

Ett bättre skolvalssystem

Ett policydokument från Mitt Skolval

Mitt Skolval är ett företag som grundats och drivs av några av Sveriges ledande skolvalsforskare. Vi arbetar runt om i kommuner med att designa och hantera skolval för grundskolan. Från både teori och praktik har vi samlat på oss kunskap om vad som gör ett skolval bra. Denna kunskap vill vi dela med oss av här. Vi kommer fokusera på skolvalets utformning för elevplacering och därmed inte gå in på övriga aspekter av skolmarknaden, såsom finansiering, etableringsrätt eller andra styrningsfrågor.

Sammanfattning

- Det fria skolvalet är egentligen inte ”fritt”, då elever bara kan välja skola i mån av plats. Eleverna är dock fria att *önska* vilka skolor de vill. Kommuner och friskolor använder sig sedan av urvalsregler för att bestämma vilka elever som ska ha förtur om fler söker än det finns platser för. Skolval är alltså ett *matchningsproblem* mellan elever (med rankade önskemål om skolor) och skolor (med begränsade kapaciteter).
- Detta matchningsproblem försvåras idag markant på grund av *bristande samordning* mellan friskolor och kommuner. Detta leder till väsentliga kostnader och krångel.
- **Policy för styrning av skolval:** Redskap för att samordna skolval genom skolvalsperioder med både fristående och kommunala skolor bör utvecklas. De juridiska hinder som finns för detta idag bör undanröjas.
- I nästan alla svenska kommuner behöver föräldrar vara *taktiska* i hur de rankar skolor, antingen då de endast tillåts göra ett begränsat antal val eller för att det blir svårare att komma in på en skola om de rankar den som sitt andra- eller tredjehandsval. Detta gör valet krångligare för de familjer som ska välja skola, men gör också att kommuner och fristående skolor inte kan lita på den data som genereras i skolvalet. Detta gör, i sin tur, det svårare att se vilka skolor som familjer flyr eller simulera hur ändrade urvalsregler skulle påverka utfallet.
- **Policy för strategisäkerhet:** Förbjud kommuner att begränsa antalet möjliga val för elever och förbjud placeringsregler som gör att föräldrar måste taktikranka skolor.

- En viktig aspekt av skolvalet är *urvalsreglerna*. Dessa används för att rangordna eleverna som sökt en viss skola, i syfte att bestämma vilken elev som ska ha förtur framför en annan. Idag tar kommunala skolor ofta in elever genom någon typ av närhetsprincip, medan friskolor oftast använder kötid. Detta missgynnar elever som inte bor nära populära kommunala skolor och elever vars föräldrar inte ställt sitt barn i kö vid väldigt tidig ålder.
- Ändrade urvalsregler gör inte skolvalet mindre ”fritt”. Forskning pekar på att val av andra urvalsregler än närhet, såsom lottning eller mjuka kvoter, kan gynna mindre resursstarka elever och minska skolegregationen, utan att nämnvärt påverka andelen elever som kommer in på sitt listade förstahandsval.
- Idag är det dock otydligt för kommuner vilka urvalsregler de faktiskt får använda. Exempelvis är det oklart hur de ska tillämpa närhetsprincipen. Detta kan försvåra för kommuner att motivera en elevplacering för domstolar ifall vårdnadshavare överklagar. Otydligheten gör att huvudmän blir passiva i sitt arbete mot skolegregation, då de inte vet vad vilka verktyg som är lagliga.
- **Policy för urvalsregler:** Ett ramverk för urvalsregler bör (1) ge mycket tydliga riktlinjer gällande vad huvudmän får och inte får göra, (2) möjliggöra lokal anpassning, samt (3) innehålla ett större antal urvalsregler än idag, vilket skulle möjliggöra arbete mot mer blandad elevsammansättning. Ett ramverk kan tänkas ligga någonstans på skalan mellan två typer av system. Vi diskuterar för- och nackdelar med dessa i rapporten:
 1. Huvudmän får en *bred palett* av urvalsregler att välja mellan och får på egen hand besluta vilka urvalsregler de vill använda sig av. Exempelvis kan detta vara regler såsom garanti- eller närhetsskolor, skolkedjor, lottning och vissa typer av kvotsystem. Vad som är tillåtet respektive förbjudet görs mycket tydligt för alla huvudmän.
 2. Det finns några mycket enkla standardurvalsregler som alla kommuner och friskolor kan använda. Men de kan även använda alternativa urvalsregler efter att ansökt hos statens skolinspektion eller liknande instans. Alternativa urvalsregler godkänns utefter faktorer som exempelvis legitimitet, garanti av skola nära hemmet och påverkan på skolegregation. På detta sätt kan kommuner, fristående skolor och stat tillsammans arbeta fram välfungerande modeller för ett likvärdigt skolval.

Innehållsförteckning

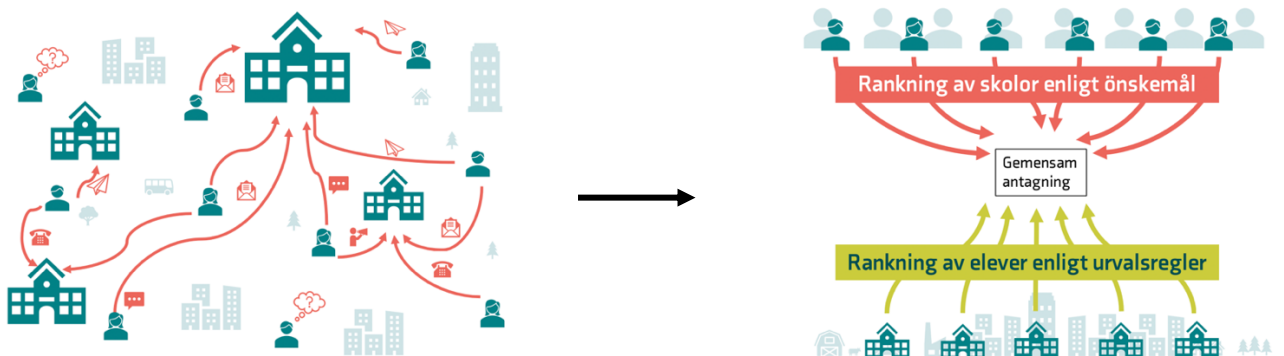
Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	4
2. Bristande antagningssystem.....	6
2.1 Bristande samordning mellan kommuner och friskolor skapar problem.....	6
2.2 Det finns idag juridiska hinder för samordning.....	6
2.3 Styrning av ett samordnat skolval bör ske på huvudmannanivå.....	7
2.4 Kapaciteter kan bestämmas preliminärt.....	7
2.5 Hantering av skolbyten behöver formaliseras.....	8
2.6 Policyförslag.....	9
3. Taktiska val.....	10
3.1 Policyförslag.....	11
4. Orättssäkra och segregerande urvalsregler.....	12
4.1 Urvalsregler spelar roll.....	12
4.2 Dagens urvalsregler är segregerande.....	12
4.3 Det finns väsentlig bristande rättssäkerhet i dagens urvalsregler.....	13
4.4 Ändrade urvalsregler påverkar inte valfriheten.....	14
4.5 Ett nytt ramverk för urvalsregler behöver tas fram.....	15
4.6 Policyförslag.....	16
5. Policyförslags påverkan på Mitt Skolvals verksamhet.....	18
Referenser.....	19
Bilagor.....	21

1. Inledning

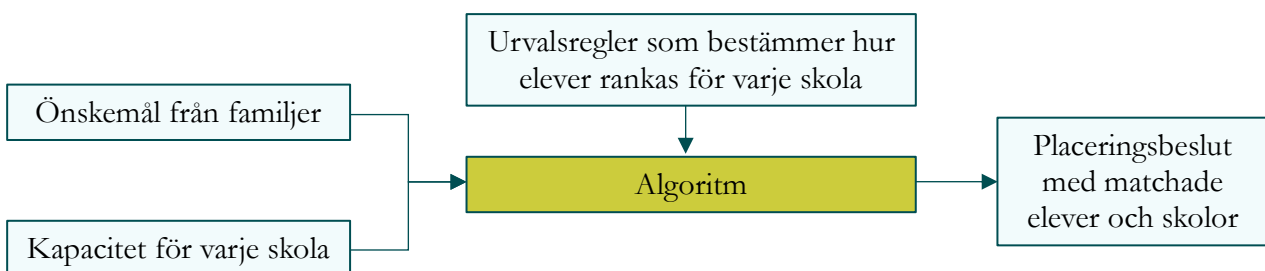
Grunderna för det som vi känner som det fria skolvalet idag infördes i samband med 90-talets skolreformer. Under 90-talet märkte man inte mycket av dessa reformer, då de flesta fortfarande gick kvar på skolan närmast hemmet. Kommuner hade inga formella system och det var upp till föräldrar som inte var nöjda med sin placering att själva kontakta rektorn på skolan de ville byta till och fråga om det fanns ledig plats.

Detta har förändrats över tid. En större friskoleandel och föräldrar som är mer medvetna om sin rätt att välja samt har starkare relativa preferenser över skolor har dock gjort denna decentraliserade process ohållbar på många platser i landet. Över de senaste tio åren har kommuner därför valt att centralisera antagningen till kommunal nivå. I en helt centraliserad antagning samlar man in rankade listorna över skolorna från alla familjer. Dessa matas sedan, tillsammans med kommunens urvalsregler (som bestämmer i vilken ordning elever har förtur) och skolornas kapaciteter in i en *algorithm* som genererar en föreslagen placering. Var kommuner ligger i denna process från helt decentraliserat till helt centraliserat skiljer sig åt mellan kommuner. Vi illustrerar detta i **Figur 1** och **Figur 2** nedan.

Figur 1. Från decentraliserat till centraliserat skolval



Figur 2. Ett helt centraliserat skolval



Dagens system lider dock fortfarande av stora problem. Det uppfattas av många som förvirrande, det är förknippat med omfattande kostnader för både föräldrar och skolor, och dagens urvalsregler har bidragit till en ökad skolegregation.

Vi kommer i detta policydokument titta på tre aspekter av dagens skolvalssystem: den bristande samordningen i avsnitt 2, problemet med att föräldrar behöver vara taktiska i avsnitt 3, samt urvalsregler i avsnitt 4. I avsnitt 5 går vi igenom våra policyförslags påverkan på vår verksamhet.

2. Bristande antagningssystem

I många kommuner har det växt fram en modell där man årligen har en *skolvalsperiod* där man samlar upp önskemål från elever som börjar F-klass eller som går på en skola som inte har nästa årskurs. Man gör sedan en matchning mot kommunens skolor med alla elever samlat, utefter hur många skolplatser som finns på respektive skola.

2.1 Bristande samordning mellan kommuner och friskolor skapar problem

Ett väsentligt problem med dagens skolval är den bristande samordningen mellan fristående och kommunala skolor. Även om kommuner, i allt större utsträckning, har centraliserat sina antagningar står de fristående skolorna ofta utanför dessa. Det finns även bristande samordning mellan kommuner. Detta gör att en familj kan vara involverade i tiotals ansökning- och antagningsprocesser samtidigt och att elever kan bli antagna på flera platser – vilket årligen leder till att många barn nekats platser på skolor som de hade föredragit framför den som de tilldelats.

Denna djungel gör skolvalet svårorienterat för familjer, jämfört med om de bara kunde skicka in en ranking av skolor till en och samma plats. Det gör även skolvalet kostsamt för kommunala och fristående skolor, då det blir svårt för dem att planera sin verksamhet när de inte vet hur många barn som kommer dyka upp vid terminsstart. Detta är i praktiken helt onödigt och ingen tjänar på det. För längre diskussion, se Kessel och Olme (2018a, 2019).

2.2 Det finns idag juridiska hinder för samordning

Det pågår nu en utveckling mot allt mer samordning mellan kommuner och friskolor och det finns exempel där man kommit hela vägen med en samordnad ansökningsprocess och en gemensam algoritm där platser fördelas i enlighet med önskemål, kapaciteter och de olika skolornas antagningsregler. Detta är exempelvis fallet i Linköping. Generellt är det vårt intryck att både kommuner och friskolor ser värdet i en sådan samordning.

Anledningen till att detta inte går fortare är att det finns juridiska hinder. Denna typ av samordnad antagning är särskilt svår när friskolor har elevunderlag från ett stort antal kommuner. När så är fallet behöver de friskolorna själva försörja systemet med personuppgifter och eftersom de, i dagsläget, inte har möjlighet att hämta uppgifter digitalt från Skatteverket på en elevs vårdnadshavare blir det svårt för dem att hålla uppdaterade uppgifter. Kommuner och

friskolor kan därmed anse att olika personer har rätt att föra samma elevs talan. Detta gör en samordnad ansökningsprocess mycket svår. Detta löses enkelt genom en liten ändring i förordningen som reglerar staten personuppgiftsregister (SPAR).

Vidare behöver man förtydliga att fristående skolor inte behöver erbjuda plats till elever som fått en högre rankad skola. Säg att en elev har rankat en kommunal skola som sitt förstahandsval och en fristående som sitt andrahandsval. Eleven bor nära den kommunala skolan och erbjuds plats där. Men eleven står också först i kön till den fristående skolan och skulle därför, om friskolan skötte sin antagning separat, tas in. Behöver friskolan erbjuda eleven platsen även i ett samordnat system eller kan friskolan kan direkt släppa elevens plats och gå vidare i sin kölista? Detta är en juridisk oklarhet som kommer av att friskolornas och kommunernas antagning är reglerad på olika platser i lagen. För mer om detta, se Andersson m.fl. (2019).

2.3 Styrning av ett samordnat skolval bör ske på huvudmannanivå

Vem borde då styra detta samordnade skolval? Idag finns två huvudkandidater: antingen att skolvalet flyttas upp till en regional eller statlig nivå, eller att huvudmännen fortsätter administrera skolvalet. Att kommuner och friskolor själva på ett flexibelt sätt tillåts att tillsammans fortsätta bygga ut samordningen av sina skolval tror vi i dagsläget är den bättre vägen framåt. Över de senaste tio åren har huvudmännen byggt upp en väsentlig kunskap och kompetens kring hur man bör organisera ett skolval. Det finns också skäl att de som styr skolornas finansiering och planering också hanterar placeringen av elever i kommunen. Så länge huvudmannaskapet inte flyttas upp till en högre nivå bör därför inte heller skolvalshanteringen göra det.

2.4 Kapaciteter kan bestämmas preliminärt

En annan viktig aspekt av ett samordnat skolval är skolornas kapaciteter. En skolas kapacitet är antalet elever som en skola kan ta emot. Dessa, menar vi, bör kunna ändras efter hur många som söker och efter att initial placering är gjord. Om en skola först sa att de hade ett visst antal platser bör de alltså kunna anpassa detta efter att de ser hur många som faktiskt skulle placeras på skolan givet söktrycket. Vi kan kalla detta för ”mjuka kapaciteter”, som alltså skulle kunna ske i praktiken genom att skolor endast förväntas lämna *preliminära* siffror till skolvalssamordnaren.

Vi visar varför detta är en god idé med två exempel från verkligheten:

1. En skola i ett av de skolval vi organiserade i år uppgav innan skolvalet att de hade plats för tre klasser – 75 elever. De fick sedan endast 60 sökande. Att drastiskt minska deras klasstorlek eller ha en halvklass vore i detta läge oförsvarbart, vilket gjorde det rimligt att minska kapaciteten till 50 elever.
2. I ett skolval i en kommun ett tidigare år fick 95 procent av eleverna sitt förstahandsval i den preliminära placeringen. En skola med 60 rapporterade platser hade fått 62 ansökningar. Denna skolas kapacitet höjdes från 60 till 62, vilket gjorde att algoritmen även kunde placera många andra till de skolplatser som då öppnades upp. Detta gjorde att *samtliga* elever kom in på sitt förstahandsval.

Generellt är denna möjlighet nästan ett måste för att skolor med ett mindre stabilt elevunderlag ska kunna medverka i ett samordnat skolval. Att behöva låsa sig till ett visst antal platser innan bidrar till en ekonomisk osäkerhet för alla kommuner och friskolor men mer så för små enskilda skolor.

2.5 Hantering av skolbyten behöver formaliseras

Generellt råder det mindre konsensus kring hur skolbyten ska hanteras. I teorin finns få tekniska skillnader mellan skolbyten och skolval – även detta är en matchning mellan elever och skolor som kräver urvalsregler och en placeringsalgoritm. Vissa kommuner tar emot önskemål om skolbyte löpande genom blanketter. Detta är kostsamt och kräver mycket administration. Vissa kommuner har därför istället börjat med skolbytesperioder. Frekvensen i dessa perioder skiljer sig dock en hel del. I en del kommuner sker de så ofta som varannan vecka, medan det i andra kommuner bara sker en gång per termin.

Det kan vara önskvärt att vissa typer av skolbyten kan göras även utanför befintliga skolbytesperioder, exempelvis när elever har, eller skapar, väsentliga problem på sin nuvarande skola. Därtill finns det vissa andra tillfällen där det inte är lämpligt (eller lagligt) att vänta tills en skolbytesperiod för att ge familjer en skolplats, såsom när familjer flyttar mellan kommuner eller flyttar inom en kommun. Dessa familjer ska alltid bli garanterade en skola nära hemmet, enligt Skollagen. Detta är en svår nöt att knäcka för enskilda kommuner. Speciellt om man har ambitionen att använda samma urvalsregler för alla dessa processer.

2.6 Policyförslag

- Skapa förutsättningar för huvudmän i hela landet att samordna sitt skolval. Detta inkluderar:
 - Smärre förändringar i förordningen som reglerar Statens personadressregister samt att Skollagen tydliggör att inga huvudmän behöver erbjuda plats till ett barn som redan har en placering på en mer föredragen skola.
 - Skolvalet bör samordnas på huvudmannanivå, inte på statlig eller regional nivå. Om man tror att tvångsåtgärder behövs för att få till samordningen kan detta antingen ske genom tvingande lagstiftning eller genom att dra av en viss del av skolpengen till huvudmän (både kommunala och fristående aktörer) som ställer sig utanför samordningen.
 - I ett samordnat skolval bör huvudmännen endast behöva rapportera in *preliminära* siffror på antal elevplatser innan de ser utfallet av valet.
 - Olika skolor kan fortfarande ha olika urvalsregler, men det är lämpligt att dessa hanteras i det gemensamma system då det underlättar administration och spårbarhet. Exempelvis bör kölistor ej hanteras lokalt på enskilda skolor.
- Ge tydliga nationella riktlinjer för skolbytesperioder och skolpliktshantering, så att kommunerna vet hur de ska hantera dessa frågor.

3. Taktiska val

Något som sällan hörs i samhällsdebatten är problemet med *taktiska val* – trots att det är ett utbredd problem som påverkar såväl enskilda familjer som systemet i stort. I ett decentraliserat system kan det ske genom att rektorn till en familjs andraval hör av sig och säger ”vi har en plats till dig, men du måste ge ett svar om en vecka”. Föräldrarna måste då fundera på om de ska vara taktiska och ta denna plats, eller chansa på att de får en plats på sitt förstaval.

Även i ett centraliserat skolval kan det finnas skäl för att vara taktisk, då i sättet man rankar skolor på. Nedan nämner vi tre exempel som är vanliga ute i kommuner idag.

1. Om föräldrar *endast får ranka ett begränsat antal skolor* när de önskar skola.
 - Detta gör att föräldrar undviker ranka skolor de har liten chans att komma in på, vilket ger föräldrar incitament att taktiskt rangordna skolor (Romero-Medina, 1998; Haeringer och Klijn, 2009). En sådan begränsning är vanlig i praktiken och fanns i år ibland annat Stockholm, Malmö och Göteborg, trots att den är helt onödig när placering sker med hjälp av effektiv mjukvara.
2. *Urvalsregler* kan göra så att skolor tar in elever som placerat skolan som sitt förstaval före de som placerat skolan lägre.
 - Även detta är fallet i flera kommuner runt om i Sverige. Detta trots att det finns beslut från Skolväsendets Överklagandenämnd (Dnr 2017:132) att detta inte är lagligt. Idén är sannolikt att man helst ger platser till familjer som önskar skolan så mycket att de rangordnade den högst. Men man missar då att förstaplatsrankingen lika gärna kan vara ett uttryck av att elevens föräldrar vet hur systemet fungerar och undvek ranka andra skolor först för att maximera chansen att komma in på skolan i fråga.
3. När man i skolvalet ska placera ut elever gör man det enligt någon typ av *algorithm*. Dessa algoritmer bestraffar ofta elever som inte kommer in på sitt förstaval.
 - Ett av de vanligaste exemplen på detta är att skolor först tar in elever som valde skolan som sitt förstahandsval. I nästa ”runda” får de elever som inte kom in på sitt förstahandsval söka sitt andrahandsval. För varje runda som går blir fler skolor överfulla. Det finns därför skäl att vara taktisk och ranka säkra alternativ högst.

Denna placering kan antingen ske manuellt över flera veckor eller på några sekunder i en dator. Vi visar hur en sådan algoritm fungerar i **Bilagor**.

Taktiska val är dåligt i ett skolvalssystem av flera skäl. För det första kan föräldrar välja att inte söka skolor de egentligen vill att barnet ska gå på och istället kanske söka en närmre skola.

Att behöva ta dessa taktiska aspekter i beaktande när man väljer skola tar onödigt tid och energi från familjer när de ska välja skola. Att behöva taktiskt ranka skolor missgynnar särskilt barn med mindre systemsmarta föräldrar som oftare tenderar göra strategiska misstag än andra. Detta gör alltså att dessa elever mindre sällan får plats på de skolor som de önskar (de Haan m.fl., 2015).

Vidare blir det svårt för kommunen att veta vilka skolor som egentligen är populära och vilka skolor som familjer flyr ifrån. Man kan därför inte använda skolvalet i kvalitetsutvecklande syfte i kommunen och tidigt ingripa när man ser att skolors popularitet kraftigt sjunker.

Slutligen går det inte, om föräldrar agerar taktiskt, för kommuner eller friskolor att testa hur ändringar i urvalsregler eller dylikt skulle påverka placeringar. Även i ett skolvalsprogram utan några taktiska inslag kan det vara troligt att en familj inte kommer ranka skolor precis i den ordning som de egentligen föredrar dem i, ifall eleven i fråga inte har en chans att komma in på skolan (Fack m. fl., 2019). Ett exempel på detta är att det för många känns omöjligt att komma in på en populär skola som ligger långt från hemmet och som tar in elever efter hur nära skolan de bor (som man gör i nästan alla kommuner runt om i Sverige idag). Därför bryr man sig helt enkelt inte om att ranka skolan. Dock skulle man fortfarande kunna få en *bättre* bild av hur urvalsregler skulle påverka antagning om de taktiska inslagen var borta, så det i alla fall inte skadar familjer att ranka skolor som de med stor sannolikhet inte kommer in på.

Forskningslitteraturen om matchningsteori har främst pekat på att kommuner borde använda algoritmer som bygger på *uppskjuten acceptans*. I sådana algoritmer har föräldrar aldrig skäl att ranka taktiskt. Vi visar hur den fungerar i **Bilagor**.

3.1 Policyförslag

- Ge alltid familjer möjlighet att ranka ett obegränsat antal skolor.
- Tillåt inte urvalsregler där urvalet påverkas av hur eleverna rankat skolan.
- Tillåt kommuner att endast använda algoritmer som bygger på uppskjuten acceptans.

4. Orättssäkra och segregerande urvalsregler

Det fria skolvalet är egentligen inte ”fritt”, då elever bara kan välja skola i mån av plats. Skolval är alltså ett *matchningsproblem* mellan elever (med önskemål om skolor) och skolor (med begränsade kapaciteter). För att lösa detta problem har kommuner och friskolor *urvalsregler* för att etablera vilka elever som ska ha förtur om fler söker än det finns platser för.

4.1 Urvalsregler spelar roll

Om alla skolor hade plats för de elever som sökte till skolan skulle inte urvalsregler behövas. I praktiken är det förstås inte möjligt, varför man behöver ett sätt att avgöra vilka elever som ska få förtur.

Dessa regler är olika för fristående och kommunala skolor. Ungefär nio av tio friskolor använder sig idag av kötid (Läraryrket och Lärarnas Riksförbund, 2020). För kommunala skolor skiljer det sig mycket mellan kommuner, men reglerna brukar utgå från någon typ av närhetsbedömning. Ibland ges även förtur till elever som gjort aktiva val över andra.

Om alla skolor har platser över och därmed alla elever kommer in på sina förstaval så påverkar inte urvalsreglerna utfallen alls, men vår uppskattning är att ungefär 15% av alla elever inte kommer in på den skola som de listat högst i våra skolvalssystem. I vissa kommuner är denna siffra väsentligt högre. Vi kan därmed dra slutsatsen att urvalsregler onekligen spelar roll.

4.2 Dagens urvalsregler är segregerande

Skolsegregationen har ökat i Sverige under de senaste decennierna, särskilt med avseende på elevernas migrationsbakgrund. Det är svårt att veta exakt hur mycket av detta som beror på skolval och hur mycket som beror på boendesegregation, särskilt då de två kan samverka. Författarna till en av bilagorna till förra årets Långtidsutredning (SOU 2019:40) uppskattade att ungefär en fjärdedel av den ökade skolsegregationen beror på skolval. Resterande delen av ökningen beror på en ökad boendesegregation. Dock hade skolvalet eventuellt kunnat *motverka*, snarare än ytterligare förstärka, boendesegregationen med en annan utformning av antagning och urvalsregler.¹

¹ För en diskussion om skolsegregationens konsekvenser, se ex. Gustafsson m.fl. (2016), Gustafsson och Hansson (2016), Boguslaw (2018), Kessel och Olme (2018a), och SOU 2019:40.

I det nuvarande systemet är närhet och kötid dominerande urvalsregler. Det är inte uppenbart att dessa urvalsregler är de bästa ifall man från politiskt håll skulle vilja åstadkomma en mer blandad elevsammansättning:

- Närhet gör det svårt att bryta skolsegregationen och gynnar särskilt elever som bor i närheten av populära skolor, över barn som bor nära mindre populära skolor.
- Kötid gynnar särskilt barn som har systemsmarta föräldrar och som ställt barnet i kö vid en mycket tidig ålder över barn till mindre informerade föräldrar. Det gynnar dessutom familjer som inte flyttat över familjer som nyligen flyttat inom eller in i landet.

4.3 Det finns väsentlig bristande rättssäkerhet i dagens urvalsregler

Enligt Skollagen ska kommuner beakta föräldrars önskemål och en elev får endast bli nekad om (1) elevens placering innebär att en annans elevs berättigade krav på placering nära hemmet åsidosätts, eller (2) om det innebär omfattande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för kommunen. Hur denna lagtext ska tolkas när skolor gör förturslistor över elever har varit en stor utmaning för kommuner de gångna tio åren. Någon typ av praxis har börjat etableras kring att använda relativ närhet, men även denna urvalsregel har väsentliga problem (se Kessel och Olme, 2018a).

Till följd av att dagens regler är otydliga riskerar kommuner ha svårt att försvara sin placering i rätten ifall föräldrar skulle överklaga sin skolplacering. Vår uppskattning är att av de 15 procent som inte får sitt förstaval så överklagar ungefär 50 procent av föräldrarna för rättslig prövning. Detta kräver väsentliga resurser från kommunerna och domstolarna att hantera.

Idag använder kommuner många varianter av närhet som urvalsregler. Vi har i vårt arbete exempelvis sett: (1) upptagningsområden som ger förtur; (2) absolut närhet i meter; (3) relativ närhet i förhållande till närmsta alternativa skola (elever bedöms efter avstånd till den önskade skolan subtraherat med avstånden till den närmsta alternativa skolan, vilket löser problem med elever som bor i kommunens ytterkanter); (4) alla elever får en garantiskola som de alltid kan falla tillbaka till – därefter mäts relativ närhet mot denna skola; (5) relativ närhet i förhållande till nästa valda skola (6) närhetsskolor mm. Det går helt enkelt att prioritera elever efter någon typ av närhetsprincip på väldigt olika vis, utefter vad varje enskild kommuns förutsättning är.

Detta gäller även andra lösningar som inte berör närhet. Vi har bland annat sett kommuner ge förtur för: aktivt val; syskonförtur; skolskjutsskolor; skolkedjor; företräde för elever från vissa

områden för att minska skolegregation (ej testad i domstol); företräde till nyanlända elever på skolor där nyanlända är underrepresenterade (höll upp i Förvaltningsrätten i Göteborg, målnummer 4219–17); profiler med inträdesprov; särskilda skäl; och lotten (användas när två elever i övrigt har samma förtur och ibland på profilskolor).

Exakt vilken av dessa möjliga lösningar som passar bäst kommer bero på kommunens egna förutsättningar. Det är tveksamt om det går att hitta en uppsättning urvalsregler som både är optimala för att placera elever i exempelvis Stockholm och i Oxelösund, då deras geografi och skolmarknadsstruktur är väsensskild.

Ett problem med dagens riktlinjer för vilka urvalsregler som huvudmän får använda är att de knappast existerar. De stora oklarheterna kring vad huvudmän faktiskt får använda för urvalsregler har vi sett leda till en passivitet – exempelvis upplever vi idag att en del kommuner inte agerar mot skolegregation trots att de vill, eftersom de inte vet om deras idéer är förenliga med skollagen. Detta gäller även friskolor – även om de hade velat använda lottning istället för kötid är det troligtvis inte lagligt idag.

Det är därmed önskat att ha ett *dynamiskt* system som gör det möjligt för varje kommun att finna lokala lösningar, samtidigt som systemet ska ge en *tydlighet* i vad de får och inte får göra.

4.4 Ändrade urvalsregler påverkar inte valfriheten

Ändrade urvalsregler behöver inte göra skolvalet mindre ”fritt”. Det finns forskning från Botkyrka kommun som visar på att andra urvalsregler än närhet, såsom lottning eller mjuka kvoter, kan leda till minskad segregation, samtidigt som andelen elever i stort som kommer in på sitt förstahandsval är detsamma. Skillnaden blir främst att andra urvalsregler gynnar andra elever än de med högutbildade föräldrar och svensk bakgrund (Kessel och Olme, 2018c). En längre diskussion om alternativa urvalsregler går att finna i Kessel och Olme (2018a).

Relationen mellan valfrihet och urvalsregler missuppfattas dock ofta i den politiska debatten. Det kan både från vänster- och högerut emellanåt låta som att ändrade urvalsregler skulle inskränka på föräldrars valfrihet för att uppnå vissa sociala mål. Detta är en felaktig bild av vad reformerade urvalsregler innebär. Att använda kötid eller närhet har lite att göra med hur mycket valfrihet som kan anses finnas i systemet. Att kanske snarare använda sig av lottning eller kvoter

innebär inte t utlottning eller tvångsplacering av elever, utan påverkar bara i vilken ordning som skolor ger förtur till de elever som söker sig till den.

4.5 Ett nytt ramverk för urvalsregler behöver tas fram

Ett nytt ramverk för urvalsregler bör, enligt oss, ha tre konkreta utgångspunkter:

1. Ge mycket tydliga riktlinjer gällande vad huvudmän får och inte får göra. Det ska inte finnas något utrymme för feltolkningar eller onödiga juridiska processer, utan huvudmän ska på ett väldigt enkelt sätt kunna beskriva för vårdnadshavare vilka regler de använder och kunna visa att dessa följer statliga riktlinjer.
2. Möjliggöra lokal anpassning, då olika kommuner och friskolor har helt olika förutsättningar. Detta kan ha att göra med faktorer såsom geografisk koncentration av elever och skolor, antal skolplatser och boendesegregation. Det är därför svårt att hitta en urvalsregel som är optimal för alla.
3. Innehålla ett större antal urvalsregler än idag, vilket till exempel skulle möjliggöra arbete mot mer blandad elevsammansättning. Detta skulle kunna vara urvalsregler såsom lottning, mjuka kvoter eller att ge förtur till elever från utsatta områden till populära skolor.

4.6 Policyförslag

Givet utgångspunkterna listade i avsnitt 4.5 kan man tänka sig flera olika lösningar. Vi beskriver två huvudtyper av ramverk som uppnår dessa. Man kan även tänka sig ramverk som ligger mellan dessa två längs en skala.

4.6.1 Ramverk 1: En bred palett av möjliga urvalsregler

- Huvudmän får en bred palett av urvalsregler att välja mellan och får på egen hand besluta vilka urvalsregler de vill använda sig av. Exempelvis kan detta vara regler såsom garanti- eller närhetsskolor, skolkedjor, förtur för skolskjuts, lottning och olika typer av kvotsystem. Vad som är tillåtet respektive förbjudet görs mycket tydligt för alla huvudmän.

4.6.2 Ramverk 2: Statligt test av urvalsregler

- Ett annat ramverk skulle istället utgå från att det finns två sätt för huvudmän att välja urvalsregler på:
 1. Det första skulle vara att använda sig av några mycket enkla standardurvalsregler som alla kommuner och friskolor kan använda. Dessa urvalsregler skulle utgå från att (1) garantera att alla elever får en *möjlighet* att gå på en skola inom rimligt avstånd från hemmet och (2) därefter använda lottning för att göra urvalet bland sökande när dessa i antal överstiger skolans platser. Vi ger ett förslag på hur sådana standardurvalsregler skulle kunna se ut i **Bilagor**.
 2. Huvudmännen kan också använda sig av alternativa urvalsregler på vilket sätt de vill, men behöver då på förhand ansöka om tillstånd från statligt håll utefter faktorer som exempelvis legitimitet, garanti av skola nära hemmet och påverkan på skolsegregation. Vi utvecklar med några typexempel hur ett sådant test skulle kunna fungera i **Bilagor**.

4.6.3 För- och nackdelar med respektive ramverk

Ramverk 1: En bred palett av möjliga urvalsregler

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<ul style="list-style-type: none">- Ger huvudmän stor tydlighet i vad som är lagligt- Ger huvudmän en stor självständighet i att själva välja hur de vill organisera sina skolval, givet deras egna förutsättningar och mål.- Transparent och enkelt system	<ul style="list-style-type: none">- Begränsar huvudmännens möjligheter att kunna utveckla nya typer av urvalsregler utifrån lokala förutsättningar- Kräver viss administration från Skolinspektionen eller motsvarande myndighet då de behöver kontrollera att urvalsregler efterföljs.

Ramverk 1: Statligt test av urvalsregler

<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
<ul style="list-style-type: none">- Ger huvudmän tydlighet i vad som är lagligt, men är samtidigt dynamiskt- Ger staten ett kraftfullt verktyg för att kunna arbeta mot skolegregation- Stat och huvudmän kan arbeta proaktivt <i>tillsammans</i> och ta fram framgångsexempel på likvärdiga och bra skolval, som kan vara svårt att ta fram utan att testa sig fram.	<ul style="list-style-type: none">- Begränsar huvudmäns självbestämmande (kan förstås också ses som en fördel)- Kräver mer omfattande administration från Skolinspektionen.- Svårt att överblicka när samma urvalsregler kan vara tillåtna för vissa huvudmän men förbjudna för andra

5. Policyförslags påverkan på Mitt Skolvals verksamhet

Vi som driver Mitt Skolval har, långt innan vi startade företaget, argumenterat för reformering av skolvalssystemet.² Samtidigt vill vi, för transparensens skull, tydligt klargöra hur respektive policyvägar kan tänkas påverka vår verksamhet.

- Vem som administrerar skolvalet har inverkan på vår verksamhet. Det är naturligtvis enklare att arbeta mot en nationell eller ett antal regionala aktörer än mot ett stort antal lokala. Samtidigt kan en sådan aktör ha mer marknadsmakt vilken potentiellt kan påverka prissättningen. Det är därför oklart vad effekten på vår verksamhet skulle vara av att flytta administrationen av skolvalet till en annan nivå men det kommer tveklöst påverka vår verksamhet.
- Att endast tillåta kommuner att använda vissa algoritmer och att tydligt definiera vilka urvalsregler som ska användas gör att fler kommuner kommer behöva expertis, vilket ökar efterfrågan på vår plattformstjänst. Vi menar dock att tydliga regler och rätt val av algoritm är viktigt för att skapa ett hållbart och legitimt skolvalssystem där föräldrar inte behöver vara taktiska och där kommuner inte behöver oroa sig för stämningar.
- Vi anser inte att några andra förslag av förslagen i detta dokument har några direkta effekter på vår verksamhet eller lönsamhet på ett nämnvärt sätt.

² Se ex. Andersson (2017a, 2017b, 2017c), Andersson och Andersson (2016), Andersson m.fl. (2017), Hedman (2017), Kessel och Olme (2016a, 2016b), Lärarförbundet (2017). Mitt Skolval grundades i oktober 2017.

Referenser

- Abdulkadiroglu, A. and Sönmez, T. (2003), "School Choice: A Mechanism Design Approach", *American Economic Review* 93(3), 729–747.
- Andersson, T. och O. Andersson (16 maj, 2016). "Replik: Med datorisering blir gemensam skolkö effektiv". *Dagens Nyheter*.
- Andersson, T. (2017a). "Matching Practices for Elementary Schools – Sweden". Matching in Practice Country Profile 24. Rapport.
- Andersson, T. (21 mars, 2017b). "Replik: En förnyad syn på regler för skoplaststilldelning efterlyses". *Dagens Industri*.
- Andersson, T. (30 maj, 2017c). "Mekanismer för skolval". Ekonomistas [Blogg].
- Andersson, T. m.fl. (8 maj, 2017). "Lottning bättre än närhet och kötid för att bryta segregering". *Dagens Nyheter*.
- Andersson, T, D. Kessel och E. Olme. (22 oktober, 2019). "Fel att elever kan hålla plats vid flera skolor". *Svenska Dagbladet*.
- Boguslaw, J. (2018). "Kamrateffekternas betydelse". Stockholm: Landorganisationen i Sverige.
- de Haan, M., Gautier, P. A., Oosterbeek, H. and van der Klaauw, B. (2015), "The Performance of School Assignment Mechanisms in Practice", Discussion Paper 9118.
- Fack, G., J. Grenet, och Y. He. (2019). "Beyond Truth-Telling: Preference Estimation with Centralized School Choice and College Admissions." *American Economic Review*, 109 (4): 1486-1529.
- Gustafsson, J.E. och Å. Hansson. (2016). "Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv". *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg 21 nr 1-2 ISSN 1401-6788.
- Gustafsson, J.E., Sörlin, S. och J. Vlachos (2016). *Policyidéer för svensk skola*. Stockholm: SNS Förlag.
- Haeringer, G., and F. Klijn (2009) Constrained School Choice, *Journal of Economic Theory* 144, 1921-1947.
- Kessel, D. och E. Olme (27 oktober, 2016a). "Obligatoriskt skolval löser inte segregationen". *Dagens Samhälle*.
- Kessel, D. och E. Olme (10 november, 2016b). "Vi tillför kunskap – inte åsikter – om skolvalet." *Dagens Samhälle*.
- Kessel, D. och E. Olme (2018a). "Ett smartare och rättvisare och mindre segregeringande skolval." Rapport 8:2018. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.

Kessel, D. och E. Olme (2018b). "Are Parents Uninformed? The Impact of Additional School Quality Information on School Choice Behavior, School Placement and School Segregation". Working Paper.

Kessel, D. och E. Olme (2018c). "School Choice, Admission Rules and Segregation in Primary Schools". Working Paper.

Kessel, D. och E. Olme (2019). "En välfungerande skolmarknad". Rapport. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Läraryrskommittén (4 juli, 2017). "Efter skolkommisionen – kommer skolvalet att förändras?". Seminarium [medverkande: Andersson, T. och D. Kessel m.fl.]

Hedman, E. (4 juli, 2017). "Ny forskning: "Mjuka kvoter" gör skolvalet rättssäkert". *Skolvärlden*.

Läraryrskommittén och Lärarnas riksförbund (2020). "Det segregerande skolvalet". Rapport februari 2020.

Romero-Medina, A. (1998) Implementation of Stable Solutions in a Restricted Matching Market, *Review of Economic Design* 3, 137-147.

SOU 2019:40. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*. Stockholm: Norstedts Juridik

Bilagor

Exempel 1. En enkel skolvalsmatchning

Vi har tre skolor och tre elever. Varje skola har endast en skolplats. I detta exempel bestäms skolornas förtur efter hur många meter från skolan som eleverna bor.

Tabell 1. Skolors rankingar				Tabell 2. Elevers rankingar			
Förtur	Rödskolan	Grönskolan	Blåskolan	Val	Anna	Kim	Fatime
Först	<i>Anna</i>	<i>Fatime</i>	<i>Kim</i>	Förstaval	<i>Grönskolan</i>	<i>Rödskolan</i>	<i>Rödskolan</i>
Andra	<i>Kim</i>	<i>Anna</i>	<i>Anna</i>	Andraaval	<i>Rödskolan</i>	<i>Grönskolan</i>	<i>Grönskolan</i>
Tredje	<i>Fatime</i>	<i>Kim</i>	<i>Fatime</i>	Tredjeval	<i>Blåskolan</i>	<i>Blåskolan</i>	<i>Blåskolan</i>

Vi ska sedan matcha ihop elever och skolor på ett optimalt sätt. Detta gör vi genom en algoritm som kan se ut som nedan. Algoritmen säger i detta exempel att elever söker till deras förstaval i Runda 1 och att skolan tar in elever efter de som har högst förtur tills de är fyllda. Om eleven inte kommer in på sitt förstaval söker den i nästa runda sitt andrahandsval, och så vidare. Denna algoritm kan antingen ske manuellt över flera veckor, eller genom en dator på några sekunder.

Vi visar detta i **Tabell 3**. Att en elev har en fyrkant runt sig innebär att de kommit in.

- I Runda 1 söker Fatime och Kim till Rödskolan. Endast Kim kommer in, då de bara har en plats och Kim har förtur över Fatime, vilket vi ser i **Tabell 1**. Anna söker till Grönskolan och kommer in.
- I Runda 2 söker Fatime till Grönskolan, men skolan är redan fylld.
- I Runda 3 söker Fatime till slut till Skola Blå och kommer in.
- Alla elever har nu platser och algoritmen avslutas.

Tabell 3. En matchningsalgoritm			
Runda	Rödskolan	Grönskolan	Blåskolan
Runda 1	<i>Fatime</i> , <i>Kim</i>	<i>Anna</i>	
Runda 2	<i>Kim</i>	<i>Fatime</i> , <i>Anna</i>	
Runda 3	<i>Kim</i>	<i>Anna</i>	<i>Fatime</i>

Vi får nu en slutgiltig matchning mellan skolor och elever, där:

- Kim hamnade på Rödskolan
- Anna hamnade på Grönskolan
- Fatime hamnade på Blåskolan

Algoritmen ovan är den s.k. ”Boston-algoritmen”, som är mycket vanlig runt om i kommuner. Vi kan här notera två problem i den:

1. Fatime hade kommit in på Grönskolan ifall hen rankat denna skola som sitt förstaval (gå igenom exemplet själv och se var som händer. Var hamnar Anna?). Detta hade Fatime föredragit över sin nuvarande placering, enligt **Tabell 1**. Det finns alltså skäl för elever att göra taktiska val när denna algoritm används.
2. Anna kom in på Grönskolan före Fatime, trots att Fatime bor närmare skolan och har högre förtur, enligt **Tabell 1**. Detta gör att algoritmen kan uppfattas som både orättvis och orättssäker – om Fatimes föräldrar skulle stämma kommunen i detta exempel skulle kommunen sannolikt förlora, då den inte beaktat Fatimes förtur.

Exempel 2. Skolvalsmatchning med uppskjuten antagning

Vi har samma elever, förturer och kapaciteter som tidigare.

Tabell 1. Skolors rankingar				Tabell 2. Elevers rankingar			
Förtur	Rödskolan	Grönskolan	Blåskolan	Val	Anna	Kim	Fatime
Först	<i>Anna</i>	<i>Fatime</i>	<i>Kim</i>	Förstaval	<i>Grönskolan</i>	<i>Rödskolan</i>	<i>Rödskolan</i>
Andra	<i>Kim</i>	<i>Anna</i>	<i>Anna</i>	Andraval	<i>Rödskolan</i>	<i>Grönskolan</i>	<i>Grönskolan</i>
Tredje	<i>Fatime</i>	<i>Kim</i>	<i>Fatime</i>	Tredjeval	<i>Blåskolan</i>	<i>Blåskolan</i>	<i>Blåskolan</i>

Genom en algoritm med uppskjuten antagning tas elever bara in preliminärt. Om någon elev som har högre förtur söker till skolan kommer denna ta över skolplatsen. Även denna algoritm kan både ske manuellt och långsamt, eller genom en dator på några sekunder.

Vi visar detta i **Tabell 4**. Att en elev har en fyrkant runt sig innebär att de kommit in.

- I Runda 1 söker Fatime och Kim till Rödskolan. Kim har högre förtur och Rödskolan tar därför *preliminärt* in Kim. Anna söker till Grönskolan och tas preliminärt in där.
- I Runda 2 söker Fatime till Grönskolan. Då Fatime har högre förtur än Anna får hon preliminärt platsen på Grönskolan.
- I Runda 3 söker Anna sitt andrahandsval Rödskolan och får en preliminär plats där, då hon har högre förtur än Kim.
- I Runda 4 söker Kim sitt andrahandsval Grönskolan men får inte någon plats, då Fatime har högre förtur.
- I Runda 5 söker Kim till slut till Blåskolan och kommer in.
- Alla elever har nu platser och algoritmen avslutas.
-

Tabell 4. Uppskjuten antagning			
Runda	Rödskolan	Grönskolan	Blåskolan
Runda 1	<i>Fatime</i> , <i>Kim</i>	<i>Anna</i>	
Runda 2	<i>Kim</i>	<i>Anna</i> , <i>Fatime</i>	
Runda 3	<i>Anna</i> , <i>Kim</i>	<i>Fatime</i>	
Runda 4	<i>Anna</i>	<i>Fatime</i> , <i>Kim</i>	
Runda 5	<i>Anna</i>	<i>Fatime</i>	<i>Kim</i>

Vi får nu en slutgiltig matchning mellan skolor och elever, där:

- Anna hamnade på Rödskolan
- Fatime hamnade på Grönskolan
- Kim hamnade på Blåskolan

Vi kan se två bra saker med algoritmen med uppskjuten antagning:

1. I vilken ordning man rankar en skola påverkar inte din möjlighet att komma in på den. Detta gör att det inte finns några skäl att göra taktiska val.
2. Ingen elevs förtur bryts i denna algoritm. Detta gör att algoritmen blir rättssäker och det blir lätt att förklara varför en viss elev inte kommer in på en skola. Exempelvis kan man säga att ”endast elever som hade mer än 400 dagars kötid kom in på skolan”, eller ”endast elever som bodde närmre än 1 900 meter kom in på skolan”.

Enligt forskningen är algoritmen med uppskjuten antagning den algoritm som ger flest elever sitt förstahandsval, givet att förtur aldrig får brytas (Abdulkadiroglu och Sönmez, 2003).

Exempel 3. En mall på standardurvalsregler och statligt test

Vi tänker oss att standardprogram bör bestå av två huvuddelar: en urvalsregel som garanterar att alla elever kan få en skola inom rimligt avstånd från hemmet och en urvalsregel att använda utöver detta. Vi anser att detta standardprogram skulle kunna följa den riktning som formuleras i dagens skollagsparagraf om skolvalet. Paragraferna för grundskolans och förskoleklass är mycket lika. För förskoleklass lyder den:

”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.” (9 kap. 15 §).

Att tolka denna text och göra om den till sätt att ranka elever på har varit ett mödosamt uppdrag i kommuner. En praxis som uppstått är att ranka alla elever efter *relativ närhet*, som innebär avståndet till den sökta skolan subtraherat med avståndet till elevens närmsta skola. Detta är dock inte samma sak som att garantera att elever har en skolplats nära hemmet om hen så vill. Att utöver denna regel ranka elever efter närhet kan ses som att man har ett *bekvämlighetsmål*, likt regler som syskonförtur eller skolskjutsskolor. Man kan dock tänka sig att man från statligt håll snarare borde ha ett *likvärdighetsmål* med urvalsreglerna, varför andra regler blir relevanta.

Närhetsgarantier

1. Garantiskolor

I ett system med garantiskolor tilldelas varje elev en garantiskola som de alltid kommer att komma in på om de skulle vilja det. De får sedan ranka sina önskemål på vilket sätt de vill. De kommer i skolvalet aldrig bli placerad på en skola som de rankar lägre än sin garantiskola. På så sätt garanterar man alla elever en skola nära hemmet på ett väldigt rakt sätt.

Alla kommuner kan dock inte använda sig av garantiskolor, då deras skolors kapaciteter inte räcker till. Vidare kan garantiskolor göra skolvalet redundant ifall elever bara hamnar på deras garantiskolor.

2. Närhetsskolor

I ett system med närhetsskolor får elever förtur till alla skolor inom ett visst avstånd. Skolor kommer alltså först ge förtur till elever som är deras ”närhets elever”. Även här kan man alltså ha andra regler som styr vilka elever som får platser, när man väl garanterat att ingen elev kommer hamna jättelångt bort mot sin vilja.

Övriga urvalsregler

Utöver dessa närhetsgarantier föreslår vi att standardprogrammet endast ska tillåta urval genom lottning.

Statlig bedömning

Vi kommer inte här exakt beskriva hur detta statliga test bör utformas och vad som borde godkännas och inte, men vi illustrerar hur ett sådant test skulle kunna med några typexempel:

- Om en populär skola utan någon särskild profil be vill fördela 100% av sina skolplatser baserat på kötid kommer det sannolikt vara segregering och därmed kan denna urvalsregel nekas på den grunden. Om samma skola istället tilldelar 30% av platserna baserat på kötid, 20% genom kvoter och 50% genom lottning kan det istället tänkas vara neutralt eller eventuellt bidra till integration och därmed godkännas.
- På samma sätt kan man tänka att endast utgå från närhet när man ska fördela till populära skolor inte heller kommer godkännas i ett sådant scenario, men att kombinera någon typ av närhetsbeaktning med lottning eller kvoter utifrån kommunens geografi och demografi vore ett alternativ som sannolikt kunde bli godkänt.
- Kötid eller antagningsprov kan få användas för godkända profilskolor.