

BARN- OCH
GRUNDSKOLENÄMNDEN

Högsta förvaltningsdomstolen

Komplettering av överklagande i mål nr 5519-22 angående laglighetsprövning enligt kommunallagen

Täby kommun har överklagat domen från Kammarrätten i Stockholm i mål nr 6760-21, meddelad den 24 augusti 2022, i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725) avseende barn- och grundskolenämnden i Täby kommuns beslut den 16 september 2020, § 68. Täby har fått anstånd till och med den 21 oktober 2021 med att inkomma med utveckling av grunderna och anför med anledning av det följande.

Grunder för överklagande samt yrkandet om prövningstillstånd

Bakgrund

Kommunmedlemmar (klagandena) har överklagat barn- och grundskolenämnden i Täby kommuns beslut från den 16 september 2020, § 68 i protokollet, avseende införande av kvalitetspeng för grundskolan. Klagandena har i förvaltningsrätten angivit att beslutet strider mot 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) och dess förarbeten där det bl.a. framgår att kommunerna ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Förvaltningsrätten har bedömt att beslutet strider mot lag och har därför upphävt detsamma. Kommunen har därefter överklagat förvaltningsrättens dom till kammarrätten som i dom den 24 augusti 2022 (mål nr 6760-21) har avslagit kommunens överklagande.

Utveckling av grunder för överklagandet

Frågan i målet är om det strider mot 2 kap. 8 b § skollagen att fördela resurser till grundskolor på det sätt som Täby kommun gör genom det upphävda beslutet om kvalitetspeng. Täby kommun anser att så inte är fallet.

Kammarrätten anser, såsom Täby kommun förstår, att kvalitetspengen vare sig är kompensatorisk på det sätt som 1 kap. 4 § skollagen medför eller fördelar resurser

efter elevers olika förutsättningar och behov i enlighet med 2 kap. 8 b § samma lag.

Det är väl etablerat att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de elever som har sämre förutsättningar¹. Någon närmare reglering om hur det uppdraget ska tas på gruppnivå vid resursfördelning finns dock inte såvitt Täby kommun känner till. På grund av avsaknad av närmare reglering måste därmed det kompensatoriska uppdraget kunna uppnås på olika sätt beroende på elevernas behov och förutsättningar i den aktuella kommunen, vilket måste anses ha stöd i förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen.

Av förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen framgår bl.a. följande (prop. 13/14:148 s. 20). Det finns enligt regeringens mening inte en generell modell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner eller för alla verksamheter inom skolväsendet. Det är heller inte möjligt att generellt avgöra hur stor del av en kommuns budget för skolväsendet som bör omfördelas utifrån barn- och elevgruppernas sammansättning och vad som är en tillräcklig differentiering. Vilka faktorer som bör beaktas och i vilken omfattning så ska ske måste anpassas till den verksamhet det är fråga om och till lokala förhållanden. Det är därför enligt regeringen inte möjligt att i skollagen eller någon annan författning ge närmare anvisningar om hur resursfördelningen ska göras. Regeringen vill dock understryka att resursfördelningen måste göras med hänsyn till alla elever. Frågan om en elev har en diagnos eller inte får därmed inte vara avgörande för om det ska ske en omfördelning av medel. Det är också av central betydelse att de avvägningar som görs inför beslut om resursfördelningen sker på ett transparent och förutsägbart sätt. Detta utgör en garanti för att fördelningen inte sker godtyckligt. Vidare anges att uppföljning och utvärdering är nödvändigt för att ett resurs-fördelningssystem ska bli så effektivt som möjligt. För att kommunerna ska hitta resursfördelningsmodeller som främjar en hög likvärdighet är det alltså av stor betydelse att kommunerna följer upp och utvärderar sina resursfördelningssystem och vilka effekter dessa får på verksamheten.

I samma prop. på s. 53 (författningskommentaren) anges att 2 kap. 8 b § skollagen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Det är alltså förutsättningarna och behoven som ska vara styrande vid resursfördelningen. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det ska ske en

¹ Jfr 1 kap. 4 § skollagen och prop.2009/10:165 s. 220-222 och 634.

resursfördelning utifrån dessa grunder. Vidare anges att paragrafen behandlas i avsnitt 4².

Täby kommun menar att de lokala förhållandena i Täby är sådana att det både är möjligt och rimligt att, utöver ordinarie resursfördelning och övriga insatser, arbeta med stimulansmedel för att bidra till samtliga elevers måluppfyllelse. Täby menar att denna resursfördelning, kvalitetspengen, är kompensatorisk och beaktar elevernas olika förutsättningar och behov. Täby kommun menar vidare att den utveckling kvalitetspengen syftar till att skapa gynnar alla elever och särskilt de elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen. Sett till den andel som kvalitetspengen utgör av den totala budgeten som används för grundskolan i Täby och även i relation till de lokala förhållandena i kommunen strider det därför inte mot 2 kap. 8 b § skollagen att fördela medel i enlighet med det upphävda beslutet. Detta kommer att utvecklas nedan utöver det som redan framgår av det upphävda beslutet, överklagandet till kammarrätten samt kompletteringar (se särskilt bilaga 1).

Som Täby kommun anfört till kammarrätten har eleverna i skolorna i kommunen (både de kommunala och de fristående) höga resultat jämfört med övriga kommuner i Sverige.³ Det betyder inte att kommunen nöjer sig med detta eftersom det finns elever som inte når målen (lägst betyg E).

De elever som riskerar att inte nå E i betyg kan dock inte återfinnas med socioekonomiska parametrar i Täby kommun. Det kompensatoriska uppdraget kan således inte tas genom att fördela medel till en grupp på det sättet för att bidra till att fler elever når målen. Fråga uppstår därmed hur kommunen kan arbeta för att ta ansvaret och använda resursfördelningen för att bidra till att alla elever når målen. Det rimliga är att det måste kunna anpassas till de lokala förhållandena precis som det framgår av förarbetena (prop. 13/14:148 s. 20).

Kommunen vill stimulera en utveckling i samtliga skolor, både kommunala och fristående (särskilt med beaktande av att kommunen har en jämförelsevis tämligen hög andel fristående skolor). Att införa kvalitetspeng som ett komplement i resursfördelningsmodellen är att ta det övergripande ansvaret för resursfördelning i kommunens hela utbildningsverksamhet. Kärnan och utgångspunkten är att indikatorerna i kvalitetspengen medför att skolorna

³ Resultatet för ytterligare ett år har erhållits. Andel elever som i årskurs 9 uppnått kunskapskraven i alla ämnen i kommunala skolor: 92%, i fristående skolor: 90%. Det är således fortfarande över tid ett stabilt och mycket positivt resultat.

stimuleras till att systematiskt arbeta med de områden som mäts⁴. Det gynnar särskilt de elever som riskerar att inte nå målen med utbildningen. Det är det systematiska arbetet med de väl valda områdena, uppföljda genom indikatorerna, som skapar den kompensatoriska effekten. Det måste anses vara en kompensatorisk effekt på gruppnivå även om det är kompensatoriskt i ett mer långsiktigt perspektiv jämfört med t.ex. tilläggsbelopp.

Kammarrätten kan tyckas mena att resursfördelningen måste skapa en mer direkt kompensatorisk effekt, men det finns inte, såvitt Täby kommun känner till, grund för ett sådant synsätt i det skolrättsliga regelverket när det gäller stöd på gruppnivå.

Kammarrätten anför att fördelning av medel ska göras utifrån en framåtsyftande bedömning av elevers kommande faktiska behov av resurser. Som jämförelse kan sägas att fördelning utifrån socioekonomiska faktorer (vilket är ett väl etablerat tillvägagångssätt att ge stöd på gruppnivå) inte baseras på konkreta bedömningar av elevers faktiska behov av resurser utan på statistiska antaganden om behov baserat på socioekonomisk bakgrund. Täby kommun menar att kvalitetspengen utgår från att elever som riskerar att inte nå målen kan finnas på vilken skola som helst i kommunen. Kommunen ser behov av att stödja denna kategori av elever både på ett mer långsiktigt sätt och på ett sätt som kan innebära att samtliga skolor än mer förbättrar sig eftersom kategorin av elever kan återfinnas på samtliga skolor. Stimulansen träffar brett genom kvalitetspengens konstruktion. Detta sker genom att stimulera samtliga skolor till systematiskt arbete inom de områden som indikatorerna mäter vilket särskilt gagnar de elever som riskerar att inte nå målen. Kommunen menar därför att denna stimulans är ett mer långsiktigt kompensatoriskt stöd för denna kategori av elever vid beaktande av de lokala förhållandena.

Kommunen kan inte nog betona att indikatorerna är utvalda på grund av deras betydelse för elevers lärande. Gång på gång konstateras i forskning, studier och lagstiftningsarbeten att de utvalda områdena är oerhört centrala. På vilka grunder indikatorerna har valts framgår av det upphävda beslutet och dess underlag samt i bilaga 1 till denna skrivelse. Det systematiska arbetet som kvalitetspengen stimulerar måste därför ses både som kompensatoriskt och som att tilldelningen baseras på elevernas olika förutsättningar och behov. Själva valet av indikatorerna innebär att hänsyn tas till elevers olika förutsättningar och behov eftersom de är centrala för skolframgång och själva konstruktionen av

⁴ Läs mer om urvalet av indikatorerna i det upphävda beslutets underlag.

kvalitetspengen skapar den breda och mer långsiktiga kompensatoriska effekten. Pengen är inte det centrala, det är stimulansen för samtliga skolor att arbeta systematiskt med områdena som är det som skapar den kompensatoriska effekten, särskilt för de elever som riskerar att inte nå målen.

Vad gäller resurser för en enskild elev utifrån en framåtsyftande bedömning är det möjligheten att tilldela tilläggsbelopp som är den väg som ska användas.⁵ Kvalitetspengen är istället ett stöd på gruppnivå där det centrala är att stimulera till kvalitetsutveckling. Kvalitetsutveckling gagnar alla elever och särskilt de som riskerar att inte nå målen. Stöd på gruppnivå måste rimligen bli en generaliserad bedömning av behov, inte en bedömning av behovet för var och en av eleverna som ingår i gruppen. Även om det är en generaliserad bedömning av behov så görs urvalet av de områden vilka kvalitetspengen avser stimulera utifrån vilka strukturella, organisatoriska och pedagogiska insatser som enligt forskning är betydelsefulla för skolframgång. Täby kommun kan inte se att det finns något i det skolrättsliga regelverket som, med beaktande av de lokala förhållandena, hindrar denna stimulerande resursfördelning.

Kommunen vill i sammanhanget lyfta en jämförelse med statsbidrag, vilket frekvent används som statens styrmedel inom utbildningsområdet. Dessa är ofta konstruerade för att just stimulera en utveckling snarlikt det sätt som kvalitetspengen är utformad. Statsbidrag utformas vanligtvis på sådant sätt att ett antal kriterier följs upp och återrapporteras. Om det visar sig att kriterierna inte uppnåtts blir huvudmannen återbetalningsskyldig. Skillnaden mellan kvalitetspeng och statsbidrag är att kvalitetspengen inte betalas ut för att sedan eventuellt dras tillbaka, utan den betalas ut när kriterierna är uppnådda och garanteras därmed tillfalla skolan. På så vis är kvalitetspengens konstruktion mer förutsägbar än ett statsbidrag som eventuellt redan har förbrukats när det återtas. Dessutom tillämpar kommunen kvalitetspengen på så vis att en skolenhet kan försämra resultat under ett (1) år efter att pengarna erhållits utan att skolan förlorar sin peng. Detta för att möjliggöra långsiktighet och bibehålla strukturella insatser på gruppnivå över längre tid.

Vidare vill kommunen poängtera att den tillämpning som gjordes av indikatorn kunskapsprogression medför att skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd inte har svårare klara indikatorn på det sätt som kammarrätten lyfter. I sammanhanget vill kommunen också betona att efter att det upphävda beslutet

⁵ Alla fristående skolor har rätt att ansöka om tilläggsbelopp för en specifik elev som är i behov av extraordinära stödåtgärder. Kommunen tillämpar en motsvarande extra resurstilldelning till de kommunala skolorna.

fattats har kommunen infört ytterligare en betydelsefull del i resursfördelningssystemet. Det handlar om ett strukturbidrag till fristående skolor som begränsar sitt mottagande av elever i behov av särskilt stöd samt motsvarande kommungemensamma resursgrupper. Som just framförts och som utvecklats i bilaga 1 medför kommunens tillämpning av aktuell indikator att dessa skolor inte har svårare att klara indikatorn. För att dessa skolor ska ha en god grund att tillse att elever i behov av särskilt stöd når målen har emellertid detta strukturbidrag införts.

Kommunen menar att det inte, vare sig i ordalydelsen i 2 kap. 8 § skollagen eller i dess förarbeten, finns något som talar emot att kvalitetspengen är ett sätt att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov givet de lokala förhållandena. Kvalitetspengen är ett komplement till det övriga resursfördelningssystemet samt övriga insatser. Kommunen har vägt in elevers olika förutsättningar och behov (själva urvalet av indikatorerna innebär att hänsyn tas till elevers förutsättningar och behov eftersom de är centrala för skolframgång) och viktat hur mycket medel som ska användas via just denna komponent i resursfördelningssystemet. Kvalitetspengens budget är en väl avvägd andel av den totala budgeten som används för grundskolan. Själva valet av indikatorerna och den breda stimulans som konstruktionen bidrar till medför också att resursfördelningen är kompensatorisk.

På kort sikt stämmer det att en skola eventuellt inte kvalificerar sig för att erhålla kvalitetspengen. Kvalitetspengen är dock ett komplement till det övriga resursfördelningssystemet och en skola stjälps inte av att inte erhålla kvalitetspeng. Utrymme att arbeta systematiskt med indikatorsområdena kommer således att finnas även om kvalitetspeng hitintills inte har erhållits. Det vill säga skolan stimuleras till att förbättra sig inom indikatorsområdena och en kompensatorisk effekt skapas. Kvalitetspengen är bestämd på så sätt att den beräknas jämnt över det totala antalet elever som är folkbokförda i kommunen vilket innebär att alla skolenheter har möjlighet att ta del av den på lika villkor om alla skolor under ett visst år uppfyller indikatorerna. En skola kan därmed inte sägas konkurrera med andra skolor om pengan utan endast utmana sin egen kvalitetsutveckling.

Förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen lyfter vidare att det är av central betydelse att resursfördelning är transparent, förutsägbar och att uppföljning och utvärdering sker. Så är fallet med tilldelningen av kvalitetspeng. Information om indikatorerna publiceras. Indikatorerna följs upp bl.a. eftersom avsikten är att de

ska vara levande verktyg för att styra rätt mot nåbara mål vilket skapar utveckling. Kvalitetspengen ska också utvärderas för att se om önskat syfte har uppnåtts. Detta är således i enlighet med hur förarbetena (prop. 13/14:148 s. 20) anger att ett resursfördelningssystem ska utformas. Eftersom det är stimulansen till det systematiska arbetet med de väl valda indikatorerna som skapar effekten, särskilt för de elever som riskerar att inte nå målen, så måste även detta sätt att fördela medel anses vara både kompensatoriskt (förvisso i ett mer långsiktigt perspektiv) och att det baseras på elevernas förutsättningar och behov.

Sammanfattningsvis menar Täby kommun att kvalitetspengen både är kompensatorisk, om än i ett längre perspektiv, och att den, på grund av urvalet av de centrala indikatorerna som gynnar skolframgång fördelar medel efter elevernas förutsättningar och behov på gruppnivå. Den motsvarar således de krav som ställs i 2 kap. 8 b § skollagen.

Skäl för prövningstillstånd

Frågor om resursfördelningssystem i skolan saknar i många delar vägledande praxis. Med utgångspunkt i vad som anförts ovan till utveckling av kommunens talan är det tydligt att det finns många oklarheter kring utformningen av resursfördelningssystem. Det anges dessutom i förarbetena till bestämmelserna att det, enligt regeringens mening, inte finns en generell modell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner eller för alla verksamheter inom skolväsendet. Vilka faktorer som bör beaktas vid resursfördelning och i vilken omfattning så ska ske måste anpassas till den verksamhet det är fråga om och till lokala förhållanden. Det är därför enligt regeringen inte möjligt att i skollagen eller någon annan författning ge närmare anvisningar om hur resursfördelningen ska göras (prop. 13/14:148 s. 20). Förarbetsuttalandet är en indikation på att det förväntas ske en utveckling i praxis och att domstolarna således har en särskilt viktig roll med avseende på praxisutvecklingen. Eftersom det, såvitt Täby kommun känner till, saknas vägledning från domstolarna i den fråga som föreligger i målet är det därför av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Vidare menar Täby kommun, att det finns synnerliga skäl till att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten har anført att det inte finns utrymme, på sätt som Täby kommun menar, att göra undantag från att fördela resurser från de krav som ställs i 2 kap. 8 b § skollagen på grund av att kommunens elever generellt sett har hög måluppfyllelse och pga. att det saknas behov av socioekonomisk fördelning i kommunen. Enligt förarbetena till

skollagen finns det dock inte en generell modell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner, varför det måste finnas ett visst mått av utrymme för Täby kommun att utforma en modell som har anpassats till just kommunens förutsättningar. Kommunen menar vidare att kommunen har visat att modellen har anpassats efter elevernas olika förutsättningar och behov samt att den skapar en kompensatorisk effekt. Därmed anser kommunen att det inte, på sådant sätt så som kammarrätten har gjort, går att dra slutsatsen att det upphävda beslutet strider mot lag.

Täby kommun menar därför sammanfattningsvis att prövningstillstånd ska meddelas.

Beslutet om kvalitetspeng strider inte mot det skolorrättsliga regelverket

Mot bakgrund av vad som framgår ovan finns skäl för Högsta förvaltningsdomstolen att meddela prövningstillstånd samt bifalla överklagandet och fastställa barn- och grundskolenämndens beslut eftersom det inte strider mot 2 kap. 8 b § skollagen och inte heller någon annan bestämmelse i det skolorrättsliga regelverket. Kommunens överklagande ska således bifallas.

Barn- och grundskolenämnden i Täby kommun, enligt beslutsprotokoll

Bilaga 1 - Skrivelse innehållande komplettering av överklagande i mål 6760-21 till kammarrätten