

Kritik mot kommunal vuxenutbildning (Komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler

Anmälan

I en anmälan till JO anförde AA klagomål mot komvux i Sundsvalls kommun varvid han bl.a. gjorde gällande att eleverna ålagts att betala en ”stencileringsavgift” om 100 kr per termin. I en komplettering till sin anmälan bifogade han ett, som det får förstås, till honom ställt meddelande med följande lydelse.

DU HAR INTE BETALT KOPIERINGSavgifTEN.

OM DU INTE BETALAR KOMMER VI INTE ATT REGISTRERA DIN ANSÖKAN FÖR VÅRTERMINEN 1999.

Utredning

Anmälan remitterades till Skolnämnden, numera Barn- och utbildningsnämnden, i Sundsvalls kommun. Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Fram t.o.m. 1992 hade elever vid komvux i Sundsvall fria läromedel. Den förmånen beslutade dåvarande skolstyrelsen att ta bort när 1993 års budget fastställdes. Skolledningen på komvux beslöt då att mot en lägre avgift erbjuda eleverna läromedel i form av kopior, kompendier m.m. Tanken var att elevernas kostnader för läromedel skulle reduceras genom att skolan till självkostnadspris tillhandahåller visst material.

Stöd för detta beslut finns i skollagen 11 kap. 5 §.

Såvitt gäller läroböcker, skrivmaterial, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförbara hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och behåller som sin egen- dom, får huvudmannen bestämma att hjälpmedel skall anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

Avgiften fastställdes till:

- 50 kr per termin för elever som läser endast en kurs
- 100 kr per termin för övriga elever

För detta erbjuds eleverna

- kopior ur kurslitteraturen där endast ett fåtal sidor anses oundgängliga
- kompendier som utarbetats av lärare och ersätter delar av kurslitteraturen
- kopior ur bibliotekslitteratur, tidningar och tidskrifter utifrån elevens eget önskemål förutsatt att innehållet anknyter till studerad kurs

- i princip fri kopiering av övningsmaterial med obegränsad kopieringsrätt
- tillgång till datasalar med utskriftsmöjligheter på icke undervisningstid
- kopior av rapporter och liknande som andra elever i samma kurs producerat
- projektorfilmsark

Så gott som all kopiering utförs av skolans personal vilken också distribuerar det färdiga materialet. Systemet innebär att eleverna får tillgång till ett stort och varierat studiematerial anpassat till elevernas egna behov.

Avgiften bokförs som intäkt i komvux redovisning och uppgår till ca 225 tkr 1998.

Enligt skolnämndens uppfattning är den avgift som komvux tar ut för ovan redovisade tjänst rimlig i förhållande till det studiematerial som eleverna får. Intäkten budgeteras och bokförs på ett korrekt sätt i komvux redovisning.

Tyvärr har det under hösten 1998 gått ut ett brev till elever som inte betalat avgiften, där betalning av avgiften sägs vara en förutsättning för registrering av ansökan till nästa termin. Så är naturligtvis inte fallet och information med det innehållet kommer inte att lämnas i fortsättningen.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Vissa kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från Barn- och utbildningskontoret i Sundsvalls kommun.

I beslut den 7 april 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Komvux är en del av det offentliga skolväsendet för vuxna. Enligt 1 kap. 10 § skollagen (1985:1100) är kommuner och landsting huvudmän för komvux. Enligt 2 kap. 1 § skollagen skall varje kommun och landsting som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900), KL. I 6 kap. 7 § KL stadgas bl.a. att nämnderna var och en inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Av utredningen framgår att beslut om fastställande av avgifter för vissa läromedel vid komvux i Sundsvalls kommun fattades av dåvarande skolledning, dvs. rektor i förening med studierektorer. Som rättsligt stöd för skolledningens beslut har nämnden åberopat bestämmelsen i 11 kap. 5 § andra stycket skollagen.

Utbildningen i komvux skall enligt huvudregeln i 11 kap. 5 § första stycket skollagen vara avgiftsfri för eleverna. Som skolnämnden anförts får huvudmannen emellertid enligt paragrafens andra stycke bestämma att vissa hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och behåller som sin egendom, såsom exempelvis läroböcker och skrivmateriel, skall anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Denna bestämmelse, som i viss mån innebar utökade möjligheter för kommunerna att ta ut ersättning för kostnader av eleverna, infördes i skollagen genom en lagändring år 1991 (prop. 1990/91:85).

Enligt bestämmelsen i 11 kap. 5 § andra stycket skollagen får alltså huvudmannen fatta beslut om avgifter för vissa hjälpmedel. Som ovan anförts är det kommunen eller landstinget som är huvudman för komvux.

Enligt den grundläggande uppgiftsfördelningen inom en kommun eller ett landsting har fullmäktige beslutanderätten i allmänhet. Principen kommer till uttryck i 3 kap. 9 § KL. I paragrafens första stycke föreskrivs att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. I andra stycket anges att fullmäktige också beslutar i andra frågor som anges i kommunallagen eller i andra författningar. I lagtexten ges också en exemplifierande uppräknig av vilka slags ärenden som åsyftas i första stycket. I punkten 2 anges att fullmäktige skall besluta om "budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor". Av lagens förarbeten framgår att beslut om avgifter generellt sett hör till sådana viktiga ekonomiska frågor (jfr prop. 1990/91:117 s. 49 och s. 158 f.). Enligt 3 kap. 10 § KL får fullmäktige delegera viss beslutanderätt till en nämnd. De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller dock utanför möjligheten att delegera. Av förarbetena framgår att lagstiftarens intentioner emellertid inte varit att fullmäktige måste avgöra avgiftsättningen i varje enskilt fall. Om fullmäktige har antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera till en nämnd att bestämma avgiften. Utanför gruppen "viktiga ekonomiska frågor" kan också falla avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort (jfr prop. 1990/91:117 s. 158 f. och bet. 1990/91:KU38 s. 38 f.). Det kan tilläggas att även nämnderna enligt 6 kap. 33 § KL har viss möjlighet att, med de begränsningar som följer av 6 kap. 34 § KL, delegera sin beslutanderätt.

Av utredningen i ärendet framgår att eleverna vid komvux i Sundsvalls kommun sedan 1993, enligt skolledningens beslut, har betalat avgifter för läromedel. Som har framgått av det ovan anförda kan ett sådant beslut inte fattas av skolledningen. Den brist som i detta fall har förevarit i formellt hänseende innebär att det har saknats lagligt stöd för komvux uttag av avgifterna. Jag förutsätter att nuvarande barn- och utbildningsnämnden omgående vidtar erforderliga åtgärder avseende dessa avgifter.

Avslutningsvis är det naturligtvis oacceptabelt att komvux meddelar en elev att dennes ansökan för kommande termin inte kommer att registreras om kopieringsavgiften inte betalas. Ett sådant meddelande tyder på en grav missuppfattning av skollagens bestämmelser om det offentliga skolväsendet för vuxna. I detta sammanhang bör också understrykas att bestämmelsen i 11 kap. 5 § skollagen inte ger huvudmannen rätt att åligga eleverna att köpa läromedel hos huvudmannen. Bestämmelsen ger bara huvudmannen rätt att mot en avgift erbjuda eleverna vissa hjälpmedel. Eleverna skall alltid ha frihet att anskaffa behövlig materiel på annat håll (jfr Tersmeden-Werner, "Skollagstiftningens grunder", s. 230).

Med den allvarliga kritik som uttalats avslutas ärendet.