statliga universiteten och högskolorna ska kunna hyra ut bostad till vissa grupper av studenter och forskare kommer det att vara nödvändigt för dem att behandla personuppgifter när bostad söks, erbjuds och under hyresförhållandet. Det kan i vissa fall även vara nödvändigt att behandla personuppgifter när hyresförhållandet avslutas. Uppgifter som kan vara nödvändiga att behandla kan till exempel vara namn, personnummer eller samordningsnummer och kontaktuppgifter. Det kan också vara nödvändigt att behandla uppgifter om till exempel antagning eller anställning vid universitetet eller högskolan och om den sökandes ekonomiska förhållanden eller familjeförhållanden. Även uppgifter om till exempel störingar och obetald hyra kan vara nödvändigt att behandla.

Det bör som huvudregel inte finnas något behov för universiteten och högskolorna att behandla så kallade känsliga personuppgifter, det vill säga uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9.1 dataskyddsförordningen). I de fall en bostadssökande önskar anpassat boende på grund av sitt hälsotillstånd kan det dock vara nödvändigt att behandla uppgifter om hälsa. Känsliga personuppgifter kan också förekomma i till exempel handlingar som en bostadssökande ger in till universitetet eller högskolan.

Den föreslagna skyldigheten för universitet och högskolor att redovisa och bevara vissa uppgifter om tillhandahållandet av bostäder bedöms inte medföra att det blir nödvändigt för lärosätena att behandla personuppgifter.

Behandling av personuppgifter får enligt dataskyddsförordningen bara ske om det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Om det är fråga om grunden uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) så måste uppgiften av allmänt intresse också vara fastställd i unionsrätten eller i svensk rätt. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

Genom bestämmelser i bland annat högskolelagen med anslutande föreskrifter och beslut fattade med anledning av dessa är anordnande och bedrivande av högskoleutbildning en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse (se prop. 2017/18:105 s. 56 f. och prop. 2017/18:218 s. 52 och 77 f.). Genom den föreslagna förordningen fastställs också att det är en uppgift av allmänt intresse att de statliga universiteten och högskolorna tillhandahåller bostäder till vissa grupper av studenter och forskare. Per-

sonuppgiftsbehandlingen kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden en uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e dataskyddsförordningen. För att lärosätena ska kunna identifiera bostadsökande och administrera uthyrningen av bostäder bör behandling av personnummer och samordningsnummer anses vara klart motiverat och förenligt med 3 kap. 10 § dataskyddslagen. I de fall det finns behov av att behandla känsliga personuppgifter kan den reglering som finns i 3 kap. 3 § dataskyddslagen tillämpas (jfr artikel 9.2 g dataskyddsförordningen).

Syftet med den föreslagna regleringen är att ge statliga universitet och högskolor möjlighet att erbjuda vissa grupper av studenter och forskare bostad för att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare. Det kommer som huvudregel inte att vara nödvändigt för universiteten och högskolorna att behandla känsliga personuppgifter, utan endast uppgifter som till exempel namn, personnummer, samordningsnummer och kontaktuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen bedöms innebära ett marginellt intrång i den personliga integriteten och den föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionerlig. När det gäller frågan om behandling av personuppgifter inom utbildningsområdet hänvisas i övrigt till propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218). Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen utgör tillsammans med den nya förordningen och högskolelagen med anslutande föreskrifter tillräcklig dataskyddsreglering för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos de statliga universiteten och högskolorna när de hyr ut bostäder. Någon ytterligare reglering på området behövs inte.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya förordningen och ändringarna i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning ska träda i kraft den 1 januari 2023. Den nya förordningen ska som utgångspunkt inte tillämpas i fråga om avtal som har ingåtts före ikraftträdandet, men ska tillämpas i fråga om förlängning av ett sådant avtal.

Skälen för förslaget: Den nuvarande försöksverksamheten där nio universitet och högskolor får hyra ut bostadslägenheter i andra hand till alla grupper av studenter upphör vid utgången av 2022 (U2021/04703). Det är därför lämpligt att den nya förordningen träder i kraft den 1 januari 2023. Vid samma tidpunkt bör även ändringarna i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning träda i kraft.

Eftersom lärosäten redan i dag får ingå hyresavtal för en bostadslägenhet och upplåta den i andra hand till gästforskare och vissa grupper av studenter är det viktigt att det framgår i vilka fall de nya bestämmelserna ska tillämpas. Den av praktiska skäl lämpligaste ordningen bedöms vara att den nya förordningen tillämpas i fråga om den förhyrning och uthyrning som inleds eller förnyas efter ikraftträdandet. Förordningen bör därmed

som utgångspunkt inte tillämpas i fråga om de avtal om att hyra bostadslägenheter som lärosätena har ingått före ikraftträdandet. Den bör inte heller tillämpas i fråga om de avtal om att upplåta lägenheter i andra hand som lärosätena har ingått före ikraftträdandet. Däremot bör de nya bestämmelserna tillämpas när en förlängning av ett avtal som har ingåtts före ikraftträdandet sker efter ikraftträdandet. Det innebär bland annat att den nya förordningen ska tillämpas i fråga om ett avtal om att upplåta en lägenhet i andra hand som ingås eller förlängs efter ikraftträdandet, även om universitetet eller högskolan själv har hyrt lägenheten före ikraftträdandet.

9 Konsekvenser

9.1 Konsekvenser för universitet och högskolor

En möjlighet att hyra ut bostäder till fler grupper

Förslaget innebär att de statliga universiteten och högskolorna får möjlighet att hyra ut bostäder till fler grupper av forskare och internationella studenter än i dag, och därmed får bättre förutsättningar att i konkurrens med lärosäten i andra länder rekrytera internationella studenter, gästforskare och forskare tidigt i karriären. Det bedöms kunna bidra till internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare och i förlängningen till en högre kvalitet i utbildningen och forskningen. Genom att samma regler föreslås gälla för alla statliga universitet och högskolor snedvrids inte konkurrensen mellan dem.

För de nio universitet och högskolor som under en provotid fram till och med utgången av 2022 får hyra ut bostäder till alla grupper av studenter (U2021/04703) innebär ett genomförande av förslaget att de i fortsättningen inte får hyra ut bostäder till inhemska studenter och till fritt inresande studenter som inte betalar studieavgifter. Detta bedöms dock inte få några större konsekvenser för de berörda lärosätena, eftersom de redan i dag prioriterar avgiftsskyldiga studenter och dessutom vid ett genomförande av förslaget får möjlighet att hyra ut bostäder till studenter på forskarnivå och till forskare tidigt i karriären.

Ett uppdrag att tillhandahålla bostäder och viss rätt att använda anslagsmedel för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten

Genom den nya förordningen får universitetet och högskolorna i uppdrag att vid behov tillhandahålla bostäder till de grupper som omfattas av förordningen och får möjlighet att ersätta de kostnader i uthyrningsverksamheten som inte täcks av avgifter med anslagsmedel. Ersättningen utgör statligt stöd och lämnas i enlighet med kommissionens beslut 2012/21/EU. För att ersättningen ska vara förenlig med kommissionens beslut införs krav på bostadsbrist och att uthyrningen av bostäder till en eller flera av de grupper som omfattas av förordningen är nödvändig för att säkerställa internationaliseringen vid lärosätet eller rörligheten bland forskare. Det

införs också en gräns för hur långa hyresavtal ett universitet eller en högskola får ingå för en bostadslägenhet för att hyra ut den i andra hand. Att lärosätena kan använda anslagsmedel för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten är en förutsättning för att de ska kunna hyra ut bostäder till de grupper som föreslås omfattas av förordningen.

Det nya kravet på bostadsbrist innebär att universitetet eller högskolan bara får ingå ett hyresavtal för en bostadslägenhet för att hyra ut lägenheten i andra hand i en kommun där det finns en brist på bostäder. Det införs dock inte något krav på att lärosätet innan det hyr ut en sådan lägenhet i andra hand bedömer om det just då finns en brist på bostäder i den kommun där lägenheten är belägen. Det innebär att ett lärosäte som har hyrt en bostadslägenhet kan hyra ut lägenheten i andra hand även om bostadsbristen i kommunen minskar eller helt försvinner under hyrestiden, och då även får använda anslagsmedel för att täcka underskott.

Uthyrningsverksamheten kan komma att medföra vissa ökade kostnader

Uthyrningsverksamheten kan som nämnts ovan komma att medföra vissa ökade kostnader för de berörda universiteten och högskolorna i de fall kostnaderna inte täcks av avgifter, utan måste täckas genom anslagsmedel. Genom den nya förordningen, som kommer att kompletteras med ett regeringsuppdrag, får universiteten och högskolorna i uppdrag att vid behov tillhandahålla bostäder till de grupper som omfattas av förordningen. Det är dock universiteten och högskolorna som utifrån de lokala förutsättningarna måste avgöra om det finns förutsättningar att tillhandahålla bostäder. De ökade kostnaderna utgör en del av högskolans internationaliseringsarbete och arbete för att öka rörligheten bland forskare, och bedöms kunna rymmas inom nuvarande anslag. Lärosätena måste dock begränsa uthyrningsverksamheten, så att den inte inverkar negativt på övrig verksamhet.

Uppdraget att tillhandahålla bostäder får inte överlåtas till en extern aktör

I dag hyr de flesta universitet och högskolor själva ut bostäder i andra hand till gästforskare och vissa grupper av studenter. Ett fåtal har dock gett i uppdrag till en extern aktör att hyra ut bostäder till gästforskare eller vissa grupper av studenter. Förslaget innebär att ett universitet eller en högskola inte får överlåta uppdraget att tillhandahålla bostäder till en extern aktör och därmed inte heller kommer att få ge statligt stöd till en extern aktör för att tillhandahålla bostäder.

Den nya förordningen ger förutsättningar att långsiktigt planera verksamheten

Den nya förordningen ger universiteten och högskolorna förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet. Att bestämmelserna om uthyrning av bostäder samlas i en ny förordning bedöms också underlätta för lärosätena att tillämpa bestämmelserna. I dag regleras uthyrningen av bostäder förutom i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning även i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor och i det regeringsbeslut som ger vissa lärosäten möjlighet att under en provotid

fram till och med utgången av 2022 hyra ut bostadslägenheter i andra hand till alla grupper av studenter.

9.2 Konsekvenser för studenter och forskare och andra grupper av enskilda

En förutsättning för att svensk utbildning och forskning ska hålla världsklass är att Sverige lyckas attrahera studenter och forskare såväl från Sverige som från andra länder. Förslaget bedöms kunna bidra till internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare och därmed även till kvaliteten i utbildningen och forskningen. Att universiteten och högskolorna kan ta emot utbytesstudenter är också en förutsättning för att de ska kunna delta i mellanstatliga utbytesprogram och i förlängningen därmed också en förutsättning för att studenter från lärosäten i Sverige ska kunna delta i utbyten vid lärosäten i andra länder. Det kan antas att antalet platser för utbyten vid lärosäten i andra länder kommer att minska om det inte är möjligt att ta emot utbytesstudenter från dessa lärosäten på grund av bostadsbristen. Förslaget bedöms därmed leda till positiva konsekvenser för alla studenter och forskare.

De grupper av studenter och forskare som omfattas av förslaget kommer att ha en bättre möjlighet att få bostad än övriga grupper av studenter och forskare. Att universiteten och högskolorna har möjlighet att hyra ut bostäder i andra hand bedöms dock inte påverka den generella tillgången på bostäder i kommunerna mer än marginellt. Lärosätenas uthyrning av bostäder är och beräknas även i framtiden vara av begränsad omfattning. Lärosätenas andel av det totala hyresbeståndet var år 2019 lägre än 0,37 procent. Förslaget bedöms därför inte mer än marginellt kunna komma att minska övriga gruppers möjlighet att få bostad på den lokala bostadsmarknaden. De bostäder som lärosätena hyr för att vidareupplåta är till stor del studentbostäder, vilket innebär att det främst är andra studenter som påverkas av förslaget. Ett eventuellt ökat byggande av studentbostäder kan också komma att avlasta den lokala bostadsmarknaden, vilket kan öka möjligheten för alla grupper att få bostad.

Förslaget bedöms inte få några större konsekvenser för inhemska studenter och fritt inresande studenter som inte är skyldiga att betala studieavgifter och som studerar vid något av de nio lärosäten som under en prövotid fram till och med utgången av 2022 får hyra ut bostäder till alla grupper av studenter, eftersom dessa lärosäten redan i dag prioriterar uthyrning till avgiftsskyldiga studenter. I sin utvärdering av försöksverksamheten, som presenterades 2015, konstaterade Universitetskanslersämbetet bland annat att flera av de universitet och högskolor som ingick i försöksverksamheten hade prioriterat avgiftsskyldiga studenter från länder utanför EES och Schweiz i sin uthyrning (Universitetskanslersämbetet, 2015).

9.3 Konsekvenser för företag

Att universiteten och högskolorna får möjlighet att hyra ut bostäder till fler grupper av studenter och forskare bedöms få en marginell inverkan på efterfrågan av bostäder sett till hela bostadsmarknaden eftersom det finns en brist på bostäder i majoriteten av alla högskolekommuner. Det införs också ett nytt krav på bostadsbrist för att ett universitet eller en högskola ska få ingå hyresavtal för en bostadslägenhet för att hyra ut den i andra hand. Det innebär att ett universitet eller en högskola inte får ingå hyresavtal för en bostadslägenhet och konkurrera på den lokala bostadsmarknaden i en kommun där det inte finns en brist på bostäder. Det är fråga om en marknadskompletterande tjänst i kommuner där det finns en brist på bostäder i syfte att säkerställa internationaliseringen i högskolan och rörligheten bland forskare. Kravet på avgiftsuttag innebär också att uthyrningen av bostäder inte blir mer förmånlig för de enskilda studenter och forskare som hyr bostäder i andra hand av ett universitet eller en högskola, jämfört med om de hade hyrt bostad av någon aktör på den lokala bostadsmarknaden. Att det kommer att vara möjligt för universiteten och högskolorna att hyra ut en lägenhet i andra hand även om bostadsbristen i kommunen försvinner under hyresavtalets löptid bedöms få en marginell inverkan på de företag som hyr ut lägenheter. Förslaget bedöms därför inte snedvrیدا konkurrensen mellan bostadsaktörer på bostadsmarknaden.

Att lärosätena kan rekrytera forskare och internationella studenter till Sverige bedöms bidra till högkvalificerade utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer, vilket är positivt för företag och för Sveriges konkurrenskraft. Företagen kan därmed också få bättre möjlighet att rekrytera högkvalificerad personal.

Förslaget kan också komma att stimulera byggandet av lägenheter för studenter och forskare till följd av att universiteten och högskolorna får bättre förutsättningar att planera sin uthyrning av bostäder till dessa grupper. Detta kan gynna enskilda byggföretag.

9.4 Särskild hänsyn till små företag

Någon särskild hänsyn behöver inte tas till små företag vid bestämmelsernas utformning.

9.5 Konsekvenser för kommuner

Förslaget bedöms få samma konsekvenser för allmännyttiga bostadsaktiebolag som för privata bostadsbolag, se avsnitt 9.3.

Förslaget innebär inte några nya skyldigheter för kommunerna och bedöms inte få några negativa konsekvenser för dessa. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

9.6 Konsekvenser i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser

Kvinnor kan gynnas av förslaget. Läsåret 2018/19 uppgick antalet inresande studenter till 38 300 registrerade studenter, varav 53 procent var kvinnor och 47 procent män. Förslaget förväntas underlätta för universiteten och högskolorna att kunna erbjuda boende till inresande studenter och forskare. Den inresande studenten är oftast en kvinna.

Bland grupperna doktorander och personer med en meriteringsanställning är det fler män än kvinnor, men dessa grupper är sammantaget färre till antalet än gruppen inresande studenter. Inom gruppen utländska doktorandnybörjare var 46 procent kvinnor och 54 procent män år 2019. Samtidigt ökar andelen kvinnor över tid och andelen kvinnor antas fortsätta öka. Inom den grupp som har en meriteringsanställning var andelen med utländsk bakgrund 73 procent år 2019, bland kvinnor 69 procent och bland män 75 procent. Det finns inte någon statistik vad gäller antalet gästforskare på grund av att Universitetskanslersämbetets personalstatistik endast dokumenterar anställd personal. Mot denna bakgrund bedöms förslaget förstärka övervikten av kvinnor inom högskolan. Förslaget bedöms inte ha några integrationspolitiska konsekvenser.

9.7 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Ett genomförande av förslaget bedöms bidra till en bättre efterlevnad av EU:s regler om statligt stöd. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser i övrigt för Sveriges internationella åtaganden.

9.8 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Enligt förslaget får de universitet och högskolor som ingår hyresavtal för bostadslägenheter använda anslagsmedel för att ersätta kostnader i uthyrningsverksamheten som inte täcks av avgifter. Uthyrningen av bostäder utgör en del av lärosätets verksamhet och kostnaderna ryms därmed inom anslagsändamålen för anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller för forskning och utbildning på forskarnivå. Förslaget innebär inte några ökade anslag utan kostnader får hanteras inom ramen för nuvarande anslag. Ett genomförande av förslagen bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för de offentliga finanserna.

Ändringarna kan få till följd att universiteten och högskolorna i viss mån utökar sin uthyrning av bostäder och därmed kan komma att använda en större del av anslagen för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten. För de nio lärosäten som under en provotid fram till och med utgången av 2022 får hyra ut bostäder i andra hand till alla grupper av studenter kommer sannolikt volymen på uthyrningsverksamheten att vara relativt oförändrad. För dessa lärosäten bedöms därför användandet av anslagsmedel

för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten inte öka mer än marginellt. Övriga universitet och högskolor kommer däremot sannolikt att utöka uthyrningen av bostäder till fler grupper än i dag och kan således komma att använda en större del av anslaget för att täcka kostnader i uthyrningsverksamheten. Uthyrningen av bostäder får dock inte inverka negativt på deras övriga verksamhet.

10 Referenser

Akademiska Hus (2019). *Modeller för ägande, utveckling och förvaltning av fastigheter inom högre utbildningssektorn - internationell jämförelse.*

Akademiska Hus (2020). *Års- och hållbarhetsredovisning 2019.*

Europeiska kommissionen (2017). *MORE3 study: Support data collection and analysis concerning mobility patterns and career paths of researchers.* Directorate-General for Research and Innovation.

OECD (2020). *Education at a glance 2020: OECD indicators.* OECD publishing, Paris.

Sveriges förenade studentkårer (2019). *Bostadsrapporten 2019.* SFS. Stockholm.

Unesco (2017). *Six ways to ensure higher education leaves no one behind.* Paris.

Universitetskanslersämbetet (2015). *Studentbostäder som konkurrensmedel.* Rapportnummer 2015:4.

Universitetskanslersämbetet (2020a). *Internationella rekryteringar vanligast bland yngre forskare.* Statistisk analys, 2020-04-21.

Universitetskanslersämbetet (2020b). *Rörligheten mellan svenska lärosäten störst inom humaniora och konst samt samhällsvetenskap.* Statistisk analys, 2020-02-27.

Universitetskanslersämbetet (2020c). *Universitet och högskolor årsrapport 2020.* Rapportnummer 2020:9.

Universitetskanslersämbetet (2020d). *Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2019.* Statistiskt meddelande UF 21 SM 2001.