



Kammarrätten i Stockholm

Komplettering av överklagande i mål nr 6760-21 angående laglighetsprövning enligt kommunallagen

Täby kommun har överklagat domen från Förvaltningsrätten i Stockholm i mål nr 21766-20, meddelad den 27 augusti 2021, i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen avseende Barn- och grundskolenämnden i Täby kommuns beslut 2020-09-16 § 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

Sex kommunmedlemmar (nedan 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 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 därefter beslutat att upphäva kommunens beslut på denna grund.

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 överklagade beslutet om kvalitetspeng. Täby kommun anser att så inte är fallet. 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, beaktar elevernas olika förutsättningar och behov och belyser detta nedan. 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 överklagade beslutet. Detta kommer att utvecklas nedan utöver det som redan framgår av det överklagade beslutet med tillhörande bilagor.

Kvalitetspengen beaktar elevers förutsättningar och behov

Det finns flera bestämmelser i skollagen som tar sikte på likvärdighet i skolan. Bland annat 1 kap. 4 § skollagen betonar likvärdighet genom att ange att hänsyn ska tas till elevers olika behov, att de ska ges stöd och stimulans att utvecklas så långt som möjligt och att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Som förvaltningsrätten lyfter fram anges i förarbetena från bestämmelsens införande att likvärdighet ska uppnås och att det är en viktig förutsättning för att nå utbildningens mål (prop 2013/14:148 s. 19). Av dessa förarbeten framgår vidare att kommunens roll är viktig då kommunen har ett övergripande och genomgående ansvar för resursfördelning som inte andra huvudmän har (samma prop s. 19).

Av 3 kap. 2 § skollagen (vilken också lyfts fram i rapporten i underlaget för det överklagade beslutet) framgår att bl.a. att alla elever i samtliga skolformer 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. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:165 s. 662) understryks att regleringen självfallet inte innebär att huvudmannen kan nöja sig med att en elev når den lägsta godtagbara kunskapsnivån. Ambitionen måste vara högre än så. Vidare framgår att det särskilt markeras att tillgängliga resurser inte bara kan riktas mot de svagaste eleverna, utan att även de elever som har lättare att nå utbildningens mål har rätt till ledning och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt.

Kommunen menar att det övergripande och genomgående ansvaret tas genom att tillföra kvalitetspengen som ett komplement till det övriga resursfördelningssystemet. Syftet är att stimulera skolorna att utveckla sin undervisningskvalitet för att höja andelen elever med godkända betyg (minst betyg E) i alla ämnen och möjliggöra för elever att utvecklas så långt som möjligt.

Kvalitetspengen ska fördelas till grundskolor på i beslutet angivet sätt baserat på ett antal utvalda indikatorer. Urvalet av indikatorer är baserat på forskning om kvalitet i grundskolan, rapporter från Skolinspektionen och Skolverket, reglering om kvalitet i skolan samt en rättsutredning. Indikatorerna har sin grund i att det gynnar samtliga elever då skolenheter jobbar systematiskt med de frågor som indikatorerna syftar till att mäta. Kvalitetspengen gynnar särskilt de elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen. Det ligger i sakens natur att en förbättrande åtgärd skapar större effekt för den som är längre ifrån att nå de aktuella målen med utbildningen, än för den som redan når dessa. Hänsyn tas därmed till skolans kompensatoriska uppdrag.

Kommunen vill betona kvalitetspengens kärna och utgångspunkt enligt det överklagade beslutet - det vill säga att det är ett stimulansmedel i form av peng på gruppnivå som bidrar till att motivera långsiktig utveckling genom systematiskt kvalitetsarbete på vetenskaplig grund (såsom tillgång till elevhälsa, rektors utbildning, elevers trygghet och lärarnas behörighet) vilket leder till högre måluppfyllelse. Kvalitetspengen styr skolorna mot att i ett mer långsiktigt perspektiv fokusera på att uppfylla faktorer som, enligt forskning, är av stor vikt för elevers måluppfyllelse. Detta måste anses vara att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. Då syftet med kvalitetspengen är att stimulera huvudmän att utveckla så väl undervisningens kvalitet som elevernas förutsättningar för lärande, genom exempelvis tillgång till elevhälsa och utbildade lärare, gynnar det särskilt de elever som i dagsläget riskerar att inte nå målen för utbildningen.

Kommunen vill förtydliga att i arbetet med kvalitetspeng så avses med begreppet måluppfyllelse att elever når minst godkänt betyg (E) i alla grundskolans ämnen i slutet av årskurs 9.

Eftersom kvalitetspengen är ett sätt att stimulera alla skolor att än mer arbeta med indikatorsområdena vilka utgör viktiga förutsättningar för alla elever att nå målen utgör även kvalitetspengen ett sätt att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. I jämförelse med tilläggsbeloppen och motsvarande resurstilldelning till kommunala skolor kan dock kvalitetspengen sägas ha ett mer långsiktigt kompensatoriskt perspektiv än tilläggsbeloppen. Genom införande av kvalitetspeng stimuleras samtliga skolor till ett utvecklingsarbete vilket medför en långsiktig kompensatorisk effekt som både förväntas bidra till att fler elever når lägsta godkända betyget samt ökar möjligheten att elever utifrån egna förutsättningar kan utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Kvalitetspengen är därmed ett sätt att fördela resurser efter elevernas

förutsättningar och behov på sätt som anges i 2 kap. 8 b § skollagen. Se mer om tilläggsbelopp nedan.

I sammanhanget bör nämnas att pengarna är bestämda på så sätt att de beräknas jämnt över det totala antalet elever som är folkbokförda i kommunen vilket innebär att alla skolenheter har möjlighet att ta del av pengarna på lika villkor. Innebörden av detta är att ingen skola har möjlighet att få hela pengarna utan endast en del i proportion till andelen elever som är folkbokförda i Täby kommun.

Inte möjligt med en (1) generell modell, lokala förhållanden måste beaktas

I förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen anges 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 resursfördelningssystem 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.

Som nämnts ovan anger förarbetena till 3 kap. 2 § skollagen att det särskilt markeras att tillgängliga resurser inte bara kan riktas mot de svagaste eleverna, utan att även de elever som har lättare att nå utbildningens mål har rätt till ledning och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt (prop. 2009/10:165 s. 662).

Som lyfts i rapporten s. 2 (bilaga till det överklagade beslutet) har Tåbys skolor bland den högsta måluppfyllelsen i landet. Andelen elever som når målen i alla ämnen var läsåret 2018/19 89,1 % vilket kan jämföras med 81,3 % i Stockholms län och 75,5 % i hela Sverige.

Under läsåret 2019/2020 nådde 89,5 % av Täby kommuns niondeklassare målen i alla ämnen, att jämföras med 81,4 % i Stockholms län och 76,1 % i hela landet. Under läsåret 2020/2021 nådde 89,5 % av Täby kommuns niondeklassare målen i alla ämnen, att jämföras med 81,1 % i Stockholms län och 76,1 % i hela landet.

Täby kommun har således över tid haft en stabil måluppfyllelse: under de senaste fem åren har andelen elever i årskurs 9 som nått målen i alla ämnen legat mellan 88,5 och 89,5 %.

Vidare lyfts i rapporten s. 4 att Täby kommun tidigare har fördelat en del av resurserna utifrån socioekonomiska faktorer. En utredning av detta genomfördes under hösten 2018 och en slutsats var att ett positivt samband mellan strukturbidrag och förbättrade studieresultat inte kunde styrkas.

En senare utredning som kommunen gjort (mars 2021) kring behovet av att införa socioekonomisk resursfördelning för att säkerställa att även de barn och elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål ändå gör det har genomförts. Utredningens slutsats är att en resursfördelning baserad på elevernas socioekonomiska bakgrund inte behöver införas i Täby kommun så länge de strukturella skillnaderna på grundskolorna inte är större än de är idag.

Behov av socioekonomisk resursfördelning finns således inte i Täby kommun. Däremot ser kommunen ett behov av att, trots de höga resultaten, fortsätta att arbeta med resursfördelning för att stimulera till ett kvalitetsarbete på skolorna som gynnar alla elever. Genom att gynna alla elever medför kvalitetspengen en långsiktigt mer kompensatorisk effekt som både innebär att fler elever förväntas nå minst godkänt betyg (E) samt att elever utifrån egna förutsättningar kan utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

I Täby kommun finns en tämligen hög andel fristående skolor. Av statistik framställd av Täby kommun i februari 2021 framgår att 33 % av antalet elever folkbokförda i Täby då gick i fristående grundskola i Täby i låg och mellanstadiet och för högstadiet var andelen 48 % i fristående grundskola i Täby kommun. Fullt jämförbar statistik nationellt och för Stockholmsområdet finns inte då Skolverket inte beaktar var elever är folkbokförda. Följande statistik från Skolverket kan dock ses som en tydlig indikation på att det är betydligt fler elever i Täby i fristående skolor. Andel elever i fristående skolor, låg- och mellanstadiet: länet 22%, riket 13%; högstadiet: länet 32%, riket 20%. De olika fristående huvudmännen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med det skolrättsliga regelverket på motsvarande sätt som Täby kommun ansvarar för utbildningen i kommunal regi, jfr 2 kap. 8 § skollagen. Täby kommun vill dock

stimulera en utveckling såväl i de kommunala skolorna som i de fristående för att ytterligare möjliggöra för fler elever att nå målen med utbildningen genom kvalitetspeng som resurstilldelning.

Förtydliganden kring indikatorernas utformning

Gemensamt för samtliga indikatorer är att de ska stimulera en utveckling till gagn för samtliga elever. Som redogörs för både i underlaget för det överklagade beslutet (rapporten) och på andra ställen i detta överklagande visar forskning att de områden som mäts är av betydelse för elevernas måluppfyllnad. Utveckling inom dessa områden gynnar särskilt elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen.

Gemensamt för samtliga indikatorer är vidare att de har en minimi-nivå som måste uppnås för att kvalitetspengen ska kunna erhållas. Att de har en minimi-nivå stimulerar till utveckling inom indikatorområdena. Nivåerna på indikatorerna är noga framtagna utifrån analys av Täbys skolors resultat över tid med syfte att visa på en riktning i utvecklingsarbetet som leder till rimliga och möjliga mål att nå. Nivåerna utgår således från skolenheternas sammantagna förutsättningar och inte från enskilda elevers prestationer eller resultat. Skolenheterna i Täby kommun har redan höga resultat på de områden som indikatorerna omfattar jämfört med skolenheter nationellt. Kommunens uppfattning är att det ska vara möjligt för samtliga skolenheter att nå nivåerna, förvisso kan ett aktivt arbete krävas av skolorna, men det är också syftet med införandet av kvalitetspengen. Kommunen kan inte se att detta strider mot att resursfördelningen i dess helhet ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov och att den ska vara kompensatorisk.

Det är i sammanhanget av betydelse att kvalitetspengen är ett tillskott utöver ordinarie resursfördelning (mer om kommunens resursfördelningssystem nedan). En skola som inte erhåller kvalitetspeng stjälpas inte av att inte erhålla kvalitetspengen. Kvalitetspengen är i stället ett incitament till utveckling och samtidigt ett kompensatoriskt stimulansmedel på gruppnivå.

Som framgår av det överklagade beslutets p. 3 ska barn- och grundskolenämnden besluta indikatorvärden årligen. Avsikten är således att indikatorerna ska vara levande verktyg för att styra rätt mot nåbara mål vilket skapar utveckling.

Nivåerna på indikatorerna kan således bli föremål för justeringar inom ramen för kvalitetspengsmodellen. Nivåerna har dessutom redan ändrats, mer om detta nedan. I den mån kammarrätten trots allt skulle anse att det överklagade beslutet

strider mot 2 kap. 8 b § skollagen vill kommunen påtala behovet av vägledning. Det hade varit värdefullt för kommunen att fullt ut förstå varför det överklagade beslutet strider mot bestämmelsen, om det t.ex. enligt domstolens uppfattning alltid, oavsett vilken nivå minimi-nivån på indikatorerna sätts till, strider mot bestämmelsen eller om det t.ex. är en enskild indikator som bedöms strida. Därigenom blir det enklare för kommunen att rätta sig efter domen.

Förtydligande rörande nivåerna på indikatorerna

Av domen från förvaltningsrätten framgår följande: "Indikatorerna är dock utformade på ett sådant sätt att det är skolans och elevernas resultat och prestationer inom de utvalda områdena som beaktas vid tilldelningen av kvalitetspengen." Mot bakgrund av denna formulering vill kommunen förtydliga gällande den vikt som indikatorerna lägger på skolans respektive elevernas prestationer. Det som beaktas genom indikatorerna är dels *skolornas faktiska insatser* (tillgång till elevhälsa, rektor med examen från rektorsprogrammet och personal med pedagogisk högskoleexamen), dels *elevernas upplevelse av skolornas insatser* (att skolan arbetar mot kränkande handlingar, att lärarna behandlar flickor och pojkar lika) samt *insatsernas effekter på elevernas utveckling och lärande* (att eleverna trivs i skolan, elevernas upplevda trygghet samt kunskapsprogressionen som mäts genom formella resultat över tid). Sammantaget blir detta ett mått på hur väl skolan lyckas arbeta med sådana faktorer som är av stor vikt för alla elevers utveckling och lärande, det vill säga möjlighet att uppnå ett godkänt betyg i alla grundskolans ämnen.

Som lyfts fram i underlaget för det överklagade beslutet och som även framförts tidigare grundar sig de valda indikatorerna på etablerade framgångsfaktorer i skolors systematiska kvalitetsarbete. Detta framhåller även de nationella skolmyndigheterna för att främja alla barns och elevers utveckling och lärande. Som viktiga ingredienser i ett sådant arbete nämner Skolverket bland annat uppföljning av elevers kunskapsresultat i form av till exempel nationella prov och betyg samt uppföljning av förutsättningar såsom personalbehörighet.¹ Skolinspektionen lyfter fram ett välfungerande elevhälsoarbete, trygg skolmiljö för elever samt uppföljning av kunskapsresultat.² Specialpedagogiska skolmyndigheten betonar vikten av att skolor arbetar aktivt för att göra lärmiljön tillgänglig för alla elever, vilket är ett arbete som i hög grad förutsätter en fungerande elevhälsa, behöriga lärare och en rektor med adekvat utbildning och

¹ Systematiskt kvalitetsarbete i skola och förskola - Skolverket (2021-09-24)

² Utvecklingsarbete (skolinspektionen.se) (2021-09-24)

kompetens.³ Indikatorerna är därmed faktorer som på alla sätt är rimliga för en skola att uppfylla. Rektors utbildning, lärarbehörighet samt tillgång till elevhälsa är dessutom krav som skollagen ställer.

Elevernas kunskapsresultat och upplevelser (enkätsvar) är de mätinstrument kommunen har att tillgå för att få inblick i huruvida skolornas systematiska kvalitetsarbete är effektivt och håller en hög kvalitet. Indikatorerna och dess utfall är ett mått på huvudmannens effektivitet och kvalitet avseende det systematiska kvalitetsarbetet och det är således inte elevernas prestationer som bedöms.

Vidare anser kommunen att indikatorn som rör kunskapsprogression är rimlig ställt i relation till den lokala kontexten. Täby kommun har över tid haft en stabil måluppfyllelse: under de senaste fem åren har andelen elever i årskurs 9 som nått målen i alla ämnen legat mellan 88,5 och 89,5 %. Under läsåret 2020/2021 nådde 89,5 % av Täby kommuns niondeklassare målen i alla ämnen, att jämföras med 81,1 % i Stockholms län och 76,1 % i hela landet. Täby kommun nöjer sig inte med den redan goda måluppfyllelsen i skolorna; varje enskild elev har rätt att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2§ skollagen), det vill säga att nå så långt som möjligt i alla ämnen. Kvalitetspengen är ett sätt att styra och stimulera skolorna att genom systematiskt kvalitetsarbete förbättra förutsättningarna för lärande för varje enskild elev så att de når minst godkänt betyg i alla ämnen.

Information om indikatorn uppnådd kunskapsprogression

Som ovan beskrivits är avsikten att indikatorerna ska vara levande verktyg i enlighet med p. 3 i det överklagade beslutet.

Kvalitetspengen var avsatt och skulle tilldelas för första gången läsåret 2019/20. I samband med det arbetet uppmärksammades att indikatorn uppnådd kunskapsprogression inte var optimalt utformad i det överklagade beslutet. Därför tillämpades indikatorn för mellan- och högstadiet uppnådd kunskapsprogression vid den tilldelningen såsom positiv *eller oförändrad* progression.⁴ Innebörden av oförändrad progression är att även alla skolenheter som hade oförändrad progression kvalificerade sig för fortsatt bedömning utifrån övriga indikatorer. Denna tillämpning medför att skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd inte har sämre förutsättningar än andra skolor att erhålla kvalitetspengen.

³ Tillgänglig utbildning (spsm.se) (2021-09-24)

⁴ Kommunen bifogar för kännedom skull ett exempel på beslut i enskilt fall där detta framgår.

Genom att tillämpa indikatorn för mellan- och högstadiet uppnådd kunskapsprogression på nyss angivna sätt har hänsyn tagits till alla skolors möjligheter att ta del av kvalitetspengen. Uppnådd kunskapsprogression för mellanstadiet och högstadiet avser *oförändrad eller positiv progression på gruppnivå*. Utfallet rörande andel mellanstadie- och högstadieelever som fått godkända resultat på de nationella proven kan således skilja sig stort mellan skola A och skola B samtidigt som de båda uppnår indikatorvärdet. Följande exempel kan illustrera detta. Om det vid skola A till exempel var 60 % av eleverna som hade godkända resultat på nationella prov år noll (året för uppstartsmätning) så har skola A kvalificerat sig om det vid år 1 (första året) fortfarande är minst 60 % av eleverna som har godkända resultat på nationella prov. Skola B kan till exempel år noll ha 85 % elever med godkända resultat vilket innebär att skolan kvalificerar sig om andelen år 1 fortfarande är minst 85 % med godkända resultat. Skolan mäts således mot sina egna förutsättningar.

Barn- och grundskolenämnden beslutade sedermera den 9 december 2020 (alltså ett senare beslut än det överklagade) om en formell ändring av indikatorn uppnådd kunskapsprogression för läsåret 2020/21 där positiv kunskapsprogression tydliggjordes vara likställt med positiv *eller oförändrad* progression.

Möjlig missuppfattning rörande lärarbehörighet

I förvaltningsrättens dom s. 5 f. anförs att kommunen i beslutsunderlaget lyfter fram bl.a. att skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd har färre behöriga lärare. Kommunen uppfattar det som att domstolen baserar detta på det som anges i rapporten på s. 13. Kommunen vill mot bakgrund av detta förtydliga att det i rapporten står att dessa skolor har mycket extra *personal* som inte är legitimerad. Det är inte detsamma som att antalet legitimerade *lärare* på skolor med elever i behov av särskilt stöd är låg.

Tilläggas ska även att en justering av den indikatorn har gjorts på barn- och grundskolenämndens sammanträde den 17 mars 2021, där indikatorn ändrats till att omfatta andel legitimerade lärare enligt Skolverkets personalstatistik.

Kvalitetspengen i förhållande till Täby kommuns övriga resursfördelningsmodell

Den avsatta budgeten för kvalitetspengen är ett komplement, ett extra tillskott, till kommunens resursfördelningssystem.

Täbys resursfördelningsmodell följer det skolrättsliga regelverket och bygger på grundbelopp, även kallat peng, (metoden kring grundbelopp används såväl vid fördelning till egen regi som till fristående verksamheter) och att skolenheterna utöver detta belopp kan ansöka om tilläggsbelopp (avser fristående skolor) respektive extra resurstilldelning (avser egen regi). Avseende tilläggsbelopp och extra resurstilldelning görs individuella ansökningar för varje elev.

I den överklagade domen framförs följande: "Det är dock, enligt förvaltningsrättens mening, tydligt att kommunen vid en omfördelning av resurser måste utgå från barnens och elevernas förutsättningar och behov utifrån målsättningen att uppnå likvärdighet i utbildningen". Kommunen vill betona att skolorna redan via övriga i grundbeloppet ingående delar får den ersättning de har rätt till enligt det skolrättsliga regelverket och att kvalitetspengen inte är en omfördelning utav redan befintliga medel utan ett tillskott. Avsikten med kvalitetspengen är att skapa ett incitament till kvalitetsförbättring. Det är en tydlig signal om hur kommunen ser på vikten av ett systematiskt kvalitetsarbete vilket i ett längre perspektiv kommer alla elever till gagn och särskilt de elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen.

Budgeten för tilläggsbelopp/extra resurstilldelning avseende särskilt stöd inom verksamhet grundskola utgör 5% av den totala budgeten för verksamhet grundskola år 2021. Budgeten för tilläggsbelopp/extra resurstilldelning avseende särskilt stöd inom verksamhet grundskola utgör 6% av den totala budgeten för verksamhet grundskola år 2022. Kvalitetspeng syftar till långsiktiga förändringar på gruppnivå genom systematiskt kvalitetsarbete medan ett tilläggsbelopp handlar om en tillfällig stödåtgärd som skolorna behöver ansöka om terminsvis utifrån enskilda elevers individuella behov.

Budgeten för kvalitetspeng avseende grundskolan uppgår till 5 mnkr, vilket nu utgör 0,6% av den totala budgeten för verksamhet grundskola inom barn- och grundskolenämnden år 2021. Detta är en väl avvägd del av budgeten för verksamhet i grundskola i relation till de lokala förhållandena.

Kommunen tilldelar således två olika sorters peng som båda kan sägas ha ett kompensatoriskt syfte. En mer direkt kompensatorisk peng i form av tilläggsbelopp (för fristående skolor) och extra resurstilldelning (för egen regi) som avser kompensera den enskilda eleven under ett terminsvis perspektiv. Den andra peng är kvalitetspengen, som är ett extra tillskott, och är kompenserande på gruppnivå och stimulerar processer som sammantaget ökar elevernas förutsättningar för lärande indirekt och över tid. Gemensamt för båda insatserna är att de syftar till att fler elever ska nå högre måluppfyllelse.

Kommunens process rörande tilläggsbelopp

Som ovan framgår menar Täby kommun att kvalitetspengen är ett komplement till det övriga resursfördelningssystemet där tilläggsbeloppet är en väldigt viktig del för att direkt resursfördela kompensatoriskt. Täby kommun arbetar aktivt för att säkerställa att resursfördelning genom tilläggsbelopp kommer till stånd, för att elever i behov av tilläggsbelopp också ska erhålla detta. För att belysa detta vill kommunen nedan redogöra för kommunens process rörande tilläggsbelopp.

Kommunen ger i början av varje år, inför ny ansökningsperiod beträffande tilläggsbelopp, information och anvisningar till rektorer i fristående verksamheter rörande ansökan om tilläggsbelopp. För läsåret 2021/2022 har kommunen digitaliserat ansöknings- och beslutsprocessen för att underlätta för sökande skolor samt för att korta ner handläggningstiden. I informationen som skickas ut till verksamheterna finns instruktion hur ansökan går till, aktuella datum samt länk till digitalt formulär.

Kommunen tar emot ansökningar löpande och handläggningen av beslut sker skyndsamt. När kommunen får in en ofullständig ansökan eller inte anser sig ha ett fullständigt underlag ges huvudmannen en möjlighet att komplettera sin ansökan. En öppenhet i kommunikationen underlättar handläggningen. Kommunen har löpande så kallade utförarmöten med fristående verksamheter för att upprätthålla en god dialog kring ärenden som rör bland annat tilläggsbelopp och har en väl etablerad process för ansökan och beslut om tilläggsbelopp.

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 kammarrätten.

Vidare menar Täby kommun, i princip av samma anledningar som ovan, att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten kommit till alternativt att det inte går att bedöma riktigheten av förvaltningsrättens slut med mindre än att prövningstillstånd meddelas.

Beslutet om kvalitetspeng strider inte mot det skolorrättsliga regelverket

Mot bakgrund av vad som framgår ovan finns skäl för kammarrätten 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. Exempel på beslut i enlighet med fotnot 1.