

Kontrollerat skolval Vad säger forskningen?

Författare: Erik Lakomaa

Erik Lakomaa är ekonomie doktor och verksam som forskare vid Handelshögskolan i Stockholm.

Rapporten har finansierats av Svenskt Näringsliv, men författaren har arbetat fristående och står själv för rapportens innehåll.

Innehåll

Inledning	2
Bakgrund	3
Egenskaper hos system för kontrollerat skolval	5
Strategiskt beteende	5
Störda feedbackmekanismer.....	5
Risk för kontraproduktiv selektering	5
Juridifiering av antagningsprocessen.....	6
Svårt att kombinera med små skolor	6
Skapar behov av ny statistik och sortering.....	7
Några exempel på system med kontrollerat skolval.....	8
Boston, USA.....	8
New York - Education Option	9
Nijmegenmodellen, Nederländerna	10
England	10
Differentierad skolpeng	11
Danmark.....	12
Sammanfattning	13
Referenser	14

Inledning

Syftet med rapporten är att utifrån forskning analysera några existerande, eller historiska¹, system för kontrollerat skolval. Sådana ska i första hand omfatta system med policyrelevans för Sverige. I detta ingår att undersöka de olika modellerna för kontrollerat skolval, samt att lyfta fram generella effekter av kontrollerat skolval baserat på ekonomisk teori och, i förekommande fall, empiri.

Kontrollerat skolval innebär att elever tilldelas skolplatser utefter (delvis) andra kriterier än enbart sitt eget eller föräldrarnas val. Systemet “attempts to provide parental choice while maintaining the racial, ethnic and socioeconomic balance at schools” (Abdulkadiroğlu & Ehlers, 2010). Eller ”[allow] families to choose within their zone, provided that their choice will not upset the ethnic and socio-economic status balance at that school, and that in the event of oversubscription, disadvantaged and low performing students will not be overcrowded and forced to enroll in another school” (Musset, 2012).² Generellt kan sägas att systemen är ägnade att ge vissa elever (utifrån på förhand fastställda kriterier) prioritet vid allokeringen av platser på skolorna.³

¹ Systemens utformning kan ha ändrats sedan forskningen genomfördes och publicerades och beskrivningarna är därför av det då rådande systemet. För den som vill utvärdera olika alternativ har detta emellertid ingen påverkan, då rapportens fokus är effekter av olika former av kontrollerat skolval, inte att ge en beskrivning av hur modellerna såg ut på olika platser vid en viss tidpunkt.

² Skolverkets generaldirektör Anna Ekström beskrev det i en debattartikel som ”[att] elever med en viss socioekonomisk bakgrund som står i kö till en skola prioriteras vid antagning för att skolan ska få en mer blandad elevgrupp. Det kan också handla om att öka incitamenten för skolor att ta in elever från mindre gynnsamma bakgrundsförhållanden, till exempel genom att de ges en högre skolpeng.” Dagens Samhälle 2015-10-15.

³ Kontrollerat skolval kompliceras av förekomst av olika program såsom inom den svenska gymnasieskolan, där kan valet av program komma att styra elevernas val i betydligt högre utsträckning än andra faktorer – det vill säga eleven kan väntas välja program först och skola sedan vilket innebär att skolor som inte erbjuder det önskade programmet automatiskt väljs bort. Utländska skolsystem har inte med Sverige jämförbara skolformer och när modellerna beskrivs kan det handla om både det som motsvarar svensk grund- och gymnasieskola.

Bakgrund

Skolval har fått ett starkt genomslag i många skolsystem sedan 1980-talet. Forskning visar också att skolval (och medföljande konkurrens, både mellan olika skolhuvudmän och skolor med en och samma huvudman, till exempel en kommun) bidrar till förbättrade utbildningsresultat, även om storleken på effekterna varierat mellan olika studier (Ahlin, 2003; Arum, 1996; Chingos & Peterson, 2015; Couch, Li, & Williams, 1993; Edmark, Frölich, & Wondratschek, 2014; Hoxby, 2003; Sandström & Bergström, 2005; Wondratschek, Edmark, & Frölich, 2013; Wößmann, 2007).

Samtidigt har forskare varnat för att skolval kan leda till segregation och sortering av elever; elever från mer studiemotiverade hem och av högre socioekonomisk status antas välja skola i högre utsträckning än mindre motiverade (Hsieh & Urquiola, 2006; Vlachos, 2011).

I debatten om skolval har även anförts att i den mån mindre bemedlade väljer skolor kommer de att välja utefter andra kriterier än utbildningens kvalitet. Det innebär att deras val inte är optimala för samhället, även om de själva är nöjda med det. (Vlachos, 2011). Kritikerna anser därför att det fria skolvalet kan behöva begränsas för att uppnå samhällliga mål om önskad elevsammansättning.

Musset (Musset, 2012) skriver att:

[School] choice critics suggest that school choice can exacerbate inequities, as it increases sorting of students between schools based on their socio-economic status, their ethnicity and their ability, and quality can become increasingly unequal between schools. They argue that it further advantages those who already have had a better start in life because of their parents. They also suggest that school choice reduces the unique potential of schools as social cohesion builders, as schools are further segregated by student characteristics.

I diskussionen om elevsammansättning och segregationseffekter är det viktigt att komma ihåg att endast en mindre del kan förklaras av skillnader mellan skolor. Holmlund m.fl. (Holmlund et al., 2014) visar att fyra femtedelar av variationen i elevförutsättningar kan förklaras av skillnader mellan elever inom skolor medan boendesegregation kan förklara huvuddelen av den resterande femtedel som förklaras med skillnader mellan skolor. Även Böhlmark m.fl. (Böhlmark, Holmlund, & Lindahl, 2015) lyfter fram boendesegregation (tillsammans med invandring) som förklaringsfaktor.

Inom den ekonomiska forskningen finns en omfattande litteratur om skolval som sådana, men forskningen är betydligt mer begränsad när det gäller olika former av kontrollerade skolval (Abdulkadiroğlu & Sönmez, 2003). Detta gäller i synnerhet forskning kring sådana system utanför USA (Musset, 2012).

Närhetsprincip är den huvudsakliga allokeringmekanismen i 27 av 33 OECD-länder (Musset, 2012, s. 12). Vidare har de flesta OECD-länder både inslag av elevallokering där ens tidigare skolval påverkar chanserna att senare komma in på en viss skola, och intag utifrån betyg. Sverige är det av OECD-länderna där dessa kriterier har minst betydelse för vilken skola en elev har möjlighet att komma in på (Musset, 2012, s. 16).

Olika former av närhetsprincip leder nästan automatiskt till segregation så länge boendesegregation förekommer. Den som vill byta skola behöver då skaffa en bostad i ett (åtminstone ur skolperspektiv) mer attraktivt område. Forskning från Korea, som gick tillbaka från skolval till närhetsprincip, visar att fastighetspriser signifikant påverkas av skolkvalitet (Byun, Kim, & Park, 2012). För mindre bemedlade är det givetvis svårare att bryta bostadssegregation än att byta skola.

Bakgrunden till diskussionen om kontrollerat skolval kan beskrivas som en reaktion på bostadssegregation (främst i USA), snarare än en reaktion på effekter av skolval:

Traditionally, children were assigned a public school in their neighborhood. However, neighborhood-based assignment eventually led to economically and racially segregated neighborhoods as wealthy parents used to move to the neighborhoods of schools of their choice. Parents without such means had to send their children to their neighborhood schools, regardless of the quality or appropriateness of those schools for their children. As a result of these concerns, controlled school choice programs have become increasingly popular across the United States. (Abdulkadiroğlu & Sönmez, 2003)

Systemen har sålunda normalt inte införts som en reaktion på fria skolval som genererat oförutsedda segregationseffekter, utan som en åtgärd mot boendesegregation i skolsystem utan (eller med ytterst begränsad) valfrihet.⁴

Vidare bör noteras att elever och föräldrar inte alltid väljer skola utifrån förväntningar om bättre utbildningsresultat. De kan välja en viss skola av bekvämlighetskäl (exempelvis en som ligger nära hemmet eller längs en förälders pendlingsväg, eller en där syskon går), men också av skäl som trygghet eller trivsel. En elev som utsatts för mobbning kan föredra att få byta till en skola som presterar sämre genomsnittliga utbildningsresultat än den tidigare om detta innebär att denne kan gå till skolan utan att vara rädd.

Det ska också nämnas att de problem som kontrollerat skolval avser att lösa skulle kunna adresseras med alternativa åtgärder. Om det problem man vill komma åt är (resultat av) att minde bemedlade eller mindre studiemotiverade familjer inte väljer skola utan låter sina barn stanna kvar i de (underpresterande) skolor i sina bostadsområden de blivit tilldelade kan en lösning vara att ta bort denna utgångsplacering och göra valen obligatoriska. Denna modell tillämpas exempelvis i Belgien, Italien, Nederländerna och Chile (Musset, 2012, s. 17).⁵

Även en differentiering av skolpengen utifrån elev- och familjebakgrund skulle kunna bidra till detta eftersom en högre skolpeng skulle skapa incitament för skolorna att locka till sig dessa elever.⁶ Den modellen räknas ibland som en variant av kontrollerat skolval även om den inte allokera elever på annat sätt än genom val. Den kommer därför att behandlas som ett sådant i denna rapport, även om modellen kommer att hanteras separat.

I rapporten beskrivs först några generella egenskaper och problemområden för kontrollerade skolval. Därefter exempel på system för kontrollerat skolval som testats i andra länder.

⁴ Förändringarna av systemet i Chile kan sägas utgöra undantaget.

⁵ Chile och vissa kommuner i Nederländerna har både kontrollerat skolval och obligatoriska val. Även lottnings av icke-valselever skulle kunna nå sådana effekter genom att det skulle öka kostnaderna för att inte välja.

⁶ Detta kallas ibland kontrollerat skolval, men bör ses som en separat lösning.

Egenskaper hos system för kontrollerat skolval⁷

Kontrollerat skolval innebär att man försöker styra elevsammansättningen för att uppnå (eller närma sig) vissa önskvärda mål. Det kan exempelvis handla om att skolan ska ha en viss andel elever med viss socioekonomisk eller etnisk bakgrund, eller av visst kön, eller att sammansättningen ska spegla befolkningssammansättningen i området eller på orten.

Normalt antas kontrollerat skolval innebära att man i så stor utsträckning som möjligt ska respektera föräldrarnas och elevernas eget val. Detta innebär samtidigt att modeller där vissa elever i strid mot sina val exempelvis bussas till andra skolor i syfte att utjämna sociala skillnader mellan skolor inte brukar räknas till kontrollerat skolval.

Även om tanken bakom att etablera olika kvoter eller förturssystem är att skapa rättvisa och att ge bättre förutsättningar till svaga samhällsgrupper kan sådana komma att medföra problem i sig.

Strategiskt beteende

System där andra faktorer än elevernas/föräldrarnas val styr var eleverna ska gå är exempelvis känsliga för strategiskt beteende. Strategiskt beteende innebär att den väljande döljer sina verkliga preferenser eller förmågor för att på så sätt öka sannolikheten att nå ett bättre utfall (Abdulkadiroğlu & Sönmez, 2003; Ergin & Sönmez, 2006; Kojima, 2008). I skolvalssammanhang innebär strategiskt beteende att den som inte ägnar sig åt detta, och som avslöjar sina verkliga preferenser, kommer sämre ut om andra agerar strategiskt. System som frammanar sådant beteende kan därför antas missgynna elever från mindre studiemotiverade hem (Pathak & Sönmez, 2008).

Störda feedbackmekanismer

Fördelning enligt andra metoder än val kan medföra att lågpresterande skolor som annars valts bort förses med elever. Det innebär att modellen gör att skolor som annars skulle ha tvingats lägga ner kan fortsätta.⁸

Risk för kontraproduktiv selektering

Effekter av bostadssegregation kan, om närhetsprinciper inkluderas i de kriterier som avgör eevallokeringen, komma att förstärkas genom kontrollerat skolval och systemet kan därmed komma att motverka sitt syfte. Flera existerande system för kontrollerat skolval omfattar sådana principer. Detta rekommenderas (tillsammans med syskonförtur) till och med av OECD som menar att ”[the] proximity to school should also always be taken into account into the selection criteria when schools are oversubscribed” (Musset, 2012, s. 41).

⁷ Kontrollerat skolval antas normalt röra grundskoleutbildning, när det gäller gymnasieskolan kommer med stor sannolikhet elevernas preferenser för olika program att i praktiken spolia eventuella försök att utan mycket stora inskränkningar av skolvalet kunna skapa en på förhand bestämd elevsammansättning. Gymnasieskolans problem lämnas därför utanför denna rapport.

⁸ Detta skulle kunna undvikas genom att elever endast fördelades till skolor som redan hade ett visst antal direktvalselever.

Även kötid som kriterium kan leda till ökad segregation eftersom det framför allt är barn till högmotiverade föräldrar med högre socioekonomisk status som kan väntas ställa sina barn i kö tidigt (H. Ladd, Fiske, & Ruijs, 2011).

Vidare bör noteras att många av de jurisdiktioner där man har olika former av kontrollerade skolval samtidigt har en omfattande privatskolesektor. Denna kan fungera som säkerhetsventil för bättre bemedlade familjer som annars skulle fått sina barn hänvisade till en underpresterande skola. Här är det vidare oklart både om privatskolesektorn vuxit fram som en reaktion på bristande kvalitet i det offentliga skolsystemet eller om införandet av kontrollerade skolval är en reaktion på skolsegregation driven av "white flight" eller att högpresterande elever lämnat det offentliga skolsystemet (se exempelvis (Ehlers, 2010).

Juridifiering av antagningsprocessen

Alla skolvalssystem som byggde på andra principer än elevens/föräldrarnas val eller lottning skulle under en svensk förvaltningsmodell sannolikt innebära att placeringsbesluten skulle behöva kunna överklagas. Det innebär att platser måste allokeras i så god tid inför terminsstarten att eventuella överprövningar hinns med. Överklaganden kan också komma att skapa osäkerhet för eleverna i och med att det skulle göra antagningsbesked preliminära (en elevs framgångsrika överklagande kan ju göra att en annan blir av med sin plats om skolan är full). I New York city (som har ungefär lika många elever som Sverige) sker årligen ungefär 7000 överklaganden av placeringsbeslut (Abdulkadiroğlu, Pathak, & Roth, 2005).

Svårt att kombinera med små skolor

Ju fler kriterier som används för att selektera elever desto svårare är det för små skolor att uppfylla kraven. Är skolan liten och kriterierna många kan det bli praktiskt omöjligt att nå målen, åtminstone om man behåller någon form av valfrihetsinslag. Samtidigt innebär större skolor närmast per automatik att större mångfald uppnås utan att man behöver tillgripa särskilda åtgärder. Sammanslagning av skolor i syfte att minska segregation har prövats i bland annat Nyköping ("Nyköpingsmodellen").

Stora skolor har även andra fördelar jämfört med små, både när det gäller ekonomi och kvalitet. Små skolor innebär att fasta kostnader måste fördelas på färre elever, de kommer också ofta att behöva ha mindre klasser än vad som är optimalt, och blir också mer känsliga för förändringar i elevunderlag.⁹ Samtidigt kan små skolor bli mer känsliga för lärares prestationer (och närvaro¹⁰). Skolinspektionens utredning av betygssättningen visade också att det var vanligare att små skolor hade kvalitetsbrister i betygssättningen (Skolinspektionen, 2010).¹¹

Sammanslagningar av skolor kan emellertid medföra minskad konkurrens vilket kan leda till uteblivna konkurrens effekter, dock kan större skolor i högre grad väntas utöva konkurrensstryck på andra skolor än små. Sverige har i ett internationellt perspektiv förhållandevis få konkurrensutsatta skolor, endast varannan anser sig vara utsatt för konkurrens inom upptagningsområdet vilket kan jämföras med exempelvis Australien, Japan eller Belgien där mindre än var tionde skola uppger sig sakna konkurrens (Musset, 2012).

⁹ Något som kan förklara att det ofta är små glesbygdskommuner som har de högsta skolkostnaderna per elev i Sverige. Detta gäller även om man endast ser till undervisningskostnader och undantar exempelvis sådant som lokaler och skolskjutsar.

¹⁰ På en större skola finns ofta möjlighet att för andra lärare tillfälligt täcka upp för en tillfälligt frånvarande lärare.

¹¹ Mätt som grad av användning av betygskriterier som inte överensstämde med de nationella.

Frågan om skolstorlek har i detta sammanhang emellertid sällan diskuterats i den internationella litteraturen. Länder med inslag av kontrollerat skolval har ofta större genomsnittlig skolstorlek än Sverige vilket gör frågan där mindre komplicerad. Här skulle man också kunna diskutera i vilken mån dessa länder hade infört sådana system om de haft mindre skolor.

Skapar behov av ny statistik och sortering

De flesta system för kontrollerat skolval kräver att elever sorteras efter grupptillhörighet, exempelvis etnicitet eller ras. Att skapa mångfald utefter sådana kriterier har också varit det explicita syftet med dessa system, framför allt i USA. I Sverige hade dock sannolikt en sådan sortering uppfattats som främmande då vi inte har någon tradition av att sortera människor enligt sådana kriterier.¹² En elevallokeringsmodell baserad på i andra länder använda kriterier skulle kräva att man började kategorisera elever efter i svensk tradition främmande sådana. Här bör även beröras att sådana kriterier måste vara tillräckligt tydligt definierade för att kunna ligga till grund för antagningsbeslut.¹³

En risk med alla system där man lyfter fram elever som svaga är att de riskerar att stigmatiseras. Svensk välfärdspolitik har därför också länge baserats på generella, snarare än selektiva principer. Ett exempel är att man erbjuder samtliga elever skolmat, istället för att som tidigare (och i de flesta andra länder) endast erbjuda skollunch till personer från hushåll med låg inkomst.¹⁴

¹² Skolverket har statistik över nyanlända, elever med utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildning men dessa används inte för styrning eller utvärdering på individnivå.

¹³ Eftersom definierandet av en elev som exempelvis "black" eller "hispanic" kan vara avgörande för dennes chanser att komma in på en sökt utbildning kommer sådana definitioner att få stor betydelse. En elev med en förälder ur den ena gruppen och en ur den andra kan definieras som tillhörande den ena, den andra eller båda grupperna.

¹⁴ Sverige utgör tillsammans med Finland undantagen inom OECD här.

Några exempel på system med kontrollerat skolval

I den svenska debatten har USA och Nederländerna lyfts fram som exempel på länder med kontrollerade skolval och som skulle kunna tjäna som förebilder. Det görs bland annat av Skolverkets generaldirektör Anna Ekström.¹⁵ När man utvärderar detta utifrån ett svenskt perspektiv är det emellertid viktigt att ha i minnet att de amerikanska skolsystemen har införts för att öka graden av valfrihet i system där det tidigare inte annat än undantagsvis funnits valfrihet inom skolsystemet.

I flera städer i USA har man även infört system med skolval för vissa grupper. Det innebär att en elev som tillhör en underprivilegerad grupp kan få välja skola (exempelvis genom skolpengssystem) medan elever som inte gör det kan bli hänvisade till skolan som ligger närmast (om de inte väljer att lämna det offentliga skolsystemet helt eller flytta – survey-data från USA visar att 27 procent av föräldrarna uppger att de flyttat till det område de bor i för att deras barn ska kunna gå i en viss skola.)¹⁶

Dessa exempel på olika former av kontrollerat skolval behandlas nedan. Generellt finns endast begränsad empiri att tillgå kring dessa system, de ska därför i första hand tjäna som exempel och när det gäller de generella effekterna av kontrollerade skolval (och de överväganden som ett sådant system för med sig) hänvisas till föregående avsnitt. Urvalet har skett i syfte att belysa de modeller som diskuterats i den svenska debatten och de som varit föremål för forskning. Beskrivningen är inte uttömmande och utgör inget representativt urval. Däremot ska modellerna spegla de olika varianterna på kontrollerat skolval som finns.¹⁷

Boston, USA

Den mest kända modellen för kontrollerat skolval stammar från Boston och kallas ofta för ”Bostonmodellen”. Boston införde ett begränsat skolval 1975 i syfte att skapa etnisk (”rasmässig”) och socioekonomisk mångfald i Bostons skolor. Den har sedan modifierats över åren, senast 1995. Modellen har kopierats av andra skolområden i USA, bland annat i White Plains, Seattle och Minneapolis, men även exempelvis i Barcelona och Beijing (He, 2012). Syftet med de amerikanska systemen är att ”varje skola ska ha en fördelning av vita, svarta och latinamerikanska elever som så nära som möjligt, avspeglar, den fördelningen av ras och etnicitet i den relevanta populationen” (Echenique & Yenmez, 2015).¹⁸ Detta tas upp som mål både i teoretisk litteratur om utbildning (Alves & Willie, 1987) och i praktiska tillämpningar (Fiske, 2002).

Syftet med Bostonmodellen är att man samtidigt försöker ta hänsyn till elevernas val och att alla skolors elevsammansättning speglar områdets, avseende ras och etnicitet (Alves & Willie, 1990; Musset, 2012). Det sistnämnda uppnås med ett starkt inslag av närhetsprincip.

Bostonmodellen fungerar så att varje elev rangordnas för varje skola. Rangordningen är baserad på om eleven har ett syskon som redan går på skolan, om de bor inom gångavstånd (1 amerikansk mil) från skolan, samt på ett slumpmässigt värde. Föräldrarna

¹⁵ Dagens Samhälle 2015-10-15

¹⁶ (O’Day, Bitter, & Gomez, 2011)

¹⁷ Det finns exempelvis en rad varianter av Bostonmodellen implementerade i olika skolsystem men forskningen har i huvudsak koncentrerat sig på effekterna i Boston.

¹⁸ Vad den relevanta populationen är kan variera. Det kan handla om skoldistrikt eller om ett så litet område som det inom vilket eleverna har gångavstånd till skolan (som i Boston).

rangordnar sedan de skolor (upp till fyra) där de vill att deras barn ska gå. Skolan fördelar sedan platser till de elever som rangordnat skolan högst. Om det fortfarande finns platser kvar på en skola får de elever som hade den skolan rankad som nummer två dessa. Denna process fortsätter sedan tills eleven fått plats på en skola, eller det inte längre finns några skolor kvar på elevens rankinglista – då fördelas eleven istället på någon av de skolor som har platser kvar. Det innebär, vilket föräldrarna snart insåg, att den som valde en skola där eleven, utifrån sin rangordningspoäng, inte hade så stor chans att komma in riskerade att slumpmässig allokeras till en skola som andra elever ratat. Detta innebär att många valde skolor enligt en riskminimeringsprincip. En elev som valde en skola i det egna bostadsområdet där ett syskon redan gick kunde exempelvis i princip vara garanterad en plats.¹⁹

Bostonmodellens idé är att elevernas val endast ska åsidosättas när de krockar med målet för elevsammansättningen. Vidare innebär modellen att elever ska stimuleras att välja skolor som de kan komma in på. Det vill säga att eleverna inte opportunistiskt ska välja de skolor där de har en chans, men inte är särskilt sannolika, att komma in på (vilket i praktiken innebär skolor som antingen inte ligger i elevens område eller där de inte redan har ett syskon). Enligt Angrist och Lang (Angrist & Lang, 2004) har systemet när det tillämpats i Bostons förorter kommit att leda till bättre genomsnittliga studieresultat, utan att de högpresterande elevernas prestationer gått ner.²⁰

Modellen har kritiserats för att frammana strategiskt beteende hos elever/föräldrar och har kommit att avskaffas i Boston (Abdulkadiroğlu, Pathak, Roth, & Sonmez, 2006). I Boston (liksom i Seattle) ersattes den med en modell som kallas Gale and Sharpleys *deferred acceptance*. Den modellen går ut på att eleverna endast antas preliminärt. De förlorar därmed inte sin rankingpoäng om de inte kommer in på förstahandsvalet. 2014 avskaffades även denna modell.

Deferred acceptance har beskrivits som Bostonmodellen, men utan dennas incitament till strategiskt beteende. Den senare modellen har emellertid kritiserats av forskare för att vara mindre effektiv, det vill säga att färre elever än vad som kunde ha varit fallet har fått plats på de skolor de valt (Abdulkadiroğlu, Che, & Yasuda, 2011).

New York - Education Option²¹

New York City har flera olika system med (offentliga) profilskolor med upptagningsområden över hela staden som komplement till de offentliga skolorna med allmän profil där närhetsprincip är utgångspunkten för allokering (för gymnasieskolan, high school, finns skolval mellan de offentliga skolorna). Dessa profilskolor är många gånger attraktiva, i synnerhet för elever med föräldrar som inte har ekonomiska möjligheter att sätta sina barn i en helprivat skola, men som vill ha ett alternativ till närområdets lågpresterande skolor.

De system som används för intagning är till high schools är: intagningsprov där elever visar färdighet inom visst område (exempelvis musik), ”limited unscreened” (elever som besökt skolan eller haft kontakt med skolan eller skolmässor har företräde), betygsintagning, intagningsprov, lottning eller ”zoned” (där elever från vissa områden har företräde, det vill säga en form av närhetsprincip). De flesta av dessa modeller används även på andra platser i USA och världen. En av dem är dock unik och kan räknas som en form av kontrollerat skolval: Education Option (EdOpt).

¹⁹ Några siffror över hur många elevers/familjers val som åsidosatts har inte redovisats i forskningen. Det är också vanskligt att uttala sig om detta i ett system där strategiskt beteende är viktigt och där många ansökningar inte kan väntas avspegla faktiska preferenser.

²⁰ Detta är i jämförelse med det tidigare systemet med närhetsprincip, inte i relation till ett hypotetiskt system med fritt skolval.

²¹ Syftet med detta avsnitt är att beskriva en av New Yorks olika modeller för skolval som skiljer sig från sådana som finns på andra håll, inte att ge en fullständig bild av stadens skolsystem.

EdOpt har ett allokeringssystem som bygger på att skolorna ska ha en elevsammansättning baserad på resultatet från de standardiserade testen i engelska. 16 procent av eleverna ska ha bättre resultat än snittet för årskursen, 16 procent ska ha lägre resultat och resterande 68 procent ska ha resultat enligt årskurssnittet (Abdulkadiroğlu et al., 2005). Den elev som inte klarar av att placera sig i den högsta gruppen, men som är angelägen om att maximera sina chanser, kan därmed tjäna på att placera sig i den lägsta. I ett stort skolområde är placering i mittengruppen likvärdigt med att bli lottad, medan elever med den högre eller lägre placeringen har en större chans än slumpen att bli antagna.

Liksom andra modeller resulterar även EdOpt i att elever som inte ägnar sig åt strategiskt beteende kommer sämre ut än under en modell där strategiskt beteende inte är nödvändigt. Om dessa elever är de samma som modellen var avsedd att gynna kan effekterna som eftersöks utebli.²²

Nijmegenmodellen, Nederländerna

Nederländerna har omfattande inslag av valfrihet och en omfattande offentligfinansierad privat skolsektor. Denna har länge varit uppdelad utifrån religiösa grunder med protestantiska och katolska skolor.

Under perioden 2008–2011 tilläts tolv städer i Nederländerna att experimentera med olika system för att minska segregationen. Två av dessa, Deventer och Nijmegen, gick längst och införde system som kan beskrivas som kontrollerat skolval. Syftet ska vara att öka inslaget av närhetsprincip i systemet och förmå föräldrar att sätta sina barn i skolor i det egna bostadsområdet, därmed ska skolorna också komma att avspegla befolkningssammansättningen i området.

Systemen innebar att elever i huvudsak skulle få sina val tillgodosedda, men att avsteg kunde göras för att säkerställa att elevfördelningen inte avvek från den önskade när det gällde socioekonomisk och etnisk sammansättning. Företrädesvis gällde detta när skolor hade fler sökande än platser. Dessa system har sedan i huvudsak avvecklats. Effekterna har enligt Musset (Musset, 2012) inte utvärderats.

Enligt Peters och Walraven (Peters & Walraven, 2011) var det cirka en av 20 elever som under systemet inte fått gå i den skola den valt. Om detta handlar om elever som skulle ha fått gå i den skolan om man tillämpat fritt skolval går utifrån Peters och Walraven beskrivning inte att avgöra. De menar vidare att systemet inte heller haft någon generell effekt på segregation. Men det beror inte på att det inte fungerat som det var tänkt, utan på att systemet syftat till att skapa representativitet på områdesnivå genom att införa ett närhetsprincipinslag (vilket Nederländerna inte har annars), snarare än att motverka segregation. Peters (2013) skriver, "As a result, you may find mixed schools in mixed neighborhoods. However, this policy has no effect in homogeneous neighborhoods and segregation there."

Skolor i Nederländerna får samtidigt också använda vilka antagningskriterier de vill, något som öppnar för att de skolor som inte omfattas av systemen med kontrollerat skolval kan agera på ett sätt som motverkar de effekter man önskat uppnå.

England

Storbritannien har inget sammanhållet skolsystem och regelverken skiljer sig mellan England, Skottland, Nordirland och Wales. I England (och Wales) har man dock historiskt gett skolorna ett stort mått av autonomi när det gäller antagning av elever.

²² Strategiskt beteende leder också till att signalerna om elevernas preferenser störs.

Huvudregeln för offentliga skolor har varit att antagningskriterier ska vara objektiva och transparenta, samtidigt har rektorer traditionellt givits möjlighet att diskretionärt anta elever. Skolor får emellertid inte normalt neka elever om det inte är fullt på skolan.

Det har förekommit att skolor antagit antagningskriterier där ambitionen har varit att elevsammansättningen ska spegla den i skolans upptagningsområde. Detta gäller exempelvis vissa gymnasieskolor för teknisk utbildning där man ställt krav på att elevsammansättningen ska spegla upptagningsområdets, ”the catchment area” (Fitz, Gorard, & Taylor, 2003).

I England förekommer också lokalt att man allokerat elever efter en kontrollerad modell, men där eleverna sedan kunnat välja en annan skola om de velat. Det vill säga att man indirekt tillämpat kontrollerat skolval för de elever som inte valt någon skola.²³ I England har man också ett generellt inslag av ersättning till skolorna som baseras på elevernas bakgrund (se nedan). Systemet för skolval och skolfinansiering i England har emellertid helt nyligen kommit att ses över och nya principer kommer att gälla i framtiden.

Differentierad skolpeng

Skolpengssystem där pengens storlek är högre för elever med låg socioekonomisk bakgrund eller från områden där många har sådan finns bland annat i Nederländerna. (H. Ladd et al., 2011; H. F. Ladd, Fiske, & Ruijs, 2009), i Houston, Seattle och San Fransisco i USA samt i Chile (Bernardo, Alejandra, & Andrea, 2009; Hsieh & Urquiola, 2006).

Modellen kan sägas vara en hybrid mellan skolval och kontrollerat skolval. Motivet för sådana system är att skolor ska tjäna på att rekrytera elever med sämre studieförutsättningar. När skolpengen väl är bestämd fungerar valen som i ett system med fritt skolval. OCED kallar systemet för ”progressive vouchers” och ser det som ett alternativ till kontrollerat skolval och menar att systemet ger en

[effective] combination for school choice and equity: they rely on market mechanisms, and foster parental choice, and they allow directing extra resources to children and schools that need them the most and this way promoting equity. This design combines individual concerns of parents, that are allowed to choose their children’s school and social concerns, of allowing more equity, and an equal playing field for all children (Musset, 2012, s. 42)

De system för differentierad skolpeng som använts i USA och Nederländerna har givit substantiella påslag till vissa elever (upp till 45 procent mer) och kan därför i betydande utsträckning antas komma att påverka skolornas rekrytering av elever.

Inslag av detta finns i Sverige där kommunerna ger socioekonomiska tillägg till skolorna, eller tillskott för elever med behov av särskilt stöd, dessa tillägg är emellertid på de flesta håll små.²⁴ Stockholm är ett av undantagen och har ett system där skolornas ersättning i högre grad beror på elevfaktorer. Skillnaden mellan skolor när det gäller

²³ En variant av detta kunde vara att de elever som inte valde fördelades efter en kontrollerad modell till de skolor som hade platser över. Eller att man hade olika kvoter på skolor där en del av platserna fördelades enligt ett fritt skolval och en (mindre del) enligt en kontrollerad modell där icke-valselever tillfördes skolan för att uppnå de uppsatta elevsammansättningsmålen. Ett sådant system skulle emellertid kunna inbjuda till strategiskt beteende (det vill säga att en elev kan nå en mer attraktiv skola genom att inte välja än genom att välja denna). Systemet skulle även leda till att läggpresterande skolor fick elever som de inte annars skulle ha fått och därför kan fortsätta sin verksamhet istället för att behöva lägga ner. Det senare kan sänka den totala kvaliteten i skolsystemet.

²⁴ Sedan 2014 ska kommunerna enligt lag differentiera resursfördelningen efter barns och elevers förutsättningar och behov. Däremot anger Skollagen inte hur det ska ske och i vilken omfattning.

tilläggen är så stor att den skola som får mest får dubbelt så mycket som den som får minst. Dessa tillägg följer emellertid skolans elevsammansättning istället för de enskilda eleverna. Om detta påverkat skolornas rekrytering av elever är oklart.

Även i England och Australien, två länder med obligatoriska skolval, fördelas medel till skolorna efter elevernas bakgrund. Det gäller exempelvis extra påslag på grund av socioekonomiska förhållanden, elever med diagnoser, elever med annat modersmål än engelska (Ross & Levacic, 1999). I vilken mån detta har resulterat i att skolorna aktivt sökt elever från en underprivilegerad bakgrund är inte klart.

Inte heller systemet i Nederländerna har så vitt det är känt inte utvärderats. Utvärderingar av införandet av differentierad skolpeng i Chile har däremot visat att systemet kan leda till positiva effekter på segregation (Bernardo, Alejandra et al. 2009).

Danmark

Det danska systemet kan inte kallas för kontrollerat skolval, men innehåller möjligheter till differentierad skolpeng på skolnivå, liknande det system som tillämpats i Stockholms stad. Möjligheten att differentiera anslagen efter elevsammansättning förefaller däremot användas relativt sällan. Däremot ges ofta små skolor relativt sett högre anslag.

I Danmark har man en lång tradition av valfrihet i skolan. I över hundra år har privata skolor, med delvis offentlig finansiering, kunnat konkurrera med de offentliga. Andersen (2008) kallar systemet ”de facto vouchers”. Friskolorna har också stor autonomi när det gäller utformning av undervisning och timplaner, de är också fria att själva bestämma antagningskriterier. Däremot finns tydliga begränsningar av systemet. Skolhuvudmän tillåts inte driva mer än en skola, finansieringssystemet premierar små skolor före stora och skolor är inte heller tillåtna att ta ut vinst. De får inte heller full offentlig finansiering, utan de föräldrar som väljer en fristående skola får själva betala 25 procent av kostnaden (mätt som kostnaden för de offentliga skolorna). Något skolval mellan offentliga skolor fanns inte heller förrän 2005. Systemets utformning med olika typer av anslagsformer innebär att man kan styra medelstildelningen utefter skolornas elevsammansättning. Så sker också i varierande grad, i 82 procent av kommunerna är dock anslagen direkt kopplade till antalet elever (Andersen, 2008).

Trots att systemet med friskolor funnits länge har andelen friskoleelever inte kommit att bli särskilt hög, cirka 13 procent 2013. Kravet på att föräldrarna ska betala en del av kostnaden kommer att begränsa valmöjligheterna till de med god ekonomi. De positiva konkurrens effekter som uppmäts på annat håll har inte heller uppvisats i Danmark (Andersen, 2008; Andersen & Serritzlew, 2007). Ingen av dessa studier har emellertid gjorts på elevdata från perioden efter att val mellan offentliga skolor infördes.

Inom forskningen finns inte heller några tillgängliga data över om systemet bidragit till segregation. Försök har gjorts med bussning (vilket i perioder har varit tillåtet) av elever för att rätta till förekomst av segregation men det är oklart vilka effekter detta har haft.²⁵ Systemet med friskolor med avgifter i kombination med begränsad valfrihet inom det offentliga skolsystemet kan antas ha bidragit till att boendesegregation har slagit igenom tidigare (före 2005). Vilka effekter som införandet av valfrihet inom det offentliga skolsystemet (efter 2005) har fått på segregation har inte undersökts. Andelen elever i friskolor har dock i stort sett varit konstant sedan 2002.

²⁵ Sydsvenska dagbladet 2009-04-05. I Artikelnen anges att ansvarig tjänsteman i Köpenhamn menar att skolsegregationen där är större än bostadssegregationen.

Sammanfattning

- Trots den uppmärksamhet frågan om kontrollerat skolval fått i den politiska debatten och trots att system av detta slag under flera decennier tillämpats inom vissa skoldistrikt i USA är den empiriska forskningen kring systemens effekter begränsad.
- De amerikanska systemen med kontrollerat skolval har införts för att korrigera effekter av allokeringsystem utan valfrihet. Kontrollerat skolval har då inneburit ett *ökat* valfrihetsinslag. Utvärderingar av dess effekter på segregation och utbildningsresultat ska därför ses i relation till system med närhetsprincip, inte valfrihet, som allokeringsmekanism.
- Länder som har inslag av kontrollerat skolval har ofta en omfattande privat-skolsektor där skolorna själva bestämmer om antagningen. De privata skolorna kan fungera som säkerhetsventil för (mer välbärgade) familjer vars barn genom begränsningar i valfriheten hänvisats till en underpresterande skola. Samtidigt kan förekomsten av en sådan privatskolesektor ha kommit att motivera införande av kontrollerade skolval.
- Så länge kontrollerade skolval bygger på olika former av närhetsprinciper riskerar de, om boendesegregation förekommer, att förstärka segregationen i förhållande till system med fritt skolval.
- Forskning visar att flera existerande system för kontrollerat skolval är känsliga för strategiskt beteende hos föräldrar/elever.
- System för kontrollerat skolval blir med automatik svåra att tillämpa om man har små skolor. Används flera kriterier för att allokera elever (utöver val) kan det till och med bli omöjligt för mindre skolor att nå de uppsatta målen. Samtidigt kommer större skolor, allt annat lika, även utan begränsningar av det fria skolvalet normalt att med automatik uppnå en högre grad av mångfald.
- Allokering av elever enligt andra mekanismer än val kan förhindra att lågpresterande skolor läggs ned, vilket sänker kvaliteten i utbildningssystemet.
- Flera system har avskaffats eller ändrats då de inte uppnått önskade resultat – bland annat som en följd av att de varit känsliga för strategiskt beteende och därmed missgynnat de grupper som inte agerat strategiskt.
- Det finns andra, sannolikt mer effektiva metoder, för att uppnå en mer balanserad elevallokering, till exempel obligatoriskt skolval, mer socioekonomisk viktning i skolpengen, och större skolor.

Refreferenser

- Abdulkadiroğlu, A., Che, Y.-K., & Yasuda, Y. (2011). Resolving Conflicting Preferences in School Choice: The “Boston Mechanism” Reconsidered. *American Economic Review*, 101(1), 399–410.
- Abdulkadiroğlu, A., & Ehlers, L. (2010). Controlled school choice. *Unpublished paper*. [329].
- Abdulkadiroğlu, A., Pathak, P., Roth, A. E., & Sonmez, T. (2006). *Changing the Boston school choice mechanism*.
- Abdulkadiroğlu, A., Pathak, P. A., & Roth, A. E. (2005). The new york city high school match. *American Economic Review*, 364–367.
- Abdulkadiroğlu, A., & Sönmez, T. (2003). School choice: A mechanism design approach. *The American Economic Review*, 93(3), 729–747.
- Ahlin, Å. (2003). *Does School Competition Matter? Effects of a Large Scale School Choice Reform on Student Performance*.
- Alves, M. J., & Willie, C. V. (1987). Controlled choice assignments: A new and more effective approach to school desegregation. *The Urban Review*, 19(2), 67–88.
- Alves, M. J., & Willie, C. V. (1990). Choice, decentralization and desegregation: the Boston ‘controlled choice’ plan. *Choice and control in American education*, 2, 17–75.
- Andersen, S. C. (2008). Private schools and the parents that choose them: Empirical evidence from the Danish school voucher system. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 44–68.
- Andersen, S. C., & Serritzlew, S. (2007). The unintended effects of private school competition. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 335–356.
- Angrist, J. D., & Lang, K. (2004). Does school integration generate peer effects? Evidence from Boston’s Metco Program. *American Economic Review*, 1613–1634.
- Arum, R. (1996). Do Private Schools Force Public Schools to Compete? *American Sociological Review*, 61(1), 29–46.
- Bernardo, L., Alejandra, M., & Andrea, R. (2009). *The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural School Switches*.
- Byun, S.-y., Kim, K.-k., & Park, H. (2012). School Choice and Educational Inequality in South Korea. *Journal of school choice*, 6(2), 158–183.
- Böhlmark, A., Holmlund, H., & Lindahl, M. (2015). Skolsegregation och skolval. *IFAU Rapport*.
- Chingos, M., & Peterson, P. (2015). Experimentally estimated impacts of school vouchers on college enrollment and degree attainment. *Journal of Public Economics*, 122(0), 1–12.

- Couch, J. F., Li, W. F. S., & Williams, A. L. (1993). Private School Enrollment and Public School Performance. *Public Choice*, 76(4), 301–312.
- Echenique, F., & Yenmez, M. B. (2015). How to Control Controlled School Choice. *American Economic Review*, 105(8), 2679–2694.
- Edmark, K., Frölich, M., & Wondratschek, V. (2014). Sweden's school choice reform and equality of opportunity. *Labour Economics*.
- Ehlers, L. (2010). School choice with control.
- Ergin, H., & Sönmez, T. (2006). Games of school choice under the Boston mechanism. *Journal of Public Economics*, 90(1), 215–237.
- Fiske, E. B. (2002). Controlled Choice in Cambridge, Massachusetts. *Divided we fail: Coming together through public school choice*, 167–208.
- Fitz, J., Gorard, S., & Taylor, C. (2003). *Schools, markets and choice policies*: Routledge.
- He, Y. (2012). Gaming the Boston school choice mechanism in Beijing. *Manuscript, Toulouse School of Economics*.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U., & Öckert, B. (2014). Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. *Decentralisation, School Choice and Independent Schools: Results and Equity in Swedish Schools*, IFAU Report(2014), 25.
- Hoxby, C. M. (2003). School choice and school competition: Evidence from the United States. *Swedish Economic Policy Review*, 10(2), 9–66.
- Hsieh, C.-T., & Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8), 1477–1503.
- Kojima, F. (2008). Games of school choice under the Boston mechanism with general priority structures. *Social Choice and Welfare*, 31(3), 357–365.
- Ladd, H., Fiske, E., & Ruijs, N. (2011). Does parental choice foster segregated schools? Insights from the Netherlands.
- Ladd, H. F., Fiske, E. B., & Ruijs, N. (2009). Parental choice in the Netherlands: growing concerns about segregation. *Prepared for school choice and school improvement: Research in state, district, and community contexts Vanderbilt University*.
- Musset, P. (2012). *School choice and equity: current policies in OECD countries and a literature review*. Retrieved from
- O'Day, J. A., Bitter, C. S., & Gomez, L. M. (2011). *Education Reform in New York City: Ambitious Change in the Nation's Most Complex School System*: ERIC.
- Pathak, P. A., & Sönmez, T. (2008). Leveling the playing field: Sincere and sophisticated players in the Boston mechanism. *The American Economic Review*, 98(4), 1636–1652.

Peters, D., & Walraven, G. (2011). The Netherlands: interventions to counteract school segregation. *International perspectives on countering school segregation*, 131–150.

Ross, K. N., & Levacic, R. (1999). *Needs-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*: ERIC.

Sandström, F. M., & Bergström, F. (2005). School vouchers in practice: competition will not hurt you. *Journal of Public Economics*, 89(2–3), 351–380.

Skolinspektionen. (2010). *Betygsättning i gymnasieskolan: Kvalitetsgranskning 2010:12* (Skolinspektionen Ed.). Stockholm: Skolinspektionen.

Vlachos, J. (2011). Friskolor i förändring. In L. Hartman (Ed.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.

Wondratschek, V., Edmark, K., & Frölich, M. (2013). *The Short- and Long-Term Effects of School Choice on Student Outcomes-Evidence from a School Choice Reform in Sweden*.

Wößmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review. *Peabody Journal of Education*, 82(2–3), 473–497.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00