

Beslut

efter kvalitetsgranskning av huvudmäns
hantering av klagomål mot utbildningen
i Piteå kommun

Inledning

Skolinspektionen har med stöd i 26 kap. 19 § skollagen (2010:800) genomfört en kvalitetsgranskning av huvudmäns hantering av klagomål mot utbildningen. Syftet är att granska med vilken kvalitet huvudmannen arbetar för en god utredning av klagomål på lokal nivå. Granskningen fokuserar på huvudmannens organisation för klagomålshantering, samt huvudmannens hantering av klagomål. Kvalitetsgranskningen är en uppföljning av Skolinspektionen tidigare granskning av klagomålshantering, som genomförde 2017.¹

De övergripande frågeställningarna är:

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?

Bedömningen görs i förhållande till de kvalitetskriterier Skolinspektionen satt upp i granskningen inom det granskade området. Granskningens författningsstöd återfinns i bilaga 2.

Totalt 30 huvudmän ingår i granskningen. Piteå kommun, är en av dessa.

Skolinspektionen har genomfört intervjuer med administrativ handläggare och ansvarig chef som även handlägger klagomål i huvudmannens organisation samt med tre rektorer vid huvudmannens grundskolor, Piteå kommun. Intervjuerna genomfördes den 8 maj 2020 av utredarna Olivia Öberg och Therese Jakobsson. Dessa intervjuer och den dokumentation som huvudmannen sänt till Skolinspektionen ligger till grund för beslutet.

Skolinspektionen redovisar de samlade resultaten i en övergripande kvalitetsgranskningsrapport, efter att samtliga intervjuer genomförts.

¹ Skolinspektionen (2017) *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna*

Beslut:

Utvecklingsområden

I syfte att höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete i första hand behöver inledas inom följande områden.

Bedömningsområde 1: Huvudmannens organisation för hantering av klagomål mot utbildningen

Huvudmannen behöver utveckla arbetet med klagomålshantering genom att:

- Följa upp hur klagomål hanteras hos huvudmannen respektive på skolorna och utvärdera arbetet i syfte att säkerställa en likvärdig hantering.
- Sammanställa och kategorisera fler typer av klagomål som en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Bedömningsområde 2: Huvudmannens utredning av klagomål mot utbildningen

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast 2020-12-23 redovisa till Skolinspektionen vilka förbättringsåtgärder som vidtagits utifrån de identifierade utvecklingsområdena och resultat av dessa åtgärder. Som stöd för redovisningen bör bifogad mall (bilaga 3) användas.

Redogörelsen skickas via e-post, till

kvalitetsgranskningarsthlm@skolinspektionen.se

Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för granskningen (2019:3005) i de handlingar som sänds in.

Det går också att sända redogörelsen per post till Skolinspektionen, Box 23069, 104 35 STOCKHOLM.

Skolinspektionens bedömningar

Skolinspektionen bedömer i den här granskningen med vilken kvalitet huvudmannen arbetar för en god utredning av klagomål på lokal nivå. I beslutet bedöms två områden. Det första handlar om huvudmannens organisation för klagomålshantering. I detta ingår både organisation för hantering av klagomål på huvudmannanivå och huvudmannens stöd till rektorer och uppföljning av klagomålshantering på skolnivå. Det andra området handlar om huvudmannens tillvägagångssätt för hantering av de klagomål som inkommer till huvudmannen.

Bedömningsområde 1: Huvudmannens organisation för hantering av klagomål mot utbildningen

I följande del behandlas

- definition av klagomål
- mottagande av klagomål
- organisation och ansvarsfördelning
- stöd till rektorer
- uppföljning av klagomål

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att huvudmannen delvis har organiserat arbetet för att möta sitt ansvar för klagomål mot utbildningen.

Skolinspektionens motivering till bedömningen är att huvudmannen har skriftliga rutiner med en tydlig ansvarsfördelning och ger stöd till en fungerande klagomålshantering på skolnivå, på rektors initiativ. Hos huvudmannen finns även tillgång till olika stödfunktioner, såsom juridiskt. Vidare tillgängliggör huvudmannen för elever och vårdnadshavare att lämna klagomål till skola och huvudman.

Granskningen visar däremot att huvudmannen kan utveckla arbetet med att förankra rutinerna samt bli mer proaktiva i sitt stöd till rektorerna. Det framgår även att huvudmannen kan använda inkomna klagomål i högre utsträckning i sitt utvecklingsarbete. Huvudmannen kan även följa upp arbetsprocesser inom klagomålshantering, bland annat för att säkerställa att det finns en samsyn kring vad som utgör ett klagomål och hur ärenden kan hanteras likvärdigt.

Huvudmannen tillämpar en bred definition av klagomål och tar emot klagomål på ett ändamålsenligt sätt

I Skolinspektionens intervju med representanter från huvudmannen framgår att de tar emot alla synpunkter, klagomål och åsikter som rör utbildning och som kan utveckla verksamheten. Det kan handla om sådant som kräver en utredning, men

även vad handläggande chef kallar mindre synpunkter. Som exempel uppges att de får klagomål om skolplacering, åtgärdsprogram och längd på lunchtider för elever. Rektorerna uppges att de exempelvis får synpunkter som handlar om undervisningen, att det är trångt i klassrummen och om kränkningar. Huvudmannen och skolorna tar därutöver emot klagomålen på ett ändamålsenligt sätt. Handläggande chef hos huvudmannen uppges till exempel att anmälare kan lämna klagomål både skriftligt och muntligt, och att allt hanteras.

Huvudmannen har information om klagomålshandlingen på sin webbplats, där arbetsordningen står beskriven med hänvisning till ett webbformulär för inlämnande av klagomål. Av rektorsintervjun framgår att rektorer i enskilda fall informerar vårdnadshavare om klagomålshandlingen och om att de kan gå vidare till huvudmannen. Vissa rektorer använder även föräldramöten för att informera om möjligheten att lämna klagomål, men hänvisar då inte till huvudmannen som instans. Informationen som ges, både på webbplats och på skolornas föräldramöten, är uteslutande på svenska och inte på andra språk. Av intervjuerna framkommer att det finns vårdnadshavare som inte talar svenska, och representanter från huvudmannen uppges att de inte har fått in klagomål på andra språk än svenska. Skolinspektionen konstaterar att huvudmannen skulle kunna göra ytterligare insatser för att informationen ska nås av alla.

Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av ovanstående att Piteå kommun tillämpar en bred definition av klagomål och tar emot klagomål på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som arbetet med att informera vårdnadshavare och elever om klagomålshandlingen kan utvecklas.

Huvudmannen har en organisation och ansvarsfördelning för hantering av klagomål, men kan förankra rutinerna mer hos skolpersonal

Piteå kommun har en organisation där ansvaret för klagomålshandling är definierat för hela kedjan. I kommunens skriftliga rutin anges en arbetsordning där anmälaren i första hand vänder sig till skolpersonal, i andra hand rektor, och om missnöje kvarstår ska anmälaren vända sig till huvudman. I intervjuer med rektorer framgår exempel där dessa rutiner följs, såsom att rektorer vid tillfällen hänvisat till huvudmannen när anmälare fortfarande är missnöjda efter rektorns hantering. Rektorerna ger också exempel på att de själva lämnat över klagomål till huvudmannen att hantera, men uppges att det inte händer ofta. I intervjun framkommer samtidigt en uppfattning hos vissa rektorer att ärenden av en viss art ska hänvisas till Skolinspektionen snarare än till kommunen, även om detta inte följer rutinen. De hänvisar till att de känner till arbetsordningen i rutinen, även om de sällan tittar igenom denna eller har gemensamma diskussioner utifrån den. Rektorerna uppges även att de själva inte använder klagomål som begrepp, utan de använder snarare synpunkter. Rektorerna uppges därutöver att övrig skolpersonal inte tagit del av rutinen, men att de pratar om att de ska vara öppna för vårdnadshavares synpunkter.

Representanter från huvudmannen uppger att de skriftliga rutinerna i sig är väl kända inom organisationen, men uppger samtidigt att de skulle behöva diskutera och revidera dessa. Och då till exempel diskutera vad som utgör ett klagomål. Skolinspektionen rekommenderar utifrån ovanstående att huvudmannen för diskussioner med rektorer kring rutinen och om vad som utgör ett klagomål. Detta så att huvudman och skolor i högre utsträckning uppnår samsyn i klagomålshanteringen.

Granskningen visar vidare att huvudmannen ger rektorer visst stöd i hanteringen av klagomål och att det finns stödfunktioner. Till exempel finns tillgång till juridisk sakkunnig som även kan utgöra stöd åt rektorer i deras hantering. Av intervjuerna framgår även att handläggande chef kan stötta rektorerna efter att någon av rektorerna lyft ett svårhanterligt ärende. Till exempel kan rektorer kontakta chefen direkt eller ta upp svåra ärenden vid rektorskonferenser, där rektorerna även ibland diskuterar sinsemellan hur de gör i särskilda fall. Det framgår därmed att huvudmannen endast kan stötta när rektorn själv lyfter svårigheter. Det stöd som huvudmannen ger sker i både hanteringen, eller dialogen, i de ärenden som lyfts. Skolinspektionen rekommenderar utifrån ovanstående att huvudmannen utvecklar ett än mer proaktivt stöd genom att regelbundet efterfråga exempel på vanligast förekommande klagomål som kommit in på skolnivå. Detta allteftersom huvudmannen skapar sig en bredare bild av vilka typer av klagomål som hanteras på skolnivå, och hur de hanteras, vilket beskrivs i nästkommande avsnitt och i utvecklingsområdet.

Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av ovanstående att Piteå kommun har en tydlig organisation och utgör ett visst stöd till rektorer i hanteringen av klagomål. Samtidigt rekommenderar Skolinspektionen att huvudmannen diskuterar rutinerna med rektorer vad gäller vad som utgör ett klagomål och hur de hanterar dessa.

Huvudmannen sammanställer endast skriftliga klagomål, och följer inte upp klagomålshanteringen i sitt interna utvecklingsarbete

Granskningen visar att huvudmannen inte har någon uppföljning av arbetsprocesserna i klagomålshanteringen. Representanter för huvudmannen förklarar att de inte har instrument för att följa upp exempelvis hur klagomål hanteras likvärdigt. De uppger även att de inte specifikt följer upp handläggningstider, men att de ändå strävar efter att de generellt ska vara korta. Vad gäller uppföljning av hanteringen av klagomål på skolnivå, ger representanter från huvudmannen som förslag att de kan säkerställa likvärdighet genom att ha diskussioner kring vad som utgör ett klagomål. Rektorerna uppger att huvudmannen kan följa upp hur det gått i vissa ärenden för rektorer, och de har även diskuterat ett fall utifrån synpunkter de fått om särskilt stöd. De förklarar att huvudmannen får kännedom om hur de hanterar klagomål på rektors initiativ, men att det är inget som huvudmannen följer upp regelbundet. Representanterna för huvudmannen uppger därtill att de förutsätter att rektorer följer rutinen, de styr med tillit. Båda parter är således samstämmiga i att huvudmannen får kännedom om enstaka fall, men att hanteringen inte följs upp på ett strukturerat sätt.

Granskningen visar att huvudmannen sammanställer vissa klagomål som underlag till det systematiska kvalitetsarbetet, men att det finns möjligheter att bredda underlaget. Huvudmannen sammanställer klagomål som kommit skriftligen, men inte klagomål som kommit in muntligt. Huvudmannen följer heller inte upp klagomål som kommer in på skolnivå. Enligt den verksamhetsredogörelse som huvudmannen skickat in till Skolinspektionen finns 15 registrerade klagomål under perioden 2017-2020. I intervjun förklarar handläggande chef hos huvudmannen att de får in fler klagomål än vad som registreras i sammanställningen, särskilt muntligt per telefon. I intervjun uppges även att Piteå kommun är en öppen kommun dit många vänder sig muntligt, även för personligt möte. Däremot sammanställer och diarieför de inte muntliga klagomål, och dessa finns därför ej med i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmannen har inte heller vidtagit någon åtgärd utifrån klagomålshantering under de två senaste åren.

Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av ovanstående att Piteå kommun sammanställer skriftliga klagomål inom det systematiska kvalitetsarbetet men att underlaget kan breddas. Huvudmannen kan höja kvaliteten genom att dra nytta av information från klagomål som kommer in muntligt och till skolorna, för att utveckla utbildningen. I detta behöver huvudmannen söka effektiva arbetssätt för att undvika ej nödvändig dokumentation. Piteå kommun behöver även följa upp att klagomål hanteras likvärdigt och effektivt inom verksamheten, vilket i ett första steg kan möjliggöras genom att förankra rutinerna i organisationen.

Identifierat utvecklingsområde

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet inom området bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande område.

Huvudmannen behöver utveckla arbetet med klagomålshantering genom att:

- **Följa upp hur klagomål hanteras hos huvudmannen respektive på skolorna och utvärdera arbetet i syfte att säkerställa en likvärdig hantering.** Genom att ta fram en samlad bild av hur arbetet med klagomålshantering bedrivs hos huvudmannen och hos skolorna kan möjlighet till erfarenhetsutbyte ges och samsyn gynnas. Exempel på sådant som kan ingå i uppföljningen är likvärdighet i hantering. Med detta behöver huvudmannen även se till att rutinerna förankras i högre utsträckning för att uppnå samsyn kring vad som utgör ett klagomål, och hur ansvaret för klagomålshanteringen fördelas i styrkedjan. Allteftersom att huvudmannen får en tydligare bild av hur klagomålshanteringen fungerar på skolorna, finns även större möjligheter för huvudmannen att på sikt ge rektorerna ett mer proaktivt stöd i hanteringen av olika ärenden.
- **Sammanställa och kategorisera fler typer av klagomål som en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.** Huvudmannen behöver sammanställa skriftliga och muntliga klagomål, och även klagomål som kommer in

på skolnivå. Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår bland annat att omfattningen och innehållet i klagomålen är en viktig del i huvudmannens kvalitetsarbete, såväl i uppföljning som i analys. Genom att sammanställa och kategorisera klagomålen, kan huvudmannen få samlad information om eventuella brister i utbildningen samt åtgärder som vidtagits. Därmed får huvudmannen underlag att notera om det förekommer mönster som rör utbildningens kvalitet. Huvudmannen bör i detta arbete söka sätt att samla klagomål, som inte ökar dokumentationsbördan för lärare och rektorer.

Bedömningsområde 2: Huvudmannens utredning av klagomål mot utbildningen

I följande del behandlas

- utredning av klagomål
- kommunikation i samband med hantering av klagomål

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att huvudmannen i stor utsträckning har arbetssätt som bidrar till kvalitet i utredningar av klagomål mot utredningen.

Skolinspektionens motivering till bedömningen är att huvudmannen har arbetssätt för klagomålshantering som bidrar till att sakliga och opartiska utredningar kan göras i förhållande till den verksamhet eller den händelse som utreds. De exempel som huvudmannen ger visar att huvudmannens representanter inhämtar information och genomför ett självständigt och strukturerat arbete innan beslut gällande det anmälda klagomålet fattas. I detta ingår att utredning och bedömning återkopplas till både anmälare och till berörd skola.

Huvudmannen utreder klagomål opartiskt och självständigt och tar in olika underlag i utredningar

Granskningen visar att huvudmannen självständigt vidtar utredningsåtgärder som relaterar till olika typer av klagomål mot utbildningen. Representanter för huvudmannen beskriver att när ett klagomål kommer in, fördelas det först till rätt handläggande chef beroende på om ärendet gäller grund- eller gymnasieskolan. Vidare tar handläggande chefen kontakt med ansvarig rektor för den skola det gäller och ställer frågor om ärendet. Handläggande chef uppger att de samlar in olika typer av information om ärenden, till exempel genom att inhämta den dokumentation som finns beroende på ärendets art. Bland annat handlar det om tjänsteanteckningar utifrån telefonsamtal, mejlkonversationer, mobbningsutredningar eller åtgärdsprogram. Handläggande chef uppger att vid svårare ärenden kan de boka in fysiska

möten. Även vid klagomål som rektorer hanterar kan den handläggande chefen stötta i dialogen genom gemensamma möten med anmälaren och rektorn.

Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av ovanstående att Piteå kommun har rutiner och arbetsätt som bidrar till god utredningskvalitet.

Huvudmannen informerar anmälare om hanteringen av klagomålet

Granskningen visar att huvudmannen har rutiner för information till anmälare av klagomål, både inför och under utredning, samt för återkoppling. Handläggande chef hos huvudmannen beskriver att anmälare alltid får en första återkoppling direkt efter att de lämnat in klagomålet. De uppger till anmälaren att ärendet kommer att utredas och att anmälaren kommer att få skriftlig eller muntlig återkoppling, på samma sätt som det kommit in till huvudmannen. Under utredningsprocessen kan även dialoger och fysiska möten med anmälare ingå, förklarar handläggande chef. Efter att ärendet hanterats får anmälaren alltid en skriftlig eller muntlig återkoppling. Handläggande chef förklarar att det är hon som tar kontakt och återkopplar om ett klagomål kommit in direkt till huvudmannen.

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet.

På Skolinspektionens vägnar

X Erica Jonvallen

Beslutsfattare
Signerat av: Erica Jonvallen

X Olivia Öberg

Föredragande
Signerat av: Olivia Öberg

I handläggningen av ärendet har även Therese Jakobsson och Karin Lindqvist deltagit.

Mer information om kvalitetsgranskningen finns på Skolinspektionens hemsida: <https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Kvalitetsgranskning/Skolinspektionen-granskar-kvaliteten/huvudmans-hantering-av-klagomal-mot-utbildningen--del-2-organisation-och-tillvagagangssatt/>

Bilaga 1: Bakgrundsuppgifter

I organisationen för hantering av klagomål mot utbildningen i Piteå kommun finns en handläggare som administrerar, och en ansvarig chef som handlägger klagomål. Till deras stöd finns också en jurist. I huvudmannens organisation för grundskola finns 24 skolenheter med 4468 elever. Huvudmannen har redovisat att de under perioden 2017-feb 2020 tagit emot 15 skriftliga klagomål, vilka inkommit direkt till huvudmannens klagomålshantering.

Bilaga 2: Författningsstöd

Skollagen (2010:800)

4 kap. 3 §

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

4 kap. 5 §

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de mål som finns för utbildningen i denna lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

4 kap. 7 §

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

4 kap. 8 §

Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen för – kunskap, valfrihet och trygghet

”[H]uvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Huvudmannen ska informera om dessa rutiner så att barn, elever och vårdnadshavare får kännedom om hur de ska gå till väga. Det bör överlämnas till varje huvudman att bestämma hur klagomålshanteringen ska organiseras och hur informationen om klagomålsrutinerna ska lämnas. Rutinerna bör dock innehålla en intern ansvarsfördelning hos huvudmannen.” (s. 309)

”[H]uvudmannen ska ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Det överlämnas till varje huvudman att bestämma hur klagomålshanteringen ska organiseras och hur informationen om klagomålsrutinerna ska lämnas. För att det inte ska råda någon tvekan om vad rutinerna innebär ska de [...] vara skriftliga. Rutinerna ska rikta sig såväl till huvudmannens interna organisation som till barn, elever, vårdnadshavare och andra som vill lämna klagomål. Huvudregeln bör vara att klagomål först lämnas till ansvarig rektor, förskolechef eller motsvarande ledningsfunktion vid fritidshemmet för att därefter slussas vidare till huvudmannen. För att rutinerna ska fungera på det sätt som är avsett är det givetvis nödvändigt att informationen om klagomålsrutinerna lämnas på sådant sätt att de blir

kända för de som vill lämna klagomål. Det kan t.ex. vara via huvudmannens hemsida eller i riktad information i samband med läsårsstarten.” (s. 673)

Allmänna råd

Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår bland annat att omfattningen och innehållet i klagomålen är en viktig del i huvudmannens kvalitetsarbete, såväl i uppföljning som i analys. Det framgår även att klagomålsrutinerna behöver innehålla en intern ansvarsfördelning för hur klagomålen ska tas emot och utredas både på huvudmanna- och enhetsnivå. Det är även viktigt att det finns rutiner för hur barn, elever eller vårdnadshavare ska få återkoppling på sin anmälan. Vidare framgår att det är viktigt att de som vill lämna klagomål vet att det alltid är huvudmannen som har ansvaret för att utreda och åtgärda bristerna även om rektorn oftast är den som i första hand tar emot och om möjligt åtgärdar klagomålet. Det är också viktigt att de som vill lämna klagomål får veta hur ärendet kan föras vidare till huvudmannen.

Bilaga 3: Mall för huvudmannens redovisning

Utvecklingsområde X: <Här klipps utvecklingsområdet in i sin helhet>
Redovisa vilka åtgärder som genomförts:
Beskriv hur verksamhetens kvalitet utvecklats avseende utvecklingsområdet:
Beskriv de effekter som eventuellt förväntas på längre sikt:
Beskriv eventuella ytterligare åtgärder som planeras: