

Politiska reformer för ett bättre skolval



POLICY BRIEF

Hur bör svenska skolvalssystemet regleras?

En sammanställning med anledning av Prop 2021/22: 158

10 juni 2022

Mitt Skolval är ett företag grundat av några av Sveriges ledande skolvalsforskare. Vi hjälper kommuner och fristående skolor med att hantera, administrera och utveckla skolvalet. I detta dokument presenterar vi de juridiska hinder som finns för ett mer rättssäkert och likvärdigt skolval med anledning av proposition 22/158, utifrån den teoretiska och praktiska kunskap vi tillägnat oss i detta arbete.

Mitt Skolval

Adress: Stuckatörvägen 13
117 59 Stockholm
Telefon: 070 717 38 02
E-post: kontakt@mittskolval.se
Webbadress: www.swedutech.se
Ansvarig utgivare: Dany Kessel
Datum: 2022-05-26



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Introduktion: En kort bakgrund till skolval	5
2. Val av algoritm behöver regleras i lag	7
3. Närhetsprincipen behöver moderniseras	13
4. Skolvalet bör samordnas	17
5. Avslutande ord	19
6. Lagförslag	20
7. Om oss	24
Referenser	25
Bilagor	27



Sammanfattning

- Efter den omdebatterade *Åstrand-utredningen* la sina förslag för ett mer likvärdigt skolval våren 2020 har frågan debatterats friskt och i april 2022 lade regeringen fram den efterföljande propositionen (Prop. 2021/22: 158).
- Skolval är ett *matchningsproblem* mellan elever (som har preferenser över skolor) och skolor (med begränsad platskapacitet). För att lösa matchningen behövs förtursregler för att bedöma vilka elever som ska bli antagna, vilket är vad propositionen i stort handlar om.
- Tre viktiga frågor har hamnat i skymundan i debatten om regeringens proposition:
 1. Idag placerar många kommuner elever med metoder där kommunerna riskerar att bryta mot sina egna förtursregler och därmed bestraffa familjer som ansöker till skolor i den ordning de faktiskt föredrar dem. Forskningslitteraturen har under 60 års tid pekat ut en enkel, transparent algoritm (kallad algoritmen för *uppskjuten antagning*) som löser båda dessa problem. Denna föreslås bli nationell standard i utredningen SOU 2020:28 men något sådant krav saknas helt i propositionen.
 2. Närhetsprincipen idag är oprecis i lagen och kommuner är bakbundna i deras möjligheter att faktiskt garantera en skola nära hemmet för alla elever. Detta kan lösas genom att i skollagen klargöra att skolor får ge förtur för elever till de skolor som kommunen anser vara nära hemmet.
 3. Då kommunala och fristående huvudmän idag typiskt inte samordnar sina antagningar kan elever tilldelas flera skolplatser. Det skapar problem för både kommunala och fristående huvudmän som inte säkert kan veta vilka elever som faktiskt kommer dyka upp vid skolstart och gör att färre elever får plats på önskade skolor. Det kan lösas genom att undanröja hinder för att kommunala och fristående huvudmän ska kunna samordna sina skolval.
- Vi presenterar alternativa lagförslag, där vi ser stor potential för blocköverskridande samstämmighet, som löser ovan tre problem. Det är dags för en bättre reglering av skolvalet.

1. Introduktion: En kort bakgrund till skolval

1.1 Syftet med denna policybrief

Utredningen om en mer likvärdig skola har mynnat ut i en proposition om ett mer likvärdigt skolval (Prop. 2021/22: 158). Debatten kring denna proposition har fokuserat mycket på enskilda urvalsreglers varande eller icke-varande. Detta så till den grad att andra centrala frågor för ett välfungerande och likvärdigt skolval nästan helt har glömts bort. Det ser ut som att förslaget kommer att falla i riksdagen vid omröstningen den 15 juni. Vi anser att detta bör ses som en chans att göra om och göra rätt då propositionen missar ett antal punkter som är helt nödvändiga att hantera om man vill åstadkomma ett mer rättssäkert och likvärdigt skolval. Här lyfter vi tre av dessa frågor:

1. Manipulerbara och icke rättssäkra antagningsmetoder behöver förbjudas.
2. Närhetsprincipen behöver definieras tydligare i lagen.
3. Att huvudmännen inom en kommun ska samordna sitt skolval behöver förtydligas.

1.2 Dagens skolval är diametralt annorlunda

Det fria skolvalet ser idag diametralt annorlunda ut mot när skrivningarna som reglerar det skrevs i början av 90-talet. Faktum är att när skolvalets infördes märkte man först inte av det speciellt mycket. De flesta barn gick fortfarande kvar på skolan närmast hemmet. Kommuner hade inga formella regelverk eller system för skolvalet och det var upp till vårdnadshavare som inte var nöjda med sin placering att själva kontakta enskilda rektorer och fråga om ledig plats.

Detta har förändrats över tid. En större andel barn går i friskolor och vårdnadshavare är mer medvetna om sin rätt att välja och med starkare relativa preferenser över skolor har gjort denna decentraliserade process ohållbar i många kommuner. Under de senaste tio åren har därför många kommuner valt att centralisera sin antagning. I en helt centraliserad antagning samlas rangordnade listor över skolor in från alla vårdnadshavare. Dessa matas sedan, tillsammans med kommunens urvalsregler (som bestämmer i vilken ordning elever har förtur) och skolornas kapaciteter (dvs. antalet skolplatser i varje skola) in i en *algorithm* som genererar en föreslagen placering. Hur långt kommunerna har kommit i denna process varierar mycket, från helt decentraliserat till helt centraliserat.

Figur 1.1: Från decentraliserat till centraliserat skolval

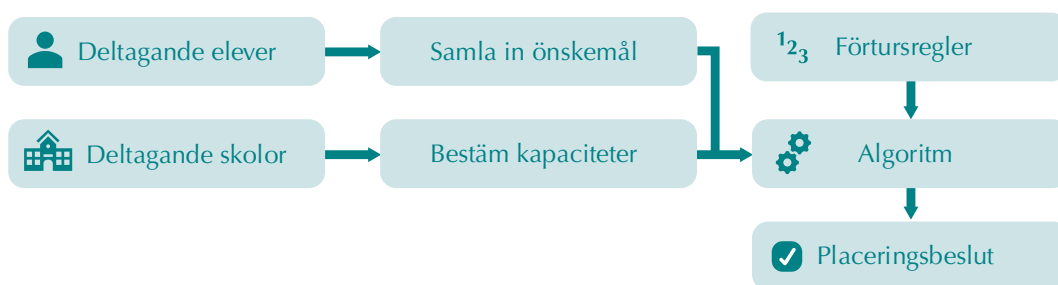


1.3 Ett skolval är ett matchningsproblem

I samband med denna transformation har skolvalet gått från att vara en fråga om individuell handläggning av ärenden till ett matchningsproblem. I många kommuner har det växt fram en modell med en årlig *skolvalsperiod* där önskemål samlas in från vårdnadshavare till elever som ska börja F-klass eller som går på en skola som inte har nästa årskurs. Sedan görs en matchning mot kommunens skolor utefter hur många skolplatser som finns på respektive skola.

Om en skola får fler ansökningar än den har platser används förtursreglerna för att bedöma vilka elever som ska antas. För detta behövs regler för *förtur* eller *urval*. Givet elevers önskemål och kapaciteter för varje skola används sedan en *algoritm*. En algoritm låter krångligt men det är inte konstigare än att någon systematisk process används för att göra skolplaceringen. Även om inte systemstöd används måste en systematisk process följas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Denna process placerar helt enkelt elever vid skolor utifrån önskemål, förtursregler och kapaciteter. På liknande sätt hanteras skolbyten, flyttansökningar och så vidare.

Figur 1.2. Ett centraliserat algoritmiskt skolval



1.4 Alla skolval måste regleras, reglering handlar inte om att begränsa valfrihet

Den allmänna kritiken mot skolvalsreformen bygger på ett vanligt missförstånd att *reglering* av skolval skulle innebära en *begränsning av valfrihet*. Detta är dock en falsk motsättning, då alla skolvalssystem behöver regleras. Idag ansöker elever om skolplatser genom en *ansökan* till sin hemkommun med skolor rangordnade efter önskemål. Om vissa skolor är översökta behöver huvudmän *förtursregler* eller *urvalsregler* för att kunna rangordna elever och bedöma vilka sökanden som ska få plats, vilket behöver regleras i lag. Idag är denna reglering föråldrad och behöver uppdateras.

Den politiska frågan handlar således inte om *huruvida* skolvalet ska vara reglerat, utan *hur*. Det finns flera frågor kring hur placeringsprocessen ska gå till men regeringens proposition har tappat bort flera viktiga aspekter. Givet elevers önskemål behöver det regleras (i) hur placeringen ska utföras, givet elevers önskemål och skolornas förtursregler, (ii) hur huvudmän får rangordna elever i sina förtursregler, och (iii) hur fristående skolor ska förhållas till kommunernas centraliserade antagningsystem.

2. Val av algoritm behöver regleras i lag

Idag placerar många kommuner elever genom *regeln* eller *algoritmen*: "Alla elever söker sitt förstahandsval. Om eleven kommer in är den platsen säkrad, annars söker eleven sitt andrahandsval, osv." Denna algoritm kallas *algoritmen med omedelbar antagning* (även känd som *Boston-algoritmen*) i forskningslitteraturen. Om den används kan elever bli nekade sitt andrahandsval trots att de har bättre förtur än elever med placering där, det vill säga att kommuner *bryter mot sina egna förtursregler*. Familjer uppmuntras därmed att strategiskt rangordna skolor på ett sätt de tror är gynnsamt, vilket försvårar för såväl familjerna som kommunerna. Det finns inte några goda skäl till att använda denna algoritm då den gynnar systemsmarta vårdnadshavare och underminerar skolvalets legitimitet.

2.1 Algoritmen med omedelbar antagning bör förbjudas

Enligt vår uppfattning är användningen av algoritmen med omedelbar antagning omfattande, speciellt i kommuner där systemstöd saknas. Detta eftersom den är enkel att jobba igenom med penna och papper. Det finns många goda anledningar att förbjuda denna algoritm, precis som man gjort i England och på många andra ställen i världen. Två av dessa är:

1. Taktiska skolval belönas

För varje runda i algoritmen blir fler skolor fyllda. Det finns därför skäl att vara *taktisk* och rangordna "säkra" alternativ högt. Att en algoritm har taktiska inslag behöver inte vara något som alla vårdnadshavare vet om eller ens förstår, vilket de kan förlora på när de rangordnar skolor. Forskning från Boston pekar på att ungefär var femte hushåll rangordnade skolor "naivt" i den ordning de föredrar, vilket de förlorar på enbart eftersom de inte förstår bättre (Abdulkadiroglu m.fl., 2006).

2. Bruten förtur och rättslig osäkerhet

Det går inte att garantera att en elev inte får sin förtur "bruten", det vill säga att en elev kommer in på en skola trots att elever med bättre rätt till plats vid skolan inte gör det. Detta brukar i litteraturen kallas för en *instabil* placering. Att inte ha stabila placeringar kan vara mycket problematiskt när kommunen ska försvara sin placering, exempelvis i samband med att någon vårdnadshavare lämnar in en överklagan.

Vi visar hur en sådan placering går till och dess problem i exemplet nedan.

2.1.1 Exempel på algoritm med omedelbar antagning

De tre eleverna Fatime, Anna och Kim ska söka skolor inför hösten. I deras kommun finns de tre skolorna Rödskolan, Blåskolan och Gulskolan. Varje skola har endast en skolplats. I exemplet bestäms skolornas förtur efter hur många meter från skolan som eleverna bor. Efter att ha besökt skolornas "öppet hus" och funderat så skickar vårdnadshavarna in följande önskemål. Situationen illustreras i figuren nedan.

Figur 2.1. Ett exempel på skolval



Eftersom kommunen använder sig av Boston-algoritmen så söker elever till deras förstaval i Runda 1 av algoritmen, och skolorna tar in elever utifrån vilka som har högst förtur tills dess att alla platser är fyllda. Boston-algoritmen låser sedan dessa placeringar genom alla senare rundor. Om eleven inte kommer in på sitt förstahandsval söker den i nästa runda sitt andrahandsval. När Fatime, Anna och Kim skickat in sina val händer följande:

- Runda 1:** Fatime och Kim söker till Rödskolan. Endast Kim kommer in, då de bara har en plats och Kim bor närmare skolan än Fatime. Anna söker till Gulskolan och kommer in.
- Runda 2:** Fatime söker till Gulskolan, men platsen är redan tagen av Anna.
- Runda 3:** Fatime söker till slut till Blåskolan och kommer in.

I tabellen nedan visualiseras algoritmens placeringsprocess för varje runda. Vi får nu en slutgiltig matchning mellan skolor och elever, där Kim placeras på Rödskolan, Anna placeras på Gulskolan och Fatime placeras på Blåskolan.

Tabell 2.2. Placering med omedelbar antagning

Runda	Rödskolan	Gulskolan	Blåskolan
Runda 1	Fatime, Kim	Anna	
Runda 2	Kim	Anna , Fatime	
Runda 3	Kim	Anna	Fatime

Antagen / Ej antagen

Vi kan här notera de två tidigare nämnda problemen:

1. **Taktiska skolval kan belönas**

Fatime hade kommit in på Gulskolan om hon rangordnat denna skola som sitt förstaval (gå igenom exemplet själv och se vad som händer, var blir då Anna placerad?). Detta hade Fatime föredragit över sin nuvarande placering. Det finns alltså skäl för elever att göra taktiska val när denna algoritim används.

2. **Bruten förtur och rättslig osäkerhet**

Anna kom in på Gulskolan före Fatime, trots att Fatime har bättre förtur. Detta gör att algoritmen kan uppfattas som både orättvis och icke rättssäker. Om Fatimes vårdnadshavare skulle överklaga placeringen i detta exempel skulle kommunen sannolikt förlora, då den inte beaktat Fatimes förtur.

2.2 Skäl att förbjuda taktiska val

Taktiska val är dåligt i ett skolvalssystem av flera skäl och har även, vid ett flertal tillfällen, dömts vara i strid med lagen. Exempelvis beslutade kammarrätten i Stockholm (mål nr 3932-17) i en dom att det inte var lagligt att beräkna relativ närhet för ett förstahandsval genom att använda andrahandsvalet som alternativskola, då det kan ge upphov till taktiska val.

Det är av goda skäl som rätten har slagit ner på taktiska inslag. Vi ser fyra övergripande problem:

1. **Skolvalet kan skapa ineffektiviteter.** Om vårdnadshavare undviker att söka vissa skolor av strategiska skäl kan det leda till att eftertraktade skolplatser inte tilldelas till någon elev.
2. **Skolvalet blir mindre likvärdigt.** Forskning visar att taktiska inslag särskilt slår mot mindre systemsmarta vårdnadshavare som inte vet att det kan löna sig att agera taktiskt och som oftare tenderar göra misstag när de försöker (de Haan m.fl., 2015).
3. **Det gör det onödigt svårt och tidskrävande för familjer när de ska välja skola.** Istället för att bara behöva lista ut i vilken ordning man faktiskt föredrar de valbara skolorna måste vårdnadshavarna också försöka lista ut sannolikheten att deras barn blir antagna på dem.
4. **De data som genereras av skolvalet blir svår att använda för analys.** Om familjer söker (eller undviker att söka) en skola av taktiska skäl blir det svårt för kommunen att veta vilka skolor som egentligen är populära och vilka skolor som vårdnadshavare flyr ifrån. Det går inte heller att göra trovärdiga simuleringar av hur ändringar i urvalsregler eller dylikt skulle påverka placeringar. Man kan därför inte använda skolvalet i kvalitetsutvecklande syfte i kommunen.

2.3 Bättre alternativ på algoritmer finns

Det finns enkla, transparenta alternativa placeringsalgoritmer som helt eliminerar dessa problem, nämligen den av Åstrand-utredningen föreslagna *algoritmen med uppskjuten antagning*, som dock inte är med i regeringens proposition. Denna algoritm studerades först av Gale och Shapley (1962) och var en av huvudanledningarna till att Shapley tilldelades Nobelpriset i ekonomiska vetenskaper exakt 50 år senare.

Lite förenklat fungerar algoritmen ungefär som följer. Alla elever söker först till sitt förstahandsval och blir *preliminärt antagna* i mån av plats, i enlighet med skolornas förtursregler. Därefter söker de elever som inte fått en placering sina andrahandsval. Om det inte finns platser kvar på andravalsskolan och de som blivit preliminärt antagna på den skolan eller de andra elever som nu söker skolan har en högre förtur än eleven får eleven inte plats på skolan, utan får istället söka sitt tredjehandsval i nästa runda. Om en elev har högre förtur över någon preliminärt antagen elev så tar den över skolplatsen, varefter eleven som blev av med sin preliminära antagning får söka till sitt andrahandsval. Denna process upprepas tills alla elever har fått en placering eller det inte finns några fler skolplatser.

Algoritmen garanterar att vårdnadshavare aldrig kan tjäna på att rangordna skolor på ett taktiskt sätt, eftersom deras chans att komma in på en given skola inte försämras bara för att de rangordnar en skola som sitt andrahandsval istället för sitt förstahandsval. Vidare garanterar den att placeringsprocessen blir rättssäker då en elev aldrig får sin förtur "bruten" genom att någon annan med lägre förtur kommer in på skolan medan eleven nekats en plats. Detta gör det också lätt att förklara varför en viss elev inte kommer in på en skola. Exempelvis kan man säga att "endast elever med x relativ närhet eller högre kom in på skolan".

Om skolplaceringen ska respektera urvalsregler samtidigt som den inte ska gå att strategiskt manipulera är denna placeringsmetod det enda alternativet. Algoritmen har också brett stöd i forskningslitteraturen, se exempelvis Abdulkadiroglu och Andersson (2022) eller Abdulkadiroglu och Sönmez (2003). Vi illustrerar hur algoritmen fungerar med exemplet nedan.

Exempel 2.2.1 Skolplacering med uppskjuten antagning

Vi utgår från samma elever, förturer och kapaciteter som tidigare, se nedan.

Tabell 2.4. Förtur och preferenser i exempel

Förtursranking				
	Kim Anna Fatime			
	Anna Kim Fatime	Förstaval	Rödskolan	Gulskolan
	Fatime Anna Kim	Andraval	Gulskolan	Rödskolan
		Tredjeval	Blåskolan	Blåskolan

Genom en algoritm med uppskjuten antagning tas elever bara in preliminärt. Om någon elev som har bättre förtur söker till skolan kommer denna ta över skolplatsen. Även denna algoritm kan både göras manuellt eller av en dator. Manuell hantering kan dock ta väldigt lång tid då elever kan fortsätta "slå ut varandra" länge, vilket gör att många steg måste genomföras. En dator kan genomföra dessa beräkningar på några sekunder. Vi visar detta i tabellen nedan.

Tabell 2.5. Placering med uppskjuten antagning

Runda	Rödskolan	Gulskolan	Blåskolan
Runda 1	Fatime, (Kim)	(Anna)	
Runda 2	(Kim)	(Anna) , (Fatime)	
Runda 3	(Kim) , (Anna)	(Fatime)	
Runda 4	(Anna)	(Fatime) , Kim	
Runda 5	Anna	Fatime	Kim

Antagen / (Prel. Antagen) / (Blir av med plats) / Ej antagen

Runda 1: Fatime och Kim söker Rödskolan. Kim har högre förtur och Rödskolan tar därför preliminärt in Kim. Anna söker till Gulskolan och tas preliminärt in där.

Runda 2: Fatime söker till Gulskolan. Då Fatime har högre förtur än Anna får hon preliminär platsen på Gulskolan.

Runda 3: Anna söker sitt andrahandsval Rödskolan och får en preliminär plats där, då hon har högre förtur än Kim.

Runda 4: Kim söker sitt andrahandsval Gulskolan men får inte någon plats, då Fatime har högre förtur.

Runda 5: Kim söker till slut till Blåskolan och kommer in.

Vi får nu en slutgiltig matchning mellan skolor och elever, där Anna placeras på Rödskolan, Fatime placeras på Gulskolan och Kim placeras på Blåskolan.

2.4 Huvudmän ska inte få begränsa antalet önskemål som rangordnas

För att säkerställa att alla strategiska element elimineras får inte antalet skolor som en elev kan söka begränsas (Romero-Medina, 1998; Haeringer och Klijn, 2009). En sådan begränsning gör att man riskerar att återintroducera strategiska incitament i systemet. Om man exempelvis bara får välja tre skolor och de tre skolor man helst vill bli placerad vid är skolor där sannolikheten att komma in bedöms vara låg ges vårdnadshavare skäl att rangordna andra skolor istället, helt enkelt för att undvika en situation där de inte kommer in på något av de val de gjort. När skolvalet hanteras med penna och papper är en sådan begränsning förståelig men med dagens systemstöd finns det ingen praktiskt anledning att ha kvar den. Det bör därmed förbjudas.

2.5 Sammanfattning av kapitel

1. Idag använder kommuner algoritmer som är såväl manipulerbara som bristfälliga i en rättssäker mening.
2. Skollagen bör förtydliga att kommuner bör placera enligt rättssäkra algoritmer som eliminerar strategiska incitament. Det finns bara en sådan som också alltid placerar så många elever som möjligt på deras föredragna skolor, nämligen algoritmen för uppskjuten antagning.
3. Idag begränsar många kommuner hur många önskemål familjer får skicka in, vilket också det introducerar strategiska incitament i skolvalssystemet. Detta bör också förbjudas.

3. Närhetsprincipen behöver moderniseras

Kommuner måste veta vilka förtursregler som är lagliga, vilket de efter 30 år av skolval fortfarande inte gör. 85 procent av eleverna går på kommunala grundskolor och många av dem har aktivt valt en annan skola än deras närmaste, så skolvalet till kommunala skolor berör många hushåll.

Enligt skollagen ska alla elever ha rätt till en skola nära hemmet (den så kallade *närhetsprincipen*), men denna princip ger ingen vägledning i hur kommuner får prioritera elever till översökta skolor i sina förtursregler. I både nionde och tionde kapitlet av Skollagen står följande att läsa:

”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.”

Denna skrivning är inget som regeringen föreslår ska ändras. De skriver i sin proposition: *”Vid urvalet till en kommunal skolenhet ska en eller flera av följande grunder få användas för fördelning av de platser som återstår sedan elevers rätt att få en skolplacering nära hemmet har säkerställts”*

Det är svårt att läsa detta på något annat sätt än att regeringen tänker sig att kommunerna ska ge alla elever någon form av absolut förtur till en eller ett antal skolor som, givet de lokala förutsättningarna, kan betraktas som skolor nära hemmet. För att denna rätt ska kunna säkerställas för alla elever måste denna förtur omfatta även de elever vars familjer inte aktivt önskat den skola eller de skolor som är nära deras hem. Först när denna förtur har beaktats kan andra urvalskriterier bli aktuella.

Den, av regeringen, tänkta tillämpningen av lagtexten är dock inte den som är praxis idag. Utifrån lagtexten ovan har Skolväsendets överklagandenämnd de senaste åren slagit ner på de flesta försök som kommuner runt om i landet gjort för att skapa regelverk som syftar till att faktiskt garantera alla elever en skola nära hemmet. Som vi kommer att argumentera härnäst så bygger detta på en okunskap hos Skolväsendets överklagandenämnd om hur skolval fungerar i praktiken och vad det faktiskt innebär att placera en elev vid en skolenhet nära hemmet.

Många kommuner tillämpar (eller vill tillämpa) en regel om ett maxavstånd för elever till skolan (se **Bilagor**). De har därför i sina lokala regelverk definierat avstånd som ska betraktas som en skola nära hemmet, det så kallade närhetsavståndet. Exempelvis två kilometer för barn i årskurs

F-3, tre kilometer för barn i årskurs 4-6 och fyra kilometer för barn i årskurs 7-9. Kommunerna ger sedan förtur till barn för skolor som ligger inom deras närhetsavstånd. För att minimera risken att en elevs rätt till en skola nära hemmet går ut över en annan elevs önskemål försöker många kommuner placera barn till familjer som inte gjort önskemål (eller som inte kan tilldelas någon av sina önskade skolor) på skolor som är inom närhetsavståndet där risken är lägst att de "slår ut" en annan elevs önskemål.

Detta kan exempelvis åstadkommas genom att komplettera rangordningen för de elever som inte kan tilldelats en plats på en önskad skola i omvänd popularitetsordning. Kommunerna undersöker alltså hur söktrycket ser ut på de skolor som finns inom elevens närhetsavstånd och försöker sedan i första hand placera eleven på den skola som är minst eftertraktad av andra elever, i andra hand den som är näst minst eftertraktad, osv. På detta sätt kan en komplett rangordning av skolor skapas för dessa elever. Detta system är rimligt och har fungerat bra där det har använts.

Skolväsendets överklagandenämnd har dock, i flera fall, menat att kommunerna som tillämpat denna metod för att garantera närhetsprincipen inte kan bevisa att elever som kommunen placerat på en skola nära hemmet behöver just den skolan för att få sin rätt till en skola nära hemmet beaktad. Det är i och för sig helt sant att det ofta finns flera skolor inom det definierade avståndet där kommunen hade kunnat placera eleven (speciellt i större orter och i storstadsområden). Och även om kommunen har försökt minimera risken att en elev nekas placering vid en skola den aktivt valt i onödan så existerar det inget praktiskt sätt att garantera att så inte har skett.

För en lekman kan det te sig som att det borde vara enkelt för en kommun att hantera detta. Antag att en kommun samlat in elevernas rangordningar och sedan tilldelat alla elever en skolplacering. Alla familjer har aktivt önskat skolor men det finns en elev som inte har tilldelats en av de önskade skolorna. Om det finns tre olika skolor som ligger inom närhetsavståndet för denna elev är det enkelt att testa tre olika scenarion och se vad som händer. Med lite tur kanske det till och med finns ledig plats på en av dessa skolor. Om inte kan man i alla fall hoppas på att, i åtminstone ett av dessa scenarier, den elev som slås ut kan placeras på en annan önskad skola eller, i alla fall på en annan skola nära hemmet utan att ytterligare elever behöver påverkas.

Det är nog så här Skolväsendets överklagandenämnd föreställer sig att processen ska gå till och därmed upplever de inte att kraven kring bevisning de ställer på kommunerna på något sätt är orimligt. Det som de missar är att alla elevers placering kan påverka alla andra elevers placering. Och antalet barn som behöver hanteras måste inte vara särskilt stort för att problemet ska bli

helt överblickbart. För att inse vidden av problemet, betrakta en lite större tätbebyggd kommun där ett tusen barn ska placeras i förskoleklass. Säg att en procent (tio stycken) av familjerna avstår från att rangordna skolor och ytterligare en procent av eleverna (tio stycken) inte kan beredas plats på någon av sina önskade skolor. Säg att var och en av dessa elever har tre skolor var inom sina närhetsavstånd. Kommunen måste då utvärdera mer än tre miljarder scenarier. Även om man kommunen kan simulera och utvärdera var och ett av dessa scenarion på en sekund skulle det ta nittiofem år att komma fram till ett resultat.

Och sen kvarstår frågan hur utvärderingen ska ske. Hur värderas förstahandsval mot andrahandsval? Och valda skolor mot icke valda skolor? Säg att en kommun kan placera en elev som inte kan placeras vid en önskvärd skola på tre olika skolor. Placeras eleven på den första skolan så innebär det att en annan elev inte längre får en önskad skola. Placeras eleven på den andra skolan får fyra elever som tidigare fick sitt förstahandsval nu sitt andrahandsval. Placeras eleven på den tredje skolan får två elever som tidigare fick sitt förstahandsval sitt tredjehandsval. Vilket av dessa tre utfall ska väljas? Det finns inget uppenbart svar på dessa frågor baserat på dagens lagtext. Att försöka definiera hur dessa scenarion ska viktas skulle också kräva ett väldigt komplext regelverk. Extra komplicerat blir det när det inte bara är en elevs placering som behöver tas hänsyn till utan flera och om andra faktorer än bara familjernas rangordning av skolor ska vägas in.

Ovan förda resonemang kan också tillämpas på situationer där kommuner har definierat områden på annat sätt än med en skarp kilometergräns, exempelvis om kommunen använder skolskjutszoner eller liknande.

Sammanfattningsvis kan man säga att den bevisning som Skolväsendets överklagandenämnd kräver av kommunerna är helt realistisk. Nämnden är nog inte medveten om detta och de kan inte heller skyllas för problemet. Problemet ligger istället i de föråldrade skrivningarna som finns i skollagen.

Ett annat sätt som kommuner försökt garantera närhetsprincipen är genom upptagningsområden/anvisningsskolor/garantiskolor (se **Bilagor**). Kommunerna har, med olika metoder, konstruerat ett antal geografiska områden kopplade till de olika skolorna och har sedan definierat en skola nära hemmet utifrån dessa. Eleverna som bor i området har förtur till den skolan framför elever som inte bor i området. Alla elever som inte kan placeras på ett aktivt val placeras också på denna skola. Detta är vanligare i kommuner med mer landsbygd där man behöver ta hänsyn till skolskjuts och inte har lika stor andel av eleverna som går i skola hos andra huvudmän. Återigen ett helt rimligt system som oftast fungerar väl där det tillämpas.

Även detta system har skolväsendets överklagandenämnd slagit ner på. Med ett liknande resonemang menar de att kommunen inte kan bevisa att elever som placeras på en skola i sitt upptagningsområde utan att aktivt ha valt den behöver just den skolan för att garanteras en plats på en skola nära hemmet. Här är det svårare att acceptera nämndens resonemang. Konsekvensen av detta är nämligen att man fråntar kommunen rätt att definiera vad en skola nära hemmet faktiskt är. Vi formaliserar och förklarar båda dessa system tydligare i appendix.

Sammantaget blir konsekvensen att kommunerna befinner sig i en väldigt prekär rättslig situation. Obscent nog verkar praxis ha blivit att det aktiva önskemålet, i princip alltid, ska gå före närhetsprincipen trots att det står tvärtom i lagtexten. Även om alla dessa domar inte är prejudicerande och det finns exempel på när kommunerna har vunnit i rätten skapas en stor osäkerhet.

Kommunerna står helt utan rimliga och hållbara verktyg att garantera närhetsprincipen. De är i princip hänvisade till att tillämpa den klassiska relativa närhetsprincipen och göra ett urval bland de aktiva önskemålen först och sedan, i efterhand och under tidspress, försöka ordna nya platser på impopulära skolor för att skapa utrymme nära hemmet åt de elever som inte kunnat beredas plats på en önskad skola eller vars vårdnadshavare inte gjort något önskemål. Detta trots att det kan finnas ledig kapacitet i kommunen som hade kunnat användas och trots att den klassiska relativa närheten är helt undermålig när det kommer till att garantera närhetsprincipen på ett rimligt sätt.

Detta lamslår många kommuners arbete för ett mer välfungerande och jämlikt skolval. Allt fokus hamnar på att skapa regelverk som inte kommer fällas i rätten och som samtidigt inte driver kostnader i termer av halvfulla klasser eller skolskjuts. Dessutom blir det omöjligt att ge elever som har skolan nära hemmet mer lika möjligheter till antagning, då relativ närhet blir det enda mått som får användas. Att definiera hur närhetsprincipen får garanteras är därför centralt om man vill att kommunerna ska kunna ta ett ansvar för att skapa en allsidig social sammansättning.

3.1 Sammanfattning av kapitel:

1. Det är med nuvarande skrivningar i skollagen, i praktiken, ofta omöjligt för kommunerna att garantera en skola nära hemmet utan att dra på sig signifikanta kostnader.
2. Skolvalet skulle bli väsentligt bättre och mer rättssäkert om man i skollagen förtydligade hur kommuner får garantera närhetsprincipen. Vi presenterar en sådan skrivning i det sista kapitlet.

4. Skolvalet bör samordnas

Ett väsentligt problem med dagens skolval är den bristande samordningen mellan fristående och kommunala huvudmän. Även om kommuner, i allt större utsträckning, har centraliserat sina antagningar står de fristående skolorna ofta utanför. Det finns även bristande samordning mellan kommuner. Detta gör att en familj kan vara involverad i många ansöknings- och antagningsprocesser samtidigt. Det kan resultera i att elever blir antagna på flera skolor samtidigt, vilket årligen leder till att många barn nekas platser på skolor som de hade föredragit framför den som de tilldelats. Hela processen blir mer komplicerad och svårorienterad för vårdnadshavarna vilket försämrar valfriheten för de absolut flesta.

Det gör även skolvalet kostsamt för kommunala och fristående huvudmän, då det försvårar deras planering när de inte vet hur många barn som kommer dyka upp vid terminsstart. Detta är i praktiken helt onödigt och de enda som tjänar på det är ett fåtal systemsmarta familjer som kan dra ut på att slutgiltigt bestämma sig för vilken skola de vill gå på.

Notera här att vi endast talar om samordnad ansökan och antagning, inte gemensamma antagningsregler. Samordning i antagningsprocessen innebär att det finns fastställda datum för antagning, insamling av vårdnadshavares önskemål om skola etc., samt att det praktiska arbetet med att placera elever vid skolor koordineras mellan kommunala och fristående huvudmän. Alla huvudmän har, i ett sådant system, fortsatt kontroll över sitt regelverk och full insyn i processen.

På många platser i landet pågår en utveckling mot 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. Generellt är det vårt intryck att både kommuner och friskolor ser värdet i en sådan samordning när den kommer på plats. I många kommuner finns det dock en, ibland välgrundad, historisk skepsis mellan huvudmännen som står i vägen för denna utveckling.

I utredningen som ligger till grund för regeringens proposition behandlas denna fråga. Där föreslås att skolvalet ska hanteras regionalt av Skolverket. Vi tror inte att detta är klokt. Skolplacering är direkt kopplat till ett stort antal andra frågor som lokalplanering, bemanning och skolskjuts. I en kommun hanteras dessa frågor simultant och kontinuerligt för att hitta optimala och kostnadseffektiva lösningar. Att flytta en del av detta arbete till en högre instans kommer göra detta mer komplicerat och processen kommer bli mer stelbent. Vi ser därför en stor risk att en sådan lösning kommer vara kostnadsdrivande och leda till ineffektiva utfall. I ett blogginlägg går Kessel (2021) in i en mer detaljerad diskussion för att motivera detta.

Vi anser istället att kommunerna bör ges ansvaret att samordna antagning för och placering på de skolor som är belägna i kommunen. I samband med detta behöver man också ändra skrivningarna så det är tydligt att huvudmän inte behöver erbjuda plats till elever som blivit tilldelad en skola de själva rangordnar högre. Säg att en elev har rangordnat 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 direkt släppa elevens plats och gå vidare till nästa barn på deras prioritetlista? 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).

Det finns också, i storstadsregionerna, ett antal kommuner där vinsterna av samordning av skolvalet över kommungränserna är större än kostnaderna. Det finns inga tydliga lagliga hinder för det idag men eventuellt kan man överväga att ytterligare klargöra att dessa kommuner kan samordna sina skolvalsprocesser om de så önskar.

4.1 Sammanfattning av kapitel

1. Det är varken gynnsamt för kommunala eller fristående huvudmän att inte samordna sina antagningsprocesser. Samordning förenklar dessutom för vårdnadshavarna och gör därigenom skolvalet mer jämlikt.

5. Avslutande ord

Det borde det gå att finna politisk enighet om de tre områden som diskuterats i detta dokument då de alla är okontroversiella. Det har gått 30 år sedan friskolereformen och dagens lagstiftning om skolval har halkat efter i takt med att skolvalet utvecklats. När fler elever söker skolor samtidigt behövs genomtänkta system för förtursregler, samordning och placering och vi vet hur detta kan åstadkommas.

6. Lagförslag

Nedan finns nuvarande lydelse av lagtexten samt våra föreslag på nya formuleringar. Vi har inte formulerat något om reglerna kring hur fristående huvudmäns urvalsregler ska se ut. Detta två skäl. För det första så är det kring dessa regler som den huvudsakliga politiska konfliktlinjen ligger och vi vill inte att de centrala förslag som vi lägger fram i denna brief ska drunkna i den debatten. För det andra är idag de fristående huvudmännens urvalsregler inte oklara. Man kan vara för eller mot kötid av diverse skäl, exempelvis på grund av den segregande effekt som dem har eller för att det är orimligt att platser ska vara "paxade" i samband med att skolvalet görs men kötid som urvalsgrund är på inget sätt praktiskt komplicerat att hantera i ett skolval. Med detta sagt vill vi dock vara tydliga med att vi anser att det är viktigt att det, på samma sätt som vi föreslår för kommunerna nedan, finns en, i lagen, definierad lista av förtursregler som de fristående huvudmännen får använda sig av.

6.1 Skollagen – Kapitel 9

6.1.1 Nuvarande lydelse

15 § 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 frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

15 a § En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § andra stycket. Lag (2017:1115).

6.1.2 Föreslagen lydelse

15 § Kommunen ansvarar för samordning av antagning till och placering på alla skolenheter med förskoleklass belägna i kommunen. Ansökan och placering ska ske enligt metoden uppskjuten antagning och ett sådant sätt att

1. huvudmännens urvalsregler följs och alla beslut kan härledas till dem
2. vårdnadshavarna inte har någon anledning att ta något annat i beaktande när de formulerar sina önskemål än var de önskar att eleven placeras, och
3. ingen elev tilldelas plats på mer än en skolenhet

En elev ska, så långt som möjligt, placeras på en skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Kommunen får frångå vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts eller om det innebär betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

15 a § En elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 15 § andra stycket. Lag (2017:1115).

Urval till kommunala skolenheter

15 b § Om det inte finns plats på en skolenhet med förskoleklass för alla som antingen kommunen behöver placera på skolenheten för att garantera alla elevers rätt till en placering på en skolenhet nära hemmet eller som uttryckt önskemål om placering på skolenheten så ska ett urval göras.

Vid urval ska först alla elevers rätt till placering vid en skolenhet nära hemmet beaktas. Kommunen ska, för varje elev definiera en eller ett antal skolenheter som, baserat på de lokala förutsättningarna, betraktas som nära hemmet. En elev som har en skolenhet nära hemmet har, vid urval till den skolenheten, förtur framför elever som inte har skolenheten nära hemmet.

Om kommunen behöver placera en elev på en skolenhet som den inte aktivt önskat och eleven har flera skolenheter som beaktas som nära hemmet ska kommunen först försöka placera eleven på de av dessa skolenheter där barnet inte tar en plats på från en elev vars vårdnadshavare aktivt önskat skolenheten.

Efter att närhetsprincipen har garanterats får följande urvalsregler tillämpas:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten eller på en annan skolenhet eller förskola med samma geografiska placering (syskonförtur),
2. förtur baserat på geografis (geografiskt baserat urval),
3. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl
4. förtur för elever som går vid en förskola med samma geografiska placering som skolenheten
5. slumpmässigt urval (lika möjligheter), och
6. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a § (färdighetsprov i musik).

Om syskonförtur tillämpas får kommunen ställa den över förturen till skolenheter nära hemmet. Detta fråntar dock inte kommunen skyldigheten att garantera alla elevers placering på en skolenhet nära hemmet.

Om utbildningen vid en viss skolenhet har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola) ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras.

6.1 Skollagen – Kapitel 10

6.2.1 Nuvarande lydelse

30 § 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 inom sin grundskola.

Kommunen får annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om

1. den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller
2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Beslut enligt andra stycket 2 gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

6.2.2 Föreslagen lydelse

30 § Kommunen ansvarar för samordning av antagning till och placering på alla skolenheter belägna i kommunen. Ansökan och placering ska ske enligt metoden uppskjuten antagning och ett sådant sätt att

1. huvudmännens urvalsregler följs och kan alla beslut kan härledas till dem
2. vårdnadshavarna inte har någon anledning att ta något annat i beaktande när de formulerar sina önskemål de önskar att eleven placeras, och
3. ingen elev tilldelas plats på mer än en skolenhet.

En elev ska, så långt som möjligt, placeras på en skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå.

Kommunen får frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om

1. den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts
2. den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller
3. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Beslut enligt, andra stycket, 3 gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

30 a § Om det inte finns plats på en kommunal skolenhet med grundskola för alla som antingen kommunen behöver placera på skolenheten för att garantera alla elevers rätt till en placering på en skolenhet nära hemmet eller som uttryckt önskemål om placering på skolenheten så ska ett urval göras.

Vid urval ska först alla elevers rätt till placering vid en skolenhet nära hemmet beaktas. Kommunen ska, för varje elev definiera en eller ett antal skolenheter som, baserat på de lokala förutsättningarna, betraktas som nära hemmet. En elev som har en skolenhet nära hemmet har, vid urval till den skolenheten, förtur framför elever som inte har skolenheten nära hemmet.

30 b § Om kommunen behöver placera en elev på en skolenhet som den inte aktivt önskat och eleven har flera skolenheter som betraktas som nära hemmet ska kommunen först försöka placera eleven på de av dessa skolenheter där barnet inte tar en plats på från en elev vars vårdnadshavare aktivt önskat skolenheten.

Efter att närhetsprincipen har garanterats får följande urvalsregler tillämpas:

1. förtur för elever som har ett syskon som redan går vid skolenheten eller på en annan skolenhet eller förskola med samma geografiska placering (syskonförtur),
2. förtur baserat på geografiska mått (geografiskt baserat urval),
3. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl
4. förtur baserat på geografis (geografiskt baserat urval)
5. förtur till en viss skolenhet med högre årskurser för elever som går vid en viss skolenhet med lägre årskurser (skolspår)
6. förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl,
7. slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter)
8. urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket (tester och prov), och
9. urval som följer av ett beslut som har fattats med stöd av 9 a § (färdighetsprov i musik).

Om syskonförtur tillämpas får kommunen ställa den över förturen till skolenheter nära hemmet. Detta fråntar dock inte kommunen skyldigheten att garantera alla elever placering på en skolenhet nära hemmet.

Om skolspår tillämpas på en skolenhet med högre årskurser som tar emot elever från en viss skolenhet, ska eleverna vid den skolenheten ingå i urvalet till skolenheten med högre årskurser även om elevernas vårdnadshavare inte har uttryckt önskemål om placering vid den skolenheten.

7. Om oss

Mitt Skolval är ett företag som grundats och drivs av några av Sveriges ledande skolvalsforskare. Vi arbetar med kommuner och designar och hanterar skolval för grundskolan. Från teori, praktik och egen forskning har vi samlat på oss kunskap om vad som gör ett skolval bra. Denna kunskap vill vi dela med oss av här. Vi som representerar Mitt Skolval är Tommy Andersson, Dany Kessel, Nils Lager och Elisabet Olme.

Vi som driver Mitt Skolval har, långt innan vi startade företaget, argumenterat för reformering av skolvalssystemet.¹ Samtidigt vill vi, för transparensens skull, tydligt klargöra hur de förslag som framförts i detta dokument 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 en viss 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 vårdnadshavare 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.

¹ Se till exempel 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. och Sönmez, T. (2003), "School Choice: A Mechanism Design Approach", *American Economic Review* **93(3)**, 729–747.

Abdulkadiroglu, A. och Andersson, T. (2022), "School Choice", NBER working paper (kommande i Handbook of Education Economics VI).

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 skoplatstilldelning 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*.

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.

Gale, D. and Shapley, L. S. (1962), 'College Admissions and the Stability of Marriage', *The American Mathematical Monthly* **69 (1)**, 9–15.

Haeringer, G., and F. Klijn (2009) Constrained School Choice, *Journal of Economic Theory* **144**, 1921-1947.

Kessel, D. (24 maj, 2021). "Ett regionalt skolval?". *Medium: @danykessel* [Blogginlägg].

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 segregande skolval." Rapport 8:2018. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.

Kessel, D. och E. Olme (2018b). "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 skolkommittén – 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*.

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

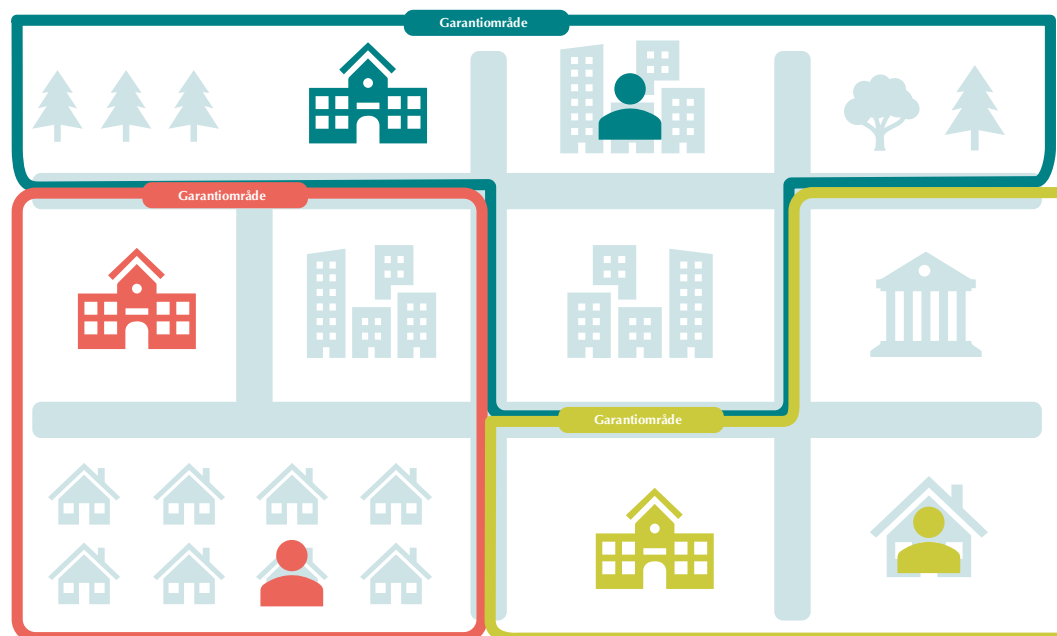
SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning*. Stockholm: Norstedts Juridik

Bilagor

Vi kommer i denna del gå närmare på två system som kan garantera närhetsprincipen, "garantiskolor" och "närhetsskolor". Det bör noteras att det för båda dessa uppsättningar av förtursregler behöver finnas tillräckligt med kapacitet på skolorna i kommunen för att garantera platser nära hemmet: för garantiskolor måste varje elev kunna få en garantiskola, medan för närhetsskolor måste det alltid finnas kapacitet så att alla elever kan bli placerade inom ett visst avstånd från hemmet.

B.1. Garantiskolor

Figur B.1 Garantiskolor som förtursregel



B.1.1 Prioritetsregler

Prioritetsregler består av urvalsgrupper och tie-breakers. Urvalsgrupperna bestämmer vilka olika grupper av elever som ska tas in i vilken ordning. Tie-breakers avgör hur elever inom dessa grupper ska prioriteras.

B.1.2 Urvalsgrupper

	Namn på urvalsgrupp
1	Elev med denna skola som garantiskola
2	Andra elever i kommunen
3	Elever ej folkbokförd i kommunen.

Urvalsgrupperna kan inkludera fler förtursregler, såsom skolkedjor eller syskonförtur. Dessa läggs in mellan grupp ett och två.

B.1.3 Tie-breakers

	Namn på tie-breakers
1	Relativ närhet mot elevens garantiskola (för urvalsgrupp 1 och 2)
2	Lotten (för urvalsgrupp 3 och för de i urvalsgrupp 1 och 2 med samma relativa närhet)

Ett annat alternativ är att enbart använda lotten som tie-breaker, vilket kan leda till en mer likvärdig chans för alla elever att komma in på populära skolor.

B.1.4 Förklaring hur rangordning över elever för varje skola upprättas

Hur fungerar då dessa regler? Man vill för varje skola ha en rangordning av samtliga elever i kommunen i strikt ordning, så man kan ställa upp alla elever på rad efter varandra för varje enskild skola. På så sätt är det alltid tydligt vilken elev som har förtur till en skolplats.

Steg 1: Man delar först upp alla eleverna i de olika urvalsgrupperna. Om en elev ingår i flera förtursgrupper hamnar den i den som har högst förtur.

Steg 2: När man väl delat upp eleverna i urvalsgrupper behöver vi bedöma förtur *inom* förtursgrupperna. Först då kan vi rada upp alla elever i strikt ordning. Då används *tie-breakers*, vilket, i exemplet ovan, sker genom relativ närhet. Om två elever har exakt samma relativa närhet på metern så används lotten för att avgöra vem som går före den andra.

B.1.5 Komplettering av rangordning

Eleverna väljer och rangordnar skolor. Elevernas rangordning kompletteras sedan av systemet enligt följande:

	Namn på rangordningsgrupp
1	Aktivt valda skolor
2	Garantiskola (om ej aktivt vald)
3	Övriga skolor i närhetsordning
4	Lotten (om två skolor i grupp tre råkar ligga precis lika nära varandra)

Man kan också välja att komplettera i närhetsordning direkt. Det kan ju vara så att ens garantiskola inte är ens närmsta skola. Man kan även lägga in skolkedjor och nuvarande skola i denna komplettering.

B.1.6 Motivering

Garantiskolor är enkla att förklara för vårdnadshavare – denna skola får ditt barn förtur till om den önskar gå där. Det är även enkelt att kontrollera att inga elever får garantiskolor allt för långt ifrån hemmet.

B.1.7 Hur bör garantiskolor tilldelas?

Många kommuner vill ge elever anvisade skolor, där elever är garanterade platser. Därtill kan de vilja tilldela "skolskjutsskolor" i de fall som elever hamnar långt ifrån skolan, utan att ha aktivt valt bort någon skola nära hemmet. Det finns flera sätt att göra detta på.

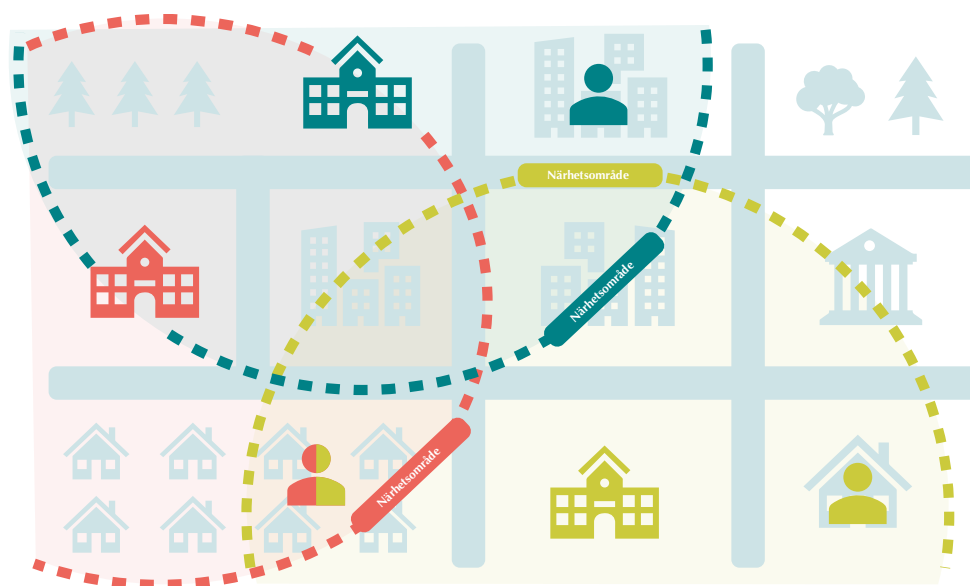
Ett alternativ är att man sätter upp tilldelningen som ett matematiskt problem för att rita optimala upptagningsområden. Detta görs enklast genom ett s.k. linjärt programmeringsproblem, med vissa begränsningar, vilket vi gjort i ett flertal kommuner.

Ett annat alternativ är att använda fördefinierade områden. Alla inom ett område är garanterad en viss skola. Detta har fördelen att det är lättare att synkronisera med skolskjutsen och det är mer förutsägbart för vårdnadshavarna. Nackdelen är att det kan vara utmanande för kommunerna att upprätthålla tillräcklig kapacitet på dessa skolor.

Man kan också använda en kombination av dessa två metoder där man, exempelvis i områden där man har upphandlad skolskjuts, tilldelar garantiskolor efter fördefinierade områden och sedan fördelar resterande platser med metoden linjär optimering.

B.2. Närhetsskolor

Figur B.2 Närhetsskolor som förtursregel



B.2.1 Prioritetsregler

Prioritetsregler består av urvalsgrupper och tie-breakers, precis som för garantiskolor. Urvalsgrupperna vilka olika grupper av elever som ska tas in i vilken ordning. Tie-breakers avgör hur elever inom dessa grupper ska prioriteras.

B.2.2 Urvalsgrupper

	Namn på urvalsgrupp
1	Elever där endast denna skola finns inom x km, oavsett aktivt vald eller ej. Alternativt närmsta skola för en elev som inte har någon skola inom x kilometer.
2	Aktivt vald skola, inom x km
3	Ej aktivt vald skola, inom x km
4	Aktivt vald skola bortom x km
5	Ej aktivt vald skola bortom x km
6	Aktivt vald skola av elev ej folkbokförd i kommunen.

Notera att avståndsgränsen kan skilja sig åt mellan olika åldersgrupper, om så önskas. Notera även att man även kan kombinera dessa regler med exempelvis syskonförtur eller matarskolor. Varje urvalsgrupp blir då flera urvalsgrupper. Exempelvis blir gruppen "aktivt vald skola, inom x kilometer" istället grupperna "aktivt vald skola, inom x kilometer med syskonförtur" följt av "aktivt vald skola, inom x kilometer utan syskonförtur" om man skulle implementera syskonförtur.

B.2.3 Tie-breakers

	Namn på tie-breakers
1	Lotten

Notera att man kan lika gärna använda relativ närhet som första tie-breaker och därefter endast använda lotten om två elever har exakt samma relativ närhet, som visas i det föregående exemplet med garantiskolor.

B.2.4 Komplettering av elevernas rangordning av skolor

Eleverna väljer och rangordnar skolor. Elevernas rangordning kompletteras enligt följande:

	Rangordningsgrupp	Noteringar
1	Aktivt valda skolor	I den ordning vårdnadshavare själva rangordnat dem.
2	Skolor inom x km från hemmet	I omvänd extern popularitetsordning (extern popularitet = antal sökande som inte har skolan inom sitt närhetsområde).
3	Resterande kommunala skolor	I avståndsordning.

Notera att två skolor kan ha samma externa popularitetsordning. Rimligt är då att komplettera med dem i avståndsordning men närmsta skola först.

Notera också att kilometergränsen ovan kan ersättas med exempelvis de x närmsta skolorna eller med fördefinierade skolzoner.

B.2.5 Motivering

Idén med denna uppsättning regler är att så väl som möjligt försöka anpassa sig efter närhetsprincipen, det vill säga att en elev ska få plats på skolan den väljer om det inte går ut över någon annans rätt till en skola nära hemmet. Här ger vi högst förtur till de elever som aktivt väljer en skola nära hemmet, före de elever som inte aktivt valt skolan. Samtidigt kommer de elever som inte gjort aktiva val få förtur till skolor nära hemmet över elever som gjort aktiva val och bor längre bort.

De elever som inte gör aktiva val (eller inte kommer in på något av sina val) kommer få sin preferensrangordning kompletterat med alla skolor inom ett visst avstånd i omvänd popularitetsordning. Detta ska försöka imitera att inaktiva elever endast ska slå ut aktiva elever ifall de måste göra det för att få en skola nära hemmet.