


tankesmedjan  
**TIDEN**

NR 8 | 2018

===== RAPPORT =====

# **ETT SMARTARE OCH RÄTTVISARE OCH MINDRE SEGREGERAT SKOLVAL**

DANNY KESSEL & ELISABETH OLME



ISBN 978-91-88224-71-2

© Tankesmedjan Tiden 2018

Text: Danny Kessel & Elisabeth Olme

Grafisk form: Kim Ingesson

Omslagsfoto: Istockphoto



## INNEHÅLL

<b>INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>SKOLVAL – ETT MATCHNINGSPROBLEM</b>	<b>9</b>
<b>SKOLVAL OCH SKOLSEGREGATION</b>	<b>11</b>
Varför är skolvalet segregerande?	11
Skolvalets förtjänster	12
<b>STRATEGISKA INCITAMENT</b>	<b>13</b>
<b>ANSÖKAN OCH ANTAGNING</b>	<b>15</b>
<b>FÖRTURSREGLER OCH URVALSGRUNDER</b>	<b>17</b>
Urvalsgrunder för kommunala skolor	17
Andra urvalsgrunder	20
Urvalsgrunder för fristående skolor	20
Alternativa urvalsgrunder	21
<b>ANDRA FAKTORER SOM BÖR DISKUTERAS</b>	<b>24</b>
Skolbyten	26
<b>AVSLUTNING</b>	<b>27</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>28</b>



## INLEDNING

Under de senaste åren har skolvalet i Sverige diskuterats flitigt. En central fråga i debatten har varit skolvalets segregerande effekt. Denna har, i Sverige, belagts av till exempel Bunar (2010a och 2010b), Östh et al (2013), Söderström & Uusitalo (2010) och Böhlmark et al (2016). Det finns också ett antal internationella studier som bekräftar detta mönster. Hsieh & Urquiola (2006) finner en ökad socioekonomisk segregation när Chile på 1980-talet införde ett skolvalssystem inte olik det som Sverige har idag och Bifulco & Ladd (2007) ser att segregationen mellan svarta och vita elever i North Carolina ökar när så kallade charter schools<sup>1</sup> introduceras i delstaten.

Det kan i debatten tyckas som om vi måste välja – ett fritt skolval eller en skola med blandad elevsammansättning. I denna rapport kommer vi att diskutera om skolvalet måste leda till en ökad etnisk och socioekonomisk skolsegregation, eller om det är möjligt att kombinera ett fritt skolval med en skola med blandad elevsammansättning. Fokus kommer att ligga på grundskolan.

Begreppet ”ett fritt skolval” används ibland på ett missvisande sätt. Skolvalet i Sverige är fritt i meningen att elever/vårdnadshavare är fria att ansöka om plats på vilken grundskola de vill. Det är dock bara i en situation då alla skolor har kapacitet att anta alla förstahandssökande som elever/vårdnadshavare i egentlig mening väljer skola. I andra fall är det mer rättvisande att betrakta skolvalet som ett önskemål om skola, vilket också är så det är formulerat i skollagen. När det är fler sökande än platser till en viss skola behövs en uppsättning regler som berättar hur dessa önskemål ska beaktas vid skolplaceringen och på vilka grunder en elev ska ges förtur framför en annan elev som önskar gå på samma skola. Det är alltså inte bara vilka skolor elever/vårdnadshavare väljer som spelar roll för den slutgiltiga allokeringen, utan också hur skolvalet utformas och vilka urvalsgrunder som används.

---

<sup>1</sup> Charter schools är skolor som är finansierade av det offentliga men som drivs i privat regi. De regleras av ett kontrakt skrivet mellan skoldistriktet och aktören som driver skolan (the charter).

Skolvalet i Sverige organiseras på kommunal nivå, med stora skillnader i hur det implementeras mellan olika kommuner. I en del kommuner placeras alla elever initialt på en skola nära hemmet och de elever/vårdnadshavare som föredrar en annan skola får själva kontakta den skolan och fråga om det finns en ledig plats. I andra kommuner har man utvecklat digitala valplattformar där elever/vårdnadshavare loggar in och anger vilka skolor man önskar och i vilken ordning man föredrar dem. Med hjälp av kartverktyg och datoriserade algoritmer sköts sedan antagningen automatiskt och alla elever ges en skolplacering utifrån sina önskemål och kommunens regler för placering.

Andelen hushåll som deltar i skolvalet skiljer sig också mycket mellan kommuner. Det finns flera förklaringar till denna variation. Den kanske viktigaste förklaringen är relaterad till hur kommunerna utformar sina skolval. I kommuner där alla får en initial placering riktar sig skolvalet egentligen bara till dem som inte är nöjda med sin tilldelade skola. Detta skiljer sig från de kommuner som har så kallade "obligatoriska skolval". I dessa kommuner förväntas alla elever/vårdnadshavare göra ett aktivt val. Detta uppmuntras ofta genom att ingen elev placeras innan skolvalet är genomfört. Eleven har alltså ingen garanterad plats på en skola, utan placeringen sker när alla elevers/vårdnadshavares skolval kan observeras och beaktas. En annan förklaring är geografiska faktorer. Exempelvis kan avstånden mellan skolorna, i glesbebyggda kommuner, vara så stora att nästan alla föredrar den plats de tilldelats på sin närmsta skola. Även faktorer som befolkningens sammansättning och hur etablerat systemet är kan påverka deltagandet. Socioekonomiskt svaga grupper verkar vara lite mindre benägna att aktivt delta och när nya system introduceras tar det ofta lite tid innan de sätter sig.

Några saker är dock gemensamma för de flesta kommuner. Närhet är den dominerande urvalsgrunden till kommunala skolor i hela landet. Närhet till skolan är något som kommunen enligt skollagen måste beakta vid placeringen. Exakt hur detta ska implementeras är dock otydligt, vilket har lett till att närhetsprincipen har kommit att tolkas olika i olika kommuner. De fristående skolorna använder kötid som huvudsaklig urvalsgrund, ofta i kombination med syskonförtur.

Ett av förslagen i denna rapport berör just vilka urvalsgrunder som ska få användas. Det är inte uppenbart att avstånd till skolan och kötid är de bäst lämpade urvalskriterierna om man strävar efter att uppnå en blandad elevsammansättning. Samtidigt finns andra faktorer än en blandad elevsammansättning att ta hänsyn till när olika urvalskriterier övervägs. Vi föreslår därför att man, i lag, förtydligar vilka urvalsgrunder som får användas vid antagning till både kommunala och fristående grundskolor. Då förutsättningarna ser olika ut i olika kommuner ger vi ingen exakt rekommendation kring vilka urvalsgrunder som bör användas. Vi föreslår i stället att man ger huvudmännen rätt

att använda en bredare palett av olika urvalsgrunder så att de kan bekämpa skolsegregation utifrån de lokala förhållandena.

En annan viktig aspekt av ett skolvalssystem är huruvida det uppmuntrar till strategiskt beteende eller inte. I ett skolvalssystem med strategiska incitament kan det vara fördelaktigt för elever och vårdnadshavare att felaktigt rapportera sina preferenser (det vill säga inte lista de skolor de vill ha i ordningen de helst vill ha dem). Nästan alla svenska kommuner har i dag utformat sitt skolval så att strategiskt beteende uppmuntras. Detta är problematiskt då ett skolvalssystem med strategiska incitament försvårar för elever/vårdnadshavare när de ska välja skola. I ett system med strategiska incitament krävs en detaljerad insikt i hur placeringen går till och en korrekt uppfattning om hur sökmönstren generellt ser ut för att veta hur man optimalt ska rangordna skolorna för att maximera sannolikheten att komma in på den skola man föredrar. Att göra ett strategiskt misstag i ett sådant system kan också få stora konsekvenser och innebära att man får en placering på en mindre önskad skola. Vidare är det så att lågutbildade familjer löper större risk att göra strategiska misstag än högutbildade familjer, vilket utifrån ett jämlikhetsperspektiv kan anses problematiskt (de Haan et al, 2018). Vi föreslår därför i denna rapport att skolvalssystem med strategiska incitament bör förbjudas.

En tredje aspekt av det svenska skolvalssystemet är hur man ska hantera det faktum att elever/vårdnadshavare kan välja mellan både kommunala och fristående skolor. I många kommuner finns ingen samordning alls mellan kommunala och fristående skolor. I en del kommuner har en viss samordning uppstått och en löpande kommunikation är upprättad mellan kommunen och de fristående skolorna. Ett fåtal kommuner samordnar antagningen till den grad att elever/vårdnadshavare kan lämna sina önskemål till både kommunala och fristående skolor på samma ställe och vid samma tillfälle. Om en stor andel av eleverna i kommunen går i fristående skolor och det finns en samordning sker antagningen ofta sekventiellt. Detta innebär att de fristående skolorna gör sin antagning innan de kommunala skolorna. Vi föreslår i denna rapport att antagningen till grundskolan bör göras gemensam. Det finns inga fördelar med att ha en separat eller en sekventiell antagning. För elever/vårdnadshavare blir skolvalsprocessen förenklad om alla skolval kan lämnas på ett och samma ställe oavsett vilken huvudman den önskade skolan har. En gemensam antagning ökar också chansen för dem att snabbt komma in på de skolor de helst vill in på. Vidare förenklas antagningsprocessen för både fristående och kommunala aktörer då en gemensam process kan gå mycket snabbare och omöjliggör att elever håller multipla skolplatser. Det innebär att skolorna slipper problemet med att elever inte dyker upp vid höstterminens start för att de suttit på dubbla placeringar.

Vi tror att dessa tre förslag skulle bidra till att göra skolvalet mer rättvist, effektivt och rättssäkert. Men de skulle också fylla en annan funktion. Med de brister som finns i dagens skolvalssystem är det mycket svårt att göra trovärdiga analyser om effekterna av att till exempel ändra de gällande urvalsgrunderna. Att antagningen inte är gemensam till fristående och kommunala skolor gör att det är väldigt svårt att skaffa sig en överblick över de befintliga sökmönstren. Och förekomsten av strategiska incitament gör att de skolval vi faktiskt observerar inte kan användas som underlag för denna typ av analyser då vi inte vet att föräldrar och elever skulle ranka skolorna på samma sätt. Om ovanstående förslag genomfördes skulle det finnas en helt annan möjlighet att göra den typen av analyser och förse politiker, andra beslutsfattare och allmänheten med underlag för att fatta informerade beslut. Denna typ av underlag skulle ge huvudmännen möjlighet att, i sina beslutsprocesser rörande etablering, urvalsgrunder och stadsplanering, kontinuerligt och på ett effektivt sätt verka för en skola med blandade elevgrupper.

Rapporten är utformad som följer. I nästa kapitel definierar vi begreppet skolval och diskuterar hur man kan bryta ner det för att enklare ta sig an problemet med det segregeringande skolvalet. Vi går sedan vidare med att kortfattat gå igenom varför skolval tenderar att bidra till en ökad etnisk och socioekonomisk segregation samt varför vi, trots detta, kan vilja behålla skolvalet som en del av vårt utbildningssystem. De följande kapitlen diskuterar problemet med strategiska incitament, utformningen av ansöknings- och antagningssystem, förtursregler och urvalsgrunder samt våra förslag inom respektive område. Därefter kommer vi att kommentera några aspekter av utbildningssystemet som inte är direkt relaterade till skolvalet men som ändå påverkar och påverkas av hur man väljer att utforma skolvalet. Vi avslutar med några sammanfattande ord.



## SKOLVAL – ETT MATCHNINGSPROBLEM

Låt oss, innan vi går vidare, definiera vad vi, i denna rapport menar när vi skriver ordet skolval. Vi definierar ett skolval som en situation där elever och/eller vårdnadshavare kan uttrycka preferenser för vilken/vilka skolor de önskar och dessa preferenser tas i beaktande när elever tilldelas skolplatser.<sup>2</sup> Med denna definition har vi, i Sverige, skolval i så gott som i alla kommuner vilket också är fastslaget i kap. 9, 15 § i skollagen:

*En elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet. Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.*

Att elevernas/vårdnadshavarnas preferenser ska tas i beaktande innebär inte att alla elever nödvändigtvis blir tilldelade den skola de helst vill gå på. Om skolornas kapacitet vore sådan att alla elever kunde tilldelas sitt förstahandsval skulle skolvalet vara enkelt att hantera – alla får den skola de helst vill ha. Oftast är dock vissa skolor mer populära och får fler ansökningar än de kan ta emot elever medan andra skolor har platser över när alla som helst önskar gå där har antagits. Skolvalet kan i denna kontext beskrivas som ett matchningsproblem, där ett antal elever ska placeras på ett antal skolor med begränsad kapacitet. Alla elever ska placeras på en skola men ingen elev ska placeras på mer än en skola och ingen skola kan ta emot fler elever än vad de har platser.

---

<sup>2</sup> I vår definition av skolval inkluderar vi inte valet av var man bosätter sig. Man kan mena att det finns en skolvalskomponent i en familjs beslut om var de ska bo. Så är nog också fallet, speciellt i system med upptagningsområden eller där närhet till en skola är avgörande för vilka elever som får plats på skolan. I denna rapport fokuserar vi dock på utformningen av skolvalssystem och betraktar alltså inte val av boendeplats som ett uttryck för en preferens för en viss/vissa skolor.

För att underlätta förståelsen för hur ett skolval fungerar kan man tänka på det som att det finns två typer av aktörer:

- ♦ Elever/vårdnadshavare som lämnar önskemål om skola/skolor.
- ♦ Skolor som har en begränsning i hur många elever de kan anta.

För att lösa detta matchningsproblem på ett rättssäkert och effektivt sätt krävs en uppsättning regler som slår fast hur skolvalet ska implementeras, det vill säga i vilken ordning elevens/vårdnadshavares olika önskemål ska beaktas och i vilken ordning elever tas in på de olika skolorna. För tydlighets skull kan denna uppsättning regler delas upp i två olika komponenter:

- ♦ En algoritm som beskriver hur elevernas/vårdnadshavarnas önskemål ska beaktas vid placeringen.
- ♦ En prioritetsordning som beskriver vilken elev som ska ges förtur när det är fler sökande än platser på en skola.

Algoritm är ett ord som ofta förekommit på ett missvisande sätt i den svenska debatten om skolval. En algoritm är egentligen bara en tydligt formulerad instruktion för hur något ska göras. Man kan se det som de övergripande reglerna för hur skolvalet ska implementeras. Att använda en algoritm är alltså ett sätt att systematisera beslutsfattandet kring skolplaceringar. Många kommuner har

”

Algoritm är ett ord som ofta förekommit på ett missvisande sätt i den svenska debatten om skolval. En algoritm är egentligen bara en tydligt formulerad instruktion för hur något ska göras.

redan i dag tydligt formulerade regler för hur skolvalet ska implementeras och använder sig alltså av en algoritm för att placera sina elever, även om de inte själva beskriver sitt skolval som algoritmiskt. En dator behöver alltså inte vara inblandad, men att använda sig av datoriserade algoritmer är att föredra eftersom datorer är väldigt lämpade för denna typ av arbetsuppgifter. En dator är tusenfalt gånger snabbare än en människa på att arbeta igenom en algoritm, den har inte samma tendens att göra misstag och allt som den gör kan direkt dokumenteras vilket bidrar till att öka transparensen i processen.

Att använda en algoritm innebär alltså inte att låta en robot bestämma vilken skola olika barn ska gå i, utan är ett kostnadseffektivt och smart sätt att implementera de regler vi gemensamt kommit överens om ska gälla för skolvalet.

Den andra delen, prioritetsordningen (ibland används begreppen urvalsgrund, urvalskriterier eller förtursregler som synonymmer för prioritetsordningen).<sup>3</sup> Oavsett vilken algoritm man använder måste det finnas en regel som berättar vilken/vilka elev(er) som har förtur till en skola om det är fler sökande än vad det finns platser.

Man kan tänka att algoritmen är det som avgör hur och i vilken ordning olika elevers ansökningar till olika skolor testas mot varandra medan prioritetsordningen är det som avgör vem som får platsen när två elever faktiskt testas mot varandra på en skola. Det kommer vara klargörande att ha dessa begrepp i minnet när vi i kommande kapitel går igenom varför skolvalet är segregering, hur skolvalet fungerar i dag i Sverige, och vilka brister vi ser i dess implementering.

## SKOLVAL OCH SKOLSEGREGATION

### VARFÖR ÄR SKOLVALET SEGREGERANDE?

Vi började med att konstatera att skolvalet i Sverige verkar ha bidragit till en ökad skolsegregation i termer av elevernas socioekonomiska bakgrund. Skolvalet innebär att alla får möjlighet att uttrycka vilka skolor man helst vill gå på. Ett naturligt sätt att börja undersöka varför skolvalet är segregering är därför att titta på den första gruppen vi definierade i kapitlet ovan, eleverna/vårdnadshavarna, och deras valbeteende. Ett flertal studier har visat att det finns skillnader mellan olika grupper i samhället i termer av vilka typer av skolor man föredrar (se till exempel Borghans et al 2015, Burgess et al 2014 och Hastings & Weinstein 2009). En naturlig slutsats är därför att det är den ökade möjligheten för elever/vårdnadshavare att uttrycka sina segregering preferenser som gör att skolvalet förstärker skolsegregationen.

I vilken utsträckning dessa preferenser är "sanna" är dock inte helt klart. De skillnader i valbeteende som vi observerar kan bero på att de olika grupperna har tillgång till olika information. Hastings och Weinstein (2008) visar att när familjer med låg inkomst får information om skolors genomsnittliga provresultat väljer de som har en högpresterande skola i närheten i större utsträckning den skolan jämfört med de som inte hade tillgång till denna information. Gallego et al (2012) hittar liknande resultat i fattiga områden i Chile. Kessel & Olme (2018a) finner, i en svensk kontext (valet till årskurs 7 i Linköping), också effekter på sökbeteende av information om provresultat.

---

<sup>3</sup> Ska man vara nog är dessa begrepp inte helt synonyma. En prioritetsordning är de faktiska listorna som reglerar vilken ordning eleverna ska tas in i de olika skolorna. Urvalsgrunder är de olika faktorer vi tar hänsyn till när vi skapar dessa listor (såsom syskonförtur, närhet eller kötid) medan förtursregler eller urvalskriterier är de regler som beskriver vilka urvalsgrunder vi använder och hur de viktas för att skapa prioritetsordningen.

Det är dock inte enbart elevernas val som spelar roll för hur segregering av skolvalet är. Det finns studier som tyder på att även den andra gruppen vi diskuterade i kapitlet ovan, skolorna, och hur de är placerade geografiskt, kan påverka. Burgess et al (2014) använder data från England för att visa att ungefär två tredjedelar av skillnaden i skolvals beteende mellan grupper beror på skillnader i vilka skolor som finns att välja på i närområdet.

Slutligen påverkar också skolvalets utformning – vilken algoritm som ligger till grund för placeringen och vilka urvalsgrunder som används – vilka elever som hamnar var och därmed hur stor skolsegregationen blir. Fack et al (2015) visar exempelvis att man, i Paris gymnasieval, kan påverka sammansättningen av elever genom att ändra vilka elever som har förtur till olika skolor. Kessel och Olme (2018b) visar att segregation i Botkyrkas förskoleklasser också går att påverka genom att ändra förtursreglerna.

För att sammanfatta kan vi konstatera att det verkar finnas flera anledningar till att skolvalet är segregering. Dessa inkluderar segregering preferenser, ojämnt fördelad information, geografiska faktorer och segregering skolvalssystem och urvalsgrunder. Hur stor roll dessa olika anledningar spelar i förhållande till varandra är fortfarande en empiriskt obesvarad fråga.

## SKOLVALET FÖRTJÄNSTER

Om skolvalet verkar leda till en mer segregerad skola, varför vill vi då ha ett skolval? Det kanske främsta argumentet för att införa skolval är att skolval skapar konkurrens mellan skolor vilket i sin tur är tänkt att bidra till att höja kvaliteten på skolorna. Det empiriska stödet för denna effekt är dock inte entydigt. Det finns studier som visar att skolvalet leder till högre presterande skolor (Hoxby, 2000; Lavy, 2010 och 2015; Böhlmark & Lindahl, 2015) men det finns också studier som inte hittar någon effekt (Cullen et al, 2006 och Hsieh & Urquiola, 2006) och till och med studier som hittar en negativ effekt (Abdulkadiroglu et al, 2018). Uppmätta effekter är också, ofta, ganska små.

Ytterligare ett argument är att skolvalet – oaktat en elevs begåvning – kan bidra till att bryta den segregation som bostadssegregationen skapar. Framför allt genom att elever från socialt mer utsatta områden kan söka sig till skolor i andra områden. Problemet med det argumentet är att det endast – i bästa fall – fungerar åt ena hållet. Det är få elever från mer välbärgade områden som söker sig till skolor i mer utsatta områden. Och de elever från utsatta områden som söker sig till andra skolor är ofta de vars föräldrar har längre utbildning, och som har en relativt sett mindre utsatt social situation.

Att dessa potentiella positiva effekter inte är så tydliga i dag behöver dock inte betyda att de inte skulle kunna vara det. När elever/vårdnadshavare deltar i ett skolval uppstår en mängd värdefull information som kan utnyttjas för att

bättre möta den efterfrågan som finns. Den här informationen kan nyttjas av både kommuner och fristående aktörer på ett antal sätt. Exempelvis kan man använda den för att analysera vilka egenskaper hos en skola som gör att många söker sig dit och vilka egenskaper som gör att många söker sig bort. Denna typ av information kan användas för att till exempel utöka kapaciteten på efterfrågade välfungerande skolor, etablera nya skolor där det finns efterfrågan, identifiera skolor där åtgärder behöver sättas in för att eleverna inte ska flytta till andra skolor eller i vissa fall lägga ner skolor där inga elever vill gå. Ett systematiskt och strukturerat arbete med detta skulle sannolikt kunna förstärka skolvalets positiva effekter.

Det politiskt mest grundläggande argumentet handlar dock om egenmakt: att det offentliga inte ska detaljstyra denna typ av tillgång till välfärden, utan att individens önskemål ska vara styrande. Detta är en del av de omfattande valfrihetsreformer som framför allt borgerliga regeringar har genomfört, och som socialdemokratiska i hög utsträckning har låtit vara kvar.

---

”  
Det politiskt mest grundläggande argumentet handlar dock om egenmakt: att det offentliga inte ska detaljstyra denna typ av tillgång till välfärden, utan att individens önskemål ska vara styrande.

---

## STRATEGISKA INCITAMENT

Strategiska incitament används i matchningslitteraturen som samlingsord för alla system som tvingar de som ska välja att ta hänsyn till hur de andra som deltar i valet kommer att agera. I ett system utan strategiska incitament kan man inte förbättra sina chanser att komma in på de skolor man vill genom att göra något annat än att uppge sin sanna rangordning av skolor. Ett skolvalssystem med strategiska incitament innebär att det inte är säkert att det bästa en elev/vårdnadshavare kan göra är att rangordna skolorna i den ordning man föredrar dem. På grund av systemets utformning kan det istället vara gynnsamt att inte vara ärlig i sin rangordning för att man på så sätt kan öka sannolikheten att komma in på en önskad skola.

Att ha strategiska incitament i ett skolvalssystem är dåligt av flera anledningar. För det första så blir det svårare för vårdnadshavare och elever att välja skola då de inte bara behöver ta hänsyn till sina egna preferenser utan också försöka förutspå hur alla andra kommer välja och ta reda på hur reglerna för skolvalet i detalj fungerar. Detta är en svår och tidskrävande uppgift. Faktum är att det är så pass svårt att det, för många, kan leda till sämre utfall när deras försök att överlista systemet misslyckas. Vidare är det sannolikt så att det är vissa typer av familjer som klarar av att navigera ett system med strategiska incitament (de Haan et al, 2018). Detta ger dem en fördel i skolvalet. Detta är en orättvisa som kan ha en segregande effekt. Slutligen leder också strategiska incitament i

skolvalssystemet till att det, i många fall, blir omöjligt att analysera elevernas/vårdnadshavarnas observerade sökbeteende. Eftersom det kan vara gynnsamt att inte uppge den rangordning som överensstämmer med de egna preferenserna, kan vi inte använda de observerade skolvalen för att dra slutsatser om hur många som egentligen vill gå på en skola. Vi kan säga hur många som fick sitt förstahandsval i systemet som det ser ut nu, vi kan dock inte veta hur stor andel som fick skolan de helst ville gå på. Vidare gör det analyser av hur det aggregerade sökbeteendet skulle se ut i ett kontrafaktiskt scenario, till exempel

”

Detta är en omfattande förlust eftersom det gör det mycket svårt för huvudmännen att bedriva ett utvecklingsarbete baserat på evidens.

med andra förtursregler, näst intill omöjliga. Detta är en omfattande förlust eftersom det gör det mycket svårt för huvudmännen att bedriva ett utvecklingsarbete baserat på evidens.

Det finns flera olika designmissar man kan göra för att strategiska incitament ska uppstå i ett skolvalssystem. Dessa missar är väldigt vanliga i svenska kommuner. Vi känner bara till en svensk kommun som inte har strategiska incitament i sitt system. Anledningen till

detta är att matchning är en komplex och relativt ny forskningslitteratur och att varken kommunerna själva eller många av de företag som de använder för att ta fram systemstöd har tillräcklig expertis på området.

Ett av de vanligaste exemplen på hur strategiska incitament uppstår i de skolvalssystem som används i Sverige i dag är att man låter de som har rangordnat en skola i första hand ha företräde framför de som rangordnat samma skola i andra hand. Alla elever kommer initialt att försöka erbjudas plats på sitt förstahandsval, men om en elev inte får plats på den skolan kommer man i stället försöka erbjuda plats på dennes andrahandsval. Om eleven då, på grund av förtursreglerna, hamnar efter alla de som sökt den skolan i första hand blir det svårt att komma in på sitt andrahandsval. Än svårare blir det att komma in på tredjehandsvalet och så vidare. Det innebär att de elever/vårdnadshavare som inte gör en korrekt bedömning av sannolikheten att komma in på den skola de helst vill in på kan komma att drabbas hårt. Skolval som använder sig av den så kallade Boston-algoritmen har detta problem. Liknande problem kan uppstå om man har förtursregler som tar hänsyn till hur högt skolan har rangordnats.

Ett annat exempel är när man har förtursregler som gör det möjligt för elever/vårdnadshavare att genom sina val, på ett indirekt sätt, påverka sin prioritet på en skola. Detta gäller till exempel när det relativa avståndet till förstahandsval räknas ut baserat på skolan som listats i andra hand. Det kan också uppstå när prioriteter ska uppdateras allteftersom algoritmen kör.

Ett tredje vanligt exempel på en miss som gör att strategiska incitament uppstår är när elever/vårdnadshavare inte får lista så många skolor de vill. Detta är vanligt i många kommuner i dag, med en begränsning på kanske tre eller fem skolor som man får rangordna. Om placeringen görs för hand blir det betydligt mer tidskrävande att gå igenom en längre lista på skolor än en kortare. Då är det enklare för en kommun om alla gör max tre val och de sedan har frihet att placera en elev var de vill om den inte får plats på någon de tre skolor man föredrar mest. I kommuner där kommunen och de fristående skolorna har en gemensam ansökningsprocess men där man inte lyckats samordna antagningen (något som man inte lyckats med helt i någon kommun så vitt vi vet) kan processen också bli otroligt tidsödande om man inte begränsat antalet skolor. Det är dock svårt att motivera detta, då det i dag är fullt möjligt att göra hela processen gemensam och helt och hållet datorisera den.

Det finns ett flertal domar som slår ner på system med strategiska incitament (se exempelvis Dnr 2017:132 från Skolväsendets överklagandenämnd och målnummer 5165-17 i Kammarrätten i Stockholm). Det är dock inte alltid domstolarna upptäcker att systemet innehåller strategiska incitament. Vidare är det så att dessa domar inte verkar spridas speciellt snabbt mellan kommuner.

#### **FÖRSLAG: FÖRBJUD STRATEGISKA INCITAMENT I SYSTEMET**

Givet att strategiska incitament inte för något positivt med sig men kan ha omfattande kostnader i termer av elevers och vårdnadshavares tid, oönskade placeringar, ökad segregation och korrumpierad data anser vi att det bör förbjudas. Förbudet bör inkludera strategiska incitament oavsett varför de uppkommer.

## **ANSÖKAN OCH ANTAGNING**

I dag ansvarar de flesta huvudmän för sin egen ansöknings- och antagningsprocess. Denna decentraliserade antagning är problematisk för både kommunerna och de fristående skolorna. Det finns exempel där nästan ingen samordning sker mellan kommuner och de fristående skolorna som är etablerade i dem. I dessa situationer kan en elev som deltagit både i det kommunala skolväsendet och ansökt till en eller flera fristående skolor hålla multipla skolplatser. Det finns exempel där detta inte klargjorts förrän vid skolstart, när elever dyker upp på en av skolorna. Detta försvårar planeringen för skolor. Dessutom försämrar det kapacitetsutnyttjandet. En annan elev hade kanske velat ha den plats som blev ledig i augusti om den hade blivit ledig redan i april.

En elev i en större kommun i ett storstadsområde kan vara involverad i tiotals ansöknings- och antagningsprocesser. Dessa processer är ofta inte synkade tidsmässigt. Detta innebär att man kan få erbjudande från en huvudman som man måste tacka ja eller nej till innan man fått svar från en annan. För de som ska

söka skola kan detta vara komplicerat och svårt och det är inte omöjligt att tänka sig att det dessutom gynnar mer systemsmarta föräldrar som kan navigera denna djungel.

I en del fall har kommunen och de fristående skolorna, för att minska dessa problem, kommit överens om att ha en, så kallad, sekventiell antagning, där de fristående skolorna först antar elever för att sedan låta kommunen göra detsamma. Även detta är dock en suboptimal lösning. Normalt finns det inget som hindrar en elev som tackat ja till en plats på en fristående skola att sedan tacka

”

I en del fall har kommunen och de fristående skolorna, för att minska dessa problem kommit överens om att ha en, så kallad, sekventiell antagning, där de fristående skolorna först antar elever för att sedan låta kommunen göra detsamma.

ja till en kommunal plats. När den fristående skolan får reda på detta erbjuder de en annan elev platsen. Den eleven avsäger sig då en plats på en annan skola där det kan finnas fler sökande än platser vilket leder till att det hela fortsätter. Detta är en långdragen och mycket ineffektiv process, där listor på elever behöver skickas fram och tillbaka mellan kommunen och fristående aktörer. Detta leder till onödigt mycket hantering av personuppgifter samt ökar risken för att något ska bli fel. För att förhindra detta så finns exempel på kommuner där man, i en sekventiell antagning, inte placerar eller låter elever som är antagna i en fristående skola söka kommunala skolor. Detta underlättar

för kommunen och de fristående skolorna då det minskar administrationen men det är olyckligt för eleverna och vårdnadshavarna som ställs inför svåra beslut och inte får en chans att uttrycka sina faktiska preferenser för de olika skolorna.

I vissa kommuner har man kommit så pass långt att val till både friskolor och kommunala skolor sker i samma plattform. Detta underlättar en del men då de fristående och de kommunala skolornas antagning inte sker simultant så kommer man ändå inte hela vägen och den ovan beskrivna ineffektiva processen finns kvar.

Ett gemensamt system för ansökan och antagning skulle lösa dessa problem, utan att systematiskt missgynna någon aktör. Det blir en enklare och smidigare process för de som ska välja skola och både kommunala och fristående skolor kommer snabbare kunna landa i vilka elever som faktiskt kommer att börja i deras skola, eftersom informationen om vilken skola eleven/vårdnadshavare föredrar finns i ett centraliserat skolvalssystem. Onödig administration elimineras. Ett liknande resonemang går att föra mellan kommuner. Speciellt i storstadsregionerna där elever rör sig mellan kommuner.



**FÖRSLAG: INFÖR GEMENSAM ANSÖKAN OCH ANTAGNING**

Vi föreslår att ansökningen och antagningen till grundskolan görs gemensam för kommunala och fristående skolor. Med detta menar vi att det bör ske ett skolval per kommun, där alla kommunala och fristående skolor i kommunen deltar. I vissa fall kan man också tänka sig en centralisering på en högre nivå, till exempel i storstadsområden där många elever söker skolor över kommungränserna. Detta betyder inte att urvalskriterierna som bestämmer elevernas prioritet till en viss skola behöver vara samma för fristående och kommunala skolor. Det är fullt möjligt att göra ansökningen och antagningen gemensam utan att kräva samma urvalskriterier för alla skolor som deltar i det gemensamma skolvalet.

**FÖRTURSREGLER OCH URVALSGRUNDER**

I den svenska debatten om skolval är det oftast urvalskriterierna som diskuteras. Ska man ha kötid till fristående skolor? Ska det finnas kvoter av olika slag? Hur ska de i sådant fall vara utformade? Får man ha syskonförtur till kommunala skolor? Också förslag om lottning har diskuterats. I detta kapitel kommer vi diskutera de urvalsgrunder som gäller i Sverige i dag, hur de tolkas och dess för- och nackdelar. Vi kommer även diskutera ett antal andra typer av urvalsgrunder som man skulle kunna överväga. Vi avslutar kapitlet med ett förslag om att förtydliga och vidga vilka urvalsgrunder kommunala och fristående skolor ska kunna använda sig av.

**URVALSGRUNDER FÖR KOMMUNALA SKOLOR**

Lagstiftningen är i dag ganska oklar kring vilka urvalsgrunder kommuner får använda när de ska fördela platser till sina skolor. I citatet från skollagen ovan står klart att man ska placeras på den skolenhet i kommunen som man önskar så länge det inte leder till att en annan elevs berättigade krav på en placering nära hemmet då åsidosätts. Detta är grunden för den ofta missförstådda och väldigt otydliga närhetsprincipen. Principen säger inte att en elev som bor närmare en viss skola har förtur till den framför en annan elev. Den säger inte heller att man har rätt att gå i sin närmaste skola. Vidare säger den inte att närhet är den enda urvalsgrund som får användas. Den säger egentligen bara att kommunen måste ha någon form av system som garanterar att alla får en plats i en skola nära hemmet så länge de inte önskar något annat. Vad som menas med en skola "nära hemmet" är dock inte heller fastslaget i lagstiftningen.

Anledningen till att principen är så oklar är antagligen att när närhetsprincipen skrevs in i skollagen var situationen en helt annan än i dag. Den absoluta majoriteten av alla barn gick i en kommunal skola i närheten av hemmet. I den kontexten är närhetsprincipen lätt att tolka. Att en familj som önskar en skola på andra sidan stan får inte leda till att en elev som bor i skolans närområde (upptagningsområde) förlorar platsen på den skolan. Alla elever placerades helt enkelt

i sin närmaste kommunala skola och de familjer som ville fick själva söka sig till andra skolor. Huruvida de fick plats där eller inte berodde på om det fanns ledig plats som inte redan var tagen av en elev i den skolans närområde. I övrigt gällde först till kvarn. En del kommuner håller fortfarande kvar vid denna typ av system även om de har utvecklat det. Ofta bjuds alla elever in till ett skolval där de kan välja alla skolor i kommunen. Eleverna har dock en garanterad plats på skolan i vars upptagningsområde de bor om de inte skulle komma in på någon av sina val eller inte göra ett aktivt val.

För många kommuner är dock inte detta tillvägagångssätt längre ett alternativ, framför allt på grund av den växande andelen elever i fristående skolor. Kommuner där många barn börjar i en fristående skola har ingen möjlighet att upprätthålla ett system med upptagningsområden eftersom detta kräver att alla elever i kommunen på förhand garanteras plats i en kommunal skola. Ett sådant system innebär en betydande överkapacitet hos de kommunala skolorna vilket inte är ekonomiskt försvarbart. Detta har lett till att kommuner behövt hitta ett nytt sätt att garantera rätten till en skola nära hemmet inom ramen för sina skolvalssystem. En del olika tolkningar finns, men rådande praxis har blivit att använda sig av så kallad relativ närhet.

Hur fungerar då relativ närhet? Anta att det finns två elever som båda har sökt till en skola i första hand. Det finns bara en plats på den skolan. I den vanligaste tolkningen av relativ närhet gör man då så att man mäter avståndet från båda elevernas hem till den sökta skolan. Man mäter sedan avståndet från båda elevernas hem till närmsta alternativa skola. Man subtraherar sedan avstånden från den sökta skolan till den närmaste alternativa skolan och får fram det man kallar relativt avstånd. Säg att båda eleverna bor 1 000 meter från den sökta skolan. Den första elevens närmaste alternativa skola ligger 500 meter bort och den andra elevens närmaste alternativa skola ligger 1 500 meter bort. Den första eleven har då en relativ närhet på 500 meter och den andra har en relativ närhet på -500. Den första andra eleven får platsen på den sökta skolan eftersom vederbörande har högst lägst relativ närhet.<sup>4</sup> Idéen med detta system är helt enkelt att platsen ska gå till den elev som skulle få störst extra avstånd till den andra skolan om den inte får platsen på den första.

Relativ närhet har en tydlig fördel över absolut närhet då det inte missgynnar familjer som bor i mindre tätbefolkade områden där det inte finns några skolor.<sup>5</sup> Relativ närhet är dock inte perfekt och kan leda till märkliga utfall i vissa situationer. En sådan situation är när den ska tillämpas på skolor som ligger långt hemifrån. Anta att två familjer i Stockholm där en bor i västerort och en bor i söderort. Båda väljer en skola inne i centrum. Båda familjerna har en mil till

4 Notera att man kan subtrahera åt andra hållet. Då får den elev med högst relativ närhet platsen.

5 Absolut närhet som enda urvalsgrund för att garantera närhetsprincipen har också fallit i en laglighetsprövning gjord av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2015 Ref 50).

den sökta skolan. Den ena familjen har 500 meter till sin närmaste alternativa skola medan den andra har 250 meter. Baserat på relativ närhet får då den första eleven förtur till skolan. Det är svårt att se hur detta är en naturlig konsekvens av närhetsprincipen som den är definierad i lagen.

Ett annat problem är att en elev kan nekas plats på en skola till företräde för en annan elev med argumentet att den första eleven inte kommer få en lika stor förlängning av skolvägen om hon/han i stället placeras på jämförelseskolan, det vill säga elevens närmaste skola. Men ingenting i systemet garanterar att eleven kommer att komma in på sin närmaste skola, så i slutändan är det möjligt att eleven placeras på en skola ännu längre bort från hemmet än den först sökta skolan. Det finns exempel där elever har placerats ganska långt ifrån sitt hem just på grund av detta. Ett sätt som kommuner försökt åtgärda detta problem genom är att sätta en maximal gräns för hur långt bort från hemmet en elev får placeras (givet att den inte har önskat en skola längre bort). Exempelvis kanske man säger att ingen elev som ska börja förskoleklass får placeras i en skola mer än två kilometer från sitt hem. Detta är dock problematiskt, då det är svårt att definiera tydliga kriterier för hur detta ska garanteras. Vilken skola inom två kilometer har man rätt till? Om dessa skolor redan är fulla, vilken elev ska kastas ut? Var ska den eleven placeras? Vad händer om den eleven nu inte har kommit in på en skola inom två kilometer? Och så vidare? Vi har inte sett något exempel där man lyckats göra detta utan omfattande godtycke och manuell hantering med medföljande risk för misstag.

Det har också gjorts försök med att relativ närhet bara ska beräknas mot skolor där eleven faktiskt kan komma in. Detta är dock inte problemfritt eftersom det introducerar strategiska incitament och det kan leda till att man får ett system som inte konvergerar, vilket betyder att processen där en elev tar en annan elevs plats fortsätter och fortsätter utan att man landar i en slutgiltig placering av eleverna.

Givet detta anser vi att det är ganska tydligt att relativ närhet inte är en heltäckande och optimal lösning som urvalsgrund till kommunala skolor. Vidare kan också närhet som enda urvalsgrund vara kontraproduktiv om man vill att skolvalet ska bidra till en blandad socioekonomisk sammansättning av elever på skolorna, eftersom det tenderar att leda till att boendesegregationen slår över i skolsegregation. Samtidigt vet vi att närhet till skolan är något som värderas av många, speciellt när barnen är yngre. Givet detta tycker vi inte att närhetsprincipen bör avskaffas. Vi anser dock att det är rimligt att tydligare definiera vad närhetsprincipen innebär och begränsa den.

---

”  
Vidare kan också närhet som enda urvalsgrund vara kontraproduktiv om man vill att skolvalet ska bidra till en blandad socioekonomisk sammansättning av elever på skolorna, eftersom det tenderar att leda till att boendesegregationen slår över i skolsegregation.

---

Frågor som bör besvaras inkluderar:

- ♦ Vilka urvalsgrunder får man använda för att garantera närhetsprincipen?
- ♦ Hur långt bort kan en skola ligga för att det ska vara aktuellt att använda dessa urvalsgrunder med hänvisning till närhetsprincipen?
- ♦ Hur långt upp i åldrarna gäller närhetsprincipen?

## ANDRA URVALSGRUNDER

Många kommuner har också valt att ge förtur till barn vars syskon redan går i skolan, det vill säga syskonförtur. Detta har inget explicit stöd i skollagen, men flera kommuner har, i domstol, fått rätt att använda syskonförtur som urvalskriterium så länge det inte äventyrar närhetsprincipen (se exempelvis mål 27077-16 från Förvaltningsrätten i Stockholm). Huruvida detta är en legitim urvalsgrund att använda bör dock klargöras i lagtext.

Vidare är det så att det inte finns någon kommun, inte ens de som säger sig ha ett obligatoriskt skolval, där alla elever/vårdnadshavare gör ett aktivt val.

En fråga som kommuner ställs inför är då hur de som inte aktivt lämnat några

önskemål om skola ska hanteras. Enligt skollagen har alla barn rätt till en skola nära hemmet, oavsett om de aktivt lämnat ett önskemål om skola eller inte. Samtidigt är det elevers/vårdnadshavarens önskemål som ska vara vägledande för placeringen. Skollagens formuleringar är alltså inte särskilt tydlig kring denna situation, vilket återigen antagligen beror på att situationen såg annorlunda ut när denna del av lagen formulerades. Detta har dock återigen lett till olika tolk-



En fråga som kommuner ställs inför är då hur de som inte aktivt lämnat några önskemål om skola ska hanteras.

ning i olika kommuner. I vissa kommuner har man gjort tolkningen att de elever/vårdnadshavare som aktivt önskar en skola har företräde framför de som inte aktivt har valt skolan. Detta kan, i kommuner där man inte längre kan upprätthålla upptagningsområden, leda till att elever placeras långt ifrån hemmet eftersom alla skolor inom rimligt avstånd från en elevs bostad är populära bland de som gör aktiva val. Detta problem har, i vissa kommuner, försökt avhjälpas med samma typ av garantier som vi diskuterade i avsnittet om relativ närhet, naturligtvis med samma medföljande problem. Det bör klargöras i lagtext huruvida aktivt val är en giltig urvalsgrund till skolor.

## URVALSGRUNDER FÖR FRISTÅENDE SKOLOR

Fristående skolor ska använda sig av en prioritetsordning som är godkänd av Skolinspektionen, till exempel kötid, syskonförtur eller geografisk närhet. Utöver det godkänns också verksamhetsmässiga eller pedagogiska samband.<sup>6</sup> Kötid är det dominerande sättet att avgöra förtur bland Sveriges fristående grundskolor, vilket innebär att den elev som tidigast anmälde sitt intresse till den fristående

<sup>6</sup> <https://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/Stallningstaganden/urvalsgrunder-for-friskolor/>

skolan har förtur framför den elev som senare anmälde sitt intresse.

Kötid är problematiskt av flera anledningar, särskilt när köerna blir väldigt långa. Då kan det bli omöjligt för personer som flyttar till eller inom Sverige att komma in på vissa skolor. Detta är olyckligt i en värld där vi blir alltmer rörliga. Det har också uppmärksammats fall där elever födda sent på året inte har kunnat komma in på vissa skolor eftersom platserna fylls av elever födda tidigt på året som stått i kö sedan de föddes. Kötid som urvalsgrund riskerar också att vara segregande. Systemsmarta och välinformerade familjer som förstår att de ska ställa sig i kö tidigt och vet hur de ska göra det får en fördel i skolvalet gentemot familjer som inte förstår systemet lika bra.

Samtidigt ska kö inte rakt av avfärdas. Dessa problem skulle, till viss del, kunna avhjälpas genom att man inte räknar hur länge någon har stått i kön utan i stället räknar hur kort tiden var tills personen ställde sig i kön från och med att den kunde (föddes, flyttade eller liknande). Köerna innehåller information som gör det möjligt att planera och möta efterfrågan i systemet. Med den nuvarande tolkningen av närhetsprincipen kan kötid också vara ett av de få sätt som finns för en familj som bor fel att komma in på en annan skola än de som finns i närområdet.

Fristående skolor får också (sedan november 2016) ta in nyanlända elever på en särskild kvot, även om de i övrigt använder kötid som urvalsgrund.<sup>7</sup> För att räknas som nyanländ ska eleven ha varit bosatt i Sverige i mindre än två år vid skolstart. Denna lag kom till för att möjliggöra för fristående skolor som använder sig av kötid att ändå kunna ta emot nyanlända elever. Denna lag kan alltså ge tillgång till populära fristående skolor även för barn som inte befunnit sig i Sverige särskilt länge och därmed inte har kunnat stå i kön tillräckligt länge för att annars bli antagna på skolan. De som bott i Sverige i mer än två år omfattas dock inte av denna regel och kan därför ha mycket svårt att få en plats på en populär fristående skola.

## **ALTERNATIVA URVALSGRUNDER**

Närhet och kötid är de dominerande urvalsgrunderna som används vid antagning till grundskolan i Sverige i dag. Frågan är om dessa urvalsgrunder är de optimala. Det beror på hur vi vill att fördelningen av elever ska se ut och vilka kriterier vi anser är legitima att använda som urvalsgrund. Många vill se en minskad skolsegregation. Men det finns också andra saker som spelar roll. För att skolvalet ska ha legitimitet är det rimligt att andelen som blir placerade på en högt rangordnad skola beaktas när olika prioritetsordningar jämförs.

<sup>7</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016910-om-sarskild-kvot-i\\_sfs-2016-910](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016910-om-sarskild-kvot-i_sfs-2016-910)

Om minskad skolsegregation är det huvudsakliga målet är det i teorin fullt möjligt att definiera urvalsgrunder på ett sådant sätt att eleverna är jämnt fördelade mellan skolorna. Om vi till exempel vill ha en lika stor andel utrikes födda på varje skola kan vi definiera en kvot på varje skola som uppgår till andelen utrikes födda i den aktuella kohorten. Till dessa platser får enbart utrikes födda

”

Dock är det en viktig poäng att vi med urvalsgrunder kan ha full kontroll över hur elevsammansättningen ser ut mellan skolor.

antas och till resterande platser får enbart inrikes födda antas. Båda grupperna får söka skolor och placeras på en så högt rangordnad skola som möjligt, men om kvoten för den egna gruppen är full hänvisas eleven till nästa skola på rangordningen. Det finns flera nackdelar med tvingande kvoter av detta slag och vi vill vara tydliga med att det inte är något vi förespråkar. Kostnaderna i termer av hur långt barn hade behövt resa till skolan hade blivit omfattande. Dock är det en

viktig poäng att vi med urvalsgrunder kan ha full kontroll över hur elevsammansättningen ser ut mellan skolor.

Det finns dock andra sätt att utforma kvoter på och de kan gälla en begränsad andel av skolans platser. Ett exempel är den kvot vi beskrev ovan för nyanlända elever i syfte att se till att inte alla som inte varit i Sverige en längre tid hamnar på samma skola. Huvudmännen bestämmer storleken på kvoten, men den får inte uppgå till mer än 5 procent av de lediga platserna. I Paris ges elever som kommer från familjer som får ekonomisk assistans företräde i gymnasievalet (Fack et al, 2015). Detta är en mjuk kvot som tillåter dessa elever att gå före till populära skolor. Den tvingar dock inte fram en jämn fördelning om inte de registrerade valen tillåter det. Att denna typ av mjuka kvoter kan påverka segregationen visar både Fack et al. (2015) och Kessel och Olme (2018b).

Ett annat sätt att fördela platser på är att använda sig av lotten. Ett sådant system skulle innebära att om det är fler elever som söker en skola än vad skolan har platser, så lottar man mellan de sökande om vilka som ska få plats och inte. De som inte erbjuds plats på skolan får i stället söka till sitt andrahandsval. Om det är fler sökande än platser på den skolan också, används lotten igen för att avgöra vilka som ska antas och så vidare. Att använda sig av lotten vid antagning till skolor är inget nytt. Lotten är något som används som urvalsgrund i flera olika system runt om i världen, det kändaste exemplet är till så kallade *charter schools* i USA. Hur lotten som urvalskriterium påverkar skolsegregationen är inte givet. Dess effekt beror på hur sök beteendet ser ut. Den kan minska skolsegregationen då den ger möjlighet för elever i områden med skolor där socioekonomiskt svaga elever eller elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade att komma in på andra skolor utanför sitt område. Men om det framför allt är elever med stark socioekonomisk bakgrund som söker sig bort från dessa områden kan lotten i stället leda till en ökad skolsegregation.

**FÖRSLAG: FÖRTYDLIGA VILKA URVALSGRUNDER SOM FÅR ANVÄNDAS**

Det nuvarande systemet där närhet och kötid är dominerande urvalsgrunder vid antagning till grundskolan gynnar främst de elever som bor i närheten av populära skolor samt de som långt i förväg har planerat sitt barns skolgång. Det är inte uppenbart att dessa prioriteringsordningar är förenliga med målsättningen att åstadkomma en blandad elevsammansättning. Vidare leder de stora oklarheterna kring vad kommuner faktiskt får använda för urvalsgrunder till en passivitet där kommuner undviker att agera mot skolsegregation eftersom de inte vet om deras idéer är förenliga med skollagen.

Att ge en eller några enskilda rekommendationer kring urvalsgrunder är i dagens läge svårt. Detta beror delvis på de brister i skolvalssystemet som vi redan nämnt, som gör det svårt att göra bra analyser baserat på de skolval vi observerar att olika grupper gör. Även om vissa kommuner har system som tillåter viss analys av valbeteendet hos deras elever/vårdnadshavare är det inte säkert att slutsatserna kring vilka urvalsgrunder som ska rekommenderas gäller över hela landet. Olika kommuner har olika förutsättningar när det kommer till geografi, befintliga sökmönster, skolors rykten och så vidare. Detta gör det väldigt osannolikt att en lösning skulle passa alla. Snarare bör det finnas en viss flexibilitet för kommunerna att välja vilka urvalsgrunder som bäst passar just deras förutsättningar.

Vi anser att man bör skapa en tydlig och vid ram kring vilka urvalsgrunder som kommuner och fristående huvudmän får använda i sin antagning. Detta skulle möjliggöra för de huvudmän som vill arbeta för att minska skolsegregationen att göra det.

Först och främst bör man klargöra vad närhetsprincipen innebär. När gäller den, hur långt sträcker den sig och vilka urvalsgrunder är tillåtna för att garantera den? Vi anser här att man bör vara generös med urvalsgrunderna. Närhetsmått av olika slag såväl som upptagningsområden av olika typer bör tillåtas. Upp-tagningsområden behöver inte heller vara för en enskild skola utan skulle kunna vara för ett antal skolor. Vidare skulle upptagningsområden kunna konstrueras med den kombinerade ambitionen att garantera närhetsprincipen och mot-arbeta skolsegregation. Vidare bör det förtydligas hur långt upp i åldrarna när-hetsprincipen gäller. Den gäller ju uppenbarligen inte på gymnasiet, behöver den gälla på högstadiet? Eventuellt går det att "trappa ner" den på det sätt som många kommuner redan gör i dag.

Vidare bör de urvalsgrunder som i dag används men med oklart lagrum förtyd-ligas. Är aktivt val en tillåten urvalsgrund? Är syskonförtur en tillåten urvals-grund? Man bör också tydligare definiera vilka andra urvalsgrunder som kom-muner får använda sig av. Här bör man vara generös. Olika urvalsgrunder kan

fungera olika i olika kommuner. Kvoter, lotten och eventuellt kö bör vara redskap som kan användas. Samma sak bör gälla fristående skolor. Vidga antalet urvalsgrunder de kan jobba med.

Slutligen bör man tillåta kombinationer av olika urvalsgrunder. I en kommun kan exempelvis det optimala vara att ha lottning till några populära skolor medan man har upptagningsområden för andra skolor.

## ANDRA FAKTORER SOM BÖR DISKUTERAS

Skolvalet sker inte i ett vakuum, utan påverkar och påverkas av övriga delar i utbildningssystemet. I detta kapitel kommer vi att ta upp några andra aspekter som vi tror är viktiga att tänka på när man pratar om att reformera skolvalet.

### FINANSIERING

Ett skolval kombinerat med en skolpeng som flyttar med eleven gör det svårare för skolor att planera sin ekonomi. Detta gäller både fristående och kommunala skolor. På lång sikt är en skolas utgifter sannolikt relativt proportionellt med antalet elever (givet att man har en socioekonomisk kompensation och en kompensation för extra behov inbyggt i systemet). Åtminstone när skolorna kommit upp i en viss storlek. Detta är dock inte sant på kort sikt. Att en skola från ett år till ett annat går från att få in 30 nya elever till 20 elever innebär inte nödvändigtvis att kostnaderna minskar med 33 procent. Man kan antagligen inte anpassa eller byta lokaler varje år. Man kommer inte kunna ta bort en klass och därmed kan man inte markant minska på personalkostnaderna. Läromedel och liknande kan redan vara inköpt och andra funktioner kanske redan är upphandlade. Dessa problem blir värre ju senare in på vårterminen skolorna kan få en korrekt uppfattning om hur många elever som kommer börja i deras skola till hösten. I vissa fall kan skolorna inte vara säkra på hur många nya elever de tar emot förrän höstterminen faktiskt börjar. Detta ger dem en väldigt kort tidshorisont för att anpassa sig till den nya storleken på elevunderlag.

Med våra förslag skulle planeringen underlättas. Eventuellt är det dock motiverat med ytterligare åtgärder för att underlätta skolornas ekonomiska planering. Exempelvis skulle man, för skolor som har ett tillfälligt elevtapp, kunna använda ett genomsnitt av de senaste tre årens inkommande elever som bas för skolpengen.

### ETablering AV NYA SKOLOR

Ska man ha ett skolval och en skolmarknad är det viktigt att nya skolor kan etablera sig.



Om man som fristående aktör vill etablera en skola i Sverige i dag lämnar man in en ansökan till Skolinspektionen som bedömer huruvida kraven i skollagen och andra relevanta lagar är uppfyllda samt om det finns en efterfrågan för skolan.

Om man vill bekämpa skolsegregationen i Sverige skulle man kunna inkludera detta i etableringsprocessen. För fristående skolor men även för kommunala. Med de förslag vi lägger fram i denna rapport skulle man få underlag för att kunna göra analyser av effekten på elevsammansättningen av en ny skoletablering. Man skulle också kunna undersöka vad för effekter på elevsammansättningen den nyetablerade skolan skulle ha beroende på vilka förtursregler skolan har.

### **HUR SKA VI HANTERA DE SKOLOR SOM VÄLJS BORT?**

En fråga som kommer upp när vi diskuterar skolval är hur vi ska hantera de skolor som väljs bort av en stor majoritet av eleverna i närområdet. Detta är något som sker i vissa av de mer invandrartäta områdena i våra storstäder. Det enkla svaret på den frågan är att vi helt enkelt lägger ner dessa skolor. Denna strategi kan dock leda till att det, i vissa områden, inte finns några skolor. Huruvida detta är förenligt med närhetsprincipen är oklart. Vi tror därför att man bör överväga ett bredare batteri av strategier för att hantera dessa skolor, såsom att "starta om" skolor i stil med hur man i många amerikanska städer har gjort med så kallade *charter schools*.

Vi tror också att den information vi skulle kunna få ut av ett korrekt utformat skolval skulle kunna hjälpa oss i denna process. Vi skulle kunna veta mer om varför de väljs bort och sannolikt också upptäcka varningstecken tidigare. Generellt borde detta ge oss möjligheter att agera snabbare och bättre för att vända trenden för de skolor som är på väg att överges.

### **INFORMATION**

Ett rättvist och effektivt skolval kräver att alla som ska välja har tillgång till bra information om skolorna. Även om många huvudmän gör stora insatser för att tillhandahålla denna information idag så behöver det förbättras. Det finns i dag inget tillförlitligt mått på hur en skola presterar i termer av inläring. Utan ett sådant blir valen baserade på rykten, personliga erfarenheter eller på proxies såsom elevsammansättning. Vill man få maximalt ut av ett skolval och vill man att det inte ska vara segregande bör man överväga att skapa ett trovärdigt system för att mäta skolors förmåga att hjälpa eleverna att klara kunskapskraven. Detta är ingen lätt uppgift men med dagens teknik och med vår vetskap om hur denna typ av system bör utformas är det absolut inte omöjligt.

## SKOLBYTEN

En fråga som är skild från, men relaterad till, skolval är den om skolbyten. När vi pratat om skolval i denna rapport syftar vi på situationen då en familj väljer skola åt sitt barn som ska börja förskoleklass, när ett barn behöver börja en ny skola då den nuvarande inte erbjuder nästa årskurs eller när en familj flyttar till en ny plats och därmed behöver en ny skolplacering. Med andra ord, situationer då ett barn behöver en ny skolplacering. Det händer dock att elever byter skola, även om det hade varit möjligt att fortsätta i den tidigare skolan. Detta kan ha flera orsaker. Kanske kom eleven inte in på den skola vårdnadshavarna helst önskade, men blir senare erbjuden denna skola då en ledig plats dykt upp. Kanske trivs inte eleven i sin skola. Kanske har det öppnat en ny skola som vårdnadshavarna tror kommer att passa deras barn bättre.

Skolbyten kan vara problematiska. Vi vet att skolbyten kan inverka negativt på barnens prestation i skolan. Utifrån skolornas perspektiv kan skolbyten leda till att det blir svårare att planera verksamheten. Att elever försvinner eller till-



På samma sätt som ett skolval kan ett antal plötsliga byten försätta skolan i ekonomiska bekymmer då skolgången för dessa elever försvinner i samband med att de flyttat.

kommer kan försvåra planeringen av undervisningen, och det är inte säkert att

de nya eleverna har behandlat samma delar av ett ämne i sin tidigare skola som i den nya. På samma sätt som ett skolval kan ett antal plötsliga byten försätta skolan i ekonomiska bekymmer då skolgången för dessa elever försvinner i samband med att de flyttat. Vidare kan möjligheten att byta skola skapa problem när det kommer till maktbalansen mellan brukarna och professionen. Detta speciellt när ett skolbyte är så tätt förknippat med en skolas ekonomiska förutsättningar. Detta är skäl till att vara restriktiv med skolbyten.

Man skulle exempelvis kunna överväga att begränsa skolbyten till vissa tillfällen (terminer, skolår, stadier). Samtidigt finns det självklart fall då ett snabbt skolbyte är högst motiverat vilket innebär att varje sådan redan skulle kräva undantag.

Oavsett när och hur man får byta skola är det rimligt att skolbyten hanteras på samma sätt som skolval. Ansökan om byten bör göras i en gemensam plattform, ansökningar till fristående och kommunala skolor bör behandlas simultant, elevers prioritet bör bedömas på samma sätt som i skolvalet och inga strategiska incitament bör vara tillåtna. Ett sådant system skulle göra det möjligt för skolor att se när elever är på väg därifrån och därmed planera bättre för det. Det skulle också spara tid och energi för elever, vårdnadshavare, rektorer och skoladministratörer. Elever och vårdnadshavare skulle kunna vara lugna med att deras ansökan är registrerad och kommer hanteras enligt regelverket och de behöver inte ringa och ligga på. Rektorer och skoladministratörer skulle helt enkelt kunna anmäla när de har lediga platser och inte behöva leta efter nya elever när så händer.

## AVSLUTNING

Vi avslutar denna rapport med några sammanfattande ord. Hur skolvalet till grundskola ska fungera i Sverige är omdebatterat. Många aktörer deltar i diskussionen men det råder förvirring kring centrala begrepp samtidigt som det saknas kunskap om både det rådande skolvalssystemet samt vilka konsekvenser föreslagna ändringar skulle få.

I denna rapport har vi försökt beskriva hur dagens skolvalssystem fungerar samt vilka de mest uppenbara bristerna i dagens system är. Vi har kommit med förslag på hur man kan åtgärda dessa, på ett förhållandevis enkelt sätt som vi tror att de flesta bör kunna ställa sig bakom.


Att genomföra dessa förslag skulle inte bara bidra till ett bättre fungerande och mindre segregande skolval. Det skulle också leda till bättre underlag för analyser av framtida förändringar av skolvalssystemet. Med gemensam antagning och gemensamma regler som inte ger upphov till strategiska incitament skulle vi få ett kunskapsunderlag för att analysera effekterna av olika sorters prioritetsordningar. Detta skulle ge politiker och tjänstemän möjlighet att fatta beslut kring utformningen av sina skolvalssystem baserat på kunskap, i stället för gissningar.

Det skulle då bli möjligt att på riktigt ta sig an skolsegregationen. Kommuner och fristående huvudmän skulle kunna hitta de bästa lösningarna och ständigt anpassa sig efter den rådande situationen. Skolsegregationen löser vi inte med en enkel regeländring. Det är ett pågående arbete som kräver pålitligt underlag.

## REFERENSER

- A. Abdulkadiroglu, P. A. Pathak & C. R. Walters (2018). *Free to Choose: Can School Choice Reduce Student Achievement?* American Economic Journal: Applied Economics, Vol 10.
- R. Bifulco & H. F. Ladd (2007). *School Choice, Racial Segregation, and Test-Score Gaps: Evidence from North Carolina's Charter School Program.* Journal of Policy Analysis and Management, Vol 26.
- L. Borghans, B. H. H. Golsteyn & U. Zölitz (20015) *Parental preferences for school characteristics.* BE J. Econ Analysis Policy.
- N. Bunar (2010a) *The geographies of education and relationships in a multicultural city.* Acta Sociologica, Vol 53(2).
- N. Bunar (2010b) *Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden.* Journal of Education Policy, Vol 25.
- S. Burgess, E. Greaves, A. Vignoles & D. Wilson (2014) *What parents want: School preferences and school choice.* The Economic Journal.
- A. Böhlmark & M. Lindahl (2015) *Independent schools and long-run educational outcomes – evidence from Sweden's large scale voucher reform.* Economica, Vol 82.
- J. B. Cullen, B.A Jacob & S. Levitt (2006) *The Effect of School Choice on Participants: Evidence from Randomized Lotteries.* Econometrica, Vol 74.
- M. de Haan, P. A. Gautier, H. Oosterbeek, B. van der Klaauw (2018) *The performance of school assignment mechanisms in practice.* URL: <https://www.dropbox.com/s/psk2wnckh7s9wef/deHaanGautierOosterbeekVanderKlaauw2018feb.pdf?dl=0>
- G. Fack, J. Grenet & Y. He (2015) *Beyond Truth-Telling: Preference Estimation with Centralized School Choice and College Admissions.* PSE Working Paper, No. 2015-35.
- F. A. Gallego, F Lagos & Y. Stekel (2012) *Types of Information and School Choice: An Experimental Study in the Chilean Voucher System.* URL: <http://www.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2012/735/preliminary%20120312.pdf> (hämtad 1/4 2018).
- J. S. Hastings, T. J. Kane & D. O. Staiger (2009) *Heterogeneous preferences and the efficacy of public school choice.* Combines and replaces NBER Working Papers 12145 and 11805.
- J. S. Hastings & J. Weinstein (2008) *Information, school choice and academic achievement: Evidence from two experiments.* Quarterly Journal of Economics.
- C. Hoxby, (2000) *Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?* The American Economic Review, Vol 90.

- C. Hsieh & M. Urquiola (2006) *The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program*. Journal of Public Economics, Vol 90.
- D. Kessel & E. Olme (2018a) *Are Parents Uninformed? – The Impact of School Performance Information on School Choice Behaviour and Student Assignment*. Avhandling, Stockholms universitet.
- D. Kessel & E. Olme (2018b) *School Choice Priority Structures and School Segregation*. Avhandling, Stockholms universitet.
- V. Lavy (2010). *Effects of Free Choice Among Public Schools*. The Review of Economic Studies, Vol 77.
- V. Lavy (2015). *The Long-Term Consequences of Free School Choice*. NBER Working Paper No. 20843.
- M. Söderström & R. Uusitalo (2010) *School choice and segregation: Evidence from an admission reform*. The Scandinavian Journal of Economics, Vol 112(1).
- J. Östh, E. Andersson & B. Malmberg (2013) *School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach*. Urban Studies, Vol 50(2).



**TANKESMEDJAN TIDEN**  
BOX 522, IOI 30 STOCKHOLM

---

[tankesmedjantiden.se](http://tankesmedjantiden.se)

Tankesmedjan Tiden vill stimulera  
progressiv debatt kring de avgörande frågor  
samhället står inför. Globaliseringen, klimatet, arbetslös-  
heten och den ökande ojämlikheten i resurser och möjligheter.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att göra progressiv politik i en tid som  
är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk,  
låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi ger bland annat ut debattskrifter, tar fram rapporter  
och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden innefattar även tidskriften  
Tiden Magasin.

TANKESMEDJAN TIDEN  
BOX 522, IOI 30 STOCKHOLM

[tankesmedjantiden.se](http://tankesmedjantiden.se)