

Täby kommun
Ylva Ehn

Rättsutredning avseende införande av kvalitetspeng i förskolan och grundskolan

Inledning och avgränsning

Denna rättsutredning syftar till att reda ut vilka rättsregler som aktualiseras vid införande av någon form av kvalitetspeng i Täby kommuns förskolor och grundskolor samt vilka rättsliga konsekvenser som olika konstruktioner av kvalitetspengen enligt min uppfattning kan få.

I rättsutredningen utgår jag ifrån att kvalitetspengen enbart avser skolformerna förskola och grundskola samt att den, givet att valda kriterier är uppfyllda, ska kunna utgå för elever där Täby kommun är hemkommun enligt skollagen (2010:800).

Allmänt om resursfördelning enligt skollagen m.m.

I ett övergripande perspektiv kan man säga att det finns tre olika typer av resursfördelning inom skolväsendet, bidrag till fristående förskolor och skolor, interkommunal ersättning (IKE) samt resursfördelning till egenregi. Regelverket i skollag respektive skolförordning (2011:185) och gymnasieförordning (2010:2039) ser helt olika ut och är av olika omfattning i de olika fallen. Reglerna om resursfördelning till fristående verksamheter är det senaste och det mest utvecklade, reglerna om interkommunal ersättning är äldre och bygger på andra utgångspunkter medan det i princip saknas i detalj bindande regler för resursfördelning till egenregi.

I 2 kap. 8 b § skollagen finns en mer generell bestämmelse som avser all kommunal resursfördelning enligt skollagen. Där anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Bidrag till fristående verksamheter

Sedan drygt 10 år tillbaka gäller ett system för fördelning av resurser till fristående verksamheter som bygger på principen om lika villkor. Det som avses här är lika ekonomiska villkor mellan kommunala och fristående verksamheter. Resurserna, eller bidraget som det kallas i författningstexten, består av ett grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska beräknas efter samma grunder som kommunen använder vid fördelning av resurser till den egna verksamheten (se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen gällande grundskolan). Bidraget ska fastställas per kalenderår och betalas ut med en tolfedel varje månad om inget annat är överenskommet. Grundbeloppet ska bestå av ett antal poster, för grundskolan är dessa: undervisning, lärverktyg, måltider, elevhälsa, lokalkostnader, administration och moms (10 kap. 38 §). I skolförordningens 14 kap. finns sedan mer detaljerade bestämmelser om vad som ska ingå i de olika posterna och hur de ska räknas fram. Tilläggsbelopp kan sökas i enskilda fall för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd som behöver extraordinära stödinsatser. Tilläggsbelopp ska även betalas ut för elever som har modersmålsundervisning samt obligatorisk lovskola.

Med nuvarande utformning av regelverket är det min uppfattning så att samtlig kommunal resursfördelning till fristående verksamheter är antingen grundbelopp eller tilläggsbelopp. Det kan i dagsläget inte finnas något utrymme för kommuner att införa ytterligare belopp utöver dessa. Eftersom tilläggsbelopp alltid är något som beviljas i ett individuellt fall efter en individuell ansökan måste all resursfördelning av mer generell karaktär, som riktas till vissa grupper eller vissa skolor, anses utgöra en del av grundbeloppet.

En statlig utredning, den sk. Skolkostnadsutredningen, föreslog 2016 i sitt betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)* ett antal förändringar i regelverket för kommunal resursfördelning till fristående verksamheter. Ett förslag avsåg att det skulle införas ytterligare ett belopp – strukturbelopp – i bidragssystemet utöver grundbelopp och tilläggsbelopp. Strukturbeloppet skulle avse resursfördelning i enlighet med 2 kap. 8 b § skollagen, dvs. fördelning utifrån barns och elevers behov och förutsättningar. Förslaget om införande av strukturbelopp fanns med i en lagrådsremiss från regeringen hösten 2018 men har ännu inte lett till någon lagstiftning. Att det ändå lämnats en lagrådsremiss talar dock för att förslaget kommer genomföras.

Interkommunal ersättning (IKE)

Interkommunal ersättning i skollagens betydelse innebär att en elevs hemkommun ersätter en annan kommun för de kostnader den mottagande kommunen haft för en elevs skolgång. Innan nuvarande regler om bidrag till fristående verksamheter kom var reglerna om interkommunal ersättning och reglerna om bidrag till fristående verksamheter utformade på ett likartat sätt och byggde på samma principer. IKE ingick dock inte i den översyn som låg till grund för nuvarande regelverk om bidrag till fristående verksamheter och regelverket om

IKE är därför oförändrat sedan lång tid tillbaka. Något förenklat kan det sägas innebära att om det finns en överenskommelse mellan de inblandade kommunerna så gäller den. Om ingen överenskommelse finns styr grunderna för mottagandet vilken ersättning hemkommunen ska betala. Har eleven enligt skollagen rätt till utbildning i den andra kommunen är det mottagande kommuns kostnad som ska vara utgångspunkten. Handlar det om ett frivilligt mottagande är det istället hemkommunens kostnad som ska vara utgångspunkten.

Resursfördelning till egenregin

Som nämnts ovan saknas i princip i detalj styrande regler om hur kommuner fördelar resurser till sitt eget skolväsende. Den övergripande bestämmelsen i 2 kap. 8 b § skollagen om att resurser ska fördelas utifrån barns och elevers behov och förutsättningar gäller även resursfördelning till egenregin, men i övrigt saknas bestämmelser på området. Tanken har varit att kommunen i enlighet med den mål- och resultatstyrning som gällt på skolans område i snart 30 år, ska ha möjlighet att utforma och styra verksamhet utifrån lokala behov och förutsättningar. Även om denna modell har ifrågasatts på senare år och naggats i kanten, främst genom den starka framväxten av olika specialdestinerade statsbidrag, så är det fortfarande denna som gäller.

En konsekvens av dessa utgångspunkter är att reglerna om grundbelopp och tilläggsbelopp inte riktar sig till resursfördelning inom egenregin. Det framgår tydligt av såväl regelverket som förarbetena (prop. 2008/09:171) att reglerna formellt sett inte gäller sådan resursfördelning. Det finns dock inte heller något hinder för att kommuner, helt eller delvis, tillämpar reglerna om grund- och tilläggsbelopp gentemot egenregin. Många kommuner har också valt att göra detta, sannolikt oftast för att det är det enklaste sättet att visa att man tillämpar principen om lika villkor mellan fristående och kommunala verksamheter.

Om kommuner använder reglerna om grund- och tilläggsbelopp även för egenregin är det viktigt att observera att det då, till skillnad mot resursfördelning till fristående verksamheter, handlar om intern resursfördelning där besluten inte kan överklagas enligt skollagen.

På senare år har ett antal kommuner börjat ifrågasätta användandet av framför allt tilläggsbelopp inom egenregin. Det förefaller hänga samman med att man vill minska den administration som ansökningsförfarandet kring tilläggsbelopp medför, men också att ett omfattande ansökningsförfarande kan gynna exkluderande lösningar för barn och elever istället för att mer generella anpassningar görs i verksamheterna. Alternativet till tilläggsbelopp inom egenregin är att till dessa verksamheter fördela ut en större andel av resurserna från början. Det finns inget formellt som hindrar en sådan lösning men kommunen måste ändå kunna visa att det är lika villkor mellan fristående och kommunala verksamheter, trots att man då har olika modeller för resursfördelningen.

Begreppet kvalitet

Begreppet kvalitet är naturligtvis helt centralt i förskolors och skolors verksamhet. Kvalitet utgör utgångspunkten för huvudmännens utvärdering av verksamheten och är också viktig i samband med skolvalen. Kvalitet i förskola och skola kan och ska kunna mätas och bedömas på olika sätt men enligt min bedömning finns det, framför allt beträffande skolan, några principiella utgångspunkter som måste beaktas i detta sammanhang.

Även om kvalitet i skolverksamhet kan mätas och bedömas på ett flertal olika sätt måste kvalitet alltid kopplas till de nationella målen för utbildningen, dvs. i första hand reglerna i skollag, läroplan och andra skolförordningar. Här blir en viktig utgångspunkt vad som kan sägas vara skolans övergripande uppdrag enligt de nationella styrdokumenterna. Den kanske tydligaste bestämmelsen om detta i regelverket är 3 kap. 2 § skollagen där följande anges:

”Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.”

Här beskrivs således förskolors och skolors övergripande uppdrag som att barn och elever ska få möjligheter att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar mot utbildningens mål.

I många verksamheter och i den allmänna debatten framhålls ofta betygsresultat som ett viktigt mått på kvalitet. Här bör det emellertid observeras att höga betygsresultat inte självklart är ett kvalitetsmål enligt målen i de nationella styrdokumenterna. Det övergripande målet i 3 kap. 2 § skollagen måste anses innebära att en verksamhet kan ha hög kvalitet även om betygsresultaten inte är särskilt höga, givet att eleverna fått goda förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Detta kan t.ex. vara fallet i verksamheter med ogynnsamma socioekonomiska förutsättningar eller verksamheter inriktade på barn/elever i behov av särskilt stöd. Tvärtom kan en verksamhet med goda grundförutsättningar och relativt höga betygsresultat anses ha relativt låg kvalitet, eftersom den givet de goda grundförutsättningarna borde ge eleverna förutsättningarna att nå ännu högre nivåer.

Enbart betygsresultat är därför enligt min mening ett mindre lämpligt kvalitetsmått.

Som angetts ovan kan kvalitet enligt de nationella målen i skolförfattningarna vara många olika saker och mätas på olika sätt. De bör dock alltid utgå ifrån och vara kopplade till regelverkets nationella mål. Här kan det handla om såväl mål som direkt beskrivs i skolförfattningarna, t.ex. behöriga och legitimerade lärare, att rektorer har genomgått den statliga befattningsutbildningen, kompetens inom elevhälsan m.m. Men det kan även handla om lokala mål som gruppstorlekar, brukarnöjdhet m.m., förutsatt att de lokalt utformade målen har en koppling till de nationella målen.

Resursfördelning kopplat till kvalitet

Som tidigare angetts finns i 2 kap. 8 b § skollagen en övergripande bestämmelse om all kommunal resursfördelning. I denna bestämmelse stadgas:

”Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.”

Denna bestämmelse måste således beaktas oavsett om det handlar om resursfördelning till egenregi, bidrag till fristående skolor eller IKE. Bestämmelsen har på många håll använts som grund för att införa någon form av socioekonomisk del av resursfördelningen där verksamheter med mer ogynnsamma socioekonomiska grundförutsättningar ges ett resurstillskott. Kommuner anses ha stort friutrymme i hur ett sådant tillägg räknas ut, det centrala är att resursfördelningen sker ”efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

Det är heller inte givet att det är just socioekonomiska förutsättningar som ska beaktas, även andra typer av beräkningsgrunder som utgår ifrån elevers behov och förutsättningar torde kunna bli aktuella.

En viktig utgångspunkt vid all resursfördelning enligt skollagen är förskolans och skolans kompensatoriska uppdrag, som bl.a. uttrycks i 1 kap. 4 § skollagen. Något förenklat kan det kompensatoriska uppdraget anses innebära att förskola och skola har ett särskilt långtgående ansvar för de barn och elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål. Det kompensatoriska uppdraget genomsyrar hela skolväsendet och präglar också andra delar av lagstiftningen, t.ex. elevers rätt till stöd samt regleringen kring tilläggsbelopp. Bestämmelsen om resursfördelning i 2 kap. 8 b § kan också sägas ge uttryck för det kompensatoriska uppdraget.

Uttryckt på annat sätt kan man säga att hela skolväsendet vilar på utgångspunkten att barn och elever som behöver mer stöd ska få det – och det inkluderar således även resursfördelningen. Systemet bygger på att verksamheter och barn/elever som behöver mer

också ska få det. Det är min uppfattning att även en sk. kvalitetspeng måste vara förenlig med denna utgångspunkt.

Som utvecklas under närmast föregående rubrik bedömer jag det som tveksamt att ett renodlat resultatmått, dvs. betyg eller motsvarande, är ett lämpligt mått på kvalitet i verksamheten. Det är också enligt min uppfattning väldigt tveksamt om en kvalitetspeng som enbart, eller i hög utsträckning, utgår från betygsresultat på en skola är förenlig med principen om det kompensatoriska uppdraget. Ifall en kvalitetspeng skulle tillfalla verksamheter primärt utifrån betygsresultat skulle sannolikt verksamheter som riktar in sig på barn och elever i behov av särskilt stöd (t.ex. resursskolor) bli utan denna tilldelning. Detta eftersom dessa verksamheter inte har särskilt höga resultat med tanke på elevernas förutsättningar. I linje med det resonemang som fördes ovan säger dock detta knappast något om kvalitet i verksamheten.

Om en kvalitetspeng ska kopplas till elevers resultat måste således enligt min uppfattning även andra parametrar finnas med, det kan t.ex. handla om att istället utgå ifrån ett förväntat resultat, där en verksamhets grundförutsättningar vägs in på ett annat sätt.

I förskolan är läget annorlunda och sannolikt lättare att hantera ur denna aspekt eftersom det inte finns individuella kunskapsresultat där på motsvarande sätt som i skolan.

Som nämnts ovan finns det andra kvalitetsmått som skulle kunna användas utan att vara lika utmanande i förhållande till det kompensatoriska uppdraget, t.ex. rektors kompetens, elevhälsa m.m. Oavsett vilka kriterier som är utgångspunkten för en sk. kvalitetspeng är det viktigt att de är objektiva och sakliga samt inte missgynnar barn och elever med mer omfattande behov.

Sammanfattande slutsatser

Bidrag till fristående förskolor och skolor består idag enligt regelverket av ett grundbelopp samt i förekommande ett tilläggsbelopp. En kvalitetspeng med generella inslag kan enligt min uppfattning aldrig utgöra tilläggsbelopp och är därmed att betrakta som en del av grundbeloppet. Idag är det vanligt förekommande att det inom grundbeloppet finns en del som fördelas utifrån socioekonomiska kriterier. Det finns dock inget principiellt hinder från att ha ett sådant strukturbelopp som utgår från andra faktorer än socioekonomiska, t.ex. kvalitet. Frågan om kvalitetspengen ska ingå i en eller flera av de poster som är reglerade för grundbeloppet (undervisning, lärverktyg m.fl.) eller ligga utanför är inte närmare reglerad utan kommunerna har här antagligen ett friutrymme att avgöra hur detta i praktiken ska gå till.

Kvalitet kan mätas och bedömas på olika sätt, men kvalitetsmått måste alltid utgå ifrån och ha en tydlig koppling till nationella styrdokument som skollag och läroplan.

Kvalitetsmåttan behöver inte ha en koppling till elevers resultat. Om kvalitetsmått som utgår från resultat används bör de dock inte utgå enbart från betygsresultat utan även ta hänsyn till bakomliggande förutsättningar, som t.ex. att verksamheten är inriktad på elever med olika former av omfattande stödbehov.

Vid resursfördelning till fristående verksamheter avser kommunens betalningsansvar barn och elever som är folkbokförda (eller stadigvarande vistas ifall folkbokföring saknas) i kommunen. Kvalitetspengen bör därför vara tillgänglig även för de som går i fristående verksamhet utanför kommunen men har Täby som hemkommun. Närmare kriterier för pengarna som t.ex. antal barn/elever från kommunen i viss förskola/skola kan dock tänkas påverka i vilken utsträckning barn/elever i olika skolor får tillgång till den. Här bör observeras att likavillkorsprincipen ligger som ett fundament vid resursfördelning till fristående verksamheter. Den innebär lika villkor för elever i kommunala och fristående förskolor och skolor, oavsett om den fristående skolan ligger inom hemkommunen eller inte. Med utgångspunkt i hur olika typer av socioekonomiska tillägg brukar utformas torde det finnas möjlighet att utesluta fristående skolor med väldigt liten andel elever från Täby – de socioekonomiska tilläggen fördelas ju inte lika för samtliga skolor och elever. Men, det är viktigt att kriterierna för kvalitetspengen är så objektiva och sakliga som möjligt för att inte komma i konflikt bl.a. med principen om lika villkor. Enligt min uppfattning är det så att ju högre andel barn/elever från Täby som krävs på en förskola/skola för att man ska få tillgång till kvalitetspengen, desto större risk är det att systemet vid en rättslig prövning inte skulle anses förenligt med likavillkorsprincipen.

När det gäller IKE finns ingen tydlig lika villkors princip uttryckt i regelverket på samma sätt som när det gäller resursfördelning till fristående verksamheter. Som ovan beskrivits utgår reglerna om IKE från att grunderna för mottagandet styr den interkommunala ersättningen, om inget avtal finns mellan kommunerna. Det kan därför enligt min mening inte anses givet att en kvalitetspeng även måste omfatta elever som går i kommunal skola i annan kommun.

Kriterierna för en kvalitetspeng bör vara så objektivt och sakligt konstruerade som möjligt. Enligt min uppfattning finns det dock inga rättsliga hinder mot att de riktas in mot t.ex. högstadiet, och inte mot alla elever i skolformen grundskola.

Mikael Hellstadius, 2020-04-27