



Klagomål mot utbildningen

Huvudmäns organisation och
tillvägagångssätt

Innehållsförteckning

Klagomål mot utbildningen	1
Förord	3
Sammanfattning	4
Vad Skolinspektionen granskat	4
Viktigaste iakttagelserna	5
Inledning	8
Därför har Skolinspektionen granskat huvudmännens klagomålshantering	8
Syfte och frågeställningar	11
Granskningens genomförande	12
Begreppet klagomål.....	12
Kvalitetsgranskningens iakttagelser	13
När klagomålshantering fungerar väl.....	13
Huvudmännens organisering av klagomålshantering.....	14
Övergripande iakttagelser	15
Huvudmännens utredningar av klagomål	24
Övergripande iakttagelser	25
Intervjuer med personer som lämnat klagomål	30
Utvecklingsområden.....	32
Avslutande diskussion	35
Huvudmannens ansvar och statens roll	36
Huvudmannen behöver ta ett aktivt ansvar för klagomål mot utbildningen.....	37
Behovet av begreppsförståelse – vad är ett klagomål?.....	38
Utsedda handläggare kan ge bättre förutsättningar att utreda klagomål	39
Huvudmannens behöver rikta skriftliga rutiner både externt och internt.....	40
Utan klagomål i utvecklingsarbetet missar huvudmannen information från elever och vårdnadshavare	41
Referenser	42
Bilaga 1: Huvudmän i granskningen	43
Bilaga 2: Urval och tillvägagångssätt	44
Bilaga 3: Referenspersoner	47

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. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med Skolinspektionens övergripande rapporter är att presentera en nulägesbild av kvaliteten inom ett avgränsat område. Granskningarna gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Rapporterna innehåller även beskrivningar av väl fungerande inslag och framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolhuvudmännen, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet avser rapporten vara användbar även för huvudmän som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning om huvudmäns klagomålshantering. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de 30 skolhuvudmän som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka huvudmän som granskats framgår i bilaga 1.

Projektledare och rapportskribent för kvalitetsgranskningen har varit Karin Lindqvist, Skolinspektionen i Stockholm. Biträdande projektledare under granskningens genomförande har Olivia Öberg varit.

Sammanfattning

Huvudmännens hantering av klagomål mot utbildningen är central för elevers och vårdnadshavares möjligheter att få upplevda brister uppmärksammade, utreda och åtgärdade på lokal nivå, så nära eleven som möjligt. Huvudmannens rutiner för klagomålshantering behöver därför vara tydliga så att skolpersonal och rektor får goda förutsättningar att hantera såväl enklare frågor som mer komplexa ärenden effektivt.

Mot bakgrund av bland annat diskussionen om dokumentationskrav i skolan så är det vidare viktigt att ett system som ger möjligheter att lämna klagomål är genomtänkt och väl avvägt. Det ska förena viktiga värden. Dels ska det finnas transparens och en möjlighet för föräldrar att ha någonstans att vända sig. Dels måste systemet kunna fungera på ett hållbart sätt för rektorer och bör inte driva mer administration än vad som behövs. Skolinspektionen menar att det är av stor vikt att ett system inte heller leder till en obalans mellan stat och huvudmän. Många vänder sig till Skolinspektionen utan att huvudmannen har kontaktats. Det är inte effektivt. Elever bör få hjälp så nära sin skola som möjligt eftersom det främst är där det finns kännedom om elevens situation, och huvudmän måste därför ta ett större ansvar. I denna rapport visar vi på viktiga utvecklingsområden gällande huvudmannens ansvarstagande för klagomålshanteringen.

Vad Skolinspektionen granskat

I Skolinspektionens granskning år 2017 hade vi främst huvudmannens tillgänglighet i fokus. Vi tittade bland annat på om möjligheten att lämna klagomål var synlig på skolans webb. I denna granskning har fokus varit på huvudmännens *organisation och tillvägagångssätt* vid klagomålshantering. För att klagomålshanteringen ska hålla jämn och hög kvalitet behöver uppgifter om eventuella missförhållanden tas emot och behandlas. Då en betydande andel av klagomålen hanteras på skolnivå, behöver huvudmannens organisering av klagomålshanteringen omfatta både huvudmannens nivå och skolnivån. I detta är det väsentligt att både huvudmannens, rektorns och skolpersonalens roller i klagomålshanteringen är klargjorda. Huvudmannen behöver ge stöd till skolnivån och ha rutiner som är förankrade i organisationen. När klagomål lyfts till huvudmannens nivå, behöver huvudmannen ha arbetssätt för saklig utredning, som gynnar huvudmannens möjlighet att vara opartisk i förhållande till den verksamhet eller den händelse som utreds.

Granskningen har avsett *huvudmannens* klagomålshantering, uppföljning och stöd till skolorna. Klagomålshanteringen på skolnivå har inte granskats.

I granskningen har 30 huvudmän ingått, såväl enskilda som kommunala. Av dessa är hälften kategoriserade som mindre huvudmän. Utöver intervjuer har en enkät ställts till samtliga rektorer för grundskolorna hos de granskade huvudmännen, och personer som har anmält klagomål har intervjuats.

Viktigaste iakttagelserna

Den sammanfattande bilden av granskningens resultat är att huvudmannens egen del i klagomålshanteringen inte alltid är tydlig. Detta betyder bland annat att stegen mellan huvudman och rektor inte är synliga och inte heller alltid klargörs. De allra flesta klagomål hanteras av och delegeras ned till rektorer. Många rektorer känner osäkerhet kring när ett ärende ska "lyftas" till huvudmannens nivå.

Positivt är dock att de flesta granskade huvudmän har arbetssätt som visar på goda utredningar för de ärenden som hanteras på huvudmannanivå. Inte minst bidrar särskilda utredningsfunktioner till detta. Mycket få klagomål utreds emellertid av de granskade huvudmännen, vilket begränsar huvudmannens möjligheter att utveckla utredarkompetens och verka för hög kvalitet i utredning av klagomål. Vi har sett att det många gånger är oklart vilka ärenden som betraktas som klagomål, vilket ger huvudmannen sämre förutsättningar att skapa enkelhet och hållbarhet i skolans kontakter med vårdnadshavare. Granskningen visar också att interna skriftliga rutiner för hantering och utredning ofta saknas, och att få av de granskade huvudmännen har full inblick i klagomålshanteringen på skolnivå.

Nedan presenteras kortfattat de övergripande resultaten från granskningen.

Få huvudmän arbetar för likvärdig klagomålshantering

En majoritet av granskade huvudmän tydliggör inte vilka frågor som ska hanteras och utredas som klagomål. För att klagomål ska hanteras effektivt och likvärdigt är det viktigt att det finns en samsyn om vilka ärenden som ska betraktas som klagomål, och att begreppet klagomål används ändamålsenligt. Osäkerhet kring begreppet klagomål kan bidra till att ärenden hanteras olika beroende på var de lämnas, och att rätt frågor därför inte utreds. Det kan också bidra till att systemet blir onödigt administrationstungt på skolnivå för rektor och lärare, och inte skapar enkelhet i hanteringen. Granskningen visar att det finns behov av en tydligare åtskillnad mellan synpunkter och klagomål. Allt kan inte betraktas och hanteras som klagomål. Synpunkter bör huvudsakligen kunna omhändertas i en vardaglig dialog.

En majoritet av granskade huvudmän har inte interna skriftliga rutiner för hantering och utredning av klagomål. Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för hantering och utredning av klagomål, för såväl internt som externt bruk.¹ De skriftliga rutiner som finns framtagna hos de granskade huvudmännen riktar sig i regel externt, med information till den som vill lämna ett klagomål.

En majoritet av huvudmännen har arbetssätt för god kvalitet i utredningar, men har utrett få klagomål

Två av tre granskade huvudmän kan ge exempel på arbetssätt som bidrar till god kvalitet i utredning av klagomål. Huvudmannens utredningar av klagomål bör vara opartiska i förhållande till den verksamhet eller den händelse som utreds.

¹ 4 kap. 8 § skollag (2010:800). Prop. 2009/10:165 s. 309 och s. 673

En majoritet av huvudmännen har lämnat exempel på sakliga utredningar där flera underlag inhämtats, vilket ger förutsättningar att göra en opartisk bedömning av ett ärende. Huvudmännen i granskningen betonar också betydelsen av god kommunikation och återkoppling till personer som lämnat klagomål. Hos granskade huvudmän är det vanligt med arbetssätt som ger möjlighet till dialog. De flesta huvudmän i granskningen har dock hanterat ett fåtal ärenden, vilket försvårar utveckling av arbetsrutiner och utredarkompetens.

Huvudmännen kan bli mer aktiva i sitt ansvar för klagomålshanteringen

Granskade huvudmän är inte alltid tydliga mottagare av klagomål. Att ansvaret för hantering av klagomål mot utbildningen ligger hos huvudmannen är klarlagt i skollagen.² En av tre granskade huvudmän har trots detta inte visat att de har arbetssätt för att utreda klagomål. Hos dessa är det vanligt att huvudmännens representanter ger en bild av att de vill lösa problem snabbt, att svara på klagomål snarare än att utreda klagomålet och fatta ett beslut.

Hos flera granskade huvudmän har inte huvudmannen gjort sig fullt synlig som en instans att lämna klagomål till. För rektorer är det många gånger oklart när ett klagomål kan lämnas över till huvudmannen för vidare utredning. När huvudmannen inte tydligt kommunicerar sitt ansvar för klagomålshanteringen kan det leda till att ärenden fastnar på skolnivån.

Hos två av tre granskade huvudmän ges inte elever och vårdnadshavare information om möjligheten att lämna klagomål till huvudmännen på ett sätt som når alla. När huvudmannen inte är synlig för vårdnadshavare som mottagare av klagomål, är det svårt för huvudmannen att fullgöra sitt ansvar för klagomålshanteringen.

Två av tre granskade huvudmän följer inte upp klagomålshanteringen systematiskt. Huvudmannen bör följa upp både hur arbetet med klagomålshantering fungerar och vad de klagomål som inkommit handlat om. Att hanteringen av klagomål inte följs upp innebär att granskade huvudmän inte tar reda på om ansvarsfördelningen fyller önskad funktion, eller om klagomål utreds och kommuniceras så som huvudmannen förväntar sig.

Genom att samla klagomål som inkommit både till skolnivå och direkt till huvudman, får huvudmannen möjlighet att använda klagomål som ett av flera underlag i en analys på aggregerad nivå. Eftersom klagomål från skolnivån sällan sammanställs av granskade huvudmän, har få tillräcklig information om klagomål för att identifiera mönster och eventuella kvalitetsbrister i utbildningen. I dessa huvudmäns systematiska kvalitetsarbete saknas klagomål som ett av flera underlag för en sådan analys. Det innebär att huvudmännen går miste om viktig information från vårdnadshavare och elever i det långsiktiga utvecklingsarbetet.

Positiva exempel finns på huvudmän som har en helhetssyn

I granskningen har vi fått några exempel på huvudmän som har en helhetssyn på arbetet med klagomålshantering. Dessa huvudmän söker aktivt synpunkter och utvecklingsförslag från vårdnadshavare och elever, och de betraktar även klagomål

² 4 kap. 7-8 § skollagen (2010:800).

som ett underlag i huvudmannens utvecklingsarbete för högre kvalitet i utbildningen. Gemensamt för huvudmännen är ett nära samarbete mellan skolnivån och huvudmannen. Huvudmännen får då inblick i klagomålshanteringen på skolnivån, och har möjlighet att ta över ärenden vid behov. Ett sådant engagemang underlättar också för huvudmannen i avvägningar kring när och hur huvudmannen bör vara delaktig i kommunikationen med personer som lämnat klagomål.

Avslutande kommentar

Det är av stor vikt att huvudmännen snabbt förbättrar sitt arbete. Granskningen visar att synligheten fortsatt är ett problem. Vidare behöver huvudmän underlätta för rektorer genom att överta vissa ärenden, där det är lämpligt. De har också ett ansvar att underlätta klagomålshanteringen på skolnivå genom att klargöra skillnader mellan synpunkter och klagomål. Många huvudmän i granskningen har visat ett intresse för att använda klagomålshanteringen i ett utvecklingsarbete och visat prov på arbetssätt för allsidiga utredningar. Det finns potential och möjligheter för att systemet som helhet ska kunna fungera bättre. Skolinspektionen avser att på olika sätt informera, vägleda och ge stöd utifrån denna granskning.

Inledning

En väl fungerande klagomålshantering hos huvudmannen är viktig för att elever och vårdnadshavare ska ha möjlighet att lyfta problem och brister i utbildningen, och att de åtgärdas lokalt och effektivt. Elever och vårdnadshavare får sina klagomål hanterade i ett sammanhang där klagomålet uppstått, och kan därför bemötas med relevant information. En klagomålshantering nära eleven, med hög kvalitet i utredning ger förutsättningar för huvudmannen att vidta träffsäkra åtgärder i ett tidigt skede. Klagomål kan också ge viktig information till huvudmannens långsiktiga utvecklingsarbete, och därmed bidra till högre kvalitet i skolan för alla elever.

Det är huvudmannens ansvar att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och vidta nödvändiga åtgärder om det genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten. Enligt skollagen ska huvudmännen även ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, vilka ska lämnas på ett lämpligt sätt.³ Bakgrunden till regleringen av huvudmannens ansvar är hämtat i det faktum att en hög andel klagomål mot utbildningen över tid har anmälts direkt till Skolinspektionen och att huvudmännen därmed inte fått möjlighet att agera först och åtgärda eventuella brister.⁴ Ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman är således tydlig, huvudmännen har det yttersta ansvaret för klagomålshantering på lokal nivå, och statliga myndigheter har ett övergripande ansvar. Ansvaret gäller enskilda och kommunala huvudmän i lika stor utsträckning, men med anledning av kommunernas bredare ansvar kan klagomål inom kommunala verksamheter hamna i ett större sammanhang och därför rymma en större komplexitet.

Huvudman har också ansvar för att systemet blir hållbart. Huvudmannens arbetsprocesser för klagomålshantering får inte komma i vägen för kärnverksamheten lärare måste ha goda förutsättningar att bedriva undervisning. Här är huvudmannens stöd centralt och tydligheten viktig. Rektor och övrig skolpersonal behöver känna sig trygga i att avgöra vilka frågor som kan bemötas med ett svar och en förklaring, och vilka frågor som behöver utredas för att ta reda på om elevens rättigheter inte uppfylls.

Därför har Skolinspektionen granskat huvudmännens klagomålshantering

Skolinspektionen får fortsatta signaler som pekar mot att huvudmännen inte i tillräcklig omfattning tar sitt ansvar, bland annat genom den fortsatt höga inströmningen av anmälningar till Skolinspektionen. Om myndigheten ser att huvudmannen inte först fått möjlighet att hantera de klagomål som kommer till Skolinspektionen, går de som regel tillbaka till huvudmannen. Drygt en tredjedel av inkomna anmälningar återremitteras till huvudmannen därför till huvudmannen. Under de

³ 4 kap. 7-8 § skollag (2010:800).

⁴ Prop. 2009/10:165 s. 309

två senaste åren har emellertid det tidigare kontinuerligt stigande antalet anmälningar minskat något.⁵ En förklaring till minskningen kan vara att Skolinspektionen arbetat med att förtydliga ansvarsfördelning mellan stat och huvudman och på så sätt stimulerat utvecklingen av den lokala klagomålshanteringen.

Skolinspektionen har kontinuerligt fått indikationer på att kvalitet och likvärdighet i den lokala klagomålshanteringen har behov av utveckling.⁶ För att huvudmannen ska fungera som en synlig och aktiv mottagare av klagomål behöver hela kedjan för hantering av klagomål fungera, det vill säga: tydlig information till elever och vårdnadshavare om möjligheten och rättigheten att lämna in klagomål, en samlad syn hos huvudmannen och skolorna på vad som är ett klagomål, rutiner och organisation för att ta hand om klagomål, samt ett opartiskt och strukturerat tillvägagångssätt och tydlig dialog med personer som lämnat klagomål.⁷ Om inte alla dessa delar finns på plats riskerar huvudmannen både att bli osynlig som instans att vända sig till med ett klagomål, och brista i kvaliteten gällande utredning av klagomål. Det kan leda till att tilltron till den lokala klagomålshanteringen urholkas, och att vårdnadshavare och elever istället vänder sig till Skolinspektionen med sitt ärende. Konsekvensen blir att hanteringen tar längre tid, kommer längre från händelsen och utreds juridiskt med en kraftigt ökad administration för huvudman och skola som följd.

Regeringen har uppmärksammat obalansen mellan stat och huvudman och gett Statskontoret i uppdrag att utreda klagomålshanteringen i skolväsendet. I sin rapport lämnar Statskontoret rekommendationer för hur fler klagomål kan lämnas till, och hanteras hos huvudmannen, och hur lärares och rektorers dokumentation i samband med klagomål och anmälningar kan minska.⁸

Problembild i tidigare granskningar

En central utgångspunkt i denna kvalitetsgranskning har varit den granskning av huvudmäns klagomålshantering som Skolinspektionen genomförde 2017, *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*. Granskningen omfattade hela kedjan kring klagomålshanteringen med fokus på det som kommer *före* och *efter* hanteringen av klagomålet, det vill säga information om möjligheten att lämna klagomål mot utbildningen och hur klagomål används som ett underlag i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Oklar ansvarsfördelning kring hantering av klagomål hos skolor och huvudmän

En viktig kvalitetsaspekt som Skolinspektionens granskning från 2017 tog fasta på var att ansvarsfördelningen ska synliggöra huvudmannens, rektors och skolpersonalens ansvar för klagomålshanteringen. I granskningen framkom att drygt hälften

⁵ Under 2019 inkom det 4 623 anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO). Det är en minskning med 9 procent jämfört med 2018. Under det första halvåret 2020 inkom det 2 186 anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och Elevombudet (BEO). Det är en minskning med 12 procent jämfört med samma period 2019.

⁶ Skolinspektionen (2012a). *Flygande tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*. dnr 40-2011:5536; Skolinspektionen (2012b). *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*. dnr 401-2011:6495; Skolinspektionen (2017). *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*. dnr 2016:6994.

⁷ Skolinspektionen (2017). s. 43.

⁸ Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan, förslag till ett mer ändamålsenligt system*

av huvudmännen saknade en tydlig ansvarsfördelning och de saknade även tydlighet kring att ärenden kan tas emot i hela styrkedjan. I de flesta fall var det skolpersonalens roll som inte var klargjord. I några enstaka fall hade huvudmännen inte någon tydlig roll vad gäller hantering av elevers och vårdnadshavares klagomål, istället delegerades allt till rektorerna. Dessutom saknades ett systematiskt arbete från huvudmännens sida för att förankra rutinerna kring klagomålshanteringen. Istället överläts ansvaret ofta till rektorerna att informera skolpersonalen, detta ofta utan dialog mellan huvudmannen och rektorerna.⁹

En annan viktig slutsats som drogs i granskningen var att förutsättningarna i *huvudmännens interna organisation* för att hantera klagomål varierade. Merparten av huvudmännen hade en organisation med ansvar för handläggning och beslutsfattande, men hos ett fåtal huvudmän var det oklart vilken funktion på huvudmannanivå som ska hantera klagomålen. Vidare var det delvis oklart vilka ärenden som ska lämnas över från rektor till huvudmannen. I Arbetsmiljöverkets inspektion av Stockholms läns skolor (under perioden 2013-2016) belystes 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,¹⁰ vilket tyder på ett behov av strukturell klagomålshantering i huvudmannens organisation.

Konsekvenserna av en otydlig ansvarsfördelning och bristande organisatoriska förutsättningar på huvudmannanivå, riskerar att leda till att klagomål hamnar mellan stolarna och att ingen upplever att de ansvarar för ärendet.¹¹

Granskningen visade också på en *otydlighet* kring vad som är att betrakta som ett klagomål och hur dessa ärenden ska hanteras. Det framkom att många huvudmän och rektorer ansåg att det var svårt att definiera vad ett klagomål är. Denna utmaning gör det också svårt att bestämma vad de är skyldiga att hantera och i förlängningen vem som är skyldig att hantera vad. Skolinspektionens granskning visade att valet av mottagare av ärendet kunde påverka i vilken utsträckning ärendet ansågs vara ett klagomål eller inte.¹² Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Friskolornas riksförbund har mot bakgrund av detta lyft vikten av att huvudmannen tillsammans med skolan diskuterar och skapar en samsyn om vad som faktiskt utgör ett klagomål och hur dessa ska hanteras.¹³

Bristfällig information om möjligheten och rättigheten att lämna klagomål

Skolinspektionen har vid ett flertal tillfällen lyft att huvudmannen också behöver bli tydligare i sin kommunikation med elever och vårdnadshavare kring möjligheten att, och sätt att lämna klagomål.¹⁴ Granskningen från 2017 framhöll vikten av att huvudmännen använder *fler kanaler* än bara sin hemsida för att föra ut information

⁹ Skolinspektionen (2017). s. 19-22.

¹⁰ <https://www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholms-lan-far-krav-efter-inspektion/>, publicerat 29 januari 2015.

¹¹ Skolinspektionen (2017). s. 22-23.

¹² Skolinspektionen (2017). s. 20.

¹³ Sveriges kommuner och landsting och Friskolornas riksförbund (2018). *Stödmaterial för klagomålshantering*. s. 10. Sveriges kommuner och landsting genomförde 2019-11-27 ett namnbyte till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

¹⁴ Skolinspektionen (2012a, b); Skolinspektionen (2017).

om möjligheten att framföra klagomål. En av fyra huvudmän såg inte till att elever och vårdnadshavare ges muntlig information om klagomålshanteringen.

Risk för bristande tilltro till huvudmannens opartiska hantering av klagomål mot utbildningen

En annan viktig förutsättning för att elever och vårdnadshavare ska känna förtroende för klagomålshanteringen är att den upplevs vara *opartisk* i förhållande till den verksamhet som klagomålet gäller. Ett bristande förtroende kan innebära att det inkommer färre klagomål till huvudmannen och att vårdnadshavare istället vänder sig till Skolinspektionen om de upplever brister i utbildningen. Granskningen från 2017 visade att huvudmännen ibland lämnar tillbaka hanteringen av klagomål nedåt i organisationen utan att själva göra en självständig bedömning av ärendet. Det är då rektor som hanterar de ärenden som kommit direkt till huvudmannens klagomålshantering, vilket innebär en risk för att rektor utreder sin egen hantering av de klagomål som gått vidare från skolnivå till huvudman. För att klagomålshanteringen ska uppfattas som opartisk och självständig i förhållande till verksamheten som klagomålet avser är det viktigt att eleverna och vårdnadshavarna uppfattar huvudmannen som en självständig funktion. Huvudmannen bör i detta vara organisatoriskt åtskild från den utredning som görs på skolnivå. Det ökar legitimiteten och skapar trygghet för elever och vårdnadshavare att framföra klagomål mot utbildningen.¹⁵

En viktig aspekt för benägenheten att känna tillit till huvudmannens utredningar, är att de kommuniceras så att utredningens saklighet och huvudmannens opartiskhet med transparens framträder.¹⁶ Detta torde vara extra viktigt i relation till de elever eller vårdnadshavare som inte på förhand är lika välinformerade om de formella möjligheterna att framföra klagomål eller för de elever som är tveksamma till om huvudmannen kommer ta deras klagomål på allvar.

Huvudmannens organisering påverkar således tilltron till systemet för klagomålshandling och har stor inverkan på förutsättningarna att åstadkomma hög kvalitet i klagomålshandling. Tidigare granskningar har identifierat vissa kvalitetsbrister, men inte närmare beskrivit *organisation och tillvägagångssätt*. Vi ser en risk att de ovan beskrivna problemområdena kan göra att huvudmännen inte i tillräcklig omfattning utvecklat metodiken för att utreda klagomål mot utbildningen. Därför har Skolinspektionen sett ett behov av att fördjupa kunskapen kring dessa två områden i en ny granskning.

Syfte och frågeställningar

Utifrån ovan identifierade indikationer på kvalitetsbrister har syftet med kvalitetsgranskningen varit att granska med vilken kvalitet huvudmannen arbetar för en god utredning av klagomål på lokal nivå. Granskningen fokuserar på två av perspektiven kring hanteringen av klagomål mot utbildningen, dels huvudmannens organisation för klagomålshandling, dels huvudmannens tillvägagångssätt för hantering av klagomål.

¹⁵ Skolinspektionen (2017). s. 23.

¹⁶ Skolverket (2012). *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. SKOLFS 2012:98. s. 39f.

Granskningens frågeställningar:

1. I vilken utsträckning har huvudmannen en organisation som kan möta det ansvar som huvudmannen har för att hantera klagomål mot utbildningen?
2. Med vilken kvalitet säkerställer huvudmannen att klagomål mot utbildningen utreds på ett självständigt och strukturerat sätt?

Granskningens genomförande

Granskningen har omfattat 30 huvudmän. Urvalet består av huvudmän som uppgett att de hanterat inkomna klagomål från elever eller vårdnadshavare minst någon gång under de tre senaste åren. Många av huvudmännen har dock redovisat att de hanterat ett mycket litet antal klagomål.¹⁷ Både offentliga och enskilda huvudmän av olika storlek ingår bland de 30 huvudmän som har granskats.

Representanter för de 30 huvudmännen har intervjuats. För varje huvudman har också rektorer för cirka tre av respektive huvudmans grundskolor intervjuats. Intervjuerna har genomförts per telefon eller via webbmöten. Efter intervjuerna har varje huvudman fått ett beslut där Skolinspektionen redovisat iakttagelser samt bedömningar och eventuella utvecklingsområden som identifierats inom området. Utöver intervjuer med representanter för huvudmännen och rektorer har Skolinspektionen genomfört en enkät ställd till samtliga rektorer i huvudmännens grundskolor. Vidare har ett antal personer som anmält klagomål mot utbildningen till huvudmännen i urvalet intervjuats via telefon.

En analys av den insamlade empirin från alla granskade verksamheter samt svaren dels från enkäten till rektorerna, och dels från intervjuerna med personer som lämnat klagomål har utgjort underlag för de övergripande resultat som presenteras i denna rapport.

Begreppet klagomål

Det finns inte någon rättslig definition i skollagen om vad som ska betraktas som ett klagomål. Huvudmän har i Skolinspektionens tidigare tillsyn uppgett att det är problematiskt hur klagomål ska definieras och vad de är skyldiga att ta emot och utreda inom ramen för sin klagomålshantering.¹⁸ Frågan har inte närmare berörts i motiven till lagstiftningen, men ett av syftena med bestämmelserna om klagomålshantering är att brister i verksamheten ska komma till huvudmannens kännedom. Det är därför viktigt att klagomål så långt möjligt tolkas i linje med lagstiftningen. Enligt skollagen avser bestämmelserna klagomål mot utbildningen, vilket definieras som den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.¹⁹

¹⁷ Se rubrik "Få klagomål hos huvudmännen - liten erfarenhet av utredning" s. 28

¹⁸ Skolinspektionen (2012b), s. 2.

¹⁹ 1 kap. 3 § och 4 kap. 8 § skollagen.

Kvalitetsgranskningens iakttagelser

I kapitlet presenteras sammantagna iakttagelser för granskningens två frågeställningar. Det första avsnittet behandlar huvudmannens organisation. Där ingår hur granskade huvudmän organiserat arbetet med klagomålshantering och fördelat ansvar i styrkedjan. Det andra avsnittet behandlar huvudmannens utredning av klagomål. Där ingår iakttagelser gällande arbetssätt som gynnar kvalitet i utredning och kommunikation med personer som lämnat klagomål. Avslutningsvis sammanfattas de intervjuer med personer som lämnat klagomål som Skolinspektionen har genomfört.

Granskningen visar att en majoritet av de granskade huvudmännen inte har tydliggjort vilka ärenden som ska hanteras och utredas som klagomål samt att en övervägande majoritet inte följer upp hur skolornas klagomålshantering fungerar. Vi ser att många av de granskade huvudmännen kan ta ett tydligare aktivt ansvar i syfte att ge stöd till skolnivån och att vid behov ta över och utreda klagomål. Granskningen visar att de flesta huvudmännen har arbetssätt som gynnar kvalitet i utredning av klagomål, men att de utreder mycket få ärenden.

När klagomålshanteringen fungerar väl

Här ger vi inledningsvis ett exempel på hur klagomålshanteringen kan fungera när huvudmannen tar ett aktivt ansvar. Det är ett fiktivt exempel, konstruerat utifrån de olika bilder vi har fått av huvudmän i granskningen. Exemplet visar vad huvudmannens agerande kan leda till för enskilda elever och för utvecklingen av utbildningen i huvudmannens organisation.

Exempel på ett aktivt ansvar från huvudmannen

Vårdnadshavaren vänder sig först till skolan

I årskurs 8 slutar en elev plötsligt att gå till skolan. Vårdnadshavaren har kontakt med elevens mentor och de försöker på olika sätt få eleven att delta i undervisningen. Inget tycks hjälpa. Efter en tid är frånvaron fortsatt mycket hög. Vårdnadshavaren är besviken. Mentorn har inte gjort tillräckligt upplever vårdnadshavaren, som därför vänder sig till skolans rektor. Vårdnadshavaren ställer frågor om elevens rätt till utbildning och vad skolan är skyldig att göra. Rektor tar emot vårdnadshavarens samtal som ett klagomål och dokumenterar vårdnadshavarens information. Rektor kallar sedan vårdnadshavaren, eleven, mentorn och representanter från skolans elevhälsa till ett möte. Vid mötet kartlägger de vad skolan hittills har gjort för eleven och informerar om att elevhälsan ska utreda situationen med utgångspunkt i elevens behov. Skolan ska därefter ta fram förslag på åtgärder. Rektor berättar med stöd av huvudmannens skriftliga rutiner för klagomålshantering om vad en utredning innebär, och vilken information vårdnadshavaren kommer att få ta del av.

Vid rektorns nästa avstämningsdialog med huvudmannens representant får rektorn en fråga om eventuella klagomål mot utbildningen och berättar om ärendet. Rektorn informerar huvudmannens representant om situationen och den utredning som initierats vid skolan. De diskuterar skolans skyldigheter enligt skollagen och huvudmannens representant ger råd.

Huvudmannen tar över ärendet

Efter skolans insatser blir det bättre en tid. Men efter ett par månader kontaktar elevens mentor rektorn och säger att eleven inte deltar i undervisningen. Rektorn kontaktar vårdnadshavaren som nu är mycket upprörd och känner sig uppgiven. När huvudmannens representant följer upp frågan ger rektorn svaret att de på skolan inte längre vet hur de ska hjälpa eleven. Huvudmannens representant föreslår då att ärendet lyfts till huvudmannanivå.

Huvudmannens utredare tar del av skolans dokumentation och har samtal med rektor, elevhälsa, vårdnadshavare och elev för att få tillgång till all information. Vårdnadshavaren får veta att elevens skolsituation ska utredas även av huvudmannen och att information kommer att ges under tiden. I utredningen tar huvudmannens utredare hjälp av central elevhälsa och jämför med hur man hanterat liknande problem på andra skolor. Utredningen visar att skolan har erbjudit eleven relevant stöd, men att skolan bör kunna göra mer utifrån elevens rätt till utbildning. Utredaren undersöker behovet av att samordna insatserna med berörda parter utanför skolans organisation, och förankrar utredningen hos skolchefen och rektor.

I utredarens kontakter framkommer uppgifter om att det finns fler elever med en liknande situation på andra skolor i huvudmannens organisation, som inte tidigare kommit till huvudmannens kännedom. Skolchefen tar i samråd med rektor och utredare fram ett förslag på en tydligare organisation kring elever med hög skolfrånvaro. Vårdnadshavare och rektor kallas till ett möte hos huvudmannen, där åtgärderna presenteras. Vårdnadshavaren får även ta del av utredningen.

Vid kommande rektorsgruppsmöte berättar rektorn och huvudmannens representant om situationen och vad de gjort för eleven. Rektorerna jämför erfarenheter och diskuterar hur de tidigt kan fånga upp signaler som handlar om att elevers rätt till utbildning eventuellt inte tillgodoses. Rektorerna diskuterar också huvudmannens förslag till organisation för att möta behov hos dessa elever och tar fram en plan för samverkan i syfte att motverka långvarig skolfrånvaro.

Huvudmannen följer fortsatt upp situationen för elever med långvarig frånvaro i huvudmannens skolor och har en kontinuerlig dialog med rektorerna.

Huvudmännens organisering av klagomålshanteringen

Den första frågeställningen i granskningen handlar om i vilken utsträckning huvudmannen har en organisation som kan möta det ansvar som huvudmannen har för att hantera klagomål mot utbildningen. Inom frågeställningen berörs alla delar av kedjan för klagomålshanteringen, det vill säga information om möjligheten lämna in klagomål, hur klagomål definieras, rutiner och organisation för hantering, samt samlad uppföljning och analys av klagomål. Skolinspektionen konstaterade i granskningen 2017 att förutsättningarna i huvudmännens interna organisation för att

hantera klagomål varierar och att ansvarsfördelningen ofta kan tydliggöras.²⁰ Av den anledningen har organisation och hantering av klagomål nu haft ett särskilt fokus då vi särskilt granskat organisering och arbetssätt i klagomålshanteringen.

Det här har Skolinspektionen granskat

För av huvudmannen ska få goda förutsättningar att ta sitt ansvar för klagomålshanteringen är några aspekter av strukturell kvalitet viktiga. Därför har Skolinspektionen granskat hur ansvarsfördelningen i styrkedjan huvudman-rektor-skolpersonal fungerar. I detta ingår att huvudmannen har skriftliga rutiner som är förankrade i styrkedjan. Rutinerna bör ge god information, stödja transparens och bidra till att möjliga brister utreds och åtgärdas.

Skolinspektionen har också granskat hur huvudmännen leder arbetet med hantering av de klagomål som kommer till skolorna. I det ligger dels huvudmannens stöd till rektorer och dels hur huvudmannen bevakar att klagomålshanteringen håller jämn och hög kvalitet genom att följa upp hur arbetet med klagomålshantering fungerar vid skolorna. En sådan uppföljning bör även omfatta klagomålshantering hos huvudmannen så att hela styrkedjan täcks in. Den sista del som ingår i området handlar om hur huvudmannen samlar information om de klagomål som hanterats, för att skapa möjligheter till analys och utvecklingsarbete i huvudmannens organisation.

Övergripande iakttagelser

25 av de 30 granskade huvudmännen har behov av utveckling inom området. Det är vanligt att huvudmännen tar emot och hanterar alla slags missnöjesyttringar och att ansvaret för hanteringen är fördelat i hela styrkedjan. Däremot har få huvudmän en ändamålsenlig användning av begreppet klagomål, vilket försvårar tydlighet i organisering och hantering. Få huvudmän följer upp arbetet med klagomål på aggregerad nivå, vilket gör att de saknar information om hur klagomål hanteras vid skolorna eller hos huvudmannen. Få huvudmän följer upp klagomål som en del av det systematiska kvalitetsarbetet, varför klagomål saknas som en del av det underlag som används för aggregerad analys av utbildningens utvecklingsbehov. Granskningen har också visat att huvudmannens stöd och skriftliga rutiner kan utvecklas i syfte att ge rektorer bättre vägledning i arbetet med klagomål.

Vanligast att chefer ansvarar för klagomålshanteringen i huvudmannens organisation

Granskade huvudmän har organiserat arbetet med klagomålshanteringen främst på två sätt. Hos de flesta har huvudmannens chefer, skol- och verksamhetschefer ansvaret för att hantera klagomål hos huvudmannen. Hos en mindre andel av huvudmännen finns handläggare som har ansvaret för att hantera de klagomål som inkommer till huvudmannen.

²⁰ Skolinspektionen (2017)

När chefer ansvarar för hanteringen delegeras oftare klagomål till rektorerna

Hos tre fjärdedelar av de granskade huvudmännen ligger handläggansvaret hos chefer i huvudmannens organisation. När representanterna för dessa huvudmän beskriver hur de har organiserat ansvaret för klagomålshanteringen utgår de ofta från värderingar som visar vad de anser är viktigt i klagomålshanteringen. Det är vanligt att organisationen motiveras genom att sakkunskaper betonas, vilket då innebär att klagomål hanteras av den instans eller person som är särskilt kunnig i frågan. Det kan handla om rektorer som anses vara expert inom sitt verksamhetsområde, eller chefer hos huvudmannen som är experter på olika frågor, såsom skolskjuts, måltider eller kvalitet inom utbildningen. Det innebär att samma slags frågor kan komma att hanteras av olika personer exempelvis beroende på vilken skolform de rör, eller hur den sorteras. En utmaning i dessa organisationer är därför att skapa förutsättningar för erfarenhetsutbyte och kontinuitet i hantering och utredning.

En central iakttagelse inom organisationstypen är att hos hälften av huvudmännen där huvudmannens chefer ansvarar för att hantera klagomål, är att det huvudsakliga ansvaret snarare ligger på skolnivå - hos rektorer. Hos dessa huvudmän uttrycker huvudmännens representanter ofta att klagomål skickas till rektorerna för hantering, oavsett hur de inkommit. Ett vanligt argument till detta är att klagomål ska hanteras *så nära den det berör* som möjligt. Av den anledningen gör huvudmannen få egna utredningar av klagomål, och särskilt ovanligt är det att de utreder klagomål som rör individärenden. Istället hanterar huvudmannen främst klagomål som ligger inom det övergripande ansvarsområdet, såsom ekonomi och skolstrukturella frågor.

När klagomål delegeras till rektorer riskerar ärenden att fastna på skolnivån. I granskningen har vi sett flera exempel på att klagomål som redan hanterats på skolnivå återgår till rektor för hantering, även efter att ärendet anmälts till huvudmannen. Förfarandet innebär att det blir svårt för en person som lämnat ett klagomål att ta ärendet vidare till nästa instans, för att ta upp ärendet på nytt. Det kan bidra till att det blir svårt för elever och vårdnadshavare att förstå var ett klagomål ska lämnas, och att huvudmannen är ytterst ansvarig för klagomålshanteringen.

En annan risk är att huvudmannen går miste om information om klagomålshanteringen på skolnivå. I granskningen har vi sett att det är vanligt att samtal om klagomålshantering mellan huvudmannens representant och rektorerna enbart sker på rektorernas initiativ. En konsekvens av det kan bli att huvudmannens representanter pratar mer om klagomålshanteringen med vissa rektorer än med andra. Därmed kan huvudmannen missa såväl viktig information om vilka klagomål som hanteras vid skolorna, som möjligheter att ge vägledning i arbetet och tillvarata erfarenheter inom organisationen.

Klagomål utreds av handläggare hos både stora och små huvudmän

Hos en fjärdedel av huvudmännen hanteras klagomålen av utsedd handläggare/utredare. Hos den här gruppen huvudmän motiveras ofta organisationen genom att betona utredarkompetensen, och ibland den juridiska kompetensen. Organisationstypen är vanligare hos större huvudmän, men förekommer också hos mindre. Handläggaren hos de mindre huvudmännen har ofta titeln kvalitetsutvecklare eller liknande, och därmed fler arbetsuppgifter än klagomålshantering men särskilt ansvar för hantering och utredning av klagomål. Hos de större huvudmännen med

denna organisering är det vanligare att huvudmannen har rena handläggare- eller utredartjänster för klagomålshantering.

Huvudmän med ansvariga handläggare hanterar ofta såväl övergripande frågor inom huvudmannens ansvarsområde som klagomål på individnivå, såsom särskilt stöd eller kränkingsärenden, som inkommit till huvudmannen. Granskningen visar inte att huvudmän i den här gruppen generellt hanterar fler klagomål, men fler typer av klagomål samt att färre klagomål som anmäls direkt till huvudmannen skickas till rektorer för hantering. Därför hanteras klagomål, även om de är få, i något högre grad på huvudmannanivå hos huvudmän som organiserat arbetet med handläggare.

En generell utmaning för denna organisationstyp kan vara att förankra huvudmannens klagomålshantering hos skolnivån, då avståndet mellan skola och handläggare kan vara större än avståndet mellan skola och chef i huvudmannens organisation. I granskningen förekommer exempel där bristande samsyn eller missförstånd mellan handläggare och rektorer uppstår. I en handläggareorganisation kan det därför vara särskilt viktigt att upprätta tydliga arbetssätt för informationsutbyte i styrkedjan. Vi har sett att strukturer för dialog kring klagomålshanteringen har betydelse, både för att hämta information och för att förankra utredning. I dialogen med skolnivån kan huvudmannens handläggare skapa förståelse kring klagomålens innebörd, vilket är väsentligt för att de eventuella åtgärder som vidtas i syfte att avhjälpa brister ska bli träffsäkra.

Grundläggande ansvarsfördelning finns hos de flesta, men det är ofta oklart när ett klagomål kan lämnas över till huvudman

Skolinspektionen konstaterar att en majoritet av granskade huvudmän har organiserat arbetet med klagomålshantering så att ansvaret fördelas i styrkedjan och att relevant kompetens kan användas, om behov exempelvis finns av juridisk expertis. En utgångspunkt för ansvarsfördelningen är ofta en arbetsordning som kommuniceras externt på huvudmännens webbplatser. Där framgår att den som är missnöjd med utbildningen i första hand ska vända sig till berörd skolpersonal, därefter till rektor och sedan till huvudman. Då ansvarstrappan tydligt praktiseras i kombination med kommunikation mellan rektor och huvudman, har vi sett att det skapar en tydlighet kring ansvaret att ta emot klagomål för de olika nivåerna i styrkedjan.

Det är däremot inte alltid tydligt när ett klagomål ska lämna skolnivå för att hanteras av huvudman. Granskningen visar att åtta av de granskade huvudmännen har behov av utveckling ur ett organisatoriskt perspektiv. Hos dessa huvudmän är det många gånger oklart hur klagomål som inkommer på skolnivå ska hanteras, och vilka klagomål huvudmannen ska ansvara för. I granskningen får vi en bild av att det kan vara svårare att åstadkomma tydlighet avseende huvudmannens ansvar för klagomålshanteringen i de organisationer där chefer i huvudmannens organisation har handläggareansvaret. Sju av de nämnda åtta huvudmännen är organiserade så. Oklarheterna yttrar sig ofta i att huvudmannens representanter och rektorer ger olika bilder av vilka klagomål som ska hanteras av respektive instans. Huvudmannens representanter har ofta en uppfattning, medan rektorer snarare ger generella svar om att de ansvarar för allt som kommer till dem om inte klagomålet direkt rör rektorns agerande eller övergripande frågor.

Även hos de huvudmän som har en tydlig ansvarsfördelning, har vi sett att det kan vara svårt att avgöra när ett klagomål bör tas över av huvudmannen efter hantering på skolnivån. Möjligheten för vårdnadshavare att lämna ett klagomål till en annan instans framgår ofta, men inte möjligheten för rektor att lämna över till huvudman. Det framgår inte heller när huvudmannens representant bör ta initiativ för att ta över ett ärende. I den rektorsenkät vi genomfört i granskningen framgår att två tredjedelar av rektorerna i huvudmännens grundskolor upplever att de inte alls eller bara delvis har fått information om vilka ärenden som ska utredas på skolan, och vilka som ska lämnas vidare för utredning av huvudmannen. I Skolinspektionens intervjuer ger få rektorer exempel på att de lämnat över klagomål till huvudmannen för utredning. När huvudmannen tar över få ärenden, kan det innebära en risk att rektorer inte får möjlighet till hjälp med objektiv utredning av komplexa ärenden som hanterats på skolnivå, eller avlastning vid behov.

Få har en ändamålsenlig användning av begreppet klagomål

När Skolinspektionen i intervjuerna med huvudmännens representanter och rektorer har frågat hur de definierar klagomål, ges ofta en beskrivning av klagomål som utgår från att *allt ska hanteras*. Det innebär att missnöjesyttringar brett och generellt beskrivs som klagomål i intervjuerna. Intervjuerna ger därmed en bild av att ärenden inte avgränsas bort, och att det som kommer in till skola eller huvudman tas emot. I rektorsenkäten har knappt två tredjedelar av rektorerna svarat att de i hög grad tycker att det är tydligt vad som räknas som ett klagomål mot utbildningen.

Samtidigt som vi får denna bild av uppfattad tydlighet, ser vi i intervjuerna att det många gånger saknas en förankrad begreppsförståelse. Få huvudmän har diskuterat begreppet klagomål i organisationen och därmed har de inte heller operationaliserat begreppet. Ofta ges en bild av att det är oklart vad som betraktas som synpunkter respektive klagomål på skolnivå, och att det inte är självklart vilka ärenden som ska kategoriseras och hanteras som klagomål mot utbildningen. Ibland har huvudmännen konsekvent valt att använda begreppet synpunkter istället för klagomål både internt och i extern kommunikation, för att undvika att använda ett negativt begrepp. En övervägande majoritet av granskade huvudmän använder inte heller en mer utvecklad definition av begreppet som stöd för att klargöra vilka ärenden som kan eller bör hanteras av huvudman.

lakttagelserna bekräftar bilden från Skolinspektionens granskning 2017, som visade att få huvudmän hade gjort ett arbete för att definiera begreppet klagomål.

Konsekvenser för likvärdighet, ansvarsfördelning och effektivitet

En konsekvens av svagt förankrad begreppsförståelse är att den breda förståelsen av klagomål många gånger är outvecklad och därför tenderar att bli så vag att den blir svår att tillämpa. Alla ärenden tas emot, men när vi har frågat vilka av dessa ärenden som utgör klagomål mot utbildningen, så har det visat sig att flera av de granskade huvudmännen enbart ser en viss typ av ärenden som klagomål. I granskningen visar det sig bland annat genom att klagomålshantering enbart anses omfatta de ärenden som inkommer via huvudmannens formella kanaler för klagomål. De ärenden som inkommer till skolorna uppfattas då som något annat än klagomål, och registreras ofta inte heller som klagomål. En rektor beskriver det som att "for-

mella” klagomål inkommer till huvudmannen och ”informella” klagomål är de ärenden som inkommer till skolorna. Enbart de formella klagomålen registreras som klagomål hos huvudmannen. Därmed blir det svårt för rektorer att veta om de ärenden som inkommer till skolorna omfattas av huvudmannens rutin för klagomålshantering, med risk för följden att ärenden hanteras olikvärdigt

Då det inte är klart vad ett klagomål innebär, är en annan konsekvens att det kan bli otydligt vem som ansvarar för vilka ärenden. Osäkerheten kring detta återspeglas i osäkerheten kring vilka ärenden som kan och bör hanteras av huvudmannen. I en intervju beskriver en rektor det tydligt; eftersom rektorn inte vet vilka ärenden som ska betraktas som klagomål vet inte heller hen vilka ärenden som ska lämnas till huvudman.

En annan avgränsning som förekommer är att enbart de ärenden som lämnas skriftligt registreras som klagomål. Det innebär att personer som vänder sig till huvudmannen via telefon inte alltid får sina ärenden hanterade som klagomål. Om det inte är tydligt hur en sådan skriftlig anmälan kan göras riskerar det att leda till att klagomålet inte hanteras, eller att hanteringen drar ut på tiden.

En konsekvens om klagomål inte definieras tydligare är att en större enkelhet i arbetet kan gå förlorad. Med en vag tillämpning av begreppet ger inte huvudmannen rektorerna stöd i att sortera vilka ärenden som kan bemötas enkelt, och vilka ärenden som kräver utredning på skolnivå eller på huvudmannanivå. Det är tryggt för lärare och skolledare att också kunna grunda sig i att det proaktiva arbetet ska innehålla dialog med föräldrar, samtal med synpunkter, besvara frågor, ta emot synpunkter på föräldramöten och i utvecklingssamtal utan att detta betraktas som klagomål som ska utredas och hanteras. En anledning till att förtydliga är även enkelhet och hållbarhet för skolans personal.

Risk att huvudmannen missar information om ärenden som hanteras på skolnivån

Skolinspektionen har konstaterat att klagomål som hanteras på skolnivå ofta inte ses som en del av klagomålshanteringen, och att dessa ärenden inte registreras som klagomål. Huvudmännen får då svårt att skapa en fullständig bild av vilka och hur många klagomål som hanteras på skolorna. Det innebär en risk att huvudmannen inte får kännedom om klagomål som visat på eventuella brister i utbildningen. Det gör också huvudmannen saknar underlag för en analys av klagomål på aggregerad nivå, där brister, mönster och problem som rör utbildningens kvalitet kan identifieras. Hos vissa huvudmän i granskningen framträder denna kunskapslucka extra tydligt, som hos en huvudman där man uppger att de *enligt deras definition av klagomål* inte tagit emot något klagomål alls under de senaste tre åren.

Stöd och skriftliga rutiner kan förbättras

De flesta rektorer hos granskade huvudmän upplever att de har tillgång till stöd från huvudmannen och att de känner till innehållet i huvudmannens skriftliga rutiner. I huvudmännens rutiner framgår ofta en grundläggande beskrivning av ansvarstrappa för klagomålshanteringen. Då rutinerna är förankrade och skolnivån upplever att de ger vägledning i klagomålshanteringen, har Skolinspektionen valt att inte rikta kritik till huvudmännen kring dessa områden i granskningens verksamhetsbeslut. I den övergripande analysen av granskningens iakttagelser har vi jämfört hur rektorer uttrycker att de får stöd av huvudmannen, samt hur innehållet i

de granskade huvudmännens skriftliga rutiner skiljer sig åt. Analysen visar att huvudmännens förutsättningar att ta ansvar för klagomålshanteringen skulle kunna utvecklas genom att huvudmannen ger ett tydligare och mer strukturellt stöd till skolnivån, och genom mer utförliga rutiner för klagomålshanteringen.

Stöd till rektorer ges sällan proaktivt och strukturerat

En majoritet av representanterna hos granskade huvudmän uttrycker att de månar om att vara tillgängliga för rektorerna för att ge stöd vid behov. Däremot visar granskningen att frågor som rör klagomålshanteringen på skolnivå inte ställs regelmässigt av huvudmannen, utan att det är upp till rektorerna att ta initiativ till samtal om klagomålshanteringen. Granskningen visar att begreppet *stöd* rymmer en stor variation av samarbete. Det förekommer att rektorer i granskningen uttrycker att de mycket sällan pratar om frågor som rör klagomål med huvudmannens representant men att de ändå upplever att de får det stöd de behöver. En motbild finns hos en huvudman där rektorerna redogör för samtliga missnöjesyttringar som inkommit till skolorna vid regelbundna möten i rektorsgruppen. De beskriver att dessa genomgångar ger ett tydligt stöd både genom ett gemensamt lärande och genom ett konkret erfarenhetsutbyte. Huvudmannens perspektiv och kompetens kommer genom dessa möten rektorerna till del.

Skolinspektionens enkät till samtliga grundskolerektorer visar emellertid att knappt hälften av rektorerna hos granskade huvudmän upplever att stödet från huvudman är helt tillräckligt. En konsekvens av det faktum att stöd främst ges på rektorers initiativ är att huvudmannen inte säkerställer att alla får tillgång till stöd. Det innebär också att stöd ges vid behov, men att dessa huvudmän inte ger ett proaktivt stöd genom att bygga kompetens i rektorsgruppen. Sådant stöd förekommer hos vissa huvudmän i granskningen, exempelvis genom regelbundna avstämningar med fasta frågor, fortbildning, forum för erfarenhetsutbyte, eller stöd genom tydliga rutiner för arbetet.

Skriftliga rutiner för den som vill lämna klagomål finns, men få har rutiner för intern användning

Samtliga granskade huvudmän har någon form av skriftliga rutiner kopplat till grundläggande ansvarsfördelning, men när Skolinspektionen har bett om att få ta del av rutinerna har en majoritet av huvudmännen enbart hänvisat till de rutiner som finns publicerade på deras webbplats. Dessa rutiner är formulerade för personer som vill lämna ett klagomål. Av rutinerna framgår vanligen hur det går till att lämna ett klagomål, och hur ansvarstrappan ser ut. Den som vill lämna ett klagomål uppmanas då att först ta kontakt med berörd lärare/annan personal på skolan, sedan rektorn och till sist huvudmannen om inte situationen som ligger bakom klagomålet fått en lösning.

Ibland ges fylligare beskrivningar med hänvisning till skollagen, beskrivningar av hur den som vill lämna ett klagomål ska gå tillväga och vad som förväntas ske efter att klagomålet är lämnat. Hos en huvudman ges exempelvis informationen "så här gör du" och "så hanteras klagomålet" steg för steg. Det framgår att uppgiftslämnarens information om klagomålet ska dokumenteras i alla steg och att ett möte med rektor och stödpersonal kan ordnas om behov finns. I de fall klagomålet går vidare till huvudman framgår svarstid samt att verksamhetschef hos huvudmannen utreder skolans hantering av klagomålet.

Skolinspektionen konstaterar att det i en sådan rutin framgår att ansvaret omfattar hela styrkedjan, och därmed att även lärare och annan personal har en funktion i klagomålshanteringen. Det framgår också något om vad som ska dokumenteras, huvudmannens svarstider och något om vad som utreds av huvudman. Informationen i exemplet kan därför till viss del vara användbar även för internt bruk. Genom att rutinen är skriven till en mottagare som ska lämna ett klagomål och inte en person som ska hantera klagomålet innehåller den emellertid inte information om den interna hanteringen eller utredningen.²¹

Fylligare rutiner kan ge bättre vägledning i klagomålshanteringen

Skolinspektionens kartläggning visar att en tredjedel av huvudmännen skickat in separata rutinbeskrivningar för hur det interna arbetet med klagomålshandling ska ske. Dessa rutiner innehåller ofta ungefär detsamma som rutiner formulerade för personer som vill lämna klagomål, det vill säga ansvarstrappa och svarstider. Hos enstaka huvudmän ges mer information i den interna rutinbeskrivningen, exempelvis information om hur huvudmannen uppfattar skillnaden mellan klagomål och synpunkt, klagorätt kring lagstöd samt processbeskrivning och mer specificerad ansvarsfördelning. I ett exempel framgår det av ansvarsfördelningen vilket ansvar respektive nivå i styrkedjan har i klagomålshandling, det framgår också vilken typ av ärenden som ska lyftas till nästa nivå. I rutinerna framgår det däremot endast hos få granskade huvudmän något om hur återkoppling till personer som lämnat klagomål ska utformas eller vad den ska innehålla. Ett exempel är information om att klagomål tagits emot, tidsplan för handlingen samt kontaktperson hos skola/huvudman ska ges. För en huvudman finns en standardformulering att använda i de fall klagomålet bör hänvisas till huvudmannens formella kanal för klagomålshandling. Två huvudmän har skrivit något om vad återkoppling efter handtering och beslut ska innehålla. I dessa rutiner framgår att information om de åtgärder som vidtagits ska framgå, eller en förklaring till att åtgärder inte vidtagits samt hur ärendet i så fall gått vidare.

Ingen av huvudmännen har skickat in en rutinbeskrivning som omfattar utredning av klagomål, varken för utredning på skolnivå eller för utredning på huvudmannanivå. Av rutinerna framgår därför inte vilken typ av klagomål som bör utredas eller vad en utredning innebär, därför ger de inte rektorer eller huvudmannens handläggare vägledning kring utredning av klagomål. Detta kan försvåra i avgörandet av vilka utredningsaktiviteter som bör vidtas då en rektor eller handläggare ställs inför ett klagomål, i synnerhet då utarbetade arbetsätt saknas. Avsaknaden av en stödstruktur i form av rutin för återkoppling och utredning, kan därmed göra att liknande klagomål utreds och återkopplas på olika sätt inom huvudmannens organisation.

En majoritet följer inte upp klagomålshandling

En av granskningens tydligaste iakttagelser är att få granskade huvudmän följer upp klagomålshandling. Vi har dels utrett huvudmannens uppföljning av arbetsprocesser, det vill säga hur huvudmännen följer upp hur arbetet med klagomålshandling fungerar. Dels uppföljningen av klagomål inom ramen för huvudmannens

²¹ Av skollagens förarbeten framgår att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner både för att ta emot och att utreda klagomål mot utbildningen, och att de ska rikta sig såväl till huvudmannens interna organisation som till elever, vårdnadshavare och andra som vill lämna klagomål. Prop. 2009/10:165, s. 309 och s. 673

systematiska kvalitetsarbete som syftar till att vidta underbyggda utvecklingsinsatser i skolorna. Två av tre granskade huvudmän gör ingen av dessa uppföljningar.

Få granskade huvudmän följer upp organisering och arbetsprocesser för klagomålshanteringen

Med anledning av granskningens fokus på organisation och tillvägagångssätt, har en kvalitetsaspekt varit att organiseringen, hanteringen och utredningen följs upp av huvudmannen. Syftet med uppföljningen ska vara att utveckla arbetet med klagomålshandling både hos skolor och hos huvudmannen. Granskningen visar att en majoritet av granskade huvudmän inte följer upp hur klagomålshandling fungerar, varken på skolnivå eller på huvudmannanivå.

I Skolinspektionens rektorsenkät har hälften av rektorerna svarat att de upplever att skolorna i huvudmannens organisation har ett enhetligt arbetssätt för klagomålshandling. Den andra hälften anser inte att det är helt enhetligt, eller känner inte till om arbetet är enhetligt, rektorer hos samma huvudman ger olika svar på frågan. Det kan tolkas som en signal om att en betydande andel av rektorerna hos granskade huvudmän ser att likvärdigheten i klagomålshandling skulle kunna öka. Det talar för ett behov av att utvärdera arbetet vid skolorna, men få av de granskade huvudmännen gör en systematisk uppföljning. Genom att de inte följer upp klagomålshandling tar de inte reda på om vårdnadshavare ges information om möjligheten att lämna klagomål mot utbildningen, om ansvarsfördelningen fungerar så som det är tänkt eller om klagomål utreds och kommuniceras i den omfattning och på det sätt som huvudmannen förväntar sig.

Granskningen visar att viss information lämnas från skolnivån i de dialoger mellan rektor och representant för huvudman som genomförs med regelbundenhet hos en majoritet av de granskade huvudmännen, men att klagomål sällan är ett område som särskilt lyfts av huvudman i dessa samtal. Det förekommer att rektorer tar upp frågor kring enskilda ärenden, men sällan att huvudmännen ställer frågor i syfte att utvärdera klagomålshandling. Sådan information inhämtas inte heller på andra sätt av dessa huvudmän. Av den anledningen får inte huvudmännen full kunskap om hur hanteringen av klagomål vid skolorna fungerar i praktiken, och inte heller om huvudmannens organisering av arbetet behöver utvecklas för att klagomål ska hanteras och utredas mer effektivt och likvärdigt.

Två av tre granskade huvudmän följer inte heller upp den egna organiseringen och det egna tillvägagångssättet för klagomålshandling systematiskt. Dessa huvudmän får därför inte full kunskap om hur styrkedjan för klagomålshandling fungerar, gällande exempelvis om ärenden hanteras av rätt instans. De får inte heller möjlighet att utvärdera om huvudmannen tar över klagomål från skolnivån i rätt utsträckning eller om huvudmannens organisation för klagomålshandling är rätt dimensionerad och fungerar som ett bra stöd till skolorna.

Få granskade huvudmän följer upp innehållet i klagomålen för ett systematiskt utvecklingsarbete

Granskningen från 2017 visade att uppföljning av klagomål i det systematiska kvalitetsarbetet var ett utvecklingsområde hos många huvudmän. Bilden bekräftas i denna granskning. Hos de två tredjedelar av huvudmännen där Skolinspektionen har bedömt att klagomål inte i tillräcklig utsträckning ingår i det systematiska kvalitetsarbetet ser vi att det är mycket vanligt att skolnivån saknas. Det förekommer att enstaka klagomål används som underlag för åtgärder och utvecklingsinsatser, men flera huvudmän i granskningen uppger att ett skäl till att klagomål inte ingår i

deras systematiska kvalitetsarbete är att underlaget är för litet. Detta för att inte huvudmännen sammanställer de klagomål som inkommit och hanterats på skolnivå. Huvudmannen saknar därför klagomål som ett underlag i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och kan därför inte dra slutsatser om mönster eller kvalitetsbrister vid huvudmannens olika skolor, med klagomål som grund. Hos några huvudmän har vi dock sett exempel på att huvudmannen i en analys av insamlade klagomål kan undersöka vilka kategorier av klagomål som är mest förekommande vid huvudmannens olika skolor, om det finns könsrelaterade mönster, eller mönster för andra grupper av elever kring de klagomål som anmälts. Genom att söka orsaker till sådana eventuella mönster får huvudmannen möjlighet att både utveckla stöd och vidta åtgärder vid skolorna.

Bland de huvudmän som följer upp klagomålshanteringen, har vi även sett exempel på att uppföljning kan ge möjlighet till samarbete kring utveckling och ett kollegialt lärande som stärker organisationen. Hos en av de granskade huvudmännen samlar huvudmannen in samtliga klagomål vid regelbundna rektorsmöten. Sammanställningen dokumenteras av en administratör. Huvudmannens representant anger för Skolinspektionen att kvalitetsarbetet har bidragit till att huvudmannen får information om problem på ett tidigt stadium, vilket ger möjlighet att ge stöd till skolorna och sätta in åtgärder. Genom att få tillgång till skolornas information beskriver huvudmannens representant att huvudmannen har utvecklat en förhöjd medvetenhet kring problem som förekommit vid skolorna och de mönster som kunnat identifieras. Insatser har därför kommit snabbare och varit mer träffsäkra. Det har bland annat handlat om att förstärka elevhälsans arbete, följa upp att likabehandlingsplaner efterföljs och utveckla arbetet med rastaktiviteter. Huvudmannens representant uttrycker också att en särskild vinst med uppföljningen är att det blir ett tillfälle för kollegialt lärande genom att problem och lösningar delas av samtliga rektorer och huvudmannens representant.

Alla granskade huvudmän är inte aktiva och synliga i klagomålshanteringen

Skolinspektionen konstaterar att huvudmannens ansvar i klagomålshanteringen många gånger kan bli tydligare. Hos några av de granskade huvudmännen är andelen klagomål som anmälts direkt till Skolinspektionen relativt stor, i förhållande till det antal klagomål huvudmannen har tagit emot. Det förekommer att huvudmannen har redovisat färre klagomål ställda till huvudmannen än antalet som anmälts till Skolinspektionen under samma period. När representanter för huvudmän reflekterar kring detta i Skolinspektionens intervjuer uppger flera att rutiner kan behöva stärkas och att information till vårdnadshavarna kan bli tydligare.

I granskningen 2017 var en av de viktigaste iakttagelserna att *information om möjligheten att lämna klagomål* inte gavs hos många huvudmän. Även i denna granskning ser vi att informationen kan förbättras, även om detta inte varit huvudfokus i denna granskning. På huvudmännens webbplatser finns vanligen information om möjligheten att lämna klagomål eller synpunkter, men det framgår inte alltid att det är klagomål mot utbildningen som avses. Dessutom är det ofta otydligt hur information ges på andra sätt. Två tredjedelar av de granskade huvudmännen beskriver inte att de ger information om huvudmannens klagomålshantering så att den kan nås av samtliga vårdnadshavare. Det förekommer att information ges på föräldramöten, men vid dessa beskrivs inte alltid huvudmannens roll i klagomålshanteringen. Den information som återfinns på webbplats och på föräldramöten är

dessutom ofta enbart på svenska, och inte tillgänglig för vårdnadshavare som inte talar svenska. Informationen ges därmed inte till alla vårdnadshavare, och av informationen framgår inte heller alltid att huvudmannen är ansvarig för klagomålshanteringen.

Andra reflektioner från huvudmän i Skolinspektionens intervjuer är att flera lägger vikt vid betydelsen av ett tillåtande klimat där den som framför ett klagomål upplever att huvudmannen lyssnar, och att rektorn är tydlig med att hänvisa vårdnadshavare till huvudmannen om de inte kommer vidare i ett ärende. Samtidigt ser vi att det inte alltid är tydligt för rektorer när ett klagomål ska lämnas till huvudman. Det förekommer exempel på att rektorer istället uppmanar vårdnadshavare att vända sig direkt till Skolinspektionen, även om det är ett fåtal.

Huvudmännens utredningar av klagomål

Den andra frågeställningen i granskningen handlar om med vilken kvalitet huvudmannen säkerställer att klagomål mot utbildningen utreds på ett självständigt och strukturerat sätt. Inom frågeställningen behandlas hur huvudmannen utreder de ärenden som inkommer till huvudmannen. I det ingår hur huvudmannen har utformat arbetssätt för att åstadkomma strukturerade och opartiska utredningar och tydlig dialog med berörda parter. Då ingen granskning av skolornas klagomålshandtering har gjorts, är området avgränsat till de granskade huvudmännens utredningar.

Det här har Skolinspektionen granskat

För att vårdnadshavare och elever ska ha förtroende för den lokala klagomålshandteringen behöver huvudmannens utredningar av klagomål vara sakliga och opartiska i förhållande till den verksamhet eller den händelse som utreds. Skolinspektionen har granskat huruvida huvudmännen gör självständiga utredningar av klagomål.

I en effektiv klagomålshandtering genererar inte alla klagomål lika omfattande utredningar, klagomålets innehåll och komplexitet måste avgöra vilka utredningsåtgärder som är relevanta. För att åstadkomma saklighet i utredning och möjlighet till opartiska beslut efter utredningar är det emellertid viktigt att söka olika perspektiv i ärendet. Därför har Skolinspektionen granskat hur huvudmännen använder olika underlag i sina utredningar, exempelvis information från dem som på olika sätt är berörda av den situation som föranleder klagomålet, dokumentation som finns framtagen på skolnivå och skollagens regleringar för området. Huvudmannen kan också behöva göra observationer i skolans miljö för att få tillräcklig och rätt information om det problem klagomålet rör. Genom att eftersträva en fullständig bild av klagomålets grund skapar huvudmannen förutsättningar för att fatta ett välgrundat beslut, med träffsäkerhet kring de åtgärder som eventuellt behöver vidtas.

Skolinspektionen har också granskat hur utredningen kommuniceras med den som lämnat ett klagomål. Återkopplingen är viktig för att ge insyn i hur klagomålet tas emot och hanteras. Genom att informera om de utredningsåtgärder som vidtas finns möjlighet att skapa tilltro till huvudmannens roll som opartisk utredare av klagomålet. Det är viktigt att den som lämnat ett klagomål förstår skälen till det beslut

som huvudmannen fattat efter utredning, för att känna förtroende även vid ett negativt beslut. Återkopplingen av beslutet behöver vara tydlig. Genom att förankra utredningen kan huvudmannen också få ytterligare information i ärendet, och säkerställa att det har tolkats rätt. I detta kan huvudmannen söka samsyn kring en tolkning i de fall olika syn på ärendet finns.

Övergripande iakttagelser

Nio av de 30 granskade huvudmännen har behov av utveckling inom området. Det är vanligt att huvudmännen har arbetssätt för utredning som bidrar till kvalitet, där de väger in flera underlag och eftersträvar opartiskhet. Huvudmännens representanter betonar också betydelsen av återkoppling och många har arbetssätt som ger möjlighet till dialog. Hos några huvudmän har vi uppmärksammat att det har betydelse kvaliteten att arbetet med klagomålshandlingen är strukturerat, och att organiseringen ger möjligheter att utveckla utredarkompetens. Däremot är en central iakttagelse i granskningen att huvudmännen generellt har tagit emot och hanterat få klagomål, vilket begränsar möjligheterna att bygga sådan erfarenhet och skapa rutiner för utredning hos många huvudmän. Där huvudmannens arbete med utredning av klagomål behöver utvecklas ser vi att sådana rutiner saknas.

Många gör utredningar med flera underlag

Två av tre granskade huvudmän ger exempel på självständiga utredningar där huvudmannen vidtagit utredningsåtgärder i syfte att åstadkomma sakliga utredningar. Detta är positivt. Dessa huvudmän har presenterat exempel på utredningar för Skolinspektionen där huvudmännens representanter inhämtat flera underlag, många gånger såväl muntligt som skriftligt. Huvudmännens representanter har i detta ansträngt sig för att få en rättvisande bild av klagomålet. Ett sådant exempel är en huvudman som kontaktade andra vårdnadshavare i klassen än de direkt inblandade, för att få ett bredare underlag.

Rektor kontaktas i princip alltid av granskade huvudmän då ett klagomål utreds. I de exempel på utredningar som huvudmännens representanter har använt som exempel i Skolinspektionens intervjuer, har i stort sett samtliga av de granskade huvudmännen kontaktat rektor för att inhämta information. Andra källor är inte lika vanligt förekommande och varierar beroende på klagomålets innehåll, men exempel ges på att lärare, mentor, elevhälsa samt externa parter såsom socialtjänsten har kontaktats. En av fem huvudmän uppger att de har gjort observationer vid berörd skola eller tagit del av elevens åtgärdsprogram och något fler att de hämtat information från skolans digitala system.

Kommunikationen med personer som lämnat klagomål värderas

En övervägande majoritet av huvudmännen uttrycker att de värnar om att bemöta personer som lämnat klagomål och att de eftersträvar tydlighet i kommunikation. När ett ärende kommer in ges i regel ett första svar med information om att ärendet är mottaget och att en första återkoppling kommer att ges inom en viss tidsram, mellan 3 och 10 dagar. Därefter uppger flera huvudmän att de ofta har ett möte med den som lämnat klagomålet för att säkerställa att en kontakt upprättas och att huvudmannen får rätt bild av klagomålets innebörd. Andra låter den som

lämnat ett klagomål välja hur de vill ha återkoppling, till exempel via brev, elektroniskt eller per telefon. Det förekommer att huvudmannens handläggare systematiskt lämnar information inför och under utredningen. Det förekommer också att den som lämnat klagomålet får kontaktuppgifter till ansvarig handläggare i syfte att kunna höra av sig om det finns frågor om utredningen. Hos några huvudmän ges ytterligare möjligheter att lämna information i ärendet under utredningen, genom att handläggaren tar kontakt med den som lämnat klagomålet och låter denne yttra sig kring de underlag som inhämtats i utredningen.

Gällande de exempel på återkoppling efter beslut som ges i granskningen framhåller flera huvudmän att det ska vara tydligt på vilka grunder beslutet är fattat. Det finns exempel på standarder kring vad återkopplingen ska innehålla i de fall den är skriftlig. Sådana formaliserade återkopplingar innehåller i regel en sammanfattning av klagomålet, det som framkommit i utredningen och huvudmannens bedömning i återkopplingen. En huvudman ger exempel på att huvudmannens bedömning ska motiveras i svaret, och det ska framgå vilka åtgärder som beslutats och att uppföljning ska göras. Genom att formulera en återkoppling där klagomål tillsammans med information från utredningen och huvudmannens beslut framgår, får huvudmannen möjlighet att ge en tydlig återkoppling och i den kontrollera klagomålet bemöts på alla punkter.

Många av huvudmännens representanter beskriver att utredningar vanligen avslutas genom att återkopplingen kommuniceras, ibland både muntligt och skriftligt. Det förekommer att huvudmän bjuder in den som lämnat ett klagomål till ett möte för att informera om resultatet av utredningen, eller att en chef i huvudmannens organisation i ett telefonsamtal följer upp hur beslutet har tagits emot.

Utredningsarbete med god struktur gynnar kvaliteten

Av de exempel på hög kvalitet vi identifierat i granskningen vill vi särskilt peka på några. Ett sådant är huvudmän med tydliga strukturer för utredningar av klagomål. Hos dessa huvudmän beskriver representanter både en tydlighet i ansvaret för utredning, och insikt i vad utredning innebär. Utredningsprocessen är etablerad även bland rektorerna i huvudmannens organisation, som känner till huvudmannens förväntningar och ibland har fått utbildning gällande klagomålshantering. Vi har sett att huvudmännens representanter i dessa organisationer beskriver arbetssätt för utredning som tyder på en medvetenhet kring vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas för att de ska kunna ta ställning i ett ärende. Det yttrar sig bland annat i att de ofta vet vilken information som behövs för att avgöra om klagomålet visar på en brist i förhållande till innehållet i skolförfattningar. Det kan också yttra sig i metoder för utredningsarbetet. Ett exempel från granskningen är en arbetsmetod där en problembeskrivning formuleras inledningsvis och sedan fungerar som utgångspunkt i utredningen genom att tydliggöra vilka underlag som behöver inhämtas.

Vidare ger granskningen några exempel på stödstrukturer för utredning. Hos en huvudman används formulerade frågor som ställs till rektor i syfte att inhämta relevant information om det aktuella klagomålet. Hos några huvudmän används utredningsmanualer och mallar för att sammanställa de underlag som inhämtats i utredningen. Det finns också exempel på systematisk kvalitetssäkring av utredningar.

Hos några huvudmän utvecklas en särskild utredarkompetens

En annan kvalitetsaspekt vi ser i granskningen är att några huvudmän har god kompetens för utredning i sina organisationer, detta framträder tydligast hos den andel huvudmän som har en handläggorganisation. Kompetensen förvärvas dels genom rekrytering och dels genom huvudmannens organisering av arbetet med utredning. Några huvudmän i granskningen har anställt utredare med juridisk kompetens som ansvarar för utredning av klagomål. I en handläggorganisation kan rutiner etableras och den som fått ett särskilt ansvar för utredning kan bygga erfarenhet, vilket vi nämnt under avsnittet om organisation.

I granskningen ser vi också att en god struktur för utredning enligt ovan har betydelse för möjligheten att stärka kompetensen i organisationen, genom att utredningsaktiviteter och standarder tydliggörs. Andra exempel från granskningen är organisationer med en god samarbetskultur, där den som utreder ett klagomål konsekvent stämmer av arbetet och får stöd av mer erfarna kollegor eller chefer. Den som utreder klagomål i dessa organisationer står inte ensam utan har tillgång till huvudmannens samlade erfarenhet. Ibland är sådant samarbete mer formaliserat, hos en huvudman finns exempelvis stöd i form av en utvecklingsledare vars uppgift är att ha ett opartiskt öga på huvudmannens utredningar av klagomål.

Få klagomål hos huvudmännen - liten erfarenhet av utredning

Det stora flertalet av huvudmännen i granskningen hanterar dock ett fåtal klagomål på huvudmannanivå. De 30 granskade huvudmännen har redovisat antal registrerade klagomål hos huvudmannen under perioden 2017–feb 2020 enligt följande:

- Sju huvudmän har uppgivit att det inkommit färre än 10 klagomål.
- 19 huvudmän har uppgivit att det har inkommit mellan 10 och 40 klagomål.
- Fyra huvudmän har uppgivit att det inkommit fler än 100 klagomål.

Siffrorna baseras på de klagomål som registrerats hos huvudmannen och visar inte hur många av dessa klagomål som utretts av huvudmannen. I detta begränsade urval om 30 huvudmän kan vi inte se några samband mellan antal registrerade klagomål och huvudmännens storlek.

I Skolinspektionens intervjuer har många av huvudmännens representanter kommenterat att de har få klagomål till huvudmannanivå. Ofta ges förklaringen att de flesta ärenden når en lösning genom telefonsamtal eller ett möte, och aldrig registreras som klagomål, eller att de hanteras på skolnivå och aldrig når huvudmannen. En vanlig förklaring är att huvudmannen eftersträvar att hantera ärenden så nära eleven som möjligt, och att klagomål därför inte förs vidare från skolnivå till huvudman. Några uppger att de har en fungerande dialog med vårdnadshavare som en förklaring till att det blir få klagomål.

När huvudmännens representanter ombetts att ta med exempel på utredningar till intervjutillfället har det ibland varit svårt att finna sådana exempel. Hos några huvudmän hämtas exempel från klagomål som anmälts till Skolinspektionen och återlämnats till huvudmannen. Hos några huvudmän finns endast enstaka exempel på

egna utredningar. Fem huvudmän har inte visat aktuella utredningar alls, eller ett så litet underlag att Skolinspektionen har fått avstå från bedömning av huvudmannens arbete med utredning.

Sammantaget får vi bilden av att en majoritet av granskade huvudmän utreder mycket få klagomål på huvudmannanivå. Vi har också sett att huvudmannen inte alltid är synlig som mottagare av klagomål och att det förekommer att vårdnadshavare går förbi huvudman för att istället direkt anmäla sina klagomål till Skolinspektionen. En konsekvens av detta är att huvudmännen ges begränsade möjligheter att utveckla utredarkompetens och rutiner för arbetet med utredning.

Arbetsätt för opartisk utredning hos vissa små huvudmän

Flera av de mindre huvudmän som Skolinspektionen intervjuat lyfter organisationens litenhet främst som en fördel. De påtalar betydelsen av korta beslutsvägar; närheten mellan huvudman, skola och vårdnadshavare. Huvudmännens representanter menar att det ger förutsättningar att lösa problem på ett smidigt sätt innan ärenden hinner växa till klagomål. Det förekommer emellertid också att klagomål regelmässigt lämnas till rektorer för utredning. Dessa huvudmän gör inte självständiga utredningar och kan därför inte säkra objektivitet i utredningen, även om den kvalitetssäkras av huvudman och går tillbaka till huvudmannen för beslut.

I Skolinspektionens intervjuer problematiserar några representanter för små huvudmän sina möjligheter att vara opartiska. Detta med anledning av att de känner många vårdnadshavare och arbetar nära rektor, och att de därför särskilt behöver söka objektiva förhållningssätt i utredning. Representanter för dessa huvudmän uttrycker framför allt betydelsen av saklighet i utredning och hänvisning till skollagen i syfte att åstadkomma objektivitet och kommunicera objektivt. Några huvudmän beskriver också att de ibland anpassar sina arbetsätt för att minska risken för jäv eller påverkan. Hos en huvudman har de exempelvis principen att elevens eller vårdnadshavarens namn aldrig nämns i samarbetet kring en utredning. Ett annat exempel som ges är att huvudmannen vinnlägger sig om att vara transparent i återkopplingen så att utredningen tydligt framgår, och att det också framgår att den som lämnat klagomålet har möjlighet att återkomma till huvudmannen om situationen inte förbättras.

I granskningen finns några enskilda huvudmän där rektor även fungerar som huvudman, för vilka det är en särskild utmaning att åstadkomma opartiskhet. En huvudman med dubbla roller beskriver att klagomål utreds, men att hen i huvudsak utreder dem i rollen som rektor. I de fall det finns behov av att gå vidare med sitt ärende efter rektorns utredning, saknas i en sådan organisation en instans att vända sig till. I granskningen förekommer några exempel på att huvudmän har tillgång till nätverk av huvudmän eller tar hjälp av externa konsulter för juriststöd och/eller utredning. Hos en huvudman där rektorn både var skolchef och ordförande i styrelsen, ges exempel på arbetsätt för att skapa en instans för möjlighet till omprövning av rektorsbeslut. I samband med ett klagomål som delvis var riktat mot rektorn anlätades en extern konsult för utredning. Skolchefen/rektorn beskriver att konsulten intervjuade dem som hade information om ärendet, inklusive eleven och vårdnadshavarna. I bedömningen inför beslut togs även en extern HR-chef in som stöd. Återkoppling gjordes sedan i ett möte där både skolchefen/rektorn och konsulten som genomfört den oberoende utredningen deltog.

När klagomål snarare besvaras än utreds vet inte huvudmannen om elevens rättigheter bevakas

Hos den tredjedel av huvudmännen där Skolinspektionen har bedömt att arbets-sätten för utredning är i behov av utveckling ger flera av huvudmännens represen-tanter snarare en bild av att de bemöter klagomål än att de utreder dem. Det kan handla om att huvudmannens representant kallar till ett möte med den som läm-nat ett klagomål, där också rektor eller annan skolpersonal deltar. Vid mötet disku-terar de ärendet och eftersträvar konsensus. I Skolinspektionens intervjuer har hu-vudmännens representanter inte visat att information för beslut inhämtas från flera håll som grund för analys och objektivt ställningstagande, där det är möjligt.

Alla klagomål kräver inte lika omfattande utredning, men om huvudmannen i hu-vudsak hanterar klagomål genom samtal skaffar sig inte huvudmannen tydligt sak-liga underlag för beslut. En risk med förfarandet är att rektor och huvudman upp-levs som en part, och personen som lämnat klagomålet blir en motpart. I ett sådant möte, där dessutom huvudman och skola har både beslutsmandat och kompetens, kan det vara mycket svårt för en vårdnadshavare att identifiera elevens rättigheter och att förstå om dessa blir uppfyllda. Hos dessa huvudmän ser vi också att det är vanligt att huvudmannens återkoppling inte ges skriftligt på ett systematiskt sätt, vilket ytterligare försvårar för en person som lämnat ett klagomål att förhålla sig till huvudmannens beslut.

Vissa granskade huvudmän är särskilt aktiva i klagomålshanteringen

Fem granskade huvudmän har visat hög kvalitet i klagomålshanteringen för samt-liga områden. Hos dessa huvudmän har vi sett att det är tydliggjort vilka ärenden som ska tas emot som klagomål och att arbetsprocesserna för klagomålshante-ringen på skolnivå och på huvudmannanivå är klargjorda och förankrade. Hantering och utredning följer därför en struktur som gör att huvudmannen kan verka för lik-värdig och rättssäker hantering av klagomål både vid skolor och hos huvudman. Stöd ges till rektorer för den klagomålshantering som sker på skolnivå, ofta genom att huvudmannen i tät dialog följer upp hanteringen av respektive klagomål. Stöd ges också genom att skapa forum för erfarenhetsutbyte kring klagomålshante-ringen med möjligheter till ett organisatoriskt lärande.

Vidare förekommer det att huvudmannen säkerställer att hanteringen av klagomå-len dokumenteras i alla led. Huvudmannens representanter tar sedan kontinuerligt del av dokumentation kring respektive ärende som hanterats på skolnivå, och följer bland annat upp hur hantering och utredning återkopplats. Beslutsfattare på högre nivå inom huvudmannens organisation informeras om vilka klagomål som kommit in, hur de hanterats och vilka beslut som fattats. I intervjuer med huvudmännens representanter ges exempel på att huvudmannen i dessa sammanhang följer upp att klagomål hanteras och utreds på rätt nivå.

Hos huvudmännen uttrycks vidare en samsyn kring att det är viktigt att fånga upp alla klagomål i syfte att utveckla utbildningens kvalitet. Klagomål samlas och sam-manställs för analys i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Därför kan hu-vudmannen se mönster och analysera tänkbara bakomliggande orsaker till kla-gomålen. Sådana analyser genererar sedan förändringar i verksamhetsplaner för kommande år om behov finns. Det förekommer även att huvudmannen har en bre-dare syn på klagomål som underlag för utvecklingsarbete, och inkluderar resultat

av enkäter till elever och vårdnadshavare i analysen av klagomål. Huvudmannen får därmed ett väl underbyggt underlag för kvalitetsutveckling, där såväl synpunkter och förslag som klagomål från elever och vårdnadshavare tillvaratas systematiskt.

Gemensamt för dessa fem huvudmän är att de är relativt små organisationer, och att komplexiteten i organisering och hantering av klagomål är begränsad. Skolinspektionen konstaterar därför att större huvudmän kan behöva väga in organisatoriska förutsättningar och göra anpassningar därefter, för att åstadkomma motsvarande tydlighet i hantering och uppföljning av klagomål.

Intervjuer med personer som lämnat klagomål

Vid sidan av den granskning av klagomålshantering som Skolinspektionen har genomfört av huvudmän, har vi även intervjuat personer som lämnat klagomål. Syftet med intervjuerna har varit att fånga dessa personers syn på huvudmannens hantering av deras klagomål. Detta utifrån den information de har fått ta del av i samband med hanteringen av respektive klagomål. Intervjuerna har inte använts som ett underlag vid Skolinspektionens bedömningar av respektive verksamhet. Vi har inte heller tagit ställning till huvudmännens utredningar och beslut gällande de klagomål respondenterna berättat om. I avsnittet presenteras enbart upplevelsen såsom den beskrivs av intervjuade personer.

Urvalet för intervjuer är litet och generella slutsatser kan inte dras av de svar vi fått, men det ger en kompletterande bild till de övriga delarna av granskningen, i form av respondenternas perspektiv. Samtliga intervjuade är hämtade från de klagomål som registrerats hos granskade huvudmän. Deltagandet har varit frivilligt och telefonintervjuer har genomförts med 41 personer som lämnat klagomål.

De flesta klagomålen som ligger till grund för intervjuerna handlar om särskilt stöd, kränkande behandling, trygghet och studiero eller skolplikt/rätt till utbildning. I intervjuerna har Skolinspektionen ställt frågor om vilken information respondenterna upplever att de har haft tillgång till. Vi har bland annat frågat om de har fått en beskrivning av hur klagomålet hanteras och vem som är ansvarig i huvudmannens organisation. Frågorna handlar också om hur de har informerats om huvudmannens ställningstagande till klagomålet, eller huvudmannens beslut efter utredning.

De klagomål som ligger bakom varje ärende i Skolinspektionens intervjuer är av olika art och situationerna skiljer sig mycket åt, men vi ser också flera gemensamma nämnare. Sammantaget har vi sett att respondenterna i tre fjärdedelar av intervjuerna uttrycker att de hade önskat en tydligare hantering av deras klagomål. Vanligast är att de önskade mer information om hur ärendet togs emot och hur det utreddes, samt en mer utförlig motivering av beslutet. De risker vi har identifierat i granskningen återspeglas i flera intervjuer.

Mer information om hanteringen av klagomål efterfrågas i många intervjuer

Trots att huvudmännens representanter uttrycker att de lägger stor vikt vid kommunikation med personer som lämnat klagomål, är det just återkoppling från huvudmannen det som flest respondenter i Skolinspektionens intervjuer vill ha mer av. Flera uppger att de inte visste att deras ärenden var mottagna som klagomål

och att de inte har förstått om ärendet utretts. I intervjuerna finns också exempel på att respondenter upplever att svaren från huvudman har tenderat att handla om snabba avslut snarare än hantering och utredning.

Flera ger en bild av att de har fått någon form av svar från huvudmannen med information om hur ärendet hanteras eller hur lång tid hanteringen förväntas ta. Men de upplever inte att de har bjudits in till dialog kring ärendet. Det är också vanligt att respondenterna inte upplever att de har fått tydlig återkoppling efter beslut gällande deras ärende. I några intervjuer beskriver respondenter hur återkopplingen kan vara helt avgörande för hur de upplever ett beslut. En beskriver att om klagomålet hade bemötts i alla delar, skulle det gå lättare att ta emot ett negativt besked.

Huvudmannens ansvar för klagomålshanteringen är otydligt för flera

Vi ser att en osäkerhet om huvudmannens roll i klagomålshanteringen återkommer i flera intervjuer. Flera som säger att de anmält klagomål till skolpersonal eller rektor uttrycker att de inte vet om information om deras klagomål gått vidare uppåt i styrkedjan. Ett annat exempel som återkommer i intervjuer är att ärenden besvaras av rektor även då vårdnadshavare har valt att ta det vidare till huvudman. Flera respondenter ger en bild av att de inte fått någon kontakt med huvudman, trots att de sökt kontakt, och att de istället har hänvisats till rektor.

En del av respondenterna har anmält sina klagomål till Skolinspektionen, flera på grund av bristande förtroende för huvudmannens förmåga att åtgärda situationen. Dessa ger inte en beskrivning av att huvudmannen fungerar som en instans dit de kan vända sig för att få en opartisk prövning av sitt klagomål, utan upplever snarare att huvudmannen är en förlängning av skolan och tror därför att de skulle få samma besked som de fått tidigare från skolnivån.

Ibland har också respondenterna upplevt det svårare att lämna sitt ärende till huvudmannen än till Skolinspektionen. Ett exempel återfinns hos en vårdnadshavare som beskriver upprepade kontakter med huvudmannens utbildningschef under ett års tid utan att frågan, som gällde rätten till utbildning, togs emot som ett klagomål enligt respondenten. Ärendet lämnades istället till Skolinspektionen, då det upplevdes som lättare. I intervjun uttrycker respondenten att hen hade önskat att det var tydligare hur klagomål kan lämnas till huvudmannen, och menar att de åtgärder som nu vidtagits efter föreläggande från Skolinspektionen borde ha kunnat göras tidigare om huvudmannen tagit emot klagomålet.

De som är nöjda upplever att de fått inblick i utredningen av deras klagomål

I Skolinspektionens intervjuer finns några exempel på respondenter som är nöjda med huvudmannens hantering av deras klagomål. I dessa intervjuer framgår det att de upplever att deras klagomål har blivit mottagna på ett professionellt sätt, och att kommunikationen kring ärendet har varit tydlig och transparent. Respondenterna beskriver att de har fått veta hur klagomålet hanterats, och även fått möjlighet att lämna information i ärendet. De upplever också att de har fått tillgång till relevant information, och att de har fått en förklaring i de fall inte all information

har kunnat ges exempelvis på grund av sekretess. Då klagomålen utretts har respondenterna fått återkoppling och möjlighet till uppföljning.

Ett konkret exempel finns hos en respondent som beskriver att hen lämnat två klagomål gällande kränkande behandling till huvudmannen via webbformulär. Respondenten gavs ett snabbt första svar med information ärendena skulle utredas, och att återkoppling skulle ges. Respondenten berättar att hen sedan hade en mejlväxling med handläggaren hos huvudmannen under en period, då varje incident dokumenterades. Därefter kom ett skriftligt svar med en beskrivning av hur skolan skulle arbeta med värdegrunden och sju punkter om hur de skulle gå vidare för att avhjälpa situationen som föranlett klagomålet. De hade inget möte eller samtal efter det skriftliga beslutet men handläggaren skrev att respondenten var välkommen att ringa och ställa frågor till handläggaren om det fanns behov.

Utvecklingsområden

I detta avsnitt redovisas de vanligaste utvecklingsområden som identifierats hos de huvudmän som har ingått i granskningen. Sammantaget har Skolinspektionen bedömt att 25 av de 30 granskade huvudmännen behöver utveckla arbetet med klagomålshanteringen.

Många huvudmän behöver i större utsträckning klargöra och förankra begreppet klagomål

En majoritet av huvudmännen (17 av 30) behöver förankra en tydligare förståelse av vad begreppet klagomål innebär och hur det ska användas i huvudmannens klagomålshantering. I arbetet med att diskutera och definiera hur huvudmannen och skolorna ska använda begreppet klagomål bör huvudmannen söka en användning av begreppet klagomål som ger goda förutsättningar till verksamheterna i arbetet med att sortera vilka ärenden som kan bemötas enkelt och vilka ärenden som kräver utredning. Detta oavsett om ärenden inkommer på skolnivå eller huvudmannanivå. Det är viktigt att huvudmannen också vägleder rektorer i arbetet att också uppmärksamma att vårdnadshavare kan ha olika förutsättningar att uttrycka synpunkter. Med en utvecklad begreppsförståelse kan huvudmannen även undersöka hur de klagomål som hanteras på skolnivå kan kategoriseras och sammanställas till huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Flera huvudmän behöver utveckla ansvarsfördelning och skriftliga rutiner för klagomålshanteringen

En tredjedel av huvudmännen (9 av 30) behöver utveckla rutiner och ansvarsfördelning för klagomålshanteringen. Flera av huvudmännen behöver tydliggöra var i styrkedjan klagomål ska hanteras, samt kommunicera detta till vårdnadshavare och elever med syftet att klagomål ska lämnas till den instans där de kan hanteras mest effektivt. Flera av huvudmännen behöver förtydliga vilket ansvar skola respektive huvudman har. I detta bör det framgå tydligt att huvudmannen har det yttersta ansvaret i klagomålshanteringen. Huvudmannen ska vara en synlig instans att vända sig till om ett klagomål mot utbildningen behöver lyftas vidare.

Flera huvudmän behöver i större utsträckning göra självständiga utredningar av klagomål och utveckla arbetsprocesser för utredning

En tredjedel av huvudmännen (9 av 30) behöver säkerställa att klagomål utreds objektivt och sakligt av huvudmannen vid behov och att återkoppling till den som lämnat klagomålet sker. I detta behöver huvudmännen både tydliggöra när klagomål bör gå vidare från skolnivå till huvudman, och se till att de därefter utreds självständigt av huvudmannen.

Hos fem av de granskade huvudmännen har underlaget av utredningar hos huvudmannen varit för litet att bedöma. Skolinspektionen har därför inte riktat några utvecklingsområden till dessa huvudmän i granskningens verksamhetsbeslut. Istället har huvudmännen fått rekommendationer kring arbetet med utredning av klagomål. Skolinspektionen konstaterar att huvudmännen behöver synliggöra att huvudmannen har det yttersta ansvaret för klagomålshanteringen, och undersöka förutsättningarna för hur klagomål kan hanteras med god kvalitet i utredningar huvudmannanivå. Detta genom att på olika sätt fånga upp klagomål där självständiga utredningar behöver göras på huvudmannanivå, samt tydliggöra och förstärka arbetsrutinerna så att de blir uthålliga över tid och främjar ett likvärdigt utredningsarbete.

Fyra av huvudmännen har fått utvecklingsområden gällande utredning och återkoppling av utredning i verksamhetsbesluten. Skolinspektionen har bedömt att huvudmännen behöver utveckla sina arbetsprocesser för utredning så att ett sakligt utredningsförfarande säkerställs av huvudmannen. Det innebär att huvudmännen behöver se till att tillräckliga underlag tas fram i utredningar och söka arbetssätt som leder till opartiska bedömningar av klagomål. Genom att utveckla arbetsprocesser som bidrar till gemensamma utgångspunkter för sakliga utredningar kan huvudmannen få bättre förutsättningar att ta ansvar för klagomålshanteringen, då huvudmannen får en tydligare roll i styrkedjan för klagomålshanteringen. I detta behöver huvudmännen även utveckla hur återkoppling ska ges så att klagomål återkopplas tillräckligt och likvärdigt i alla delar av huvudmannens klagomålshantering.

Många huvudmän behöver i större utsträckning systematiskt följa upp och utvärdera klagomålshanteringen

En övervägande majoritet av huvudmännen (25 av 30) behöver följa upp hur klagomål hanteras vid skolorna och hos huvudmannen, samt utvärdera arbetet på en övergripande nivå. Uppföljningens syfte är att klagomålshanteringen ska hålla en jämn och hög kvalitet i hela huvudmannens organisation. För att klagomålshanteringen ska fungera väl och likvärdigt behöver alla delar i processen för klagomålshantering vara utvecklade, vilket huvudmannen kan fånga i en uppföljning. Dessa delar handlar om att:

- information om möjligheten att lämna in klagomål är tydlig och kan nås av alla
- huvudmannen och skolorna har en samlad syn på hur begreppet klagomål definieras och används

- rutiner och organisation för att ta hand om klagomål är förankrade och väl-fungerande
- klagomål utreds opartiskt, strukturerat och att återkoppling sker enligt huvudmannens förväntningar
- klagomål som hanterats på skolnivå sammanställs till huvudmannen.

Gemensamt för 24 av dessa huvudmän är att klagomål inte samlas in från skolnivån för det systematiska kvalitetsarbetet. För det området är bilden från Skolinspektionens granskning 2017 oförändrad. Huvudmännen behöver samla och sammanställa de klagomål som hanterats både på skolnivå och på huvudmannanivå. För att huvudmannens kvalitetsarbete ska bli träffsäkert och verkningsfullt, är det av stor betydelse att de brister som identifierats av elever och vårdnadshavare finns med som underlag för huvudmannens beslut om utvecklingsåtgärder. De insamlade klagomålen bör kategoriseras för analys i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete där mönster och utvecklingsbehov kan identifieras. Huvudmannen kan i detta arbete behöva söka former för relevanta avgränsningar i skolornas sammanställningar, i syfte att inte öka dokumentationsbördan för skolpersonal och rektorer.

Avslutande diskussion

Vid Skolinspektionens tidigare granskningar av huvudmäns klagomålshantering har brister i flera delar av huvudmannens klagomålshantering identifierats. När Skolinspektionen granskade området 2017, såg vi att drygt hälften av huvudmännen saknade en tydlig ansvarsfördelning och att tillämpningen av begreppet klagomål var oklart hos många. Granskningen visade också på behov av bättre information om huvudmannens klagomålshantering, och att använda klagomål som underlag i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Skolinspektionen såg i denna problembild en risk att huvudmännen inte i tillräcklig omfattning utvecklat metodiken för att utreda klagomål.

I den här granskningen har Skolinspektionen fokuserat på organisation och tillvägagångssätt i huvudmannens klagomålshantering med syftet att särskilt granska kvaliteten i utredning av klagomål. Granskningens iakttagelser är viktiga för utveckling av ett tydligare ansvarstagande där skolhuvudmännen ansvarar för klagomålshantering på lokal nivå, vid sidan av statliga myndigheters övergripande ansvar.

Samtidigt behöver ett system formas så att det blir hållbart och inte leder till en onödigt tung administration. Rektor behöver ge goda förutsättningar för lärare att också möta frågor från föräldrar i första hand genom dialog. Ett system för klagomål måste kunna balanseras så att lärare inte känner press att leva upp till alla slags förväntningar från vårdnadshavare. Här är huvudmannens stöd centralt och det är betydelsefullt att det finns en tydlighet som hjälper skolorna att sortera vilka frågor som kan bemötas enklare och vilka ärenden som behöver hanteras som klagomål.

Vi har sett att huvudmännen många gånger har arbetssätt för utredningar av klagomål och kommunikation med personer som lämnat klagomål, vilka kan bidra till kvalitet. Hos en majoritet av huvudmännen hanteras emellertid ett mycket litet antal klagomål på huvudmannanivå, vilket försvårar utveckling av arbetsprocesser och utredarkompetens. För att åstadkomma hög kvalitet i klagomålshanteringen är det av vikt att alla delar i klagomålskedjan fungerar. Det gäller information om möjlighet att lämna klagomål och organisationens förståelse av vilka ärenden som utgör klagomål mot utbildningen. Vidare behöver huvudmannen arbeta för likvärdighet och kvalitet i hela styrkedjan genom att ge stöd och vägledande rutiner till skolnivån, och genom att följa upp klagomålshanteringen. Vi har sett att dessa områden kan förbättras hos en majoritet av huvudmännen. Hos en majoritet sammanställs inte heller klagomål från skolnivån för huvudmannens kvalitetsarbete.

Sammantaget ger granskningen en bild av att flera brister som Skolinspektionen identifierat tidigare finns även hos många huvudmän i denna nya granskning. Skolinspektionen kan konstatera detta trots att frågan om ansvaret för klagomålshanteringen efter den förra granskningen uppmärksammades brett, bland annat av SKR och Friskolornas riksförbund, som gemensamt har tagit fram ett stödmaterial för huvudmännens hantering av klagomål mot utbildningen.²² Granskningen har genomförts under Corona-pandemin vilket har medfört att många huvudmän varit särskilt belastade av frågor och oro från vårdnadshavare under perioden. Mot den bakgrunden kan verksamheterna vara särskilt behjälpta av en tydligare struktur i arbetet med att ta emot frågor och klagomål. Det kan ge möjligheter till enkelhet i

²² SKR och Friskolornas riksförbund (2018), *Stödmaterial för klagomålshantering*

hantering utan att huvudman eller skola förbiser utredning av ärenden som är mer komplexa. I en bedömning är det också viktigt att uppmärksamma att vårdnadshavare kan ha olika förutsättningar att uttrycka synpunkter.

Huvudmannens ansvar och statens roll

Huvudmannens ansvar för klagomålshandlingen är tydligt reglerat i skollagen. Det åligger huvudmannen att åtgärda brister i verksamheten som framkommit genom klagomål eller på annat sätt.²³ Ett skäl till att huvudmannens ansvar specificerats är att Skolinspektionen i inkomna anmälningar funnit att huvudmannen i huvuddelen av dessa inte fått tillfälle att agera innan anmälan gått till Skolinspektionen.²⁴

I dag lämnas många klagomål kring enskilda ärenden till Skolinspektionen i stället för till berörd huvudman. Om myndigheten väljer att utreda ärenden gör Skolinspektionen en tillsyn. Det innebär att Skolinspektionen gör en bedömning utifrån lagens krav. Ett tillsynsärende blir formaliserat och myndigheten behöver för att kunna bedöma ärendet ofta ta in yttranden och handlingar från huvudmannen. I många fall innebär detta att ett ärende riskerar att bli tidskrävande. En huvudman som tar emot ett klagomål gör inte en tillsyn. Klagomålshandlingen innebär att huvudmannen behöver ta emot och bedöma de ärenden som kommer in. Om det finns behov kan de snabbt sätta in insatser och utarbeta lösningar för en elev. Självklart ska klagomålshandlingen ha en utgångspunkt i skollagen men det är inte en tillsyn.

Det finns stora fördelar med att klagomål hanteras nära eleven och skolverksamheten av den som är ansvarig för verksamheten, för att hitta en lösning på en problematisk situation. Det har Skolinspektionen konstaterat i tidigare granskningar, och Skolinspektionen tillsammans med SKR och Friskolornas riksförbund har verkat för att sprida budskapet.

Statskontoret, som på uppdrag av regeringen nyligen har utrett klagomålshandlingen, konstaterar också att systemet skulle kunna fungera mer ändamålsenligt om huvudmännen hanterade en större andel av klagomålen. Statskontoret pekar på att alla klagomål inte är frågor för en statlig tillsynsmyndighet och framhåller att huvudmännen kan utreda klagomål och åtgärda brister snabbare och på ett mer flexibelt sätt än Skolinspektionen, vilken som tillsynsmyndighet är bunden till frågan om huvudmannen har gjort rätt eller fel i förhållande till skollagen. Det faktum att Skolinspektionens informationsinhämtning behöver ske skriftligt, för att kunna visa på vilka grunder ett beslut är fattat, och att myndighetens utredningar av anmälningar görs på ett relativt standardiserat sätt innebär sammantaget, enligt Statskontoret, att handlingen blir tidskrävande. Huvudmännen har, enligt Statskontoret, också större möjlighet än Skolinspektionen att anpassa hur de hanterar, utreder, fattar beslut och genomför åtgärder kring klagomål. Detta eftersom alla klagomål inte är rättsliga frågor – många av dem är i stället frågor kring verksamhet, kvalitet eller kommunikation.

Statskontoret föreslår att huvudmännen bör hantera en större andel av klagomålen från enskilda och att Skolinspektionens ansvar bör begränsas så att myndigheten

²³ 4 kap 8 § skollagen (2010:800)

²⁴ Prop. 2009/10:165. s. 309

bara ska utreda klagomål från enskilda om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera dem, eller om det finns särskilda skäl.²⁵

Skolinspektionen menar att Statskontorets förslag generellt är bra och stämmer med behov som vi ser i denna granskning.

Regleringen visar som nämnts på vikten av att den lokala nivån fullföljer sina åtaganden. En utgångspunkt är att huvudmännen har lämnats stor frihet att organisera och informera om klagomålshantering då huvudmännen har olika förutsättningar och kapacitet. Denna frihet behöver förvaltas. Skolinspektionen tar årligen emot ett stort antal uppgifter om missförhållanden som först borde hanterats av huvudmannen.²⁶ En tredjedel av dessa återremitteras till huvudmännen för utredning. Samtidigt ser vi i denna granskning att flera av huvudmännen endast hanterat ett fåtal klagomål. Hos några av dessa huvudmän är en stor andel klagomål lämnade till Skolinspektionen i förhållande till vad huvudmannen själva uppger att de hanterat och utrett, det förekommer att Skolinspektionen har tagit emot fler ärenden än huvudmannen själv. Detta tyder på att vårdnadshavare många gånger går vidare med sitt ärende direkt till Skolinspektionen om det inte lösts på skolnivå istället för att vända sig till huvudmannen.

Mot denna bakgrund konstaterar Skolinspektionen att det finns behov av ett tydligare stöd till huvudmännen och att den lokala klagomålshanteringen fortsatt behöver följas upp.

Huvudmannen behöver ta ett aktivt ansvar för klagomål mot utbildningen

Återkommande i Skolinspektionens granskningar har vi således sett ett behov av att huvudmannen tar ett tydligare ansvar för klagomålshanteringen, och att huvudmannens funktion i klagomålshanteringen behöver synliggöras. Även i denna nya granskning konstaterar Skolinspektionen att de granskade huvudmännens organisering av klagomålshanteringen inte fullt ut möter skollagens intention.

För att huvudmän ska ha möjlighet att fullgöra sitt ansvar för klagomålshanteringen, behöver vårdnadshavare kännedom om att huvudmannen ska åtgärda eventuella brister i utbildningen. Det handlar både om information och om praktik. Kvaliteten i klagomålshanteringen kan vara avgörande för förtroendet gällande huvudmannens möjlighet att säkerställa att elever får sina rättigheter tillgodosedda, och att kvalitetsbrister åtgärdas.

Huvudmannen äger frågan om hur information om klagomålshantering ska kommuniceras såväl internt som externt, och kan därmed välja vilka värden klagomålshanteringen ska utgå ifrån. Ett sådant värde kan vara en markering av huvudmannens ansvar för utbildningens kvalitet. Ett annat värde är ett demokratiskt perspektiv. Information om möjligheten att lämna klagomål är verkningsfull först då rättigheter klagas och informationen kan nås av alla. I granskningen har Skolinspektionen konstaterat att vårdnadshavare som inte talar svenska sällan har tillgång till information om huvudmannens klagomålshantering. Därför kan det vara av särskild

²⁵ Statskontoret (2020) *Klagomålshanteringen i skolan, förslag till ett mer ändamålsenligt system*

²⁶ Antal anmälda ärenden hos Skolinspektionen har minskat något de senaste två åren, men inströmningen är fortsatt hög med 4 623 anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO) under 2019.

betydelse att säkerställa att vårdnadshavare som av språksvårigheter eller andra skäl inte har samma möjligheter att formellt lämna klagomål som andra.

I ett aktivt ansvarstagande blir huvudmannen synlig genom arbetsprocesserna. I granskningen har vi hos några huvudmän sett exempel på att huvudmannen balanserar uppdraget att ge stöd till skolnivån, och att vara en oberoende instans då det finns behov av att gå vidare med ett klagomål. När sakfrågor och ansvar fokuseras, har vi sett att huvudmannen kan ha ett tillitsfullt samarbete med skolnivån, och samtidigt vid behov ta över ärenden och granska skolnivåns hantering och utredning av klagomål. Då huvudmannens hantering är transparent kan det också bidra till ett organisatoriskt lärande där huvudman och skolnivå strävar efter att utveckla verksamheten mot samma mål, och där utredning av klagomål kan ge både huvudmannen och skolnivån verktyg för utvecklingsarbetet.

I granskningen förekommer ibland en rädsla att klagomål blir offentliga och därmed kan ge en negativ bild av skolan. Det kan leda till att klagomål inte alltid registreras, eller tas med i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Hos de huvudmän i granskningen som uttrycker att de välkomnar klagomål och har ett utvecklingsorienterat arbetssätt enligt ovan, ser vi snarare ett fokus på att *samla information* som ger möjligheter till utveckling än att *ta hand om missnöje*. Ett sådant förhållningssätt kan ge huvudmannen förutsättningar att arbeta proaktivt och ta höjd för reaktioner som kan komma i samband med klagomål.

Behovet av begreppsförståelse – vad är ett klagomål?

Med anledning av att det saknas en rättslig definition av vad som ska betraktas som klagomål har huvudmannen ett friutrymme att ta hand om även gällande begreppet klagomål, för att arbetet med klagomålshantering ska fungera likvärdigt och effektivt. Många huvudmän i granskningen ger grunda förklaringar när de beskriver hur de definierar klagomål. Ett vagt definierat begrepp ger svagt stöd till verksamheten. I granskningen förekommer det att begreppet synpunkter används istället för klagomål. Skollagens reglering gäller *klagomål mot utbildningen*. Då begreppet synpunkter generellt används som definition, ser vi en risk att de ansvariga på olika nivåer i huvudmannens styrkedja inte ges vägledning att avgöra vad som ingår i ansvaret att ta emot och hantera klagomål mot utbildningen. En konsekvens av detta kan bli att ärenden i en ”synpunktshantering” inte betraktas som lika allvarliga, med följderna att färre ärenden utreds och färre ärenden lämnar skolnivån för hantering och utredning hos huvudmannen. Det kan ge konsekvenser för både effektivitet och legitimitet i klagomålshantering.

När begreppet definieras alltför vagt kan det leda till att ärenden av alla slag ingår i hanteringen, vilket inte gynnar effektivitet i hanteringen. Genom att tydliggöra vilka ärenden som ska hanteras som klagomål kan även en större enkelhet skapas. Det finns många frågor som kan komma från föräldrar som kan handla om exempelvis betyg, undervisningen, läromedel, utflykter och annat som kan handla om att få klarhet och information men som inte avser en brist eller ett missförhållande i relation till vad elever har rätt till. Det är inte ändamålsenligt att samtliga ärenden hanteras enligt en rutin för klagomålshantering om de inte är klagomål. En tydligare tillämpning av begreppet är därför ett mycket viktigt stöd för skolans personal.

Med utgångspunkt i skollagen kan en diskussion om begreppet klagomål handla om hur de olika nivåerna i huvudmannens organisation fångar ärenden som kan göra att brister i verksamheterna kommer till huvudmannens kännedom. Genom att säkerställa att även ärenden som hanteras på skolnivå kan betraktas som klagomål kan huvudmannen se till att information om alla hanterade klagomål når huvudmannen. I ett sådant arbete kan huvudmannen utveckla sina förutsättningar att genom klagomålshanteringen ansvara för verksamheten i skolan.

Genom att utveckla användningen av begreppet klagomål kan huvudmannen slutligen verka för att göra klagomålshanteringen uppföljningsbar. Genom att definiera begreppet klagomål blir det lättare för huvudmannen att identifiera ärenden som är intressanta att följa upp i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Utsedda handläggare kan ge bättre förutsättningar att utreda klagomål

Det är upp till varje huvudman att avgöra hur organiseringen av klagomålshanteringen ska göras. I granskningen har vi identifierat att en majoritet av huvudmännen har organiserat klagomålshanteringen så att chefer hos huvudmannen ansvarar för handläggningen av ärenden, mindre vanligt är att handläggare ansvarar för all hantering och utredning.

Skolinspektionen menar att organiseringen med handläggare eller utredare kan bidra till en ökad tydlighet kring huvudmannens roll i styrkedjan, inte minst genom att huvudmannens funktion i klagomålshanteringen framträder. Hos huvudmän där chefer handlägger ärenden är synsättet att rektorerna har det främsta ansvaret för klagomålshanteringen vanligare än hos huvudmän med handläggare. Organisationen för klagomålshanteringen kan därmed ha bäring på de kvalitetsbrister vi uppmärksammat i granskningen gällande tydlighet avseende var och av vem som ärenden ska beredas och beslutas – när huvudmannens ansvar tar vid. Detta tycks vara tydligare i organisationer där det finns en ansvarig handläggare.

Genom att förlägga hanteringen till en särskild funktion för handläggning kan huvudmannen utveckla utredarprofessionen. Den som har ett särskilt ansvar hanterar fler ärenden, vilket gör att rutiner för arbetet kan åstadkommas och därmed möjlighet att söka arbets sätt som gynnar saklighet i utredningarna. I granskningen har vi lyft några exempel som visar att strukturer för utredning kan vara en betydande kvalitetsaspekt, framförallt genom att eventuell godtycklighet i utredningsarbetet reduceras. I framtagningen av arbetsprocesser och eventuella standarder kan huvudmannen bygga utredarkompetens och genom det förbättra sina förutsättningar att göra oberoende utredningar av god kvalitet. Innebörden av detta ska dock inte vara en onödig byråkratisering, med ökad dokumentation och mindre flexibilitet som följd.

Vidare behöver huvudmannen i sin funktion som sista instans i den lokala klagomålskedjan söka arbets sätt där det i största möjliga utsträckning blir möjligt att göra opartiska utredningar. Ett ärende behöver utredas objektivt av huvudmannen för att besluten ska vara rättssäkra. I detta har den relationella aspekten betydelse. En handläggarorganisation kan ha bättre förutsättningar att fungera som huvudmannens oberoende part än en organisering där chefen med arbetsgivaransvar för rektorerna utreder verksamheten. Då arbetet med klagomålshandtering är samlat

hos någon eller några funktioner istället för att chefer har handläggaransvaret, frigörs dessutom tid på chefsnivå till uppföljning av klagomålshanteringen. Cheferna kan då få bättre förutsättningar att utveckla hållbara processer för klagomålshanteringen.

Skolinspektionen menar sammanfattningsvis att huvudmannen kan ge organisationen möjligheter att utveckla klagomålshanteringen genom att förlägga handläggandet hos specifika ansvarsfunktioner. Förutsättningarna avseende kapacitet varierar hos huvudmän men behöver inte vara avgörande om huvudmannen har en organisation. I granskningen finns exempel på handläggarorganisering även hos små huvudmän.

Huvudmannens behöver rikta skriftliga rutiner både externt och internt

I granskningen har vi sett att rutinbeskrivningar för utredning inte ingått i de skriftliga rutinerna som de granskade huvudmännen skickat in till Skolinspektionen. Det framgår av skollagens förarbeten att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för hantering och utredning av klagomål, för såväl externt som internt bruk.²⁷ Genom att specificera rutiner för utredning kan huvudmannen tydliggöra arbetsprocesserna på skola och hos huvudman, och därmed verka för likvärdighet och hög kvalitet i utredningar av klagomål på både skolnivå och huvudmannanivå. Information för vägledning i arbetet kan exempelvis handla om vilken typ av klagomål som bör utredas på skolnivå och vad en utredning innebär – vilka utredningsåtgärder som kan vara viktiga. Huvudmannen kan också ge information om när huvudmannen bör kopplas in och hur klagomål och utredning ska dokumenteras.

I Skolverkets allmänna råd framgår att det är viktigt att det finns rutiner för hur barn, elever eller vårdnadshavare ska få återkoppling på sin anmälan.²⁸ I granskningen framgår att de granskade huvudmännens skriftliga rutiner innehåller information om svarstider och ibland ett översiktligt stöd för återkoppling, men inte information om återkopplingens innehåll eller utformning. En sådan skriftlig rutin kan innehålla information om vilka utredningsaktiviteter den som lämnat ett klagomål bör få inblick i, och vad en sådan återkoppling minst bör innehålla. Rutinen kan användas både vid huvudmannens hantering av klagomål och för att förmedla förväntningar på skolornas återkoppling. Därmed kan svaren från skola och huvudman bli mer samstämmiga. För en rektor kan det dessutom vara hjälpsamt med exempel på hur återkopplingen kan formuleras.

I granskningen har vi konstaterat att huvudmännens stöd till skolnivån kan utvecklas. Genom interna rutiner för klagomålshantering, en ökad tydlighet kring när huvudmannen kan ta över klagomål från skolnivån och uppföljning av klagomålshanteringen, skulle förutsättningarna för huvudmännen att ge stöd förbättras. Det skulle också ge huvudmännen fler verktyg att använda i ett arbete för likvärdig klagomålshantering.

²⁷ Prop. 2009/10:165. s. 309 och s. 673.

²⁸ Skolverkets allmänna råd (SKOLF 2012:98) s.40

Utan klagomål i utvecklingsarbetet missar huvudmannen information från elever och vårdnadshavare

I allmänna råden för systematiskt kvalitetsarbete betonar Skolverket att klagomål är ett viktigt underlag för huvudmannens analys av skolornas utvecklingsbehov. Det innebär att huvudmannen som en del av uppföljningen behöver sammanställa de synpunkter som lämnas på utbildningen bland annat i klagomålshanteringen.²⁹ Utan en sådan sammanställning får inte huvudmännen en fullgod bild av vilka klagomål som förekommit i verksamheten och saknar underlag för analys, vilket vi ser i granskningen. En förklaring är ofta att ärenden som hanteras på skolnivån inte formellt definieras som klagomål av granskade huvudmän och därför inte omfattas av samma rutiner som de ärenden som inkommer direkt till huvudman.

En analys av klagomål kan ge är intressant information för huvudmannen utifrån flera perspektiv. I analysen på skolnivå har huvudmannen möjlighet att identifiera skillnader mellan skolor och samband mellan klagomål och förutsättningar på skolan som kommer fram i andra delar av kvalitetsarbetet. I den aggregerade analysen har också huvudmän möjlighet att undersöka samband mellan skolor exempelvis på ämnesnivå, avseende trygghet och studiero, kränkningar, eller att identifiera behov av utveckling gällande lärares undervisningsskicklighet. På individnivå kan huvudmannen analysera om det föreligger strukturella skillnader gällande kön, föräldrarnas utbildningsbakgrund eller andra faktorer kring de klagomål som inkommer. I en orsaksanalys kan huvudmannen undersöka om sådana skillnader beror på behov av att förbättra förutsättningarna för vissa elevgrupper, eller om det snarare handlar om att huvudmannen endast uppmärksammas på brister i utbildningen för vissa elevgrupper.

Utöver detta kan det vara givande för huvudmannen att kategorisera och analysera innehållet i klagomålen i relation till den gängse bilden av en ökande anmälningsbenägenhet. Med en sådan analys kan huvudmannen bättre förstå de situationer som genererar klagomål och undersöka hur de kan förebyggas. I förlängningen kan det även bidra till att antalet klagomål som går till Skolinspektionen minskar.

²⁹ Skolverkets allmänna råd (SKOLF5 2012:98) s.28

Referenser

Arbetsmiljöverket. <https://www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholmslan-far-krav-efter-inspekt-ion/>. Publicerat 29 januari 2015. Hämtat 3 november 2020.

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2010:800

Skolinspektionen (2012a) *Huvudmännens klagomålshantering*. Rapport, dnr: 40–2011:5536.

Skolinspektionen (2012b) *Riktad tillsyn av huvudmännens klagomålshantering*. Rapport, dnr: 401–2011:6495.

Skolinspektionen (2019) *Tillsyn utifrån individärenden – statistik över anmälningar och beslut år 2019*.

Skolinspektionen (2020) *Tillsyn utifrån individärenden – statistik över anmälningar och beslut första halvåret 2020*.

Skolinspektionen (2017) *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*. dnr 2016:6994.

Skolverket (2012) *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer. SKOLFS 2012:98. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret (2020) *Klagomålshantering i skolan, förslag till ett mer ändamålsenligt system*.

Sveriges kommuner och landsting och Friskolornas riksförbund (2018) *Stödmaterial för klagomålshantering*.

Bilaga 1: Huvudmän i granskningen

Academediå fria grundskolor AB
Boxholms kommun
Eksjö kommun
Hallstahammars kommun
Helleboruskolan Täby AB
Huddinge kommun
Hudik Friskoleutbildning AB
Hultsfreds kommun
Hylte kommun
Höörs kommun
Lacko Internationella Grundskola AB
Ludvika kommun
Lysekils kommun
Norbergs kommun
Nordmalings kommun
Norrtälje Montessori
Orust kommun
Oskarshamns kommun
Oxelösunds kommun
Piteå kommun
Sundsvalls kommun
Trelleborgs kommun
Trosa kommun
Vindelns kommun
Vingåkers kommun
Åmåls kommun
Åre kommun
Älvdalens kommun
Örnsköldsviks kommun

Bilaga 2: Urval och tillvägagångssätt

Detta är en kvalitativ granskning som är genomförd hos 30 huvudmän som har uppgivit att de har hanterat klagomål motutbildningen. Nedan följer en beskrivning av urval och metod för granskningen.

Urval av huvudmän

Urvalet av huvudmän har avgränsats till huvudmän med skolformen grundskola. I ett första steg valdes 42 huvudmän ut utifrån följande kriterier:

1. Hälften av huvudmännen ska vara *större*, och hälften *mindre* utifrån totalt antal elever i huvudmannens skolformer. Huvudmän med ett totalt antal elever under medeltalet för kommunala respektive enskilda huvudmän har kategoriserats som mindre. Huvudmän med totalt antal elever över medelvärdet har kategoriserats som större. Ett slumpvist urval har genomförts i de båda grupperna.
2. Både kommunala och enskilda huvudmän ska finnas med.

I ett andra steg ställdes en fråga till huvudmännen om antal mottagna klagomål mot utbildningen under perioden 2017-feb 2020. Sju huvudmän utgick med anledning av att de inte hade registrerat att de tagit emot något klagomål under perioden. 30 huvudmän valdes ut till granskningen med en strävan att både enskilda och kommunala huvudmän skulle finnas representerade både i gruppen mindre huvudmän och i gruppen större. Fördelningen blev följande: Sex enskilda huvudmän varav en är kategoriserad som mindre, 24 kommunala huvudmän varav 15 är kategoriserade som mindre.

I urvalet har de huvudmän som ingick i granskningen av huvudmäns klagomålshandling 2017 avgränsats bort.

Tillvägagångssätt

I granskningen har vi i huvudsak använt oss av intervjuer som insamlingsmetod. Vi har också genomfört en mindre dokumentationsinhämtning från huvudmännen, en enkät till rektorer och intervjuer med personer som lämnat klagomål.

Initialt i granskningen frågades huvudmännen i urvalet om antal mottagna klagomål under perioden 2017-feb 2020. Uppgifter om mottagna klagomål har använts för slutgiltigt beslut om val av huvudmän, samt som ett underlag för intervjuer.

De klagomål som rapporterats in till Skolinspektionen är fördelade enligt följande:

Tabell 1 Totalt antal klagomål per kategori

Kategori	Huvudmännens uppgifter om antal anmälda klagomål 2017-feb 2020
Kränkande behandling	553
Särskilt stöd	118
Extra anpassningar	22
Skolplikt/rätt till utbildning	37
Övrigt*	652
Summa antal klagomål	1382
Antal elever hos granskade huvudmän 2020 (totalt)	64 965

**) Under kategorin Övrigt återfinns bland annat klagomål som handlar om skolskjuts, trygghet och studiero, utemiljön på skolgården, skolmat, användning av digitala system, information, resurser i klassrummet och på raster, skolplacering och gruppindelning, personalomsättning och vikariesituation, fritidshem, hämtningsrutiner, missnöje med språkval.*

Intervjuer

Intervjuer med de valda huvudmännen genomfördes över telefon eller Skype under perioden maj till september 2020. Ansvarig chef hos huvudman, handläggare och en grupp på cirka tre rektorer per huvudman intervjuades. Vid intervjuerna har inspektörerna haft en intervjuguide att utgå ifrån. Intervjuerna dokumenterades skriftligt. I intervjuerna har Skolinspektionen ställt frågor om hela kedjan av klagomålshanteringen, det vill säga information om möjligheten att lämna in klagomål, samsyn kring begreppet klagomål, rutiner och organisation, tillvägagångssätt och uppföljning. Vi har haft särskilt fokus på frågor som rör organisering av klagomålshanteringen och utredning av klagomål. Huvudmännen i granskningen har ombetts att till intervjuerna ta med två aktuella exempel på utredningar av klagomål, som har genomförts av huvudmannen. Utifrån dessa exempel har huvudmännens representanter beskrivit sina arbetsätt vid utredning.

Intervjuer med personer som anmält klagomål genomfördes under perioden april till maj 2020. Syftet med intervjuerna har varit att fånga respondenternas syn på huvudmannens hantering av deras klagomål utifrån den information de har fått ta del av. Urvalet av respondenter är hämtat från de klagomål som inkommit till huvudmännen i granskningen. Valda huvudmän tillfrågades om kontaktuppgifter till dem som gjort de fem senaste klagomålen som inkommit, max ett år tillbaka i tiden. Huvudmännen kontaktade först respondenterna och deltagande i dessa intervjuer har varit frivilligt. Skolinspektionen har intervjuat 41 personer.

Enkät till rektorer

Inför intervjuerna ställdes en enkät till samtliga 235 rektorer i huvudmännens grundskolor. Enkäten genomfördes i mars 2020 och fick en svarsfrekvens på 86 procent. Frågorna i enkäten handlade om i vilken utsträckning rektorerna upplever att det finns en tydlighet kring ansvaret för klagomålshantering hos huvudmannen, vilket samspel som finns mellan rektor och huvudman vid hantering av klagomål och vilket stöd huvudmannen rektorerna.

Verksamhetsbeslut och övergripande rapport

Efter intervjuer med huvudmän har Skolinspektionen fattat ett verksamhetsbeslut riktat till respektive huvudman i granskningen där bedömning av huvudmannens arbete inom det granskade området sammanfattats. I förekommande fall har utvecklingsområden för huvudmännen formulerats i besluten, vilka ska följas upp av Skolinspektionen efter sex månader. Underlag för bedömning har varit de intervjuer som genomförts med granskade huvudmän. Om underlag för bedömning av huvudmannens utredningar har varit otillräckligt för Skolinspektionen att ta ställning till, har vi avstått från att göra en sådan bedömning. Rektorsenkät och intervjuer med personer som lämnat klagomål har inte fungerat som underlag för bedömning i beslut till respektive huvudman.

En fördjupad analys av den samlade empirin från alla granskade huvudmän, inklusive enkät och intervjuer med personer som lämnat klagomål, har utgjort underlag för de iakttagelser som presenteras i den övergripande rapporten.

Bilaga 3: Referenspersoner

- Daniel Berr, projektledare SKR
- Gudrun Rendling, jurist Friskolornas riksförbund
- Maria Elmér, undervisningsråd Skolverket
- Olof Johansson, professor Umeå universitet