

Klagomålshanteringen i skolan

Förslag till ett mer ändamålsenligt system

MISSIV

DATUM
2020-11-16
ERT DATUM
2020-05-07

DIARIENR
2020/105-5
ER BETECKNING
U2020/03117/GV

Regeringen
Utbildningsdepartementet
10333 Stockholm

Uppdrag att utreda klagomålshandlingen inom skolväsendet

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda klagomålshandlingen inom skolväsendet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Klagomålshandlingen i skolan – förslag till ett mer ändamålsenligt system. (2020:21)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors samt utredarna Andrea Hasselrot, Sanna Kyhlbäck och Kajsa Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Kajsa Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Statskontorets slutsatser	13
1.3	Statskontorets förslag	15
2	Otydlig ansvarsfördelning i klagomålssystemet	19
2.1	Flera aktörer tar emot och hanterar klagomål	19
2.2	Ansvarsfördelningen är inte tillräckligt tydlig	22
2.3	Vissa klagar mer än andra	24
3	Osynliga huvudmän gör att de som klagar vänder sig till Skolinspektionen	27
3.1	Andelen som vänder sig direkt till Skolinspektionen minskar sakta	27
3.2	Elever och vårdnadshavare saknar kunskaper om huvudmannen	28
3.3	Skolinspektionen är välkänd	31
3.4	Höga och delvis felaktiga förväntningar på Skolinspektionen	34
4	Tidskrävande när Skolinspektionen och BEO utreder klagomål	37
4.1	Skolinspektionens arbetssätt är tidskrävande för huvudmännen	37
4.2	Skolinspektionen har utvecklat sitt sätt att hantera klagomål	41

5	Klagomål kring kränkande behandling orsakar mycket dokumentation	45
5.1	Kränkande behandling den vanligaste anmälningsskeden	45
5.2	Möjligheten till skadestånd ökar dokumentationskraven på huvudmännen	47
5.3	Skyldigheten att anmäla kränkande behandling orsakar mycket dokumentation	50
5.4	Detaljerat och svårtolkat regelverk leder till överdokumentation	52
5.5	Liten tillgång på stöd i att tolka regelverket	55
6	Stor potential men fortsatta brister i huvudmännens hantering	59
6.1	Huvudmännen kan nå snabba och verksamhetsanpassade lösningar	59
6.2	Många huvudmän hanterar inte klagomål tillräckligt bra	61
6.3	Flera hinder för att använda klagomål i kvalitetsarbetet	66
7	Statskontorets förslag	69
7.1	Huvudmännen bör hantera en större andel av klagomålen	69
7.2	Begränsa Skolinspektionens ansvar att hantera klagomål från enskilda	70
7.3	Renodla BEO:s ombudsmannaroll	74
7.4	Tydliggör kvalitetskraven på huvudmännens klagomålshantering	76
7.5	Ge Skolverket i uppdrag att ta fram rekommendationer för klagomålshantering	79
7.6	Minska lärares och rektorers dokumentation	80
7.7	Flytta resurser från individärenden till tillsyn och informationsarbete	85
8	Konsekvenser av Statskontorets förslag	87
8.1	Konsekvenser för statliga myndigheter	87
8.2	Konsekvenser för huvudmän	90
8.3	Konsekvenser för elever och vårdnadshavare	92

Referenser	95
-------------------	-----------

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	99
2.	Metod och genomförande	103

Sammanfattning

Statskontoret har utrett klagomålshanteringen inom skolväsendet, på uppdrag av regeringen. Vår utredning visar att huvudmännen kan utreda klagomål och åtgärda brister i verksamheten snabbare och på ett mer flexibelt sätt än Skolinspektionen. Huvudmännens sätt att hantera klagomål ger även upphov till mindre dokumentation för lärare och rektorer. Men för att kunna ta tillvara dessa fördelar måste barn, elever och vårdnadshavare känna till att de kan framföra klagomål till huvudmannen. Huvudmännen måste också kunna utreda klagomål på ett opartiskt sätt. Vår utredning visar att många huvudmän brister i dessa avseenden.

Vår utredning visar vidare att Skolinspektionens skriftliga och standardiserade sätt att utreda klagomål leder till omfattande dokumentation för lärare och rektorer, eftersom de måste beskriva i detalj för myndigheten hur de har hanterat det som klagomålet gäller. Även reglerna om hur skolan ska hantera kränkande behandling leder till omfattande dokumentation. Det beror på att lärare och rektorer i praktiken måste dokumentera och anmäla alla upplevda kränkningar till sina chefer, trots att det inte är tydligt vad som ska räknas som en kränkning, och att de saknar utrymme att göra en egen bedömning. Det leder till att många dokumenterar även ringa eller utagerade händelser för att hålla ryggen fri. Vi föreslår därför bland annat att regeringen bör ta initiativ till att:

- Reglera att Skolinspektionen får utreda klagomål från enskilda först efter att huvudmannen har fått möjlighet att utreda klagomålet, eller om det finns särskilda skäl.
- Förtydliga kvalitetskraven på huvudmännens rutiner för att ta emot och hantera klagomål.
- Ersätta lärares och rektorers anmälningsskyldighet med ett krav på rutiner för när rektorer ska informera huvudmannen om kränkningar.

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

Alla elever och vårdnadshavare har rätt att framföra klagomål mot utbildningen, eller mot händelser i samband med den. Syftet är ytterst att skolhuvudmännen, det vill säga de som är ytterst ansvariga för verksamheten, ska få kännedom om eventuella brister i verksamheten, och därefter kunna åtgärda dem.¹ Det kan handla om att åtgärda brister på individnivå, genom att uppmärksamma och förbättra situationen för enskilda elever. Det kan också handla om att åtgärder på gruppnivå, där skolhuvudmännen kan använda klagomålen som underlag för att utveckla kvaliteten i skolan och därmed förebygga framtida brister.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utreda klagomåls-
hanteringen inom skolväsendet. Mer specifikt ska Statskontoret utreda

- hur klagomål respektive anmälningar avseende utbildningen i olika skolformer hanteras hos olika huvudmän samt hos Skolinspektionen,
- vilka konsekvenser hanteringen får för elever och vårdnadshavare, och för den mängd dokumentation som lärare, rektorer och huvudmän utför,
- vad av denna dokumentation som är relevant och bidrar till att stärka kvaliteten i verksamheten,
- orsakerna till att många klagande vänder sig till Skolinspektionen i stället för till huvudmannen, och hur detta har förändrats över tid, och
- om ansvarsfördelningen mellan huvudmännen och Skolinspektionen är tillräckligt tydligt reglerad eller om den behöver ändras.

¹ Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen*, s. 309.

Statskontoret ska även lämna rekommendationer för

- hur fler klagomål kan lämnas till, och hanteras hos, huvudmännen, och
- hur lärares och rektorers dokumentation i samband med klagomål och anmälningar kan minska.

1.1.1 Hur Statskontoret har tolkat och genomfört uppdraget

Statskontoret bedömer att det övergripande syftet med uppdraget är att lämna förslag som gör hanteringen av klagomål inom skolväsendet mer ändamålsenlig, i bemärkelsen att lärare och rektorer kan använda sin tid mer effektivt. Men så långt det är möjligt har vi strävat efter att våra förslag ska bidra till att göra hanteringen av klagomål mer ändamålsenlig i stort. Med ändamålsenlig menar vi en hantering som utgår från barns, elevers och vårdnadshavares behov, bidrar till att öka kvaliteten i den berörda verksamheten och är resurseffektiv.²

För att bedöma det väger vi den tid som skolpersonal, huvudmän och nationella myndigheter måste lägga på klagomålshanteringen mot den nytta den ger barn och elever i form av bättre skolmiljö och undervisning. Vi väger också in vilken nytta som hade kunnat uppstå om aktörerna lagt tid på andra arbetsuppgifter än de som i dag uppstår i samband med att de hanterar klagomål.

Våra slutsatser bygger på intervjuer och analyser av tidigare studier. Vi har intervjuat totalt omkring 60 lärare, rektorer, huvudmän, elevföreträdare, intresseorganisationer, fackförbund samt medarbetare och chefer vid de nationella skolmyndigheterna. Vi har även analyserat tidigare utredningar som rör klagomålshanteringen inom skolväsendet samt författningar som styr hanteringen. Men inga tidigare studier behandlar skillnader mellan klagomål på utbildningen i olika skolformer. Med tanke på den tid vi har haft till vårt förfogande har vi därför inte haft möjlighet att undersöka detta på ett systematiskt sätt. Vi har inte heller haft möjlighet att göra en fullständig analys av våra förslag ur ett

² Se till exempel SOU 2015:102. *Fråga patienten!*, s. 11.

barnrättsligt perspektiv. I bilaga 2 beskriver vi mer ingående hur vi har genomfört uppdraget.

I detta kapitel presenterar vi våra slutsatser och förslag till regeringen. I kapitel 2–7 presenterar vi de resultat från vår utredning som slutsatserna och förslagen bygger på. I kapitel 8 utvecklar och motiverar vi våra förslag, och i kapitel 9 diskuterar vi förslagets konsekvenser.

1.2 Statskontorets slutsatser

Statskontorets utredning visar att klagomålssystemet skulle kunna fungera mer ändamålsenligt än i dag.

1.2.1 Ansvarsfördelningen är inte tillräckligt tydlig

Statskontorets utredning visar att ansvarsfördelningen mellan skolorna, huvudmännen och Skolinspektionen inte är tillräckligt tydlig. Lärare, rektorer, huvudmän, elevföreträdare och medarbetare vid nationella myndigheter uppfattar att det finns en tänkt ordning för hur klagomål ska hanteras. Den är att elever och vårdnadshavare som vill lämna klagomål i första hand ska vända sig till den berörda skolpersonalen. Om de inte är nöjda med lärarens hantering kan de ta ärendet vidare till i tur och ordning rektorn, huvudmannen, och slutligen Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet (BEO).

Men ordningen är inte reglerad, och avspeglar inte de berörda aktörernas formella ansvar. Det ökar kostnaderna för att hantera klagomålen. Dels för att vårdnadshavare kan framföra klagomål till flera instanser samtidigt, vilket leder till dubbelarbete. Dels för att många klagomål hanteras längre bort från verksamheten än nödvändigt, vilket innebär att det tar längre tid att hantera ärendena och att lärare och rektorer måste lägga mer tid på dem.

1.2.2 Huvudmännen bör hantera fler klagomål

Statskontorets utredning visar att huvudmännen kan utreda klagomål och åtgärda brister snabbare och på ett mer flexibelt sätt än Skolinspektionen. Det är till nytta för de berörda barnen och eleverna. Huvudmännens sätt att hantera klagomål ger även upphov till mindre dokumentation för lärare och rektorer. Det är till nytta även för andra barn och elever, eftersom

lärare och rektorer får mer tid över för undervisning eller för insatser som utvecklar kvaliteten i verksamheten. Även Skolinspektionen skulle kunna använda sina resurser på ett mer effektivt sätt om huvudmännen hanterade en större andel av klagomålen. Myndigheten skulle då kunna omfördela resurser från individärenden³, till riktad och regelbunden tillsyn⁴, som gör större nytta för fler barn och elever.

1.2.3 Huvudmännen bör också utveckla sin klagomålshantering

Barn, elever och vårdnadshavare måste känna till att de kan framföra klagomål till huvudmannen, och hur de ska gå till väga för att göra det. Huvudmännen måste också kunna utreda och bedöma klagomål på ett professionellt och opartiskt sätt. Vår utredning visar att långt från alla huvudmän har det. Vissa brister i huvudmännens hantering har funnits under lång tid. Det gäller exempelvis att många huvudmän lägger ansvaret för att hantera klagomål på rektorerna, och inte agerar som en egen och opartisk instans. Det gäller också att huvudmännen inte är synliga, eller fullt ut tillgodoser barns, elevers och vårdnadshavares behov av information om vad som händer med deras klagomål.

1.2.4 Huvudmännens låga synlighet får klagande att vända sig direkt till Skolinspektionen

Statskontorets utredning visar att det främsta skälet till att elever och vårdnadshavare vänder sig direkt till Skolinspektionen är bristande kännedom om huvudmannen och dennes ansvar för att ta emot och utreda klagomål. Ibland beror det också på att elever och vårdnadshavare har orealistiska förväntningar på Skolinspektionen. Huvudmännen måste därför informera elever och vårdnadshavare mer och bättre om hur huvudmannen hanterar klagomål än vad de gör i dag.

³ Individärenden innebär att Skolinspektionen utreder om huvudmannen har uppfyllt sina skyldigheter vad gäller skolsituationen för en enskild elev. Skolinspektionen kan inleda en sådan tillsyn när myndigheten får in en anmälan om missförhållanden.

⁴ Inom den regelbundna respektive riktade tillsynen inspekterar Skolinspektionen skolor och huvudmän utifrån en riskanalys respektive signaler om missförhållanden.

1.2.5 Det går att minska dokumentationen i samband med klagomålshanteringen

Statskontorets utredning visar att det främst är två aspekter av dagens klagomålssystem som ger upphov till dokumentation som lärare, rektorer och huvudmän uppfattar har liten nytta för verksamheten. Den första är Skolinspektionens och Barn- och elevombudets (BEO) skriftliga och standardiserade utredningsförfarande. Huvudmännen måste beskriva i detalj hur de har hanterat den situation som klagomålet gäller, vilket tar tid och huvudsakligen sammanfattar sådant som de redan känner till och har tagit ställning till.

Den andra aspekten är regelverket kring kränkande behandling av barn och elever. Lärare och rektorer måste i praktiken dokumentera och anmäla alla upplevda kränkningar. Men det är inte tydligt vad som egentligen är en kränkning, och de har inget utrymme att göra en egen bedömning. Det leder till att många lärare och rektorer dokumenterar även små eller snabbt utagerade händelser för att hålla ryggen fri. Det tar tid för lärarna och rektorerna, och leder dessutom till att de mest utsatta elevernas upplevelser riskerar att försvinna i mängden. Dokumentationen blir särskilt omfattande eftersom kränkande behandling är den vanligaste anmälningsgrunden i ärenden som inkommer till Skolinspektionen, och myndigheten utreder i princip alla dessa anmälningar.

1.2.6 Klagomålssystemet fyller inte sitt syfte fullt ut

Vår utredning visar att klagomålssystemet i dag främst är till nytta för enskilda barn och elever. Klagomål eller anmälningar ligger sällan till grund för att huvudmän genomför åtgärder för att höja kvaliteten på verksamheten för grupper av elever. Dessutom är vissa vårdnadshavare mer benägna att framföra klagomål än andra, eller har bättre förutsättningar att göra det. Det gör att både huvudmännen och myndigheterna lägger mycket resurser på dessa vårdnadshavares barn, trots att de inte nödvändigtvis är i störst behov av åtgärder.

1.3 Statskontorets förslag

Statskontoret lämnar ett antal förslag som syftar till att en större andel av klagomålen ska hanteras av huvudmännen. Förslagen syftar även till att minska den dokumentation lärare och rektorer behöver göra i samband med hanteringen. Vi bedömer att förslagen, om de genomförs, även skulle

göra klagomålshanteringen inom skolväsendet mer ändamålsenlig i stort. Systemet skulle i högre utsträckning balansera *enskilda* barns och elevers behov och behoven hos barn och elever som *grupp*. Systemet skulle dessutom använda såväl statens som huvudmännens resurser mer effektivt, och visa mer tilltro till lärares, rektorers och huvudmäns förmåga att hantera brister i verksamheten.

1.3.1 Förslag som syftar till att en större andel av klagomålen ska hanteras av huvudmännen

Statskontoret bedömer att klagomålsystemet inte är reglerat på ett sätt som till fullo stödjer att arbetet med att hantera klagomål blir ändamålsenligt. Vi anser därför att regeringen bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Skolinspektionen, BEO och huvudmännen, samt mellan huvudmännen och skolorna. Mer specifikt föreslår vi att:

- Regeringen bör ta initiativ till att tydliggöra Skolinspektionens begränsade ansvar att hantera klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare. Regeringen kan göra det genom att föra in en ny paragraf i kapitel 26 i skollagen. En sådan ny paragraf skulle ange att myndigheten bara får utreda klagomål från enskilda om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera dem, eller om det finns särskilda skäl. Annars ska Skolinspektionen överlämna ärendet till huvudmannen.
- Regeringen bör renodla BEO:s ombudsmannaroll, så att ombudet inte utreder anmälningar från enskilda utan bara prövar förutsättningarna att begära skadestånd och företräder barn och elever i domstol. Vi bedömer att regeringen kan göra det genom att förändra ombudets uppdrag i Skolinspektionens instruktion.
- Regeringen bör förtydliga kvalitetskraven på huvudmännens rutiner för att ta emot och hantera klagomål, samt på hur de informerar om rutinerna. Vi bedömer att regeringen bör göra det genom att ta fram en ny förordning för huvudmännens klagomålshantering.
- Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samråd med Skolinspektionen ta fram rekommendationer för hur huvudmännen ska hantera klagomål. Rekommendationerna bör ge huvudmännen stöd när det gäller hur de kan arbeta för att nå kvalitetskraven i den nya förordning som vi föreslår.

1.3.2 Förslag som syftar till att minska lärares och rektorers dokumentation

Genom att låta huvudmännen hantera en ökad andel av klagomålen kommer den tid som huvudmän, rektorer och lärare lägger på dokumentation att minska, eftersom de inte behöver beskriva för Skolinspektionen eller BEO hur de har hanterat ärenden. De ovanstående förslagen kommer därför, om de genomförs, att minska den tid som lärare och rektorer behöver lägga på dokumentation i samband med klagomålshanteringen.

Utöver det visar Statskontorets utredning att det i första hand är klagomål som rör kränkande behandling som leder till att lärare och rektorer måste lägga tid på dokumentation som de inte anser tillför verksamheten någon större nytta. Det beror till stor del på att lärare och rektorer är skyldiga att anmäla alla upplevda kränkningar till sina respektive chefer, samtidigt som det inte är tydligt vad som är en kränkning och de saknar möjlighet att göra en egen bedömning. Vi föreslår därför att:

- Regeringen bör ta initiativ till att ersätta skollagens bestämmelse om lärares och rektorers anmälningskyldighet med ett krav på huvudmannen att ha skriftliga rutiner för när rektor ska informera huvudmannen om upplevda kränkningar. Rektor bör få avgöra under vilka omständigheter som lärare och annan skolpersonal på motsvarande sätt ska informera rektor.

1.3.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Statskontoret bedömer att förslaget om att göra kvalitetskraven på huvudmännens klagomålshantering tydligare innebär en liten inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Men vi bedömer att det allmännyttiga intresset överväger den inskränkning som förslaget innebär. Vi bedömer även att förslaget inte aktiverar finansieringsprincipen, eftersom huvudmännen redan i dag har ansvar för att ta emot och hantera klagomål, samt att åtgärda brister som klagomålen synliggör.

Vi bedömer att våra övriga förslag inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

2 Otydlig ansvarsfördelning i klagomålssystemet

I det här kapitlet beskriver vi hur klagomålssystemet inom skolväsendet är reglerat. Vi analyserar också vilka konsekvenser det får för de aktörer som har ansvar för att hantera klagomål, och för elever och vårdnadshavare.

Analysen visar att det finns en tänkt ordning för hur klagomål ska hanteras inom skolväsendet. Men ordningen är inte formellt reglerad, och avspeglar inte de berörda aktörernas formella ansvar. Ansvarsfördelningen mellan aktörerna i systemet är därmed inte tillräckligt tydlig. Barn, elever och vårdnadshavare kan framföra klagomål till flera instanser samtidigt, vilket kan leda till dubbelarbete och till att klagomål hanteras längre bort från verksamheten än nödvändigt. Det senare kan också leda till att det tar längre tid innan brister i verksamheten blir åtgärdade. Dessutom klagar vissa vårdnadshavare mer än andra, oavsett kvaliteten på den berörda skolan.

2.1 Flera aktörer tar emot och hanterar klagomål

Tre aktörer tar emot och hanterar klagomål som rör skolväsendet – skolhuvudmännen, Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO). Men det är bara huvudmännen som har en skyldighet att ta emot och hantera klagomål. Det speglar syftet med klagomålssystemet, som är att skolhuvudmännen ska få reda på eventuella brister i verksamheten och sedan åtgärda dem. Det gäller både brister på individnivå och på grupp-nivå.⁵ Klagomål kan uppmärksamma och förbättra situationen för enskilda elever. Men de kan också fungera som underlag för huvudmännen att utveckla kvaliteten i skolan, och därigenom förebygga framtida brister.

⁵ Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen*, s. 309.

2.1.1 Huvudmännen ansvarar för verksamheten i skolan

Huvudmännen är de enda aktörerna inom skolväsendet som har en uttalad skyldighet att ta emot och hantera klagomål. Det beror på att de är ytterst ansvariga för verksamheten i skolan, det vill säga att alla elever får den utbildning, det stöd och den skolmiljö som de har rätt till.⁶ I praktiken är det rektorer, lärare eller annan skolpersonal som tar emot och hanterat många av de klagomål som huvudmännen ansvarar för. Huvudmännen och deras anställda hanterat följaktligen alla typer av klagomål, från missnöje med skolmaten till larm om mobbning och uteblivet stöd.

Skollagen säger att huvudmännen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Lagen säger också att de ska informera om rutinerna på ett lämpligt sätt. Huvudmännen är också skyldiga att åtgärda eventuella brister i verksamheten. Det gäller oavsett om bristerna framkommer genom klagomål till huvudmännen eller på något annat sätt.⁷

2.1.2 Skolinspektionen har tillsyn över skollagen

Skolinspektionen tar emot och hanterat klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare inom ramen för sitt uppdrag att bedriva tillsyn enligt skollagen. Myndigheten behandlar klagomålen som signaler om potentiella brister i de berörda huvudmännens verksamhet, och utreder dem för att pröva om huvudmännen har följt lagen.

Men Skolinspektionen har ingen skyldighet att utreda klagomål från enskilda. Instruktionen säger bara att myndigheten huvudsakligen ska utöva sin tillsyn på huvudmannanivå och på skolnivå.⁸ Myndigheten är därför fri att välja hur den hanterat klagomål, exempelvis vilka ärenden den utreder. Det innebär i praktiken att Skolinspektionen hanterat ärenden inom hela skollagens område, med undantag för sådana som enbart rör kränkande behandling.

⁶ 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁷ 4 kap. 7 och 8 § skollagen.

⁸ 2 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens Skolinspektion.

2.1.3 Barn- och elevombudet har både tillsynsansvar och företräder enskilda barn och elever

BEO utses av regeringen, och är en självständig funktion inom Skolinspektionen. BEO ska ta tillvara barns och elevers enskilda rätt när det gäller de bestämmelser i skollagen som rör kränkande behandling. Ombudet ska även informera om bestämmelserna och ge råd om hur de ska tillämpas.⁹

BEO inrättades år 2006 för att ha tillsyn över den skärpta lagstiftning om kränkande behandling av barn och elever som riksdagen beslutade om samma år.¹⁰ Bakgrunden var bland annat ett uppmärksammat rättsfall där en elev på egen hand drev ett skadeståndsmål mot huvudmannen, efter att ha blivit mobbad under högstadiet. Högsta domstolen bedömde att eleven varit mobbad och att huvudmannen känt till situationen. Men det gick inte att slå fast att huvudmannen hade gjort sig skyldig till något fel.¹¹ Efter det följde en medial och politisk diskussion om barns och elevers rättsliga skydd mot kränkande behandling i skolan.

När en anmälan om kränkande behandling kommer in till BEO ska ombudet först agera i sin tillsynsroll, och utreda ärendet som en neutral part. Det uppger samtliga chefer och medarbetare vid BEO som vi har talat med. Men om utredningen visar att barnet eller eleven har utsatts för kränkande behandling av en anställd, eller att en elev kränkt en annan elev och huvudmannen brustit i sina skyldigheter att anmäla, utreda och genomföra åtgärder mot det som inträffat, så kan ombudet byta roll och företräda det enskilda barnet eller eleven. BEO kan då ytterst begära skadestånd för barnet eller eleven, samt vid behov företräda honom eller henne i domstol.¹²

⁹ 12–13 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁰ Proposition 2005/06:38. *Trygghet, respekt och ansvar*, s. 115, 117f; Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen*, s. 330f.

¹¹ Högsta domstolens dom i mål nr 2001-T 351 s. 755.

¹² 6 kap. skollagen.

Både Skolinspektionen och BEO hanterar anmälningar om kränkande behandling

BEO hanterar bara sådana klagomål som enbart rör kränkande behandling. Skolinspektionen hanterar de klagomål som rör kränkande behandling i kombination med någon annan fråga. Myndigheten har fördelat arbetet på det sättet eftersom det kan vara svårt att dra skarpa gränser mellan olika delar av ett och samma ärende. En anmälan om brister när det gäller särskilt stöd kan till exempel också ha inslag av kränkande behandling. Dessutom är det lättare för både anmälaren och huvudmannen att bara behöva ha kontakt med en myndighetsaktör. Men det delade ansvaret ställer höga krav på att Skolinspektionen och BEO utreder och bedömer ärenden på ett likvärdigt sätt, vilket tar resurser för myndigheten att se till.

2.2 Ansvarsfördelningen är inte tillräckligt tydlig

Vår analys visar att ansvarsfördelningen för klagomålshanteringen inom skolväsendet inte är tillräckligt tydlig. Aktörernas ansvar eller förhållande till varandra är inte formellt reglerat. Det kan leda till merarbete eller till att klagomål hamnar mellan stolarna.

2.2.1 Klagomålstrappan är inte formellt reglerad

Det finns en tänkt ordning för hur klagomål kan hanteras så ändamålsenligt som möjligt inom skolväsendet. Det framgår både av förarbetena till skollagen och av våra intervjuer med lärare, rektorer, huvudmän och företrädare för nationella myndigheter på skolområdet.¹³ Den tänkta ordningen är att elever och vårdnadshavare som vill lämna klagomål i första hand ska vända sig till den berörda skolpersonalen, oftast en lärare. Om de inte är nöjda med lärarens hantering kan de ta ärendet vidare till i tur och ordning rektorn, huvudmannen, och slutligen Skolinspektionen eller BEO.

Denna ordning innebär att många av våra intervjupersoner uppfattar Skolinspektionen som "sista instans" i klagomålssystemet. Men det är en missuppfattning, eftersom myndigheten inte har någon skyldighet att utreda klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare överhuvudtaget. Det är heller inte reglerat i vilken ordning som barn, elever och vårdnadshavare ska vända sig till de olika aktörerna. I dag kan elever och

¹³ Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen*, s. 307ff.

vårdnadshavare välja till vem av aktörerna i klagomålssystemet som de vill framföra sitt klagomål. De kan också framföra klagomål till flera aktörer samtidigt.

2.2.2 Otydlig ansvarsfördelning leder till dubbelarbete

Det är förhållandevis vanligt att vårdnadshavare framför klagomål till flera aktörer samtidigt. Det orsakar dubbelarbete. Ett klagomål som framförs både till en rektor och till Skolinspektionen kan exempelvis vara under utredning eller ha blivit löst på skolan redan innan Skolinspektionen börjar att utreda det. Men om den klagande inte drar tillbaka sin anmälan måste huvudmannen ändå beskriva för Skolinspektionen hur den har hanterat ärendet. Det visar tidigare studier, och det bekräftas av våra intervjuer med huvudmän, rektorer och medarbetare vid Skolinspektionen.¹⁴ Det är ett ineffektivt utnyttjande av både skolans och myndighetens resurser, som inte bidrar till att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Under de senaste åren är det bara omkring två procent av de anmälningar som inkommit till Skolinspektionen som anmälaren har dragit tillbaka helt eller delvis.¹⁵

2.2.3 Otydligheten leder också till att ärenden går i stå

När huvudmän eller rektorer får veta att vårdnadshavare anmält ett klagomål till Skolinspektionen eller BEO så bryts eller försämras ofta kontakten mellan skolan och vårdnadshavarna. Skolan och vårdnadshavarna blir två motstående parter i en juridisk process, snarare än samarbetspartners i arbetet med att förbättra situationen för det barn eller den elev som klagomålet gäller. Det gör det svårare att hitta bra lösningar för barnen och eleverna. Detta framgår både av våra intervjuer med lärare och rektorer och av tidigare studier. Ibland väntar också rektorerna och huvudmännen på att få myndighetens beslut innan de genomför eventuella åtgärder. De vill inte riskera att ”göra fel” i myndighetens ögon, och gör därför inget alls. Det innebär att det tar längre tid innan brister blir åtgärdade, till nackdel för de berörda barnen och eleverna.¹⁶

¹⁴ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 26.

¹⁵ Uppgifter från Skolinspektionen i mejl 2020-09-28.

¹⁶ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 16f, 22.

Skolinspektionen har också i flera kvalitetsgranskningar konstaterat att ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och rektorerna ofta är oklar. Det kan leda till att varken rektorn eller huvudmannen känner ansvar för att hantera klagomål, eller att åtgärda eventuella brister som klagomålen visar på. I andra fall delegerar huvudmännen alla klagomål till rektorerna, trots att det finns ärenden som det är både olämpligt och omöjligt för dem att hantera.¹⁷

2.2.4 Rollkonflikter för Skolinspektionen och BEO

Skolinspektionen och BEO har delvis olika roller. Medan Skolinspektionen genomgående ska agera som en neutral part ska BEO växla mellan att vara en neutral part och att företräda den enskilda individen. Det kan försvåra både Skolinspektionens och BEO:s möjlighet att genomföra sina uppdrag, eftersom det kan minska huvudmannens förtroende för tillsynsmyndighetens oberoende, och barns och elevers förtroende för att ombudet är på deras sida.¹⁸

Redan den utredning som låg till grund för att skapa BEO konstaterade att det var olämpligt att blanda tillsyns- och ombudsmannafunktionerna. Såväl Skolinspektionen och BEO som BEO:s tidigare hemvist Skolverket har också påpekat att rollfördelningen mellan aktörerna behöver renodlas och förtydligas.¹⁹

2.3 Vissa klagar mer än andra

Vissa elever och vårdnadshavare är mer benägna att framföra sina klagomål än andra, eller har bättre förutsättningar att göra det. Det gäller till exempel högutbildade vårdnadshavare och personer med svensk bakgrund.²⁰ Skolinspektionen tar också emot något fler anmälningar per 1 000 elever som rör skolor med enskilda huvudmän än med kommunala huvudmän. Men när myndigheten utreder ärendena har de enskilda

¹⁷ Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 6.

¹⁸ SOU 2007:79. *En ny myndighetsstruktur på skolområdet*, s. 129f.

¹⁹ SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter*, s. 405; Skolverket. (2007). *Yttrande över Skolmyndighetsutredningens betänkande*, s. 10f; SOU 2004:50. *Skolans ansvar för kränkningar av elever*, s. 143.

²⁰ Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 9.

huvudmännen brister i en något lägre andel av ärendena än de kommunala huvudmännen.²¹

Medarbetare vid Skolinspektionen menar att det är svårt att dra slutsatser om en skolas kvalitet enbart utifrån antalet klagomål eller anmälningar. Både huvudmän och medarbetare vid Skolinspektionen uppfattar exempelvis att klagomål från vårdnadshavare generellt är koncentrerade till skolor i socioekonomiskt starka områden, och att det är mindre vanligt att de får klagomål på skolor i socioekonomiskt utsatta områden, även om de har större problem.

Samma mönster går att se inom andra tillsynsområden, exempelvis vad gäller de anmälningar som kommer in till Diskrimineringsombudsmannen (DO) och till Inspektionen för vård- och omsorg (IVO). DO menar exempelvis att de anmälningar som kommer in till myndigheten inte nödvändigtvis ger en rättvisande bild av problemen i samhället i stort, utan bara speglar problem hos de individer eller grupper som är mer benägna att anmäla.²²

2.3.1 Flest klagomål från vårdnadshavare till högstadieelever

En stor majoritet av klagomålen framförs av vårdnadshavare. De rör oftast elever i grundskolan, främst högstadiet. Den övervikten finns kvar även om vi tar hänsyn till att grundskolan omfattar fler år än förskolan och gymnasiet. Men det betyder inte att problemen i grundskolan generellt sett är större än i förskolan och gymnasiet, eller i andra skolformer. Enligt huvudmän och rektorer som vi har talat med beror det sannolikt på att det ofta är i högstadiet som problem i skolan ställs på sin spets, bland annat eftersom eleverna ska bli behöriga till gymnasiet.

²¹ Skolinspektionen. (2019). *Tillsyn utifrån individärenden 2018*, s. 6f.

²² Justitieombudsmannen, beslut. (dnr. 5889–2018).

3 Osynliga huvudmän gör att de som klagar vänder sig till Skolinspektionen

I det här kapitlet analyserar vi orsakerna till att många vårdnadshavare anmäler sina klagomål direkt till Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet (BEO), utan att framföra dem till huvudmannen först. När det är möjligt analyserar vi också hur det har förändrats över tid.

Analysen visar att många elever och vårdnadshavare fortfarande anmäler klagomål till Skolinspektionen utan att ha vänt sig till huvudmannen först. Att många vänder sig direkt till Skolinspektionen beror på att huvudmännen är mindre kända än myndigheten, och överlag har mindre användarvänliga system för att framföra klagomål. Det beror också på att vårdnadshavare har höga och delvis felaktiga förväntningar på Skolinspektionens förmåga att lösa deras problem.

3.1 Andelen som vänder sig direkt till Skolinspektionen minskar sakta

Det är inget nytt fenomen att elever och vårdnadshavare vänder sig direkt till Skolinspektionen med klagomål. Både 2002 och 2009 var andelen som vände sig direkt till den ansvariga tillsynsmyndigheten över 50 procent. År 2016 hade andelen minskat, men var fortfarande cirka 30 procent.²³ Det är det senaste året som Skolinspektionen har uppgifter för.

²³ SOU 2002:21, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, s. 134f; Ds 2009:25. *Den nya skollagen*, s. 358. Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen*, s. 309; Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 8.

3.2 Elever och vårdnadshavare saknar kunskaper om huvudmannen

Vår utredning visar att de flesta barn, elever och vårdnadshavare saknar kunskap om att de kan framföra klagomål till huvudmännen, trots att huvudmännen är skyldiga att informera dem om det. Därför vänder sig vårdnadshavare direkt till Skolinspektionen i stället. I de fall då huvudmän har gjort sin roll i klagomålssystemet mer känd har andelen klagomål som framförs till dem i stället för till Skolinspektionen ökat över tid.

3.2.1 Huvudmännen är okända för elever och vårdnadshavare

Våra intervjupersoner är överens om att det främsta skälet till att vårdnadshavare vänder sig direkt till Skolinspektionen är att de inte vet att de kan vända sig till huvudmannen. Uppfattningen delas av andra utredare som har berört klagomålshandlingen inom skolväsendet.²⁴ Många vårdnadshavare och elever vet inte om att de kan framföra klagomål till huvudmannen, hur de ska gå till väga för att göra det, eller vem som överhuvudtaget är huvudman för skolan. Det kan bero på bristande kunskaper om hur skolan är organiserad och styrd, och på att huvudman är ett obekant begrepp.²⁵

3.2.2 Många huvudmän är dåliga på att informera

Att elever och vårdnadshavare i så stor utsträckning inte känner till att de kan klaga till huvudmannen visar att det informationsansvar som riksdagen 2011 förde in i skollagen inte har gett tillräcklig effekt. Sedan dess är alla huvudmän skyldiga att informera om sina rutiner för att ta emot och att hantera klagomål. Informationen ska lämnas på ”ett lämpligt sätt”, det vill säga så att informationen om rutinerna når och kan förstås av barn, elever och vårdnadshavare.²⁶ Men huvudmännen informerar inte tillräckligt väl. Det visar både våra intervjuer och granskningar från Skolinspektionen.

²⁴ Ds 2009:25. *Den nya skollagen*, s. 358.

²⁵ Se bland annat Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshandtering*, s. 6, 15.

²⁶ 4 kap. 8 § skollagen; Ds 2009:25. *Den nya skollagen*, s. 358; Skolverket. (2015). *Systematiskt kvalitetsarbete*, s. 39f.

De flesta huvudmän använder sina webbplatser för att informera elever och vårdnadshavare om att de kan lämna klagomål, och hur de ska gå till väga för att göra det. Men Skolinspektionen har tidigare visat att det sannolikt är många elever och vårdnadshavare som inte nås av denna information, eftersom den är otydlig och svår att hitta. Exempelvis har vissa kommunala huvudmän bara en allmän kontaktsida på sin webbplats, där allmänheten kan lämna klagomål och synpunkter på kommunens samtliga verksamheter.²⁷ När vi gjorde ett stickprov på 20 slumpvis utvalda huvudmäns webbplatser bekräftades denna bild. På vissa huvudmäns webbplatser går det inte att hitta någon information om att framföra klagomål överhuvudtaget, och det finns ingen möjlighet att göra det. Få huvudmän har information på andra språk än svenska om hur man lämnar klagomål.

Många skolor ger också elever och vårdnadshavare muntlig information om hur de kan lämna klagomål, exempelvis på föräldramöten och vid starten på varje läsår. Men ibland väljer rektorer och lärare medvetet att inte informera elever och vårdnadshavare om att de kan lämna klagomål, eftersom de är rädda för att skapa en klagomålskultur som inte bidrar till att utveckla kvaliteten i verksamheten.²⁸ Våra intervjuer pekar också på att den muntliga informationen i första hand gäller hur elever och vårdnadshavare kan framföra klagomål till personalen på skolan, inte att de därefter kan ta sitt ärende vidare till huvudmannen.

3.2.3 Aktivt informationsarbete gör skillnad

Det finns också huvudmän som har arbetat aktivt för att elever och vårdnadshavare i större utsträckning ska känna till att de kan vända sig till dem i stället för till Skolinspektionen. Det framgår både av våra intervjuer med rektorer och huvudmän, och av tidigare studier.²⁹ Huvudmännen har exempelvis utbildat lärare och rektorer i hur huvudmannens klagomålshantering är tänkt att fungera, och betonat vikten av en god relation mellan skolan och vårdnadshavare. Huvudmännen har även utökat informationen till vårdnadshavare vid föräldramöten, och utvecklat informationen på de

²⁷ Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 6.

²⁸ *Ibid*, s. 17.

²⁹ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 28.

olika skolornas hemsidor om till vem elever och vårdnadshavare ska vända sig för att framföra klagomål.

Företrädare för huvudmän som arbetat på detta sätt beskriver att de under en övergångsperiod, ungefär 1–2 år, fick hantera fler klagomål än tidigare. Det berodde på att den förbättrade informationen fick fler elever och vårdnadshavare att vända sig till huvudmannen med klagomål, samtidigt som många fortfarande vände sig även till Skolinspektionen. Men därefter minskade antalet klagomål både till huvudmännen och till Skolinspektionen, allt eftersom huvudmännen kunde uppmärksamma och åtgärda brister. Det både förebyggde nya klagomål och ökade elevers och vårdnadshavares förtroende för den lokala klagomålshanteringen. Därmed tyckte inte elever och vårdnadshavare att de behövde vända sig till Skolinspektionen i samma utsträckning som tidigare.

Skolinspektionen har också stöttat huvudmännen i att hantera klagomål, inklusive i hur de kan informera om sin klagomålshantering.³⁰ Såväl huvudmän som rektorer och lärare uppskattar och efterfrågar detta, eftersom Skolinspektionen har mycket kunskap och erfarenhet att erbjuda. Medarbetare vid Skolinspektionen säger att den avdelning i myndigheten som arbetat mest med sådant stöd tog emot avsevärt färre anmälningar under 2019 jämfört med föregående år till följd av att huvudmännen inom regionen har blivit bättre på att kommunicera och hantera klagomål.

3.2.4 Kännedom en förutsättning för förtroende

Inom hälso- och sjukvården finns flera studier som visar att de händelser som får patienter att vilja klaga gör dem mindre benägna att framföra sina klagomål till huvudmannen. Patienterna litar helt enkelt inte på att deras klagomål kommer att göra någon skillnad, om de inte vänder sig direkt till en högre instans. De utredningar som legat till grund för den nya skollagen har resonerat kring att liknande faktorer sannolikt är relevanta även inom skolväsendet.

Men få av de elevföreträdare, lärare, rektorer och medarbetare vid Skolinspektionen som vi har intervjuat nämner bristande förtroende för huvudmännen och deras klagomålshantering som orsak till att elever och

³⁰ Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 27.

vårdnadshavare vänder sig direkt till Skolinspektionen. Vi tolkar det som ytterligare en indikation på att huvudmännen är förhållandevis okända för elever och vårdnadshavare. För att ha svagt förtroende för huvudmännen måste man först veta att de finns och vilken roll de har. Samtidigt kan vi inte utesluta att det finns en sådan tendens även inom skolområdet.

3.3 Skolinspektionen är välkänd

Skolinspektionen är välkänd bland elever och vårdnadshavare och det är lätt att göra en anmälan via myndighetens hemsida. Till skillnad från de flesta huvudmän har Skolinspektionen information på flera språk.

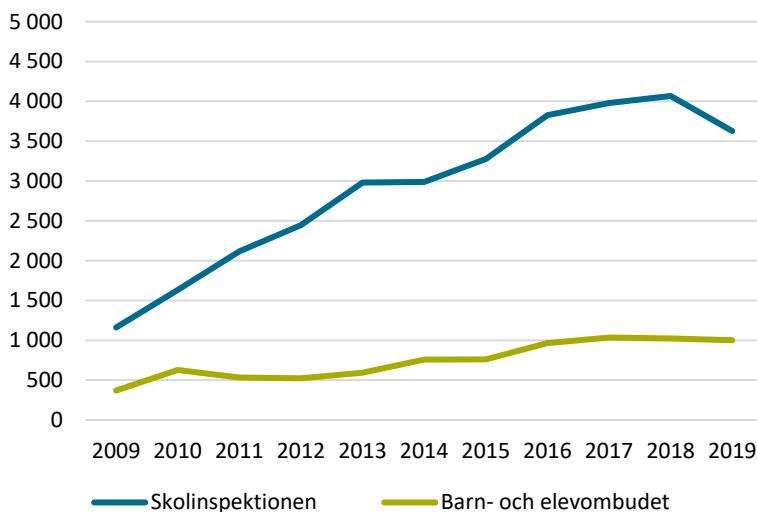
3.3.1 Skolinspektionens information om möjligheten att framföra klagomål har varierat över tid

Under Skolinspektionens första år informerade myndigheten aktivt om möjligheten att anmäla missförhållanden för enskilda barn och elever i skolan. Det säger flera av de nuvarande och tidigare medarbetare vid myndigheten som vi har intervjuat. Den dåvarande myndighetsledningen uppfattade att det var en central del av myndighetens uppdrag att ta emot och att utreda klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare.

I dag fokuserar myndigheten i högre utsträckning på regelbunden och riktad tillsyn eftersom den nuvarande ledningen anser att det är till större nytta för fler elever. Som ett led i att flytta fokus från individer till skolor och huvudmän informerar Skolinspektionen aktivt om huvudmannens ansvar att ta emot och hantera klagomål. Det som tidigare kallades för *anmälningsärenden* har bytt namn till *tillsyn i individärenden*.

Antalet klagomål som Skolinspektionen tagit emot har sedan 2018 minskat något, för första gången sedan myndigheten bildades (figur 1). Men den tidigare informationen och myndighetens status som nationell tillsynsmyndighet innebär att Skolinspektionen fortfarande är välkänd bland elever och vårdnadshavare.

Figur 1. Antalet anmälningar som inkommit till Skolinspektionen respektive Barn- och elevombudet år 2009–2019.



Källa: Skolinspektionens årsredovisningar 2009–2019. Efter att anmälningarna kommit in till Skolinspektionen respektive BEO omfördelar de vissa av anmälningarna mellan sig. Exempelvis lämnar Skolinspektionen över anmälningar som enbart rör kränkande behandling till BEO.

3.3.2 BEO har arbetat för att få fler elever och vårdnadshavare att anmäla kränkningar

BEO har arbetat för att öka barns och elevers kunskap om sina rättigheter sedan ombudet inrättades 2006. Det inkluderar möjligheten att anmäla upplevda kränkningar till BEO.³¹ Men ombudet informerar på sin webbplats om att barn, elever och vårdnadshavare i första hand bör vända sig till skolan med klagomål, och därefter till huvudmannen.

3.3.3 Lätt att anmäla till Skolinspektionen och BEO

På Skolinspektionens hemsida kan elever och vårdnadshavare sedan 2010 göra en anmälan digitalt via ett webbformulär. Myndigheten införde möjligheten att anmäla digitalt som en del i den tidigare inriktningen på att utreda individärenden. I formuläret får anmälaren bland annat uppge om och i så fall när som hen har varit i kontakt med den berörda skolan eller

³¹ Barn- och elevombudet. (2016). *10 år med BEO*, s. 4.

huvudmannen. Men anmälaren *måste* inte fylla i fälten, eller ange att hen har varit i kontakt med huvudmannen, för att kunna skicka in sin anmälan.

När Skolinspektionen och BEO införde möjligheten att anmäla via webben ökade antalet anmälningar kraftigt. Det visar på vikten av användarvänliga system och tydliga kontaktvägar. Många av de lärare, rektorer och huvudmän som vi har intervjuat menar att det är för enkelt att anmäla till Skolinspektionen eller BEO i dag. Företrädare för BEO anser i stället att det ofta är alltför svårt att framföra klagomål till huvudmannen.

3.3.4 Skolinspektionens information har inte varit enhetlig

I slutet av september 2020 lanserade Skolinspektionen en ny webbplats. De elever som gick in på Skolinspektionens hemsida i början av månaden och klickade sig fram via flikarna ”för föräldrar och elever” samt ”att lämna klagomål på en skola” fick redan då information om den tänkta ordningen i klagomålssystemet. De uppmanades att först vända sig till en lärare, därefter till rektorn och sedan till den som är ansvarig för verksamheten.

Men om eleverna under samma månad använde *sökfunktionen* för att söka information på Skolinspektionens webbplats om att anmäla en skola eller att framföra klagomål så fick de veta att myndigheten tar hand om både synpunkter och klagomål från elever och föräldrar.³² Eleverna uppmanades inte heller att först vända sig till skolan eller huvudmannen. Om de använde en extern sökmotor för att söka på ”Skolinspektionen klagomål” eller ”Skolinspektionen anmäla” kom de till ytterligare en sida där Skolinspektionen framstod som den enda instans som tar emot klagomål på skolan.

Enligt företrädare för myndigheten fanns informationen på gamla sidor som plockades ner när den nya webbplatsen lanserades. Men fram till nyligen tillhandahöll myndigheten denna motstridiga information, som speglar hur myndigheten har ändrat inställning till individärenden.

³² Skolinspektionen.se. *Att lämna klagomål till Skolinspektionen*. (Hämtad 2020-09-03).

3.4 Höga och delvis felaktiga förväntningar på Skolinspektionen

En annan förklaring som framkommit under våra intervjuer till varför många vårdnadshavare vänder sig direkt till Skolinspektionen utan att först ha tagit kontakt med skolan eller huvudmannen är att en anmälan till myndigheten har blivit ett maktmedel. Flera lärare och elevföreträdare som vi har intervjuat vittnar om att det är vanligt att vårdnadshavare och elever hotar om att anmäla till Skolinspektionen, för att få lärare och rektorer att genomföra önskade åtgärder.

Många vårdnadshavare uppfattar också att det är mer verkningsfullt att anmäla till Skolinspektionen än till rektorn eller huvudmannen, eftersom Skolinspektionen är en statlig tillsynsmyndighet. Flera lärare och rektorer som vi har intervjuat menar att en del vårdnadshavare vänder sig direkt till Skolinspektionen för att de vill slippa att föra en dialog med dem. Medarbetare vid Skolinspektionen uppfattar i sin tur att vårdnadshavare som anmäler till myndigheten ofta har alltför höga förväntningar. Vissa vårdnadshavare tror exempelvis att Skolinspektionen kan tvinga fram mer resurser åt en viss skola, eller att myndigheten kan omplacera stökiga elever.

3.4.1 Mindre vanligt att barn och elever tar klagomål vidare från skolnivå

Det är förhållandevis vanligt att elever framför klagomål till lärare eller annan skolpersonal. Det framgår av våra intervjuer med elevföreträdare och med lärare. Men få elever framför klagomål till huvudmännen eller till Skolinspektionen.

En förklaring är att många elever inte känner till vad de kan anmäla till Skolinspektionen, eller hur de praktiskt ska gå till väga. Flera elevföreträdare som vi har intervjuat menar att eleverna inte känner till sina rättigheter, och att det varierar i vilken utsträckning som skolorna informerar eleverna hur de ska göra för att lämna klagomål. Det styrks av en granskning från Skolinspektionen som visar att elever informeras i lägre utsträckning än vårdnadshavare om möjligheten att lämna klagomål. Eleverna uppmanas i stället att lämna synpunkter genom forum för elev-

inflytande.³³ De elevföreträdare som vi har intervjuat säger också att det förekommer att elever inte tas på allvar när de framför synpunkter eller klagomål till lärare eller rektorer.

³³ Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 17.

4 Tidskrävande när Skolinspektionen och BEO utreder klagomål

I det här kapitlet analyserar vi hur Skolinspektionen och Barn- och elevombudet hanterar klagomål, och vilka konsekvenser hanteringen får för elever och vårdnadshavare. Vi utreder även vilka konsekvenser hanteringen får för den dokumentation som lärare, rektorer och huvudmän utför.

Analysen visar att Skolinspektionens och BEO:s skriftliga och standardiserade utredningsförfarande tar mycket tid och gör att huvudmän, rektorer och lärare måste lägga mycket arbete på dokumentation. Det beror dels på att de måste beskriva för myndigheten hur de har hanterat ett visst ärende, dels på att skolor och huvudmän ofta utökar sin egen dokumentation efter myndighetens utredning för att ha ryggen fri inför framtida anmälningar.

4.1 Skolinspektionens arbetssätt är tidskrävande för huvudmännen

Skolinspektionen och BEO utreder anmälningar från enskilda elever och vårdnadshavare på ett relativt standardiserat sätt. Det mesta av myndighetens informationsinhämtning sker skriftligt, eftersom de måste kunna visa på vilka grunder de har fattat ett visst beslut. Sammantaget blir det skriftliga och standardiserade arbetssättet tidskrävande för dem som arbetar inom skolväsendet.

4.1.1 Standardiserade frågor skapar mer arbete

I de intervjuer vi genomfört säger rektorer och lärare att de tycker att Skolinspektionen och BEO ställer alltför standardiserade frågor. Det innebär att skolans personal måste lägga mycket tid på att besvara dem, eftersom frågorna ofta är många och detaljerade. Det handlar till exempel om när någon på skolan fick reda på den händelse eller de förhållanden

som klagomålet gäller, om och i så fall hur huvudmannen har utrett händelsen, och vilka eventuella åtgärder som huvudmannen har genomfört. Det handlar även om huvudmannen har följt upp och utvärderat åtgärderna, samt om huvudmannen har gett den berörda eleven och hans vårdnadshavare möjlighet att vara delaktig i arbetet.³⁴

Skolinspektionen bekräftar att myndigheten har ett antal kvalitetssäkrade standardfrågor för olika typer av anmälningar. Tanken är att frågorna ska vara en utgångspunkt, och att den enskilde utredaren ska kunna justera dem utifrån hur anmälan ser ut. Men de lärare och rektorer som vi har intervjuat uppfattar att många frågor återkommer oavsett ärende. Det skapar mycket arbete och gör det svårt att förstå vad myndigheten är ute efter. Det har även tidigare studier visat.³⁵

4.1.2 Skriftligt utredningsförfarande ger upphov till mycket dokumentation

Skolinspektionen och BEO efterfrågar bara den dokumentation som redan ska finnas hos huvudmännen. Skolinspektionen har också försökt att begränsa vilken dokumentation som myndigheten frågar efter, för att minska belastningen på rektorer och huvudmän.³⁶ Både Skolinspektionen och BEO tar ibland också muntlig kontakt med huvudmannen för att snabbt få mer information om ett ärende. Det säger företrädare för myndigheten.³⁷

Men både Skolinspektionen, BEO och de kommunala huvudmännen omfattas av förvaltningslagens huvudregel om skriftlig handläggning. Det innebär att huvudmännen, åtminstone i delar, måste upprätta ny dokumentation i form av skriftliga svar på myndighetens frågor om hur de har hanterat en viss händelse. Huvudmännen måste också bemöta anmälarens påståenden genom skriftliga yttranden. Denna dokumentation är till liten eller ingen nytta för verksamheten, eftersom den i huvudsak sammanfattar sådant som de redan känner till och har tagit ställning till.

³⁴ Se till exempel Skolinspektionen. *Begäran om yttrande*.

³⁵ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 21, 24.

³⁶ Statskontoret. (2020:40). *På väg mot en bättre tillsyn?*, s. 64f, 67.

³⁷ Se även Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 34.

Varje nytt yttrande, missförstånd eller ofullständigt svar leder dessutom till en ny skriftväxling med tillhörande ledtider. Flera av de lärare och rektorer som vi har intervjuat beskriver att de behöver lägga allt annat åt sidan när de medverkar i en utredning från Skolinspektionen eller BEO, inte minst för att hinna svara inom den tid som myndigheten har sagt. Det tar resurser både från det ordinarie kvalitetsarbetet och från undervisningen, och den berörde personalen upplever det som mycket slitsamt för berörd personal. Även detta har tidigare studier visat.³⁸

Anmälningar om gamla eller odaterade händelser är särskilt tidskrävande

Vissa anmälningar är mer tidskrävande för huvudmän, rektorer och lärare än andra. Ett exempel är anmälningar om händelser som ligger flera år tillbaka i tiden. Då är det svårare för både personal och elever att minnas detaljer kring vad som hänt. Ibland har de berörda personerna dessutom slutat på skolan. Ett annat exempel är när det inte framgår av anmälan när en viss händelse ägde rum. Då behöver huvudmannen själv reda ut vad anmälan handlar om, vilket tar mycket tid. Det gäller främst anmälningar om kränkande behandling, vilket vi utvecklar närmre i kapitel 5. Dessa exempel återkommer i många av våra intervjuer med lärare, rektorer och huvudmän, och bekräftas av tidigare studier.³⁹

4.1.3 Lärare och rektorer har svårt att förstå Skolinspektionen och BEO

Många av de rektorer och huvudmän som vi har intervjuat beskriver att Skolinspektionen och BEO talar ett annat språk än det de som arbetar i verksamheten använder. Flera av huvudmännen i fråga har därför anställt tjänstemän som har som uppgift att tolka mellan myndigheten och verksamheterna. Det kan till exempel handla om skoljurister som kan ”översätta” rektorns redogörelse för en händelse till svar på de underliggande juridiska frågor som de tror, eller av erfarenhet vet, att myndigheten vill ha svar på. Rektorerna uppskattar generellt sett när huvudmännen tillhandahåller sådant stöd, eftersom det avlastar dem. Men flera rektorer som vi har intervjuat ifrågasätter också rimligheten i att lägga re-

³⁸ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*. s. 7, 16f, 22.

³⁹ Ibid.

surser på sådant stöd. Om myndighetens kommunikation var lättare att förstå skulle resurserna i stället kunna gå till kärnverksamheten.

Muntlig kommunikation underlättar

När Skolinspektionen pratar med huvudmännen innan och under en utredning minskar både språkförbistringen och antalet skriftliga frågor som myndigheten behöver ställa till huvudmännen. Det framgår av våra intervjuer med rektorer och huvudmän, och med medarbetare vid myndigheten. En sådan dialog gör det också lättare för rektorerna och huvudmännen att lära sig av anmälan och Skolinspektionens arbete, och förstå myndighetens beslut.⁴⁰

4.1.4 En utredning leder ofta till nya interna dokumentationskrav

Både Skolinspektionen och BEO begär in dokumentation när de utreder ärenden. Det leder ofta till att skolor och huvudmän dokumenterar mer, med en högre detaljnivå, efter att myndigheten har avslutat sin utredning. Ibland fyller den ökade dokumentationen ett verkligt behov. Huvudmän kan exempelvis ha saknat rutiner för att följa upp frånvaro eller för att agera mot kränkande behandling. Men många huvudmän upplever att de i första hand tar fram dokumentationen för att ha ryggen fri inför eventuella framtida anmälningar. Det gör arbetet mer tungrovt för lärare och rektorer utan att det nödvändigtvis ökar verksamhetens kvalitet. Det framgår både av våra intervjuer med huvudmän, rektorer och lärare och av tidigare studier.⁴¹

4.1.5 Skolinspektionen bedriver tillsyn, inte verksamhetsutveckling

Samtliga lärare, rektorer och huvudmän som vi har intervjuat menar att Skolinspektionen fyller en viktig funktion som garant för att huvudmännen följer lagar och regler inom skolområdet. De flesta rektorer vars skolor varit föremål för riktad eller regelbunden tillsyn uppger att tillsynen har bidragit till att utveckla verksamheten.⁴²

⁴⁰ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 20f.

⁴¹ Ibid, s. 14, 19, 23.

⁴² Statskontoret. (2020:40). *På väg mot en bättre tillsyn?*, s. 27.

Men få lärare, rektorer och huvudmän tycker att Skolinspektionens tillsyn i individärenden bidrar till att förbättra verksamhetens kvalitet. Ett skäl är att Skolinspektionen och BEO i sin tillsyn bara prövar om huvudmännen har följt lagen eller inte, trots att många klagomål inte gäller rättsliga frågor,⁴³ eller problem som en statlig myndighet kan lösa. Det gäller exempelvis dålig kommunikation mellan vårdnadshavare och skolpersonal eller att vårdnadshavare har förväntningar som skolan saknar resurser för att möta. Det framgår både av våra intervjuer med rektorer, huvudmän och medarbetare vid Skolinspektionen, samt av tidigare studier.⁴⁴

4.2 Skolinspektionen har utvecklat sitt sätt att hantera klagomål

Skolinspektionen lägger omkring 100 miljoner kronor per år på tillsyn i individärenden. Det motsvarar ungefär 40 procent av Skolinspektionens totala kostnader för tillsynsverksamhet. I genomsnitt kostar det Skolinspektionen cirka 11 000–12 000 kronor att hantera ett individärende. Motsvarande kostnad för BEO är 12 000–13 000 kronor.⁴⁵

Under de senaste åren har Skolinspektionen valt att lämna över en ökande andel ärenden till huvudmännen (figur 2). Det gäller främst sådana ärenden som huvudmannen tidigare inte har fått möjlighet att ta del av eller utreda. Så arbetade även Skolverket tidigt på 2000-talet, när Skolverket var ansvarig för tillsyn inom skolväsendet.⁴⁶

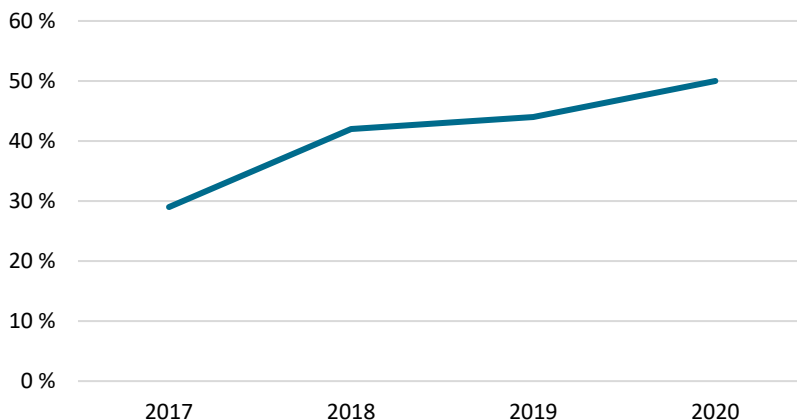
⁴³ Se 26 kap. 2–3 § skollagen.

⁴⁴ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 9, 13.

⁴⁵ Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 18, 32, 36.

⁴⁶ SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, s. 134f.

Figur 2. Andel anmälningar som Skolinspektionen helt eller delvis överlämnat till huvudmannens klagomålshantering, 2017–2020.



Källa: Uppgifter från Skolinspektionen i mejl 2020-09-24. Siffrorna inkluderar inte anmälningar som inkommit till Barn- och elevombudet.

Ett syfte för Skolinspektionen med att överlämna klagomål till huvudmännen är att de berörda eleverna ska få hjälp snabbare. Ett annat syfte är att tillsynen ska bli mer strategisk och använda Skolinspektionens resurser mer effektivt. Att Skolinspektionen hanterar många individärenden innebär att myndigheten lägger mycket resurser på ett litet antal barn och elever, som inte nödvändigtvis är de som har störst behov. Genom att lägga mindre resurser på tillsyn i individärenden, och mer på riktad och regelbunden tillsyn, kan myndigheten vara till större nytta för fler elever. Detta bekräftar resultaten av Skolinspektionens tillsyn. Av de skolor som myndigheten tillsynar utifrån en riskanalys visar sig 85 procent ha brister.⁴⁷ Vad gäller de skolor och huvudmän som myndigheten tillsynar på grund av anmälningar från enskilda förekommer brister i cirka 25 procent av samtliga anmälningar, och i knappt 70 procent av de anmälningar som myndigheten utreder i sak.⁴⁸

Det arbetssätt som Skolinspektionen eftersträvar liknar hur Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) arbetar. IVO utreder sedan några år tillbaka

⁴⁷ Se även Statskontoret. (2020:40). *På väg mot en bättre tillsyn?*, s. 55ff.

⁴⁸ Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 29. Egna beräkningar. Vissa av de anmälningar från enskilda som inkommer till Skolinspektionen väljer myndigheten att avskriva, överlämna till huvudmannen eller av andra skäl inte utreda vidare.

bara anmälningar som rör allvarliga missförhållanden, bland annat för att frigöra resurser till riktad tillsyn.⁴⁹

4.2.1 Positivt men otillräckligt att lämna över klagomål

Samtliga huvudmän som vi har intervjuat är positiva till att Skolinspektionen överlämnar ärenden till dem. Det är också de flesta huvudmän som ingått i tidigare studier.⁵⁰ När Skolinspektionen lämnar över ärenden behöver huvudmännen inte lägga tid på att medverka i myndighetens utredning. Att huvudmännen själva får ta hand om ärenden sparar alltså en hel del arbete för dem.

Men det tar ändå längre tid om Skolinspektionen först ska få in ett klagomål och sedan lämna över det till huvudmannen än om det kommer direkt till huvudmannen. Det beror både på att det tar tid för ärendet att passera Skolinspektionen och på att det tar mer tid för huvudmännen att utreda ärenden ju längre tid som gått sedan den händelse som klagomålet gäller. Det beror också på att överlämnade ärenden innebär fler formella krav än klagomål som kommer till huvudmannen på andra sätt. Skolinspektionen ger exempelvis direktiv för när huvudmannen ska skicka in sin utredning till myndigheten. Därefter följer myndigheten upp hur huvudmannen har hanterat ärendet.⁵¹ Om Skolinspektionen inte är nöjd med hur huvudmannen har hanterat ärendet inleder myndigheten en egen utredning. Alla dessa steg försvinner om huvudmannen får klagomålet direkt.

Skolinspektionens direktiv begränsar också huvudmännens utrymme att hantera de överlämnade ärendena. Till exempel tvingar svarsfristen i praktiken ofta huvudmännen att prioritera överlämnade ärenden framför sådana som inkommit till huvudmannen på andra sätt. Att ärenden som kommer från Skolinspektionen får denna ”gräddfil” skapar incitament för elever och vårdnadshavare att fortsätta att vända sig direkt till Skolinspektionen i stället för till huvudmannen.

⁴⁹ Statskontoret. (2019:18). *Utvärdering av det nya klagomålsystemet inom hälso- och sjukvården*.

⁵⁰ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 30.

⁵¹ Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 28; Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 30.

5 Klagomål kring kränkande behandling orsakar mycket dokumentation

I det här kapitlet analyserar vi hur Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO) hanterar olika typer av klagomål. Vi analyserar också vilka konsekvenser hanteringen får för elever och vårdnadshavare samt för den dokumentation som lärare, rektorer och huvudmän utför.

Analysen visar att klagomål som rör kränkande behandling orsakar mer dokumentation som lärare och rektorer uppfattar skapar liten eller ingen nytta för verksamheten än andra typer av klagomål. Det beror på att lärare och rektorer är skyldiga att anmäla upplevda kränkningar till sina respektive chefer, samtidigt som det inte är tydligt vad som egentligen är en kränkning, och de saknar utrymme att göra en egen bedömning. Dokumentationen blir extra omfattande eftersom kränkande behandling är den vanligaste anmälningsgrunden i ärenden som kommer in till Skolinspektionen, och myndigheten utreder i princip alla dessa ärenden.

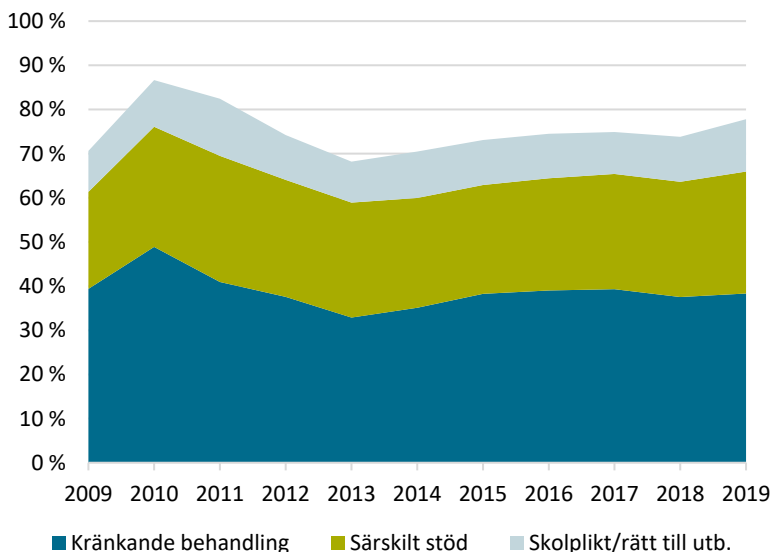
5.1 Kränkande behandling den vanligaste anmälningsgrunden

Kränkande behandling är den vanligaste anmälningsgrunden i de ärenden som kommer in till Skolinspektionen, och förekommer i cirka 40 procent av ärendena. Den näst vanligaste anmälningsgrunderna är särskilt stöd, som förekommer i knappt 30 procent av ärendena. Den tredje vanligaste är skolplikt/rätt till utbildning som förekommer i cirka 10 procent av ärendena. Så har det varit sedan Skolinspektionen bildades (figur 3).⁵² Den stora mängden klagomål på kränkande behandling innebär att dokumentationen kring dessa ärenden har stor effekt på den totala

⁵² Skolinspektionens statistik över inkomna ärenden efter anmälningsgrund, 2009–2019, egna beräkningar.

mängden dokumentation som lärare och rektor utför i samband med hanteringen av klagomål.

Figur 3. Grunder i anmälningar till Skolinspektionen och BEO, 2009–2019. Andel av inkomna ärenden i procent.



Källa: Skolinspektionens statistik över inkomna anmälningar per anmälningsgrund. En anmälan kan innehålla flera anmälningsgrunder.

Dessutom uppfattar rektorer och huvudmän att klagomål och anmälningar som rör särskilt stöd oftare bidrar till att förbättra de berörda barnens och elevernas situation än klagomål om kränkande behandling respektive skolplikt.⁵³ Många av de lärare, rektorer och huvudmän som vi har talat med uppfattar vidare att dokumentationen kring särskilt stöd, exempelvis utredningar och åtgärdsprogram, fyller en tydligare funktion än dokumentationen kring kränkande behandling. Lärare och rektorer får också ofta mer hjälp av specialpedagoger eller medarbetare i elevhälsan när det gäller dokumentation kring särskilt stöd. Sammantaget leder det till att flera av de lärare och rektorer vi har pratat med uppfattar dessa ärenden som mer meningsfulla och mindre betungande än ärenden som rör kränkande behandling.

⁵³ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 9f, 28.

5.2 Möjligheten till skadestånd ökar dokumentationskraven på huvudmännen

En av orsakerna till att klagomål kring kränkande behandling ger upphov till mer dokumentation än andra typer av klagomål är att barn och elever som utsatts för kränkningar kan vara berättigade till skadestånd av huvudmannen.⁵⁴ Syftet med ett skadestånd är dels att ge de drabbade barnen och eleverna kompensation och upprättelse, dels att ge huvudmännen ett incitament att inte åsidosätta sitt ansvar i framtiden.⁵⁵ Möjligheten till skadestånd gör att BEO utreder dessa anmälningar mer ingående, och aldrig överlämnar dem till huvudmannen.

5.2.1 BEO utreder alla ärenden

BEO har hittills tolkat sitt uppdrag som att ombudet måste utreda i princip alla anmälningar om kränkande behandling som ombudet tar emot. Undantaget är anmälningar som uppenbart faller utanför huvudmannens ansvar eller utanför lagens definition av kränkande behandling. BEO tolkar sitt uppdrag på detta sätt eftersom barn och elever som utsatts för kränkningar kan vara berättigade till skadestånd, och en av BEO:s uppgifter är att ta tillvara barns och elevers *enskilda rätt*. Det betyder att BEO ska säkerställa att enskilda barn och elever får skadestånd om de är berättigade till det.

Medarbetare vid BEO anser också att de först när de utreder ett ärende kan bedöma hur allvarligt det är. Det kan i ärenden där kränkningen vid en första anblick verkar liten vid närmre utredning visa sig att kränkningen är allvarlig, och vice versa. Om BEO avstod från att utreda ärenden där kränkningen verkar vara liten skulle barn och elever därför kunna gå miste om ett föreläggande mot huvudmannen eller ytterst om ett skadestånd. Flera av de elevföreträdare som vi har pratat med menar att BEO:s åtagande att utreda alla ärenden bidrar till känslan att BEO är ”deras” ombud. Medan vissa elever uppfattar att de inte blir tagna på allvar av

⁵⁴ 6 kap. 9–10, 12 § skollagen. När det gäller kränkningar mellan elever kan skadestånd utgå om huvudmannen har brustit i sin skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot det som inträffat. När det är skolpersonal som kränker ett barn eller en elev är det själva kränkningen som kan vara grund för skadestånd.

⁵⁵ Barn- och elevombudet. (2016). *10 år med BEO*. s. 16; SOU 2004:50. *Skolans ansvar för kränkningar av elever*, s.129.

lärare eller rektorer så behandlar BEO alla upplevelser som viktiga. BEO säger också att man försöker att anpassa omfånget på sina utredningar efter ärendenas natur.

I praktiken är det förhållandevis sällan som BEO bedömer att det finns förutsättningar att begära skadestånd. Under de senaste åren har cirka 2–5 procent av de anmälningar som inkommit till BEO lett till krav på skadestånd, trots att BEO funnit brister i huvudmännens arbete i cirka 60–70 procent av de anmälningar som ombudet har utrett i sak. I de flesta av dessa fall förelägger ombudet i stället huvudmannen att åtgärda bristerna, utan att begära skadestånd.⁵⁶

BEO överlämnar aldrig ärenden till huvudmännen

BEO menar att det vore både olämpligt och oförenligt med ombudets uppdrag att överlämna anmälningar om kränkande behandling till huvudmannen. Det beror på att barnen eller eleverna då skulle kunna gå miste om ett föreläggande mot huvudmannen, eller ytterst ett skadestånd. Det beror också på att huvudmannen enligt BEO inte kan läka skadan för barn eller elever som blivit utsatta för kränkande behandling, eftersom huvudmannen är ansvarig för att skadan uppstått. Det gäller även om en anmälan rör händelser som huvudmannen inte har känt till, eftersom huvudmannen har ansvar även för dessa brister. BEO bedömer alltså att elevens möjlighet till upprättelse väger tyngre än att åtgärder eventuellt skulle kunna genomföras snabbare om ombudet överlämnade ärenden till huvudmannen.

5.2.2 Barn- och elevombudet utreder också varje enskild kränkning

Många anmälningar om kränkande behandling innehåller uppgifter om flera påstådda kränkningar. BEO utreder varje enskild händelse separat. Det gör ombudet både för att se till att huvudmännen har följt skollagens bestämmelser om att anmäla, utreda och i förekommande fall genomföra åtgärder mot upplevda kränkningar, och för att så långt det är möjligt se till att barnet eller eleven inte går miste om något skadestånd. Genom att

⁵⁶ Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 29, 35; *Årsredovisning 2018*, s. 27, 34; *Årsredovisning 2017*, s. 34, 41; *Årsredovisning 2016*, s. 34, 40. Egna beräkningar. Uppgifter i mejl från Barn- och elevombudet 2020-11-04.

samla in så många uppgifter som möjligt ökar BEO sannolikheten att barnet eller eleven ska få rätt i en domstol, om ärendet skulle gå så långt. Vi menar att detta arbetssätt innebär att BEO i viss mån agerar som ett ombud för det enskilda barnet eller eleven redan under utredningen av anmälan.

Om en anmälan beskriver flera händelser behöver huvudmannen besvara detaljerade frågor om var och en av dessa. Det handlar till exempel om när någon fick veta att händelsen inträffat, hur huvudmannen har utrett den, vilka som har hörts i utredningen och vad de sade, när samtalen ägde rum, när huvudmannen genomförde eventuella åtgärder och hur länge de pågick.⁵⁷ Det är mycket tidskrävande för rektorerna och huvudmännen, inte minst eftersom anmälningar om kränkande behandling ofta är långa.⁵⁸

En rektor som vi har intervjuat beskrev ett ärende som omfattade drygt 20 upplevda kränkningar. Det krävde att hela skolledningen, flera lärare och en jurist från huvudmannens organisation arbetade med ärendet under nästan ett års tid innan domstolen till sist dömde till huvudmannens fördel. Ärendet resulterade i över 300 sidor dokumentation.

5.2.3 Liknande myndigheter utreder ett urval av ärenden

Andra myndigheter som hanterar liknande typer av anmälningar utreder bara en mindre del av de anmälningar som de tar emot. Det mest när- liggande exemplet är Diskrimineringsombudsmannen (DO), som bara utreder de ärenden som myndigheten bedömer har strategisk eller principiell betydelse, och därmed kan leda till förändringar för fler människor.⁵⁹ DO arbetar så trots att de som utsatts för diskriminering kan ha rätt till ekonomisk ersättning, och att DO likt BEO kan företräda enskilda individer i en domstol. Statskontoret har tidigare förordat att DO ska arbeta på det sättet, eftersom det innebär ett mer effektivt utnyttjande av myndighetens resurser.⁶⁰

⁵⁷ BEO. *Begäran om yttrande*.

⁵⁸ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 21.

⁵⁹ DO.se *Frågor om tips och klagomål*. (Hämtad 2020-09-19).

⁶⁰ Statskontoret. (2011:26). *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*.

DO anser vidare att det är så påfrestande för barn och elever med en juridisk utredning och en skadeståndsprocess att det sällan går att rättfärdiga utifrån barnets bästa.⁶¹

5.3 Skyldigheten att anmäla kränkande behandling orsakar mycket dokumentation

Ett skäl till att klagomål om kränkande behandling ger upphov till mycket dokumentation är att skolpersonalen är skyldig att anmäla alla upplevda kränkningar. I praktiken måste alla anmälningar dokumenteras.

5.3.1 Skolpersonal är skyldig att anmäla kränkande behandling

Sedan 2011 är all personal i skolan skyldig att anmäla om de får veta att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med skolans verksamhet. Skyldigheten gäller även situationer i anslutning till verksamheten, till exempel på sociala medier eller på väg till skolan. Skolpersonalen ska anmäla till rektorn, som i sin tur ska anmäla till huvudmannen. Varken lärare eller rektorer ska göra någon egen värdering av händelserna innan de anmäler dem vidare.⁶²

Syftet med anmälningskyldigheten är att huvudmännen ska få information om upplevda kränkningar, så att de kan säkerställa att någon utreder händelserna, och vid behov genomför åtgärder som kan förhindra framtida kränkningar.⁶³ Anmälningarna kan också synliggöra mönster för huvudmännen, till exempel om många kränkningar rör en viss elev eller sker på en viss plats. Då kan huvudmannen genomföra riktade åtgärder.⁶⁴

⁶¹ Barnombudsmannen. (2020). *Dom tror att dom vet bättre*, s. 52.

⁶² Skolverket.se *Kränkande behandling, mobbning och diskriminering*. (Hämtad 2020-08-19).

⁶³ Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen*, s. 332.

⁶⁴ Skolverket. (2011). *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*, s. 46.

5.3.2 I praktiken måste anmälan dokumenteras

Lagstiftningen säger inte *hur* lärare och rektorer ska anmäla. Men för att kunna visa *att* de har gjort det upplever många att de i praktiken måste dokumentera varje händelse som en elev eller vårdnadshavare skulle kunna uppfatta som en kränkning.

Om BEO eller Skolinspektionen får in en anmälan om kränkande behandling ställer de frågor som är svåra att besvara om det inte finns dokumentation, särskilt om händelsen ligger långt tillbaka i tiden. Det handlar till exempel om när händelsen ägde rum, när den anmälades, vilka som bevittnade händelsen och hur var och en av dem uppfattade den. Om anmälan skulle resultera i en skadeståndsprocess i en domstol är det huvudmannens ansvar att visa att denne har fullgjort sina skyldigheter.⁶⁵

5.3.3 Utredningsskyldigheten ger inte upphov till samma mängd dokumentation

Huvudmannen är även skyldig att utreda omständigheterna kring de kränkningar som lärare och rektorer anmäler. Men i praktiken är det ofta lärare och rektorer som utför utredningarna. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för yrkesgrupperna i fråga, och med medarbetare vid Skolinspektionen och BEO. Lagstiftningen innehåller inget krav på att utredningen ska dokumenteras, men precis som med anmälan kan det i praktiken vara nödvändigt att dokumentera utredningen för att i efterhand kunna besvara BEO:s eller Skolinspektionens frågor. Trots det har ingen av de lärare eller rektorer som vi har talat med sagt att utredningarna ger upphov till dokumentation som de tycker är betungande.

Flera av lärarna i fråga beskriver i stället att det är ett bra stöd i deras arbete med eleverna att kort anteckna vad de finner när de utreder upplevda kränkningar. Medan anmälningskyldigheten är absolut och tvingande har lärare och rektorer också förhållandevis stor möjlighet att anpassa sina utredningar efter de händelser de gäller. Vad som är en tillräcklig utredning kan exempelvis variera mellan ett par frågor till den berörda eleven, till ingående samtal med ett stort antal elever och anställda.⁶⁶

⁶⁵ kap 6. 14 § skollagen.

⁶⁶ Proposition 2005/06:38. *Trygghet, respekt och ansvar*, s. 140f.

5.4 Detaljerat och svårtolkat regelverk leder till överdokumentation

Anmälningsskyldigheten får stor effekt på mängden dokumentation eftersom kränkande behandling är ett otydligt begrepp. Det gör det svårt för lärare och rektorer att bedöma vad de behöver dokumentera, och att förutse hur Skolinspektionen och BEO kommer att bedöma deras arbete. Resultatet blir att de dokumenterar mer än de kanske behöver, eftersom de hellre dokumenterar en gång för mycket än en gång för lite för att hålla ryggen fri.

5.4.1 Otydlig definition av kränkande behandling

Enligt skollagens definition är kränkande behandling *ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet*.⁶⁷ Men i praktiken är det inte tydligt vare sig för skolpersonal, huvudmän eller skolmyndigheter vad det innebär. Det visar våra intervjuer med företrädare för dessa aktörer.

Enligt förarbetena till dagens regelverk är det barnet eller eleven själv som avgör om en händelse är kränkande. Samtidigt ska en kränkning vara ”märkbar och tydlig” för att vara kränkande behandling i lagens mening. Dessa två skrivningar är motstridiga, eftersom den ena utgår från den utsatta individens subjektiva upplevelse, medan den andra utgår från en utomstående betraktares objektiva bedömning. Förarbetena säger också att blickar eller utfrysning kan vara kränkande behandling, trots att dessa inte nödvändigtvis är vare sig märkbara eller tydliga för en utomstående betraktare.

För att ytterligare komplicera frågan säger förarbetena även att den person som kränker någon måste förstå att agerandet är oönskat, för att det ska utgöra kränkande behandling. Samtidigt måste det barn eller den elev som upplever sig kränkt göra det klart för den som betar sig illa, så vida det inte är fråga om en ”uppenbar” kränkning. Det är också motstridigt, eftersom den ena skrivningen indikerar att det måste finnas ett uppsåt att kränka, medan den andra skrivningen indikerar att den som upplever sig kränkt ska göra det tydligt i efterhand, vilket pekar på att den som kränker

⁶⁷ 6 kap. skollagen.

inte behöver vara medveten om det när kränkningen sker.⁶⁸ När det gäller kränkningar utförda av lärare har Högsta domstolen dessutom bedömt att lärares avsikt eller insikt inte är avgörande för om ett visst agerande är att betrakta som kränkande eller inte.⁶⁹

Svårigheten att tolka reglerna leder till att vissa lärare resignerar, och väljer att strunta i att dokumentera eller att anmäla upplevda kränkningar överhuvudtaget. Det ser även Skolinspektionen och BEO. Att lärare eller rektorer brustit i sin anmälningsskyldighet är den främsta anledningen till att BEO riktar kritik mot huvudmän.⁷⁰

5.4.2 Skolpersonal dokumenterar för att hålla ryggen fri

Många av de lärare och rektorer som vi har intervjuat beskriver att de tycker att det är svårt att bedöma vilka händelser som är kränkande behandling och som de ska dokumentera och anmäla, och vilka händelser det räcker att hantera i stunden. De är också osäkra på hur Skolinspektionen och BEO värderar olika händelser, eftersom regelverket är svårt att tolka.

De beskriver att de dokumenterar händelser som de själva uppfattar som mycket ringa eller snabbt utagerade. Det kan till exempel gälla ett bråk kompisar emellan eller en vårdslös tackling på idrottslektionen. Lärarna och rektorerna dokumenterar dessa händelser dels för att ha ryggen fri om händelsen senare skulle resultera i en anmälan till BEO, dels eftersom de inte ska värdera händelsen själva utan låta elevens egen upplevelse styra.

Osäkerheten och rädslan för att göra fel påverkar inte bara lärare och rektorer, utan även huvudmännen. Det påverkar i sin tur vilka krav de ställer på sina anställda. Flera av de lärare och rektorer som vi har intervjuat säger att deras huvudman instruerat dem att dokumentera allt som möjligen skulle kunna resultera i en anmälan för kränkande behandling, även händelser som är mycket ringa. Många huvudmän har särskilda IT-system eller blanketter som skolpersonalen ska använda sig

⁶⁸ Proposition 2005/06:38. *Trygghet, respekt och ansvar*, s. 102, 136f; skolverket.se *Kränkande behandling, mobbning och diskriminering*. (Hämtad 2020-09-19).

⁶⁹ Högsta domstolens avgörande i mål T 4238–19, s. 24.

⁷⁰ Barn- och elevombudet. (2016). *10 år med BEO*, s. 12.

av. I en undersökning som Lärarförbundet gjorde år 2019 angav 89 procent av de svarande grundskolelärarna att arbetsgivaren krävde att de skulle skriva sådana incidentrapporter.⁷¹ Statskontoret har tidigare sett liknande tendenser inom statlig förvaltning, där både externa och interna krav kan leda till ökad administration.⁷²

5.4.3 Dokumentationen runt kränkande behandling tar stora resurser i anspråk

Samtliga lärare och rektorer som vi har intervjuat menar att det är en självklar del av deras arbete att ingripa mot kränkningar. Men många av dem upplever att dokumentationen kring kränkningar tar alltför mycket tid från andra delar av arbetet, utan att den fyller någon direkt funktion eller är till någon större nytta för eleverna. Om de i stället skulle använda den tiden till undervisning och åtgärder för att öka tryggheten i skolan skulle det ge större nytta för eleverna.

En forskningsstudie av de administrativa konsekvenserna av styrningen av skolan beskriver ett fall med en skola där en lärare togs ur undervisningen för att bli ”kränkingsadministratör” på heltid. Det var nödvändigt för att skolan skulle hinna med att hantera dokumentationen kring kränkande behandling på det sätt som regelverket krävde.⁷³ Liknande exempel med skolpersonal som bara arbetar med att dokumentera upplevda kränkningar förekommer även i våra intervjuer. Även om de flesta skolor inte har sådan personal visar det att dokumentationen kan kräva mycket stora resurser på skolor med en stökig miljö.

Våra intervjuer med medarbetare vid BEO visar att ombudet är medvetet om att anmälningsskyldigheten är betungande för lärare och rektorer. Men ombudet menar att det främst är huvudmännens ansvar att underlätta för lärare och rektorer. Det kan de göra dels genom att arbeta förebyggande mot kränkande behandling, dels genom att ta fram användarvänliga sätt att anmäla upplevda kränkningar.

⁷¹ Lärarförbundet. (2019). *Dokumentationsbördan*, s. 11.

⁷² Statskontoret. (2016:19). *Mer tid till kärnverksamheten*, s. 23.

⁷³ Statskontoret. (2019:2). Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Bilaga 2, *Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*, s. 36ff.

5.4.4 Allvarliga kränkningar riskerar att försvinna i mängden

Vissa lärare, rektorer och huvudmän som vi har pratat med anser att anmälningarna åtminstone delvis är till nytta. De kan till exempel uppmärksamma rektorn eller huvudmannen på att det är stökigt på en skola eller i en viss klass, vilket kan leda till att skolan eller klassen får ökade resurser. Anmälningarna blir då ett sätt för pressade lärare och rektorer att motivera välbehövliga resurstillskott till sin klass eller till sin skola. Men det främsta syftet med lärares och rektorers anmälnings-skyldighet, utifrån lagstiftarens perspektiv, är att huvudmännen ska få kännedom om kränkningar, så att de kan se till att någon utreder dem, och genomför åtgärder om det behövs. Ingen av våra intervjupersoner beskriver att anmälningarna fyller den funktionen.

Den låga tröskeln för vad skolpersonal dokumenterar och anmäler innebär att många rektorer och huvudmän får ta emot en mycket stor mängd information om upplevda kränkningar. Det gör anmälningarna svåra att överblicka. Flera av de rektorer och huvudmän som vi har intervjuat är oroliga för att allvarliga kränkningar försvinner i mängden när de dokumenteras på samma sätt som mycket mindre allvarliga händelser. Även medarbetare vid BEO anser att det kan finnas en sådan risk.

5.5 Liten tillgång på stöd i att tolka regelverket

De lärare och rektorer vi intervjuat behöver stöd för att kunna tolka regelverket kring kränkande behandling, ett stöd de i dag ofta saknar. Ett sådant stöd skulle kunna göra det lättare för dem att tillämpa regelverket, och därmed minska problemen med både att det dokumenteras för mycket och för lite. Men att regelverket är otydligt försvårar inte bara lärares och rektorers arbete. Det gör det också svårare för skolmyndigheterna att vägleda dem.

5.5.1 Många vet för lite om hur regelverket kan tolkas

Många lärare och rektorer upplever att de saknar tillräckligt stöd när det gäller att tolka regelverket kring kränkande behandling. Det framgår av våra intervjuer med personer inom yrkesgrupperna i fråga.

Våra intervjuer indikerar att det skulle vara lättare för lärare och rektorer att bedöma vilka händelser som de behöver dokumentera och anmäla om det fanns en gemensam tolkning av vad kränkande behandling är, som var förankrad både på skolan och med Skolinspektionen och BEO. Det skulle i sin tur kunna innebära att lärare och rektorer skulle uppfatta dokumentationen kring kränkande behandling som mindre betungande, och minska risken att lärare och rektorer dokumenterar onödigt mycket för att hålla ryggen fri.

5.5.2 BEO prioriterar inte information

En av BEO:s uppgifter är att ta initiativ till informations- och utbildningsverksamhet som rör regelverket kring kränkande behandling, eller att medverka i sådan verksamhet. Men BEO använder i stort sett hela sitt anslag till att utreda anmälningar om kränkande behandling.⁷⁴ Det innebär att BEO bara i liten utsträckning ägnar sig åt att utbilda och informera om regelverket kring kränkande behandling, trots att flera företrädare för BEO menar att förebyggande arbete är det mest effektiva verktyget mot kränkningar. Under de senaste åren har BEO exempelvis deltagit i färre konferenser och utbildningar. Ombudet menar att medarbetarna har varit tvungna att avstå från sådant arbete för att resurserna ska räcka till att utreda alla anmälningar.⁷⁵

5.5.3 Otydlig lagstiftning ger sämre förutsättningar att utveckla stöd och praxis

De otydliga förarbetena och bristen på praxis kring kränkande behandling gör det svårt för Skolverket att stödja och vägleda huvudmännen i hur de ska arbeta för att följa regelverket. Det menar flera medarbetare och chefer vid myndigheten som vi har talat med. Skolverket hade tidigare allmänna råd för hur huvudmännen kan arbeta mot kränkande behandling. Men 2017 upphävde Skolverket råden, och har därefter inte ersatt dem med nya. Även medarbetare vid BEO menar att de otydliga förarbetena försvårar för dem att informera huvudmännen om regelverket.

⁷⁴ Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 36.

⁷⁵ Se tex Skolinspektionen. (2018). *Årsredovisning 2017*, s. 41.

Trots att den nuvarande lagstiftningen kring kränkande behandling har funnits i snart 15 år har det också varit svårt för domstolarna att utveckla praxis. Få fall har gått till domstol, och ännu färre har överklagats till högre instans. Dessutom har de rådmän som beslutat i ärendena ofta haft olika syn på hur lagen ska tolkas. Huvudmannen och BEO har ofta dömts att betala sina egna rättegångskostnader, vilket innebär att domstolen ansett att även den förlorande parten hade skälig anledning att få tvisten prövad. Det betyder att det inte var tydligt på förhand hur lagen skulle tolkas.⁷⁶

⁷⁶ Se till exempel NJA 2016 s. 26f; Högsta domstolens dom i mål nr T 4238–19; kap 6 13 § skollagen.

6 Stor potential men fortsatta brister i huvudmännens hantering

I det här kapitlet analyserar vi hur huvudmännen hanterar klagomål, och vilka konsekvenser det får för barn, elever, lärare och rektorer.

Analysen visar att huvudmännen kan hantera klagomål snabbare och enklare än Skolinspektionen och BEO. Det gynnar den elev som klagomålet berör. Men det gynnar även övriga elever i skolan, eftersom lärare och rektorer kan lägga tid på att undervisa och att utveckla verksamheten i stället för att redovisa för myndigheten hur de har hanterat klagomålet. Det innebär ett mer effektivt utnyttjande av skolans resurser. Men för att nå dessa positiva effekter behöver huvudmännen ha förmåga att hantera klagomål på ett professionellt och självständigt sätt. Analysen visar att långtifrån alla huvudmän har det. En återkommande brist är att de regelmässigt delegerar klagomålshanteringen till rektorerna, och inte agerar som en egen instans.

6.1 Huvudmännen kan nå snabba och verksamhetsanpassade lösningar

Huvudmännen är den aktör som kan åtgärda de brister och lösa de problem som klagomålen gäller, eftersom de är ansvariga för verksamheten. Det gör det också möjligt för huvudmännen att hantera klagomål snabbare än Skolinspektionen och BEO. Huvudmännen kan också hantera klagomål mer flexibelt och på ett sätt som tar mindre av lärares och rektors tid i anspråk.⁷⁷ Det är till nytta både för den elev som klagomålet rör och för övriga elever i skolan.

⁷⁷ Se även SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum*, s. 474.

6.1.1 Huvudmännen kan lösa problem i verksamheten

Huvudmannen har inte bara det yttersta ansvaret för att åtgärda brister och missförhållanden i skolan, utan också den praktiska möjligheten att göra det. Huvudmannen kan till exempel ta initiativ till nya arbetssätt, förändra den fysiska miljön i skolan eller öka verksamhetens budget. Om elever och vårdnadshavare framför sina klagomål direkt till huvudmannen får denne snabbare veta att det kan finnas brister i verksamheten än om ärendet först ska passera Skolinspektionen eller BEO. Det innebär att huvudmannen kan åtgärda eventuella brister snabbare. Det är till nytta för det barn eller den elev som klagomålet rör.

6.1.2 Huvudmännens arbetssätt är mindre resurskrävande för lärare och rektorer

Huvudmännen utreder ofta klagomål genom att föra en dialog med de berörda parterna. Det går snabbare än Skolinspektionens skriftliga process, och är mindre tidskrävande för lärare och rektorer. Det framgår av våra intervjuer med rektorer och huvudmän. Dialogen involverar generellt sett även den berörda eleven och vårdnadshavaren, vilket ökar chanserna att parterna förstår varandras situation och förutsättningar. Det är särskilt viktigt eftersom många klagomål grundar sig i dålig kommunikation mellan skolpersonal och vårdnadshavaren.

Huvudmännen har också större möjlighet än Skolinspektionen att anpassa hur de hanterar, utreder, fattar beslut och genomför åtgärder kring klagomål. Huvudmännen kan till exempel anpassa omfattningen och inriktningen på sina utredningar till vad som är mest lämpligt för det enskilda klagomålet. De kan också formulera sina beslut i resonerande ordalag, förorda kompromisslösningar, eller genomföra åtgärder som inte tas upp i lagstiftningen. När Skolinspektionen och BEO utreder klagomål är de däremot bundna till frågan om huvudmannen har gjort rätt eller fel i förhållande till skollagen.⁷⁸

Några av de företrädare för huvudmän som vi har intervjuat beskriver att det innebär att de lägger tid på olika saker när de utreder ett klagomål som inkommer direkt till huvudmannen och när de medverkar i en utredning

⁷⁸ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 30.

som Skolinspektionen eller BEO håller i. När huvudmannen själv hanterar klagomål går det mesta av tiden till att utreda och att försöka hitta lösningar på ärendet, till stor del i dialog med berörda elever och vårdnadshavare. När huvudmannen medverkar i Skolinspektionens eller BEO:s utredningar går tiden i stället åt till att försöka visa att man har följt lagen, och att skriva svar på myndighetens frågor. Hur huvudmännen fördelar sin tid påverkar vilken nytta som klagomålen kan bidra till, eftersom tidigare studier visat att det i första hand är arbetet med att utreda ett klagomål som leder till att de berörda barnens och elevernas situation blir bättre, inte Skolinspektionens beslut.⁷⁹

6.2 Många huvudmän hanterar inte klagomål tillräckligt bra

För att kunna tillvarata de fördelar som finns med att huvudmännen hanterar klagomål behöver de organisera sitt arbete så att de kan utreda och bedöma klagomålen på ett professionellt och opartiskt sätt. Men i praktiken finns det brister i många huvudmäns klagomålshantering. Det finns också stora variationer mellan huvudmännen.⁸⁰

6.2.1 Huvudmännen lägger ansvaret för att hantera klagomål på rektorerna

Många huvudmän delegerar ansvaret för att hantera klagomål till rektorerna. Det kan vara befogat, till exempel om rektorn inte känt till klagomålet eller har fått möjlighet att hantera det. Men en del huvudmän gör det regelmässigt, oavsett vad klagomålen handlar om eller om rektorn redan har gjort sitt bästa för att hantera dem. Det innebär att rektorer blir hårdare belastade med att hantera klagomål än vad som är motiverat, och att de ibland utreder sitt eget arbete. Många huvudmän följer heller inte upp hur rektorerna arbetar med att hantera klagomål på skolorna.⁸¹

En del huvudmän menar att frågor som rör enskilda elever över huvud taget inte bör hanteras på huvudmannanivå utan hör hemma på skolnivå.

⁷⁹ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 9–11.

⁸⁰ Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen*.

⁸¹ Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 6. (2020). *Klagomål mot utbildningen*.

Men alla frågor går inte att lösa på skolan. Det gäller till exempel klagomål om brister vars åtgärder kräver politiska beslut om ytterligare resurser, eller om att omfördela resurser mellan skolor. Det kan också handla om klagomål som har en nära koppling till rektorn själv, eller som rektorn inte har kunnat lösa.

För elever och vårdnadshavare innebär detta sämre möjligheter att få klagomål utredda och eventuella brister åtgärdade. Det beror både på att det blir svårare att ”överklaga” rektorns beslut och på att vissa problem inte kan lösas av rektorn utan bara av huvudmannen. Det innebär också en risk att lika ärenden hanteras på olika sätt av olika rektorer. Dessutom kan elever och vårdnadshavare få mindre förtroende för huvudmannen om de vänder sig dit men får svar av en rektor. Det gäller särskilt om eleven eller vårdnadshavaren vände sig till just huvudmannen av en anledning. Om huvudmannen inte är synlig och agerar som en egen, opartisk instans finns det en stor risk att elever och vårdnadshavare i stället framför sina klagomål till Skolinspektionen. Att huvudmannanivån tar sitt ansvar i hanteringen av klagomål är därför centralt för att klagomålssystemet som helhet ska kunna fungera på ett bättre sätt.⁸²

6.2.2 Huvudmän har olika förmåga att hantera klagomål på ett opartiskt sätt

Huvudmännen har också olika förmåga att hantera klagomål på ett professionellt och opartiskt sätt. Det framgår både av våra intervjuer med rektorer och huvudmän och av tidigare studier. Ett fåtal av de lärare och rektorer som vi har intervjuat uppfattar exempelvis att huvudmannen i regel går på deras linje snarare än att göra en självständig bedömning av de händelser som klagomålen gäller.⁸³ Men vare sig våra intervjuer eller Skolinspektionens kvalitetsgranskningar ger något tydligt stöd för att skillnaderna i huvudmännens förmåga är systematiska, det vill säga att vissa kategorier av huvudmän genomgående har sämre förmåga än andra att hantera klagomål. Det gäller exempelvis små respektive stora huvudmän, och kommunala respektive fristående huvudmän.

⁸² Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 21.

⁸³ Se även Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 30.

Däremot har olika kategorier av huvudmän delvis olika *förutsättningar* att agera opartiskt. Såväl våra intervjuer som Skolinspektionens kvalitetsgranskningar indikerar exempelvis att stora huvudmän kan ha bättre förutsättningar att agera opartiskt än små huvudmän. Det beror på att små huvudmän ofta har kortare avstånd mellan huvudman och rektor. Det gäller inte minst små fristående huvudmän, där rektor i praktiken kan vara en del av skolans styrelse. Det beror också på att stora huvudmän generellt har både större möjlighet och större behov av att upprätthålla en särskild funktion inom förvaltningen som hanterar klagomål, eftersom de vanligen hanterar fler klagomål än små huvudmän. En sådan funktion gör det lättare för huvudmannen att agera opartiskt.⁸⁴

6.2.3 Huvudmännens rutiner ger inte tillräcklig vägledning

Alla huvudmän ska ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Men Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar att huvudmännens rutiner sällan gör det tydligt vilken kvalitet som huvudmännen förväntar sig i hanteringen av klagomål. Det kan exempelvis vara otydligt vad det innebär att utreda ett ärende, vad ett svar bör innehålla, och vilken information som bör följas upp. Det innebär att rutinerna inte i någon större utsträckning vägleder lärare och rektorer, eller tjänstemän i huvudmännens centrala organisation.⁸⁵

Skolinspektionen konstaterar att huvudmännens rutiner för klagomålshanteringen i första hand riktar sig till dem som vill framföra klagomål, och anger vart de ska vända sig. Trots det menar de elevföreträdare som vi har talat med att informationen om huvudmannens rutiner inte alltid når fram till eleverna. Enligt elevföreträdarna räcker det inte heller att barn och elever får veta hur de ska gå till väga för att framföra ett klagomål. De måste också få veta hur deras klagomål kommer att hanteras, hur de kommer att få återkoppling, och var de kan vända sig om de inte är nöjda med skolans hantering. Men enligt elevföreträdarna varierar det om sådan information är tillgänglig för eleverna.

⁸⁴ Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen*; Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 21.

⁸⁵ Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen*.

6.2.4 De som framför klagomål är ofta missnöjda med huvudmannens kommunikation

Många av de som framför klagomål är missnöjda med huvudmännens kommunikation. Elever och vårdnadshavare vill till exempel ha mer information om hur huvudmannen utreder deras ärende, vad som händer med det, och vilka eventuella åtgärder som huvudmannen kommer att genomföra med anledning av klagomålet. Många anmälare frågar särskilt efter mer återkoppling när huvudmannen har hanterat ärendet färdigt. Vissa anmälare säger att de inte har fått något svar alls.⁸⁶ Detta är i linje med vad vi sett när vi har utrett klagomålshanteringen inom hälso- och sjukvården.⁸⁷

6.2.5 Huvudmännens klagomålshantering har förbättrats över tid

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar att huvudmännen i vissa avseenden har förbättrat sin klagomålshantering sedan 2017. I dag är det exempelvis vanligare att huvudmännens rutiner gör det tydligt vilket ansvar lärare, rektorer och huvudmän har för att hantera klagomål. Det är i linje med Skolverkets allmänna råd för huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.⁸⁸ Flera huvudmän som Skolinspektionen har lämnat över ärenden till säger också att det har förbättrat deras klagomålshantering. Den ökade mängden ärenden har gett huvudmännen både incitament och förutsättningar att öka sin kompetens och att utveckla sina rutiner för att hantera klagomål. Det säger företrädare för några av huvudmännen i fråga. Medarbetare vid Skolinspektionen bekräftar också att flera huvudmän har utvecklat sitt arbete på det sättet.

6.2.6 Huvudmännens klagomålshantering har fortfarande många brister

Samtidigt visar Skolinspektionens kvalitetsgranskningar att flera brister i huvudmännens klagomålshantering kvarstår över tid. Såväl 2013 som 2017 och 2020 konstaterar Skolinspektionen att många huvudmän lägger

⁸⁶ Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen*.

⁸⁷ Statskontoret. (2019:18). *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården*, s. 22f.

⁸⁸ Skolverket. (2015). *Systematiskt kvalitetsarbete*, s. 39f.

ansvaret för att hantera klagomål på rektorerna, och inte agerar som en egen och opartisk instans. Ett annat problem Skolinspektionen sett i flera granskningar är bristen på kvalitetskrav och vägledning till lärare och rektorer i huvudmännens rutiner för klagomålshantering.⁸⁹ Vår utredning visar även att många huvudmän fortfarande är dåliga på att informera barn, elever och vårdnadshavare om att de kan framföra klagomål till huvudmannen.

6.2.7 Inga skarpa verktyg för att driva på huvudmännens arbete med att utveckla sin klagomålshantering

I nuläget har Skolinspektionen inte möjlighet att förelägga huvudmännen att åtgärda de brister som verkar finnas kvar över tid. Det beror på att skollagens bestämmelser om klagomålshandlingen är allmänt hållna. Skollagen ställer bara krav på skriftliga rutiner för klagomålshandlingen. Om en huvudman *har* sådana skriftliga rutiner kan Skolinspektionen inte förelägga huvudmannen att förbättra rutinerna, oavsett hur dåliga de är. Det säger flera av de medarbetare och chefer vid Skolinspektionen som vi har talat med.

Dessutom har högsta förvaltningsdomstolen i en dom konstaterat att domstolen inte har förutsättningar att döma ut ett vite som Skolinspektionen förelagt en huvudman, eftersom myndigheten inte specificerat i sitt föreläggande vilka konkreta åtgärder som huvudmannen ska genomföra. Men Skolinspektionen kan inte specificera åtgärder utöver de krav som framgår av lagstiftningen.⁹⁰ Därför kan i dag inte skollagens bestämmelser om klagomålshantering ligga till grund för vitesföreläggande, eftersom de är så allmänt hållna. Skolinspektionen kan bara inspektera klagomålshandlingen genom kvalitetsgranskning, och rekommendera huvudmännen att genomföra åtgärder.

⁸⁹ Skolinspektionen. (2017). *Lokal klagomålshantering*, s. 6; Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen*.

⁹⁰ Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 1593-19 (2020:28).

6.3 Flera hinder för att använda klagomål i kvalitetsarbetet

Syftet med klagomålssystemet är att huvudmännen ska kunna förbättra kvaliteten i verksamheten. Dels genom att uppmärksamma huvudmännen på enskilda brister som de sedan kan åtgärda, dels genom att ge huvudmännen möjlighet att sammanställa och analysera klagomål för att identifiera mönster och genomföra åtgärder som utvecklar kvaliteten i verksamheten för grupper av barn och elever. Men vår utredning visar att det finns flera hinder för att huvudmännen ska kunna använda klagomålen i kvalitetsarbetet på dessa sätt.

6.3.1 Klagomålen leder sällan till att huvudmannen genomför åtgärder som höjer kvaliteten

För att det ska vara meningsfullt att analysera klagomål och försöka identifiera mönster krävs en kritisk massa av klagomål. Det krävs också att huvudmännen har resurser för att analysera klagomålen. Båda dessa förutsättningar är lättare att uppnå för stora huvudmän. Bland små huvudmän är klagomålen ofta för få för att ligga till grund för en meningsfull analys. Flera av klagomålen rör dessutom specifika individuella förhållanden som är svåra att dra generella lärdomar från. Statskontoret har tidigare konstaterat att detta gäller även inom hälso- och sjukvården.⁹¹

Vissa av de huvudmän som tar emot många klagomål sammanställer och diskuterar dem med berörda rektorer. Det kan leda till erfarenhetsutbyte rektorerna emellan. Men generellt sett är det få huvudmän som *analyserar* klagomålen och på det sättet drar lärdomar som de använder för att utveckla kvaliteten i verksamheten genom konkreta åtgärder på huvudmannanivå. Det gäller särskilt när klagomålen leder till anmälningar till Skolinspektionen eller BEO. Eventuella åtgärder som huvudmännen då genomför handlar då mer om att undvika att bli anmäld till Skolinspektionen i framtiden än om att utveckla verksamheten.⁹²

⁹¹ Statskontoret. (2019:18). *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården*, s. 33.

⁹² Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*, s. 12f, 17, 27; Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen*.

Ojämnt fördelade klagomål begränsar nyttan av klagomål som underlag i kvalitetsarbetet

Vår utredning visar dessutom att klagomål inte alltid är så lätta att använda som underlag för det systematiska kvalitetsarbetet, eftersom de är ojämnt fördelade och inte fullt ut speglar förhållanden på skolorna. Om huvudmännen inte kompletterar klagomålen med andra underlag om skolornas behov finns därför en risk att de koncentrerar fler insatser och mer resurser till resursstarka skolor än vad som är befogat. Skolinspektionen använder till exempel bara klagomålen i kombination med andra underlag i de risk- och väsentlighetsanalyser som ligger till grund för myndighetens tillsyn, eftersom fler klagomål mot en skola inte nödvändigtvis betyder att den har större problem.

6.3.2 Brist på resurser gör det svårare att genomföra åtgärder även på skolnivå

Våra intervjuer med elevföreträdare, lärare, rektorer visar att rektorer och huvudmän inte alltid åtgärdar ens de enskilda brister som klagomålen synliggör. Ett skäl till det är att skolor som får många klagomål eller anmälningar sällan får mer resurser,⁹³ trots att brist på resurser ofta bidrar till att orsaka de situationer som ger upphov till klagomål, till exempel låg lärartäthet. Det menar många av de elevföreträdare och lärare vi talat med.

Vissa huvudmän och rektorer försöker använda klagomål, eller sammanställningar av klagomål, som ett av flera underlag för att fördela resurser mellan skolor och elever. Men fördelningen är ofta ett nollsummespel. Det framgår både av tidigare studier och av våra intervjuer med medarbetare vid Skolinspektionen, rektorer och huvudmän.⁹⁴ I värsta fall kan det innebära att en elev förlorar sitt befintliga stöd, till exempel från en specialpedagog, för att en annan elev ska få tillgång till stödet i stället.

⁹³ Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess*. s. 26f.

⁹⁴ *Ibid*, s. 17, 26f.

7 Statskontorets förslag

I det här kapitlet presenterar och motiverar vi våra förslag på hur huvudmännen kan hantera en större andel av klagomålen än i dag och hur den tid som lärare och rektorer lägger på dokumentation i samband med klagomålshantering kan minska.

Vi har så långt det är möjligt strävat efter att våra förslag även ska bidra till att göra klagomålshanteringen mer ändamålsenlig i stort. Med ändamålsenlig menar vi en hantering som utgår från barns, elevers och vårdnadshavares behov, bidrar till att öka kvaliteten i den berörda verksamheten, och är resurseffektiv.⁹⁵ För att bedöma det väger vi den tid som klagomålshanteringen tar i anspråk för skolpersonal, huvudmän och nationella myndigheter mot den nytta den ger barn och elever i form av bättre skolmiljö och undervisning. Vi väger också in vilken nytta som hade kunnat uppstå om aktörerna hade lagt tiden på andra arbetsuppgifter. Däremot har vi inte haft möjlighet att göra en fullständig analys av våra förslag ur ett barnrättsligt perspektiv inom den tid och med de resurser som vi har haft till förfogande.

7.1 Huvudmännen bör hantera en större andel av klagomålen

Statskontoret bedömer att klagomålssystemet skulle kunna fungera mer ändamålsenligt om huvudmännen hanterade en större andel av klagomålen. I dag är systemet kostsamt, eftersom många klagomål hanteras av flera aktörer samtidigt, eller längre bort från verksamheten än vad som är nödvändigt. Systemet leder också till att mycket resurser går till de barn och elever vars vårdnadshavare är mer benägna att framföra sina klagomål, eller har bättre förutsättningar att göra det, trots att dessa barn inte nödvändigtvis har störst behov.

⁹⁵ Se till exempel SOU 2015:102. *Fråga patienten!*, s. 11.

Om huvudmännen hanterade en större andel av klagomålen skulle lärare, rektorer och myndigheter kunna lägga mer av sin tid på att utveckla kvaliteten i skolan för barn och elever som grupp. Samtidigt skulle enskilda barn och elever med klagomål kunna få brister uppmärksammade och åtgärdade på kortare tid än i dag. Det beror på att huvudmännen kan utreda klagomål och lösa problem snabbare och på ett mindre resurskrävande sätt än Skolinspektionen och BEO. Skolinspektionen och BEO skulle också kunna omfördela resurser från tillsyn i individärenden till riktad och regelbunden tillsyn respektive informations- och utbildningsinsatser. På så sätt skulle myndigheten kunna bidra till att höja kvaliteten i verksamheten för fler barn och elever än idag. Det kan i sin tur förebygga framtida brister och klagomål.

Däremot behöver det även i framtiden finnas en statlig aktör som i de fall det behövs kan förelägga en huvudman att ändra sitt beslut, om eleven inte får sina rättigheter tillgodosedda.

7.2 Begränsa Skolinspektionens ansvar att hantera klagomål från enskilda

Statskontoret föreslår regeringen att begränsa Skolinspektionens ansvar att hantera klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare. Regeringen kan göra det genom att ta initiativ till en ny paragraf i kapitel 26 i skollagen, som säger att myndigheten bara får utreda klagomål från enskilda om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera dem, eller om det finns särskilda skäl. Annars ska Skolinspektionen överlämna dem till huvudmannen.

7.2.1 Alla klagomål är inte frågor för en statlig tillsynsmyndighet

Skolinspektionen har ett brett tillsynsuppdrag som inte anger hur myndigheten ska förhålla sig till anmälningar från enskilda. I dag arbetar Skolinspektionen för att klagomål från enskilda i första hand ska hanteras lokalt. Myndigheten väljer därför att lämna över många anmälningar till huvudmännen. Men inget hindrar myndigheten från att byta arbetssätt, och återigen fokusera på att utreda klagomål från enskilda. Vi bedömer därför att det är motiverat att slå fast att klagomål i första hand ska hanteras lokalt. En sådan förändring skulle indirekt även förtydliga huvudmännens

ansvar att hantera klagomål, och göra det lättare för både huvudmännen och Skolinspektionen att informera elever och vårdnadshavare om var de bör vända sig med klagomål. Därmed kan förslaget även förhindra att flera aktörer utreder samma klagomål samtidigt, vilket skulle innebära att såväl huvudmännens som statens resurser användes mer effektivt.

Statskontoret bedömer att det är viktigt att alla klagomål tas på allvar och hanteras professionellt och opartiskt. Men alla klagomål är inte rättsliga frågor – många av dem är verksamhetsfrågor, kvalitetsfrågor eller kommunikationsfrågor. Vissa av dem kan bli rättsliga, om huvudmannen inte åtgärdar eventuella brister som de synliggör. I det läget ska barn, elever och vårdnadshavare kunna vända sig till en statlig aktör i form av Skolinspektionen. Men innan dess är tillsynsmyndighetens inblandning ofta ett ineffektivt sätt att använda statens resurser.

7.2.2 Skolinspektionen bör som grundprincip utreda anmälningar från enskilda först efter de hanterats av huvudmannen

Den reglering som vi föreslår liknar hur riksdagen begränsade IVO:s utredningsskyldighet i samband med klagomålsreformen inom hälso- och sjukvården.⁹⁶ Men det finns en väsentlig skillnad. Även när myndighetens utredningsskyldighet är begränsad så är IVO *skyldig* att utreda vissa kategorier av klagomål, om huvudmännen först fått möjlighet att hantera dem.⁹⁷ Men enligt vårt förslag är Skolinspektionen inte skyldig att utreda något klagomål från en enskild elev eller vårdnadshavare – regleringen pekar bara ut vilka klagomål som myndigheten *får* utreda.

Samtidigt bedömer vi att det är viktigt att Skolinspektionen även i fortsättningen har möjlighet att utreda vissa klagomål direkt även utan att huvudmännen har hanterat dem, om det finns särskilda skäl. Det kan exempelvis vara klagomål där ett myndighetsbeslut kan bli vägledande för flera huvudmän, eller klagomål som gäller ett systemfel. Det kan också vara klagomål som huvudmannen är olämplig att hantera, till exempel på grund av jäv. Vi bedömer att det bör vara upp till Skolinspektionen att avgöra vad som är särskilda skäl.

⁹⁶ Se Proposition 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem.*

⁹⁷ 7 kap. 11 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Förslag till ny lydelse i 26 kap. 3 § skollagen (2010:800)

Nuvarande lydelse

- 3 § Statens skolinspektion har tillsyn över
1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
 2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
 3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
 4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och 5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet. *Lag (2018:1158).*

Föreslagen lydelse

- 3 § Statens skolinspektion har tillsyn över
1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
 2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
 3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
 4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och 5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet. *Lag (2018:1158).*

Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

Skolinspektionen får, om berörd huvudman har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt

4 kap. 7–8 § skollagen, utreda klagomål från enskilda. Om huvudmannen inte har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter ska Skolinspektionen överlämna klagomålet till huvudmannen.

Skolinspektionen får om det finns särskilda skäl utreda klagomål även om förutsättningarna i fjärde stycket inte är uppfyllda.

7.2.3 De nya bestämmelserna hör hemma i skollagen

Vi bedömer att de nya bestämmelserna om Skolinspektionens begränsade ansvar att utreda klagomål från enskilda bör föras in i skollagen. Det beror på att ansvaret för att hantera klagomål från enskilda är en central del av hur skolan styrs och organiseras. Den som vill veta hur ansvarsförhållandena ser ut ska därför ha lätt att hitta information om detta. Vi bedömer att skollagen är det regelverk som elever, vårdnadshavare, lärare och rektorer har bäst kännedom om och vänder sig till i första hand när de vill veta vem som har ansvar för vad. Det beror också på att de nya bestämmelserna påverkar och riktar sig till fler än Skolinspektionen. Dels huvudmännen, som indirekt får ett tydligare ansvar för klagomåls- hantering, dels barn, elever och vårdnadshavare, som får ett starkare incitament att vända sig till huvudmannen.

För att sätta de nya bestämmelserna om klagomål från enskilda i ett sammanhang anser vi att det nuvarande tredje stycket i 2 § av Skolinspektionens instruktion bör föras över till skollagen. Stycket säger att myndighetens löpande tillsyn i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

Skolinspektionens instruktion ett andrahandsalternativ

Om regeringen inte vill placera de nya bestämmelserna i skollagen anser vi att de kan föras in i Skolinspektionens instruktion. Det skulle fortfarande göra Skolinspektionens ansvar tydligare än det är i dag, men signalerna till huvudmän, barn, elever och vårdnadshavare skulle bli svagare och ha svårare att nå fram.

7.3 Renodla BEO:s ombudsmannaroll

Statskontoret föreslår att regeringen renodlar Barn- och elevombudets (BEO) ombudsmannaroll, så att BEO inte har tillsyn, utan bara prövar förutsättningarna att begära skadestånd och företräder barn och elever i domstolen. Vi bedömer att regeringen kan göra det genom att förändra BEO:s uppdrag i Skolinspektionens instruktion.

7.3.1 Möjligheten att förbättra elevens situation bör väga tyngre än möjligheten till upprättelse

Tidigare Barn- och elevombud har tolkat sitt uppdrag som att de behöver utreda i princip alla anmälningar för att säkerställa att enskilda barn och elever inte går miste om något föreläggande mot huvudmannen eller ytterst något skadestånd som de hade kunnat vara berättigade till. BEO anser dessutom att det vore olämpligt att överlämna ärenden till huvudmännen, eftersom de är ansvariga för den skada som barnet kan ha utsatts för och därför inte kan läka den.

Samtidigt är det i praktiken huvudmännen som kan förbättra barnens och elevernas situation, oavsett om det gäller kränkande behandling eller andra brister i verksamheten. Det arbetet kan bli svårare eller ta längre tid när det är ombudet som utreder ett ärende, både på grund av ledtider i BEO:s arbete och att kontakten mellan skolan och vårdnadshavaren ofta försämras när ombudet går in. BEO:s tolkning av sitt uppdrag innebär därför i viss mån att ombudet prioriterar elevens möjlighet till upprättelse högre än möjligheten att snabbt förbättra hans situation. Vi bedömer att det inte stämmer överens varken med syftet med tillsyn eller syftet med klagomålssystemet i stort, vilket är att utveckla kvaliteten i verksamheten för såväl enskilda som för samtliga barn och elever i skolan.

Vi anser därför att regeringen bör renodla BEO:s ombudsmannaroll. BEO bör inte utföra tillsyn, det vill säga ta emot och utreda anmälningar från enskilda, utan bara pröva förutsättningarna att begära skadestånd för barn och elever, samt företräda dem i domstolen. BEO bör också ha kvar sina informations och utbildningsuppgifter. Genom att renodla BEO:s ombudsmannaroll skulle ombudet konsekvent kunna företräda barn och elever, i stället för att växla mellan att agera neutralt och som en part. Det skulle göra också göra rollfördelningen mellan BEO och Skolinspektionen tydligare.

7.3.2 BEO kan pröva skadestandsfrågan utifrån Skolinspektionens utredningar

Vi anser att BEO bör använda Skolinspektionens utredningar av anmälningar om kränkande behandling som underlag för att pröva förutsättningarna att begära skadestånd. Om regeringen renodlade BEO:s roll skulle även de rena kränkningsärenden som BEO utreder i dag falla inom Skolinspektionens begränsade ansvar att utreda anmälningar från enskilda. Ärendena skulle som grundprincip lämnas över till huvudmannen att hantera, om huvudmannen inte tidigare fått möjlighet till det. BEO:s underlag skulle alltså vara de ärenden som Skolinspektionen utredde efter att de hanterats av huvudmannen, eller som myndigheten bedömde att det fanns särskilda skäl att utreda direkt.

7.3.3 BEO bör fokusera på ärenden som kan bidra till praxis

Statskontoret anser att BEO bör prioritera att pröva förutsättningarna för skadestånd, samt att driva domstolsprocesser, i ärenden som kan bidra till att göra det tydligare hur regelverket kring kränkande behandling ska tolkas. Vår utredning visar att det finns ett stort behov av sådan praxis, som i sin tur kan ligga till grund för att vägleda lärare och rektorer. Vi bedömer att BEO genom ett sådant arbetssätt skulle kunna bidra mer till att stärka barns och elevers rättigheter än i dag, eftersom ett regelverk som inte bara skolpersonal utan även domstolar har svårt att tolka inte ger barn och elever något starkt skydd i praktiken.

Inom ramen för det arbetet skulle BEO även i fortsättningen kunna använda skadestandsverktyget för att ge barn och elever upprättelse, och för att skapa incitament för huvudmännen att inte åsidosätta sitt ansvar att motverka kränkande behandling.

Förslag till ny lydelse i 13 § i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Nuvarande lydelse

- 13 §** Barn- och elevombudet ska
1. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen (2010:800) ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt,
 2. ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör 6 kap. skollagen samt genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567), och
 3. upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling.

Föreslagen lydelse

- 13 §** Barn- och elevombudet ska
1. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. 12 och 15 § skollagen (2010:800) ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt,
 2. ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör 6 kap. skollagen samt genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567), och
 3. upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling.

7.4 Tydliggör kvalitetskraven på huvudmännens klagomålshantering

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar kvalitetskraven på huvudmännens hantering av klagomål, i en ny förordning. Vår utredning visar att flera av de brister i huvudmännens klagomålshantering som var vanliga 2017 fortfarande är vanliga i dag. Samtidigt är skollagens bestämmelser om klagomålshantering alltför allmänt hållna för att ligga till grund för tillsyn.

7.4.1 Regeringen bör styra mot kvalitet i huvudmännens klagomålshantering

Vi bedömer att en ny förordning bör adressera kända kvalitetsbrister i huvudmännens klagomålshantering. Där ingår huvudmännens ansvar att ta emot och utreda klagomål som en egen instans. Där ingår också huvudmännens ansvar att tillgodose barns, elevers och vårdnadshavares behov av information och av att bli tagna på allvar när de framför klagomål, oavsett om det är till en lärare, en rektor eller till huvudmannen själv. Vi anser att tydligare kvalitetskrav på dessa områden kan vara ett stöd för huvudmännen. Det gäller särskilt för de huvudmän som inte har en fungerande klagomålshantering i dag. Samtidigt är det viktigt att förordningen inte leder till nya dokumentationskrav för lärare och rektorer, och att huvudmännen även i fortsättningen är fria att organisera arbetet på det sätt de vill, så länge de uppfyller kvalitetskraven.

Vi bedömer att avsnittet om klagomålshantering i Skolverkets allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet är en bra utgångspunkt för en ny förordning. Innehållet är känt av huvudmännen, och många av dem har redan utformat sin klagomålshantering med hänsyn till råden.

Gör huvudmannens informationsansvar tydligare

I kommentarerna till råden framgår att huvudmannen bör informera barn, elever och deras vårdnadshavare om möjligheten att lämna klagomål. Informationen bör inkludera hur de ska gå tillväga för att framföra klagomål både till skolan och till huvudmannen. Huvudmannen bör också se till att informationen lämnas på sådant sätt att den blir väl känd och kan förstås av barn, elever och vårdnadshavare. Vi bedömer att en ny förordning även bör tydliggöra huvudmannens ansvar att informera barn, elever och vårdnadshavare om *hur* klagomålen hanteras på skol- respektive huvudmannanivå, samt om Skolinspektionens roll.⁹⁸

Vi anser även att en ny förordning bör inkludera huvudmannens ansvar att informera rektorer, lärare och annan skolpersonal om vilka krav det finns kvaliteten i klagomålshantering.

⁹⁸ Kommunen utövar tillsyn av fristående förskolor och fritidshem.

Tydliggör huvudmannens ansvar att agera självständigt

Kommentarerna till råden anger även att huvudmannen bör ha en intern ansvarsfördelning för hur de ska ta emot och utreda klagomål både på skolnivå och på huvudmannanivå. Vi bedömer att en ny förordning även bör göra det tydligt under vilka omständigheter som skolan bör lämna över till huvudmannen, samt under vilka omständigheter som klagomål som grundprincip ska hanteras av huvudmannen. Det kan till exempel gälla klagomål som redan har hanterats av skolan men inte gått att lösa där, klagomål som rör ansvariga chefer på skolan eller klagomål som kräver politiska beslut för att lösa.

Tydliggör huvudmannens ansvar att återkoppla till klagande

I kommentarerna till Skolverkets allmänna råd framgår att barn, elever och vårdnadshavare bör få återkoppling på sina klagomål. Vi bedömer att regeringen bör gå längre, och i en ny förordning göra det tydligt att klagomål ska besvaras skyndsamt. Det är särskilt viktigt för att undvika att huvudmannen prioriterar de klagomål som Skolinspektionen överlämnar framför andra klagomål, eftersom myndigheten ställer krav på när ärendet ska vara utrett. Det är också viktigt eftersom Skolinspektionen enligt vårt förslag som grundprincip ska få utreda klagomål från enskilda först efter att huvudmännen hanterat dem.

Som riktmärke bedömer vi att huvudmannen, i de fall ärendet når den nivån, bör kunna ta ställning i de allra flesta ärenden inom fyra veckor. Den tidsfristen är vägledande för att besvara klagomål inom hälso- och sjukvården.⁹⁹ Men i komplexa fall, eller i fall som kräver ett politiskt beslut, kan huvudmannen behöva något mer tid. Men även då bör huvudmannen ge den klagande en *första* återkoppling inom fyra veckor.

Vi anser även att huvudmännen bör besvara klagomål på ett sätt som tar hänsyn till hur de enskilda klagomålen ser ut och till den enskildes förmåga att tillgodogöra sig information. Det innebär att muntlig kommunikation i många fall kan vara lika lämplig som skriftlig kommunikation, och i vissa fall mer lämplig. I förekommande fall bör huvudmannen ge den klagande en beskrivning av vilka åtgärder som huvudmannen planerar att genomföra för att en liknande händelse inte ska

⁹⁹ Proposition 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem*, s. 31.

inträffa igen. Här bedömer vi att regeringen kan använda bestämmelserna i 11 kap. 2a § patientsäkerhetslagen som utgångspunkt.

7.4.2 En förordning gör det möjligt att inkludera klagomålshanteringen i tillsyn

Vi bedömer att bestämmelser som förtydligar kraven på kvaliteten i huvudmännens hantering av klagomål är nödvändig för att Skolinspektionen ska kunna inkludera klagomålshanteringen i sin tillsyn, och använda skarpa verktyg som föreläggande och vite för att få huvudmännen att åtgärda brister. I nuläget kan Skolinspektionen bara inspektera klagomålshanteringen genom kvalitetsgranskning, och rekommendera huvudmännen att genomföra åtgärder.

7.4.3 Förordning mer lämplig än lag eller föreskrift

Vi bedömer att en ny förordning är den mest lämpliga formen för att förtydliga kvalitetskraven på huvudmännens klagomålshantering. Vi anser att en ny förordning är mer lämplig än skollagen, eftersom kvalitetskraven behöver vara förhållandevis konkreta för att vara till stöd för huvudmännen, och för att kunna ligga till grund för tillsyn. En förordning är också mer lämplig än en föreskrift, eftersom kvalitetskraven följer direkt på bestämmelser i skollagen.¹⁰⁰

Regeringen har inget bemyndigande att utfärda en förordning om huvudmännens klagomålshantering inom ramen för sin restkompetens.¹⁰¹ Regeringen bör därför be om riksdagens bemyndigande att utfärda en sådan förordning i samband med att regeringen presenterar ett förslag till ändringar i skollagen för riksdagen.

7.5 Ge Skolverket i uppdrag att ta fram rekommendationer för klagomålshantering

Statskontoret föreslår regeringen att ge Skolverket i uppdrag att i samråd med Skolinspektionen ta fram rekommendationer för hur huvudmännen ska hantera klagomål. Rekommendationerna bör stödja huvudmännen i

¹⁰⁰ 4 kap. 8 § skollagen.

¹⁰¹ 29 kap. 20–29 § skollagen.

hur de kan arbeta för att nå kvalitetskraven i den nya förordning vi föreslår.

Vi bedömer att rekommendationerna bör behandla både hur huvudmännen kan informera om sin klagomålshantering och hur de praktiskt kan utforma sina system för att ta emot klagomål. I båda dessa delar bör rekommendationerna utgå från barns och elevers behov och förutsättningar. Rekommendationerna bör särskilt inkludera hur huvudmännen kan arbeta för att se till att barn och elever som framför klagomål blir tagna på allvar, och hur huvudmännen kan organisera sin klagomålshantering för att på ett professionellt och opartiskt sätt utreda och bedöma de klagomål som inte är lämpliga eller möjliga att enbart hantera på skolan. Ett konkret sätt som rekommendationerna kan ge stöd är att ge exempel på hur små huvudmän kan undvika jäv. I nuläget saknas sådant stöd, utöver det korta avsnitt om klagomålshantering som ingår i Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete.

Rekommendationer är ett mjukare styrmedel än allmänna råd. Det skulle ge Skolverket möjlighet att vara mer konkret och att visa på flera olika goda exempel på sätt att organisera arbetet. Det skulle göra materialet mer användbart och relevant för huvudmän med olika förutsättningar, särskilt i kombination med en ny förordning som gör kraven på kvalitet i huvudmännens klagomålshantering tydligare.

7.6 Minska lärares och rektorers dokumentation

Genom att låta huvudmännen hantera en större andel av klagomålen kommer den tid som huvudmän, rektorer och lärare lägger på dokumentation att minska, eftersom de inte behöver beskriva för Skolinspektionen eller BEO hur de har hanterat ärenden.

Utöver detta visar Statskontorets utredning att det i första hand är klagomål som rör kränkande behandling som ger upphov till omfattande dokumentation som lärare och rektorer och huvudmän uppfattar är till liten nytta för verksamheten. Det beror till stor del på att lärare och rektorer är skyldiga att anmäla alla upplevda kränkningar till sina respektive chefer, samtidigt som det inte är tydligt vad som är en kränkning och de saknar utrymme att göra en egen bedömning.

7.6.1 Anmälningsskyldigheten fyller inte sitt syfte

Syftet med anmälningsskyldigheten är att ge huvudmännen förutsättningar att utreda upplevda kränkningar, och att genomföra åtgärder om det behövs. Det är ytterst huvudmännens ansvar att göra det, oavsett om lärare och rektorer informerar dem om upplevda kränkningar eller inte.

Men i praktiken är det oftast lärare, rektorer eller annan skolpersonal som utreder och åtgärdar kränkningar. De allra flesta lärare och rektorer agerar också självmant för att hindra och utreda kränkningar i sitt dagliga arbete, eftersom det är en del av deras uppgift. Mycket av den information om enskilda upplevda kränkningar som i dag når huvudmännen gäller därför händelser som redan är utagerade, eller så verksamhetsnära att huvudmännen ändå inte kan påverka dem. Om lärare och rektorer ändå måste lägga tid och energi på att dokumentera sådana händelser innebär det att de lägger tid på dokumentation som inte bidrar till att uppfylla syftet med regelverket, det vill säga ett effektivt arbete mot kränkande behandling.

Det fåtal lärare och rektorer som struntar i att ingripa när ett barn eller en elev upplever sig kränkt struntar sannolikt även i att dokumentera och anmäla händelsen. Anmälningsskyldigheten är därför ett trubbigt verktyg i arbetet mot kränkande behandling.

7.6.2 Lagstiftningen bör utgå från tilltro till skolans professioner

Oavsett hur regelverket ser ut är det lärare och rektorer som tillbringar dagarna med barn och elever i skolan. Det är de som känner barnen och eleverna, och har möjlighet att ingripa i stunden. Det ingår i lärares och rektors yrkesroll att hela tiden bedöma och hantera händelser som barn och elever skulle kunna uppleva som kränkande. Vi bedömer därför att regelverket kring kränkande behandling måste bygga på en tilltro till skolpersonalens förmåga att uppmärksamma och hantera kränkningar. Om lagstiftaren eller den ansvariga tillsynsmyndigheten bedömer att lärare och rektorer saknar denna grundläggande förmåga bör regeringen genomföra åtgärder för att stärka deras kompetens, snarare än att begränsa deras utrymme att bedöma och hantera händelser i vardagen.

7.6.3 Ersätt anmälningsskyldigheten med krav på rutiner för att informera huvudmannen

Även om syftet med anmälningsskyldigheten är att ge huvudmannen förutsättningar att ta *sitt* ansvar så är bestämmelsen i första hand riktad mot lärare och rektorer. Det ökar dokumentationskraven på lärare och rektorer. Huvudmannen kan dessutom ha incitament att uppmana lärare och rektorer att dokumentera för mycket snarare än för lite, eftersom huvudmannen själv riskerar att få kritik av Skolinspektionen eller BEO till följd av brister i dokumentationen.

Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att ersätta skollagens bestämmelse om anmälningsskyldighet med ett krav på att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner som gör det tydligt när rektor ska informera huvudmannen om enskilda upplevda kränkningar. Rektor bör i sin tur få avgöra hur lärare och annan skolpersonal ska överföra information inom skolenheten. Vi bedömer att det följer av rektorns befintliga mandat och ansvar att organisera verksamheten.¹⁰²

Ett sådant krav skulle inte förändra huvudmännens ansvar jämfört med i dag, men det skulle däremot ge dem större utrymme att själva utforma lämpliga arbetssätt för att förhindra och motverka kränkande behandling. Det skulle till exempel kunna innebära arbetssätt som vilar mindre på dokumentation, och visar större tilltro till skolpersonalens förmåga att hantera kränkningar inom ramen för sin yrkesutövning. Vi bedömer att det vore ett mer ändamålsenligt sätt att säkerställa att arbetet mot kränkande behandling blir effektivt.

Statskontoret lämnar ett förslag till en sådan ändring av skollagen, för att underlätta regeringens fortsatta beredning av frågan. Men vi vill framhålla att den exakta utformningen av bestämmelsen, och dess konsekvenser, kan behöva analyseras ytterligare.

¹⁰² 2 kap. 10 § skollagen.

Förslag till ny lydelse i 6 kap. 10 § skollagen (2010:800)

Nuvarande lydelse

10 § En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningarna ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

Föreslagen lydelse

10 § *Om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten ska huvudmannen se till att omständigheterna utreds skyndsamt. I förekommande fall ska de åtgärder vidtas som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.*

Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner som tydliggör när rektor ska informera huvudmannen om uppgivna kränkningar.

Andra stycket ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

Huvudmannen behöver inte få kännedom om alla upplevda kränkningar

Vi menar att det är först när rektorer inte kan hantera eller lösa en situation, som huvudmannen behöver få reda på den *enskilda* situationen och ta över ansvaret. Denna grundprincip bör gälla för upplevda kränkningar på samma sätt som för andra upplevda brister i utbildningen eller i skolmiljön. Principen kommer även till uttryck i kommentarerna till Skolverkets allmänna råd om klagomålshandtering. I kommentarerna står att det ofta är lärare och rektorer på skolan som tar emot och *om möjligt* åtgärdar eventuella klagomål på verksamheten, men att det alltid är huvudmannen som har det yttersta ansvaret för att utreda och åtgärda eventuella brister.

Vi bedömer att ett sådant arbetssätt i fråga om kränkande behandling skulle göra det möjligt för såväl huvudmännen som rektorer och lärare att använda sina tid mer effektivt än i dag. Huvudmännen skulle ha lättare att identifiera de händelser som verkligen krävde deras engagemang, i stället för att behöva sälla genom en stor mängd information av blandad kvalitet och relevans. Lärare och rektorer skulle i sin tur kunna lägga mer tid på att undervisa och att leda verksamheten i stället för att dokumentera och anmäla enskilda mindre allvarliga händelser. Samtliga aktörer skulle också kunna lägga mer tid på insatser för att förebygga kränkningar om det inte finns ett krav på att dokumentera allt.

Vi bedömer även att huvudmännen skulle ha lättare att utveckla det förebyggande arbetet mot kränkande behandling om rektorerna regelbundet återkopplade till huvudmannen om den *samlade* förekomsten av upplevda kränkningar och om arbetet mot kränkande behandling på skolan, utöver de enskilda händelser de behöver huvudmannens hjälp med.

7.6.4 Stärk det förebyggande arbete

Statskontoret vill understryka att en förändrad anmälningskyldighet inte innebär att huvudmännen ska sänka sin ambitionsnivå när det gäller arbetet mot kränkande behandling. Tvärtom bedömer vi att en förstärkning av det förebyggande arbetet är en viktig förutsättning för att genomföra våra förslag. Vi bedömer att såväl lärare och rektorer som huvudmän kan behöva lägga åtminstone delar av den tid de tidigare lade på att dokumentera enskilda upplevda kränkningar på ett mer kvalitativt eller

omfattande förebyggande arbete mot kränkande behandling. Över tid kan det minska risken för att barn och elever blir utsatta för kränkande behandling från första början.

7.6.5 Elever och vårdnadshavare kan framföra klagomål om brister i arbetet kring kränkande behandling

De elever och vårdnadshavare som inte är nöjda med hur en lärare eller rektor hanterat en upplevd kränkning kan framföra klagomål till huvudmannen. På så vis kan huvudmannen få reda på brister i arbetet med att motverka kränkande behandling, eller situationer där lärare och rektorer inte har agerat eller agerat tillräckligt, även i de fall som lärarna eller rektorn inte för ärendet vidare. Enligt våra förslag kommer elever och vårdnadshavare också fortsättningsvis kunna framföra klagomål till Skolinspektionen, som har möjlighet att utreda dem om huvudmannen redan har hanterat dem, eller om det finns särskilda skäl.

7.6.6 Begränsad möjlighet att förtydliga begreppet kränkande behandling

Om riksdagen såg över lagstiftningen kring kränkande behandling skulle det kunna ge en tydligare och mer enhetlig definition av begreppet. Det skulle sannolikt göra det något lättare för lärare och rektorer att bedöma vad som är en kränkning, och därför i viss mån minska den dokumentation som sker för att hålla ryggen fri. Men utan att också förändra dagens bestämmelse om anmälningsskyldighet skulle kravet på att anmäla även mycket ringa och redan utagerade händelser kvarstå. Vi bedömer vidare att det sannolikt finns gränser för hur mycket ett begrepp som kränkande behandling går att förtydliga. Begreppet är diffust och subjektivt till sin natur, eftersom många olika händelser måste kunna rymmas inom det. Sammantaget bedömer vi därför att ett förtydligande av begreppet kan vara ett led i att förenkla lärares och rektorers arbete mot kränkande behandling. Men det kommer sannolikt inte ha så stor effekt på mängden dokumentation.

7.7 Flytta resurser från individärenden till tillsyn och informationsarbete

Statskontoret bedömer att våra förslag gör det möjligt för Skolinspektionen och BEO att omfördela en del av de resurser som

myndigheten i dag lägger på tillsyn i individärenden till riktad och regelbunden tillsyn respektive informations- och utbildningsinsatser. Vi bedömer att det vore ett mer effektivt sätt att använda myndighetens resurser.

Att Skolinspektionen och BEO utreder så många individärenden gör att en betydande del av deras resurser går till förhållandevis få elever, som inte nödvändigtvis är de som har störst behov. Genom riktad och regelbunden respektive informations- och utbildningsinsatser kan Skolinspektionen och BEO bidra till att höja kvaliteten i utbildningen och i arbetet mot kränkande behandling mer, för fler barn och elever. Det kan stärka likvärdigheten mellan skolor och huvudmän och förebygga framtida brister. Men vi anser att Skolinspektionen har bättre förutsättningar än vi att bedöma exakt var de medel som kan omfördelas från individärenden gör mest nytta.

Statskontoret anser även att Skolinspektionens befintliga arbete med att utveckla sina arbetssätt kring tillsyn i individärenden, för att stödja och förenkla för huvudmännen är välmotiverat. Det gäller bland annat att aktivt informera elever och vårdnadshavare om hur viktigt det är att de vänder sig till skolan eller huvudmannen med sitt klagomål, och att stötta huvudmännen i att utveckla sin egen klagomålshantering. Det gäller även att hämta information från huvudmännen muntligt i de ärenden där det är lämpligt, och att inte ställa fler standardiserade frågor än ett ärende kräver.

7.7.1 Ge Skolinspektionen i uppdrag att följa upp huvudmännens klagomålshantering

Om regeringen genomför våra förslag föreslår vi att regeringen ger Skolinspektionen i uppdrag att följa upp hur huvudmännen förbättrar sin klagomålshantering och sina rutiner för att få information om upplevda kränkningar. Det är viktigt för att se till att elever och vårdnadshavare inte får sämre möjligheter att få brister i utbildningen eller skolmiljön uppmärksammade och åtgärdade. Det är också viktigt för att regeringen ska kunna bedöma behovet av ytterligare åtgärder. Vi bedömer att Skolinspektionens uppföljning bör fokusera på kända brister och på huvudmän som myndigheten utifrån en riskanalys bedömer har sämre förmåga eller förutsättningar att hantera klagomål eller kränkningar.

8 Konsekvenser av Statskontorets förslag

I detta kapitel analyserar vi konsekvenserna av våra förslag för Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO), kommuner och enskilda huvudmän, samt för barn, elever och vårdnadshavare.

Analysen visar att våra förslag har omfattande konsekvenser för BEO, som sannolikt kommer att behöva delvis annan kompetens än idag. Förslagen innebär även en liten men motiverad inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Men förslagen är inte kostnadsdrivande.

8.1 Konsekvenser för statliga myndigheter

Om våra förslag genomförs kommer BEO inte att utreda några anmälningar från enskilda. Skolinspektionen kommer sannolikt att utreda färre men i genomsnitt mer komplexa anmälningar än i dag. Det gör det svårt att uppskatta hur stor andel av de medel Skolinspektionen och BEO i dag lägger på tillsyn i individärenden som de kan omfördela till annan verksamhet. Medan Skolinspektionen bör kunna använda en del av den personal som i dag arbetar med individärenden i andra delar av verksamheten så kommer BEO sannolikt att behöva en delvis annan kompetens än i dag.

8.1.1 Färre individärenden som underlag för riktad tillsyn

Om regeringen genomför våra förslag skulle de leda till att Skolinspektionen och BEO utredde färre anmälningar från enskilda än i dag. Över tid skulle förslagen sannolikt även innebära att Skolinspektionen tog emot färre sådana anmälningar, när barn, elever och vårdnadshavare blir vana att vända sig till huvudmannen först. Det skulle innebära att Skolinspektionen fick ett mindre underlag för tillsyn.

Men vi bedömer att det främst är de mindre allvarliga ärendena som kommer att bli färre. Det beror på att huvudmännen kommer ha lättare att

lösa mindre allvarliga ärenden. Det beror också på att enskilda elever och vårdnadshavare sannolikt kommer att vara mindre motiverade att ta mindre allvarliga ärenden vidare från huvudmannanivån. Om Skolinspektionen vill ta del av fler klagomål kan myndigheten även i fortsättningen begära in dem från huvudmännen inom ramen för sin tillsyn, eller som underlag för tillsyn. Dessutom använder Skolinspektionen redan i dag bara klagomålen som ett underlag av flera, eftersom de inte återspeglar de problem och behov som finns inom skolväsendet fullt ut. Sist men inte minst så skulle möjligheten att tipsa Skolinspektionen om brister hos skolor eller huvudmän finnas kvar.

8.1.2 Konsekvenser för Skolinspektionen

Vi bedömer att Skolinspektionen förhållandevis enkelt kommer att kunna förändra och begränsa sin tillsyn i individärenden på det sätt vi föreslår. Myndigheten har under flera år arbetat med att låta huvudmännen ta ett större ansvar för dessa ärenden. Våra förslag innebär att myndigheten ska gå längre i det arbetet snarare än att arbeta på ett helt nytt sätt. Skolinspektionen behöver även ta ställning till vad som kan vara särskilda skäl för att myndigheten ska utreda ett ärende som huvudmannen inte först har hanterat.

Däremot kommer det begränsade ansvaret för tillsyn i individärenden sannolikt att påverka vilken kompetens som myndigheten behöver. Vissa av de handläggare och utredare som i dag arbetar med tillsyn i individärenden kommer sannolikt att behöva byta arbetsuppgifter, och arbeta med andra typer av inspektion och tillsyn. Men vi bedömer att myndigheten inte kommer att behöva minska antalet anställda.

Svårt att uppskatta hur mycket resurser som kan omfördelas

Det är svårt att uppskatta hur mycket av de cirka 100 miljoner kronor per år som Skolinspektionen i dag lägger på tillsyn i individärenden som myndigheten kan omfördela till riktad tillsyn. Det beror på att Skolinspektionen sannolikt inte bara kommer att utreda färre anmälningar från enskilda än tidigare, utan att de ärenden som myndigheten väl utreder generellt sett kommer att vara mer komplexa än i dag, eftersom de som grundprincip kommer att ha passerat genom huvudmännens klagomåls- hantering utan att bli lösta.

Vi bedömer att mer komplexa ärenden sannolikt innebär att kostnaden för att utreda ett individärende kommer att öka jämfört med i dag. Men Skolinspektionen följer redan upp kostnaden per ärende, och har därför goda förutsättningar att anpassa sin interna resursfördelning om kostnaden per ärende skulle ändras.

8.1.3 Konsekvenser för BEO

Våra förslag kommer att ha mer omfattande konsekvenser för Barn- och elevombudet (BEO) än för Skolinspektionen. Tillsyn i individärenden är en stor del av den befintliga verksamheten för BEO. Om huvudmännen utreder en större andel av klagomålen kring kränkande behandling är det också sannolikt att färre ärenden kommer att leda till skadestånd eller domstolsprocesser, eftersom fler situationer kommer att bli lösta innan de når Skolinspektionen.

I dag är de flesta av BEO:s medarbetare jurister med utredarkompetens. Vi anser BEO behöver överväga om de behöver fler medarbetare med andra typer av kompetens när informations- och utbildningsinsatser kommer att utgöra en större del av ombudets verksamhet. En del av de jurister som i dag utreder individärenden kommer sannolikt att behöva arbeta inom andra delar av Skolinspektionens tillsynsverksamhet.

Regeringen bör föra över en del av BEO:s anslag till Skolinspektionen

Vi bedömer att regeringen bör föra över en del av de anslagsmedel som BEO i dag lägger på tillsyn i individärenden till Skolinspektionens anslag. Det beror på att Skolinspektionen enligt våra förslag kommer att få utreda även de rena kränkingsärenden som BEO ansvarar för i dag. Men det är svårt att bedöma hur stor del av BEO:s befintliga finansiering som bör föras över, eftersom vi i nuläget inte vet hur många anmälningar om kränkande behandling som Skolinspektionen kommer att utreda. När regeringen gör denna bedömning bör regeringen ta hänsyn till att Skolinspektionen till en början kan behöva lägga mer resurser på att hantera dessa ärenden än vad BEO i dag gör, eftersom huvudmännen är mindre vana att hantera kränkingsärenden. Vårdnadshavare kan därför till en början välja att ta dessa ärenden vidare från huvudmannen till Skolinspektionen i högre utsträckning än när det gäller andra ärenden.

Antalet kränkingsärenden som Skolinspektionen utreder kommer även att vara avgörande för hur omfattande BEO:s arbete med att pröva förutsättningarna att begära skadestånd för barn och elever blir. Vi anser därför att Skolinspektionen bör följa upp hur antalet kränkingsärenden utvecklas, som underlag för kommande budgetdiskussioner.

8.2 Konsekvenser för huvudmän

Vårt förslag om att förtydliga kraven på kvaliteten i huvudmännens klagomålshantering innebär en liten men motiverad inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Men vi bedömer att varken detta eller våra övriga förslag aktiverar finansieringsprincipen, eftersom de på sikt sannolikt kommer att minska huvudmännens kostnader för att hantera klagomål.

8.2.1 Liten men motiverad inskränkning av den kommunala självstyrelsen

Vi bedömer att vårt förslag om att förtydliga kraven på kvaliteten i huvudmännens klagomålshantering i en förordning innebär en liten inskränkning av den kommunala självstyrelsen. De huvudmän som inte har en väl fungerande hantering i dag kommer att behöva utveckla sin organisation och sina arbetssätt för att leva upp till kraven. Men vi anser att det allmännyttiga intresset överväger den inskränkning som förslaget innebär.

Förslaget inskränker inte kommunernas rätt att själva avsätta resurser eller att bestämma hur de ska organisera arbetet med att hantera klagomål för att uppfylla regelverkets krav. Vi anser att det även gäller den bestämmelse vi föreslår som säger att vissa klagomål bör hanteras av huvudmannen och inte skolan. Skälet är att huvudmännen redan i dag är ytterst ansvariga för de klagomål som skolorna hanterar. Om huvudmännen inte följer upp skolornas hantering, och tar vid när den inte räcker till, fullgör de inte det ansvar de har redan i dag.

Vi bedömer även att de tydligare krav på kvaliteten i huvudmännens klagomålshantering som vi föreslår speglar lagstiftarens intentioner med skollagens befintliga bestämmelser om klagomålshandlingen, snarare än utgör helt nya krav.

8.2.2 Förslagen aktiverar inte finansieringsprincipen

Vi bedömer att våra förslag inte aktiverar finansieringsprincipen. Huvudmännen har redan i dag ansvar för att ta emot och hantera klagomål, samt att åtgärda brister som klagomålen synliggör. Våra förslag förändrar därför inte huvudmännens formella ansvar. Huvudmännens löpande kostnader för klagomålshanteringen kommer sannolikt heller inte att öka som en följd av våra förslag. Vår utredning visar att det är mer resurskrävande för huvudmännen att medverka i Skolinspektionens och BEO:s utredningar än att själva utreda klagomål.

De huvudmän som inte i dag har en väl fungerande klagomålshantering kommer att behöva utveckla sin organisation och sina arbetssätt. Erfarenheter från huvudmän som *har* tagit ett större ansvar för att ta emot och hantera klagomål indikerar att mängden ärenden då kan öka till en början, för att därefter minska i takt med att huvudmännen åtgärdar brister i verksamheten. Det kan innebära ökade kostnader för huvudmännen under en övergångsperiod. Vi bedömer att det kommer att påverka små huvudmän mer än stora. Det beror på att små huvudmän generellt har mindre utvecklade sätt att hantera klagomål i dag. När kraven blir tydligare finns det därför mer att göra för dessa huvudmän, som grupp betraktat. Men vi bedömer att huvudmännen inte är berättigade till ekonomisk ersättning för detta arbete, eftersom det rör en uppgift som de ansvarar för redan i dag.

Såväl utredaren som regeringen gjorde samma bedömning under reformen av klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. I det fallet menade regeringen att begränsningarna i IVO:s utredningsskyldighet som reformen medförde skulle leda till så pass stora besparingar för huvudmännen att det till och med hade kunnat vara befogat att minska de statliga bidragen till dem.¹⁰³

¹⁰³ Proposition 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem*, s. 71f.

8.3 Konsekvenser för elever och vårdnadshavare

Vi bedömer att våra förslag har potential att förbättra kvaliteten i utbildningen och i skolmiljön för barn och elever som grupp. Vi har även analyserat hur våra förslag kan påverka enskilda elevers möjlighet att få brister i verksamheten uppmärksammade och åtgärdade. Men vi har inte haft möjlighet att göra en fullständig analys av konsekvenserna av våra förslag ur ett barnrättsligt perspektiv, eftersom den tid och de resurser vi har haft till vårt förfogande inte tillät det.

8.3.1 I början kan vissa barn, elever och vårdnadshavare få vänta längre på att få brister åtgärdade

Statskontorets förslag syftar till att förbättra huvudmännens förmåga att hantera klagomål på ett professionellt sätt. Med tydligare kvalitetskrav, mer stöd och en möjlighet för Skolinspektionen att utöva tillsyn även över skolornas och huvudmännens klagomålshantering bedömer vi också att huvudmännens förmåga att hantera klagomål kommer att öka. När huvudmännen hanterar fler klagomål kommer de också att bli mer och mer vana att göra det, och inse att de behöver en väl fungerande funktion och ändamålsenliga rutiner för att hantera klagomål.

Men till en början kan vissa enskilda barn, elever och vårdnadshavare få vänta längre än i dag på att få sitt klagomål hanterat. Det beror på att vissa av huvudmännen behöver åtgärda brister i sin klagomålshantering innan den uppfyller de kvalitetskrav som vi bedömer är rimliga att ställa. Medan det utvecklingsarbetet pågår hade de individer som framför klagomål till sådana huvudmän eventuellt kunnat få hjälp snabbare om Skolinspektionen eller BEO hade utrett deras ärenden direkt.

Individerna i fråga kommer fortfarande ha möjlighet att få hjälp av Skolinspektionen, men först efter att huvudmannen fått chansen att utreda ärendet. Det innebär att klagomålsprocessen under denna övergångsperiod riskerar att bli utdragen. Det ställer i sin tur större krav på barn, elever och vårdnadshavare för att de ska orka driva ett ärende hela vägen kräver mer ork av barn, elever och vårdnadshavare att driva ett ärende hela vägen till Skolinspektionen. Det skulle kunna missgynna resurssvaga elever och

vårdnadshavare som framför klagomål. Samtidigt bedömer vi att resurssvaga elever och vårdnadshavare i stort gynnas av våra förslag, eftersom Skolinspektionen kan lägga en större del av sina resurser på riktad tillsyn. Genom att kräva att huvudmännen besvarar klagomål inom en viss tid minskar också risken att klagomål blir liggande hos huvudmannen.

Vi bedömer även att Skolinspektionen sannolikt kommer att få signaler om vissa huvudmän inte uppfyller sitt ansvar att hantera klagomål. Myndigheten kan då rikta tillsyn mot dessa huvudmän. Om myndigheten bedömer att det är motiverat kan den även välja att utreda anmälningar från enskilda inom en viss huvudmans upptagningsområde, till dess att huvudmannen har åtgärdat bristerna i sin klagomålshantering

8.3.2 Ökad likvärdighet i klagomålshanteringen

Olika huvudmän hanterar klagomål olika väl, så är det redan i dag. När huvudmännen ska hantera en större andel av klagomålen kan dessa skillnader få större spelrum. Men flera av våra övriga förslag kan bidra till att öka likvärdigheten mellan huvudmän, i förhållande till hur det ser ut i dag. Det gäller exempelvis förslaget om att förtydliga kraven på kvaliteten i huvudmännens klagomålshantering, vilket även gör det möjligt för Skolinspektionen att inkludera hanteringen i sin tillsyn. Det gäller också förslaget om att utöka stödet till huvudmännen i hur de kan organisera sin klagomålshantering.

Sammantaget bedömer vi därför att det är sannolikt att våra förslag leder till en ökad likvärdighet mellan skolor och huvudmän när det gäller att hantera klagomål. Förslaget om att Skolinspektionen bör omfördela resurser från individärenden till riktad tillsyn av skolor och huvudmän har dessutom potential att öka likvärdigheten även vad gäller huvudmännens verksamhet i stort.

8.3.3 Minskad dokumentation av upplevda kränkningar påverkar inte barns och elevers skydd i praktiken

Vårt förslag om att ersätta lärares och rektorers anmälningsskyldighet med ett krav på huvudmännen att göra det tydligt vilken information om enskilda upplevda kränkningar som de behöver, kan leda till att sådana kränkningar dokumenteras i lägre utsträckning. Det kan uppfattas som en

försämring av de enskilda barnens och elevernas skydd mot kränkande behandling. Men vi bedömer att det är osannolikt att förslaget kommer att försämra barnens och elevernas skydd i praktiken. Det beror dels på att anmälningsskyldigheten inte fyller sin tänkta funktion i dag, dels på att dokumentationen av enskilda kränkningar inte har något egenvärde. Såväl Skolinspektionen som BEO och huvudmännen har främst använt dokumentationen för att styrka att huvudmännen har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Dokumentationen fyller därför ingen funktion om anmälningsskyldigheten inte finns kvar i sin nuvarande form.

Vi bedömer även att en minskad mängd dokumentation av enskilda händelser inte skulle försämra huvudmännens förutsättningar att identifiera mönster i förekomsten av kränkande behandling. Det beror dels på att de uppgifter som anmäls i dag ofta håller låg kvalitet, dels på att det varierar kraftigt hur väl huvudmännen följer regelverket i dag.

I de fall då huvudmannen inte genomför tillräckliga åtgärder kan barn och elever även i fortsättningen vända sig till Skolinspektionen, och de kan få förutsättningarna att begära skadestånd prövade av BEO. Huvudmannen kommer fortsätta att ha ansvar för att motverka och förebygga kränkande behandling kvarstår. Även förbudet för skolpersonal att kränka barn och elever kommer att finnas kvar. Skolinspektionen har också precis som tidigare möjlighet att utöva tillsyn över huvudmännens arbete mot kränkande behandling. Sammantaget bedömer vi att barn och elever även i fortsättningen kommer att ha ett omfattande rättsligt skydd mot kränkande behandling.

Referenser

Barnombudsmannen. (2020). *Dom tror att dom vet bättre.*

Barn- och elevombudet. (2016). *10 år med BEO – 10 miljoner till utsatta elever. En sammanställning av Barn- och elevombudets tio första år.*

DO.se *Frågor om tips och klagomål.* (Hämtad 2020-09-19)
<https://www.do.se/om-do/vanliga-fragor/fragor-om-tips-och-klagomal/>

Ds 2009:25. *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Högsta domstolens dom i mål nr 2001-T 351.

Högsta domstolens dom i mål nr T 4238–19.

Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 1593-19.

Justitieombudsmannen, beslut. (dnr. 5889–2018).

Läraryrket. (2019). *Dokumentationsbördan - ett arbetsmiljöproblem.*

Proposition 2005/06:38. *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.*

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

Proposition 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.*

Skolinspektionen. (2017). *Årsredovisning 2016.*

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

Skolinspektionen. (2018). *Årsredovisning 2017.*

Skolinspektionen. (2019). *Årsredovisning 2018.*

- Skolinspektionen. (2019). *Tillsyn utifrån individärenden 2018*.
- Skolinspektionen. (2020). *Årsredovisning 2019*.
- Skolinspektionen.se. *Att lämna klagomål till Skolinspektionen*. (Hämtad 2020-09-03).
- Skolinspektionen. (2020). *Klagomål mot utbildningen – Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt*.
- Skolverket. (2007). *Yttrande över Skolmyndighetsutredningens betänkande*. dnr 2007:03429.
- Skolverket. (2011). *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling*.
- Skolverket. (2015). *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*.
- Skolverket.se *Kränkande behandling, mobbning och diskriminering*. (Hämtad 2020-09-19). <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/krankande-behandling-mobbning-och-diskriminering>.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.
- SOU 2004:50. *Skolans ansvar för kränkningar av elever*.
- SOU 2007:79. *En ny myndighetsstruktur på skolområdet*.
- SOU 2015:102. *Fråga patienten! - Nya perspektiv i klagomål och tillsyn*.
- SOU 2018:17. *Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.
- SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.
- Statskontoret. (2011:26). *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen*.
- Statskontoret. (2016:19). *Mer tid till kärnverksamheten*.

Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Bilaga 2, Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.*

Statskontoret. (2019:18). *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården.*

Statskontoret. (2020:40). *På väg mot en bättre tillsyn? (Om offentlig sektor).*

Strategirådet. (2017). *Skolinspektionens anmälningsprocess.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

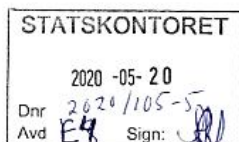
Regeringsbeslut

I:3

2020-05-07
U2020/03117/GV

Utbildningsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att utreda klagomålshandlingen i skolväsendet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda klagomålshandlingen i skolväsendet.

Statskontoret ska:

- utreda
- hur klagomål respektive anmälningar avseende utbildningen i olika skolformer hanteras hos olika huvudmän respektive hos Statens skolinspektion (Skolinspektionen),
- vilka konsekvenser handlingen får för elever och vårdnadshavare, och för den mängd dokumentation som lärare, rektorer och huvudmän utför,
- vad av denna dokumentation som är relevant och bidrar till att stärka kvaliteten i verksamheten,
- orsakerna till att många klagande vänder sig till Skolinspektionen i stället för till huvudmannen, och hur detta har förändrats över tid,
- om ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och Skolinspektionen är tillräckligt tydligt reglerad eller om den behöver ändras, och
- lämna rekommendationer för hur
- fler klagomål kan lämnas till, och hanteras hos, huvudmannen, och
- lärares och rektors dokumentation i samband med klagomål och anmälningar kan minska.

Om Statskontoret bedömer att ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och Skolinspektionen bör ändras ska Statskontoret beskriva de ekonomiska

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 15
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

konsekvenserna för staten, kommuner och regioner. Om eventuella ändringar påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § RF).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020. Statskontoret ska löpande informera Utbildningsdepartementet om utvecklingen i arbetet. Statskontoret ska också samråda med Skolinspektionen, och, vid behov, med andra myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget.

Bakgrund

Många anmäler till Skolinspektionen utan att först vända sig till huvudmannen. Anmälningar till Skolinspektionen handlar för det mesta om skolsituationen för en enskild elev, och görs ofta av vårdnadshavare som är missnöjda med eller oroade över sitt barns skolsituation. De vanligaste anmälningsskulderna gäller kränkande behandling, upplevda brister i särskilt stöd, skolplikt och rätt till utbildning (Skolinspektionens årsredovisning för 2019).

Huvudmannen ska enligt skollagen (2020:800) vidta nödvändiga åtgärder om det genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten. Huvudmannen ska också ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen (4 kap. 7 och 8 §§). Bestämmelserna infördes för att komma till rätta med problemet att elever och vårdnadshavare som är missnöjda med utbildningen vänder sig direkt till Skolinspektionen utan att först kontakta huvudmannen (se prop. 2009/10:165 s. 309). Bestämmelserna har dock inte fullt ut haft avsedd effekt.

Enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna* (2017) lämnar tre av tio klaganden in en anmälan till Skolinspektionen utan att först ha vänt sig till huvudmannen. Tjugonio procent av de 4 792 anmälningssärenden som under 2016 kom in till Skolinspektionen överlämnades således av myndigheten till berörd huvudman eftersom huvudmannen inte fått tillfälle att själv agera först.

Av Skolinspektionens årsredovisning för 2018 framgår att myndigheten verkar för att klagomål i första hand ska kunna hanteras på lokal nivå. När ärenden anmäls till Skolinspektionen utan att den som anmäler först har vänt sig till huvudmannen, kan det nämligen ta lång tid för eleven att få hjälp. Anmälningar direkt till Skolinspektionen för också med sig administrativt arbete för

lärare och rektorer, eftersom huvudmannen föreläggs att yttra sig, och Skolinspektionen begär in dokumentation. Enligt en rapport från Strategirådet, *Skolinspektionens anmälningprocess. Intervjustudie*. (2017), är den utredningsprocess som en skolenhet behöver göra i samband med en anmälan mycket omfattande och tidskrävande, och sker ofta under stor tidspress.

Läraryrket, Lärarnas Riksförbund och SKR framför i en gemensam skrivelse till regeringen att anmälningarna medför osäkerhet och ökad dokumentation (U2019/03422/GV). Skrivelsen hänvisar till en enkätundersökning från Läraryrket, där 43 procent av de tillfrågade lärarna svarade att de dokumenterar mer än vad som behövs på grund av risken att bli anmälda till Skolinspektionen. Överdokumentation tar tid från undervisningen, vilket i sin tur kan leda till att kvaliteten i undervisningen blir lidande.

Även andra tillsynsmyndigheter än Skolinspektionen hanterar individanmälningar inom ramen för sin tillsyn, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Arbetsmiljöverket. Hur klagomål och anmälningar hanteras beror bl.a. på hur detta är reglerat, hur myndighetens uppdrag ser ut och syftet med att hantera individanmälningar.

Skälen för regeringens beslut

Ansvarsfördelningen i skolväsendet bör vara tydlig för att skolväsendet ska hålla hög kvalitet. En viktig förutsättning är att de professionellas tid används på ett ansvarsfullt sätt.

Enligt bestämmelserna i skollagen krävs dokumentation i vissa situationer. Det gäller t.ex. det systematiska kvalitetsarbetet och åtgärder för trygghet och studiero (4 kap. 6 § och 5 kap. 24 §). När lärarna dokumenterar mer än vad som krävs enligt författningar och för deras professionsutövning uppstår överdokumentation.

I många fall kan ärenden lösas snabbare och mer ändamålsenligt om de som klagar vänder sig direkt till huvudmannen i stället för att anmäla till Skolinspektionen. På så sätt kan elever och vårdnadshavare få snabbare hjälp att lösa det problem som är orsaken till anmälan.

Mot denna bakgrund bör klagomålshandlingen i skolväsendet utredas och rekommendationer tas fram för hur fler ärenden kan hanteras direkt hos huvudmannen och hur lärares och rektors dokumentation i samband med klagomål och anmälningar kan minska.

På regeringens vägnar



Anna Ekström



Christina Månberg

Kopia till

Finansdepartementet, SFÖ, BA, OFA/K

Läraryrket

Lärares Riksförbund

Skolinspektionen

Sveriges Kommuner och Regioner

4 (4)

Bilaga 2

Metod och genomförande

I den här bilagan redogör vi för hur vi har genomfört vårt uppdrag och vilka avgränsningar vi har gjort. Vi redogör även för vilka material som ligger till grund för våra slutsatser.

Tolkning av uppdraget

Vi har bedömt att det övergripande syftet med uppdraget är att lämna förslag som gör klagomålshanteringen inom skolväsendet mer ändamålsenlig, i bemärkelsen att lärares och rektorers tid används mer effektivt. Vi har behandlat övriga uppdragsfrågor som underlag för att formulera verkningsfulla och genomförbara förslag. Avseende dokumentation har vi bedömt att det i första hand är dokumentation som inte kan bidra till att stärka kvaliteten i verksamheten som ska minska.

Empiriskt material

Vi har använt oss av flera källor och datainsamlingsmetoder för att besvara uppdragsfrågorna och utforma våra förslag. Vi har genomgående vägt iakttagelser från egna intervjuer mot iakttagelser i tidigare studier, för att skapa ett så fullständigt och tillförlitligt underlag som möjligt.

Tidigare studier har varit en utgångspunkt

Det finns förhållandevis mycket kunskap om klagomålshanteringen inom skolväsendet. Givet vårt fokus på att lämna förslag och den begränsade tid vi har haft till förfogande, har vi valt att använda tidigare studier som rör klagomålshanteringen som utgångspunkt för vårt eget arbete. Dessa studier inkluderar Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av huvudmännens klagomålshandling från 2017 och 2020, samt Strategirådets utvärdering av Skolinspektionens anmälningsprocess. De inkluderar även statliga utredningar av skolväsendet.

Intervjuer

För att fördjupa och nyansera bilden från tidigare studier har vi även genomfört drygt 60 intervjuer med aktörer inom eller med anknytning till klagomålssystemet. Syftet har varit att fånga aktörernas olika perspektiv, för att kunna utforma ändamålsenliga och genomförbara förslag.

Vad gäller ansvariga och medarbetare i skolan har vi intervjuat huvudmannaföreträdare (till exempel förvaltningschefer och skolchefer), rektorer, lärare och annan skolpersonal (till exempel fritids- och specialpedagoger). Vi har även intervjuat företrädare för Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet och Skolledarna. För att fånga barns, elevers, och vårdnadshavares erfarenheter och behov av klagomålssystemet har vi intervjuat företrädare för sju olika intresseorganisationer för barn och elever eller för vårdnadshavare. Vi har även intervjuat medarbetare och chefer vid Skolinspektionen och BEO, inklusive Skolinspektionens generaldirektör samt två tillförordnande och ett tillträdande Barn- och elevombud. Därtill har vi intervjuat några medarbetare och chefer vid Skolverket och en medarbetare från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Urval

I vårt urval har vi strävat efter att få så många olika perspektiv som möjligt på hur klagomålssystemet i skolan fungerar och skulle kunna fungera bättre. Vi har därför gjort ett strategiskt urval av aktörer att intervjua, för att täcka in barns, elevers och vårdnadshavares perspektiv, lärares och rektors perspektiv, huvudmännens perspektiv, samt de statliga myndigheternas perspektiv.

När det gäller lärare, rektorer och huvudmän har vi använt oss av snöbollsmetoden för att komma i kontakt med våra intervjupersoner. Det innebär att vi under arbetets gång har frågat de personer som vi varit i kontakt med om de känner till andra relevanta personer som vi kan intervjua. På det sättet har vi på kort tid kunnat komma i kontakt med ett stort antal respondenter. Det har varit nödvändigt för att genomföra vårt uppdrag inom utsatt tid.

Även vad gäller företrädare för Skolinspektionen har vi strävat efter att fånga olika perspektiv. Därför har vi pratat med såväl myndighetsledningen som med jurister och utredare. Vi har också bett flera av de

medarbetare vi talat med om tips på personer som företräder andra perspektiv eller inställningar till klagomålssystemet än de själva.

Snöbollsmetoden ger inget slumpmässigt urval av intervjupersoner. Men oavsett urvalsmetod hade vi inte kunnat dra generaliserbara slutsatser från en så begränsad intervjustudie. För att ändå få en så allsidig bild som möjligt har vi till viss del styrt urvalet för att täcka in företrädare för huvudmän med olika storlek och geografiskt läge, samt företrädare för olika skolformer. Sammantaget har vi intervjuat medarbetare eller chefer för förskola, grundskolans olika stadier, grundsärskola och gymnasieskola. Vi har även inkluderat både kommunala och enskilda huvudmän. Vi menar att det är viktigt att vårt urval inkluderar de vanligaste skolformerna och typerna av huvudmän för att våra förslag ska ha goda förutsättningar att ha avsedd effekt inom skolväsendet som helhet.

Dokument och statistik som ytterligare källor

Vi har också tagit del av och analyserat olika dokument, såsom Skolinspektionens metodstöd för individärenden, författningar som styr skolan, samt Skolinspektionens årsredovisningar. Vi har även analyserat statistik från huvudmän och från Skolinspektionen. Utöver det har vi studerat information på Skolinspektionens, BEO:s och några slumpmässigt utvalda huvudmäns hemsidor för att undersöka informationen som anges om tillvägagångssätt för att lämna klagomål.

Förslag

För att kunna identifiera och utforma så ändamålsenliga och genomförbara förslag som möjligt har vi genomgående bett våra intervjupersoner att reflektera över hur klagomålssystemet skulle kunna fungera bättre. Vi har också prövat möjliga förslag på våra intervjupersoner under utredningens gång. Det har både varit ett sätt att få information om de möjliga konsekvenserna av olika förslag, och ett sätt att förankra förslagen.

I projektets slutfas har vi haft särskilda avstämningar med centrala aktörer och bett om återkoppling på våra preliminära förslag. Vi har haft sådana avstämningar med företrädare för Skolinspektionen och BEO, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, Friends och Sveriges elevråd SVEA.

Avgränsningar

Vi har inte haft möjlighet att systematiskt undersöka hur huvudmän och Skolinspektionen hanterar klagomål och anmälningar avseende utbildning i olika skolformer samt vilka konsekvenser det medför. Det beror på att den pandemi som rådde under tiden för vår undersökning gjorde det olämpligt att belasta huvudmännen med en enkät. Givet den tid vi haft till vårt förfogande har vi inte haft möjlighet att samla in motsvarande information med exempelvis intervjuer. Däremot har vi inkluderat olika skolformer och typer av huvudmän i vårt urval av intervjupersoner. Vi har även frågat våra intervjupersoner om eventuella skillnader mellan olika skolformer och huvudmän. Varken dessa intervjuer eller Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar på några uppenbara skillnader i hur klagomål avseende olika skolformer hanteras.

Vårt uppdrag nämner Skolinspektionen, men inte Barn- och elevombudet (BEO) eller Lärarnas ansvarsnämnd. Båda dessa är självständiga funktioner inom myndigheten. Vi har valt att inkludera BEO i vår utredning, men inte ansvarsnämnden. Det beror på att nästan samtliga våra intervjupersoner har lyft fram att klagomål och anmälningar kring kränkande behandling ger upphov till omfattande dokumentation för lärare och rektorer. Däremot har ingen av våra intervjupersoner nämnt anmälningar till ansvarsnämnden som ett problem i sammanhanget.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av Kajsa Holmberg (projektledare), Andrea Hasselrot och Sanna Kyhlbäck. En intern referensgrupp har varit knuten till arbetet. Skolinspektionen, Barn- och elevombudet och Skolverket har faktagranskat avgränsade delar av ett utkast till rapporten.