

Publiceringsår 2017

# Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna



Kvalitetsgranskning 2017

Diarienummer: 400-2016:6994

Foto: Scandinavian bildbyrå

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
Elever som upplever problem ska få snabb hjälp .....	5
Vad har Skolinspektionen granskat? .....	5
Huvudfrågor .....	5
Granskningens viktigaste resultat.....	5
Utvecklingsområden.....	7
<b>Inledning</b> .....	<b>8</b>
<b>Kvalitetsgranskningens resultat</b> .....	<b>12</b>
Klagomålshanteringen och eleverna Ahmed och Mia .....	13
Huvudmännen ser i låg grad till att samtliga elever och vårdnadshavare får kännedom om möjligheten att framföra klagomål.....	14
Huvudmännen säkerställer i begränsad utsträckning att klagomål hanteras utifrån en tydlig ansvarsfördelning .....	19
Ovanligt att klagomål sammanställs i syfte att identifiera utvecklingsområden.....	23
<b>Avslutande diskussion</b> .....	<b>28</b>
<b>Bakgrund till granskningen</b> .....	<b>33</b>
<b>Syfte och frågeställningar</b> .....	<b>35</b>
<b>Metod och genomförande</b> .....	<b>36</b>
Urval av granskningsobjekt.....	36
Dokumentinsamling, intervjuer och enkät .....	36
<b>Referenser</b> .....	<b>39</b>
<b>Bilagor</b> .....	<b>40</b>
Bilaga 1. Granskade huvudmän .....	40
Bilaga 2. Referensgrupp.....	41
Bilaga 3. Exempel på webbsida.....	42
Bilaga 4. Självvärderingsfrågor till huvudmännen.....	43

## Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer.

En väl fungerande klagomålshantering är av vikt för elevers och vårdnadshavare möjlighet att påverka och peka ut brister i utbildningen. Den är även ett viktigt instrument för huvudmännen i sitt arbete med att identifiera utvecklingsområden. Syftet med denna granskning är att bedöma kvaliteten i huvudmännens hantering av klagomål mot utbildning. Avsikten med rapporten är att den ska bidra till en utveckling av huvudmännens arbete. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

I granskningen ingår 31 huvudsakligen slumpmässigt utvalda huvudmän. De iakttagelser, analyser och bedömningar som gjorts har redovisats i form av enskilda beslut till de huvudmän som vi har besökt. I denna rapport redovisar vi de övergripande resultaten och slutsatserna från granskningen. Det är viktigt att notera att resultaten som presenteras gäller de huvudmän som ingått i granskningen, och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för de huvudmän som inte har granskats.

Lars Thornberg har varit projektledare för kvalitetsgranskningen. Johan Juffermans har varit biträdande projektledare och har även varit ansvarig för utarbetandet av denna rapport. I projektledningen har även Olivia Öberg och Leif Eriksson ingått.

# Sammanfattning

## Elever som upplever problem ska få snabb hjälp

Elever och vårdnadshavare ska ges möjligheten att inkomma med klagomål till såväl skolpersonal, rektor som huvudman. Detta för att garantera elevens möjlighet att påverka och peka ut brister i utbildningen. Om huvudmannen har en välfungerande klagomålshantering leder detta till att problemen kan lösas så snabbt som möjligt och så nära eleven som möjligt. De klagomål som kommer in kan också ge information och underlag för huvudmannens arbete med att höja skolornas kvalitet i utbildningen. När klagomålshanteringen inte fungerar och lämnade klagomål inte blir åtgärdade, kan detta drabba enskilda elever.

## Vad har Skolinspektionen granskat?

Granskningen omfattar 31 huvudmän, varav 22 kommunala och 9 enskilda huvudmän. Fokus är på huvudmännens och skolornas arbete vad gäller grundskolan. Granskningen har genomförts genom intervjuer med representanter för huvudmannen och rektorer samt dokumentstudier. Dessutom har en enkätstudie genomförts med ett urval av personer som kommit in med en anmälan till Skolinspektionen och vars ärende har överlämnats<sup>1</sup> till huvudmannen.

## Huvudfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur huvudmännen säkerställer att hanteringen av klagomål mot utbildning håller god kvalitet. Granskningens huvudfrågor berör tre områden:

- Det första området handlar om att bedöma hur tillgänglig och tydlig informationen är som ges till elever och vårdnadshavare om möjligheten att lämna in ett klagomål, genom exempelvis webbplatsen eller på skolan.
- Det andra området berör hur huvudmannen säkerställer att klagomål tas emot och utreds på ett ändamålsenligt sätt. Här bedömer vi om huvudmännen har en tydlig ansvarsfördelning och ett överenskommet arbetssätt som är väl känt inom organisationen samt om huvudmannen gör en opartisk utredning i förhållande till skolverksamheten.
- I det tredje området har vi fokus på i vilken utsträckning huvudmannen analyserar och utvecklar verksamheten med hjälp av klagomålen.

## Granskningens viktigaste resultat

Skolinspektionen bedömer att 29 av 31 huvudmän har behov av utveckling inom de granskade områdena. Resultaten visar att det sannolikt är många elever och vårdnadshavare som inte nås av huvudmännens information om klagomålshantering. Vidare visar granskningen att huvudmannen inte alltid klargör ansvaret. Många huvudmän delegerar mycket till rektorerna och har en liten egen organisation

---

<sup>1</sup> I denna rapport talar vi om *överlämning* av ärenden. En annan benämning som används av Skolinspektionen är *hänskjutning* av ärenden. Dessa begrepp är synonyma.

för att utreda klagomål på huvudmannanivå. Det framkommer också att huvudmännen sällan använder sig av inkomna klagomål som ett sätt att identifiera utvecklingsområden inom sin egen organisation, vilket leder till att värdefull information går förlorad.

### Här följer en utveckling av dessa resultat:

- **Information till elever och föräldrar om möjligheten att lämna klagomål är svår att hitta – tillgängligheten behöver öka**

En förutsättning för att elever och föräldrar ska kunna lämna klagomål är att de känner till den möjligheten. Skolinspektionen bedömer att 17 av huvudmännen kan utveckla sitt arbete för att säkerställa att elever och vårdnadshavare blir informerade om hur de ska gå till väga för att lämna in ett klagomål.

Granskningen visar att *tillgängligheten* till informationen behöver öka. Huvudmännen använder ett fåtal kanaler för att föra ut informationen, främst via webbplatsen och information på skolan. Granskningen visar dock att informationen på huvudmännens webbplatser inte är tillräckligt lätt att hitta. Vissa kommunala huvudmän har en allmän synpunktssida på sin webbplats som används för att lämna in klagomål/synpunkter gällande kommunens samtliga verksamheter. Men på dessa sidor finns det ingen specifik information om hur klagomålshandlingen relaterat till utbildning går till hos huvudmännen.

Resultaten visar alltså att det föreligger en risk för att vissa målgrupper inte nås av informationen om klagomålshandling. Konsekvensen av detta kan bli att vissa elever och vårdnadshavare upplever att de inte har någonstans att vända sig när de är missnöjda med exempelvis skolmiljön eller undervisningen. Detta innebär dels att elevers klagomål inte blir åtgärdade, dels att huvudmännen inte får kunskap om brister i utbildningen och därmed inte kan åtgärda dessa.

- **Risk för att klagomål hamnar mellan stolarna**

Granskningen visar att det råder oklarheter hos flera huvudmän angående vilket ansvar huvudmannen respektive skolan har för att hantera klagomål. Hos merparten av huvudmännen i granskningen finns det heller inget systematiskt arbete för att försäkra sig om att ansvarsfördelningen blir känd av samtliga rektorer och skolpersonal. Många huvudmän delegerar till skolorna att hantera klagomål, men huvudmännen har själva inte någon närmare kännedom om på vilket sätt ärendena hanteras av skolorna.

Konsekvenserna av en otydlig ansvarsfördelning mellan skolpersonal, rektor och huvudman är att det finns en risk för att klagomål hamnar mellan stolarna och att ingen upplever att de har ansvar för att se till att ärendena hanteras. Detta kan medföra att klagomål inte utreds och åtgärdas i tillräcklig omfattning.

Huvudmännens förutsättningar för att hantera klagomål varierar. Det skiljer sig bland annat hur huvudmännen organiserar sig internt på huvudmannanivå för att hantera inkomna klagomål. Huvudmannens opartiskhet i förhållande till skolverksamheten kan också ifrågasättas. Vi har sett att många huvudmän till stora delar slussar tillbaka inkomna ärenden till rektorerna. Konsekvensen blir då att rektorerna riskerar att utreda sitt eget arbete. Huvudmännen bör i dessa fall förtydliga gentemot rektorerna hur de anser att en utredning ska gå till och vilket ansvar huvudmannen har i förhållande till rektorn. Annars finns det en risk att utredningarna inte blir opartiska.

- **Klagomål sammanställs inte vilket leder till att underlag saknas för huvudmännen att identifiera förbättringsområden**

Av 31 granskade huvudmän bedömer Skolinspektionen att 24 kan utveckla sin systematik för att sammanställa och analysera klagomål.

Eftersom det finns kvalitetsbrister i sammanställning av inkomna klagomål är det få huvudmän som har tillräckliga underlag för att göra en analys av tänkbara utvecklingsområden. Ett av syftena med bestämmelserna om klagomålshantering är att brister i verksamheten ska komma till huvudmannens kännedom. En konsekvens av detta är att de går miste om värdefull information i sitt arbete att identifiera utvecklingsområden.

## Utvecklingsområden

Sammantaget visar granskningen att följande områden är viktiga att prioritera för att huvudmännen ska höja kvaliteten i klagomålshanteringen:

- **Gör informationen om möjligheten att lämna in klagomål lättare att hitta**  
Huvudmännen behöver kommunicera informationen om klagomålshanteringen på ett tydligt och lättillgängligt sätt till elever och vårdnadshavare. I detta arbete ingår även att aktivt informera elever och vårdnadshavare om möjligheten att lämna in klagomål.
- **Förtydliga ansvarsfördelningen för hur klagomål ska hanteras mellan skolpersonal, rektor och huvudman**  
Huvudmännen behöver tydliggöra ansvarsfördelningen och säkerställa att den och överenskomna arbetsätt är väl kända inom huvudmannens organisation. Det är även viktigt att det finns en egen hantering i huvudmannens förvaltning för att ärendena ska få en opartisk utredning.
- **Utveckla en systematik för hur inkomna klagomål sammanställs och analyseras**  
Huvudmännen behöver hitta ett sätt att sammanställa och analysera omfattningen av och innehållet i klagomålen. Då den stora majoriteten av klagomål hanteras av skolpersonal och rektorer behöver sammanställningen och analysen även omfatta skolnivån.

## Huvudmännen har mycket att vinna på en välfungerande klagomålshantering

Vi kan se att en välfungerande klagomålshantering har stora fördelar för huvudmannen. Genom en tydlig ansvarsfördelning kan personalen känna större trygghet hur och av vem klagomål ska hanteras. Vidare innebär en systematisk sammanställning och analys av klagomålen att varje skola inte själva måste lösa frågan från grunden, vilket leder till att skolorna lär sig av varandra och sparar resurser. Om huvudmännen dessutom informerar på ett tydligt och lättillgängligt sätt leder detta till att fler elever och vårdnadshavare blir medvetna om att de kan vända sig till huvudmannen innan de kontaktar Skolinspektionen. På detta sätt kan ärendet lösas snabbare och närmre eleven och huvudmannen behöver inte heller redovisa vilka åtgärder de vidtagit gentemot Skolinspektionen.

# Inledning

## Lokal klagomålshantering ger snabb hjälp för elever

Varje elev eller vårdnadshavare har rätt att uttrycka ett missnöje över utbildningen genom att vända sig till skolpersonal<sup>2</sup>, rektor eller huvudman för att framföra ett klagomål. Möjligheten att lämna in ett klagomål till någon av dessa parter är grundläggande för elevers möjlighet och rätt att påverka utbildningen.

Såväl huvudmännen och skolorna som elever och vårdnadshavare har mycket att vinna på en välfungerande klagomålshantering. En hantering som ger möjligheten till elever och vårdnadshavare att lämna klagomål ger förutsättningar för att problem löses så snabbt som möjligt och att de löses så nära eleven som möjligt. Ur huvudmannens perspektiv innebär en välfungerande klagomålshantering ett effektivt sätt att åtgärda brister nära eleven och det ger även underlag för att identifiera utvecklingsområden. Utvecklingsområden som kan leda till högre kvalitet i skolan för alla elever.

Skollagen (2010:800) tydliggör reglerna kring huvudmannens ansvar för att hantera klagomål gällande utbildningen. Alla huvudmän ska ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Huvudmännen ska också vidta nödvändiga åtgärder om det genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten. Enligt skollagen ska huvudmännen även lämna information om sina skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen på ett lämpligt sätt.<sup>3</sup> Regleringen har sitt ursprung i att elever och vårdnadshavare som har velat klaga på utbildningen i många fall vänder sig direkt till Skolinspektionen och att huvudmannen därmed inte får kännedom om klagomålet och således inte själv får möjlighet att agera först och åtgärda eventuella brister.<sup>4</sup> Regeringen bedömde därför att det var viktigt att förtydliga huvudmannens eget ansvar.

## Tidigare granskningar och erfarenheter

Tidigare granskningar av Skolinspektionen har visat att det finns kvalitetsbrister i huvudmännens klagomålshantering. Detta gällde förekomsten av rutiner, rutinernas utformning och framför allt informationen till elever och vårdnadshavare. Det fanns även skillnader mellan huvudmännen kring om de betraktade hanteringen av klagomål som en del av det systematiska kvalitetsarbetet.<sup>5</sup>

3 av 10 som anmäler vänder sig inte direkt till huvudmannen vilket kan leda till att det tar lång tid för eleven att få hjälp. Under år 2016 överlämnades 29 procent av de 4 792 anmälningsärenden som inkom till Skolinspektionen till huvudmannens klagomålshantering eftersom huvudmannen inte fått tillfälle att själv agera först.<sup>6</sup> Detta visar tydligt att elever och vårdnadshavare i flera fall vänder sig direkt till Skolinspektionen istället för till huvudmannen. I dessa fall har huvudmannen ofta inte kännedom om ärendet. En anmälare bör i första hand vända sig till huvudmannen innan de vänder sig till Skolinspektionen, för att skolan och huvudmannen ska ges möjlighet att hantera klagomålen själva. Det finns dock alltid en möjlighet att vända sig direkt till Skolinspektionen. En aspekt på att vända sig direkt till myndigheten är dock att konsekvensen kan bli att det tar längre tid för eleven att få sitt ärende utrett.

<sup>2</sup> I rapporten använder vi oss av termen *skolpersonal* för att i första hand omfatta pedagogisk personal på skolorna. Pedagogisk personal är den personal som huvudsakligen planerar, bedriver och följer upp undervisning. Begreppet skolpersonal kan dock även innefatta andra personalgrupper inom skolan som har regelbundna elevkontakter.

<sup>3</sup> 4 kap. 7-8 § skollag (2010:800).

<sup>4</sup> prop. 2009/10:165 s. 309

<sup>5</sup> Skolinspektionen (2012a) *Huvudmännens klagomålshantering*; Skolinspektionen (2012b) *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*.

<sup>6</sup> Skolinspektionen (2017). Det finns ett dock ett flertal situationer där ett överlämnade till huvudmannen inte ska ske, bland annat vid uppgifter om kränkande behandling.



Dessutom blir det en större arbetsinsats för huvudmannen i och med att de även behöver redovisa gentemot Skolinspektionen vad som har hänt i ärendet.

## Forskning

Huvudmännens klagomålshantering är ett område som det har forskats lite om. Det finns dock viktiga perspektiv i forskning och studier som relaterar till bland annat vikten av information för lika klagomålsmöjligheter och att vissa grupper i större grad inkommer med synpunkter. Vikten av att huvudmännen har tydlig och lättillgänglig information understryks av studier som visar att det finns en större benägenhet bland vissa grupper i samhället att komma med synpunkter. Möller har visat att högutbildade har ett bättre självförtroende när det gäller att själva bedöma sina påverkansmöjligheter, och att det därför är vanligare att högutbildade tar initiativ för att påverka.<sup>7</sup> Även en studie från SCB bekräftar bilden av att högutbildade personer i större utsträckning tagit kontakt med kommunala tjänstemän för att göra sin röst hörd.<sup>8</sup> Studien från SCB visar även att det är vanligare att personer med svensk än med utländsk bakgrund har tagit kontakt med kommunala tjänstemän för att göra sin röst hörd. Det är därför viktigt att huvudmännen har tydlig och lättillgänglig information som når alla grupper i samhället.

Det finns även studier som pekar på att omständigheter kan göra att brukare inte framför klagomål, även om de känner till att möjligheten finns. I en statlig utredning inför utarbetandet av den nuvarande skollagen presenterades två tänkbara förklaringar till att huvudmannanivån ibland undviks: (1) att elever och vårdnadshavare inte vet att möjligheterna finns och hur de skall gå till väga, samt (2) att de inte uppfattar den politiska nämnden som en oberoende instans som objektivt tar sig an deras klagomål.<sup>9</sup> Andra studier pekar på att omständigheter kan göra att brukare inte framför sina klagomål, även de känner till hur de ska uttrycka synpunkter och missnöje. Erfarenheter från äldreomsorg, såväl i Sverige som i Storbritannien, visar att beroendet av personalen kan göra att brukare undviker att framföra klagomål av rädsla för repressalier och försämrade service.<sup>10</sup>

Den beskrivna problematiken är relevant i förhållande till Skolinspektionens erfarenheter av att många elever och vårdnadshavare inte vänder sig till huvudmannen när de missnöjda med ett ärende. Mot denna bakgrund förefaller det vara centralt för klagomålshandlingens legitimitet att den är transparent och opartisk och utgår från en tydlig ansvarsfördelning.

Inom hälso- och sjukvården finns det också forskning som tyder på att det sker en underrapportering av klagomål framförallt bland dem som hade en generellt negativ erfarenhet av kontakter med vården. En avhandling visar att anledningar till att man inte klagat var att man inte måktade med, att man inte visste vart man skulle vända sig och att man upplevde att man ändå inte kan påverka.<sup>11</sup> Internationell forskning visar att patienter väljer att inte klaga för att undvika konfrontation, för att inte störa en lång relation till en vårdgivare, speciellt om man bor i ett område med få vårdgivare, eller av rädsla för andra negativa konsekvenser.<sup>12</sup> Det finns anledningar att tro att dessa förhållanden även är relevanta för utbildningssektorn.

---

<sup>7</sup> Möller (1996).

<sup>8</sup> Statistiska Centralbyrån (2011).

<sup>9</sup> SOU 2002:121.

<sup>10</sup> Kjellberg, Inger (2012). Sillberg, Lena (2006).

<sup>11</sup> Wessel, M och, Lynøe, N och Juth, N et al. (2012).

<sup>12</sup> Mulcahy, L. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmhealth/549/549ap29.htm>, hämtad 29 september 2017.

## Granskningens inriktning

Utifrån ovanstående problembild har vi i denna granskning valt att bedöma nedanstående kvalitetsaspekter:

### Informationens tillgänglighet respektive tydlighet

*Tillgängligheten* handlar dels om informationen är lätt att hitta, dels om vilka kanaler huvudmannen använder sig av för att informera. En annan aspekt vi har granskat är om informationen når de personer som inte behärskar svenska. Vad gäller *tydligheten* har Skolinspektionen bedömt i vilken utsträckning informationen om till vem elever och vårdnadshavare kan vända sig är tydlig.

### Vissa förutsättningar för att hanteringen ska ske på ett ändamålsenligt sätt

Huvudmännen behöver försäkra sig om att ansvarsfördelningen och rutinerna är väl kända inom huvudmannens organisation. Dessutom har vi granskat om det finns förutsättningar för en opartisk och självständig utredning från huvudmannens håll i förhållande till skolverksamheten. Genom att klagomålet hanteras utifrån en tydlig ansvarsfördelning får eleven hjälp så snabbt som möjligt och det blir även mer resurseffektivt för huvudmannen.

Kvalitetsgranskningen syftar däremot inte till att följa upp enskilda ärenden och värdera om de har åtgärdats på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen syftar vidare inte till att granska hur respektive huvudman utreder klagomålen.

### Sammanställning och analys av klagomål för att utveckla verksamheten

Här har vi bedömt om huvudmännen gör en sammanställning av inkomna ärenden samt om en sådan sammanställning används som ett underlag för att analysera potentiella utvecklingsområden. De inkomna klagomålen är en viktig källa för kunskap i huvudmannens arbete med att identifiera utvecklingsområden inom den egna organisationen. Om huvudmännen inte utnyttjar den kunskap som de kan få genom att bedriva ett kvalitetsarbete som inkluderar klagomål finns det en risk för att huvudmännen missar värdefull information från elever och vårdnadshavare i sitt utvecklingsarbete.

Granskningen utgår från huvudmannens roll som ytterst ansvarig för klagomålshanteringen. Eftersom rektorer och skolpersonal har en viktig roll för att såväl slussa vidare klagomål som att åtgärda påtalade brister i verksamheten kommer även ansvarsfördelningen mellan skolnivån och huvudmannanivån att omfattas av denna granskning.

## Begreppet klagomål

Begreppet *klagomål* är centralt i granskningen. Många huvudmän särskiljer själva mellan klagomål och synpunkter. Ett klagomål kan anses vara en yttring av missnöje, medan synpunkt kan anses vara en åsikt.<sup>13</sup>

Den granskning som gjordes av Skolinspektionen 2012 pekade på att huvudmän upplevde det som problematiskt hur klagomål ska definieras och vad de är skyldiga att ta emot och utreda inom ramen för sin klagomålshantering.<sup>14</sup> Detta är en fråga som inte heller har berörts i motiven till lagstiftningen. Enligt skollagen avser bestämmelserna klagomål mot *utbildningen*. Utbildning definieras i skollagen som den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.<sup>15</sup> Enligt förarbetena avses med utbildning, utöver undervisning, i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Svenska Akademiens ordlista (2015).

<sup>14</sup> Skolinspektionen (2012b), *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*.

<sup>15</sup> 1 kap 3§ skollagen (SFS 2010:800).

<sup>16</sup> prop. 2009/10:165 s. 633

När vi använder oss av ordet klagomål i rapporten menar vi alltså de yttringar av missnöje som elever och vårdnadshavare för fram till skolpersonal, rektor och huvudman. Det är viktigt att det inte byggs in några begränsningar i systemet när det gäller att ta emot ärenden, genom att huvudmannen till exempel gör en för snäv definition eller en avvägning av vad ett klagomål är.

## Rapportens struktur

Vi presenterar först resultaten från granskningen av huvudmännens klagomålshandling vid de 31 huvudmän som ingått i vårt urval. I rapportens avslutande diskussion utvecklar vi några förklaringar och konsekvenser av resultaten. Därefter följer en närmare beskrivning av bakgrunden till granskningen samt hur granskningen har genomförts. I rapportens bilagor finns ett antal självvärderingsfrågor till huvudmännen. Dessa frågor är tänkta som ett stöd till självvärdering och reflekterande samtal för ansvariga för klagomålshandling vid huvudmannen.

## Kvalitetsgranskningens resultat

Granskningen visar att 29 av de 31 granskade huvudmännen behöver utveckla sin klagomålshantering. Informationen om möjligheten att lämna in klagomål är inte tillräckligt tydlig och tillgänglig. Det gör att det finns en risk för att många elever och vårdnadshavare inte känner till möjligheten att påpeka brister. Ansvarsfördelningen mellan skolpersonal, rektor och huvudman kan också tydliggöras, så att det blir klart på vilken nivå som klagomålen bör hanteras. Vidare använder huvudmännen oftast inte kunskapen från de ärenden som kommer in för att identifiera utvecklingsområden inom sin egen organisation. Det kan leda till att värdefull information för att utveckla organisationen går förlorad.

Av de 31 huvudmännen har vi bedömt att:

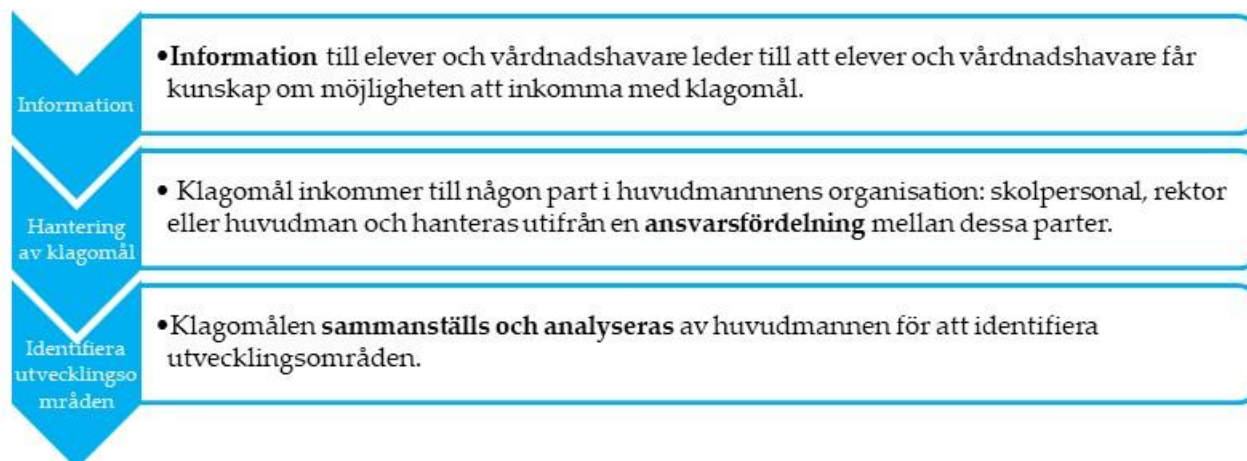
- 17 av huvudmännen kan utveckla sitt arbete för att säkerställa att elever och vårdnadshavare blir informerade om hur de ska gå till väga för att lämna in ett klagomål.
- 20 av huvudmännen behöver tydliggöra ansvarsfördelningen mellan skolpersonal, rektor och huvudman.
- 24 av huvudmännen kan utveckla sin systematik för hur de ska sammanställa och analysera klagomål.

Vi vill poängtera att vi i granskningen även sett flera exempel på hur en välfungerande hantering kan se ut. Några av dessa exempel synliggörs i rapporten.

Innan vi går närmare in på granskningens resultat när det gäller huvudmännens arbete med klagomål, låter vi en fiktiv historia illustrera hur det kan se ut för två olika elever som vill lämna in ett klagomål mot utbildningen.

I avsnitten som följer efter exemplen redogör Skolinspektionen för vilka resultat granskningen visar. Vi kommer först att sätta klagomålshantering i en kontext genom att belysa antalet ärenden som huvudmännen tar emot. Därefter granskar vi hur huvudmännen informerar om möjligheten att lämna in klagomål. Vad gäller informationen kommer vi att gå igenom två viktiga faktorer för att elever och vårdnadshavare ska få kännedom om möjligheten att framföra klagomål: hur *tillgänglig* respektive *tydlig* informationen är. Sedan fortsätter vi att bedöma hur ansvarsfördelningen ser ut inom huvudmannens organisation. Slutligen tittar vi på vilket sätt huvudmännen använder sig av klagomålen för att utveckla verksamheten.

Figur 1: Kedjan för huvudmännens klagomålshantering:



## Klagomålshantering och eleverna Ahmed och Mia

Notera att exemplen är fiktiva, men är konstruerade utifrån de olika bilder som vi har fått i granskningen från skolor och huvudmän. Tanken är att med hjälp av exemplen synliggöra hur arbetet med att hantera klagomål kan se ut och vilka konsekvenser det kan få för den enskilda eleven.

### Ahmed

Ahmed är 12 år och går på Storskolan. Skolan ger särskilt stöd till Ahmed eftersom han har svårigheter i skolan. Ahmeds pappa anser dock att skolan inte tillgodoser hans sons behov fullt ut och att han borde få ett bättre stöd. Pappan kontaktar därför Ahmeds mentor. Mentorn svarar att skolan har uppmärksammat Ahmeds behov av stöd och förklarar för pappan vilka åtgärder man har vidtagit utifrån skolans utredning av Ahmeds behov av stöd.

Ahmeds pappa förstår mentorns ståndpunkt, men säger att han inte är helt nöjd med svaret. Mentorn upplyser då pappan om att han kan kontakta rektorn på Storskolan för att gå vidare med ärendet. Redan samma dag meddelar mentorn rektorn om att han haft kontakt med Ahmeds pappa och vad som sades i samtalet. Rektorn bestämmer sig då för att själva ringa pappan för att diskutera frågan. Efter samtalet och efter att man diskuterat internt inom skolan kommer skolan fram till att man skulle kunna hjälpa Ahmed genom att sätta in resurslärare under ytterligare två lektioner där Ahmed har störst behov av stöd. Vid nästa arbetsplatsträff tar mentorn och rektorn upp Ahmeds fall och berättar vilka åtgärder de har kommit fram till ska hjälpa Ahmed att få ett bättre stöd i skolmiljön.

På det kommande rektorsgruppsmötet hos huvudmannen tar rektorn på Storskolan upp Ahmeds ärende och berättar hur de har hanterat detta på skolan. Som en följd av diskussionen inser rektorerna att de har olika förhållningssätt till vilka åtgärder som brukar sättas in i liknande situationer.

Huvudmannen bestämmer sig även för att de bör sammanställa hur många liknande ärenden som har hanterats på huvudmannens skolor under de senaste två åren och ber rektorerna att inkomma med detta underlag. Utifrån denna diskussion identifierar huvudmannens representant och rektorerna att de bör genomföra en kompetensutvecklingsinsats för lärarna vad gäller hur de hanterar liknande fall som Ahmeds. Kompetensutvecklingen och anställning av extra resurslärare tas därefter upp som en åtgärd i huvudmannens kommande kvalitetsrapport.

### Mia

Mia är 13 år och går på Lillskolan. Under det senaste året har Mia och hennes kompisar upplevt att det är otryggt vid vissa miljöer runt skolan. De säger att de har upplevt sig särskilt utsatta efter en incident när de gått mellan idrottshallen och skolbyggnaden i förra veckan. Mia tar upp frågan med sin mentor. Mentorn säger att det är tråkigt men att de inte kan göra något åt skolgården eftersom den ser ut som den gör. Mia berättar detta för sin mamma som kontaktar Lillskolans rektor. Rektorerna säger att han inte har hört talas om att detta tidigare och att han tror att det är få elever som tycker att skolgården är otrygg. Han säger sig också att skolan inte har några resurser i nuläget för att förbättra skolgården eller sätta in extra rastvakter.

Mias mamma vet inte vad hon ska ta sig till och börjar därför att fundera på om det är någon annan som hon kan ta upp frågan med. Hon går då in och kollar på skolans webbplats men hittar ingen information om vem man kan vända sig till. Mias mamma vet inte heller om att det finns en huvudman

som har ansvar för verksamheten. Detta leder till att Mia och hennes kompisar slutar att gå på idrottslektionerna eftersom de känner sig otrygga med att gå dit.

## Diskussion utifrån exemplen

Vi har här alltså sett två olika exempel på hur det kan se ut när elev framför ett klagomål. I exemplet med Ahmed har vi en elev vars skola och huvudman tar emot ett klagomål enligt ett välfungerande arbetssätt. I Mias exempel har vi en elev vars skola och huvudman saknar ett välfungerande arbetssätt och inte heller har någon tydlig information om till vem elever och vårdnadshavare kan vända sig.

I Mias fall ser vi att hon och hennes mamma upplever att de inte får något gehör för sin oro och att problemet med de otrygga miljöerna inte åtgärdas. De har heller inte fått någon information från varken mentorn eller rektorn om att det går att vända sig till huvudmannen. Detta får till följd att ärendet inte kommer till huvudmannens kännedom, vilket gör att huvudmannen inte kan vidta några åtgärder för att komma till rätta med problemet. Förutom att Mia måste fortsätta känna sig otrygg leder detta även till att andra elever på både Lillskolan och övriga skolor som huvudmannen har ansvar för även i fortsättningen känner sig otrygga när de vistas vid vissa miljöer runt skolan.

I Ahmeds fall ser vi att skolpersonalen är medvetna om att om eleven eller vårdnadshavaren inte är nöjda med hur frågan har hanterats ska den gå vidare till rektorn. Vi ser även att genom att Ahmeds ärende tas upp på en arbetsplatsträff blir det utrymme för att diskutera vilket förhållningssätt skolan har kring dessa frågor, vilket gör att all skolpersonal på Storskolan blir medvetna om detta. Dessutom ser vi att genom att rektorn på Storskolan lyfter ärendet i rektorsgruppen får detta till följd att huvudmannen identifierar utvecklingsåtgärder. Detta leder till att berörda lärare på huvudmännens samtliga skolor får kompetensutveckling för att kunna ge bättre stöd till eleverna, vilket alltså gynnar samtliga elever och inte bara den enskilda eleven som fått hjälp med sitt klagomål.

## Huvudmännen ser i låg grad till att samtliga elever och vårdnadshavare får kännedom om möjligheten att framföra klagomål

### Huvudmännen hanterar relativt få klagomål

Huvudmännen uppger att de får in relativt få klagomål på huvudmannanivå och att den stora majoriteten av ärenden istället hanteras av skolpersonal och rektorer. Ett par av huvudmännen uppgav att de endast fått in ett par klagomål, medan den största huvudmannen i granskningen (Stockholms kommun) uppgav att de fått in 448 ärenden under åren 2015 - 17. Vidare uppgav två av huvudmännen att de inte har registrerat några ärenden överhuvudtaget. Totalt sett uppgav de 31 huvudmännen i granskningen att de fått in ca 770 klagomål under år 2015 och ca 880 under år 2016. Det kan till exempel handla om elever som upplever brister i tryggheten i skolmiljön eller att eleverna upplever att det finns brister i undervisningen på grund av att de får flera olika vikarier i samma ämne.

Det är alltså mycket troligt att den överväldigande majoriteteten av synpunkter/klagomål inkommer på skolnivå och hanteras av skolpersonal och rektorer på skolorna. Det blev även tydligt under intervjuerna med huvudmännen att de i flera fall själva hade svårt att klassificera vad ett klagomål är. Därför hade de själva svårt att redovisa tillförlitlig information om antal inkomna ärenden.

För att eleven ska få snabb hjälp bör huvudmannen vara den part som klagomålen skickas till i första hand om eleven/vårdnadshavaren bedömer att de inte kan ta vidare frågan till skolpersonal eller rektor. Samtidigt kan vi se att det under 2016 inkom 1 180 anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och Elevombudet (BEO) som gäller de 31 huvudmän som var med i granskningen.<sup>17</sup> Detta är alltså fler ärenden än huvudmännen själva har mottagit inom ramen för huvudmannens klagomålshantering under år 2016.

### Tre av tio anmälare känner inte till vem som är huvudman eller att det går att framföra klagomål till huvudmannen

Tre av tio anmälare uppgav att de antingen inte kände till att de kunde framföra klagomål på utbildningen till huvudmannen eller att de inte visste vem som var huvudman för skolan.<sup>18</sup> Detta framgår av den enkät till anmälare vars ärenden överlämnats från Skolinspektionen till huvudmannen. Två av tio uppgav att de inte kände till vem skolans huvudman var när de kontaktade Skolinspektionen, medan en av tio inte kände till möjligheten att de kunde framföra synpunkter/klagomål på utbildningen till huvudmannen. Vi kan även förmoda att kännedomen om möjligheten att lämna in klagomål till huvudmannen eller kännedomen om vem som är huvudman för skolan är ännu lägre bland de elever och vårdnadshavare som inte varit i kontakt med Skolinspektionen. Detta tyder på att huvudmännen och skolorna skulle behöva bli tydligare med att förmedla vem som är huvudman för skolan, vilket ansvar huvudmannen har för utbildningen samt att det är möjligt att framföra klagomål till huvudmannen.

### Informationen om att det går att lämna klagomål är inte tillräckligt tydlig

Huvudmännens huvudsakliga sätt att informera om klagomålshandlingen är genom deras webbplats. Skolinspektionens granskning visar att samtliga utom en av de granskade huvudmännen har information om möjligheten att lämna in klagomål på sin webbplats. Däremot har denna huvudman information på skolornas webbplatser om klagomålshandlingen.

Det varierar dock huruvida informationen om möjligheten att lämna in ett klagomål på huvudmännens webbplatser är lätt att hitta eller inte. De webbplatser som har lättillgänglig information har tydliga rubriker och snabb åtkomst till information om klagomålshandlingen.<sup>19</sup> Hos ett antal huvudmän<sup>20</sup> är det möjligt att lämna in klagomål via ett webbformulär som ligger på specifika sidor som till exempel "klagomål och synpunkter", som enkelt hittas under rubriker för till exempel "barn och utbildning". På dessa huvudmäns webbplatser är det således lätt för elever och vårdnadshavare att hitta information.

På de flesta huvudmäns webbplatser är dock innehållet inte lika lättillgängligt.<sup>21</sup> På kommunala huvudmäns webbplatser kan det till exempel handla om att informationen om kommunens klagomålshandling inte ligger under kategorin för utbildning på webbplatsen. Hos enskilda huvudmän är informationen ofta svårare att hitta på grund av att informationen ligger under rubriker såsom "kontakt" eller "dokumentation", vilket kan vara otydligt för elever och vårdnadshavare. På webbplatsen för en huvudman ligger exempelvis information om klagomålshandlingen först under rubriken för "skoldokument" och vidare under kategorin "planer". En risk med detta är att elever och vårdnadshavare inte får information om hur de ska gå till väga för att lämna in ett klagomål på grund av huvudmannens webbplats inte är tillräckligt lättillgänglig genom missvisande rubriker eller ingångar.

<sup>17</sup> Detta gäller alla ärenden som har inkommit under 2016, det vill säga även de som har avskrivits eller inte utretts av olika anledningar (exempelvis att anmälaren har dragit tillbaka sin anmälan).

<sup>18</sup> För mer information om enkäten se kapitlet "metod och genomförande".

<sup>19</sup> För vidare information kring bedömning av huvudmännens hemsidor, se metodavsnittet.

<sup>20</sup> Se till exempel webbplatsen för Ulricehamns kommun.

<sup>21</sup> Vi har gjort bedömningen att 10 av 31 huvudmän har lättillgänglig information, att 15 huvudmän har mindre tillgänglig information samt att 6 huvudmän har svårtillgänglig information.

En annan aspekt som kan påverka hur tydligt huvudmannen informerar om att det går att lämna in klagomål är att vissa kommunala huvudmän har en allmän synpunktsida som används för att lämna in klagomål/synpunkter gällande kommunens samtliga verksamheter. På dessa synpunktsidor är det i vissa fall en lista över verksamheter och som en punkt står "utbildning" eller "skola/förskola". I andra fall står det inte angivet något alls gällande vilka verksamheter som medborgarna kan framföra klagomål/synpunkter på. Det finns i flera fall inte heller någon länk till information om hur klagomålshanteringen relaterat till utbildning går till hos huvudmannen. Detta försvårar avsevärt för elever och vårdnadshavare att få vetskap om att det går att framföra klagomål vad gäller utbildning.

Nedan finns ett exempel på hur det kan se ut när en kommunal huvudman har en allmän synpunktsida som används för kommunens samtliga verksamheter. I detta fall finns heller ingen information för vilka verksamheter som klagomål/synpunkter kan föras fram. Det står alltså inget om att det går att framföra klagomål vad gäller utbildning och det finns heller ingen information om hur klagomålshanteringen relaterat till utbildning går till hos huvudmannen.

## Lämna synpunkter

Här kan du lämna synpunkter på kommunens service.

När du skickar en fråga via det här formuläret registreras din fråga som en allmän handling. Allmänna handlingar är dokument som alla medborgare har rätt att läsa. Att din fråga blir en allmän handling beror på att vi i Sverige har en offentlighetsprincip som ger alla medborgare rätt till insyn i kommunens arbete.

Din fråga tar vi hand om eller skickar vidare till den förvaltning eller myndighet som ansvarar för frågan.

Hjälp oss att kategorisera din synpunkt, du kan välja flera alternativ

- Fråga
- Klagomål
- Felanmälan
- Förslag
- Beröm

Vi har även sett exempel på webbplatser som har tydlig kortfattad information om hur det går till att anmäla klagomål och som har specifika webbformulär för att inkomma med klagomål relaterat till huvudmannens skolor. Ett exempel på hur detta kan se ut finns i bilaga 3 i rapporten.<sup>22</sup>

## Huvudmännen använder få kanaler för att informera

För att samtliga elever och vårdnadshavare ska få kännedom om möjligheten att framföra klagomål räcker det inte att huvudmannen har informationen på sin webbplats. Granskningen visar att en av fyra huvudmän inte ser till att elever och vårdnadshavare ges någon muntlig information om klagomålshanteringen. De huvudmän och rektorer som ger muntlig information gör det vid specifika tillfällen, som till exempel vid föräldramöten och vid läsårsstart. Vid dessa tillfällen är informationen

<sup>22</sup> Detta är ett fiktivt exempel på en webbplats, men den är konstruerad utifrån de exempel på webbplatser som vi sett i granskningen.



främst riktad till vårdnadshavare. Rektorer hos flera huvudmän uppger dock att de i denna information snarare uppmanar till dialog mellan vårdnadshavare och skolan, mer än att de informerar om möjligheten att lämna in klagomål.

Eleverna uppmanas i sin tur att lämna synpunkter genom forum för elevinflytande såsom elev-och klassråd. De informeras dock inte i någon större utsträckning om möjligheten att lämna in synpunkter eller klagomål enligt ansvarsfördelningskedjan lärare – rektor – huvudman.

### Mycket överläts till rektorer

Det framgår av granskningen att de flesta huvudmän överläter till rektorerna att själva bestämma hur de ska informera elever och vårdnadshavare. Vi ser dock att vissa huvudmän strävar efter att försäkra sig om att detta sker på ett lämpligt sätt på samtliga skolor hos huvudmannen. Ett exempel på hur detta skulle kunna göras ser vi i Luleå kommun.

I Luleå kommun har huvudmannen förmedlat till rektorerna att det är deras ansvar att informera vårdnadshavare om hur och var man kan lämna klagomål i samband med föräldramöten vid läsårsstart. Vidare uppmanar man eleverna att via elev- och klassråd informera elever om hur de kan uttrycka klagomål på utbildningen. Representanter för huvudmannen säger att detta även är ett sätt för förvaltningen att säkerställa att klagomålsrutinen är känd och följs inom organisationen.

Vi har sett att de huvudmän som arbetar aktivt med att nå ut även använder sig av andra relevanta kanaler i vilka de kan sprida information om klagomålshandlingen. Rektorer ger i intervjuer exempel på hur de använder sig av andra informationskanaler än webbplatserna för att informera skriftligt om möjligheten att inkomma med klagomål. Detta sker till exempel via digitala verktyg, lärplattformar och olika elev/föräldrahandböcker såsom "skolkataloger" och "kunskapskataloger". Det finns även exempel på rektorer som informerar via rektorsbrev eftersom rektorerna menar att föräldrarna läser dessa mer noggrant.

Samtidigt framkommer det att det finns ett visst motstånd bland vissa huvudmän och rektorer mot att utöka informationen om möjligheten att lämna klagomål. Ett par rektorer uppgav i intervjuer att det är ett medvetet val från deras sida att inte informera om klagomålshandlingen då de upplever att information om möjligheten att lämna klagomål kan leda till att det skapas en "klagomålskultur som i sig inte leder till en kvalitetshöjning".

### Risk att elever och vårdnadshavare som inte behärskar svenska inte får kännedom om möjligheten att lämna klagomål

Det är få huvudmän som informerar elever och vårdnadshavare på andra språk än svenska. Detta ligger i linje med Skolinspektionens tidigare granskningar om huvudmännens klagomålshandling<sup>23</sup>. Endast tre av de granskade huvudmännen har översatt information om klagomålshandling till andra språk.<sup>24</sup> Flera huvudmän har istället en webbplats som erbjuder en digital översättningstjänst, detta gäller framförallt kommunala huvudmän. Att huvudmännen använder sig av en digital översättningstjänst innebär dock att kommunen inte har någon kontroll över den information som når invånare med annat modersmål. Det kräver även att den som inte behärskar svenska letar upp informationen, som ibland är svårtillgänglig, på huvudmännens webbplatser för att därefter översätta den med ett digitalt verktyg.

<sup>23</sup> Skolinspektionen (2012a) *Huvudmännens klagomålshandling*; Skolinspektionen (2012b) *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshandling*.

<sup>24</sup> I två fall är det kommunala huvudmän (Bollnäs och Kalix kommun) som under granskningens gång har översatt information om klagomålshandling till ett flertal språk. I det andra fallet är det en enskild huvudman som har en engelsk inriktning på skolorna (Internationella Engelska skolan), och har översatt informationen till engelska.

## Det är i vissa fall otydligt i informationen vem elever och vårdnadshavare kan vända sig till

Är det utifrån informationen på webbplatserna tydligt för elever och vårdnadshavare till vem man ska vända sig med klagomål? Elever och vårdnadshavare behöver veta vart man ska vända sig med klagomål och synpunkter och vem som har vilket ansvar för att eleven ska få snabb hjälp. Då rektorer och skolpersonal har en viktig roll för att såväl åtgärda påtalade brister i verksamheten som att slussa vidare ärenden till huvudmannen behöver informationen till elever och vårdnadshavare innefatta en ansvarsfördelning mellan skolpersonal, rektor och huvudman.

Det är 14 av de 31 huvudmännen som informerar på webbplatserna om att klagomål kan lämnas till såväl huvudman, rektor som skolpersonal. Det är alltså 17 av huvudmännen som inte informerar om att klagomål kan lämnas till alla dessa tre parter. I dessa huvudmäns ansvarsfördelning anges det oftast att klagomål kan lämnas till rektor och/eller huvudman. I vissa fall anges det även att klagomål endast kan lämnas till huvudmannen, men inget om att det går att framföra ärenden till rektor eller skolpersonal.

I två fall var huvudmannens ansvar för klagomålshanteringen inte definierad i informationen till elever och vårdnadshavare. I dessa fall var det huvudmän som hade ett fåtal skolor och som i informationen till elever och vårdnadshavare uppgav att klagomål endast kan lämna till rektorer.

## Skolinspektionen ser behov av att utveckla informationens tillgänglighet och tydlighet

Bedömer vi då sammanfattningsvis att informationen är tillgänglig och tydlig nog för att elever och vårdnadshavare ska få kunskap om möjligheten att framföra klagomål?

Vi kan se att tillgängligheten till informationen behöver öka. Det handlar såväl om att informationen på huvudmännens webbplatser behöver vara lätt att hitta som att huvudmännen kan behöva se över om det finns andra kanaler som de kan föra ut informationen i. Huvudmännen behöver sprida information i de informationskanaler som elever och vårdnadshavare använder sig av mest frekvent samt se över vilken muntlig information de ger till elever och vårdnadshavare. För att öka tillgängligheten behöver huvudmännen även ta i beaktande om det finns behov av att översätta informationen till andra språk. Huvudmännen kan här behöva hitta sätt att inventera vilka språk som finns representerade bland elever och vårdnadshavare för att undersöka om det finns behov av att informera på andra språk.

Vi kan även se att tydligheten i informationen behöver öka. Detta innefattar att det behöver vara tydligt i informationen till vem elever och vårdnadshavare kan vända sig med klagomål. Det bör i informationen även framgå vad som händer hos skolpersonalen, rektorn eller huvudmannen när ett ärende har lämnats och inom vilken tid återkoppling ska ske till eleven eller vårdnadshavaren. Det är även viktigt att de som vill lämna klagomål vet att det är huvudmannen som har det huvudsakliga ansvaret för att utreda och åtgärda bristerna samt att de får veta hur ärendet kan föras vidare till huvudmannen

Konsekvenserna av att informationen gentemot elever och vårdnadshavare inte är lättillgänglig och tydlig, samt att informationen sällan är översatt till andra språk, kan bli att främst välinformerade grupper i samhället och de som är vana att själva söka upp information utnyttjar möjligheten att framföra klagomål mot utbildningen. Detta kan även få konsekvensen att eleven/vårdnadshavaren upplever att de inte har någonstans att vända sig och att de påpekade bristerna därmed inte uppmärksammas och åtgärdas. Detta kan till exempel handla om att elever som utsätts för kränkande behandling i skolan inte vet till vem de kan vända sig när de utsätts för kränkningar. Konsekvensen kan även bli att

elever istället vänder sig till Skolinspektionen. Detta kan i sin tur innebära en större dokumentationsbörda och arbetsinsats för huvudmannen i och med att de även behöver redovisa gentemot Skolinspektionen vad som har hänt i ärendet.

## Huvudmännen säkerställer i begränsad utsträckning att klagomål hanteras utifrån en tydlig ansvarsfördelning

När ett klagomål har inkommit till skolpersonal, rektor eller huvudman behöver ärendet hanteras. Det gäller då att huvudmannen har en tydlig ansvarsfördelning så att klagomålet hanteras av den part som är mest lämpad att hantera ärendet utifrån elevens behov. Då kan eleven få hjälp så snabbt som möjligt och det blir även mer resurseffektivt för huvudmannen. Om det inte finns en tydlig ansvarsfördelning och ett systematiskt arbetssätt finns det en risk för att klagomål hamnar mellan stolarna och att ingen upplever att de har ansvar för att se till att ärendet hanteras.

### Huvudmännen hanterar alla typer av klagomål

En viktig grundförutsättning för en ändamålsenlig hantering är att huvudmännen inte har några begränsningar gällande innehåll och mottagande av elevers och vårdnadshavares klagomål. Granskningen visar att huvudmännen inte begränsar vilka ärenden de tar emot eller på vilka sätt som elever och vårdnadshavare kan lämna klagomål. Ingen av huvudmännen uppger att det finns någon begränsning vad gäller inom vilka områden elever och vårdnadshavare kan framföra brister. Elever och vårdnadshavare kan alltså framföra klagomål mot allt som rör utbildningen, vilket ligger i linje med skollagen.<sup>25</sup>

Det finns också en stor variation i innehållet i de klagomål som huvudmännen hanterar. Det rör allt ifrån att det finns spruckna handfat på toaletten på en skola, att det är många vikarier i en skola, att skolan är dåliga på att informera vårdnadshavare, att det finns brister i undervisningen till att det finns brister vad gäller särskilt stöd.

Det har även framkommit att det inte finns några begränsningar när det gäller vilka sätt som ett klagomål kan lämnas på. Det huvudsakliga sättet som klagomål förs fram till skolpersonal, rektor och huvudman är muntligen. Framförallt rektorer, men även representanter för huvudmännen, anger att de har många kontakter med framförallt vårdnadshavare via e-post. Flera huvudmän har även ett webbforum där varigenom anmälare kan inkomma med klagomål. Dessutom har vissa huvudmän blanketter som anmälare kan fylla i och lämna till rektor eller huvudman. Anmälningar kan således framföras på flera olika sätt och även lämnas in anonymt. Flera huvudmän har även policys som säger att ärendena ska behandlas skyndsamt och att de ska svara inom ett visst antal dagar.

### Huvudmännen klassificerar klagomål olika

Samtidigt som huvudmännen inte har några begränsningar i mottagandet av klagomål framgår det av granskningen att många huvudmän och rektorer anser att det är svårt att definiera vad ett klagomål är. Att huvudmännen har svårt att klassificera vad som är ett klagomål gör att vissa huvudmän uttrycker att det är problematiskt för dem att bestämma vad de är skyldiga att hantera. Utifrån intervjuerna med huvudmännen och rektorerna har vi uppmärksammat att det hos de flesta huvudmän inte

---

<sup>25</sup> 4 kap 7 § skollagen (SFS 2010:800). Bestämmelserna om klagomålshantering i 4 kap. skollagen avser klagomål mot utbildningen. Utbildning definieras i 1 kap. 3 § skollagen som den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Enligt förarbetena avses med utbildning i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen

har skett någon diskussion mellan huvudmannen och rektorerna gällande vad som kan utgöra ett klagomål. Vi ser dock exempel på huvudmän som för en sådan dialog.

Frågan om vad som är ett klagomål har inte berörts i motiven till lagstiftningen på området. Flera huvudmän särskiljer själva mellan klagomål och synpunkter. De uppger att klagomål kan anses vara en yttring av missnöje, medan synpunkt kan anses vara en åsikt. Det finns även variationer i huvudmannens terminologi då vissa huvudmän använder benämningen klagomålshantering, medan andra huvudmän kallar det för synpunktshantering och en huvudman har vad de kallar en "ombudsman" som tar emot klagomål.

Vilken part ärendet framförs till avgör också om huvudmännen anser det vara ett klagomål eller inte. Vi kan även se att det skiljer sig åt mellan huvudmännen vad gäller om det betraktas som klagomål beroende på till vilken part ärendet framförs. De flesta huvudmän och rektorer i granskningen uppger att även de ärenden som elever och vårdnadshavare lämnar till skolpersonal är att betrakta som klagomål. Andra huvudmän och rektorer uppger dock att det som framförs till skolpersonal är mer av synpunkter och att det blir klagomål först när ärendet förs fram till rektor. Det finns även andra huvudmän som anser att det blir ett klagomål först när det når huvudmannen.

## Skolpersonalens roll i klagomålshanteringen framgår inte hos majoriteten av huvudmännen

Det är upp till varje huvudman att bestämma hur de vill utforma sin ansvarsfördelning och sina rutiner. Men en viktig kvalitetsaspekt är att ansvarsfördelningen ska synliggöra huvudmannens, rektors och skolpersonalens ansvar.

Av de 31 granskade huvudmännen är det endast 14 huvudmän som kan redogöra för att de har en ansvarsfördelning som tydliggör att klagomål kan hanteras av såväl huvudman, rektor som skolpersonal.<sup>26</sup> De övriga 17 huvudmännen har alltså ingen ansvarsfördelning som tydliggör att ärenden kan tas emot av dessa samtliga tre parter. I dessa huvudmäns rutiner är det oftast skolpersonalens roll som inte har synliggjorts. Hos några av huvudmännen anges dessutom att klagomål kan lämnas antingen till rektorn eller till huvudmannen, men inget om att det går att lämna ärenden till den andra parten.

### *Skolpersonalens roll i klagomålshanteringen är inte tydlig*

Vi ser alltså att det är många huvudmän som inte har skriftliga rutiner som tydliggör ifall skolpersonalen har en roll att ta emot och utreda elevers och vårdnadshavares klagomål. Hos flera av de huvudmän som inte har rutiner som omfattar skolpersonalen uppger rektorer att de har egna rutiner på skolorna för hur skolpersonalen ska hantera dessa ärenden. I dessa fall säkerställer dock huvudmannen inte skolornas rutiner, vilket leder till att rutinerna ser olika ut mellan skolorna.

Det finns exempel på huvudmän som har definierat lärarnas och rektorns roll i sina rutiner. En sådan kommun är Ängelholms kommun.

I Ängelholms kommuns rutiner står det angivet att personalen är första mottagare av synpunkter och klagomål. Det står vidare beskrivet att om elev/vårdnadshavare inte är nöjd med personalens svar på synpunkten/klagomålet ska personalen hänvisa vidare till rektorn och att berörd personal ska rapportera vidare ärendet till ansvarig rektor. I personalens ansvar ingår också, enligt rutinerna, att information om inrapporterade synpunkter ska tas upp för kännedom på arbetsplatsträffar.

Ängelholms kommun har även definierat rektorns roll i sina rutiner. I rutinerna står det angivet att rektorn ska ge svar på klagomål inom en tidsperiod och att om elev/vårdnadshavare inte är nöjd med det svar som rektorn ger ska rektorn hänvisa vidare till verksamhetschefen, och även rapportera

---

<sup>26</sup> Detta framgår av huvudmannens skriftliga rutiner. Antingen kan det röra sig om de rutiner som finns på huvudmannens webbplats eller att huvudmannen har ett separat dokument med rutinerna

ärendet till verksamhetschefen. Rektorn ska, enligt rutinerna, även sammanställa ärendena och redovisa detta till verksamhetschefen två gånger per år.

Här har vi alltså ett exempel på en huvudman som även har definierat att förbättringsarbetet är något som alla på skolan bör vara delaktiga i. Detta genom att diskutera inrapporterade synpunkter på arbetsplatsträffar.

#### *I ett fåtal fall tar inte huvudmannen eget ansvar*

Hos två av de granskade huvudmännen har huvudmannen inte någon tydlig roll vad gäller hanteringen av elevers och vårdnadshavares klagomål. Istället delegeras allt till rektorerna. I dessa fall rör det sig om två enskilda huvudmän med ett fåtal skolor.

I rutinerna för den ena huvudmannen anges att inkomna klagomål/synpunkter lämnas till rektor och att det är rektorns ansvar att utreda ärendena, men inget nämns om huvudmannens ansvar. Hos den andra huvudmannen framkommer det i intervjuer att skolpersonal och rektorer försöker lösa de flesta klagomål på skolnivå. Detta då representanten för huvudmannen inte har pedagogisk bakgrund och inte vill hantera klagomål som är av pedagogisk karaktär.

### Att förankra rutiner överläts till rektorerna

Många huvudmän i granskningen har inte ett systematiskt arbete för att förankra rutinerna. Ansvaret överläts istället ofta till rektorerna att se till att informera skolpersonalen om rutinerna och att se till att rutinerna efterföljs. Detta sker ofta utan en dialog mellan huvudmannen och rektorerna om vad de ska informera om.

Vi har dock sett exempel på huvudmän som har strävat efter att säkerställa att rutinerna blir kända och att de används av rektorer och skolpersonal. Ett exempel är från Luleå kommun:

Representanter för Luleå kommun säger att detta dels sker genom att rektorerna har i uppdrag att informera vårdnadshavare, dels genom att det ingår i rektorns årshjul att särskilt uppmärksamma och se över klagomål och rutiner för klagomål vid en viss tidpunkt under året.

### Risk för att rektorer i vissa fall utreder egna ärenden

När det gäller huvudmännens interna organisation på förvaltningsnivå (för kommunala huvudmän) respektive organisationsnivå (för enskilda huvudmän) för att hantera inkomna klagomål ser vi att huvudmännens förutsättningar för att hantera klagomål varierar.<sup>27</sup> Det beror bland annat på vilka personalresurser som avsätts för verksamheten. Merparten av huvudmännen har en utsedd funktion på huvudmannanivå som ska hantera inkomna klagomål och en utsedd beslutsfattare i klagomålsärenden. I de flesta fall handlar det om att den ansvariga på huvudmannanivå är verksamhetschef, grundskolechef eller områdeschef. Vissa större huvudmän uppger även att de har specifika handläggare som utreder klagomålen. Hos ett fåtal huvudmän är det dock oklart vilken funktion på huvudmannanivå som ska hantera klagomålen.

Vi ser även att det skiljer sig åt vilket juridiskt stöd det finns vid hanteringen av klagomålen. Vissa huvudmän uppger att de har ett juridiskt stöd på huvudmannanivå som kan hjälpa till med att bedöma klagomålen. Andra huvudmän saknar juridiskt stöd för bedömningen av klagomålen. I en intervju uttrycktes det som att det kan vara bra om någon ibland anmäler skolan till Skolinspektionen då det saknas juridiskt stöd i kommunen.

---

<sup>27</sup> Vi använder oss av beteckningen huvudmannanivå för att inkludera förvaltningsnivån (för kommunala huvudmän) såväl som organisationsnivån (för enskilda huvudmän).

Samtliga huvudmän strävar på ett eller annat sätt efter att hantera klagomålen så långt ner i organisationen som möjligt. Huvudmännen och rektorerna argumenterar genomgående i intervjuerna för att ärendena ska hanteras på skolnivå i så stor utsträckning som möjligt. Detta är i enlighet med förarbetena till skollagen som säger att: "Huvudregeln bör vara att klagomål först lämnas till ansvarig rektor, förskolechef eller motsvarande ledningsfunktion vid fritidshemmet för att därefter slussas vidare till huvudmannen".<sup>28</sup> Vi ser dock att det varierar i vilken utsträckning det är rektorn eller huvudmannen som huvudsakligen utreder de ärenden som inkommer på huvudmannanivå.

Å ena sidan har vi flera huvudmän hos vilka det framgår att det är rektorn som hanterar de ärenden som kommer direkt till huvudmannens klagomålshantering. Bland dessa huvudmän finns förvaltningen/organisationen med som stöd, men det är huvudsakligen rektorn som utreder klagomålet. På detta sätt slussar huvudmannen tillbaka frågan nedåt i organisationen. Hos vissa av dessa huvudmän uttrycks det som att rektorn utreder ärendet men att huvudmannen skriver under beslutet. Å andra sidan har vi andra huvudmän som uppger att det är huvudmannen som har ansvaret för att utreda ärendet. Detta kan handla om att huvudmannen begär in information från rektorn och att de lyssnar på anmälaren. När huvudmannen sedan är klar med utredningen fattar de ett beslut som delges rektorn.

En annan generell bild som vi sett i granskningen är att det delvis är oklart vilka ärenden som ska lämnas över från rektor till huvudmannen. I många intervjuer säger rektorer och huvudmän att när det gäller till exempel ärenden som involverar rektorn själv så ska dessa hanteras av huvudmannen. Andra rektorer och huvudmän hänvisar även till att det ska ske vid *allvarigare fall*. Vad som är ett allvarligt fall är ofta något som rektorn själv får ta ställning till vad det innebär. Ett annat exempel som ges från en huvudman är att ärenden som rör återkommande klagomål på en lärare ska hanteras av huvudmannen.

## Skolinspektionen anser att huvudmännen i högre grad behöver säkerställa att klagomålen kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt

Sammanfattningsvis anser Skolinspektionen att det är positivt att huvudmännen inte begränsar vilka ärenden de tar emot eller på vilka sätt som elever och vårdnadshavare kan lämna klagomål. Däremot behöver huvudmännen föra en dialog om vad ett klagomål är. Skolinspektionen anser att huvudmännen även kan fördjupa sitt arbete för att säkerställa att rutinerna är förankrade inom organisationen och att de blir ett "levande" dokument som används av rektorer och skolpersonal. Detta för att skapa en trygghet i organisationen hur rektorer och skolpersonal ska förhålla sig till inkomna ärenden från elever och vårdnadshavare och hur dessa ska behandlas. Vidare anser vi att samtliga huvudmän bör ha en ansvarsfördelning som innefattar såväl skolpersonal, rektor som huvudman.

Vi har sett att huvudmännens svårigheter att klassificera vad som är ett klagomål gör att vissa huvudmän inte är medvetna om vad de är skyldiga att hantera. Här ser vi även att det skiljer sig åt mellan huvudmännen vad gäller om det betraktas som klagomål beroende på vem som tar emot ärendet. Detta är otydligheter som kan göra att väsentliga brister som elever och vårdnadshavare påpekar inte kommer huvudmannen tillkänna.

Om ansvarsfördelningen är otydlig och inte känd av rektorer och skolpersonal kan detta få konsekvensen att samma typ av ärenden behandlas på olika sätt i huvudmännens skolor. Om vi återknyter till exemplet med Ahmed skulle detta till exempel kunna handla om att skolorna har olika förhållningssätt till om elever med liknande behov kan få särskilt stöd eller inte. Vidare kan det finnas en risk för att elevers och vårdnadshavares klagomål hamnar mellan stolarna och att ingen part upplever att de har ansvar för att se till att ärendet hanteras. Detta skulle även kunna medföra en otydlighet för parterna i

---

<sup>28</sup> prop. 2009/10:165 s. 673.

ansvarskedjan gällande vilket mandat de har att hantera klagomål samt vilken typ av återkoppling de kan ge till elever och vårdnadshavare som framför ärendet. Vi har även sett att i de fall skolorna har egna rutiner för hur klagomål ska hanteras finns det en risk för att det inte finns en enhetlig syn mellan huvudmännens skolor vad gäller hur ärendena ska hanteras.

Vi anser att om huvudmännen på ett tydligare sätt skulle förklara skolpersonalens roll och ansvar för att hantera klagomål skulle de känna sig säkrare på när de själva kan ge återkoppling till eleven/vårdnadshavare respektive när de behöver föra frågan vidare i organisationen. Detta skulle även göra det tydligare för elever och vårdnadshavare till vem de kan vända sig när de vill påtala brister och därmed att de kan gå hjälp snabbare. Flera av huvudmännen och rektorerna hänvisar till att det ligger inom professionen hos lärare och rektorer att veta hur de ska hantera klagomål och vilka ärenden som ska föras uppåt i organisationen. Skolinspektionen förstår denna uppfattning men ser även en risk i att skolpersonalen lämnas utan stöd när det gäller att värdera de klagomål som kommer in till dem.

Huvudmännen bestämmer själv hur de vill organisera hanteringen av klagomål på huvudmannanivå. Skolinspektionen anser dock att det är viktigt att eleverna och vårdnadshavarna uppfattar huvudmannen som en självständig funktion som organisatoriskt sett är åtskild från den utredning som görs på skolnivå. Det ökar legitimiteten och skapar trygghet för elever och vårdnadshavare att framföra synpunkter. I vissa intervjuer säger huvudmän och rektorer att det i vissa fall kan vara bra om ärendena kommer till Skolinspektionen då Skolinspektionen ses som en opartisk instans. Även huvudmannen bör dock kunna uppfattas som en opartisk instans som kan hantera klagomål på lokal nivå.

Vi har i granskningen sett exempel på huvudmän som inte har tydliggjort huvudmannens roll i ansvarsfördelningen. Konsekvensen av detta kan bli att det inte finns en opartisk instans som elever och vårdnadshavare kan vända sig till för att framföra klagomål och att huvudmannen därmed inte kan uppfylla sitt ansvar att åtgärda brister i utbildningen. Skolinspektionen anser att huvudmannen bör, för att uppfylla skollagens krav, ha kompetensen att hantera alla typer av klagomål som rör utbildning. Det är viktigt att huvudmannens roll är tydlig eftersom det är huvudmannen som har det yttersta ansvaret för hanteringen. När det gäller huvudmän med ett fåtal skolor är det även viktigt att försäkra sig om att rektorn till exempel inte även är representant för huvudmannen.

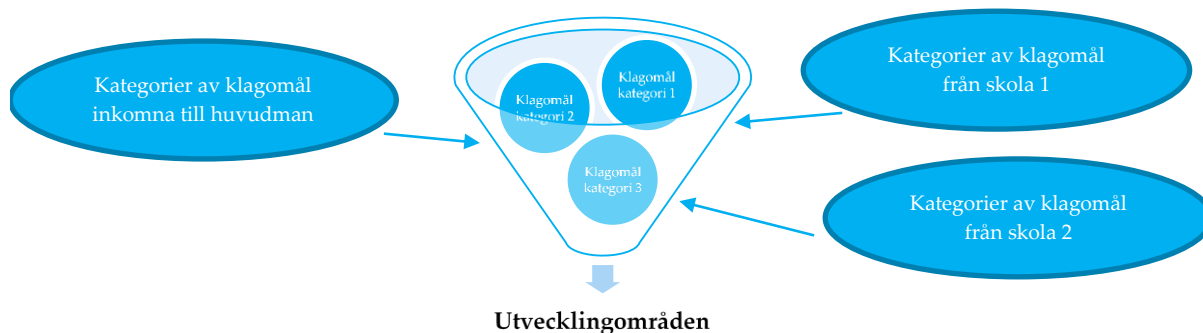
Huvudmannens opartiskhet i förhållande till skolverksamheten kan även ifrågasättas i de fall huvudmannen till stora delar slussar tillbaka inkomna ärenden till rektorerna som då till viss del utreder sitt eget arbete. I dessa fall behöver huvudmannen värdera om det är lämpligt i det enskilda fallet att rektorn utreder sitt eget ärende. Huvudmännen bör här även förtydliga gentemot rektorerna hur de anser att en utredning ska gå till och vilket ansvar huvudmannen har i förhållande till rektorn. Annars finns det en risk att utredningarna inte blir opartiska. Detta är inte minst viktigt hos huvudmän med få skolor där de respektive ansvarsområdena för rektorer och representanter för huvudmannen kan vara svåra att åtskilja för vårdnadshavare.

## Ovanligt att klagomål sammanställs i syfte att identifiera utvecklingsområden

När ett klagomål väl har hanterats uppstår frågan hur huvudmannen använder sig av den kunskap de kan få genom inkomna ärenden. Dessa är en viktig källa för kunskap i huvudmannens arbete med att identifiera utvecklingsområden inom den egna organisationen. Genom att sammanställa och analysera hur olika skolor har hanterat vissa typer av klagomål kan huvudmannen även sprida goda exempel inom organisationen på hur en viss skola har hanterat vissa typer av klagomål från elever och vårdnadshavare. Detta kan bidra till ett internt lärande som gynnar samtliga elever. Om vi återknyter till det fiktiva ärendet med eleven Mia skulle det till exempel kunna handla om att en huvudman sprider erfarenheter hur en skola har vidtagit åtgärder för att öka tryggheten i vissa skolmiljöer. Med hjälp av

inkomna ärenden kan alltså huvudmannen utveckla sin verksamhet, vilket gagnar samtliga elever och inte bara den enskilda eleven som får sitt ärende hanterat.

Figur 2: Ett systematiskt arbetssätt för att sammanställa och analysera inkomna ärenden:



### Klagomål på skolnivå sammanställs i låg utsträckning

Ungefär hälften av huvudmännen i granskningen uppger att de gör en sammanställning i form av antal inkomna ärenden till huvudmannen. Vidare är det ungefär en tredjedel av huvudmännen som gör en kortfattad sammanställning av innehållet. Flera huvudmän uppger att det är så få ärenden som kommer in att det inte går att göra någon sammanställning av dessa. Endast ett par av huvudmännen har gjort en sammanställning av vilka kategorier av elever och vårdnadshavare som kommit in med ärenden.

De flesta huvudmän uppger att de inte begär in någon sammanställning av de ärenden som enbart hanteras på skolnivå. Det är fem av huvudmännen som begär in någon typ av sammanställningar av ärenden som inkommit på skolnivå. Huvudmännen anger olika orsaker till att de inte gör detta. Vissa huvudmän säger att det är svårt att efterfråga detta på skolnivå eftersom det är svårt att definiera vad som är ett klagomål. En del huvudmän anser dessutom att det som hanteras på skolnivå inte är klagomål och att man därför inte behöver sammanställa dessa. Andra huvudmän säger att de inte ser något behov av att få in sammanställningar av ärenden då de har kontinuerliga dialoger med rektorer genom vilka de får kunskap om det skulle vara några allvarigare klagomål från elever och vårdnadshavare som inkommer och hanteras på skolenhetsnivå. Dessa huvudmän uppger att de har samtal med rektorerna angående vad skolorna upplever som utmaningar och problem. Detta är framförallt vanligt förekommande bland mindre huvudmän. Här skulle huvudmännen kunna hämta inspiration från hur de gör inom andra områden. Flera huvudmän ger nämligen exempel på andra kategorier av ärenden inom vilka de redan gör sammanställningar systematiskt. Det rör sig framförallt om ärenden som gäller kränkande behandling och särskilt stöd. Det kan även röra sig om "incidentrapporteringar" av olika slag.

Vi har sett exempel på huvudmän som har utarbetat en systematik i arbetet för att sammanställa klagomål. Här nedan följer exempel på hur två huvudmän har gjort detta:

En huvudman som har strävat efter att göra en sammanställning utifrån inkomna klagomål på huvudmannanivå är Helsingborgs kommun. Det är kommunens avdelning för resultat- och verksamhetsuppföljning som sammanställer inkomna klagomål och vidtagna åtgärder. Klagomålen sammanställs utifrån kategori av ärenden och hur de kom in till huvudmannen. Huvudmannen gör även en jämförelse över tid över antalet inkomna klagomål och relaterar även till hur klagomålens innehåll fördelar



sig i förhållande till Skolinspektionens statistik över anmälningsärenden. Redovisningen av dessa klagomål sker sedan vid dragningar för barn- och utbildningsnämnden samt genom en årlig rapportering vid ett nämndssammanträde.

En annan huvudman som har strävat efter att göra en sammanställning utifrån inkomna klagomål på såväl huvudmannanivå som skolnivå är Karlskrona kommun. Hos huvudmannen är det Kunskapsförvaltningen som gör en sammanställning av totala mängden inkomna klagomål och synpunkter. Sammanställningen görs utifrån en kategorisering utifrån fem fastställda områden: måltider, organisation, inomhusmiljö, utomhusmiljö, och information/bemötande. Sammanställningen används sedan som ett underlag för en analys av hur förskolechefer och rektorer har hanterat dessa klagomål.

Flera huvudmän uppger vidare att de använder sig av enkäter eller brukarundersökningar till elever och vårdnadshavare som ett sätt att samla in synpunkter. Detta är inte minst vanligt förekommande bland enskilda huvudmän. Vi delar uppfattningen att detta kan vara ett bra sätt att fånga upp synpunkter men att det dock även behöver kompletteras med ett sätt att hantera specifika klagomål.

Trots att sammanställningar av ärenden på skolnivå är ovanliga finns det ofta en medvetenhet hos huvudmännen och rektorerna om värdet av att ta del av elevers och vårdnadshavares synpunkter. I en av rektorsintervjuerna förmedlades detta på ett tydligt sätt:

"Oavsett om det kommer in som klagomål eller inspektionsärende är det viktigt att vi tar lärdom av det oavsett om det handlar om att kommunikationen har gått snett eller vi faktiskt har gjort fel. Ett klagomål, en synpunkt, står faktiskt för något. Man måste ta lärdom ibland att skolan faktiskt har gjort fel".

## Få exempel på huvudmän som har identifierat utvecklingsområden utifrån en analys av inkomna klagomål

På grund av utebliven systematik när det gäller sammanställningar av klagomål är det få huvudmän som har tillräckligt underlag för att göra en analys av tänkbara utvecklingsområden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. I intervjuerna med rektorerna framgår det att ett flertal rektorer uppger att de har identifierat utvecklingsområden på skolnivå utifrån inkomna klagomål från elever och vårdnadshavare. Detta uppges mestadels ha skett indirekt istället för utifrån en sammanställning av klagomål. Granskningen visar dock att det överlag saknas en systematik hos huvudmännen för att utifrån inkomna klagomål identifiera utvecklingsområden från huvudmannens sida.

Det handlar om att huvudmännen behöver hitta ett sätt att systematiskt identifiera utvecklingsområden utifrån en analys av inkomna klagomål. Ett exempel på hur en huvudman har identifierat utvecklingsområden utifrån en diskussion med rektorerna följer här:

I Kalix kommun finns det under ledningsgruppsmötena med rektorerna alltid en punkt på dagordningen där kvalitetsarbetet tas upp i förhållande till inkomna klagomål, i syfte att lära av varandra och förbättra verksamheterna. Ett utvecklingsområde som identifierats utifrån inkomna klagomål är, enligt utbildningschefen, trygghet och studiero och övergången mellan klasser. Där har insatser i form av socialpedagoger satts in för att arbeta med dessa frågor. Dessa insatser har även följts upp inom ramen för kvalitetsarbetet och i förhållande till måluppfyllelsen av trygghet och studiero.

Vi har sett enstaka exempel på huvudmän som har identifierat att det förekommer fler klagomål på vissa skolor. Representanter för en huvudman uttrycker det som att detta kan bero på hur anmälningsbenägna vissa föräldragrupper är vid de olika skolorna. Generellt sett finns det dock få exempel på huvudmän som reflekterar över vilka elever och vårdnadshavare som lämnar klagomål och vilka som avstår. Utifrån en sådan sammanställning skulle huvudmännen kunna skaffa sig ett underlag för

en analys om vad orsaken är till om det är några skolor som det kommer många klagomål från respektive om det är några skolor som det inte kommer några ärenden från överhuvudtaget.

Det finns även enstaka exempel på huvudmän som kategoriserar antal klagomål utifrån en könsfördelning<sup>29</sup>. Det finns dock inga andra exempel på sammanställningar eller analyser utifrån ett könsperspektiv. En risk med att huvudmannen inte har några sammanställningar över detta är att man inte har en möjlighet att identifiera bakomliggande faktorer utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Utifrån en sammanställning som inkluderar en könsfördelning går det att reflektera över varför det inkommer flest ärenden från pojkar eller flickor. Andra frågor som huvudmannen skulle kunna ställa sig är till exempel om pojkars och flickors klagomål tas på lika stort allvar.

## Skolinspektionen ser behov av att huvudmännen i högre grad behöver använda kunskap från klagomål i sitt utvecklingsarbete

Elevers och vårdnadshavares påtalande av brister i utbildningen är en viktig kunskapskälla i huvudmannens utvecklingsarbete. Detta kan till exempel handla om att huvudmannen blir uppmärksam på att det finns brister i tryggheten i skolmiljön eller att huvudmannen blir medveten om att eleverna upplever att de har sämre studiero på vissa av huvudmannens skolor. Genom att huvudmännen använder sig av dessa kan verksamheten utvecklas på ett sätt som gynnar samtliga elever och eleverna kan få snabbare hjälp.

Vi bedömer att huvudmännen behöver hitta ett sätt att mer systematiskt sammanställa och analysera klagomålen. Detta kan till exempel innebära att ärenden sammanställs utifrån en kategorisering. En sådan sammanställning blir överblickbar och förenklar analysen av orsakerna till klagomålen. En sammanställning av de ärendena bör även ske regelbundet och redovisas i organisationen så att skolorna kan lära sig av varandra.

Hos de huvudmän som gör en enkel sammanställning kan vi se att förvaltningen eller organisationen tar ett ansvar för att begära in sammanställningar av klagomål från skolorna. Dessa sammanställningar diskuteras sedan med rektorerna. Vidare finns det ett tydligt uppdrag hos förvaltningen eller organisationen att innehållet i ärendena ska analyseras.

I förbättringsarbetet ingår också att dra slutsatser och se utvecklingen över tid. Här kan huvudmannen till exempel ställa sig frågor om varför de får fler eller färre ärenden i jämförelse med föregående år och om det är några specifika orsaker till att en särskild kategori av ärenden ökat eller minskat sedan föregående år. De kan också göra en analys utifrån dessa sammanställningar. Detta för att reflektera över vilka elever och vårdnadshavare som lämnar klagomål samt vilka som avstår, exempelvis utifrån elevens skoltillhörighet, kön och familjebakgrund.

Då den stora majoriteten klagomål hanteras på skolnivå anser Skolinspektionen att det är av vikt att huvudmännen hittar ett system för att få information om omfattningen av och övergripande innehåll även i dessa ärenden. Detta då ett av syftena med bestämmelserna om klagomålshantering är att brister i verksamheten ska komma till huvudmannens kännedom. För huvudmannen handlar det om att bestämma vilken information som ska gå vidare från skolpersonal till rektor och sedan vidare till huvudmannen. Det handlar alltså om att hitta bra arbetsformer med relevanta avgränsningar för att inte öka arbetsbördan för skolpersonal och rektorer. Hur mycket som ska dokumenteras bestämmer huvudmannen själv. Skolpersonal och rektorer behöver inte dokumentera samtliga klagomål. Det handlar istället om att huvudmannen behöver hitta metoder eller system för att samla upp och värdera ärenden som inkommer på skolnivå som kan vara till nytta för att utveckla huvudmannens verksamhet överlag.

---

<sup>29</sup> Till exempel Malmö kommun.

Skolinspektionen anser att en konsekvens av att de flesta huvudmän inte har en bild av omfattningen av och innehållet i klagomålen är att det är svårt för huvudmännen att identifiera vad som är väsentligt för långsiktig kvalitetsutveckling. En utebliven systematik kan till exempel innebära att klagomål som anses vara av "mindre allvarlig" karaktär, men där det inkommer många ärenden, därmed inte fångas upp av huvudmannen.

En annan konsekvens av att de flesta huvudmän inte gör någon analys är att det finns en risk för att goda exempel hur en skola har hanterat vissa typer av klagomål inte sprids till andra skolor inom huvudmannens organisation. Därmed måste varje skola själva lösa frågan från grunden, vilket innebär att värdefulla resurser som skulle kunna läggas på annat arbete går till spillo. Detta kom till exempel fram i en intervjugrupp med rektorer som efterlyste en bättre organisation och strategi för att dela med sig av information om de klagomål som behandlas och utreds på skolorna. Rektorerna säger att de på detta sätt skulle kunna fånga upp vilka lösningar som har fungerat samt vilka beslut som är fattade i klagomålsärenden.

## Avslutande diskussion

Huvudmän, skolor, vårdnadshavare och elever har alla mycket att vinna på en välfungerande klagomålshandling. En välfungerande klagomålshandling är viktig för såväl huvudmän och skolor som elever och vårdnadshavare. Ur elevens perspektiv kan problem lösas så snabbt som möjligt och så nära eleven som möjligt. Med hjälp av en välfungerande klagomålshandling kan huvudmännen på ett effektivt sätt åtgärda brister nära eleven, men det ger även underlag för att identifiera utvecklingsområden. Utvecklingsområden som kan leda till högre kvalitet i skolan för alla elever.

De huvudmän som uppvisar brister i sin hantering riskerar däremot att lämnade klagomål inte blir åtgärdade, något som ytterst kan drabba enskilda elever. En viktig utgångspunkt för granskningen har varit att varje elev och vårdnadshavare har rätt att uttrycka ett missnöje över undervisningen genom att vända sig till antingen skolpersonal, rektor eller till huvudmannen för att framföra ett klagomål. Om elever och vårdnadshavare inte känner till att de har möjlighet att lämna ett klagomål till huvudmannen eller känner sig osäkra på om huvudmannen kan hantera ärendet på ett opartiskt sätt föreligger det en risk att eleverna inte får hjälp skyndsamt. Eller i ett värsta scenario att eleverna inte upplever att de har någonstans att vända sig när de är missnöjda med exempelvis skolmiljön eller undervisningen.

Utifrån denna granskning kan vi se att många av de utvecklingsområden som identifierats i Skolinspektionens tidigare granskningar fortfarande kvarstår. De tidigare granskningarna har kommit fram till att det finns utvecklingsområden främst vad gäller förekomsten av rutiner, deras utformning och framförallt informationen till elever och vårdnadshavare. När vi nu redovisar denna granskning kan vi se att klagomålshandlingen fortfarande överlag kan förbättras avseende information, hantering och hur klagomålen används för att utveckla verksamheten.

Utifrån de resultat som framkommit vill Skolinspektionen i denna avslutande diskussion utveckla några tänkbara förklaringar till och konsekvenser av att huvudmännen fortfarande har många utvecklingsområden.

### Bristande kunskap hos elever och vårdnadshavare riskerar att påverka likvärdigheten

I granskningen har vi sett att huvudmännen kan göra informationen om klagomålshandling mer tillgänglig och tydlig. Det relativt sett låga antalet ärenden som inkommer till huvudmännen kan vara ett tecken på att informationen inte är tillräcklig och att huvudmännen behöver se över om de använder sig av de mest relevanta kanalerna för att informera. Även faktumet att nästan 3 av 10 av alla anmälningsärenden som kommer till Skolinspektionen överlämnas till huvudmannen på grund av att denne inte har fått utreda ärendet tidigare tyder på att elevers och vårdnadshavares kännedom om huvudmannens klagomålshandling behöver öka. Detta innebär att huvudmannen inte får tillfälle att agera först. För eleven skulle det troligen innebära att hen kan få hjälp tidigare om eleven eller vårdnadshavaren vänder sig till huvudmannen istället för Skolinspektionen, och för huvudmännen skulle det innebära att utredningen sker så resurseffektivt som möjligt.

Bristande information kan få konsekvenser för likvärdigheten. En risk om informationen gentemot elever och vårdnadshavare inte är lättillgänglig och tydlig, kan vara att främst välinformerade grupper i samhället och de som är vana att själva söka upp information utnyttjar möjligheten att framföra klagomål mot utbildningen. Exempelvis visar studier att det är vanligare att högutbildade tar initiativ för att påverka.<sup>30</sup> Det finns även en risk för att huvudmannen inte når grupper i skolan som inte behärskar

---

<sup>30</sup> Möller (1996) och Statistiska Centralbyrån (2011).

svenska då informationen om klagomålshantering oftast endast finns tillgänglig på svenska. Detta är inte minst viktigt då studier visar att det är vanligare att personer med svensk än med utländsk bakgrund har tagit kontakt med kommunala tjänstemän för att göra sin röst hörd.<sup>31</sup>

Dessa faktorer kan få som konsekvens att vissa elever och vårdnadshavare upplever att de inte har någonstans att vända sig när de är missnöjda med exempelvis skolmiljön eller undervisningen. Detta innebär dels att elevers klagomål inte blir åtgärdade, dels att huvudmännen inte uppmärksammas på brister i utbildningen och därmed inte kan åtgärda dessa. Ytterst sett skulle detta även kunna påverka likvärdigheten mellan olika elevgrupper inom skolan och mellan olika skolor om det framförallt är de högt utbildade och de med svensk bakgrund som utnyttjar möjligheten att framföra klagomål. Detta då huvudmännen i så fall endast uppmärksammas på brister i utbildningen för vissa elevgrupper. Huvudmannen riskerar därför att inte rikta resurser eller utvecklingsinsatser där det finns behov utan istället till de vars möjlighet, av olika anledningar, är större vad gäller att framföra klagomål.

## Rädsla för klagomålskultur

Det har även framkommit att det hos vissa huvudmän och rektorer finns ett motstånd mot att utöka informationen om möjligheten att lämna klagomål. Ett par rektorer uppgav till exempel i intervjuer att det är ett medvetet val från deras sida att inte informera om detta då de upplever att information om möjligheten att lämna klagomål kan leda till att det skapas en "klagomålskultur som i sig inte leder till en kvalitetshöjning".

Detta kan höra samman med att huvudmän och skolor upplever att det finns ett ökat tryck mot skolpersonalen i form av att det kommer allt fler synpunkter från vårdnadshavare till skolan. Att det finns ett ökat inflöde av synpunkter som påverkar skolpersonalens arbetsmiljö har observerats av Arbetsmiljöverket.<sup>32</sup> Här kan vi se att det kan finnas en farhåga hos vissa huvudmän och rektorer att en mer utvecklad klagomålshantering skulle medföra ökade krav på dokumentation. Som vi varit inne på tidigare är Skolinspektionens utgångspunkt att en tydlig ansvarsfördelning kan innebära att personalen känner större trygghet. En tydligare ordning kan även ge personer i andra delar av organisationen lättnad genom att de inte behöver ägna tid och kraft åt klagomål som ska hanteras av den personal som tar emot ärendet. På detta sätt skulle det även bli tydligare för elever och vårdnadshavare till vem de kan vända sig med klagomål.

Det är även viktigt att poängtera att det inte finns något generellt dokumentationskrav vad gäller hanteringen av klagomål utan att det är huvudmännen som bestämmer hur detta ska ske. Om huvudmännen inte informerar på ett tydligare och mer lättillgängligt sätt kan detta få konsekvensen att elever istället vänder sig till Skolinspektionen. Detta kan i sin tur innebära en större dokumentationsbörda och arbetsinsats för huvudmannen i och med att de även behöver redovisa gentemot Skolinspektionen vad som har hänt i ärendet. Det bör även beaktas att Skolinspektionen inte har samma detaljkunskaper som huvudmannen, och har inte heller varit närvarande i mötet mellan skolan och eleven och kan därför inte på samma sätt tillgodose anmälares behov.

<sup>31</sup> Statistiska Centralbyrån (2011).

<sup>32</sup> <https://www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholms-lan-far-krav-efter-inspektion/> Publicerat 29 januari 2015. Hämtat 12 september 2017. Arbetsmiljöverkets inspektion av Stockholms läns skolor visar att många skolledare dagligen möts av ett mycket stort inflöde av mejl, sms och telefonsamtal från föräldrar och vårdnadshavare. Innehållet handlar inte sällan om negativa synpunkter och där man kräver omedelbar återkoppling. Enligt Arbetsmiljöverket är detta en delvis ny risk för skolledares arbetsmiljö.

## Tveksamheter om hanteringen av klagomål är opartisk i förhållande till skolverksamheten

En annan fråga som aktualiseras är om elever och vårdnadshavare har förtroende för huvudmannens hantering. Om elever och vårdnadshavare inte har förtroende för huvudmannen kan det innebära att det inkommer färre klagomål till huvudmannen. Skolinspektionens erfarenheter av att många elever och vårdnadshavare inte i första hand vänder sig till huvudmannen, utan till Skolinspektionen, när de är missnöjda med ett ärende skulle kunna vara en indikation på att det finns en brist på förtroende för huvudmannens sätt att hantera klagomål.

Som vi har sett i inledningskapitlet finns det enligt studier och forskning olika orsaker som kan ligga bakom att personer inte framför sina klagomål. Detta kan till exempel vara att elever och vårdnadshavare inte uppfattar den politiska nämnden som en oberoende instans som objektivt tar sig an deras klagomål.<sup>33</sup> Ytterligare anledningar kan vara personer inte mäktade med, att man inte visste vart man skulle vända sig eller att man upplevde att man ändå inte kan påverka.<sup>34</sup> Andra studier har visat att personer väljer att inte klaga för man vill undvika konfrontation, för att inte störa en lång relation eller av rädsla för andra negativa konsekvenser.<sup>35</sup>

Huvudmannen behöver alltså försäkra sig om att elever och vårdnadshavare upplever att huvudmannen tar sig an elevers och vårdnadshavares klagomål på ett opartiskt sätt i förhållande till skolverksamheten. Detta så att elever och vårdnadshavare har ett förtroende för att de kan vända sig till huvudmannen om de inte anser att en fråga har hanterats korrekt av skolan. Detta gäller framförallt hos de mindre huvudmän som regelbundet slussar tillbaka ärenden till rektorerna för att utreda.

För att skapa opartiskhet är det viktigt att huvudmannen har en egen prövning i förhållande till rektorn. Om huvudmannen inte anses vara opartisk skulle en följd av detta skulle kunna bli att en vårdnadshavare, om de är missnöjda med rektorns agerande, vänder sig direkt till Skolinspektionen istället för huvudmannen. Detta då vårdnadshavaren upplever att frågan ändå till stora delar slussas tillbaka till rektor om huvudmannen får klagomålet. En konsekvens av detta skulle i så fall kunna vara att det tar längre tid för eleven att få sitt ärende utrett och att vårdnadshavaren upplever att de inte kan få hjälp av huvudmannen.

Vi ser också att problematiken med att medborgarna ofta går förbi den första instansen som skulle ha möjlighet att åtgärda klagomål även finns inom andra samhällsområden. Vad gäller hälso- och sjukvården har Klagomålsutredningen identifierat flera fördelar med att man vänder sig till den första instansen. I utredningen konstateras att om den som klagar i första hand vänder sig till den vårdgivare som man har synpunkter på ökar chansen att klagomålet snabbt tas omhand och att den klagande får återkoppling och svar på sina frågor.<sup>36</sup> Klagomålsutredningen resulterade i att regeringen, i mars 2017, lämnade en proposition<sup>37</sup> om att ett nytt lagförslag ska tas fram för att utveckla ett mer ändamålsenligt system för hantering av klagomål mot hälso- och sjukvården. Detta genom att patienten i första hand ska vända sig till vårdgivaren, istället för ansvarig myndighet.<sup>38</sup> Syftet med lagförslaget var att effektivisera klagomålshanteringen så att patienter snabbare kan få sina klagomål bemötta och att åtgärder kan vidtas i ett tidigt skede.

<sup>33</sup> SOU 2002:121.

<sup>34</sup> Wessel, M och Lynøe, N och Juth, N et al. (2012).

<sup>35</sup> Mulcahy, L. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmhealth/549/549ap29.htm>, hämtad 29 september 2017.

<sup>36</sup> SOU 2015:102.

<sup>37</sup> Proposition 2016/17:122.

<sup>38</sup> Inom hälso- och sjukvården är det Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) som ansvarar för tillsyn.

## Huvudmännen behöver hitta sätt att identifiera var behoven är som störst

Vi har sett att klagomålen kan anses vara en undernyttjad resurs i huvudmannens arbete med att utveckla kvaliteten i utbildningen. Här är det viktigt att huvudmännen har ett sätt att identifiera vilka klagomål som innehåller uppgifter som är viktiga för att utveckla verksamheten. Annars finns det en risk att fokus riktas mot de som är mest påstridiga snarare än där behoven är som störst.

Forskningen har här pekat på att det kan finnas skillnader i synsättet mellan kommunala respektive privata aktörer. Montin och Granberg resonerar kring att ett kundperspektiv, som klagomålshantering kan härledas till, har en annan innebörd i kommunal verksamhet än i privat sektor. Medan företag kan gå kundens krav helt till mötes, har kommuner en lagstadgad skyldighet att behandla sina medborgare lika. Om den enskilde medborgarens anspråk i hög utsträckning påverkar andra kommunbors handlingsmöjligheter har en politisk fråga uppstått.<sup>39</sup> Dock behöver även enskilda huvudmän beakta likvärdigheten. Enligt regeringsformen ska nämligen alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.<sup>40</sup> Vissa enskilda huvudmän i granskningen har betonat att man har ett kundperspektiv och att man eftersträvar ”nöjda kunder”. Att man hanterar ärendena snabbt är förstås bra. Dock behöver man som huvudman alltså ändå försäkra sig om att man har ett system för att identifiera vilka behov som är viktigast och att man säkerställer att även andra elevs rättigheter tillgodoses. Här kan huvudmännen använda sig av sitt kvalitetsarbete för att försäkra sig om att man åtgärdar motsvarande brister även för de elevgrupper som själva inte har tagit initiativ till att framföra klagomål.

Att huvudmännen överlag inte systematiskt använder klagomålen som en källa i sin kvalitetsutveckling ska även ses mot bakgrunden att Skolinspektionen i tidigare granskningar visat att det finns utvecklingsområden hos många huvudmän vad gäller deras systematiska kvalitetsarbete. Erfarenheter från myndighetens regelbundna tillsyn visar till exempel visat att nio av tio huvudmän brister i arbetet med att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter systematiskt och kontinuerligt.<sup>41</sup>

## Huvudmännens inställning kan påverka kvaliteten

Slutligen kan vi konstatera att huvudmännens inställning till klagomålshanteringen är en viktig framgångsfaktor för en välfungerande hantering. Klagomålsutredningen har identifierat att det inom hälso- och sjukvården finns en tradition av att personal och huvudmän inte i tillräcklig hög grad ser värdet i patienternas synpunkter på den vård som ges.<sup>42</sup> Enligt utredningen leder detta till att det därmed inte finns någon systematisk användning av patienters erfarenheter i vårdens kvalitetsutveckling. Motsvarande fråga kan även ställas inom utbildningssektorn: anser huvudmännen att klagomålshanteringen är en prioriterad fråga?

Här är det avgörande att huvudmannens attityder och förhållningssätt gentemot elever, vårdnadshavare och medarbetare signalerar att klagomålshanteringen är ett viktigt instrument för elevernas rätt till en god utbildning. I annat fall är risken stor att riktlinjerna inte efterlevs. Ett bra exempel på hur ovanstående förhållningssätt kan synliggöras kan vi se i rutinerna från stadsdelen Östra Göteborg:

Genom att ta emot och systematisera synpunkter får vi information om var vi brister och kan därmed rätta till fel för den enskilde och förbättra verksamheten i stort. Vinsterna med en bra och effektiv synpunktshantering är i korthet:

- De vi är till för kommer till tals och påverkar frågor som berör dem.

<sup>39</sup> Montin, S och Granberg, M (2013 ny utg.)

<sup>40</sup> 1 kap 9 § Regeringsformen. (SFS 1974:152).

<sup>41</sup> Skolinspektionen (2014).

<sup>42</sup> SOU 2015:102.

- En del problem och missuppfattningar kan redas ut direkt.
- Vi får möjlighet att lära av misstag.
- Vi får veta när det vi gör uppfattas positivt så att vi vet när vi är på rätt väg.
- Synpunkter som tas om hand på ett bra sätt bidrar till att förbättra verksamheten och höja kvaliteten.
- Förtroendet för vår verksamhet och organisation ökar.



# Bakgrund till granskningen

## Rättslig reglering

I och med införandet av den nuvarande skollagen (2010:800) tydliggjordes regleringen kring huvudmannens ansvar för att hantera klagomål gällande utbildningen. Alla huvudmän ska ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, samt lämna information om rutinerna på lämpligt sätt. Huvudmännen ska också vidta nödvändiga åtgärder om det genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten.<sup>43</sup>

Huvudmannens ansvar för klagomålshantering regleras främst i skollagen. Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande författningar. Vad gäller huvudmannens klagomålshantering är två paragrafer i skollagen centrala.<sup>44</sup>

- 4 kap 7 § skollagen: Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.
- 4 kap 8 § skollagen: Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Bestämmelsen 4 kap 8 § skollagen saknar motsvarighet i 1985 års skollag. Ett skäl till att bestämmelsen infördes var enligt förarbetena att Skolinspektionen i inkomna anmälningar funnit att huvudmannen i huvuddelen av dessa inte fått tillfälle att själv först agera. Ofta har huvudmannen saknat kännedom om ärendet, vilket sannolikt berott på att barn, elever och vårdnadshavare inte känt till möjligheten att få frågan utredd av huvudmannen.<sup>45</sup>

Enligt skollagens förarbeten är det upp till varje huvudman att bestämma hur information om rutinerna ska lämnas. Samtidigt framhålls det att information om rutinerna ska lämnas på sådant sätt att de blir kända för de som vill lämna klagomål.<sup>46</sup>

### *Skolverkets allmänna råd*

I kommentarer till de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete anges att huvudmannens skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål bör innehålla en tydlig ansvarsfördelning över vilka hos huvudmannen som har ansvaret för att ta emot, utreda och återkoppla klagomål från barn, elever, vårdnadshavare och andra.<sup>47</sup> Enligt de allmänna råden bör rutinerna innehålla en intern ansvarsfördelning för hur klagomålen ska tas emot och utredas både på huvudmanna- och enhetsnivå. Det anges även att det är viktigt att det finns rutiner för hur barn, elever eller vårdnadshavare ska få återkoppling på sin anmälan.

Det anges vidare i de allmänna råden att förskolechefen eller rektorn ofta är de som i första hand tar emot och om möjligt åtgärdar eventuella klagomål på verksamheten i förskolan, skolan, fritidshemmet eller vuxenutbildningen. De allmänna råden betonar dock att det är viktigt att de som vill lämna klagomål vet att det alltid är huvudmannen som har ansvaret för att utreda och åtgärda bristerna samt att de får veta hur ärendet kan föras vidare till huvudmannen.

I de allmänna råden betonas vidare att det är viktigt att det finns tydliga rutiner för hur informationen ska ges om möjligheten att lämna klagomål och om hur man ska gå tillväga. Huvudmannen behöver se

<sup>43</sup> 4 kap 7-8 §§ skollagen (SFS 2010:800).

<sup>44</sup> I 25 kap 8 § skollagen finns en bestämmelse gällande klagomålshantering rörande annan pedagogisk verksamhet. Denna verksamhet kommer dock inte att ingå i granskningen.

<sup>45</sup> prop. 2009/10:165 s. 309.

<sup>46</sup> Prop. 2009/10:165 s.309.

<sup>47</sup> Skolverket (2012) s. 39f.

till att informationen om klagomålsrutinerna lämnas på sådant sätt att de blir väl kända och kan förstås av barn, elever, vårdnadshavare och andra som vill lämna klagomål. Det kan till exempel vara via en webbplats och genom mer riktad skriftlig eller muntlig information.

Det anges även i de allmänna råden att om det genom klagomål kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Omfattningen av och innehållet i klagomålen är därför en viktig del av huvudmannens kvalitetsarbete, såväl i uppföljningen som i analysen. Vidare anges det att i uppföljning på huvudmannanivå ingår också att sammanställa de synpunkter som barn, elever och vårdnadshavare har lämnat på utbildningen genom olika undersökningar samt genom den klagomålshantering som huvudmannen är skyldig att organisera.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Skolverket (2012) s. 28.

## Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med granskningen är att säkerställa att hanteringen av klagomål mot utbildning håller god kvalitet. Fokus ligger på tre kvalitativa aspekter i hanteringen av klagomål: huvudmannens information till elever och vårdnadshavare, hanteringen vad gäller att ta emot och utreda klagomål samt kopplingen till huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

För att uppfylla granskningens syfte ska följande tre frågeställningar besvaras:

- 1. Informerar huvudmannen på ett tydligt och lättillgängligt sätt elever och vårdnadshavare om hur de ska gå tillväga om de vill lämna klagomål på utbildningen?*
- 2. Säkerställer huvudmannen att klagomål mot utbildningen tas emot och utreds på ett ändamålsenligt sätt utifrån en tydlig ansvarsfördelning?*
- 3. Värderar huvudmannen inkomna klagomål i förhållande till de nationella målen och använder dem som ett underlag i det systematiska kvalitetsarbetet?*

## Metod och genomförande

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmännens klagomålshantering har flera olika metoder använts. Besök hos 31 huvudmän har genomförts från 30 mars till 14 juni år 2017. Nedan presenteras först strategier för urval av granskningsobjekt med vidare ingående beskrivningar av de olika metoderna.

### Urval av granskningsobjekt

Urvalet av huvudmän till granskningen utgår ifrån att ge en bred och mångsidig bild av hur klagomålshanteringen ser ut hos olika huvudmän i Sverige. Huvudmän där Skolinspektionen genomförde regelbunden tillsyn år 2016 ingick inte i detta urval. Granskningen fokuserar på huvudmännens och skolornas arbete vad gäller grundskolan.

**Huvudmännen** som ingår i granskningen har valts ut beroende på dess organisationsform (kommunal eller enskild huvudman), storlek (antal elever) och geografisk spridning (olika län). Huvudmännen består av 22 kommunala och 9 enskilda huvudmän. Vad gäller de kommunala huvudmännen valde projektet att inkludera de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg (två stadsdelsnämnder) och Malmö i urvalet. Därutöver slumpades 19 kommunala huvudmän med kriteriet att vara spridda över olika län och representera samtliga kommuntyper utifrån Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) indelning i kommungrupper.<sup>49</sup> Dessa kommuner utgör tillsammans med de tre storstäderna urvalet för de 22 kommunala huvudmännen.

Vad gäller urvalet för de enskilda huvudmännen gjordes urvalet utifrån att det skulle finnas en spridning i elevantal hos huvudmännen, med tyngdpunkt på huvudmän med många elever. De enskilda huvudmännen valdes slumpmässigt ut utifrån tre kategorier baserade på antal skolenheter för respektive huvudman.

Urvalet med en tyngdpunkt på huvudmän med många elever och huvudmän som representerar samtliga kommungrupper gör granskningen relevant för stora grupper av elever. Huvudmännen i urvalet omfattar ungefär 20 procent av Sveriges samtliga elever.

### Dokumentinsamling, intervjuer och enkät

I granskningen har vi använt oss av flera insamlingsmetoder. Inför besöken har vi samlat in dokumentation från huvudmännen samt bett dem att fylla i en verksamhetsredogörelse. Vid besöken genomfördes sedan intervjuer med representanter för huvudmannen och ett urval rektorer från huvudmannens skolor. Vi har även skickat ut en enkät till personer som har gjort en anmälan till Skolinspektionen, och vars ärenden sedan har hänskjutits till huvudmannens klagomålshantering.

#### Insamling av dokument

Inför besöket har dokumentation som har varit relevanta för bedömning av huvudmannens klagomålshantering samlats in. Huvudmännen ombads att skicka in (1) huvudmannens rutiner för klagomålshantering för grundskolan, (2) eventuell skriftlig information riktad till elever på grundskolan eller deras

---

<sup>49</sup> För mer information om SKLs kommuntyper se <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

vårdnadshavare som gäller klagomål, (3) den del av det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmannen som relaterar till klagomålshanteringen samt (4) fyra beslut som gäller klagomål på grundskolan och är fattade under 2015, 2016 eller 2017. I en verksamhetsredogörelse har huvudmannen fått fylla i information om sin klagomålshandling, exempelvis om antal inkomna klagomål under åren 2015 -17, ansvarig person för klagomålshandling och beslutsfattare.

## Granskning av huvudmännens webbplatser

Huvudmännens webbplatser har granskats före besöken för att bedöma huvudmannens information om sin klagomålshandling riktad mot elever och vårdnadshavare. Webbplatserna har granskats utifrån kriterier för informationens innehåll och lättillgänglighet, exempelvis om det är möjligt att lämna in ett klagomål direkt på webbplatsen, om det finns en ansvarsfördelning mellan skolnivå och huvudmannanivå och om informationen är lätt att hitta under kategorin för "grundskola". Utredarna har även tittat på huruvida det finns information om klagomålshandling på andra språk än svenska.

## Intervjuer

Vid besöken hos de 31 huvudmännen har intervjuer genomförts med representanter för huvudmännen samt ett antal rektorer från respektive huvudmans skolor. Hos merparten av huvudmännen intervjuades sex rektorer, detta gjordes genom två gruppintervjuer med tre rektorer i vardera gruppen. Hos huvudmän som hade mindre än sex grundskolor intervjuades färre än sex rektorer.

Besöken genomfördes under två dagar mellan den 29 mars och den 14 juni år 2017. Vid varje besök har två inspektörer genomfört intervjuerna, varav den ena har ställt frågor och den andra fortlöpande antecknat vad intervjupersonerna sade. Intervjuerna genomfördes av sammanlagt 11 inspektörer vid Skolinspektionen. Intervjuerna genomfördes med hjälp av intervjuguider som togs fram för såväl intervjuerna med huvudmännens representanter som för intervjuerna med rektorerna.

Syftet med intervjuerna med **representanter för huvudmännen** har varit att förstå vad som faktiskt sker i huvudmannens arbete utifrån intervjupersonernas verksamhetsnära perspektiv.

Intervjuer med rektorerna har genomförts i grupp. **Rektorer** som har intervjuats under huvudmannabesöken har valts ut av huvudmännen själva. Skolinspektionen informerade dock huvudmannen att, om möjligt, välja ut rektorer som representerar skolor med olika socioekonomiska förutsättningar baserat på föräldrars utbildningsbakgrund och antal elever med utländsk bakgrund. Huvudmannen informerades även om att välja ut en spridning av rektorer som representerar både F-6 och 7-9 skolor.

Syftet med intervjuerna med rektorerna har varit att få rektorernas bild av hur klagomål når dem och hur länken mellan skolenheten och huvudmannen ser ut vad gäller klagomålshandling.

## Enkät till anmälare

För att belysa elevens/vårdnadshavarens perspektiv har även en kompletterande enkätstudie genomförts. Huvudsyftet med enkäten var att utifrån elevens och vårdnadshavarens perspektiv belysa varför ett klagomål inte i första hand har lämnats till huvudmannens klagomålshandling, utan i stället blivit ett anmälningsärende hos Skolinspektionen.

De anmälare som ingår i granskningen är personer som har gjort en anmälan till Skolinspektionen, vilken sedan har hänskjutits till huvudmannens klagomålshandling. De som har lämnat in en anmälan till Skolinspektionen (och vars ärende har hänskjutits) under tidsperioden 1 januari – 31 mars har fått en förfrågan om de vill delta i enkätundersökningen. Enkäten skickades till 302 anmälare. Av dessa anmälningar rörde cirka 2 av 3 grundskolan, och 1 av 3 rörde andra skolformer. Enkäten skickades till perso-

ner som gjort anmälningar vad gäller såväl grundskolan som andra skolformer eftersom huvudmannens klagomålshantering i de allra flesta fall är gemensam för de olika skolformerna. Därmed är de svar som gäller för andra skolformer även relevanta för klagomålshanteringen i vår granskning.

Totalt var det 123 personer som påbörjade enkäten (en svarsfrekvens motsvarande 41 procent). Av dessa var det sedan 118 personer som gav samtycke till att besvara enkäten och slutligen besvarade enkäten.

## Referenser

- Arbetsmiljöverket. <https://www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholmslan-far-krav-efter-inspektion/>. Publicerat 29 januari 2015. Hämtat 12 september 2017
- Håkansson, Jan (2013) *Systematiskt kvalitetsarbete i förskola, skola och fritidshem – strategier och metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Kjellberg, Inger (2012) *Klagomålshantering och lex Sarah-rapportering i äldreomsorgen*. En institutionell etnografisk studie. Avhandling. Göteborgs universitet.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael (2013 ny utg.) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mulcahy, Linda. *Complaints procedure in the NHS. Memorandum - ACI 87*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmhealth/549/549ap29.htm>, hämtad 29 september 2017.
- Möller, Tommy (1996). *Brukare och klienter i välfärdsstaten*. Stockholm: Fritzes.
- Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 1974:152 Regeringsformen.
- SFS 1986:223 Förvaltningslag.
- SFS 2010:800 2010 års skollag.
- Sillberg, Lena (2006) *Omsorgsgarantier och klagomålshantering – deras betydelse ur ett brukarperspektiv*. FoU Västernorrland, rapport: nr 2006:11.
- Skolinspektionen (2012a) *Huvudmännens klagomålshantering*. Rapport, dnr: 40–2011:5536.
- Skolinspektionen (2012b) *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*. Rapport, dnr: 401–2011:6495.
- Skolinspektionen (2014) *Från huvudman till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*. Rapport, dnr: 2014:6739.
- Skolinspektionen (2017). *Statistik över anmälningsärenden 2016*.
- Skolverket (2012). *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. SKOLFS 2012:98. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Skollagskommitténs slutbetänkande. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:46. *Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen*. Betänkande av Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:102. *Fråga patienten – Nya perspektiv i klagomål och tillsyn*. Slutbetänkande av klagomålsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Statistiska Centralbyrån (2011). *Medborgerliga aktiviteter 2008-2009*.
- Wessel, M & Lynøe, N & Juth, N et al. *The tip of an iceberg? A cross-sectional study of the general public's experiences of reporting healthcare complaints in Stockholm, Sweden*. *BMJ Open* 2012;2:e000489.doi:10.1136/bmjopen-2011-000489.

# Bilagor

## Bilaga 1. Granskade huvudmän

Huvudman	Huvudmannatyp (kommunal/enskild)
Aktiebolaget Videdals Privatskolor	Enskild
Bollebygds kommun	Kommunal
Bollnäs kommun	Kommunal
British Schools AB	Enskild
Dals-Eds kommun	Kommunal
Flens kommun	Kommunal
Gnosjö kommun	Kommunal
Göteborgs kommun	Kommunal
Helsingborgs kommun	Kommunal
Hjo kommun	Kommunal
Inspira förskolor & skolor AB	Enskild
Internationella Engelska Skolan i Sverige AB	Enskild
Kalix kommun	Kommunal
Karlskrona kommun	Kommunal
Kunskapsskolan i Sverige AB	Enskild
Linköpings kommun	Kommunal
Luleå kommun	Kommunal
Lärande i Sverige AB	Enskild
Malmö kommun	Kommunal
Pysslingen förskolor och skolor AB	Enskild
Ronneby kommun	Kommunal
Stockholms kommun	Kommunal
Sunne kommun	Kommunal
Tanums kommun	Kommunal
Thoren framtid AB	Enskild
Tierps kommun	Kommunal
Ulricehamns kommun	Kommunal
Vittraskolorna AB	Enskild
Värnamo kommun	Kommunal
Åstorps kommun	Kommunal
Ängelholms kommun	Kommunal



## Bilaga 2. Referensgrupp

- Christin Appel, Sveriges Kommuner och Landsting
- Mariette Denholt, Friskolornas Riksförbund
- Lotta Lerwall, docent i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet
- Anna Medin, Skolverket
- Malin Svanström, Solna kommun

## Bilaga 3. Exempel på webbsida

### Klagomål på skolverksamheten

Har du klagomål på förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan eller gymnasieskolan? Då vill vi veta det. Dina synpunkter är viktiga i vårt fortsatta förbättringsarbete.

Våra skolor arbetar med att ständigt utveckla sina verksamheter. Dina synpunkter är därför viktiga för skolans utveckling och kvalitetsarbete. Om skolan inte motsvarar dina förväntningar eller om du eller ditt barn är missnöjda med något, kan du kontakta oss.

#### 1. Kontakta förskolan/skolan i första hand

Har du en synpunkt eller ett klagomål på något i förskolan, fritidshemmet eller skolan bör du i första hand vända dig till personalen där. Kontakta exempelvis ansvarig förskollärare eller lärare.

Tycker du inte att du får rätt hjälp eller gehör från förskolans, fritidshemmets eller skolans personal bör du istället vända dig till förskolechefen eller rektorn. Du bör också vända dig direkt till förskolechefen eller rektorn om du anser att problemet är allvarligt.

#### 2. Kontakta förskolechef/rektor i andra hand

Prata med förskolechef/ rektor om ditt problem eller ditt missnöje. Om du efter samtalet fortfarande är missnöjd kan du gå vidare till punkt 3.

#### 3. Kontakta Utbildningsförvaltningen i tredje hand

Om du vill kan du vända dig direkt till Utbildningsförvaltningen. Hit vänder du dig också om du inte är nöjd med hur ditt klagomål hanterats av förskolechef/rektor. Lämna din synpunkt via formuläret nedan.

För att lämna dina synpunkter digitalt klickar du på länken längst ner på sidan. Du har givetvis rätt att lämna klagomål anonymt, men om du vill ha en personlig återkoppling på ditt ärende behöver du lämna namn och kontaktuppgifter.

Om du inte har möjlighet att registrera dina synpunkter digitalt går det bra att skicka dem med post till: Storkommunen; Barn- och utbildningskontoret.

#### Vad händer efter du inkommit med ett klagomål?

Inom tio arbetsdagar kommer vi att kontakta dig gällande ditt klagomål. Om du valt att vara anonym så utreds och dokumenteras klagomålet men ingen återkoppling sker. När ditt klagomålsärende avslutas får du ett skriftligt svar.

#### Har du frågor om klagomålshanteringen?

Då kan du kontakta respektive verksamhetschef alternativt utbildningsförvaltningens kansli.

Om du inte är nöjd med kommunens hantering av dina synpunkter eller klagomål kan du göra en anmälan till Skolinspektionen.

#### Mer information

Interna rutiner vid klagomål mot utbildningen (pdf-fil)

#### Information på andra språk



information-arabiska-synpunkter.pdf 354.96 KB



information-engelska-synpunkter.pdf 217.10 KB



information-finska-synpunkter.pdf 210.60 KB



information-persiska-synpunkter.pdf 371.29 KB

#### Anmälan om klagomål (länk)

## Bilaga 4. Självvärderingsfrågor till huvudmännen

Här finns ett antal frågor som knyter an till Skolinspektionens granskning om huvudmännens klagomålshantering. De är tänkta som ett stöd till självvärdering och reflekterande samtal för ansvariga för klagomålshantering vid huvudmännen.

1. **I vilken utsträckning informerar vi elever och föräldrar om möjligheten och rättigheten att lämna in ett klagomål?**
  - Är informationen om klagomålshantering på vår webbsida tydlig? Finns det en tydlig rubrik på webbplatsen om klagomålshantering? Webbplatsen bör ha tydliga rubriker och ge snabb åtkomst till informationen om klagomålshantering.
  - Känner vi till om rektorer/skolpersonal informerar om klagomålshantering på skolor?
  - Är vi som huvudman tydlig med hur rektorer och skolpersonal ska informera elever och vårdnadshavare, detta så att alla får ta del av samma information?
  - Har vi följt upp och analyserat behovet av att informera på andra språk än svenska?
  
2. **I vilken utsträckning utreder vi klagomål som kommer in till oss? Har vi en tydlig ansvarsfördelning mellan skolpersonal, rektor respektive huvudmannen?**
  - Har vi en samlad syn kring vad som räknas som ett klagomål? Har vi fört en dialog med rektorerna om vad klagomål kan utgöras av? Tar vi emot alla typer av klagomål?
  - Har vi rutiner för hur klagomål som kommer in till oss på huvudmannanivå ska hanteras?
  - Har vi en intern ansvarsfördelning (skolpersonal – rektor – huvudman) som tydliggör hur gången är mellan klagomål inkomna på skolnivå respektive huvudmannanivå?
  - Känner skolpersonalen till dessa rutiner?
  - Hur återkopplar vi till anmälare som lämnar in ett klagomål?
  - Hur tar vi som huvudman reda på om klagomål som inkommer till skolorna utreds på ett ändamålsmässigt och korrekt sätt?
  
3. **Vilken kännedom har vi om klagomål som kommer in på skolnivå?**
  - Har vi system för att få information om vilka typer av klagomål som kommer in på skolnivå?
  - Säkerställer vi att rektorn informerar anmälaren om att de kan vända sig till huvudmannen, ifall eleven eller vårdnadshavaren är missnöjd med hur klagomålet har hanterats?
  
4. **I vilken utsträckning följer vi upp och analyserar klagomål som kommer in på skolor och till oss? Vilka utvecklingsområden går att identifiera utifrån klagomålen? *Frågor som kan vara relevanta att behandla vid analys och uppföljning kan vara:***
  - Inom vilka områden kommer det in klagomål?
  - Inom vilka områden kommer det inte in klagomål?
  - Är det möjligt att kategorisera vilka elever och vårdnadshavare som lämnar in ett klagomål? (baserat på exempelvis skoltillhörighet eller kön)
  - Finns det elever som inte känner till rätten och möjligheten att lämna in ett klagomål?
  - Sker vår uppföljning och analys i dialog med rektorn?
  - Finns det några utvecklingsområden som vi behöver ta upp i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete utifrån inkomna klagomål?
  
5. **Hur kan vi organisera annorlunda för att bättre hämta in kunskap om utbildningen utifrån de klagomål som har kommit in på skolor eller till oss?**

Vilken tillfällen till dialog finns det mellan huvudmannen och rektorerna för att diskutera klagomålshantering?