

Ref 46

Fråga om det strider mot lag eller annan författning att en kommun fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet enligt ett system som premierar skolor som uppnår vissa kvalitetskrav.

2 kap. 8 b § skollagen (2010:800)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 12 september 2024 följande dom (mål nr 5519-22).

Bakgrund

1. Fördelning av resurser till utbildning inom grundskolan sker genom kommunala beslut om tilldelning av medel. Resursfördelningen ska göras utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

2. Barn- och grundskolenämnden i Täby kommun beslutade 2020 att införa en s.k. kvalitetspeng i grundskolan. Kvalitetspengen utgjorde ett extra ekonomiskt tillskott och skulle tilldelas skolor där minst fyra av fem indikatorer på hög kvalitet i verksamheten uppnåtts. Indikatorerna innefattade kunskapsprogression (1), elevhälsa (2), rektor har examen från rektorsprogrammet (3), minst 85 procent av personalen har pedagogisk högskoleexamen (4) och upplevd trygghet enligt brukarenkät ska vara minst 90 procent (5). Indikatorn om kunskapsprogression var obligatorisk för att kunna tilldelas kvalitetspengen.

3. Beslutet överklagades av flera kommunmedlemmar. Förvaltningsrätten i Stockholm bedömde att beslutet stred mot lag och upphävde det. Kammarrätten i Stockholm ändrade inte förvaltningsrättens avgörande.

4. Enligt kammarrätten riskerade kvalitetspengens konstruktion att få till följd att sådana skolor som har sämre förutsättningar att se till att eleverna når målen för utbildningen får mindre resurser. Konstruktionen innebär även att resurser fördelas till skolor baserat på tidigare prestationer i stället för att fördelas utifrån en framåtsyftande bedömning av elevers faktiska behov av resurser. Kommunens beslut om kvalitetspeng ansågs därför inte grunda sig på en bedömning av alla elevers olika förutsättningar och behov.

Yrkanden m.m.

5. *Täby kommun* yrkar att domstolarnas avgöranden ska upphävas och att barn- och grundskolenämndens beslut ska fastställas samt

anför följande. Kvalitetspengen är ett stöd på gruppnivå där det centrala är att stimulera till kvalitetsutveckling. Den styr skolorna mot att i ett mer långsiktigt perspektiv fokusera på att uppfylla faktorer som är av stor vikt för elevers måluppfyllelse. Detta måste anses förenligt med att fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov. Den utveckling som kvalitetspengen syftar till att skapa gynnar alla elever och särskilt de elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen.

6. *E.L.* och *A.L.D.* anser att överklagandet ska avslås. Övriga motparter har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

7. Frågan är om det strider mot lag eller annan författning att en kommun fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet enligt ett system som premierar skolor som uppnår vissa kvalitetskrav.

Rättslig reglering m.m.

8. Enligt 13 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen (2017:725) ska ett överklagat beslut upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning.

9. Av 1 kap. 4 § andra stycket skollagen (2010:800) framgår att i utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

10. I 2 kap. 8 b § skollagen föreskrivs att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. Av förarbetena till skollagen framgår att viktning och fördelning av resurser utifrån barnens och elevernas olika behov är ett mycket viktigt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen. Det är också en viktig förutsättning för att eleverna ska nå utbildningens mål (prop. 2013/14:148 s. 19). Bestämmelsen i 2 kap. 8 b § ger uttryck för en sådan fördelningsprincip.

12. Regleringen ger i övrigt kommunerna en viss frihet att utifrån verksamhetens karaktär och lokala förhållanden avgöra vilka faktorer som ska läggas till grund för fördelningen av resurser, men det är samtidigt tydligt att den kommunala friheten begränsats genom skollagens utformning (a. prop. s. 20 och 49). Oavsett vilka omständigheter som kommunen väljer att beakta är det avgörande

att fördelningen sker utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

13. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att prövningen av om en viss skola kvalificerar sig för kvalitetspengen grundas på en bedömning av redan uppnådda resultat avseende fem angivna indikatorer. Det är således en bakåtsyftande prövning som blir styrande för fördelning av resurser som ska användas i den framtida skolverksamheten.

14. Det är möjligt, som kommunen anför, att en belöning till en skola för framgångsrikt arbete – i form av en kvalitetspeng – kan stimulera och leda till generella förbättringar inom skolan och alltså gynna barn och elever på lång sikt. Den modell för prövning av kvalitetspengen som kommunen har beslutat om kan emellertid leda till att en skola som har barn och elever som kräver mer resurser för att nå utbildningens mål blir utan resursförstärkning, trots de behov som finns. Konstruktionen innebär därmed, som underinstanserna funnit, att barnens och elevernas olika förutsättningar och behov inte ligger till grund för fördelningen av resurser.

15. Kommunens beslut strider därmed mot 2 kap. 8 b § skollagen. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Classon, Jönsson* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Öhlund.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2021-08-27, ordförande Höök):

Klagandena har anført att införandet av en kvalitetspeng strider mot skollagens bestämmelser om resursfördelning.

I 1 kap. 4 § andra stycket skollagen anges att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och 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.

Av förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen framgår att bestämmelsen infördes med syftet att förtydliga skolans kompensatoriska uppdrag som bl.a. kommer till uttryck i 1 kap. 4 § skollagen. Att resurser viktas och fördelas utifrån förutsättningar och behov bedömdes av regeringen vara ett mycket viktigt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen

och en viktig förutsättning för att eleverna ska nå utbildningens mål (prop. 2013/14:148 s. 19).

Regeringen bedömde att det inte var 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 ansågs därför inte vara möjligt att i skollagen eller någon annan författning ge närmare anvisningar om hur resursfördelningen ska göras (prop. 2013/14:148 s. 20).

I propositionen framhålls att varje kommun måste ha ett resursfördelningssystem där resurser viktas utifrån hur det ser ut i kommunen och kunna redogöra för på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål. Det måste framgå hur förhållandena på skolor, förskolor och fritidshem påverkat resursfördelningen och hur kommunen vägt in barnens och elevernas förutsättningar och behov (prop. 2013/14:148 s. 21).

Täby kommun har beslutat att skolor som uppnår minst fyra av fem indikatorer ska tilldelas en kvalitetspeng. De fem indikatorerna är kopplade till elevhälsa, upplevd trygghet i skolan, formell kompetens hos lärare och rektor samt kunskapsprogression. Kravet på kunskapsprogression måste vara uppfyllt för att en skola ska kunna få pengan. För en högstadieskola innebär det att andelen elever med godkända provresultat från nationella proven i matematik, engelska och svenska ska ha ökat från årskurs sex till nio. Vad avser exempelvis elevhälsa ska skolan bl.a. kunna påvisa att eleverna har tillgång till lagstadgad skolhälsovård samt att minst 85 procent av eleverna uppger i brukarenkät att de trivs i skolan. Kommunen avsatte totalt fem miljoner kronor för kvalitetspengen år 2020.

Kommunen har anfört att syftet med kvalitetspengen är att stimulera skolorna att utveckla sin undervisningskvalitet så att fler elever når högre måluppfyllelse. Det framhålls att valet av indikatorer grundar sig på bl.a. forskning om vad som påverkar kvaliteten i skolan. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att de utvalda områdena som indikatorerna är kopplade till, t.ex. elevhälsa samt trygghet och studiero, är viktiga för att eleverna ska kunna nå målen med utbildningen. 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. Såsom lyfts fram i kommunens beslutsunderlag är ett möjligt utfall att skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd har svårt att uppnå indikatorerna eftersom eleverna där oftare har lägre måluppfyllelse och färre behöriga lärare. Hänsyn tas alltså inte till de förutsättningar och behov som elever på dessa skolor har.

Kommunen har fört fram att kvalitetspengen endast är ett komplement till kommunens övriga resursfördelningssystem. Av förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen framgår visserligen att det saknas närmare anvisningar om hur resursfördelningen ska göras och hur stor andel av kommunens budget som ska omfördelas och utifrån vilka kriterier. 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. Genom kvalitetspengen belönas de skolor som uppnår de av kommunen uppställda

kvalitetskraven, i stället för att gå till de skolor där elevernas behov är som störst. Även med beaktande av den relativt stora frihet kommuner har att utforma ett resursfördelningssystem anser förvaltningsrätten att detta står i strid med 2 kap. 8 b § skollagen.

Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att kommunens beslut om att införa en kvalitetspeng strider mot lag. Beslutet ska därför upphävas.

– Förvaltningsrätten upphäver Barn- och grundskolenämnden i Täby kommuns beslut om att införa en kvalitetspeng.

Kammarrätten i Stockholm (2022-08-24, Linder, Axelsson och Braun Hotti):

Frågan i målet

Frågan i målet är om Täby kommuns beslut om kvalitetspeng är grundat på elevers olika förutsättningar och behov i den mening som avses i 2 kap. 8 b § skollagen.

Rättslig reglering m.m.

Den kommunala självstyrelsen medför att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras. För många kommunala verksamheter finns det dock tvingande lagregler som sätter gränser för kommunens handlingsutrymme i dessa avseenden (HFD 2017 ref. 50). I skollagen finns sådana tvingande bestämmelser som ålägger kommuner att uppfylla vissa skyldigheter.

I 1 kap 4 § skollagen anges syftet med utbildningen inom skolväsendet. Enligt andra stycket i paragrafen ska i utbildningen hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och 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.

I förarbetena till 1 kap. 4 § skollagen anges bl.a. följande. – Dessa övergripande syften har betydelse både för den enskilda individens utveckling och för samhällsutvecklingen. De är förhållandevis allmänt formulerade och avser vid sidan av symbolvärdet främst att tjäna som grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser. – I förskolans och skolans uppdrag ligger att alla barn och elever ska ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de barn och elever som har sämre förutsättningar. – Avsikten med formuleringarna i bestämmelsen är att uppmärksamma det ansvar som huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov. (Prop. 2009/10:165 s. 220–222 och 634.)

I förarbetena till 2 kap. 8 b § skollagen anges bl.a. följande. Kommunerna har ett övergripande och genomgående ansvar för resursfördelning som inte andra huvudmän har. Kommunerna fördelar nämligen

resurser dels till sina egna förskole- och skolenheter, dels till andra huvudmän enligt särskilda bestämmelser om bidrag till fristående verksamheter, interkommunal ersättning och ersättning till statliga skolor. Det finns inte en generell modell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner eller för alla verksamheter inom skolväsendet. 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. (Prop. 2013/14:148 s. 19–20.)

Utredningen i målet

Av utredningen i målet framgår att kvalitetspengen är konstruerad så att en skola måste uppnå minst fyra av fem krav för att tilldelas pengan, varav kravet på kunskapsprogression är obligatoriskt. Av underlaget till det överklagade beslutet om kvalitetspeng framgår vidare bl.a. följande. Skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd kan komma att ha svårt att nå kriterierna för en kvalitetspeng då eleverna ofta har låg måluppfyllelse och mycket extra personal som inte är legitimerad. Även resultaten på brukarenkäten är ofta låga. Skolor med bristande kvalitet som inte får pengan får sämre förutsättningar att skapa goda lärmiljöer och mindre pengar till kvalitetsutveckling jämfört med skolor som får pengan vilket ger en negativ påverkan för eleverna på skolan.

Kammarrättens bedömning

Bestämmelsen i 2 kap. 8 b § skollagen är visserligen allmänt hållen och av förarbetena framgår att det finns stor frihet för kommuner att avgöra hur resursfördelningen ska ske, bl.a. med hänsyn tagen till lokala förhållanden (prop. 2013/14:148 s. 20). Oavsett det innebär bestämmelsen ett krav på att kommuner ska fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov. En kommun är därmed skyldig att vid sin resursfördelning väga in elevers olika förutsättningar och behov och vikta resursfördelningen utifrån dessa grunder. Skyldigheten omfattar alla resurser som kommunen fördelar inom sin utbildningsverksamhet.

Som kommunen har tagit upp i sitt beslutsunderlag kan framför allt skolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd få svårt att nå upp till kraven. Enligt kammarrättens mening får framför allt det obligatoriska kravet på kunskapsprogression anses medföra att dessa skolor riskerar att inte få ta del av kvalitetspengen. Kvalitetspengens konstruktion innebär därmed att resurser fördelas utan att hänsyn tas till de förutsättningar och behov som elever på dessa skolor har samtidigt som de skolor som uppnår de av kommunen uppställda kvalitetskraven premieras. Enligt kommunen är de skolor som uppfyller kvalitetskraven också sådana som håller högre kvalitet. Dessa skolor får enligt kammarrätten därmed antas ha bättre förutsättningar att se till att eleverna når målen med utbildningen än sådana skolor som brister i sin kvalitet. Enligt kammarrätten riskerar kvalitetspengens konstruktion att få till följd att sådana skolor som har sämre förutsättningar att se till att eleverna når målen för utbildningen får mindre resurser.

Vidare innebär kvalitetspengens konstruktion att resurser fördelas till kommunens skolor baserat på skolornas och elevernas tidigare prestationer och måluppfyllelse i stället för att fördelas utifrån en framåtsyftande bedömning av elevers kommande faktiska behov av resurser.

Med hänsyn tagen till det kompensatoriska uppdraget som kommer till uttryck i såväl 2 kap. 8 b § som 1 kap. 4 § skollagen innebär dessa omständigheter att resursfördelningen enligt kommunens beslut om kvalitetspeng inte kan anses grunda sig på en bedömning av alla elevers olika förutsättningar och behov.

Kommunen har hänvisat till att beslutet syftar till att tillgodose kraven i 3 kap. 2 § skollagen. Enligt kammarrätten riktar sig den bestämmelsen i första hand till skolhuvudmännen och den resursfördelning som ska göras inom den enskilda skolan. Bestämmelsen fråntar alltså inte kommunen det övergripande ansvaret för resursfördelningen inom kommunens hela utbildningsverksamhet. Kommunen har vidare fört fram att måluppfyllelsen bland kommunens elever är bland den högsta i landet och att de lokala förhållandena innebär att det inte finns behov av socioekonomisk resursfördelning inom kommunen. Oavsett vilka faktorer som är relevanta att beakta eller hur stor del av resurserna som en kommun väljer att omfördela ska resurserna fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Att kommunens elever generellt sett har hög måluppfyllelse eller att det saknas behov av socioekonomisk fördelning i kommunen innebär därför inte att det finns utrymme att göra undantag från att fördela resurser enligt de krav som ställs i 2 kap. 8 b § skollagen. Att kvalitetspengen endast omfattar en liten del av budgeten för grundskolan innebär inte heller att dessa resurser kan fördelas utan att beakta kraven i 2 kap. 8 b § skollagen.

Mot denna bakgrund anser kammarrätten att kommunens beslut strider mot 2 kap. 8 b § skollagen. Då beslutet strider mot lag fanns det enligt 13 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen grund för förvaltningsrätten att upphäva beslutet. Överklagandet ska alltså avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.