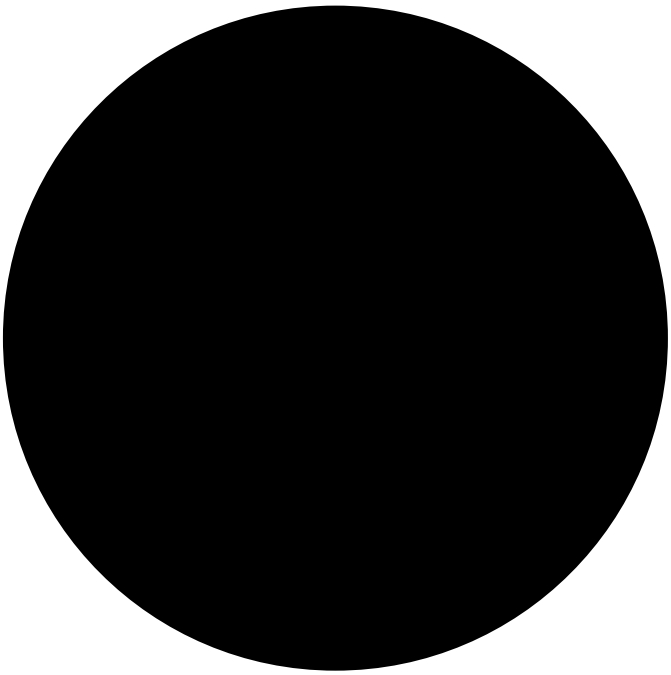
Synpunktshanteringen, medborgaren och förvaltningen



En rapport om Göteborgs Stads synpunktshantering
från projektet Tyck till

Funktionsrätt
Göteborg

Funktionsrätt Göteborg – projekt *Tyck till*
Göteborg, mars 2019

Upplaga 2, april 2019

Innehåll

Förord i
Sammanfattning iii
Fokus och avgränsningar v
Metod vi

Del 1 Synpunktshantering – hur funkar det 1
1. En introduktion till kommunal synpunktshantering 2
1.1 Vad är en synpunkt? 2
1.2 Lagar och föreskrifter 5
1.3 Ett ideal för synpunktshanteringen 10
2. Synpunktshantering i Göteborgs Stads stadsdelar 12
2.1 Ett decentraliserat arbete 12
2.2. Införande av synpunktshantering i stadsdelarna 15
2.3 Synpunktens resa 19
3. Synpunktshanteringens problem 28
3.1 Antalet synpunkter 29
3.2 Informella system 36
3.3 Svårigheter att analysera synpunkterna 38

Del 2 Perspektiv på synpunktshantering 45
4. Synpunkter ur mottagarnas perspektiv 46
4.1 Ur förvaltningens perspektiv 46
4.2 Ur politikers perspektiv 54
5. Synpunkter ur lämnarnas perspektiv 58
5.1 Ur enskilda synpunktslämnares perspektiv 58
5.2 Ur funktionsrättsföreningars perspektiv 63
6. Det dominerande perspektivet 65
7. Det borttappade perspektivet 66
7.1 Klagomålshantering som trestegsraket 67
7.2 Generell kvalitetsutveckling eller ”ett sätt att få rätt”? 70

Del 3 Synpunktshanteringen, medborgaren och förvaltningen 73
8. Förväntningar på synpunktslämnaren 74
8.1. Att veta vart man ska vända sig 74
8.2 Att veta vad synpunkten ska handla om 76
8.3 Att veta hur man ska formulera sig 79
8.4 De outtalade förväntningarnas effekter 81
9. Vad ska synpunktshanteringen uträtta? 82
10. Tyck till-projektets avslutande kommentarer 86

Källförteckning 88
Bilaga 1. Empirisammanställning 93

Förord

Den här rapporten handlar om kommunal synpunktshantering. Den utgår från hur Göteborgs Stad, och särskilt stadens stadsdelsförvaltningar hanterar synpunkter från invånare och brukare. Rapporten har skrivits inom ramen för Funktionsrätt Göteborgs projekt *Tyck till,* som syftar till att underlätta för enskilda och föreningar att höra av sig med synpunkter till offentliga instanser. Projektet *Tyck till* finansieras av Allmänna Arvsfonden, Post- och telestyrelsen och Göteborgs Stad.

Funktionsrätt Göteborg är en ideell organisation som samlar 49 funktionshinderföreningar i Göteborg och representerar närmare 20 000 personer med funktionsnedsättning. Vi jobbar för ett samhälle där alla, oavsett funktionsvariation, är fullt delaktiga och jämlika.

För oss i Funktionsrätt Göteborg är kommunal synpunktshantering angeläget av flera skäl. Synpunktshanteringen har en viktig roll i att säkerställa att enskilda brukare, anhöriga och invånare kan höra av sig, bli hörda och få konkret hjälp när de upplever brister i offentligt finansierad service och omsorg. När problem uppstår är att lämna en synpunkt ofta det enda sättet för enskilda att formellt göra sin röst hörd gentemot kommunala förvaltningar. En välfungerande synpunktshantering är särskilt viktigt för den som i sin vardag är i stort behov av att kommunala tjänster håller hög kvalitet.

Synpunkterna spelar också en viktig roll i vårt påverkansarbete där vi jobbar för funktionsrättspolitiska förändringar på mer övergripande nivå.

Funktionsrätt Göteborg har under de senaste åren varit med om flera situationer där det har rått delade meningar om hur brukares synpunkter och klagomål på en offentlig verksamhet ska tolkas. Betyder till exempel frånvaron av klagomål att brukarna är nöjda? På ett av Göteborgs råd för funktionshinderfrågors möten uppstod en diskussion om huruvida de klagomål som hade kommit in till Färdtjänsten verkligen var representativa för resenärernas upplevelser. Ledamöterna från funktionsrättsrörelsen menade att deras medlemmar inte vågade klaga av rädsla för repressalier och påpekade att medlemmarnas erfarenheter av färdtjänsten därför inte avspeglades i Färdtjänstens egen uppfattning om verksamhetens kvalitet.[1]

Det var situationer som dessa som gav oss idén till projektet *Tyck till*. Som en del av projektet har vi undersökt hur synpunktshanteringen i Göteborgs Stad fungerar. Det är denna undersökning som redovisas i föreliggande rapport.

[1] Göteborgs råd för funktionshinderfrågor, § 14:63, protokoll från möte 2014-10-06.

Synpunktshantering är ett stort område. Utifrån vår studie kan vi inte slå fast några övergripande sanningar om hur synpunktshanteringen fungerar i varje led i samtliga Göteborgs Stads förvaltningar. Istället har vi fokuserat på att gå på djupet i ett antal dilemman som finns inneboende i den kommunala synpunktshanteringen. Rapportens kapitel vrider och vänder på synpunktshanteringen ur olika perspektiv.

Vi hoppas att rapporten ska ge den som i sitt arbete kommer i kontakt med synpunktshanteringen nya perspektiv. Vi hoppas också att rapporten ska ge synpunktslämnare, och kanske särskilt den som upplever att det känns svårt att få gehör för sina synpunkter och klagomål, förståelse för Göteborgs Stads synpunktshantering och hur man kan navigera i den.

Vi vill tacka de personer som tagit sig tid att prata med oss om synpunktshantering. Vi vill också rikta ett tack till alla registratorer i Göteborgs Stad som fått hantera våra upprepade förfrågningar om att ta del av inkomna synpunkter.

Göteborg, mars 2019

Hannah My Falk och Karin Gréen, projektledare *Tyck till*

Funktionsrätt Göteborg

Kommentarer till Upplaga 2

Upplaga 1 trycktes i mars 2019. I föreliggande upplaga 2, som publiceras som PDF i april 2019, har stavfel rättats, källhänvisningar setts över och mindre ändringar i texten gjorts.

Sammanfattning

En synpunkt är ett meddelande från en individ till en förvaltning. Meddelandet kan innehålla klagomål, beröm, förslag, frågor och ibland felanmälningar. Enligt Göteborgs Stads stadsdelars rutiner ska synpunkter kunna framföras muntligt och skriftligt till alla medarbetare och tjänstepersoner. Alla synpunkter ska registreras, besvaras och användas i förvaltningens systematiska kvalitetsarbete.

Göteborgs Stads synpunktshantering korresponderar med ett ideal för kommunal synpunktshantering som presenterades av Sveriges kommuner och landsting i början av 2000-talet. Enligt idealet ska synpunkter och klagomål ses som en gåva och en chans för förvaltningen att utveckla sin verksamhet. Systematisk synpunktshantering ska leda till högre kvalitet och effektivitet.

Synpunktshanteringen i Göteborgs Stads stadsdelar anses dock inte fungera särskilt väl. I sina årsrapporter konstaterar stadsdelarna år efter år att det kommer in för få synpunkter. Det låga antalet förklaras bland annat med att få brukare känner till att man kan lämna synpunkter, att få medarbetare känner till synpunktshanteringen och att medarbetare inte hinner ta emot och registrera synpunkter.

I en intervju gavs en alternativ förklaring till det låga antalet; att det i stadsdelen finns ett informellt synpunktshanteringssystem. Synpunkter som kommer från brukare och som rör den egna situationen anses kunna hanteras internt och skickas inte för registrering i diariet. Denna förklaring till det låga antalet synpunkter förekommer inte i års- eller kvalitetsrapporter. Vi kan inte uttala oss om i vilken utsträckning sådana informella system förekommer.

I vår undersökning har vi stött på olika perspektiv på vad synpunktshanteringens syfte och användningsområde kan vara. Synpunkter kan ses som bitar med information som först när de sammanställs kan berätta om brister och förbättringsområden. Synpunkter kan också ses som ett tillfälle för förvaltningen att ge ett gott bemötande och starta en dialog med invånare och brukare. En del av de brukare och anhöriga vi har pratat med har istället använt synpunkter som ett sätt att göra sin röst hörd i förhoppning att få till en konkret förändring i verksamheter som berör dem personligen.

Det perspektiv som främst ser synpunkter som underlag för en generell kvalitetsutveckling dominerar bland Göteborgs Stads stadsdelar. Bland de intervjuade tjänstepersonerna och politikerna har tanken om synpunktshanteringen som en mekanism för att hantera brukares klagomål däremot inte varit lika framträdande. Inom dagens synpunktshantering finns till exempel inget stöd för en enskild som inte är nöjd med svaret den fått från förvaltningen.

Att lämna en synpunkt är i många fall det enda formella sättet för brukare, anhöriga och invånare att göra sin röst hörd gentemot förvaltningen. Därför är det viktigt med en tydlig och förutsägbar gång för klagomål, som är enhetlig över hela staden. Funktionsrätt Göteborg ser att det finns ett behov av att inte enbart betrakta synpunktshanteringen som ett generellt kvalitetsarbete.

Rättssäkerhetsperspektivet på synpunkts- och klagomålshantering bör betonas.

I extern kommunikation beskrivs synpunktshanteringen som ett okomplicerat sätt att kommunicera med förvaltningen. Vår undersökning visar att det finns outtalade förväntningar på att synpunktslämnaren ska ha vissa förkunskaper och kunna formulera sig på rätt sätt. Men när det i teorin ska gå att framföra sin synpunkt hur som helst, lämnas inga instruktioner om vad som faktiskt gäller i praktiken. Detta leder till en oförutsägbar och ojämlik hantering av synpunkter och klagomål, där personer som vet hur de ska navigera systemet och framföra sin synpunkt ”på rätt sätt” har större chans att nå fram och bli tagna på allvar.

Synpunktshanteringens brister, såsom en godtycklig registrering, otillgängliga kanaler för att lämna synpunkter och en avsaknad av instruktioner för hur man bör bära sig åt, drabbar särskilt personer som i sin vardag är i stort behov av offentliga verksamheters kvalitet, men som saknar resurser och kontaktnät att göra sin röst hörd på andra sätt.

Fokus och avgränsningar

Rapporten undersöker synpunktshantering på kommunal nivå. Synpunktshantering inom regional sjukvård och statliga myndigheter är ämnen som kommer att behandlas inom projektet *Tyck till*, men som inte beskrivs i föreliggande rapport.

Rapporten fokuserar på Göteborgs Stads synpunktshantering så som den ser ut idag, vintern 2018–2019. Vi har särskilt intresserat oss för hur Göteborgs Stads tio stadsdelsförvaltningar arbetar med synpunkter. Vi värderar inte vilken stadsdel som ”lyckas bäst”, utan har istället letat efter gemensamma drag.

Stadsdelarna ansvarar för offentlig service som hemtjänst, gruppboenden, daglig verksamhet, äldreomsorg och, fram till den 1 juli 2018, skola. Dessa personnära verksamheter präglas av en komplexitet som är av särskilt intresse när det kommer till klagomåls- och synpunktshantering. Kan en synpunkt på bemötande peka på brister inom en hel verksamhet? Vad händer när brukarens erfarenhet skiljer sig från personalens?

I skrivande stund är Göteborgs Stads stadsdelsorganisation under utredning, och mycket talar för att stadsdelsförvaltningarna kommer att ersättas av en centraliserad förvaltningsorganisation. Vi vill understryka att de frågor som rapporten uppmärksammar kommer att ha fortsatt relevans, oavsett vilken förvaltning som framgent kommer att ansvara för synpunktshanteringen.

Rapportens fokus ligger på de som tar emot synpunkter, alltså förvaltningarna, snarare än på synpunktslämnarnas behov och upplevelser. Genom rapporten lyfts ändå enskilda brukare och föreningsrepresentanters erfarenheter fram som kompletterande och kontrasterande perspektiv.

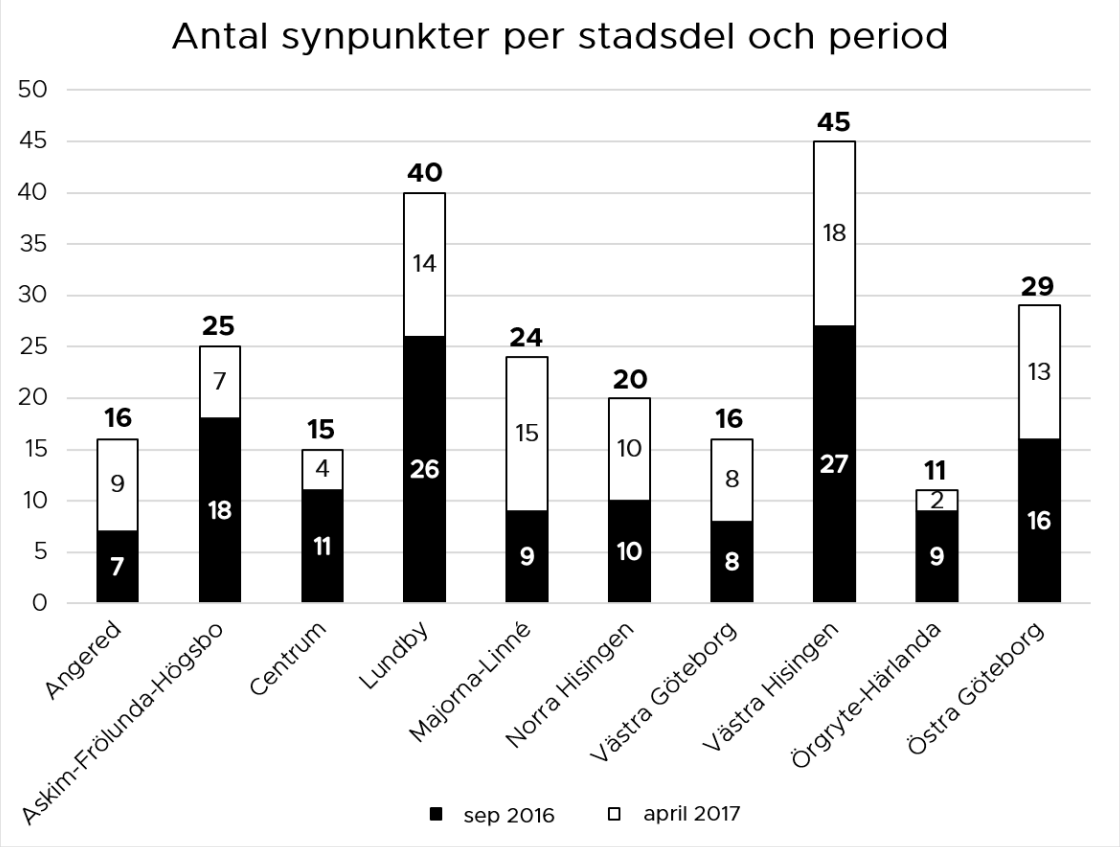
Vi har med denna rapport inga ambitioner att utvärdera synpunktshanteringens effekter – alltså om den leder till ökad kvalitet eller ej, eller om den bidrar till att invånare och brukare faktiskt blir hörda. Utifrån skriftliga källor, intervjuer och observationer gör rapporten istället en djupdykning i de idéer och dilemman som ligger inbäddade i den kommunala synpunktshanteringen, så som den kommer till uttryck i Göteborgs Stads stadsdelar år 2018.

Metod

Dokumentstudier

Vi har läst och analyserat samtliga stadsdelars aktuella rutiner för synpunktshantering, stadsdelarnas årsrapporter med sammanställning av synpunkter från åren 2014–2017 och stadsdelarnas kvalitetsrapporter från åren 2014–2017.

För att undersöka hur enskilda invånare använder synpunktshanteringen begärde vi ut alla synpunkter som inkommit till stadsdelarna under september 2016 och april 2017. Månaderna valdes slumpvis. Förfrågan resulterade i 241 synpunkter, fördelade som följer:



***Figur 1**, Antal diarieförda synpunkter per stadsdel och period. Källa: Utbegärda synpunkter.*

Intervjuer

Under perioden maj–oktober 2018 genomfördes 18 intervjuer med totalt 21 tjänstepersoner och politiker i Göteborgs Stad. Av dessa hölls en intervju över telefon, medan resterande 17 var samtalsintervjuer. Vi har intervjuat två nämndpolitiker och 19 tjänstepersoner från sju stadsdelsförvaltningar och två fackförvaltningar. Varje intervju tog cirka en timme och har med två undantag spelats in och transkriberats i sin helhet.

Tolv informanter är vad vi kallar för centrala tjänstepersoner. Det innefattar tjänster som

förvaltningscontroller, verksamhetsutvecklare och utvecklingsledare kvalitet. Vi har benämnt dem som ”centrala tjänstepersoner” både utifrån deras roll i förvaltningen och i synpunktshanteringen. Övriga informanter har roller som registratorer, enhets- och områdeschef och politiker.

Samtliga informanter har informerats om möjligheten att vara anonym. Ingen önskade vara anonym. Vi har ändå valt att anonymisera samtliga informanter, eftersom rapportens fokus ligger på vad som sägs, snarare än vem som säger det. De två cheferna har tilldelats könsneutralt pronomen för ytterligare anonymitet.

Utöver intervjuer med personer från Göteborgs Stad har vi hållit en workshop och flera fokusdiskussioner med medlemmar i Funktionsrätt Göteborgs medlemsföreningar, samt intervjuat föreningsrepresentanter över mail.

Vi har även genomfört två samtalsintervjuer med enskilda synpunktslämnare, en intervju med Funktionsrätt Göteborgs funktionsrättskonsulent Pia Johnsson och en intervju med Lars Strid, tidigare projektledare på Sveriges kommuner och landsting.

Intervjucitaten har redigerats för att öka läsbarheten. Där delar av citat utelämnas markeras detta med [---].

Observationer

Vi har gjort observationer vid fyra nämndsammanträden i två olika stadsdelar. Vi valde sammanträden som skulle behandla synpunkter eller synpunktshantering. Den första observationen gjordes i april 2018 och den sista i september 2018.

I april besökte vi även två stadsdelars medborgarkontor. Medborgarkontoren har i uppdrag att ta emot synpunkter från invånare.

Under observationerna dokumenterades vad som skedde, hur platsen såg ut, hur personer agerade och vad de sade. Vi antecknade löpande de reflektioner vi gjorde under observationen och renskrev fältanteckningarna samma dag eller dagen därpå.

Vi förde även samtal med personer på de platser vi besökte. Vi räknar inte dessa samtal som intervjuer, men antecknade vad som sades och ser innehållet som relevant bakgrundsinformation.

Del 1

Synpunktshantering – hur funkar det

1. En introduktion till kommunal synpunktshantering

I det här kapitlet beskrivs vad en synpunkt är, vilka lagar och föreskrifter som reglerar den kommunala synpunktshanteringen och hur den infördes i Göteborgs Stad. I kapitlet presenteras också det ideal för systematisk synpunktshantering som introducerades av Sveriges kommuner och landsting i början av 2000-talet.

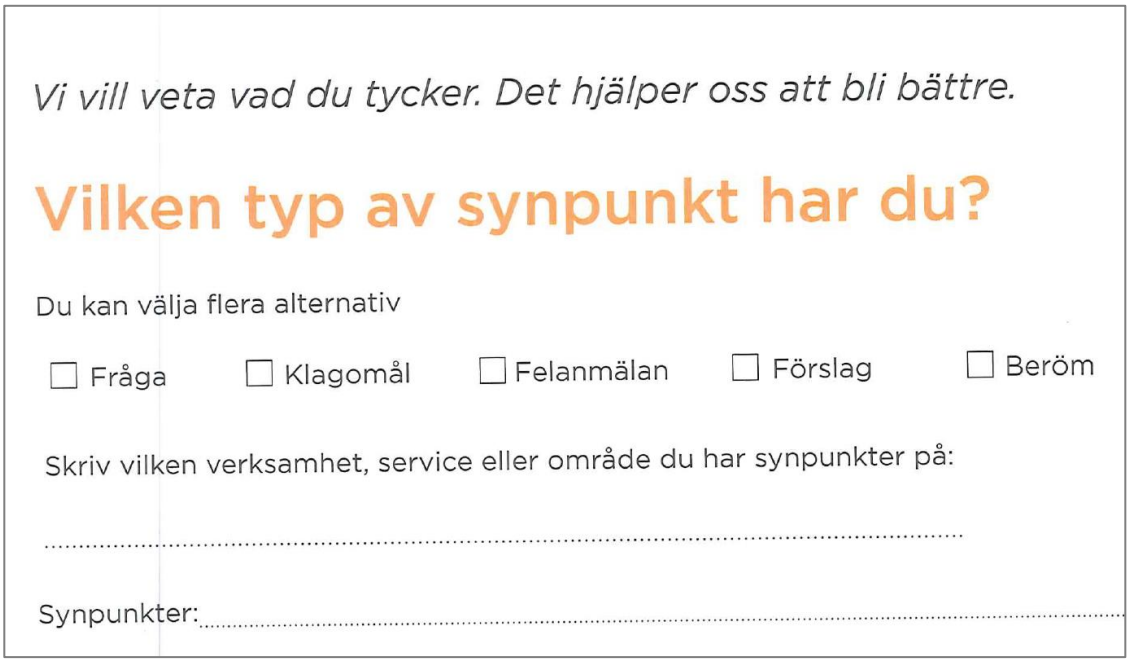
Att ta emot synpunkter och klagomål ses som ett sätt för kommunala förvaltningar att på samma gång låta invånare och brukare komma till tals i frågor som berör dem, och att få indikationer på hur kvaliteten i verksamheterna bör utvecklas. Med *synpunktshantering* avses utöver de kanaler som upprättas för att hämta in synpunkterna även den organisation av administrativ personal och administrativa verktyg ”som samlar, sorterar, dokumenterar, vidarebefordrar och utvärderar synpunkterna.”[2] Synpunktshantering är obligatoriskt i vissa kommunala verksamheter och frivilligt i andra.

Under perioden 2002–2014 ökade andelen kommuner som infört rutiner för klagomålshantering från 32 % till 87 %. Idag har alltså så gott som varje svensk kommun rutiner för att ta emot klagomål och synpunkter från invånare och brukare.[3] Samtliga Göteborgs stadsdelar har rutiner för synpunktshantering.

1.1 Vad är en synpunkt?

När man talar om kommunal synpunktshantering, fungerar begreppet *synpunkt* oftast som ett neutralt samlingsnamn för klagomål, beröm, förslag och frågor. Ibland inkluderas även felanmälningar. Definitionen återfinns i flera av Göteborgs Stads dokument. Ett exempel på hur det kan se ut är i den folder med tillhörande blankett som stadsdelarna använder för att ta emot synpunkter. Under frågan ”Vilken typ av synpunkt har du?”, kan man välja mellan just alternativen fråga, klagomål, felanmälan, förslag eller beröm.

[2] Inger Kjellberg, *Klagomålshantering och lex Sarah-rapportering i äldreomsorgen: en institutionell etnografisk* studie, 2012, s. 27.
[3] SCB Statistikdatabasen, 2018, *Rutin för klagomålshantering efter kommun. Mandatperiod 2002 – 2006 – 2014 -2018*, www.statistikdatabasen.scb.se.


Vi vill veta vad du tycker. Det hjälper oss att bli bättre.

Vilken typ av synpunkt har du?

Du kan välja flera alternativ

☐ Fråga ☐ Klagomål ☐ Felanmälan ☐ Förslag ☐ Beröm

Skriv vilken verksamhet, service eller område du har synpunkter på:

.....

Synpunkter: .....

Figur 2, *Stadsdelarnas synpunktsblankett*

Synpunkter kan vara såväl reaktioner på något som har hänt, som förslag på sådant man vill ska hända. De kan både handla om allvarliga brister och om mindre avgörande frågor. Bland de 241 synpunkter vi har tagit del av finns till exempel:

- En anhörig som berättar att hens svåger fått insulin av hemtjänsten, men ingen hjälp med att få i sig mat. Detta resulterade i att svågern var på väg att hamna i koma när han påträffades i sitt hem. Ambulans tillkallades och den anhöriga menar att händelsen kunde ha kostat svågern livet.[4]
- En invånare som skickar en synpunkt om att sökfunktionen på Göteborgs Stads hemsida är trasig.[5]
- En dotter som påpekar att hemtjänsten fungerar dåligt då bland annat tvättning inte utförs korrekt och att hon numera ”tvättar själv mammas tvätt.”[6]
- En förälder som använder synpunktsformuläret för att förmedla sin oro över att barnen bara får 15 minuter på sig att äta i bamba.[7]
- En hundägare som föreslår att stadsdelen ska bygga en hundrastgård, som sedan den lokala hundklubben kan få ansvar att underhålla.[8]

Så länge en fråga har någon koppling till kommunens verksamhet, är det rent ämnes-mässigt svårt att se vad som inte skulle kunna göras till en synpunkt. De synpunkter vi har tagit del av handlar verkligen om allt möjligt som har med Göteborgs Stad att göra.

Allt är dock inte synpunkter. En vedertagen avgränsning är att det ska handla om

[4] Västra Hisingen, inkommen synpunkt, april 2017.
[5] Angered, inkommen synpunkt, april 2017.
[6] Majorna-Linné, inkommen synpunkt, september 2016.
[7] Askim-Frölunda-Högsbo, inkommen synpunkt, september 2016.
[8] Lundby, inkommen synpunkt, september 2016.

meddelanden som framförs från enskilda individer till den kommunala *förvaltningen*. Individers kontakter med politiker räknas alltså i detta sammanhang inte som synpunkter. På sidan ”Lämna synpunkter” på Göteborgs Stads hemsida står till exempel att sådana idéer som politiker behöver besluta om inte ska skickas som synpunkter, utan istället ska lämnas som Göteborgsförslag.[9]

Klagomål som skickas till andra instanser, som till exempel de statliga tillsynsmyndigheterna Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen, eller till Justitieombudsmannen, räknas inte heller som synpunkter. Däremot kan klagomål som avvisats av IVO och skickats tillbaka till kommunen behandlas som synpunkter.

Synpunkter skiljer sig också från brukarundersökningar, råd (till exempel funktionshinder- och pensionärsråd) och medborgardialoger, eftersom är fria i sin form och helt initierade av individen.

I Göteborgs Stads policydokument görs ytterligare avgränsningar för vad som inte ska räknas som synpunkter:[10]

- **Överklagande av beslut**
  Det är skillnad på klagomål och överklagande. Enskildas juridiska överklagande av myndighetsbeslut ska inte hanteras enligt rutinerna för synpunktshantering. Inte heller överklagande av kommunala beslut enligt kommunallagens kapitel 13, så kallat laglighetsprövning eller kommunalbesvär, räknas som synpunkter.
- **Personalens förslag**
  Personalens egna förslag och klagomål ska hanteras internt enligt andra rutiner.
- **Avvikelser enligt HSL, SoL eller LSS**
  I socialtjänsten och verksamheter som bedrivs enligt LSS är medarbetare skyldiga att rapportera avvikelser enligt Lex Sarah. I hälso- och sjukvården rapporteras avvikelser enligt både Lex Sarah och Lex Maria. Avvikelser är inte synpunkter, men det finns inget som hindrar att något som först uppmärksammas i en synpunkt från en brukare eller anhörig, sedan rapporteras som en avvikelse av personalen.[11]

[9] Kommuner kan enligt kommunallagens 8 kap. 1 § 5 tillåta medborgarförslag. Medborgarförslag ger kommun-invånare möjlighet att väcka ärenden i politiska nämnder, vilket annars är reserverat för politikerna. I Göteborg kallas förfarandet ”Göteborgsförslaget”. Efter att ha skapat ett konto via stadens hemsida kan vem som helst posta sitt förslag. Får förslaget minst 200 gillamarkeringar inom 90 dagar, ska det behandlas i ansvarig nämnd.
[10] Till listan kan också läggas synpunkter enligt Plan- och bygglagen 3 kap. 15. Dessa synpunkter räknas sällan upp som exempel på vad som inte ingår i definitionen av synpunkter, men exkluderas i praktiken genomgående från diskussionerna om synpunktshantering och hanteras enligt ett särskilt lagreglerat förfarande.
[11] *Lex Sarah: handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah*, Socialstyrelsen: Stockholm, 2014

1.2 Lagar och föreskrifter

Det finns ingen särskild lag om just synpunktshantering, men många lagar som reglerar kommunala verksamheter innehåller krav på en systematisk hantering av klagomål och synpunkter.

Synpunkts- och klagomålshantering är obligatoriskt i verksamheter som bedrivs enligt socialtjänstlagen (SoL)[12], lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)[13], hälso- och sjukvårdslagen (HSL)[14], tandvårdslagen[15] eller skollagen[16].

I de verksamheter som inte regleras av ovan nämnda lagar, finns inga krav på någon särskild hantering av synpunkter och klagomål. Här är det istället upp till varje kommun att bestämma om man vill anta egna rutiner för systematisk synpunktshantering.

Synpunktshanteringen, oavsett om den är obligatorisk eller frivillig, påverkas förstås också av generell lagstiftning som till exempel tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen.

1.2.1 Obligatorisk synpunkts- och klagomålshantering

De lagar och föreskrifter med störst betydelse för kommunernas obligatoriska synpunktshantering är *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete* (SOSFS 2011:9), patientsäkerhetslagen (PSL)[17], lagen om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården[18] samt skollagen. Lagarna och föreskrifterna skiljer sig åt i fråga om:

- Vilka verksamheter som berörs.
- Vems synpunkter och klagomål verksamheten är skyldig att ta emot.
- Om man är skyldig att hantera både synpunkter och klagomål, eller enbart klagomål.
- Vad synpunkterna eller klagomålen ska handla om (kvalitet, utbildning, patientsäkerhet)
- Vad man är skyldig att göra med inkomna synpunkter och klagomål (besvara, analysera, dokumentera, vidta åtgärder).
- Om man är skyldig att informera brukare och anhöriga om deras möjlighet att lämna klagomål och synpunkter

I många fall gäller flera av lagarna samtidigt.

Socialstyrelsens föreskrift om kvalitetsledningssystem

Socialstyrelsens föreskrift om kvalitetsledningssystem (SOSFS 2011:9) gäller för verksamheter som bedrivs enligt SoL, LSS, HSL och tandvårdslagen. Dessa lagar innehåller lydelser om att

[12] SFS 2001:453
[13] SFS 1993:387
[14] SFS 2017:30
[15] SFS 1985:125
[16] SFS 2010:800
[17] SFS 2010:659
[18] SFS 2017:372

verksamheternas kvalitet ”löpande och systematiskt ska utvecklas och säkras”.[19] Socialstyrelsens föreskrift beskriver *hur* verksamheterna ska se till att kvaliteten utvecklas och säkras.

Socialstyrelsens förskrifter anger en skyldighet att ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet. Med kvalitet menas här att verksamheten ”uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter”.[20] Klagomålshanteringen är en obligatorisk del i arbetet med avvikelsehantering. Att ta emot synpunkter rekommenderas också som ett moment i verksamhetens egenkontroll.

Föreskriften preciserar inte hur varje enskild synpunkt ska hanteras. Istället ligger fokus på att synpunkter och klagomål ska sammanställas och analyseras på ett mer övergripande plan, för att upptäcka mönster och trender som tyder på bristande kvalitet. Upptäcks sådana övergripande brister, är det obligatoriskt att vidta åtgärder för att säkerställa verksamhetens kvalitet. Men föreskriften säger alltså ingenting om huruvida en synpunktslämnare kan förvänta sig något svar eller lösning på just *sitt* problem.

Socialstyrelsens föreskrift reglerar också vems klagomål och synpunkter som måste omhändertas. Utöver de synpunkter som lämnas av personal och andra myndigheter, är det i verksamheter som bedrivs enligt SoL eller LSS obligatoriskt att ta emot synpunkter och klagomål från vård- och omsorgstagare och deras närstående, samt från föreningar, andra organisationer och intressenter. Vårdgivares[21] skyldighet att ta emot klagomål från patienter och närstående regleras i patientsäkerhetslagen.

Patientsäkerhetslagen

Patientsäkerhetslagen (PSL) gäller i hälso- och sjukvården och ”därmed jämförlig verksamhet”.[22] Lagen syftar till att främja hög patientsäkerhet, som här ska förstås som skydd mot vårdskada.[23] Enligt PSL är vårdgivare skyldiga att ”från patienter och deras närstående ta emot klagomål mot och synpunkter på den egna verksamheten.”[24] Om en patient drabbas av vårdskada, måste vårdgivaren dessutom informera om sin egen skyldighet att hantera klagomål och synpunkter.[25] PSL anger dock ingen skyldighet att ta emot klagomål och synpunkter från några andra än patienter och deras närstående.[26]

PSL utmärker sig genom att lagen i detalj talar om hur *varje enskilt* klagomål ska hanteras. Enligt lagen ska varje klagomål besvaras snarast, ”på lämpligt sätt och med hänsyn till klagomålets art

[19] HSL 5 kap. 4 §, SoL 3 kap. 3 § 3 st., LSS 6 kap, Tandvårdslagen 16 §.
[20] Med kvalitet menas här ”att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter”. SOSFS 2011:9 2 kap. 1 §.
[21] som bedriver verksamhet enligt HSL eller tandvårdslagen.
[22] PSL 1 kap 1 §. Med hälso- och sjukvård avses verksamhet som omfattas av HSL, tandvårdslagen, lagen om omskärelse av pojkar (SFS 2001:499) samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen om handel med läkemedel (SFS 2009:366).
[23] PSL 1 kap 6 §. Som vårdskada räknas enligt PSL lidande, kroppslig eller psykisk skada eller sjukdom, samt dödsfall som hade kunnat undvikas (PSL 1 kap. 5 §).
[24] PSL 3 kap. 8 a §.
[25] PSL 3 kap. 8 § pt 3–4.
[26] Vårdgivarnas skyldighet att ta emot synpunkter från till exempel föreningar regleras istället av Socialstyrelsens föreskrift.

och den enskildes förmåga att tillgodogöra sig information."[27] I svaret till den klagande måste vårdgivaren ge en förklaring till det inträffade, samt i aktuella fall beskriva vilka åtgärder som ska vidtas för att liknande händelser inte ska inträffa igen.

PSL säger dock ingenting om vad vårdgivaren ska göra med klagomålen *efter* att den enskilde har fått sitt svar. Här aktualiseras istället kraven i Socialstyrelsens föreskrift på att synpunkter och klagomål ska sammanställas och användas i det systematiska förbättringsarbetet.[28] Visar sammanställningarna på kvalitetsbrister, ska dessa åtgärdas.

Enligt PSL ska vårdgivaren varje år upprätta en patientsäkerhetsberättelse som beskriver det gångna årets patientsäkerhetsarbete. Enligt Socialstyrelsens föreskrift ska patientsäkerhetsberättelsen redovisa hur de klagomål och synpunkter som har betydelse för patientsäkerheten har hanterats.

Lagen om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården

Enligt lagen om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården ska varje kommun och varje landsting ha en patientnämnd. Det är tillåtet för kommuner och landsting att samarbeta i en gemensam patientnämnd istället för att ha var sin. Detta görs i Västra Götalandsregionen, med en gemensam nämnd för alla patienter i regionen.

Patientnämndens uppgift är att stötta och hjälpa patienter och deras närstående att framföra klagomål till vårdgivare, och få dem besvarade. Patientnämnden ska vara som en neutral mellanhand mellan patienten och vårdgivaren. Nämnden gör inga egna utredningar, och har heller inga sanktionsmöjligheter.

Däremot ska patientnämnderna utifrån inkomna klagomål göra Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppmärksam på förhållanden som är av betydelse för myndighetens tillsyn. Patientnämnderna ska också göra en årlig analys av klagomålen. Analysen ska bland annat sammanställas i en rapport till Socialstyrelsen och IVO. Patientnämnden i Västra Götaland rapporterar också med jämna mellanrum tillbaka de ärenden som gällt kommunala vårdgivare till Göteborgs Stads stadsdelar.

[27] PSL 3 kap. 8 b §.
[28] SOSFS 2011:9 gäller de flesta verksamheter som omfattas av PSL.

Skollagen

Enligt Skollagen ska huvudmannen ha skriftliga rutiner för hur klagomål mot utbildningen ska tas emot.[29] Skollagen anger också en skyldighet för huvudmannen att informera om rutinerna ”på lämpligt sätt”.[30]

Till skillnad från i PSL står i skollagen ingenting om hur enskilda klagomål ska besvaras. Skollagen säger heller inget om *vems* klagomål huvudmannen ska ta emot. Däremot uttrycker skollagen en skyldighet att åtgärda sådana brister som upptäcks genom klagomål: ”Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.”[31]

Skollagens lydelser om klagomålshantering kompletteras av Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete (SKOLFS 2012:98). Enligt dessa är ”[o]mfattningen av och innehållet i klagomålen [---] en viktig del av huvudmannens kvalitetsarbete, såväl i uppföljningen som i analysen.”[32] Skolverkets allmänna råd är dock, till skillnad från Socialstyrelsens föreskrifter, inte bindande. Jämfört med verksamheter som regleras av SoL, LSS och HSL är alltså synpunkts- och klagomålshanteringens koppling till det systematiska kvalitetsarbetet inte lika tydlig på skolans område.

Värt att notera är att skollagen och Skolverkets allmänna råd enbart talar om klagomål. Någon definition av begreppet ges inte.

1.2.2 Generell lagstiftning som påverkar all synpunktshantering

För övriga kommunala verksamheter finns ingen motsvarande skyldighet i lag eller föreskrift att ta emot och hantera synpunkter och klagomål från enskilda. Det är istället upp till varje kommun att välja om man vill arbeta systematiskt med synpunktshantering, och om man vill använda synpunkter i kvalitetsarbetet.

Det finns dock generell lagstiftning som påverkar all kommunal synpunktshantering, oavsett om den är obligatorisk eller frivillig. Till exempel är offentlighetsprincipen, som uttrycks i tryckfrihetsförordningen, en förutsättning för all offentlig verksamhet – och därmed också för synpunktshanteringen. ”Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.”[33]

Vad är då en allmän handling? I tryckfrihetsförordningen beskrivs handlingar som ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.”[34] Den vanligaste typen av handling är text på papper, men lagringsmediet har egentligen ingen betydelse. Även ett fotografi, ett inspelat tal, ett mail eller en film är

[29] Huvudman betyder den nämnd som ansvarar för skolverksamheten. I Göteborgs Stad var det fram till den 1 juli 2018 stadsdelarna.
[30] Skollagen 4 kap. 8 §: ”Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för at ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.”
[31] Skollagen 4 kap. 7 §.
[32] Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete, SKOLFS 2012:98, s. 39.
[33] Tryckfrihetsförordning 2 kap 1 §.
[34] Tryckfrihetsförordning 2 kap 3 §.

handlingar.

För att en handling ska räknas som *allmän* ska två kriterier vara uppfyllda: handlingen ska förvaras hos myndigheten, och den ska ha kommit in till eller upprättats (skapats) av myndigheten.[35] Detta innebär att alla skriftliga synpunkter, och muntliga synpunkter som talas in på en telefonsvarare, är allmänna handlingar. Synpunkter som framförs muntligt i personliga möten är däremot inte allmänna handlingar, eftersom informationen inte fixerats vid något lagringsmedium.

En följd av offentlighetsprincipen är att allmänna handlingar måste hållas ordnade. För att allmänheten ska ha praktisk möjlighet att ta del av några handlingar, måste det finnas någon som vet vilka handlingar som finns och var man kan hitta dem.[36]

Huvudregeln är att allmänna handlingar ska *registreras* så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Registreringen görs oftast i ett diarium, där man noterar datum, diarienummer, avsändare, mottagare och vad handlingen rör. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras, så länge de hålls ordnade på annat sätt (till exempel i en pärm). Bara om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken hållas ordnad eller registreras.

Om man går med på att synpunkter är allmänna handlingar, och att de inte är av enbart ringa betydelse, ska de alltså åtminstone hållas ordnade. I de fall synpunkterna innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess måste de också registreras. Detta gäller även om verksamheten saknar särskilda rutiner för synpunktshantering.

En annan lag med stor betydelse för enskildas kontakter med förvaltningen, och därmed för synpunktshanteringen, är förvaltningslagen. Förvaltningslagens inledande kapitel innehåller grunderna för god förvaltning. Dessa principer gäller i all kommunal verksamhet.[37] Här sägs bland annat att myndigheter ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda, och se till att kontakterna blir smidiga och enkla. Myndigheterna ska agera sakligt och opartiskt. De ska utan onödigt dröjsmål lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen, och hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig ”med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.”[38] Enligt förvaltningslagen kan alltså invånare förvänta sig en enkel och smidig kontakt och ett sakligt bemötande, både när de lämnar synpunkter och när de hör av sig till kommunen i andra ärenden.

[35] Ewa Larsson, *Måste jag diarieföra det här? En handbok om regler och rutiner för ärenderegistrering*, 2012, s. 31.
[36] Reglerna för myndigheters skyldighet att hålla handlingar ordnade finns i Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och i Arkivlagen. (Larsson, 2012, s. 48.)
[37] Förvaltningslag, § 5-8.
[38] Förvaltningslag, 6 § 2 st.

1.3 Ett ideal för synpunktshanteringen

I modern tid har det aldrig varit förbjudet för enskilda att höra av sig till kommunala förvaltningar och tala om vad man tycker och tänker.[39] Och på ett eller annat sätt har dessa meddelanden hanterats – även om hanteringen bara bestått av att skumläsa ett brev och sedan lämna det utan vidare åtgärd. Ur detta perspektiv kan man säga att kommuner alltid har tagit emot synpunkter, och att synpunktshantering sker mest hela tiden.

Sedan ett par decennier talar man emellertid om kommunala förvaltningars synpunktshantering som en *särskild* procedur. Alltså, inte vilken hantering av synpunkter som helst, utan ett systematiskt förfarande med ett särskilt syfte och som mer eller mindre uttalat förhåller sig till ett särskilt ideal för hur invånarnas synpunkter ska tas tillvara.

Det här idealet beskrivs utförligt i två rapporter från Sveriges kommuner och landsting (SKL): *Synpunkter och klagomålshantering: Erfarenheter av klagomålshantering i kommuner* (2001) och *Sju steg för att lyckas: Systematisk hantering av synpunkter och klagomål* (2006). I rapporterna argumenterar SKL för att Sveriges kommuner måste bli bättre på att få den stora grupp invånare som aldrig hör av sig att komma in med sina synpunkter, och att synpunkterna ska hanteras systematiskt som ett led i arbetet för ökad kvalitet, effektivitet och legitimitet.

I den första rapporten från 2001 betonas vikten av att förändra synen på klagomål i den kommunala sektorn. Istället för att betrakta klagomål som något obehagligt att undvika, ska man se klagomålen som en viktig källa till information som kan användas för att förbättra verksamheten.[40] ”Se klagomålet som en gåva!”[41] Alla klagomål ska registreras, eftersom man inte på förhand kan veta vad som är del av ett större mönster.

I den senare rapporten från 2006 ligger fokus fortfarande på de kommunala förvaltningarnas attityd till och hantering av invånarnas *klagomål*, men nu används också begreppet synpunkter. Det som ska samlas in, registreras och omsättas i kvalitetsarbetet är inte längre enbart invånarnas uttryck för missnöje. Nu rekommenderas kommunerna att ta tillvara på ”[a]llt tyckande från medborgarna i olika former kring kommunens arbete exempelvis åsikter, förslag och beröm.”[42]

Enligt SKL:s rapporter är det viktigt att invånarna uppfattar synpunktshanteringen som enkel och tillgänglig. De bör kunna lämna sina synpunkter på flera sätt, och inte vara låsta till en speciell kanal. Synpunkterna ska fångas upp nära den enskilde – om någon framför en muntlig synpunkt vid ett personligt möte ska medarbetaren fånga in synpunkten där och då, och inte hänvisa vidare till ett annat, särskilt forum (ett telefonnummer, en blankett, en mailadress).

---

[39] Detta betyder givetvis inte att det är eller har varit lika lätt för alla personer att bli *lyssnade på*.
[40] Svenska kommunförbundet, *Synpunkter och klagomålshantering: erfarenheter av klagomålshantering i kommuner*, 2001, s. 8-9. Svenska kommunförbundet gick år 2007 samman med Landstingsförbundet till Sveriges kommuner och landsting (SKL). Rapporten *Synpunkter och klagomålshantering: erfarenheter av klagomålshantering i kommuner* tillhandahålls idag av SKL, varför vi fortsättningsvis i kommer att referera till den som en av ”SKL:s rapporter”.
[41] Ibid s. 11.
[42] Sveriges kommuner och landsting, *Sju steg för att lyckas: systematisk hantering av synpunkter och klagomål*, 2006, s. 7.

I rapporterna betonas också att det är viktigt med snabb återkoppling, inga synpunkter ska lämnas hängande i luften. Genom att hantera klagomål korrekt ”finns en unik möjlighet att demonstrera vad kvalitet innebär så att den enskilde inte minns det som blev fel utan hur professionellt kommunen hanterade missnöjet och klagomålet.”[43]

SKL:s rapporter förespråkar vidare en enhetlig hantering av synpunkter, där hela kommunen ska ha gemensamma rutiner och system för inhämtning, registrering, handläggning och analys av synpunkter. Det handlar om att göra det smidigt och förutsägbart för invånaren, men också om att optimera möjligheterna att använda synpunkterna i det systematiska kvalitetsarbetet.

För medan synpunkterna i sig är en fråga mellan den enskilde och förvaltningen, är synpunkterna *som information* en viktig del i förvaltningens kvalitetsarbete och därmed också en fråga för politiken. Enligt idealet ska de synpunkter som når förvaltningen bara kommuniceras vidare till förvaltningsledningen och den politiska nivån i aggregerad form, till exempel i årliga sammanställningar. Sammanställningarna ska ge politikerna en uppfattning om kvaliteten i verksamheterna, och om brukarna och invånarnas nöjdhet.

I vår undersökning av Göteborgs Stads synpunktshantering har vi inte stött på några explicita referenser till SKL:s rapporter, vare sig i dokument eller i intervjuer. Ändå är likheterna slående mellan det ideal som lyfts fram i SKL:s rapporter och de arbetssätt som förespråkas i Göteborgs Stads rutiner och kvalitetsdokument. I nästa kapitel tittar vi närmare på hur synpunktshanteringen enligt stadsdelarnas rutiner är tänkt att fungera.

[43] SKL, 2001, s. 8-9.

2. Synpunktshantering i Göteborgs Stads stadsdelar

I det här kapitlet beskrivs hur synpunktshanteringen i Göteborgs Stad fungerar. Fokus ligger på de tio stadsdelarna. Efter en genomgång av hur synpunkts-hanteringen är organiserad, blickar vi bakåt i tiden till hur synpunktshanteringen infördes. Kapitlet avslutas med att vi följer en synpunkts ”resa” genom den process som beskrivs i stadsdelarnas rutiner.

I Göteborgs Stad finns i skrivande stund 22 facknämnder och 10 stadsdelsnämnder. Varje nämnd är en egen myndighet, och de flesta nämnder har en egen förvaltningsorganisation.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för kommunal service såsom äldreomsorg, hälso- och sjukvård, ekonomiskt bistånd, individ- och familjeomsorg samt funktionshinderverksamhet. Stadsdelarna har i snitt 54 000 invånare. Till varje stadsdelsnämnd hör en förvaltning. Sedan 1 juli 2018 är varje stadsdelsförvaltning indelad i tre sektorer: Äldreomsorg samt hälso- och sjukvård, Individ- och familjeomsorg samt funktionshinder, och Samhälle och kultur. Varje sektor är hierarkiskt organiserad i områden och enheter.

2.1 Ett decentraliserat arbete

Göteborgs stads övergripande styrsystem betonar vikten av att ta tillvara invånare och brukares åsikter. Enligt styrsystemet behöver det inte nödvändigtvis ske i form av systematisk synpunktshantering, utan här handlar det mer i allmänhet om att det är viktigt att lyssna på invånare och brukare. Bortsett från styrsystemets generella formuleringar, finns inget stadenövergripande styrdokument för just synpunktshantering.[44] Däremot har alla stadsdelar, och flera fackförvaltningar, antagit egna rutiner för synpunktshantering.

Stadsdelarnas arbete

Stadsdelarnas arbete med synpunkter på samma gång koordinerat och brokigt. De rutiner för synpunktshantering som gäller i stadsdelarna idag har upprättats och reviderats mellan år 2011och 2018. Rutinerna är relativt lika varandra, en del är nästintill identiska.

Rutinernas likhet märks inte minst i varje rutins inledande beskrivningar av varför synpunkter från invånare och brukare är viktigt. De olika stadsdelarnas anger likartade motiv för att arbeta med synpunktshantering, motiv som dessutom går väl i linje med SKL:s beskrivningar av synpunktshanteringens syfte:

> Det är viktigt att våra brukare och invånare kommer till tals i frågor som berör dem. Inflytande bidrar till att förtroendet för vår verksamhet och organisation ökar. Synpunkter

[44] Stadsledningskontoret, mail 2018-06-26.

som tas om hand på ett bra sätt bidrar till att förbättra verksamheten och höja kvaliteten i våra tjänster.[45]

~***~

Våra invånare kan genom synpunkter och förslag påverka frågor som rör dem. Genom att omhänderta synpunkter kan vi bidra till att förbättra verksamheten och höja kvalitén. Problem och missuppfattningar kan redas ut genom en dialog och förvaltningen får möjlighet att lära av misstag som begåtts. En väl fungerande synpunktshantering kan bidra till att öka förtroendet hos invånarna. Hur medarbetarna hanterar invånarnas synpunkter är avgörande för hur förvaltningen uppfattas. En synpunkt skall betraktas som en möjlighet till förbättring.[46]

~***~

Synpunktshantering är en del av kvalitetsarbetet och en viktig input i arbetet med ständiga förbättringar. Det är viktigt att brukare och invånare kommer till tals i frågor som berör dem. Synpunkter som tas om hand på ett bra sätt bidrar till att förbättra verksamheten och höja kvaliteten i våra tjänster.[47]

~***~

Den viktigaste synpunkten vi kan få är klagomålet. Beröm, till exempel, ger oss en vink om när vi gör rätt, men klagomålen ger oss möjlighet att förbättra. Varje klagomål är därför en gåva. Ju fler klagomål vi får desto större chans har vi nämligen att bli bättre. Därför vill vi stimulera brukarna till att klaga mer.[48]

Men fastän de olika stadsdelarnas ambitioner med synpunktshanteringen följer samma mönster, är arbetet brokigt i bemärkelsen att varje stadsdel arbetar med synpunkter på varsitt håll. Det decentraliserade arbetssättet märks till exempel i att det inte finns några uppgifter om hur många synpunkter som kommer in till *hela staden*.

I tabellen på nästa sida visas antalet registrerade synpunkter hos stadsdelarna under åren 2013–2017. Tabellen har vi satt ihop utifrån de uppgifter som lämnats i stadsdelarnas årsrapporter. Överlag har antalet registrerade synpunkter ökat under åren. År 2017 registrerades i snitt 180 synpunkter per stadsdel, det högsta antalet sedan 2013.

[45] Västra Hisingen, ”Rutin för Synpunktshantering”, 2016, s. 1. Snarlika formuleringar finns i Norra Hisingens rutin, 2011, s. 1: ”Det är viktigt att brukare och invånare kommer till tals i frågor som berör dem. Synpunkter som tas om hand på ett bra sätt bidrar till att förbättra verksamheten och höja kvaliteten i våra tjänster.” och i Östra Göteborgs rutin, 2018, s. 1: ”Det är viktigt att våra brukare och invånare kommer till tals i frågor som berör dem. Synpunkter som tas om hand på ett bra sätt bidrar till att förbättra verksamheten och höja kvaliteten i våra tjänster.”
[46] Majorna-Linné, ”Rutin för hantering av synpunkter”, 2018, s. 1.
[47] Västra Göteborg, ”Riktlinjer för synpunktshantering”, 2018, s. 1.
[48] Östra Göteborg, ”Synpunktshantering”, 2018, s. 1.

Tabell 1, *Antal synpunkter per stadsdel och år, åren 2013–2017. Källa: Stadsdelarnas årsrapporter.*

Stadsdel, år	2013	2014	2015	2016	2017	Snitt, stadsdel
Angered	7	30	113	103	159	82
Askim-F-H	158	102	84	180	328	170
Centrum	190	132	168	213	159	172
Lundby	113	135	135	203	171	151
Majorna-Linné	13	51	34	44	81	45
Norra Hisingen	85	90	75	171	184	121
Västra Göteborg	57	63	126	158	121	105
Västra Hisingen	44	61	76	112	196	98
Örgryte-Härlanda	110	78	112	99	211	122
Östra Göteborg	93	123	166	167	188	147
Snitt, år	87	87	109	145	180	

För att få en känsla för vad snittet på 180 synpunkter innebär, kan siffran relateras till antalet invånare i staden. År 2017 bodde 564 039 personer i Göteborg[49] vilket får snittet att motsvara ungefär 0,003 synpunkter per göteborgare.

Fackförvaltningarnas arbete

Även många fackförvaltningar har egna rutiner för synpunkts- och/eller klagomålshantering. Vissa tekniska fackförvaltningar följer upp felanmälningar i särskilda ärendehanteringssystem. Medan samtliga stadsdelar sammanställer synpunkter årligen, är det inte lika vanligt bland fackförvaltningarna.[50]

En del av fackförvaltningarna, som till exempel Intraservice som har uppdraget att serva stadens övriga förvaltningar med IT-tjänster, har av naturliga skäl inte så mycket kontakt med invånare. Detta kan motivera avsaknaden av rutin. Bland de förvaltningar som saknar rutiner återfinns emellertid också förvaltningar med mer utåtriktad verksamhet, som till exempel Kulturförvaltningen och den nybildade Förskoleförvaltningen.[51]

[49] Göteborgs stads hemsida, ”Startsida” (hämtad 2019-01-24).
[50] I december 2018 skickade vi ut en kort enkät till samtliga fackförvaltningar med frågor om deras rutiner för synpunktshantering. För få fackförvaltningar svarade för att vi här ska kunna ge en fullständig sammanfattning av vilka förvaltningar som har och inte har rutiner.
[51] Förskoleförvaltningen uppgav i mail den 2018-12-17 att förvaltningen ska ta fram en rutin för synpunktshantering i januari 2019.

2.2. Införande av synpunktshantering i stadsdelarna

Att exakt kartlägga den policyprocess som lett fram till att synpunktshanteringen i Göteborgs Stad ser ut som den gör ligger utanför föreliggande studies syfte. I intervjuerna med tjänstepersoner har vi ändå av nyfikenhet frågat om bakgrunden till dagens arbetssätt. Vår nyfikenhet väcktes inte minst av att de olika stadsdelarnas rutiner är så tydligt präglade av SKL:s ideal och så lika varandra i struktur och innehåll, men ändå skiljer sig åt i vissa detaljer. Vi undrade om dagens rutiner börjat som ett centralt utformat dokument som med tiden reviderats i olika riktningar, eller om snarlikheten är ett resultat av separata men likartade processer.

De informanter som jobbat i förvaltningen lite längre har minnen av när synpunktshanteringen kom upp på agendan. Vi har dock inte lyckats identifiera någon samstämmig historia om hur och varför synpunktshanteringen införts i Göteborg.

Få informanter hade hört talas om SKL:s skrifter, och det var heller ingen som mindes något särskilt beslut om att börja med synpunktshantering. I informanternas berättelser förknippas istället införandet med olika övergripande åtgärder och förvaltningspolitiska trender som präglat den offentliga förvaltningen från millennieskiftet och framåt. En informant kopplar till exempel synpunktshanteringen till införandet av tjänstegarantier:

> *Hur skulle du beskriva målet med synpunktshantering, varför gör man det?*
>
> Då kommer jag att tänka på när jag i min ungdom… Jag fick ett uppdrag, 2001 hade jag en chef som kom till mig och sa att vi ska börja med… Vad sa hon… Vi skulle ha någon typ av utfästelse där vi lovade saker. Det heter något som jag har tappat bort.
>
> *Tjänstegarantier?*
>
> Ja, lite så. Jag hade aldrig hört talas om det innan, och tyckte att det var väldigt vad hon var framåt. Och så fick jag uppdraget att göra den rutinen. Och det måste vi ju nästan ha varit först i staden med. [---] Jo, ja, då var ju syftet inte bara opportunism, att vara först och bäst. Utan att det är viktigt att… Alltså det är så självklart, egentligen är det ju väldigt självklart att man vill utveckla sin verksamhet och att den ska bli så bra som möjligt. Så jag ritade små halva A4 i hård papp med liksom en glad-karta över vårt stadsdelsnämndsområde, och den tryckte vi nog 2002. Så vi var tidigt ute. En sak som vi också hade då, var att det fanns förslagslåda för medarbetare. [---] Vi hade dessutom förslagslådor ute i stadsdelen, brevlådor där man kunde lägga vilken lapp som helst.
>
> *Invånarna, alltså?*
>
> Invånarna, ja. Och så åkte någon vaktmästare runt och tömde dem, och så fick vi in den vägen. Men det var väl innan [pekar mot synpunktsblanketten]. Det var till och med på 90-talet, ja.[52]

En annan informant härleder införandet av synpunktshantering till ett generellt ökat fokus på brukare, kvalitet och mänskliga rättigheter:

[52] Intervju Förvaltningscontroller.

Hur kommer det sig att man gör på det här viset?

Det är en jättebra fråga. Generellt, på ett väldigt övergripande plan, så jobbade jag statligt i många år inom förskola-skola. 1997 kom det något om att man skulle bygga en förordning kring kvalitet. Det var där någon gång som det blev brukare och kvalitet i fokus. Och så mal det på lite sakta, och så börjar det poppa upp i olika former, perspektivet och så, ja. Till slut så hamnar det i en folder här! [---] Det är någonstans där, för -97 är inte så långt borta, det finns en medvetenhet att driva kvalitetsarbete. Och som en del i det lyfter lagstiftningen för kärnverksamheterna också in det här perspektivet. Jag kommer inte ihåg, om det var 2011, men det hade nog funnits dessförinnan, då blir det ju tydliggjort i skollagen till exempel. Men då kallade vi det klagomål. [---] Jag tror också att i samma, eller lite tidigare så började också perspektivet med mänskliga rättigheter föras in. Det var jätteovanligt för längesedan att man tittade på det på det sättet. [---] Att vi håller på med *människor* i våra verksamheter och att inte det offentliga alltid vet hur slipstenen ska dras.[53]

Samma fokus på brukare och rättighetsperspektiv nämns också av en enhetschef, som berättar hur hens enhet började samla in synpunkter mer aktivt efter att en brukarrevision för 4–5 år sedan visat att brukarna inte visste vart de skulle vända sig med klagomål. Enhetschefen kopplar den allmänna viljan att ta del av brukarnas feedback till ett perspektivskifte, som i hens verksamhet yttrade sig konkret som ett fokus på de individuella genomförandeplanerna:

Att liksom lite där att ”Du har rätt till en egen plan, du har rätt till en delaktighet, det är din plan och inte min plan.” [---] Ja, att man liksom, ”Jaha, ska jag få vara med och *bestämma* någonting, eller *tycka* någonting?” [---] Att de här personerna har en egen vilja och önskemål precis som alla andra, och otroliga frågetecken.[54]

Ytterligare en informant ser dagens synpunktshantering som en utveckling av ett tidigare arbete med service och tillgänglighet:

Vet du hur det var innan synpunktshanteringen?

Ja, det kan jag väl berätta. Innan sammanslagningen mellan stadsdelarna hade Lärjedalen något som hette Äldreguiden på besök. Det var bemannat mellan åtta och tre, då kunde man ringa in och bli guidad, och då skrev man upp allting! Men allt blev inte åtgärdat. Men det var lite början till att det fanns någon som hörde.

Hur tyckte ni att det var?

Det började ju att tänkas, att det här måste vi få ner, vi måste göra det mer värt att lämna en synpunkt.

Så det här [synpunktshanteringen] är en utveckling?

Absolut.[55]

[53] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[54] Intervju Enhetschef.
[55] Intervju Avgiftshandläggare

Stadsdelarnas arbete med synpunktshantering har uppenbarligen inte skett i ett vakuum. Förändringar i omvärlden har haft stor betydelse för utvecklingen av dagens synpunktshantering, både i form av nya lagkrav och i form av mer outtalade trender och ideal.

Vilka aspekter av omvärldsförändringarna som lyfts fram varierar med informanternas roller. Personer i verksamhetsnära positioner kopplar införandet till konkreta händelser, medan den tjänsteperson som jobbat statligt drar paralleller till mer övergripande trender som kvalitets-, brukar- och rättighetsfokus. Gemensamt för berättelserna är att informanterna ser införandet av synpunktshantering i stadsdelsförvaltningarna som en följd av förändrade synsätt, förvaltningspolitiska trender och perspektiv som låg i tiden.

2.2.1 Upprepade samordningsförsök

Det finns spår av synpunktshantering i Göteborgs Stad redan från tidigt 2000-tal, när dagens 10 stadsdelar var 21 stycken. Till exempel antog dåvarande SDN Bergsjön en rutin för klagomålshantering år 2000, och SDN Härlanda år 2004. Många av de rutiner som gäller idag är daterade till åren precis efter sammanslagningen.

Att synpunktshanteringen ska vara samordnad och enhetlig i hela kommunen lyfts fram i SKL:s ideal. Att försöka samordna synpunktshanteringen, antingen med gemensamma rutiner eller gemensamma IT-system, tycks också vara ett återkommande tema i införandet av synpunktshantering i Göteborgs Stad.[56]

En informant som vid tiden för stadsdelssammanslagningarna jobbade som utvecklingsledare kvalitet, berättar om hur rutinerna för synpunktshantering ingick i ett större projekt som handlade om att se över dokument som borde vara gemensamma för de nya stadsdelarna.[57] Inte minst med tanke på att det i samband med omorganisationen skulle skapas ett gemensamt intranät för alla förvaltningar, sågs en poäng med en enhetlig utformning av de rutiner som skulle ligga på intranätets utrymme för styrande dokument.

Informanten berättar också om hur ”skolmänniskorna stötte på”. Med ändringen av skollagen år 2010 ställdes nya krav på att det skulle vara enkelt att lämna synpunkter och klagomål. Ungefär samtidigt uppdaterades Socialstyrelsens föreskrifter för kvalitetsledning med tydligare skrivningar om klagomålshanteringens roll i kvalitetsarbetet.

Samordningen av synpunktshanteringsrutinerna skedde i så kallade tiogruppsmöten, där utvecklingsledare kvalitet från alla stadsdelar jobbade tillsammans. Ingen stadsdelsnämnd kan bestämma vad någon annan stadsdelsnämnd ska göra – tvingande beslut om att införa något i alla stadsdelar måste fattas av kommunfullmäktige. Men synpunktshanteringen var inte en fråga som behandlades på fullmäktigenivå, så för att nå en enhetlig utformning av rutinerna behövde utvecklingsledarna i tiogruppen komma överens.

Tiogruppen diskuterade bland annat definitionen av synpunkter. Informanten minns att det som

[56] Stadsrevisionen (2014) s. 19-20, 22-23, 25
[57] Arbetet bedrevs inom ett projekt som hette GARD – gemensamma administrativa rutiner och dokument.

vållade mest diskussion var frågan om huruvida beröm skulle inkluderas. Själv tyckte hon att staden inte skulle behöva uppmana invånare att skicka in beröm – beröm kommer ändå. Men synpunktshanteringen i sig, menade hon, skulle inte handla om att få bekräftelse utan vara en del i ett arbete för att förbättra verksamheterna.

Informanten minns inte att tiogruppen hade några särskilda mål eller förväntningar kring hur många synpunkter som skulle hanteras enligt den nya rutinen. Någon påtalade att ”Det här kan bli hur mycket som helst”, och det fanns farhågor inför att diariet skulle bli överbelastat. När informanten senare arbetade med att sammanställa och analysera synpunkterna blev hon förvånad över att de var så få, hon minns det som ungefär ett 60-tal om året.

Tiogruppen kom till slut överens om rutinens utformning. Därefter var det upp till varje stadsdelsnämnd att anta rutinen, vilket öppnar för att tillägg och ändringar kan ha gjorts i ett senare skede i varje stadsdel.[58]

Sedan stadsdelssammanslagningen har flera initiativ till samordning av synpunktshanteringen kommit från centralt håll, ofta kretsande kring att införa gemensamma IT-lösningar. En informant minns initiativ om gemensamma arbetssätt:

> *Finns det något centralt… För det har vi letat efter, men jag vet inte om det är vi som letar dåligt eller om det inte finns, något som gäller ”Så här jobbar Göteborgs Stad”?*
>
> Jag har nog egentligen aldrig sett det. Jag har inte sett att det finns någon gemensam, vad är det man säger, något styrande dokument eller så. Jag kan inte svära på det, men enligt mitt minne så har jag aldrig sett någonting. Däremot har det funnits initiativ om att vi ska ha en gemensam rutin, och man har försökt att digitalisera den. Det pratade vi om redan för fem-sex år sedan. Det har väl haltat för att det har kommit ner i prioriteringsordningen, eller varit för dyrt, eller varit komplicerat rent tekniskt att göra det. Och det var ju mer att vi skulle ha en digitaliserad hantering i alla led, inte bara att det kommer in elektroniskt. Utan istället för att hålla på såhär [låtsas skriva på ett papper] så skulle man kunna ha en databas där man sköter hela processen. Nu är det en kombo, kan man säga. Och det finns inget gemensamt för alla tio förvaltningar, utan man gör… Man har ju pratat med varandra, och man tittar på varandras arbete, och så. Och blanketten är väl…
>
> *Den är snarlik.*
>
> …delvis gemensam. Min förvaltning hade redan lagt en massa pengar på att trycka upp ett antal blanketter, så vi höll fast vid det. Men annars är den nog snarlik, ja.[59]

Det senaste projektet med fokus på en enhetlig synpunktshantering drevs av Intraservice under 2017. Men precis som den intervjuade tjänstepersonen berättar, finns ännu inget gemensamt ärendehanteringssystem för synpunkter för alla stadsdelsförvaltningar.

[58]”Tjänstemännen kan samarbeta och enas om att lägga fram likalydande förslag till nämnden, men i slutändan är det tio olika beslutande nämnder, så det är inte så konstigt om det blir lite skillnader även om tjänstemännen har kommit fram till en gemensam utformning.” Komplettering, mail, tidigare utvecklingsledare kvalitet.
[59] Intervju Förvaltningscontroller.

2.3 Synpunktens resa

Synpunktshanteringen beskrivs i stadsdelarnas rutiner som en process med flera steg. Processen består i korthet av stegen: Mottagande av synpunkt, bekräftelse av mottagandet, registrering (i diarium eller annan databas), fördelning av synpunkten till ansvarig handläggare/chef som vid behov utreder ärendet och beslutar om åtgärd, och därefter återkoppling till synpunktslämnaren. I ett sista steg ska synpunkterna användas i förvaltningens systematiska kvalitetsarbete.

Processen kan beskrivas som att varje synpunkt gör en resa. Resan börjar vid det tillfälle då synpunkten framförs, och slutar med vad som händer med de dokument som produceras inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Vi ska nu följa synpunktens resa så som den beskrivs i stadsdelarnas rutiner och års- och kvalitetsrapporter.

2.3.1 Synpunkten framförs

Synpunktens resa börjar med att en individ framför antingen ett klagomål, en fråga, ett förslag eller ett beröm. Enligt stadsdelarnas rutiner kan vem som helst lämna en synpunkt om vad som helst. Det finns alltså inga krav på att man måste vara personligt berörd av de frågor man lämnar synpunkter om. Det går bra att vara anonym, men då kan man naturligtvis inte få något svar.

Vissa kanaler och platser presenteras av staden som särskilt lämpade för att lämna synpunkter. Dessa är:

- **Förfrankerade synpunktsblanketter**
  De förfrankerade synpunktsblanketterna ska ligga framme väl synliga hos stadens verksamheter. Blankettens utseende är gemensamt för alla stadsdelar, men varje stadsdel har en egen version med just sin adress tryckt på baksidan. Postade synpunktsblanketter kommer till förvaltningsbrevlådan.
- **Webbformuläret ”Lämna synpunkt” på Göteborgs Stads hemsida**
  Synpunkter som skickats in via formuläret går till Kontaktcenter, en verksamhet vid Förvaltningen för konsument och medborgarservice. Kontaktcenter tar även emot de synpunkter som skickas till mailadressen goteborg@goteborg.se. Kontaktcenter svarar antingen på synpunkten direkt, eller vidarebefordrar den till berörd stadsdels elektroniska förvaltningsbrevlåda (för till exempel Lundby: lundby@lundby.goteborg.se).
- **Telefonnummer till Kontaktcenter**
  Kontaktcenter nås även på telefonnummer 031-365 00 00.[60] Muntliga synpunkter som framförs till Kontaktcenter men som berör en stadsdel, ska skrivas ner och skickas till stadsdelens elektroniska förvaltningsbrevlåda.
- **Medborgarkontor**

[60] I en informationsfilm på stadens hemsida presenteras Kontaktcenter så här: ”Göteborgs Stads kontaktcenter är kommunens kundtjänst. Vi gör det enklare för boende, besökare och företag att få information, vägledning eller lämna synpunkter på stadens tjänster. Du behöver bara ett telefonnummer: 031-365 00 00.” Göteborgs Stads hemsida, ”Göteborgs stads kontaktcenter – svensk text” (hämtad 2019-01-10).

> Göteborgs Stads medborgarkontor är fysiska mötesplatser som invånare kan besöka för att få information. Enligt stadens hemsida kan man på medborgarkontoren ”lämna synpunkter och klagomål på stadens verksamheter.”[61]

Det finns flera digitala plattformar som har som särskilt syfte att inhämta göteborgarnas åsikter och idéer, men där det som kommer in inte hanteras enligt synpunktshanteringsrutinerna. Ett exempel är Göteborgsförslaget. Ett annat är *Min Stad*, en kart-app där vem som helst kan göra inlägg kopplade till geografiska platser i Göteborg. En annan app är Fastighetskontorets *Anmäl hinder*, genom vilken man kan anmäla så kallade enkelt avhjälpta hinder i publika lokaler och på allmänna platser. Under år 2017 inkom 297 anmälningar via appen.[62] Dessutom har flera andra av Göteborgs Stads appar funktioner för att lämna felanmälningar, till exempel *Cykelstaden* och *Badplats Göteborg*.

Utöver de särskilt rekommenderade kanalerna, beskriver stadsdelarnas rutiner flera andra möjliga sätt för den enskilde att lämna synpunkter. Man kan skicka brev eller maila. Man kan också framföra sina synpunkter muntligt, i ett personligt möte eller över telefon. Enligt rutinerna ska det gå lika bra att framföra sin synpunkt oavsett vilken kanal man väljer.[63] Ett exempel på hur det kan se ut kommer från Centrum:

> En synpunkt kommer in via
>
> - Telefon
> - Möte
> - E-post
> - Brev
> - Synpunktsblankett
> - goteborg.se[64]

Bland de synpunkter vi har tagit del av är den vanligaste kontaktvägen (32 %) mail till stadsdelens elektroniska förvaltningsbrevlåda. Näst vanligast är synpunktsblankett (25 %), följt av skriftliga synpunkter som vidarebefordrats från Kontaktcenter (21 %).[65]

När synpunkten framförts, görs en första bedömning av om det framförda ska hanteras enligt synpunktshanteringen – eller om det är fråga om något annat än en synpunkt. ”Något annat” skulle kunna vara ett överklagande av myndighetsbeslut, eller bara en enkel fråga som kan besvaras direkt utan ytterligare hantering.

Enligt de flesta rutinerna ska alla medarbetare vara beredda att fånga upp synpunkter, även om synpunkten handlar om något annat än det man själv arbetar med. Den enskilde ska inte behöva

[61] Göteborgs Stads hemsida, ”Medborgarkontor” (hämtad 2019-01-10).
[62] Göteborgs Stads hemsida, ”Anmäl hinder och gör staden tillgängligare” (hämtad 2019-01-25).
[63] Ett undantag är Lundby, vars rutin uttrycker att synpunkter helst ska lämnas in skriftligt på synpunktsblanketten (Lundby, ”Rutin för rapportering av synpunkter från medborgare”, 2014, s. 1).
[64] Centrum, ”Rutin för synpunktshantering”, 2013, s. 2.
[65] Procentsatsen är beräknad utifrån de 233 av 241 synpunkter där det framgår hur de har nått förvaltningarna.

tänka på att framföra sin synpunkt till ”rätt” person.

Med ett undantag säger stadsdelarnas rutiner också att medarbetarna ska ta vara på muntligt framförda åsikter och göra om dem till skriftliga synpunkter, genom att antingen fylla i en synpunktsblankett, skriva ner synpunkten i ett mail eller använda ett formulär för muntliga synpunkter på förvaltningens intranät.[66] I den fortsatta hanteringen ska det inte göras någon skillnad mellan muntligt och skriftligt framförda synpunkter.

Om något är en synpunkt eller inte avgörs, i alla fall i teorin, alltså i första hand av meddelandets *innehåll* snarare än *hur* eller *vart/till vem* det framförs. Det är fullt möjligt att skriva något annat än en synpunkt på en synpunktsblankett, precis som att det är fullt möjligt att skriva en synpunkt på en blankett som är ämnad för något annat.

Det är dock en återkommande problembeskrivning, bland annat i stadsdelarnas årsrapporter, att muntliga synpunkter inte diarieförs i tillräcklig utsträckning. Av de synpunkter vi har tagit del av är det bara 29 stycken (12,5 %) som nått Göteborgs Stad i muntlig form. Lite drygt hälften av dessa (15 stycken) är samtal till Kontaktcenter, vars medarbetare sedan skrivit ner synpunkten och skickat den till berörd stadsdels förvaltningsbrevlåda. Endast 8 av de diarieförda synpunkterna (3,4 %)[67] har nått *stadsdelarna* i muntlig form, och alltså fångats upp av någon medarbetare i förvaltningen som skrivit ner synpunkten och skickat den vidare till registrator för diarieföring.

I praktiken verkar alltså chansen att ett meddelande behandlas enligt synpunktsrutinen vara större om det framförs i en kanal som är särskilt avsedd just för synpunkter.

2.3.2 Synpunkten registreras

När synpunkten har tagits emot ska den registreras. De flesta stadsdelarna använder sitt ordinarie diarium för att registrera synpunkter.

Med tre undantag säger stadsdelarnas rutiner att *alla* synpunkter ska registreras. Ett av undantagen är Lundbys rutin, enligt vilken de områdes- eller enhetschefer som tar emot synpunkter först ska bedöma *om* synpunkten ska registreras. Lydelsen implicerar att inte alla synpunkter behöver registreras.[68] Hur chefen ska bedöma frågan om registrering framgår inte.

Ett annat undantag är Askim-Frölunda-Högsbos rutin:

> Synpunkter som rör en mindre fråga i verksamheten kan förtecknas och används i förbättringsarbetet tillsammans med övriga synpunkter. Utgångspunkten är att alla synpunkter skall registreras men undantag kan göras för enklare synpunkter i den dagliga verksamheten. Ansvarig chef avgör när en synpunkt kan förtecknas lokalt.[69]

[66] Lundbys rutin säger att medarbetarna vid muntliga synpunkter ska informera om möjligheten att lämna synpunkt via brev, blankett eller webb, och vid behov hjälpa till (Lundby, ”Rutin för rapportering av synpunkter från medborgare”, 2014, s. 2).
[67] Procentsatsen är beräknad utifrån de 233 synpunkter där det framgår hur de har nått förvaltningarna.
[68] Lundby, ”Rutin för rapportering av synpunkter från medborgare”, 2014, s. 2.
[69] Askim-Frölunda-Högsbo, ”Rutin för synpunktshantering”, 2017, s. 1.

Det tredje undantaget är Angered, vars rutin säger att ”vardagliga synpunkter” kan hanteras på annat sätt än enligt rutinen. Vad som avgör om en synpunkt är vardaglig eller enkel nämns inte i någon av rutinerna.

I samband med registreringen sker en kategorisering av synpunkten.[70] Vanligtvis görs kategoriseringen utifrån vilken *typ* av synpunkt det gäller (klagomål, beröm, fråga eller förslag), vilket område synpunkten hör till och kanske också vilken enhet.[71] Ibland kan det vara svårt att avgöra vilken typ av synpunkt det är fråga om, eftersom en och samma synpunkt kan innehålla både klagomål, beröm och frågor. Det kan dessutom vara svårt att avgöra om en synpunkt som formulerats som en fråga verkligen är en fråga, eller om den egentligen är menad som ett klagomål:

> Hustru till X berättar för handläggaren [---] att sjuksköterskan tog ett urinprov och att sedan den kvarblivna urinen blev uthälld i köksvasken där det fanns tallrikar och bestick. Hustrun tyckte detta var mycket ohygieniskt, hon undrar om sjuksköterskorna skall göra så?[72]

Ovanstående synpunkt diarieförde som ett klagomål. Hur nästa exempel kategoriserats av förvaltningen framgår inte i materialet, däremot kan vi utläsa att avsändaren klassade sin synpunkt som en fråga:

> Jag vill veta vad deras [hemtjänstens] arbetsuppgifter är, hjälpa till de som behöver hjälp och betalar för det, eller sitta i svalen? Tro det eller ej, detta händer nästan varje dag, och det är inte trevligt att komma in i trappuppgången och se obekanta ansikte [sic] som sitter där. Jag tycker att detta är allvarligt, de får lön för att de arbetar, inte att sitta på trappan.[73]

Oavsett hur synpunktslämnaren själv väljer att kategorisera sin synpunkt är det registratorns bedömning som blir avgörande. Hur registratorn kategoriserar synpunkten har förmodligen mindre betydelse för hur det enskilda ärendet hanteras, men får effekt när synpunkterna sammanställs och analyseras.

När synpunkten har registrerats ska den skickas vidare till ansvarig chef eller handläggare. Vem synpunkten ska skickas till ser lite olika ut i stadsdelarna – antingen går den bara till den som ska handlägga synpunkten, eller så skickas synpunkten också till verksamhetens chef eller kollegor med liknande befattningar på andra enheter.

2.3.3 Synpunkten handläggs och besvaras

När synpunkten har fördelats till rätt handläggare ska den enligt rutinerna bedömas, utredas och

[70] Undantag är Centrum, vars rutin anger att inkomna synpunkter ska skickas till verksamhetsutvecklaren. Verksamhetsutvecklaren ska kategorisera synpunkten samt bestämma handläggare. Först därefter skickas synpunkten till registratorn för diarieföring. (Centrum, ”Rutin för synpunktshantering”, 2013, s. 2-3).
[71] I de fall en synpunkt har koppling till Göteborgs Stads värdighetsgarantier för äldreomsorgen säger flera rutiner att detta särskilt ska markeras i registreringen, eftersom värdighetsgarantierna ska följas upp bland annat genom synpunkter och klagomål.
[72] Västra Hisingen, inkommen synpunkt, april 2017.
[73] Centrum, inkommen synpunkt, september 2016.

vid behov åtgärdas. Det är dock svårt att säga något generellt om hur detta går till i praktiken.

Det beror dels på att de synpunkter som kommer in är av väldigt olika karaktär. I materialet finns allt från synpunkter om missförhållanden på äldreboenden till förslag om att man borde bygga en skyskrapa på Norra Älvstranden, klagomål på ljudnivån på bibliotek och tips om illegala bosättningar. Det säger sig självt att dessa olika typer av ärenden kräver olika former av handläggning och åtgärder.

Dessutom är det ibland svårt att utläsa vad synpunktslämnaren egentligen vill. Vissa synpunkter innehåller mycket tydliga önskemål och förslag på lösningar, medan andra är betydligt mer diffusa.

Ytterligare en anledning till att det är svårt att säga något generellt om hur enskilda synpunkter handläggs är att rutinerna enbart mycket kortfattat nämner detta steg i processen:

> Ansvarig chef ska: 1. Bedöma synpunkten (eventuellt åtgärda/utreda). Dokumenteras i databasen. 2. Återkoppla till synpunktslämnaren snarast eller senast inom fyra veckor. 3. Dokumentera vidtagna åtgärden i databasen. 4. Avsluta ärendet.[74]
>
> ~***~
>
> Handläggningstiden bör inte överskrida fyra veckor räknat från registreringsdatum. Dokumentation i ärendet görs i handläggningsdatabasen och skickas ”till diariet för diarieföring”, via databasen.
>
> Berörd chef beslutar om eventuell åtgärd och hanterar synpunkten samt lämnar svar till synpunktslämnaren på det sätt som synpunktslämnaren önskar. Svaret ska dokumenteras i sin helhet i diarieärendet. Fokus ligger på att ge ett gott bemötande samt att hantera synpunkten så att den bidrar till utveckling av verksamheten. Chefen avslutar därefter ärendet i diariet, med en kort text som beskriver att ärendet avslutats, huruvida åtgärd vidtagits och i så fall vilken.[75]
>
> ~***~
>
> Områdeschef eller enhetschef. [---] Du handlägger ärendet inom 15 dagar räknat från registreringsdatum. Du beslutar om åtgärder behöver göras i ärendet.[76]
>
> ~***~
>
> Berörd chef ansvarar för att synpunkten handläggs omgående enligt rutinen. [---] Handläggningstiden bör inte överskrida fyra veckor räknat från registreringsdatum. Dokumentation i ärendet görs i diariet.[77]

Rutinerna säger alltså *att* synpunkterna ska handläggas, utredas, bedömas – men inte mycket om *hur*, annat än att det inte ska ta för lång tid.

---

[74] Angered, ”Rutin för synpunktshantering i Angered”, 2018, s. 3.
[75] Västra Hisingen, ”Rutin för synpunktshantering”, 2016, s. 5. Liknande lydelse finns i Centrums rutin, 2013, s. 7: ”Ansvarig chef. Chefen beslutar om åtgärd och hanterar synpunkten samt lämnar svar till synpunktslämnaren. Fokus ligger på att ge ett gott bemötande och hantera synpunkten så att den bidrar till utveckling av verksamheten. Chefen avslutar ärendet med bilagor via särskilt avslutningsformulär till diariet.”
[76] Lundby, ”Rutin för rapportering av synpunkter från medborgare”, 2014, s. 2.
[77] Östra Göteborg, ”Synpunktshantering”, 2018, s. 2f.

De tjänstepersoner vi har intervjuat har inte på rak arm kunnat svara på hur handläggarna och cheferna gör när de bestämmer om någon, och i så fall vilken, åtgärd ska vidtas. En utvecklingsledare säger kort och gott att ”de bestämmer”, men att hon inte vet mer om hur.[78] Andra menar att vad som händer beror på om chefen har mandat i frågan eller ej. Ytterligare en intervjuperson förklarar att även om en åtgärd inte alltid är möjlig, så är återkopplingen viktig: ”Inte alltid vad vi *gör*, för det är inte alltid så att vi kan agera på alla synpunkter. Men att vi tackar för den, tar emot den, och att vi använder den.”[79]

Samtliga rutiner betonar att den som lämnat in en synpunkt ska få svar. Längsta svarstid anges i 8 av 10 rutiner, och varierar mellan 2 och 4 veckor. Vikten av att besvara synpunkterna framhävs också i stadsdelarnas årssammanställningar, som särskilt under åren 2014–2016 ofta redovisade hur stor andel av synpunkterna som besvarats i tid. Att synpunktslämnaren ska få svar understryks också i flera intervjuer.

Bland de diarieförda synpunkter vi har tagit del av är det 156 (64,7 %)[80] synpunktslämnare som uppenbart önskar återkoppling på sin synpunkt. Bland dessa finns förvaltningens svar dokumenterat i 93 fall (59,6 %). Att nästan hälften av de önskade svaren saknas gör det svårt att följa hur ärendena har hanterats.

2.3.4 Synpunkten används i kvalitetsarbetet

För den enskilde kan nog svaret från förvaltningen uppfattas som ett avslut på synpunktens resa – i alla fall om svaret är till belåtenhet. Vad som ska hända om synpunktslämnaren inte är nöjd med förvaltningens svar framgår inte av någon rutin.

Ur förvaltningens perspektiv tar dock inte synpunktens resa slut bara för att synpunktslämnaren fått svar och det enskilda ärendet avslutats. Enligt samtliga stadsdelars rutiner ska synpunkterna i ett nästa steg omsättas i systematiskt kvalitetsarbete. Den grundläggande tanken är att man ska identifiera brister och förbättringsområden baserat på synpunkternas frekvens och innehåll.

Hur synpunkterna används i verksamheternas kvalitetsarbete på till exempel APT, ledningsgruppsmöten eller i andra praktiska sammanhang ligger utanför den här studiens ramar att undersöka. Följande genomgång utgår istället från de spår av synpunkter vi hittat i de dokument som produceras i stadsdelarnas systematiska kvalitetsarbete.

Göteborgs Stad har ett system för uppföljning där stadsdelsförvaltningarna lämnar ifrån sig fyra uppföljningsrapporter per år. Uppföljningsrapport 4 presenteras för nämnderna i början av varje år, och är att betrakta som en årsrapport över föregående år.

Nästan alla stadsdelar gör en sammanställning av årets inkomna synpunkter i årsrapporten. Omfattningen på redovisningen av synpunkterna varierar stort, men vanliga inslag är att antalet

[78] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[79] Intervju Verksamhetsutvecklare.
[80] I kategorin ingår dels de synpunkter där aktiv markering av ruta för återkoppling är gjort i blankett eller formulär, de synpunkter som i löpande text explicit ber om återkoppling samt de synpunkter där det utifrån innehåll och formulering är underförstått, men uppenbart, att återkoppling önskas.

inkomna synpunkter redovisas uppdelat på sektor eller område, samt indelade i kategorier utifrån typ av synpunkt.

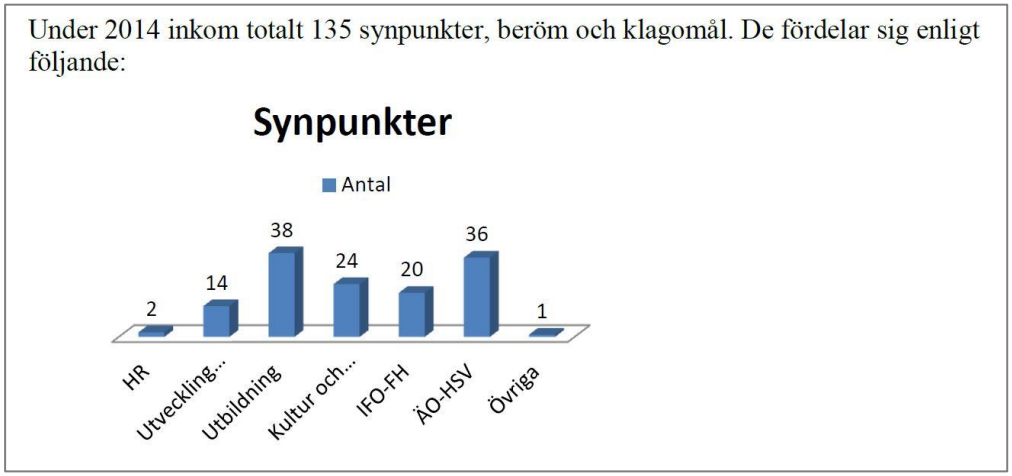
Synpunktshanteringen tar också stor plats i de kvalitetsrapporter som hör till stadsdelarnas Uppföljningsrapport 3. Dessa brukar presenteras för nämnderna i november varje år. Här rapporterar varje sektor både om hur kvaliteten i verksamheterna ser ut, och om hur de har arbetat med systematiskt kvalitetsarbete. Stadsdelarnas kvalitetsrapporter sammanställs i ett senare steg på central nivå av Stadsledningskontoret, och presenteras för kommunfullmäktige i början av varje år.

Eftersom stadsdelarna i vissa verksamheter agerar som vårdgivare, omfattas de av patientsäkerhetslagens krav på att avge årliga patientsäkerhetsberättelser. Även i dessa förekommer synpunkter, oftast i mycket kortfattade ordalag.

Årsrapporternas och övriga kvalitetsdokuments presentation av inkomna synpunkter är framför allt kvantitativ. Synpunkterna *räknas* i samtliga rapporter. Nedan följer ett typiskt exempel där olika typer av synpunkter redovisas fördelat på stadsdelens verksamheter:

> Totalt har 112 synpunkter inkommit under 2016. Majoriteten av synpunkterna är klagomål (80 stycken, varav två är vidarebefordrade till annan förvaltning). där en överrepresentation finns inom sektor skola och äldreomsorg, framförallt inom området hemtjänst. Samtliga av stadsdelens verksamheter har fått in något klagomål. Förslag har endast inkommit till kultur och fritid, intern service och inom spridda områden av äldreomsorgens verksamhet (Totalt 14 förslag). De beröm som mottagits är inom förskola, hemtjänst, arbetsmarknad och sysselsättning samt medborgarkontor (Totalt 16 beröm). Endast skolverksamheten, kultur och fritid samt arbetsmarknad och sysselsättning har fått in frågor (11 frågor).[81]

I flera av rapporterna redovisas antalet synpunkter i diagramform. Ett exempel finns i Lundbys årsrapport 2014:[82]



Figur 3, *Utdrag ur Lundbys Årsrapport 2014, stapeldiagram över inkomna synpunkter*

[81] Västra Hisingen, ”Årsrapport”, 2016, s. 64.
[82] Lundby, ”Årsrapport”, 2014, s. 40.

Det är inte ovanligt att rapporterna redovisar vilka ämnen som synpunkterna har handlat om, men redovisningarna innehåller sällan några djupgående analyser om ärendenas natur. Ett exempel på hur det kan se ut finns i Östra Göteborgs sammanställda redovisning av synpunkter från år 2014:

> Sektor Individ- och Familjeomsorg - Funktionshinder har 24 synpunkter diarieförda, varav en är felaktigt registrerad, då denna handlar om en synpunkt från SDF Östra Gbg till annan förvaltning. 19 är klagomål, 1 förslag och klagomål, 1 synpunkt och yttrande, 1 fråga och 1 beröm. Klagomålen handlar om handläggning och lång handläggningstid, bemötande, tolkanvändning, fakturahantering, fusk med bidrag samt störningar och olovliga boenden på markområden i stadsdelen.[83]

De jämförelser som görs i kvalitetsdokumenten är framförallt kvantitativa. Ett vanligt inslag är att föregående års antal synpunkter jämförs med årets antal.[84]

Ett annat fokusområde i rapporterna är huruvida synpunkterna har besvarats eller ej. Östra Göteborgs redovisning av inkomna synpunkter 2014 visar hur man räknar antal ärenden där ansvarig handläggare har lämnat återkoppling till synpunktslämnaren:

> I 21 av ärendena har, med säkerhet, en återkoppling till synpunktlämnaren skett. I minst 10 fall har synpunkterna också diskuterats med medarbetare. Även övriga synpunkter kan vara omhändertagna, men dokumentation saknas i diariet.

Majorna-Linné presenterar förvaltningens svarsfrekvens i en tabell:[85]

Inkomna synpunkter 2016

Sektor	Antal inkomna synpunkter	Andel synpunkter som besvarats/återkopplats inom 2 veckor
Äldreomsorg samt Hälso- och sjukvård	16	69 %
Utbildning, Kultur och fritid	14	86 %
Individ- och familjeomsorg samt funktionshinder	8	100 %
Övergripande, övrigt	6	83 %
Totalt antal	**44**	**80 %**

Figur 4, *Utdrag ur Majorna-Linnés Årsrapport 2016, tabell över inkomna synpunkter och svarsfrekvens*

När synpunkter presenteras på det här sättet blir huvudsaken *att* det har kommit en synpunkt – inte vad den handlar om. Det framstår som att en synpunkt som pekar på allvarliga brister ges samma tyngd som ett klagomål av mindre betydelse. Tabellen över svarsfrekvensen visar *att* synpunktslämnaren har fått ett svar – men berättar inte om synpunktslämnaren var nöjd med svaret eller fick hjälp med sitt eventuella problem. Istället är det de samlade synpunkterna och den övergripande bilden som står i fokus i rapporterna.

[83] Östra Göteborg, ”Redovisning av inkomna synpunkter”, 2014, s. 2.
[84] Centrum, ”Årsrapport”, 2017, s. 47.
[85] Majorna-Linné, ”Årsrapport”, 2017, s. 33.

Vårt samlade intryck efter att ha läst samtliga stadsdelars kvalitets- och årsrapporter för åren 2014-2017, är att det är svårt att få någon uppfattning av verksamheternas kvalitet utifrån hur synpunkterna redovisas. Ett återkommande tema är att de brister som lyfts fram i avsnitten framför allt handlar om brister i *synpunktshanteringen*, snarare än brister i verksamheternas kvalitet som identifierats genom synpunktshanteringen.

I nästa kapitel tittar vi närmare på dessa och andra problem som ofta tillskrivs synpunktshanteringen.

3. Synpunktshanteringens problem

Att synpunkter är viktiga betonas ofta. Ändå beskrivs synpunktshanteringen som ett område som inte riktigt fungerar som det ska och som behöver förbättras. Det här kapitlet undersöker de problem som förvaltningarna själva har identifierat i arbetet med synpunkter.

Nedanstående citat är hämtade från de sammanställda kvalitetsrapporter som behandlas av kommunfullmäktige i början av varje år:

2014 års Uppföljningsrapport 3:

> Vetskapen om var man lämnar synpunkter och klagomål är låg, men Göteborg avviker inte något nämnvärt från riket. Med tanke på värdighetsgarantierna som är beslutade och kommer att följas upp bland annat genom synpunkter och klagomål är det viktigt att arbeta med denna fråga. Synpunkter från de äldre är något som är viktigt att omhänderta och systematisera för att få till stånd en kvalitetsutveckling.[86]

2015 års Uppföljningsrapport 3:

> Vetskapen om var man lämnar synpunkter och klagomål är lågt [sic], men Göteborg avviker inte nämnvärt från riket. Med tanke på värdighetsgarantierna som är beslutade och kommer att följas upp, bland annat genom synpunkter och klagomål, är det viktigt att arbeta med denna fråga. Synpunkter från de äldre är något som är viktigt att omhänderta och systematisera för att få till stånd en kvalitetsutveckling

2016 års Uppföljningsrapport 3:

> Vetskapen om var man lämnar synpunkter och klagomål är lågt [sic], men Göteborg avviker inte något nämnvärt från riket. Med tanke på värdighetsgarantierna som är beslutade och kommer att följas upp bland annat genom synpunkter och klagomål är det viktigt att arbeta med denna fråga. Synpunkter från de äldre är något som är viktigt att omhänderta och systematisera för att få till stånd en kvalitetsutveckling.[87]

2017 års Uppföljningsrapport 3:

> Vetskapen om var man lämnar synpunkter och klagomål är lågt [sic], men Göteborg avviker inte något nämnvärt från riket. Synpunkter från de äldre är något som är viktigt att omhänderta och systematisera för att få till stånd en kvalitetsutveckling.[88]

Upprepningarna är ganska typiska för hur synpunktshanteringen diskuteras i de dokument vi har tagit del av. Synpunktshanteringen beskrivs alltid som ett viktigt område, men som inte riktigt

---

[86] Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2014 med fokus på kärnverksamhet (del 2)” TU dnr. 0019/14. Det citerade stycket återkommer på s. 14 och s. 16, samt på s. 12 i bilaga 3 ”Kvalitetsrapport Äldreboende 2014” och s. 9 i bilaga 4 ”Kvalitetsrapport Hemtjänst 2014”.
[87] Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2016 del 2” TU dnr. 0937/16, bilaga 4 ”Kvalitetsrapport hemtjänst och äldreboende” 2016, s. 12.
[88] Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2017 del 2” TU dnr. 0937/17, bilaga 2 ”Kvalitetsrapport hemtjänst och äldreboende” 2017, s. 13.

fungerar som det ska. Det finns frågetecken kring hur synpunkterna bäst ska administreras och vad de egentligen ska användas till,[89] och i de olika rapporterna konstateras ofta att synpunktshanteringen måste förbättras till nästa år. Områden som ofta sägs behöva förbättras är antalet synpunkter, dokumentationen av synpunkterna och hur synpunkterna ska analyseras.

Men trots att problemen är kända, verkar det sällan ske några större förbättringar. Samma problem och lösningsförslag återkommer år efter år. Under de följande rubrikerna undersöker vi hur de problem som förknippas med synpunkter diskuteras av stadsdelsförvaltningarna.

3.1 Antalet synpunkter

En återkommande problemformulering i stadsdelarnas rapporter är att synpunkterna är för få. På ett sätt är det självklart att stadsdelarna vill ha fler synpunkter, för enligt idealet kan synpunkterna aldrig bli för många. Varje synpunkt bidrar med viktig information om hur verksamheterna fungerar och kan utvecklas, och ju mer information desto bättre. Enligt SKL:s rapporter ska frånvaron av klagomål inte tolkas som ett tyst godkännande. Enligt en av rapporterna hör 70–90 % av alla missnöjda kunder aldrig av sig, utan sprider istället sina åsikter bland vänner och bekanta.[90] Ur detta perspektiv är det rimligt att betrakta de registrerade synpunkterna ses som toppen av ett isberg.

Att stadsdelarna ser antalet synpunkter som lågt, går också att förstå utifrån rutinernas vida definition av synpunkter och samtidiga krav på att i princip alla synpunkter ska registreras. Om man hårdrar det blir det svårt att som brukare, anhörig eller invånare *undvika* att framföra en synpunkt som ska registreras av förvaltningen. I vilken korrespondens eller samtal uttrycks inte saker som kan tolkas som antingen en fråga, ett klagomål, ett förslag eller ett beröm? I relation till detta blir glappet mellan det faktiska antalet synpunkter, och hur många de *borde* vara, mycket stort.

Men hur många synpunkter är egentligen önskvärt att få in? I stadsdelarnas rapporter har vi inte hittat några exempel där det önskade antalet synpunkter uttrycks kvantitativt. De ska öka, bli fler – men aldrig till exempel ”fördubblas”, vara ”1 500 stycken” eller ”minst lika många” som i någon annan stadsdel. Inte heller i intervjuerna uttrycks det önskade antalet synpunkter kvantitativt:

[89] I november 2016 beslutade Kommunstyrelsen att kartlägga kommunens synpunktshantering, för att få svar på frågorna: ”- Vilka tjänster/verktyg har vi idag? - Hur rapporteras synpunkter/avvikelser in, hur tar vi hand om dem? - Hur kan vi följa upp dessa på ett mer effektivt sätt? - Hur kan vi omsätta dessa i ett systematiskt kvalitetsarbete?” (Göteborgs Stad Kommunstyrelse, TU 2016-11-03 dnr 0014/16)
[90] SKL, 2001, s. 11.

> *Men finns det någon diskussion, eller har man något mål uppsatt om hur många synpunkter man vill få in? Vad är liksom ett bra antal?*
>
> Inte hört, varken här eller på min tidigare förvaltning.[91]
>
> ~***~
>
> *Finns det något mått eller mål kopplat till synpunktshanteringen? Eller till inkomna synpunkter? För annars kan man ju säga "vi ska ha såhär många procent nöjdhet i en undersökning"…*
>
> Ja, men precis, kopplat till synpunktshanteringen… Det finns ju ett antal mått som ska mäta brukares nöjdhet, eller tillfredställelse av olika slag. Men synpunktshanteringen… När jag tittade på vilka mål som verksamheterna har, så är det ju ett ganska diffust formulerat mål att "förbättra synpunktshanteringen". Men det finns liksom inget slutmål att "vi ska ha si och så många" eller "vi ska omhänderta 80 % eller 100 %". Nej. Den typen av skarpa mått finns inte, vad jag kan komma ihåg.[92]

Även om målen med synpunktshanteringen alltså inte uttrycks kvantitativt, är de flesta ändå överens om att synpunktshanteringen måste *förbättras*. Och som mått på förbättringen används ofta just antalet synpunkter – som ska bli fler.

I dokument och intervjuer ges flera olika förklaringar till varför antalet synpunkter är så lågt. Vi har delat in förklaringarna i sådana som handlar om hur många synpunkter som *framförs*, och sådana som handlar om hur många synpunkter som *registreras*.

3.1.1 Förklaringar: För få synpunkter *framförs*

Bristande kännedom om att och hur man kan lämna synpunkter

En förklaring till det låga antalet *framförda* synpunkter är att brukare och invånare inte vet om att, eller hur, de kan lämna synpunkter. Förklaringen stöds av resultaten i Socialstyrelsens årliga brukarundersökningar. Undersökningen innehåller en fråga om man vet vart man ska vända sig för att lämna synpunkter och klagomål. Enligt brukarundersökningen känner drygt hälften (60 %) av alla brukare inom hemtjänsten i Göteborg till vart de ska vända sig, och knappt hälften (47 %) av alla inom äldreboende.

[91] Intervju Förvaltningscontroller.
[92] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

***Tabell 2**, Andel brukare inom Hemtjänst som känner till vart de ska vända sig för att lämna synpunkter och klagomål. Redovisas för hela staden samt per stadsdel, åren 2013–2017. Källa: Socialstyrelsens brukarundersökning "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?"*

Hemtjänst	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hela Göteborg	56 %	59 %	57 %	59 %	58 %	60 %
Angered	46 %	49 %	49 %	56 %	53 %	54 %
A-F-H	57 %	62 %	56 %	58 %	59 %	63 %
Centrum	64 %	65 %	66 %	64 %	65 %	66 %
Lundby	53 %	60 %	57 %	58 %	60 %	59 %
Majorna-Linné	51 %	54 %	55 %	55 %	54 %	56 %
Norra Hisingen	50 %	54 %	57 %	60 %	55 %	57 %
Västra Göteborg	59 %	66 %	61 %	62 %	56 %	55 %
Västra Hisingen	57 %	62 %	57 %	60 %	62 %	56 %
Örgryte-Härlanda	59 %	58 %	53 %	60 %	57 %	61 %
Östra Göteborg	48 %	52 %	50 %	61 %	60 %	63 %

***Tabell 3,** Andel inom Äldreomsorg som känner till vart de ska vända sig för att lämna synpunkter och klagomål. Redovisas för hela staden samt per stadsdel, åren 2013–2017. Källa: Socialstyrelsens brukarundersökning "Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?"*

Äldreboende	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hela Göteborg	47 %	45 %	44 %	46 %	47 %	46 %
Angered	44 %	44 %	32 %	35 %	33 %	35 %
A-F-H	45 %	46 %	50 %	50 %	46 %	48 %
Centrum	56 %	56 %	57 %	49 %	53 %	53 %
Lundby	47 %	36 %	41 %	48 %	51 %	45 %
Majorna-Linné	36 %	39 %	40 %	50 %	53 %	45 %
Norra Hisingen	41 %	38 %	34 %	39 %	42 %	45 %
Västra Göteborg	51 %	45 %	41 %	46 %	52 %	44 %
Västra Hisingen	47 %	52 %	39 %	42 %	44 %	43 %
Örgryte-Härlanda	48 %	41 %	41 %	46 %	47 %	47 %
Östra Göteborg	43 %	43 %	33 %	46 %	44 %	45 %

Brukare och anhörigas låga kännedom om vart de ska vända sig uppmärksammas ofta i stadsdelarnas kvalitetsrapporter, som till exempel här i Lundbys årsrapport 2017:

> I brukarundersökningen 2017 för äldreboende och hemtjänst uppger 49 procent av de svarande inom äldreboende och 60 procent av de svarande inom hemtjänst att de vet vart man vänder sig med synpunkter och klagomål. Resultatet är en ökning från 2016 och ligger över snittet i staden.
>
> Sektorn kommer att fortsätta arbetet med kommunikation och dialog för att öka kunskapen om verksamheten och hur synpunkter hanteras.[93]

Precis som citatet ur Lundbys årsrapport visar, är *informationsinsatser* en vanlig lösning när problemet beskrivs som att invånare och brukare inte vart de ska vända sig.

I stadsdelarnas rapporter förklaras många gånger förändringar i resultaten av Socialstyrelsens brukarundersökning om hur många som vet vart de ska vända sig med synpunkter och klagomål med förvaltningens informationsarbete. Sambandet lyfts till exempel av Norra Hisingen. I sin kvalitetsrapport för hemtjänsten 2018, apropå en förbättring av brukarundersökningens resultat från 55 % år 2017 till 57 % år 2018, konstaterar man att:

> Hemtjänsten har under året arbetat med att förtydliga synpunktshanteringen ut mot brukare och anhöriga genom kommunikation och informationssatsningar. Det har inneburit resultatförbättring gällande att man vet vart man ska vända sig med synpunkter och klagomål.[94]

Kopplingen mellan förvaltningens informationsarbete och brukarnas kännedom kan tyckas självklar. Ett mycket vanligt problem med stadsdelarnas tolkning av Socialstyrelsens undersökning är dock att man missar att förändringarna i undersökningens resultat mellan åren mycket sällan är statistiskt säkerställda. Till exempel kan den förändring från 55 % till 57 % som Norra Hisingen i citatet ovan förklarar med hemtjänstens informationsinsatser, lika gärna bero på slumpen som på att fler personer faktiskt vet vart de ska vända sig.

”Fel” associationer till begreppet synpunkt

I avsnittet om synpunktshanteringens ideal beskrev vi ett skifte från att använda begreppet klagomål till att istället prata om synpunkter, för att signalera att *allt* tyckande är viktigt information. Skiftet märks även i stadsdelarnas rutiner, där de tidigaste kallas rutiner för klagomålshantering men sedan byter namn till rutiner för synpunktshantering.

Synpunkter är dock ett vagare begrepp än klagomål, och brukares associationer till begreppet förekommer som en förklaring till det låga antalet synpunkter. I sin kvalitetsrapport år 2017 föreslår Västra Hisingen att en anledning till de låga resultaten på frågan om kännedom om vart man ska vända sig för att lämna synpunkter, kan vara att synpunktshantering betyder något mer

[93] Lundby, ”Årsrapport”, 2017, s. 34 . Citatet hänvisar till stadsdelens resultat i Socialstyrelsens årliga brukarundersökning ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?”.
[94] Norra Hisingen, ”Kvalitetsrapport Hemtjänst”, 2018, s. 16.

formellt för den enskilde än de vardagliga synpunkter som framförs i verksamheten varje dag.[95]

I kontrast till vad som föreslås i Västra Hisingens uppföljningsrapport, har vi i fokusdiskussioner med funktionsrättsföreningar hört flera personer som istället associerat begreppet synpunkt till något alldeles för vardagligt och banalt i förhållande till de problem de försöker lyfta. ”Det låter som att det handlar om klagomål på ogräs i en rabatt!” För dessa personer har synpunktshanteringen därför inte framstått som rätt väg för att föra fram klagomål av allvarligare slag.

Brukarens beroendeställning

En annan möjlig orsak till det låga antalet synpunkter är brukarens beroendeställning till verksamheten. Orsaken föreslås i en del intervjuer, men diskuteras sällan i års- eller kvalitetsrapporterna. De centrala förvaltningspersonerna tänker sig att brukarens beroendeställning kan påverka benägenheten att lämna synpunkter genom en rädsla för repressalier, eller att brukare inte tror att förvaltningen kommer att lyssna.

Det finns stöd i tidigare forskning för att brukare kan dra sig för att uttrycka missnöje just utifrån sin känsla av att stå i beroende gentemot den som klagomålet ska framföras till, bland annat på grund av en oro att relationen till personalen ska försämras.[96] En enkätundersökning av patienters benägenhet att föra fram klagomål till Stockholms läns landstings patientnämnd visar att rädsla för konsekvenserna var en bidragande orsak till att en del patienter inte lämnade klagomål, trots att de ansåg sig ha skäl till det.[97] De vanligaste orsakerna var dock att man saknade kraft att klaga, och att man inte trodde att ett klagomål skulle göra någon skillnad.

3.1.2 Förklaringar: För få synpunkter *registreras*

I flera fall där antalet synpunkter ökat från ett år till ett annat förklarar årsrapporterna ökningen just med förvaltningens informationsarbete. Ett exempel är Majorna-Linné, där antalet synpunkter nästintill fördubblades mellan 2016 och 2017, från 44 till 81 stycken. Ökningen tillskrivs i årsrapporten 2017 ett aktivt informationsarbete som lett till att fler synpunkter har framförts till förvaltningen:

> Antalet inkomna synpunkter har kraftigt ökat från föregående år beroende på ett aktivt arbete med att informera brukare, kunder och vårdnadshavare om möjlighet till att lämna synpunkter via stadens webbplats och fysisk blankett.[98]

[95] Västra Hisingen, ”Kvalitetsrapport Äldreomsorg – Särskilt boende och korttidsplatser”, 2017, s. 8.
[96] Kjellberg, 2012, s. 33.
[97] Maja Wessel, Niels Lynöe, Niklas Juth & Gert Helgesson, “The tip of an iceberg? A cross-sectional study of the general public’s experiences of reporting healthcare complaints in Stockholm, Sweden” i *BMJ Open*, 2012.
[98] Majorna-Linné, ”Årsrapport”, 2017, s. 29.

Förvaltningens registratorer har emellertid ett annat perspektiv på förändringen:

> *Ni har fått in mycket fler synpunkter under 2017 än föregående år. Är det en satsning ni har gjort?*
>
> [Tystnad]
>
> Intervjuperson 1: Jag tänker att det är såhär att jag började i slutet på 2016. Jag var nummer nio av registratorer sedan 2011. Jag tror inte att det har varit så stort fokus på det. [---] Om antalet gick upp 2017, tror jag att det är min förtjänst. Det tror jag. Det har varit samma person på plats, det har skrivits in på samma sätt. Det vore intressant att se vad som händer om jag säger upp mig imorgon.
>
> Intervjuperson 2: Det handlar ju också om, och det är kopplat till diariet, vad man ser. Att få en ny registrator som bara vidarebefordrar till berörd sektor, han kanske är jättebra på att hantera det, men det syns inte i diariet. Nu kan man göra en spårning av vad som är en synpunkt, det vet jag inte om vi kunde tidigare.[99]

Ur registratorernas perspektiv är den främsta orsaken till det drastiskt ökade antalet synpunkter att det sedan en tid tillbaka finns en fast registrator, som registrerar alla inkommande synpunkter på ett enhetligt sätt i diariet. Registratorns kommentar exemplifierar ett synsätt där förklaringarna till det låga antalet synpunkter framför allt står att finna i förvaltningens *interna arbete*, snarare än i brukarnas bristande kännedom eller beroendeställning. Det handlar alltså om att förklara varför så få av synpunkterna *registreras*, och inte om att förklara varför så få synpunkter överhuvudtaget framförs.

Registratorns förklaring utmärker sig eftersom den riktar in sig på hanteringen av *skriftliga* synpunkter. När förvaltningens interna hantering diskuteras i intervjuer och rapporter ligger annars fokus nästan uteslutande på förklaringar till varför *muntligt* framförda synpunkter inte skrivs ner och registreras.

Förklaringarna till varför muntliga synpunkter inte fångas upp riktar in sig på att personalen inte känner till rutinerna, eller att deras arbetsvillkor (med tidsbrist och krångliga IT-system) försvårar för dem att följa rutinerna, trots att de känner till dem.

[99] Intervju Registratorer.

Medarbetarna känner inte till synpunktshanteringsrutinen

Medarbetarnas bristande kunskap om synpunktshanteringsrutinerna uppmärksammas ofta som förklaring till det låga antalet synpunkter, både i rapporter och i intervjuer:

> *Är det [antalet synpunkter] något du har i huvudet?*
>
> Nej, nej… Det borde ju ha ökat litegrann, det gjorde det i min förra förvaltning. Inte jättemycket, det är egentligen ganska lite synpunkter med tanke på att folk har mycket synpunkter. Men det kan ju bero på den här bristen att man tar emot dem muntligt, och sen… En annan brist tror jag, utan att ha några bevis för det, är att det står i rutinen att alla medarbetare ska få information om synpunktshanteringen. Det tror jag inte är hundra procent, utan ganska långt därifrån.[100]

I rapporterna uppmärksammas denna förklaring oftast ”bakvägen”, genom de lösningar som föreslås för att öka antalet synpunkter. Åtgärder som går ut på att sprida kunskap om rutinen bland medarbetare, indikerar att problemet med få synpunkter beror på att personalen inte känner till rutinen.

Utifrån vår undersökning kan vi inte uttala oss om hur välkänd rutinen för synpunktshantering faktiskt är bland medarbetarna i stadsdelsförvaltningarna. Enstaka exempel från studiens fältarbete bekräftar att inte alla medarbetare känner till rutinerna. Vid ett besök på ett medborgarkontor våren 2018 möttes vi av personal som inte alls kände till synpunktshanteringen. En av medborgarkontorets samhällsvägledare berättade att hon börjat jobba för en månad sedan, och hon var säker på att hon under introduktionsperioden inte hade fått någon information om hur hon förväntades hantera invånarnas synpunkter.

Tidsbrist och krångel

En annan vanlig uppfattning är att det låga antalet registrerade synpunkter kan förklaras med personalens stressade arbetssituation. Ett typiskt exempel på hur sådana resonemang kan uttryckas är:

> Det kan ju vara så att en undersköterska på ett äldreboende pratar med en anhörig som säger någonting, så är jag inte så säker på att man systematiserar det på det viset som beskrivs i rutinen. För då ska jag ju egentligen gå och hämta en blankett, och säga liksom ”Har jag uppfattat dig rätt?” och sen ”Ja ja, det har du”, och så tar jag hand om den. Eller också tar man fram sin dator och så hjälper man personen att skriva liksom en digital synpunktshantering. Där tror jag nog att det finns en del som inte hamnar rätt i systemet.[101]

Ett liknande exempel med en undersköterska i farten som inte hinner gå till datorn ges också av en utvecklingsledare i en annan stadsdel. Utvecklingsledaren menar att de flesta medarbetare förmodligen väljer att lösa problemen direkt, utan att dokumentera vad man gör.[102] Som en bidragande faktor återkommer kommentarer om att de metoder (IT-system, blanketter) man har

[100] Intervju Förvaltningscontroller.
[101] Intervju Förvaltningscontroller.
[102] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

att tillgå för att dokumentera muntliga synpunkter är krångliga och tidsödande.[103]

Förklaringen handlar alltså inte om att personalen inte *känner till* att de ska registrera muntliga synpunkter, utan om att de inte *hinner* följa rutinen i sitt vardagliga arbete. I SKL:s rapport från 2006 nämns också möjligheten att synpunkter inte alls ses som någon gåva ute i verksamheterna, utan att det tvärt om finns ett motstånd mot att ta emot klagomål.[104] Detta är dock inget som lyfts i intervjuerna. [105]

Informanterna ger ofta uttryck för att rutinernas krav på att allt ska registreras är svårt att efterleva i praktiken, eftersom det skulle ta alldeles för mycket tid från den faktiska verksamheten. Vi håller med om att det är ett i princip omöjligt uppdrag att registrera allt som definieras som synpunkter, och kan se ett problem i att rutinerna inte ger någon vägledning om ifall vissa sorters synpunkter är viktigare att fånga upp än andra.

3.2 Informella system

Förklaringarna till att så få synpunkter registreras handlar nästan uteslutande om varför *muntliga* synpunkter inte fångas upp som de ska. Förklaringarna riktar också in sig på att det är svårt för enskilda medarbetare på golvet att hinna följa rutinen – kravet på dokumentation av varje synpunkt ställs emot det praktiska arbete som måste utföras.

Att det även finns ett mörkertal bland synpunkter som framförs skriftligt uppmärksammas inte lika ofta i intervjuerna. Fokus ligger heller inte på mer systematiska frånsteg från rutinen – med ett undantag.

En intervjuad områdeschef tycker inte att det är så konstigt att de centrala tjänstemännen har så få synpunkter att jobba med i sina årsrapporter. Hen berättar nämligen att det finns två olika statistikfält för inkomna synpunkter, ett allmänt och ett internt. [106] Områdeschefen säger att det är viktigt för de centrala tjänstepersonerna att följa båda statistikfälten för att kunna få en korrekt bild av hur stadens verksamheter fungerar ”Ni ser 150–200 anmälningar och då blir det de mer allmänna synpunkterna på stadsdelen medan det finns ju ett antal, betydligt större del, som inte registreras på det sättet.”[107]

Områdeschefen gör alltså en uppdelning mellan mer övergripande, ”allmänna” synpunkter och ”interna”, enhetsspecifika synpunkter. De förstnämnda handlar om staden eller stadsdelen som helhet – dessa synpunkter kommer in via webbformulär och hanteras av stadsdelen. Utöver de allmänna synpunkterna finns det synpunkter som kommer från brukare och/eller anhöriga och

[103] Västra Göteborg, ”Redovisning av inkomna synpunkter”, 2015, s. 3.
[104] SKL, 2006, s. 11.
[105] Vi vill understryka att vår studie inte har undersökt attityder till klagomål ute i verksamheterna. I fokusdiskussioner med funktionsrättsföreningar har det framkommit många exempel på motsatsen till att klagomål skulle ses som en gåva. Dessa exempel diskuteras i rapportens kapitel 4 och 6.
[106] Intervju Områdeschef.
[107] Intervju Områdeschef.

kommer in muntligt eller via mail till personal och chefer. Dessa synpunkter handlar ofta om brukarens egen situation eller om förhållandet på den specifika enheten. Områdeschefen berättar hur den här typen av synpunkter hanteras internt och inte skickas till registrator för diarieföring.

Vi frågar områdeschefen om man kan skicka interna synpunkter (det vill säga synpunkter som berör den specifika enheten) via stadens webbformulär. Hen svarar att det kan man göra och att den synpunkten kommer att gå via hen och sedan hamna hos en enhetschef för att utredas och bedömas. Hen säger att hen tar emot synpunkten, men att hen inte diarieför resten av synpunktsprocessen.

> Sen så kanske jag, just om jag ser att det gäller just bara den enheten så kommer jag nog att meddela registratorn: ”Det här är en intern synpunkt som jag kommer att ta internt.” Och då noterar man bara det och så avslutar man den, så påbörjar jag min egen.[108]

Områdeschefen berättar att de ”interna” synpunkterna kan tas upp på personalmöten, och om de visar sig svåra att lösa så kan enhetscheferna be områdeschefen om råd. Om problemet verkar finnas hos fler enheter än en så kan även sektorchefen bli inblandad.

Områdeschefens beskrivning av arbetsgången överensstämmer inte med den aktuella stadsdelens rutiner för synpunktshantering. I stadsdelens rutin står ingenting om att chefer ska göra bedömningar av synpunkternas innehåll eller viktighetsgrad innan de skickas vidare till registrator för diarieföring. Ingen i den aktuella stadsdelen på central nivå har uttryckt att en förklaring till det låga antalet registrerades synpunkter skulle vara att chefer identifierar synpunkter som ”interna” och aktivt inte vidarebefordrar dem till registratorn.

Det områdeschefen beskriver är också något annat än de centrala tjänstepersoneras bilder av stressad personal på golvet som inte *hinner* dokumentera brukarnas synpunkter, utan istället bara löser problemet direkt i farten. I stället är det här fråga om ett mer systematiskt avsteg från rutinen.

[108] Intervju Områdeschef.

Utöver att försvåra de centrala tjänstepersonernas analysarbete, gör detta parallella system det i princip omöjligt för brukaren, dess anhöriga eller utomstående att ta del av de inkomna synpunkterna – något som också områdeschefen är medveten om:

> *Så den enda skillnaden egentligen om jag skickar via webbformuläret är att det får ett diarienummer i diariet?*
>
> Ja, och man kan följa det på ett helt annat sätt. Som politiker eller som journalist så kan man ju titta på diarieföringen och se exakt vad jag har svarat och sådär. Men det kan man ju tyvärr inte göra om, eller mina handlingar är ju offentliga men det blir så mycket svårare.
>
> *Då ska man veta att man ska be om dina handlingar.*
>
> Ja, men, ja men faktiskt! Så är det! Då måste den som vill veta säga att ”Jag vill få ut de här handlingarna som du har sparat på det här [stället].”[109]

En intervju med en enhetschef från samma stadsdel bekräftar delvis områdeschefens bild. Enhetschefen berättar att hen inte har diariefört en synpunkt på kanske fyra år. När en person vänder sig till hen med en synpunkt så menar hen att hen helt enkelt löser problemet. Hen har däremot en egen liten svart bok där hen gör ett streck för varje brukare eller anhörig som ringer och lämnar en synpunkt. Tack vare sin svarta bok kan hen se att det har skett en ökning i inkomna synpunkter, vilket hen ser som positivt. ”Fast det vet ju ingen mer än jag och min svarta bok.”[110]

När vi under intervjun berättar om hur synpunktshanteringen är tänkt att fungera, menar enhetschefen att det nog vore bra om synpunktshanteringsrutinen följdes. På det sättet skulle de centrala tjänstepersonerna få in mer data till sina årsrapporter och hen själv skulle kunna få ett helikopterperspektiv på sin egen verksamhet, resonerar hen. Vi frågar om det är krångligt att skicka in brukares och anhörigas synpunkter till diariet och om det är därför hen inte gör det. Hen tror inte att det är det som är problemet, utan menar istället att det finns en oklarhet kring *vad* hen egentligen förväntas diarieföra.

3.3 Svårigheter att analysera synpunkterna

Stadsdelarnas rutiner beskriver inte bara arbetsgången för att hantera varje enskild synpunkt, utan anger också att synpunkter ska analyseras och presenteras för stadsdelens chefer och politiker och kunna visa på eventuella problemområden som kan behöva extra insatser.

Idén är att varje synpunkt ska tillvaratas eftersom den *kan* vara en del av ett större mönster som sträcker sig över fler än en verksamhet. Det går inte förrän i efterhand, när analysen av samtliga synpunkter görs, avgöra om en synpunkt är en enstaka avvikande händelse eller om den är del av ett strukturellt problem.

[109] Intervju Områdeschef.
[110] Intervju Enhetschef.

En utvecklingsledare illustrerade skämtsamt tankesättet genom att jämföra löpande bandets lösa skruv med äldreboendets kalla potatis. I tillverkningsindustrin rapporteras alla avvikande händelser för att upptäcka mönster. Tanken är att en lös skruv kan vara en slump, medan 50 lösa skruvar kan tyda på ett fel i maskineriet. Därför ska samtliga incidenter rapporteras, eftersom det är omöjligt att veta i förväg veta om något är ett tecken på ett större problem. På samma sätt ska man registrera om en boende på ett äldreboende klagar på att potatisen är kall en dag. En kall potatis är ingen fara, men det finns alltid en risk att den kalla potatisen är en del i en omfattande ”potatishärva”.[111]

Hur synpunkterna ska analyseras för att faktiskt kunna bidra till kvalitetsarbetet, pekas dock ofta ut som ett förbättringsområde i rapporterna. ”En ytterligare utmaning är på att ett strategisk [sic] systematiskt vis analysera synpunkter inom hela förvaltningen”, skriver till exempel Västra Hisingen 2017.[112]

3.3.1 Synpunkterna är för få för att analyseras

En vanlig uppfattning i både intervjuer och dokument är att möjligheten att analysera synpunkterna begränsas av det låga antalet. Man menar att synpunkterna är för få för att man ska kunna dra några (generella, säkra) slutsatser, och att det behöver registreras betydligt fler synpunkter innan de på allvar kan börja användas i det systematiska kvalitetsarbetet.

Exempel på hur problemet kan presenteras finns i Lundbys årsrapporter:

> Det är få synpunkter som registreras enligt synpunktshanteringen och därför är det svårt att dra några slutsatser av resultatet. Synpunktshanteringen är en viktig del av sektorns förbättringsarbete och ingår i kvalitetsledningssystemet. Det är därför viktigt att få in fler synpunkter och öka registreringen av synpunkter och arbete är planerat och pågår i sektorn för att förbättra detta.[113]

~***~

> Bortsett synpunkter om förekomst av bosättningar i stadsdelen är inkomna synpunkter 30, vilket visar att det liksom föregående år är relativt få synpunkter relaterade till sektorns verksamheter som registreras enligt synpunktshanteringen. Det är därför svårt att dra några säkra slutsatser av resultatet. Att främja att fler synpunkter inkommer och registreras är fortsatt en viktig uppgift för sektorn.[114]

[111] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[112] Västra Hisingen, ”Uppföljning av synpunkter under 2017”, 2017, s. 1.
[113] Lundby, ”Årsrapport”, 2015, s. 45.
[114] Lundby, ”Årsrapport”, 2016 s. 42.

~***~

> Bortsett ärenden om bosättningar i stadsdelen är inkomna ärenden 24 stycken. Detta visar att det fortsatt är relativt få synpunkter relaterade till sektorns verksamheter som registreras enligt synpunktshanteringen och det är svårt att dra några säkra slutsatser av resultatet. Att främja att fler synpunkter inkommer och registreras är ett fortsatt utvecklingsområde.[115]

Ett annat exempel är Centrum: ”Antalet synpunkter är hittills för få för att kunna användas i ett utvecklings- och förbättringsarbete”[116] Liknande resonemang förs också i intervjuerna med de centrala tjänstepersonerna: ”Sedan, ökar det så vi har två, trehundra synpunkter av olika slag. Då tänker jag, då kan vi liksom bara genom de enskilda, liksom bara synpunkterna, säkert agera och dra slutsatser.”[117]

Vi får intrycket att det faktiska kvalitetsarbetet utifrån synpunkter verkar ha gått i baklås. Som vi konstaterade i avsnittet om synpunktens resa, är det framför allt brister i själva synpunktshanteringen som lyfts upp i stadsdelarnas rapporter. De egentliga analyserna av verksamheternas kvalitet verkar däremot få vänta tills synpunkterna blir fler.

Det stämmer att man inte kan dra generella slutsatser om en större population utifrån ett alltför litet urval. Ett urval på 300–800 personer brukar anges som en rimlig mängd för de flesta stickprovsundersökningar.[118] Ett så stort underlag kommer än så länge ingen av stadsdelarna upp till.

För att dra säkra kvantitativa slutaster räcker det dock inte att ha ett tillräckligt stort urval, det krävs också att urvalet skett *slumpmässigt*.[119] Att alla invånare har lika stor möjlighet att skicka in synpunkter är inte tillräckligt för att göra synpunkterna till ett slumpmässigt material. Av den anledningen är det helt enkelt omöjligt att utifrån synpunkterna dra några statistiskt säkerställda slutsatser om en större helhet, oavsett hur många synpunkter som registreras. Att synpunkterna blir fler kommer i sig inte att göra någon skillnad för materialets karaktär. Om det är denna typ av slutsatser förvaltningarna vill kunna dra i sitt kvalitetsarbete, väntar man alltså på fler synpunkter förgäves.

Men det finns förstås andra typer av slutsatser att dra, som inte kräver att datamaterialet kommit till genom ett slumpmässigt urval. I rapporterna finns exempel på hur inkomna synpunkter har analyserats kvalitativt, där en enstaka synpunkt om ett visst ämne har föranlett en fördjupad utredning. Dessa exempel utgör dock undantag.

[115] Lundby, ”Årsrapport”, 2017 s. 32f.
[116] Centrum, ”Årsrapport”, 2017, s. 38.
[117] Intervju Verksamhetsutvecklare.
[118] Mimmi Barmark & Göran Djurfeldt, *Statistisk verktygslåda 0: att förstå och förändra världen med siffror*, 2015, s. 76.
[119] Barmark & Djurfeldt, 2015, s. 77.

3.3.1 Att tolka antalet

Ett annat återkommande tema med koppling till att det är svårt att analysera synpunkterna, är frågan om vad antalet synpunkter egentligen betyder.

> Vi skriver ju att det har blivit fler än tidigare och sådär. Hade det varit en dramatisk förändring, då hade man ju kunnat sätta sig och fundera på vad det hade berott på. Är det så att vi har större brister idag än vi hade förra året? Eller är det så att vi har blivit bättre på synpunktshantering? Vilken också är en rimlig hypotes.[120]

Att det är svårt att tolka antalet märks också i informanternas resonemang kring hur ett visst antal synpunkter ska förstås när man sätter siffran i relation till den mängd insatser som utförs inom verksamheten. I en intervju med två tjänstepersoner från Färdtjänsten vägdes antalet klagomål först mot antalet resor, sedan mot antalet resenärer:

> *Ja, jag tänker på att det är ungefär 4 500[121] som hör av sig. Hur tänker ni kring det antalet? Är det många, är det få, mörkertal?*
>
> Intervjuperson 1: Vi gör 1,3 miljoner resor om året, och om varje ärende är förknippat till en resa, så kan man ju snabbt slå 4 500 utav 1,3 miljoner.
>
> Intervjuperson 2: Det är promille…
>
> Ip 1: Å andra sidan. Varje händelse är ju verklig. Det är en riktig upplevelse. Sen så är ju inte alla utav allvarlig art. [---]
>
> *Hur många personer är det som hör av sig? Alltså om man tänker, det är 4500 enskilda samtal eller kontakter misstänker jag. Men vet ni hur många unika personer det är?*
>
> Ip 1: Det vet jag inte.
>
> Ip 2: Det vet jag faktiskt inte hur många unika det är.
>
> Ip 1: Vi har en handfull återkommande som vi får en väldigt nära relation med, kan man säga.
>
> Ip 2: Men annars är det väl generellt sett ganska spritt, tror jag. Men visst finns det kunder som alla känner till namnet på, kan man säga. Det gör det. Så det finns ju en del som är återkommande, så är det ju. Ja.
>
> Ip 1: Nej men det är ju likadant, vi har ju 20 000 som är färdtjänstberättigade här i stan, men alla åker ju inte. Heller.
>
> Ip 2: Nej.[122]

Relaterat till antalet resor motsvarar Färdtjänstens klagomål ungefär 3,5 promille. Vi vet inte hur många unika personer som ligger bakom klagomålen – men skulle klagomålen relateras till de cirka 20 000 personer med beviljat färdtjänsttillstånd, eller den mindre andel resenärer som står för merparten av nyttjandet av färdtjänst, blir siffran en annan.

---

[120] Intervju utvecklingsledare kvalitet.
[121] Siffran 4500 utgår från antalet klagomål (4714 stycken) som inkom till Färdtjänsten 2015. (Färdtjänsten, ”Årsrapport”, 2015, s. 33).
[122] Intervju Färdtjänsten.

Liknande resonemang om att sätta antalet synpunkter i relation till utförda insatser förs också i stadsdelarna.

> Nu är det inte synpunkter [utan avvikelser], men hur ofta går det fel när det gäller läkemedel? Och då kan man ju bli jätterädd, om vi säger, exempelvis, hundra gånger går det fel. Men man måste ju alltid ha det i relation till… Delar vi ut 10 000, eller mer läkemedel, så är kanske hundra… inte okej, men inte katastrof. Och det är likadant med synpunkter. Vi gör oerhörda mängder insatser. Hemtjänst, alla hälso- och sjukvårdsinsatser, biståndsbedömning, hela äldrevården, daglig verksamhet. Alltså av allt det vi gör, så är det ju en väldigt liten del vi får tillbaka ifrån.[123]

Informanterna betonar att varje händelse räknas, men resonerar samtidigt utifrån tanken att det spelar roll vad man sätter antalet i relation till. Det fiktiva exemplet med avvikelser i läkemedelshanteringen hittades på under intervjun, men visar på ett möjligt sätt att tänka. Vad betyder hundra fel? Det är inte okej, men är i relation till 10 000 heller ingen katastrof.

Informanternas resonemang visar att det är svårt att säga något säkert om verksamheternas kvalitet enbart utifrån antalet synpunkter. Ändå är det antalet synpunkter som klart står i fokus i de rapporter vi har tagit del av. Att det kan dölja sig väldigt olika typer av händelser bakom varje synpunkt, där en enstaka synpunkt kan indikera en mycket allvarlig brist, märks sällan i rapporternas kvantitativa sammanställningar.

3.3.1 Vad är egentligen synpunktshanteringen bra på?

Önskan efter att kunna uttala sig om övergripande mönster och helhetsbilder utifrån synpunkter återkommer i både intervjuer och rapporter. Samtidigt finns det i rapporterna en ambivalens kring *vad* synpunkterna egentligen ska säga något om. Handlar det om nöjdhet, brister eller brukarnas behov?

Flera rapporter nämner att synpunkterna ska användas för att få ge en helhetsbild av hur brukarna *uppfattar verksamheterna*. Synpunkterna behandlas därmed som ett slags opinionsundersökning, där de ska bidra med information om brukarna eller invånarnas upplevelser eller nöjdhet.

En del informanter uttrycker dock en skepsis inför om synpunkter verkligen är ett bra sätt att få på hur verksamheterna uppfattas, inte minst eftersom synpunkterna är så få. En vanlig tanke är att synpunkterna tills vidare får användas som pusselbit, tillsammans med annan information från till exempel brukarundersökningar.

Vissa menar att närvaro på sociala medier kan vara mer effektivt för att ta reda på vad invånarna i stadsdelen tycker, jämfört med att hantera synpunkter:

[123] Intervju Verksamhetsutvecklare.

> Jag tror att man måste tänka mycket mer brett i att inhämta synpunkter ifrån medborgare. Man kan inte bara säga ”skicka in det den vägen.” Man måste vara aktiv och fråga efter dem. Och kanske hitta helt andra kanaler. Det kan vara en Facebooksida, det kan vara en hemsida. Väldigt många olika kanaler man måste använda sig av. Twitter skulle kunna vara en sådan grej. Men jag tror att vi ligger efter i att använda teknik idag som ungdomar använder, som också har synpunkter och tankar om hur de bor och lever. Men de får ju inte vi in. Det är mer de som är fyrtio plus som använder synpunktshanteringen.[124]

Några informanter menar att synpunkterna inte bara ska ge indikationer på vad invånare tycker och upplever, utan istället ska säga något om brukarna och invånarnas *behov*. Att det är viktigt att utforma verksamheterna efter brukarnas behov motiveras inte bara med blir det bättre för brukarna. Om förvaltningen gör rätt från början och kan man också undvika framtida klagomål. Men även när syftet är att ta reda på invånarnas behov uttrycks en tveksamhet inför om just synpunkter och synpunktshantering är bästa arbetssättet. En informant berättar om hur den brukarstyrda verksamheten innebär att personalen fångar upp brukarnas behov i det dagliga arbetet:

> Vi jobbar ju med brukarstyrd verksamhet [---] när man har ett sådant arbetssätt, då får man tillgång till brukarnas behov i dem man träffar. [---] Och där tror jag också att de [personalen] faktiskt… en del av de behoven som man annars skulle få synpunkter på, tar man bort, eller möter och åtgärdar.[125]

En informant nämner medborgarpaneler och framtidsspaningar som bättre alternativ än synpunktshantering för att skapa en bild av invånarnas behov. I kontrast till dessa arbetssätt beskrivs synpunktshanteringen som reaktiv: klagomål kommer först *efter* att något har gått fel.

> [Synpunkter] reagerar på något som redan har inträffat, så man är inte så proaktiv för att hantera problem som *kan* komma… Vi har mängder av metoder för att förebygga det som skulle kunna bli synpunkter. [---] Och den [metoden] kan vara reaktiv, den kan vara en reaktion på synpunkter. Men den kan också vara att titta in i framtiden. Så jag har några personer som jobbar med omvärldsbevakning och trendspaning. [---] Till exempel gick vi in och gjorde en studie på vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning. [---] Vad är deras problem och vad är deras förväntningar av staden, vad behöver de framöver? Vi försöker sammanställa det så att vi kan börja skapa och omforma våra tjänster, så att de är anpassade till de förväntningar som *kommer att komma*, snarare än till de som vi *borde ha löst*. Så det finns ju fler verktyg [än synpunkter] för att ta hand om de behov och förväntningar som finns.[126]

I de dokument vi läst och i de intervjuer vi haft betonas synpunktshanteringen som viktig. Men vi har också mött en frustration inför synpunktshanteringen. Den tar aldrig riktigt fart och tycks ibland vara till mer besvär än nytta.

I intervjuerna och i rapporterna verkar det utkristallisera sig två läger. En del menar att synpunktshanteringen nog kan vara ett bra instrument, bara man en gång för alla kommer igång med att verkligen följa rutinerna och se till att synpunkterna blir fler. Andra menar istället att

[124] Intervju Områdeschef.
[125] Intervju Förvaltningscontroller.
[126] Intervju central tjänsteperson fackförvaltning.

synpunktshanteringen är för byråkratisk, ineffektiv och reaktiv – och gissar att den snart kommer att kännas omodern och kanske behöva bytas ut.[127]

Det finns uppenbarligen flera sätt att förstå synpunktshanteringens brister och potential. I nästa del av rapporten gör vi en djupdykning i de olika perspektiv på synpunktshanteringens syfte och funktion som vi mött i intervjuer med tjänstepersoner, politiker, synpunktslämnare och funktionsrättsföreningar.

[127] Intervju Utvecklingsledare kvalitet; Intervju Områdeschef; Central tjänsteperson fackförvaltning

Del 2

Perspektiv på synpunktshantering

4. Synpunkter ur mottagarnas perspektiv

De tjänstepersoner och politiker vi har intervjuat har gett uttryck för olika, ibland motstridiga, idéer om vad synpunktshanteringen ska uppfylla för syften, och om vilka funktioner som synpunkter kan ha. I det här kapitlet belyser vi de olika perspektiv på synpunkter som vi har mött i intervjuerna med tjänstepersoner och politiker stadsdelarna.

Kommande avsnitt diskuterar förvaltningens perspektiv på synpunkshantering utifrån centrala tjänstepersoner, registratorer och chefers olika synsätt. Vi går därefter över till att undersöka de tankar om synpunkter och synpunktshanteringen som uttryckts av politiker, i intervjuer och på nämndsammanträden.

4.1 Ur förvaltningens perspektiv

Olika yrkesgrupper kommer i kontakt med synpunktshanteringen i olika skeden. De centrala tjänstepersonernas roll i synpunktshanteringen handlar ofta om att uppdatera och sprida rutiner, koordinera och informera om synpunktshanteringen, samt att sammanställa och analysera synpunkter och rapportera till förvaltningsledning och politiker på årlig basis. Registratorerna administrerar förvaltningens diarium, ser till att synpunkterna kategoriseras och registreras, och att de vidarebefordras till rätt handläggare. Cheferna är mer direkt involverade i att ta emot och handlägga synpunkter från brukare och anhöriga.

Vi har intervjuat 12 centrala tjänstepersoner, fyra registratorer och två chefer. Intervjuerna med de centrala tjänstepersonerna genomfördes med målet att nå teoretisk mättnad, vilket innebär att vi har fortsatt intervjua nya personer tills ”de intervjuade tenderar att upprepa vad tidigare personer har sagt”.[128] Eftersom vi inte har intervjuat lika många registratorer och chefer, kan vi inte uttala oss med samma säkerhet om deras respektive perspektiv. Istället får deras citat mer ses som exempel på hur synpunktshanteringen *kan* uppfattas.

4.1.1 Centrala tjänstepersoner

Synpunktshantering som kvalitetsarbete

Bland de centrala tjänstepersonerna är synsättet relativt enhetligt: synpunktshantering handlar framför allt om att arbeta med kvalitet. Fokus ligger på synpunkter i sammanställd form, och hur man genom ett systematiskt arbete kan upptäcka organisatoriska brister och utveckla verksamheternas kvalitet:

> Vi gör ju en sammanställning till kvalitetsrapporten som vi gör varje år och utifrån den kan man ju se vilka förbättringsområden som vi har. Sen är det ju upp till området att bestämma liksom, för där kan man ju se utifrån kategoriseringen av synpunkter att vi behöver, om det är något man kan dra en slutsats av. Och då kan man ju använda sig av det

[128] Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2012, s. 168.

> för att göra en nulägesanalys och lägga in det i just det området i områdesplanen. Det kan handla om, jag vet inte, någonting man ser, det kan vara bemötande.[129]

I nästan alla stadsdelars rutiner uppmanas förvaltningen att få brukare och invånare att lämna synpunkter – ”en synpunkt skall betraktas som en möjlighet till förbättring.”[130] Tanken att synpunkter är något positivt som ska uppmuntras, genomsyrar också de centrala tjänstepersonernas sätt att tala om förvaltningens arbete med synpunktshantering.

Synpunktshantering som brukarstyrning

Utöver att vara en del i en övergripande analys av hur väl stadsdelarnas verksamheter fungerar, menar många centrala tjänstepersoner att synpunktshanteringen också ger förvaltningen en chans att upprätta en dialog med brukare, anhöriga och invånare. Genom att lyssna på den enskilde kan förvaltningen forma verksamheterna utifrån brukarnas behov.[131] Synpunktshanteringen beskrivs som en del i arbetet med att stadens verksamheter ska vara brukarstyrda.

> För jag tror ju liksom att våra brukare och anhöriga är ju den bästa källan för att jobba med förbättringsarbete. Sen kan man ju inte tillfredsställa alla, det går ju inte. Men man kan prata med alla. Och man kan lyssna på alla. Det vet vi ju, låter vi bara folk få inleda ett samtal och prata till punkt, och känner sig lyssnade på. Så har vi ju kommit väldigt långt. Ja, det skulle man spara mycket tid och pengar och energi på.[132]

Brukarstyrning har fått allt större uppmärksamhet under det senaste decenniet.[133] Brukarstyrning kan ta formen av olika typer av brukarinflytande, till exempel brukarrevisioner, eller brukarråd. Informationen som kommer från brukarna ska sedan lyfts upp från enskilda verksamheter för att sammanställas och analyseras på en aggregerad nivå – precis som är brukligt att göra med enskilda synpunkter.

Brukarstyrning har beskrivits som en legitimitetsfrämjande demokratisk mekanism, som används som motvikt till det demokratiska underskott som sägs prägla den offentliga förvaltningen i övrigt. Enligt detta perspektiv kan faktumet att en förvaltning implementerar brukarstyrning beskrivas som ett mål i sig, oavsett vad brukarnas inflytande leder fram till för resultat.[134]

Brukarstyrning i form av brukarrevisioner, brukarråd eller brukardialoger har dock kritiserats för att verka avpolitiserande.[135] De kan skapa likriktning med förvaltningens logik hos och därmed minska brukares och brukarorganisationer oberoende. Trots att ambitionen med brukarstyrning är att informationen från brukare ska leda till att verksamheterna utformas efter deras behov, så har de förändringar som genomförts som en följd av brukarinflytande ibland beskrivits som ringa.[136]

De centrala tjänstepersonerna talar mycket om hur brukarnas synpunkter *kan* leda till

[129] Intervju Verksamhetshandläggare.
[130] Majorna-Linné, ”Rutin för hantering av synpunkter”, 2018, s. 1.
[131] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[132] Intervju Förvaltningscontroller.
[133] Nils Hertting & Evert Vedung, *Den utvärderingstäta politiken,* 2009, s. 52-53, 80.
[134] Hertting & Vedung, 2009, s. 124, 129.
[135] John Clarke, ”Enrolling ordinary people: governmental strategies and the avoidance of politics?” i *Citizenshop* Studies, 15 (6): 2009, s. 638.
[136] Erik Eriksson, *Sanktionerat motstånd: brukarinflytande som fenomen och praktik,* 2015.

förbättringar och högre kvalitet. Men när vi har frågat vilka faktiska förändringar som genomförts, vilka åtgärder som vidtagits eller om det har skett någon omorganisation tack vare en eller flera synpunkter, har de haft svårt att ge konkreta exempel.

> *Det leder ju nästan över lite på nästa fråga, om du har några exempel på när inkomna synpunkter har lett till förändring.*
>
> Ja, det hade ju varit trevligt att kunna säga det. Eh…[137]

I en intervjusituation kan det förstås vara svårt att komma på konkreta exempel på förändringar som gjorts under åren, och erinra sig om dessa förändringar började som en eller flera synpunkter. Att de centrala tjänstepersonerna sällan kommer på några exempel på stående fot betyder alltså inte att det inte har skett några åtgärder. Däremot säger det något om de centrala tjänstepersonernas perspektiv. När de centrala tjänstepersonerna talar om att verksamheterna bör vara brukarstyrda och skräddarsys efter brukares önskemål, är det utifrån en tanke om att det är ett långsiktigt arbete som uppnås genom att sammanställa och analysera många synpunkter på en aggregerad nivå.

Tillit till att enskilda synpunkter åtgärdas

Vi har till några centrala tjänstepersoner ställt frågan ”Hur vet ni att odokumenterade synpunkter åtgärdas?” Svaren har varit att det förutsätts att synpunkterna åtgärdas, eftersom det ligger i linjens ansvar att göra det.

> Vi kan gissa oss till att merparten av synpunkter sker i ett dagligt möte, de åtgärdas på plats, de dokumenteras inte. Och jag beskrev ju bekymret med att göra det [dokumentera allt]. Man vet om att man ska göra det, men det är väldigt svårt att göra det i den utsträckningen med hänvisning till att man ju behöver bedriva undervisning eller så.
>
> *Ja, det förstår man absolut. Men vi har funderat lite på det här med att det åtgärdas på plats. Hur vet man att det gör det?*
>
> Ja…
>
> *Kan man liksom veta det?*
>
> …Såhär, om en… verksamhetsutvecklaren eller en enhetschef säger att man gör det, då måste jag nog tro på att de gör det. Jag har ju inget annat sätt egentligen att kontrollera det på. Det vore väldigt svårt att göra det. [---] Alltså, vi kan granska på granska på granska på granska. Och det kan vi göra hur mycket som helst. Men vi har en ganska begränsad pott pengar att bedriva verksamhet för. Och där måste man göra en avvägning vad som är nyttan och kostanden. Så där tror jag att du har ett svar, och sen också att vi behöver ju lita på att man gör som man ska i verksamheterna.[138]

De centrala tjänstepersonernas resonemang kan förstås utifrån att deras uppdrag och roll i organisationen, precis som påtalas i citatet, förutsätter ett generellt förtroende för att chefer och medarbetare gör vad de ska. I sina svar understryker de ofta att bristerna i dokumentationen inte

[137] Intervju Förvaltningscontroller.
[138] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

nödvändigtvis behöver betyda brister i den faktiska hanteringen.

De centrala tjänstepersonernas perspektiv präglas alltså av tillit till att enskilda synpunkter överlag hanteras korrekt i verksamheterna. Istället lyfter de fler problem och utmaningar med koppling till hur de sammanställda synpunkterna ska kunna användas i kvalitetsarbetet.

4.1.2 Chefer

Områdeschefen och enhetschefen som vi har intervjuat jobbar båda inom verksamheter som vänder sig till framför allt vuxna personer med funktionsnedsättning. Enhetschefen har mycket direktkontakt med brukare och hanterar löpande enskilda synpunkter. Även områdeschefen förhåller sig till och hanterar ibland synpunkternas sakinnehåll, om än på ett mer övergripande plan än enhetschefen. Båda chefernas roller inom synpunktshanteringen skiljer sig därmed från de centrala tjänstepersonernas.

Synpunktshantering som brukardialog

De intervjuade cheferna betonar att det är viktigt att verksamheterna är öppna för brukarnas önskemål och behov, och ser synpunktshanteringen som ett av många olika arbetssätt för verksamheterna att lyssna på sina brukare. Synpunktshanteringen ses framför allt som en plattform där enskilda brukare kan höra av sig.

Deras synsätt påminner om de centrala tjänstepersonernas tankar om brukarstyrning, men hos cheferna ligger fokus snarare på att den enskilde brukaren ska känna sig involverad och delaktig, än på att verksamheterna ska jobba med övergripande förbättringar.

Medan de centrala tjänstepersonerna pratade mycket om analys och förändring av organisationen på en mer övergripande nivå utifrån sammanställningar av synpunkter, vill cheferna snarare upprätta individuella genomförandeplaner och lyssna in enskilda brukares önskemål. Precis som de centrala tjänstepersonerna anser cheferna att det är mycket positivt när brukare hör av sig och berättar vad de vill. Men de tror också att det finns många brukare som inte vågar höra av sig:

> Ibland säger de ju såhär [med försiktig röst] ”Ja, alltså jag vill ju vara lite anonym.” [viskar] ”Okej. Men då vet jag ju inte vem jag ska byta ut.” ”Nej, det tänkte jag inte på.” De är så himla rädda att de ska få fan för att de tycker någonting! [139]

Enhetschefen tror att rädslan för repressalier har en historisk förklaring, där många personer med funktionsnedsättning har levt på institutioner och inte haft särskilt mycket att säga till om. Hen säger att det finns en maktobalans som gör att brukare kan vara rädda att något dåligt ska hända dem om de säger ifrån, särskilt eftersom förvaltningen ofta har makt över både deras ekonomi, boende och familj.[140] Områdeschefen tycker att det är synd att många brukare fortfarande inte vågar höra av sig.

[139] Intervju Enhetschef.
[140] Intervju Enhetschef.

> Jag får uppfattningen ibland att brukare också har uppfattningar om att vi blir arga, eller att man inte lyssnar, att man fullständigt struntar i saker och ting. Och det är liksom jättetråkiga missuppfattningar upplever jag det. För att jag tänker att det snarare är tvärtom. Men vi måste ju uppenbarligen ha misslyckats i att förmedla den tryggheten.[141]

Områdeschefen menar att förvaltningen jobbar hårt för att visa att man verkligen vill ha brukarens åsikter genom att besvara ärenden skyndsamt och att ha många olika plattformar, varav synpunktshanteringen är en, där brukare kan förmedla sina behov och önskemål.[142]

Synpunktshantering som förslagslåda

När cheferna pratade mer konkret om synpunkter från brukare, så gjordes det nästan uteslutande utifrån att synpunkterna handlade om brukares önskemål eller förslag. Chefernas exempel på synpunkter handlade om önskemål om få att grilla oftare, om att få åka utomlands eller att få låna gummistövlar.[143] De talade däremot inte särskilt mycket om synpunkter som ett sätt för brukare som har varit med om något dåligt att föra fram klagomål, utan tenderade snarare att beskriva synpunktshanteringen som ett slags förslagslåda.

Synpunktshanteringen som kvalitetsarbete

Förutom att se synpunktshanteringen som en plattform där brukare kan lämna sina önskningar och förslag, ser cheferna att synpunktshanteringen även kan bistå med att utveckla verksamheternas arbetssätt. Områdeschefen tror, precis som de centrala tjänstepersonerna, att man genom synpunktshanteringen kan identifiera övergripande problemområden. Hen menar att när två, tre enheter upptäcker liknande brister är det ett tecken på att ännu fler verksamheter kan dras med samma problem:

> ”Nu har jag fått in det här”, och så kommer det från en annan chef: ”Nu har jag fått in det här”. Och då börjar jag se ett mönster. Och då tänker jag ”Jaha, men då lyfter vi upp det till ledningsgruppen”. Och då har vi en gemensam diskussion, alla chefer. Vi diskuterar det såhär ”Är det fler som har fått in synpunkter på det här men inte sagt någonting?” Är det så att de inte fått in en synpunkt men man kanske behöver gå ut och fråga [brukarna], ”Vad tycker ni om just den här specifika situationen?” för att inhämta synpunkter. Och då blir det mitt arbete att hålla i det och någonstans… motivera enhetscheferna att jobba med den frågan. Och peka åt vilken riktning. Och är det svårt för mig så får jag ju lyfta det till min chef och diskutera vilka strategier ska vi ha framöver? Det kan ju vara hela staden-frågor också.[144]

Områdeschefen beskriver här ett arbetssätt som stämmer överens med hur SKL:s ideal och stadsdelarnas rutiner säger att synpunkterna både ska analyseras löpande och i årliga kvalitetsrapporter. Områdeschefens fokus tycks dock ligga mer på de löpande analyser som oftast sker muntligt i dialog med berörda enhetschefer, än på de skriftliga årliga kvalitetsrapporterna.

Den intervjuade enhetschefen har själv aldrig läst sin stadsdels årliga skriftliga sammanställning

[141] Intervju Områdeschef.
[142] Intervju Områdeschef.
[143] Intervju Områdeschef; Intervju Enhetschef.
[144] Intervju Områdeschef.

och analys av inkomna synpunkter. När vi under intervjun resonerar tillsammans om hur synpunktshanteringen än tänkt att fungera, ser hen att ett sådant arbetssätt skulle kunna bidra till att utveckla verksamheten.

> Det är klart att, kan det finnas ett mönster i att det kommer fler klagomål på sommaren för då är det fler vikarier, eller innan jul är alla stressiga. Eller nu är det jäklar med budgetåtdragning här fram i oktober, vad händer, hur sätter det sina spår hos våra brukare? Oroligheterna i stadsdelen. Så att, absolut. För det är ju egentligen sådana saker som man som chef kan sitta och liksom lura på. Som har ett lite mer helikopterperspektiv.[145]

Enhetschefen ser möjligheter i att synpunktshanteringen skulle kunna användas till att identifiera brister, och erbjuda förklaringar till händelser i den egna verksamheten. På detta sätt överlappar chefernas perspektiv på synpunktshanteringens användningsområde med de centrala tjänstepersonernas.

Synpunkter som bryter linjevägen

Ett synsätt som inte återfinns hos de centrala tjänstepersonerna, men som uttrycks av områdeschefen, är att synpunktshanteringen kan hjälpa medarbetare och chefer att få igenom förändringar på arbetsplatsen. Områdeschefen menar att förvaltningsledningen och nämndpolitikerna är så inriktade på brukarstyrning att de hellre lyssnar på förändringsförslag från brukare, än på förslag som kommer från chefer och medarbetare. Att lyfta fram brukarsynpunkter som belyser problem i verksamheten kan därför vara en sätt för personal och chefer att förbättra sin egen arbetsmiljö.[146]

4.1.3 Registratorer

Synpunktshantering som formellt förfarande

Hos de fyra registratorer vi har intervjuat ligger mycket fokus, till skillnad från hos cheferna, på de formella aspekterna av synpunktshanteringen. Registratorerna betonar vikten av att registrera och handlägga synpunkter enligt gällande rutiner – vilket kanske inte är så förvånande givet deras yrkesroll.

Registratorerna beskriver ofta sin roll i synpunktshanteringen som att se till att det går rätt till. En av registratorerna förklarar det såhär:

> Om vi ska definiera en synpunkt så är det ju, om man ska hårdra det: Lördagskväll, middag hemma hos mig, och så kommer du med dina synpunkter om just min stadsdel – då är jag skyldig att ta emot dem. Då får jag skriva dem på servetten, lägga dem i väskan och ta med mig till jobbet, och så på måndag morgon så behandlar jag det.[147]

Enligt de flesta av stadsdelarnas rutiner ansvarar registratorn inte bara för att registrera

[145] Intervju Enhetschef.
[146] Att brukares klagomål kan fungera som en kanal för personalens missnöje beskrivs även i Kjellberg, 2012. Se t.ex. s. 21, 129.
[147] Intervju Registrator.

synpunkterna, utan också för att vidarebefordra dem till rätt person. Det kan vara ett svårt uppdrag eftersom det både gäller att hitta rätt enhet och ansvarig person för synpunkterna, som ibland till och med kan handla om en annan förvaltning än den egna.[148]

När synpunkten har tilldelats en handläggare ska registratorn bevaka ärendet tills synpunktslämnaren har fått sitt svar. Först då kan ärendet avslutas i diariet. Men ibland dröjer handläggarnas svar:

> En annan grej vi har haft är att det är gatusopning väldigt sent på nätterna. Det är en klassiker. Folk tänker ”Jag bor i den här stadsdelen, så jag hör av mig till stadsdelsförvaltningen.” Men vi har ju inte hand om det. Så då kanske vi vidarebefordrar det, den här gången gick vi genom Kontaktcenter. Då sitter de och undrar vem som ska ha den, kanske är det Park och Natur? Så släpper man den ett tag, men så kommer den tillbaka och man bara ”Jäklar, svarar de först nu!” För då går den via oss också och inte direkt till personen som [lämnat synpunkten] [---]. Och då kanske det har gått två till tre veckor, så då skäms man ju litegrann. Så får man då ett svar återigen ”Det var inte det här jag ville fråga om utan jag ville klaga på att det sker överhuvudtaget, inte varför det sker.” Så nu har jag skickat tillbaka till Park och Natur ytterligare en vända och bett dem svara på det.[149]

En av registratorerna menar att synpunktshanteringen är som ett svart hål. Hon registrerar synpunkten, men vet inte vad som sker efter att hon har vidarebefordrat den. Hon har ingen kontroll över vad som händer och hon tror heller inte att handläggarna svarar i den utsträckning som de borde. [150]

Registratorerna beskriver hur de har en viktig roll i att säkerställa att synpunkter från invånare och brukare hanteras formellt korrekt, och ser det som ett problem när rutinen inte följs i de led av synpunktshanteringen som de själva inte kan påverka. De trycker på att ansvariga handläggare måste bli bättre på att svara i tid, samt registrera sina svar i diariet så att synpunktens resa blir dokumenterad i sin helhet.

Synpunkten som ett sätt att formalisera sin röst

Registratorerna är sällan inblandade i hanteringen av enskilda ärenden. Utöver att förse centrala tjänstepersoner med underlag, är de inte heller inblandade i det systematiska kvalitetsarbetets analyser. Deras roll i synpunktshanteringen utmärks framför allt av att de bevakar att processen går rätt till. Registratorerna är överens om att när rutinerna följs, så är synpunktshanteringen ett system som kan vara till fördel för den enskilde.

När en synpunkt kommer in till förvaltningsbrevlådan meddelar registratorerna synpunktslämnaren om att synpunkten har tagits emot, vilket diarienummer den har fått och vem som ansvarar för frågan. Genom att delge synpunktslämnaren namnet på den ansvariga handläggaren tror en av registratorerna att handläggaren får ”lite eld i baken”.[151] En av registratorerna berättar att han skriver en påminnelse om handläggaren inte har svarat när

[148] Intervju Registrator; Intervju Registrator.
[149] Intervju Registrator.
[150] Intervju Registrator.
[151] Intervju Registrator.

svarstiden är på väg att rinna ut. Om handläggaren ändå inte lyckas svara i tid avslutar registratorn ärendet och noterar att ärendet inte besvarades, något som framstår som negativt i årsrapporter och andra uppföljningar. [152]

En av registratorerna tror att den som lämnar en synpunkt via stadens förtryckta synpunktsblankett eller via Göteborgs Stads hemsidas synpunktsformulär ofta har försökt att höra av sig till en verksamhet på andra sätt, men inte upplevt sig bli lyssnad på.

> Jag tänker att de [föräldrarna] säkert har varit på skolan, hos lärarna, de har gått till rektorn [---], men så går de till sektorchefen, ”Nej men jag måste ha det på papper också”. Då lämnar man in en synpunkt också. För då är det skriftligt och man vet att kommunen måste ta hand om allt skrivet som kommer in, tänker jag. Jag tror inte att man tänker på att kommunen måste ta vara på allting som sägs i korridorerna.[153]

Informanten menar att den skriftliga synpunkten formaliserar kontakten med förvaltningen, och säger bland annat att en synpunkt får ett diarienummer för att det ska ”kännas lite på riktigt.”[154]

Registratorerna ger flera exempel på hur de hanterat synpunkter med den enskildes bästa i åtanke. En av registratorerna berättar att hon fick ett mail där synpunktslämnaren uttryckligen skrev att ”Jag vill inte att enhetschefen [för berörd verksamhet] ska se synpunkten.” Eftersom synpunkten enligt stadsdelens rutin skulle skickas just till berörd enhetschef så utgjorde denna önskan ett dilemma. Registratorn löste dilemmat genom att sekretessmarkera synpunktslämnarens namn, och istället för att skicka synpunkten till den berörda enhetschefen skickade hon synpunkten till dennes överordnade chef.[155]

Synpunktshantering för säkerhets skull

En registrator menar att synpunkter, som kan verka små eller obetydliga till en början, i ett senare skede kan komma till användning för både den enskilde och för förvaltningen om en allvarlig händelse inträffar.

> Sen tänker jag att man sparar synpunkter också utifall det händer något. Om det är någon som har klagomål… En mamma bor på äldreboende, och hon blir [så] misskött att hon dör. Då kanske det som startade som en liten synpunkt ”Jag tycker inte att mamma får den vård hon behöver, jag har tagit det med personalen men ingenting händer.” Om jag spar det då så kan det faktiskt hända längs vägen att det här blir ett IVO-ärende så småningom. Det har aldrig hänt, men det skulle kunna. Lite tänker jag att man sparar sådana här saker för att ha ryggen fri, utifall att.[156]

Registratorn menar att en dokumenterad synpunkt kan hjälpa till att styrka ett händelseförlopp. Att ha ”ryggen fri” kan tolkas på två olika sätt. Om en anhörig anser att förvaltningen har behandlat dennes mamma fel så kan en registrerad synpunkt ”bevisa” att man har påtalat missförhållanden under en längre tid utan att något har hänt – information som kan komma till

[152] Intervju Registrator.
[153] Intervju Registrator.
[154] Intervju Registrator.
[155] Intervju Registrator.
[156] Intervju Registrator.

användning till exempel i en senare IVO-anmälan. Samtidigt kan en dokumenterad synpunkt från förvaltningens sida visa att personalen tagit den anhöriges klagomål på allvar och gjort allt de kunnat redan från start.

4.2 Ur politikers perspektiv

Vi har nu gått igenom de mottagande tjänstepersonernas olika perspektiv, och vänder oss från förvaltningen till politikerna. Enligt SKL:s ideal ska synpunkter genom förvaltningens sammanställningar och analyser ge politiker information om hur kommunens verksamheter fungerar. De flesta av Göteborgs Stads nämndpolitiker möter därför synpunkter endast i de årliga sammanställningarna, samt i form av korta rubriker i postlistan på nämndsammanträdena. Postlistan är ett utdrag ur diariet, där politikerna bland alla andra in- och utgående handlingar kan se hur många klagomål, beröm, och så vidare som har kommit in till stadsdelen.

Västra Hisingen skiljer sig från mängden – där får nämndpolitikerna vid varje sammanträde en skriftlig sammanfattning av innehållet i de synpunkter som diarieförts sedan senaste mötet. När punkten ”Synpunkter” behandlas på mötet kan politikerna utifrån de enskilda synpunkterna ställa frågor till de ansvariga cheferna i förvaltningen.

Att enskilda synpunkter presenteras på Västra Hisingens nämndmöten kan ses som lite egendomligt. Det går ju helt emot SKL:s ideal om att synpunkter är meddelanden mellan invånare och förvaltning, och att informationen från synpunkterna egentligen bara ska nå politikerna i aggregerad form. För att bättre förstå detta undantag har vi besökt tre nämndsammanträden och intervjuat två politiker i Västra Hisingens stadsdelsnämnd.

Synpunkter som stickprov och som vittnesmål

De intervjuade politikerna är överens om att det finns en efterfrågan på invånares synpunkter i nämnden. Detta ligger i linje med förvaltningens perspektiv att synpunkter från invånare är värdefulla, och att det ligger i tiden att försöka ta del av brukare och invånares kunskaper.

En av politikerna menade att synpunkter är ett slags stickprovskontroll på hur verksamheterna fungerar. Politikern var medveten om att enskilda synpunkter inte behöver vara representativa för hela stadsdelen, men tyckte ändå att de kan ge en fördjupad förståelse av vad som pågår ute i verksamheterna.[157]

Politikerna anser också att flera synpunkter kan peka på större fel i verksamheterna:

> Oftast löser vi det genom att säga till stadsdelsdirektören att ”Du, nu har det kommit upp fem synpunkter på det här, det här är inte bara en anhörig som är orolig i ett läge, utan det här är ett systemfel.” Och det är systemfelen vi vill komma åt.[158]

[157] Intervju Politiker.
[158] Intervju Politiker.

När flera synpunkter handlar om samma sak, eller om ett synpunktsärende återkommer gång på gång, reagerar nämndpolitikerna i Västra Hisingen lite extra. Då kan de välja att ställa förvaltningen till svars direkt på nämndsammanträdet. Om det visar sig att en synpunkt återkommer trots att förvaltningen menar att situationen är löst kan politikerna be förvaltningen att starta en utredning om varför klagomålen återkommer, eller om varför det är så många klagomål på en särskild enhet eller om ett särskilt ämne.[159]

Men trots att politikerna är ense om att flera synpunkter om samma sak är en varningslampa, så verkar årsrapporternas kvantitativa analyser inte ha fångat deras uppmärksamhet. ”Jag kan verkligen inte minnas vad som utmärker den.”, säger en politiker när vi frågar om förvaltningens årliga sammanställning av synpunkter. [160] Det är istället de enskilda synpunkterna som presenteras på varje nämndsammanträde som engagerar:

> Synpunkterna som sådana är en befrielse som politiker. Jag slipper filtret. Jag slipper tjänstemannafiltret. Jag ser ju direkt, det här är ett praktiskt problem, det här upplever någon som ett problem. För risken finns ju när man ser det i staplar och diagram, att den enskilda personen tyvärr inte syns. [161]

Politikernas syn på synpunktshanteringen skiljer sig därmed från de centrala tjänstepersonernas perspektiv. Där de centrala tjänstepersonerna framhöll synpunktshanteringen som en del av en aggregerad analys och ett verktyg för verksamhetsutveckling, så var det de enskilda synpunkterna som var den största behållningen för nämndpolitikerna i Västra Hisingen. Enskilda synpunkter ses som ett slags vittnesmål från brukare, anhöriga eller invånare om hur det står till med stadsdelens verksamheter.

Klagomål är inte nödvändigtvis gåvor

På ett av Västra Hisingens nämndsammanträden utspelade sig ett meningsutbyte som illustrerar hur perspektiven på synpunktshantering kan skilja sig mellan politiker och förvaltningens tjänstepersoner. När synpunktsärendet kom upp på nämndsammanträdet begärde en politiker genast ordet. Hon påpekade att det var många klagomål på hemtjänsten i stadsdelen och menade att det var oroväckande.

> Det är alldeles för mycket klagomål! Jag är jättebekymrad över detta. Det är ju inte första gången det kommer upp heller. Det var ju förra gången också.[162]

Berörd sektorchef besvarade politikerns kritik med att säga att verksamheten hade många nya chefer, men att de jobbade med att hålla uppe kvaliteten. Hon lyfte sedan fram att det i själva verket var positivt att det var så många synpunkter inom hemtjänsten, eftersom synpunkter hjälper till att synliggöra brister och bidrar till kvalitetsutvecklingen i stadsdelen. Politikern köpte inte denna förklaring, utan klargjorde att hon inte ville se fler klagomål från hemtjänsten. Sektorchefen fortsatte att förgäves försöka förklara att det nog ändå skulle komma fler klagomål till hemtjänsten, och att detta alltså var något positivt. Hennes förklaringar föll dock inte i god jord

[159] Intervju Politiker.
[160] Intervju Politiker.
[161] Intervju Politiker.
[162] Observation nämndsammanträde SDN Västra Hisingen 2018-08-28.

hos politikern, som höll fast vid att förvaltningen måste jobba med att höja kvaliteten på hemtjänsten och därmed minska antalet klagomål.[163]

Sektorchefens argumentation gick precis i linje med det ideal för synpunktshantering som presenteras i SKL:s rapporter. Enligt detta ideal ska synpunkter framför allt ses som information, och klagomål som gyllene tillfällen att utveckla verksamheten. Ett högt antal klagomål behöver ur detta perspektiv inte vara ett problem i sig. Politikerns argument byggde på ett annat synsätt, nämligen att varje klagomål är en indikator på en faktisk brist.

Synpunkter som bryter linjevägen

Vi har redan diskuterat hur synpunkter från brukare kan bryta linjevägen, i meningen att politiker hellre lyssnar på brukare än på personalen. Vid ett nämndsammanträde i Västra Hisingen observerade vi hur synpunkter fungerade linjebrytande på ett liknande sätt.

Ett klagomål från en invånare om att hemtjänstpersonalen kör för fort hade nått förvaltningen. En av politikerna frågade om fortkörningen kunde bero på att hemtjänstpersonalen försökte hinna i tid till nästa brukare, och om schemaläggningen kanske behövde göras om. Sektorchefen försäkrade att så inte var fallet och att fortkörningen var ett individuellt problem hos vissa i personalen. Men då begärde personalföreträdaren för Kommunal ordet och berättade för nämnden att personalen visst var stressad, och att problemet hade lyfts i samverkansforum med cheferna där bland andra sektorchefen hade deltagit. [164]

Exemplet visar hur en enskild synpunkt kan hjälpa till att belysa problemområden som annars kanske inte hade kommit upp i nämnden, utan hade stannat i diskussioner mellan personal och chefer.

Ett exempel på hur synpunkter kan bryta linjen i en annan riktning gavs av en av de intervjuade politikerna. Han berättar att många invånare vill att han som politiker ska engagera sig mer i enskilda ärenden i stadsdelen, men menar att detta inte ligger i hans uppdrag. Om invånare hör av sig för att berätta om sin situation, hänvisar han gärna vidare till synpunktshanteringen. När synpunkten sedan kommer upp på nästa nämndsammanträde, har han en legitim förevändning att diskutera frågan i rollen som politiker. På det sättet kan synpunktshanteringen öppna för politiker att ge sig in i mer verksamhetsnära frågor än vad som egentligen förväntas utifrån deras roll i förhållande till förvaltningen.

På de nämndsammanträden vi observerat blev varje synpunkt ett gyllene tillfälle till förfogande för alla personer som var på mötet i olika roller. Politikerna kunde använda en synpunkt för att iscensätta en diskussion om varför det egna partiets problembeskrivning stämmer med verkligheten. De kunde också använda synpunkterna som ursäkt för att få insyn i och ställa krav på förvaltningen. Förvaltningen kunde som försvar åberopa synpunktshanteringens ideal – enligt vilket fler synpunkter är bra och inte alls nödvändigtvis tecken på ökade problem.

[163] Observation nämndsammanträde SDN Västra Hisingen 2018-08-28.
[164] Observation nämndsammanträde SDN Västra Hisingen 2018-09-25.

De fackliga personalföreträdarna kunde med hjälp av en synpunkt från en enskild synpunktslämnare bryta linjevägen och hävda sin verklighetsbeskrivning, som kanske står i konflikt med de högre cheferna i förvaltningen.

Men i vilket syfte lämnar invånare, brukare och anhöriga synpunkter? I nästa kapitel byter vi perspektiv, och får en inblick i hur synpunktslämnare uppfattar synpunktshanteringens användningsområde och syfte.

5. Synpunkter ur lämnarnas perspektiv

Efter att i föregående kapitel ha undersökt mottagarnas många olika perspektiv på synpunktshanteringen, ska vi i detta kapitel belysa lämnarnas perspektiv. Vad är synpunktslämnarnas motiv till att lämna en synpunkt? Vilka slags ärenden kan en synpunkt uträtta? Kan synpunkter användas strategiskt?

Kapitlet inleds med en diskussion om vad synpunktshanteringen kan ha för funktion för den som lämnar en synpunkt. Diskussionen utgår från olika typer av klagomål som kommit till Göteborgs stadsdelsförvaltningar. Vi låter därefter synpunktslämnare själva sätta ord på varför de lämnar synpunkter till förvaltningen, och hur de upplever att kontakten med förvaltningen fungerar. Kapitlet avslutas med att röster från funktionsrättsrörelsens föreningar ger sin syn på synpunktshanteringens viktigaste funktion.

5.1 Ur enskilda synpunktslämnares perspektiv

5.1.1 Synpunktshanteringens funktion

Brukare, anhöriga och invånare använder sig av stadens synpunktshantering på olika sätt och med olika syften. Bland de 241 synpunkter vi har tagit del av finns det många olika typer av synpunkter. Många av dem har en ”lättsam” karaktär av förslag och önskemål som utifrån vad vi kan bedöma inte har avgörande betydelse för den enskilde synpunktslämnarens välfärd. Men vi har också sett många exempel på synpunkter som påtalar allvarliga problem, och det är dessa vi hädanefter kommer att koncentrera oss på. Vi har valt att utgå från klagomål eftersom de berättar hur synpunktshanteringen kan användas för att uppnå en önskad förändring eller för att påtala ett existerande problem.

Nedan undersöker vi utifrån inkomna klagomål vilka funktioner synpunktshanteringen kan fylla för enskilda individer.

> Ett klagomål till Angered handlar om hur en god man försökt att nå Socialtjänsten för att boka ett möte om försörjningsstöd för sin uppdragsgivares räkning. Personen ringde vid många olika tillfällen till Kontaktcenter och till andra nummer inom Göteborgs stad, bara för att bli vidarekopplad och hamna i en telefonkö som en gång varade upp till en timma utan att någon svarade. Personen avslutar sin synpunkt med att skriva ”Undertecknad är utsedd för att kunna hantera sådan här röra men jag vet nu inte vad jag skall göra. Hjälp!!!”.[165]

Synpunkten fungerar här som en alternativ kontaktväg när alla andra vägar verkar blockerade

[165] Angered, inkommen synpunkt, september 2016.

> Ett klagomål till Norra Hisingen handlar om hemtjänsten. En brukare skriver att tiderna för hembesök aldrig stämmer, att städningen utförs dåligt och att det alltid kommer många, nya personer. Dessutom menar synpunktslämnaren att det är svårt att få kontakt med ansvarig chef och att hon känner sig stressad över att personalen alltid har så bråttom att hon inte hinner tala om vad hon behöver hjälp med. 166

Synpunktslämnaren har, precis som i föregående exempel, erfarenhet av att inte nå fram och använder nu synpunktshanteringen för att bli hörd. Dessutom används synpunktshanteringen här som ett formaliserat sätt att påtala brister.

> En förälder klagar på att rektorn på barnets skola i Lundby är nonchalant och inte tar situationen som råder på allvar. Detta har gjort att föräldern nu har beslutat att barnet ska förflyttas till en annan skola. Föräldern har även gjort en anmälan till Skolinspektionen och vill att skolchefen i Lundby snarast hör av sig via telefon.[167]

Föräldern använder synpunktshanteringen inte bara för att nå fram, utan för att initiera ett samtal med en chef på högre nivå då kommunikationen med ”första ledet” inte fungerar. Denna synpunktslämnare verkar veta hur den ska bära sig åt för att navigera mellan chefsnivåer, och tycks använda synpunktshanteringen strategiskt. Synpunktslämnaren skiljer sig från de tidigare exemplen genom att hen redan har bestämt sig för att lämna verksamheten och inte önskar några förändringar, men ändå vill påtala de brister som har funnits.

Synpunkter kan också vara en väg in för personer som helt enkelt inte vet var deras meddelande hör hemma. Här är det inte fråga om att först ha upplevt sig bli avvisad eller inte lyssnad till, utan handlar mer om att få hjälp att hitta ansvarig person. Genom att hamna i synpunktshanteringen kan de få hjälp med att reda ut just det:

> Västra Hisingen fick in ett klagomål från en brukare som hade ringt till Göteborgs stads Kontaktcenter. Kontaktcenter gjorde sedan om samtalet till en synpunkt och skickade det vidare till ansvarig områdeschef. Synpunktslämnaren ville klaga på att hen får betala en extraavgift för sitt larm då ett SIM-kort kostar 40 kronor i månaden, utöver larmkostnaden på 100 kronor. Personen lämnade sina kontaktuppgifter och ville bli uppringd på telefon.[168]

[166] Norra Hisingen, inkommen synpunkt, april 2017.
[167] Lundby, inkommen synpunkt, april 2017.
[168] Västra Hisingen, inkommen synpunkt, september 2016.

5.1.2 Med synpunktslämnares egna ord

Vi har intervjuat två personer som har stor erfarenhet av att lämna klagomål till kommunen. En av informanterna använder ofta färdtjänst och berättar att han som ung brukade strunta i att påpeka när färdtjänstbilen var sen, men att han som vuxen alltid försöker säga till. Han menar att det beror på att man som vuxen är mer medveten om vad man har för rättigheter och är mån om att de upprätthålls. Han tror också att ju fler gånger man råkar ut för något dåligt, desto mindre tolerant blir man.[169] Informanten beskriver klagandet som något man gör både för sin egen och för andras skull.

> Jag tycker att det är både för min rättvisa, men också för att nästa inte ska råka ut för det liksom. Och jag kan prata för mig och då tänker jag på dem som inte kan prata för sig eller som inte kan förstå, det finns ju de också. Som har intellektuella [funktionsnedsättningar], om jag då kan göra så att de inte råkar ut för samma så vill jag ju göra det.[170]

Den andra informanten berättar om hur han var missnöjd med hur hans rättigheter tillgodosågs i skolan. Att lämna synpunkter blev hans sätt att hävda sina rättigheter. Han visste att varje synpunkt var tvungen att registreras och utredas, och att *någon* var tvungen att ge honom ett formellt svar. Därför skickade han 15 stycken synpunkter vid olika tillfällen, med olika text för att han ”ville ge dem att göra”.[171] Informanten använde alltså synpunktshanteringen som en medveten strategi. Strategin var att helt enkelt trötta ut tjänstemännen med synpunkter som krävde skriftliga svar, så att de till slut skulle bli tvungna att ta hans situation på allvar.

Samma informant uttryckte det som att synpunktshanteringen kan vara den enskildes ”enda vapen” i en situation där förvaltningen annars alltid har makten. Han uttryckte dock ett missnöje med att den nuvarande synpunktshanteringen inte erbjöd den enskilde att få ett svar från en utomstående part utan att synpunkten alltid utreddes och besvarades av den som, enligt vår informant, hade något att ”vinna eller förlora på det”.[172]

De synpunktslämnare vi har intervjuat och på andra sätt kommit i kontakt med under arbetet med *Tyck till* under 2018, verkar se ganska annorlunda på synpunktshanteringen jämfört med de centrala tjänstepersonerna, politikerna och cheferna. I skarp kontrast till chefernas syn på synpunktshanteringen som förslagslåda, lämnar de synpunkter för att hävda sina rättigheter, försöka rätta till fel och ibland för att ta sig förbi den personal eller den chef som inte vill lyssna.

Ibland lämnas synpunkter inte bara för egen del, utan för att andra personer inte ska råka ut för samma problem. Detta uttrycks dock snarare i termer av solidaritet, än att man med sin synpunkt vill bidra till generell kvalitetsutveckling.

[169] Intervju Synpunktslämnare.
[170] Intervju Synpunktslämnare.
[171] Observation nämndsammanträde 180424.
[172] Intervju Synpunktslämnare.

Erfarenheter av att framföra synpunkter

I våra fokusdiskussioner med Funktionsrätt Göteborgs medlemsföreningar har det framkommit alternativa beskrivningar av hur det är att lämna synpunkter till Göteborgs Stad. Många har erfarenheter av att det, tvärt emot vad som står i rutinerna, spelar stor roll vem man vänder sig till och hur man formulerar sig för att synpunkterna överhuvudtaget ska tas emot. Den som kan tala för sig och som står på sig har bättre chans att nå fram, medan andra riskerar att avfärdas:

> Hemtjänstpersonalen säger ’Prata med min chef’ om man har någon synpunkt. Och chefen säger ’Prata med enhetschefen!’. Men enhetschefen går inte att få tag på! Jag ringde, lämnade meddelande på telefonsvararen, men blev aldrig uppringd.
>
> ~***~
>
> All den kraft man lägger ner på att spotta upp sig och förbereda sig för ett samtal – och sen svarar de inte. Man orkar inte till slut.
>
> ~***~
>
> När jag klagar återkommande tycker folk att det är jag som är problemet. De lyssnar inte ens på innehållet, på min historia. Det är inte okej. Vart ska man vända sig om 1:a socialsekreteraren inte vill lyssna?
>
> ~***~
>
> Man får kämpa för att bli hörd. Jag och min dotter tar upp problemen flera gånger om. Vi skickar brev, skriver mail och ringer. Vi har till och med kontaktat Janne Josefsson – men inget händer. Vi har kontaktat stadsdelsförvaltningen och de har kontaktat chefen samt personalen. Men man stöter på patrull. Det tar stopp. Ibland får man inget svar alls och ibland får man svaret ”Det ska inte vara så.” Men vad ska de svara? De måste svara så. Jag har skickat samma mail tre gånger. Den tredje gången hänvisade jag tillbaka till föregående mail som skickades 16 maj och undrade vad som hände med mitt ärende. De ursäktade sig för det sena svaret.
>
> ~***~
>
> Vi är så små. De kör över oss.
>
> ~***~
>
> Om man är beroende av hemtjänstens händer, är det svårt att säga att man tycker att de händerna är obehagliga just när man har dem på sig.
>
> ~***~
>
> Jag har fått luren slängd i örat på mig!
>
> ~***~

Jag har åkt kollektivt i 10 år och har gjort 70–80 anmälningar till kollektivtrafiken. Det blev till en sport tillslut att klaga. Ingen synpunkt var den andra lik. Jag skickade inga massutskick, alla var unika. Jag började till och med rimma i mina synpunkter. Jag skrev om spårvagnar som svischade förbi mig där jag satt kvar, hur ljus blinkade när rampen fälldes ut. Jag skrev till dem som skulle ha synpunkten och till dem som inte skulle ha synpunkten. Jag skrev till politiker. Då började tjänstemännen svara. Folk blev intresserade och frågade när nästa synpunkt skulle komma. Plötsligt var det roligt att få klagomål.

[…] Men man orkar inte lämna hur mycket synpunkter som helst. Alla förvaltningar vill ha. Hur ska vi hinna leva vårt liv om vi ska lämna synpunkter hela tiden? Det är ett jätteproblem!

~***~

Jag har skickat in 15 klagomål på en biståndshandläggare. Men nästa gång jag träffar henne är hon likadan. Jag undrar vad som händer med de återkommande klagomålen som handlar om en anställd person? Får de en varning av chefen? Vad händer?

~***~

Vad finns det för erfarenheter av att lämna klagomål och synpunkter bland medlemmarna i din organisation?

Dåliga erfarenheter. Det är få som lämnar [synpunkter] direkt till staden, många lämnar till hemtjänsten direkt. Det kan handla om dåliga erfarenheter av bemötande, att man inte får någon återkoppling. Man vet inte vart man ska vända sig, man möts oftast av telesvar, det tar lång tid att få prata med en människa. Och om man blir bortdribblad måste man börja om från början.

~***~

Vad finns det för erfarenheter av att lämna klagomål och synpunkter bland medlemmarna i din organisation?

Erfarenheter av att tjänstemän säger till en att ”såhär är det bara – deal with it”. Ibland får man inte gehör för vad man säger. Man måste kämpa med att överbevisa tjänstemännen om vad man upplever som problem. Trots att det ska funka ”enligt rutin” måste man ändå tillslut nyttja sina kontakter för att få något att hända.

~***~

Vi känner oss underlägsna för vi saknar kunskap. De använder sitt kunskapsövertag för att slå oss på fingrarna.

En del av de ovan citerade personerna har medvetet lämnat in just synpunkter, medan andra har varit ovetande om synpunktshanteringen när de fört fram sina klagomål. Problemen med att nå fram verkar vara likartade oavsett om man aktivt har gått via synpunktshanteringen eller om man bara har försökt att komma i kontakt med ansvarig tjänsteperson.

Det är inte bara medlemmarna som tycker att kommunikationen med förvaltningen kan vara krånglig. Funktionsrätt Göteborg driver ett Individstöd som ger råd, vägledning och stöd i frågor

som rör funktionshinder. Pia Johnsson har jobbat som funktionsrättskonsulent i 9 år och har genom åren haft mycket kontakt med Göteborgs Stad för sina uppdragsgivares räkning. Hon beskriver den enskildes ställning gentemot kommun och myndighet som utsatt. Många av Individstödets uppdragsgivare känner sig inte lyssnade på och tycker sig ofta bli ifrågasatta eller till och med motarbetade av personal, chefer och handläggare.[173]

Pia menar att det är svårt att få tag i tjänstepersoner och att återkoppling ofta uteblir. Hennes normala arbetssätt är att försöka hitta kontaktuppgifter till ansvarig tjänsteperson, men hon har flera gånger använt sig av synpunktsformuläret på stadens hemsida för att få svar på en fråga eller för att hitta rätt person. Men även när hon har hört av sig via synpunktsformuläret har återkopplingen ibland brustit. Pia säger att hon aldrig har varit med om att hennes eller uppdragsgivarens synpunkter har diarieförts och besvarats enligt synpunktshanteringsrutinen när de har lämnats muntligt eller via mail. Trots stadsdelarnas mål att synpunkter ska tas emot med ett gott bemötande och att synpunkter ska ses som en chans till förbättring, menar hon att chefer och personal ofta slår ifrån sig klagomål och istället tar det som kritik.

När vi berättar om hur alla synpunkter enligt rutinerna ska vidarebefordras tills de hamnar rätt, säger Pia att det inte är hennes upplevelse av hur kommunen fungerar. Hon menar att olika verksamhetsområden och enheter ofta hänvisar till att invånaren eller brukaren själv måste ta kontakt med den som ansvarar för ärendet, eftersom verksamheten inte kan göra det jobbet åt en invånare. ”[…] då förklarar man att man inte har det uppdraget, eller att uppdragsgivaren är vuxen nog att ta de kontakterna själva.”[174]

5.2 Ur funktionsrättsföreningars perspektiv

Synpunkter är ju som bekant ett meddelande mellan individ och förvaltning. Varför är då funktionsrättsföreningar intresserade av synpunkter? Vi vill nu lyfta perspektiv från två av Funktionsrätt Göteborgs medlemsföreningar.

I rapportens inledning gav vi ett exempel på hur avsaknaden av dokumenterade synpunkter från brukare kan försvåra för funktionsrättsrörelsen att få gehör för sin problembeskrivning. När brukarorganisationerna hävdade att brukarna var missnöjda med färdtjänsten pekade Färdtjänsten på frånvaron av klagomål.

En intervjuad föreningsrepresentant menar att synpunkter har en potential att lyfta problemområden som är viktiga för både kommunen och civilsamhället att känna till.[175] Hon ser enskilda synpunkter som bärare av viktig information och erfarenheter hos föreningens målgrupper. När synpunkter diarieförs leder det till att brukares erfarenheter av verksamheterna synpunkterna. Att ta del av de diarieförda synpunkterna, som ju är offentliga handlingar, skulle kunna vara ett sätt för föreningarna att identifiera vilka hinder de ur målgruppen som inte är med

[173] Intervju Pia Johnsson, funktionsrättskonsulent vid Funktionsrätt Göteborgs Individstöd.
[174] Intervju Pia Johnsson.
[175] Mailintervju Verksamhetsledare GRC.

i den egna föreningen möter. Dessa analyser skulle sedan kunna ligga till grund för ett mer effektivt påverkansarbete för att förbättra för målgruppen.

På grund av svårigheten att argumentera utifrån brukares erfarenheter utan ”bevis”, finns det en vilja hos funktionsrättsrörelsen att fler ska höra av sig med sina synpunkter till förvaltningen – och att förvaltningen ska se till att synpunkterna blir diarieförda. Synpunkterna skulle då ha potential att fungera som en hävstång i rörelsens intressepolitiska arbete.

> Vi har en slogan i DHR den lyder; Din vardag, vår politik. Som förening måste vi alltid hålla öronen mot marken, och ha stor kunskap om hur vardagen ter sig för våra medlemmar, som lever med nedsatt rörelseförmåga. Vårt nästa steg är ju att förmedla detta till samhället på olika nivåer. Där kan olika undersökningar och strukturerad synpunktshantering vara en bra ammunition i vårt funktionsrättsliga arbete.[176]

Föreningsrepresentanten beskriver synpunkter som ”ammunition”. Det är information och bevis på en problembild som föreningen vill förmedla till allmänheten, politiken och förvaltningen. Han fortsätter:

> Det förutsätter naturligtvis att vi får ta del av medborgarnas synpunkter och att vi också får ge synpunkter på hur instrumenten för synpunktshantering utformas. Den gamla devisen; som man frågar får man svar, gäller i högsta grad. Verksamheterna och målgruppen för verksamheten behöver inte ha gemensamma intressen. Detta gör att vi som representanter för civilsamhället bör få inflytande över hur synpunktshanteringen organiseras och vad man frågar efter. Jag tror också att vi borde få resurser, för att själva kunna ta emot medborgarnas synpunkter när det gäller våra olika kompetensområden och medlemsgrupper.[177]

Föreningsrepresentanten anser alltså att om synpunktshanteringen används som ett sätt för verksamheterna att utvecklas och förbättras, så borde civilsamhället få vara med och utforma kvalitetsutvecklingssystemet så att det verkligen utgår från brukares behov.

Synpunktshanteringen ses i mångt och mycket som värdefullt för förvaltningen eftersom synpunkter är en chans att lära och förbättra. Invånare och brukares chans att utöva inflytande anses vara viktigt, men informanterna från förvaltningen kan sällan specificera exakt hur synpunktshanteringen kommer synpunktslämnaren själv till godo. Föreningsrepresentanterna menar att synpunktshanteringen borde vara mer inriktad på att uppfylla brukarnas behov och rättigheter.

[176] Mailintervju Ordförande DHR.
[177] Mailintervju Ordförande DHR.

6. Det dominerande perspektivet

Som vi visat i föregående kapitel finns det flera perspektiv på synpunktshantering. Ur den enskildes perspektiv kan det inte minst handla om att ha någonstans att vända sig när andra kontaktvägar för att framföra klagomål och få hjälp med problem upplevs vara blockerade. Alla perspektiv är dock inte jämnstarka.

Politiker förhåller sig till synpunkter på ett sätt, tjänstepersoner i förvaltningen på ett annat. Synpunktslämnare å sin sida är förmodligen mer intresserade av att få hjälp med just sitt problem än av att ingå i en årlig sammanställning, medan funktionsrättsrörelsen ser en välfungerande synpunktshantering som en möjlighet att synliggöra sina medlemmars erfarenheter.

De olika perspektiven som redovisats är dock inte jämnstarka. Vi menar att synpunktshanteringen idag präglas av förvaltningens, och då framför allt de centrala tjänstepersonernas, perspektiv på synpunktshanteringen som ett verktyg för övergripande kvalitetsutveckling.

Det dominerande perspektivet manifesterar sig på flera sätt. Vid tiden för stadsdelssammanslagningarna var det utvecklingsledare kvalitet som fick i uppdrag att harmonisera de nya stadsdelarnas synpunktshanteringsrutiner. Det är i stadsdelarnas olika typer av kvalitetsdokument som inkomna synpunkter räknas och analyseras – vilket förstås inte är underligt givet att det är i Socialstyrelsens föreskrifter för kvalitetsledning som kraven på att ta emot och redovisa inkomna synpunkter uttrycks.

Det dominerande perspektivet sätter också tonen i synpunktshanteringens ansikte utåt, på de ytor som möter den brukare eller invånare som vill lämna en synpunkt.

I Göteborgs Stads hemsidas synpunktsformulär finns bara en enda obligatorisk fråga: ”Hjälp oss att kategorisera din synpunkt.” Utan att ha valt om synpunkten fråga, ett klagomål, en felanmälan, ett förslag eller ett beröm, går det inte att skicka iväg sin synpunkt. Och på den förtryckta synpunktsblanketten står det ”Vi vill veta vad du tycker. Det hjälper oss att bli bättre.”

Det är alltså uppmaningar om att *hjälpa förvaltningen* att kategorisera och förbättra, som möter den som via Göteborgs Stads två primära kanaler för att lämna synpunkter. Budskapet pekar på att den enskildes synpunkt framför allt är värdefull i egenskap av information, mer än att synpunkten kan vara ett sätt för den enskilde att få hjälp med ett problem eller utöva någon form av inflytande. Hade synpunktslämnarnas perspektiv dominerat, kan man tänka sig att kanalerna snarare skulle ramas in av budskap som handlade om att synpunktshanteringen kan *hjälpa synpunktslämnaren*.

Att de enskilda synpunkterna utifrån det dominerande perspektivet framför allt ska ses som information om verksamheternas kvalitet, märks också i hur stadsdelarnas rutiner saknar beskrivningar av hur förvaltningen ska hantera när synpunktslämnaren inte är nöjd med svaret på synpunkten.

I nästa kapitel undersöker vi bakgrunden till dagens idéer om synpunktshantering, och möter ett borttappat perspektiv som kan utmana samtidens dominerande perspektiv.

7. Det borttappade perspektivet

Enligt det dominerande perspektivet handlar synpunktshantering framför allt om att arbeta med generella kvalitetsförbättringar. Det kan vara svårt att föreställa sig att synpunktshanteringen skulle kunna organiseras på något annat sätt. I det här kapitlet ställer vi frågan: Har det alltid varit så?

Kommunal synpunktshantering är ingen fråga i den politiska hetluften. Vi minns inte någon stor synpunktshanteringsdebatt och har inte hört några politiska brandtal om synpunktshanteringens vara eller icke vara. Istället har kommunal synpunktshantering införts lite pö om pö – ibland genom politiska beslut, ibland genom successivt förändrade arbetssätt i förvaltningen. Den systematiska synpunktshanteringen för en stabil, men ganska anonym, tillvaro, och kan idag beskrivas som ett naturligt men något undanskymt inslag i kommunal förvaltning. I ett historiskt perspektiv är dock synpunktshanteringen vare sig självklar eller entydig.

Ett belysande exempel på hur synen på invånare och brukares synpunkter på den kommunala servicen har förändrats över tid, får vi genom att ställa två statliga demokratiutredningar mot varandra. I 1975 års utredning om kommunal demokrati (SOU 1975:41) betonas att synpunkter bör framföras till de förtroendevalda politikerna, eftersom de ju är ytterst ansvariga för den kommunala servicens kvalitet:

> Upplever medborgarna servicen som otillräcklig på vissa områden så är det enligt vår mening i första hand till de förtroendevalda de ska föra fram sina synpunkter, önskemål och krav. Det är även de förtroendevalda som ytterst svarar för att den service som ges fungerar så bra som möjligt för medborgarna [---] En avgörande fråga är […] vilka möjligheter medborgarna har att komma i kontakt med någon förtroendevald för att framföra sina synpunkter på servicen i kommun eller landsting. Ytterst syftar ett sådant informationsutbyte till att skapa ett så stort intresse för samhällsfrågor att så många medborgare som möjligt vill delta.[178]

Genom att underlätta för invånaren att starta en dialog med politikerna om den kommunala servicen, var tanken att ett intresse också för kommunen som politisk organisation ska väckas. Att ta vara på invånarnas synpunkter framstår här som ett sätt att aktivera ett större politiskt engagemang.

[178] SOU 1975:41, *Kommunal demokrati.*

40 år senare har synen på synpunkternas roll förändrats. Enligt SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!*, hör synpunkter på kommunens service inte längre hemma på den politiska nivån:

> [E]n stor del av medborgarförslagen [som lämnas är] snarare synpunkter eller klagomål på kommunernas eller landstingens service. Vi anser att den här typen av vardagsnära frågor inte behöver lyftas till kommunens eller landstingets högsta beslutande församling, utan att de kan hanteras genom en särskild funktion som fångar upp synpunkterna eller klagomålen. Funktionen, som kan vara i form av en elektronisk förslags- eller synpunktsbrevlåda, bör finnas tillgänglig på kommunens eller landstingets webbplats. [---] Fördelarna för den enskilde som lämnar en idé, en synpunkt eller ett klagomål i stället för att lämna en folkmotion är att behandlingen av ärendet effektiviseras, eftersom det inte kräver politisk behandling. En förslags- eller synpunktslåda är att betrakta som ett redskap för enskilda individer att föra fram idéer och synpunkter till förvaltningen, snarare än ett redskap för politisk påverkan.[179]

Istället för att skapa kontaktvägar där invånarnas vardagsnära synpunkter på den kommunala servicen kan ”politiseras”, föreslås nu det motsatta. Synpunkter på den kommunala servicen ska hanteras på förvaltningsnivå. Det blir både ett sätt att effektivisera handläggning av det enskilda synpunktsärendet, och ett sätt att renodla vilka frågor som ska betraktas som politiska och vad som mer är en fråga om administration.

De två exemplen från statliga demokratiutredningar visar att synen på relationen mellan förvaltning, politik, medborgare och brukare – och inte minst de synpunkter som brukare framför som reaktioner på den offentliga servicen – har förändrats över tid. Om man skulle extrapolera ett ideal för synpunktshantering ur varje utredning, skulle idealen se väldigt olika ut.

7.1 Klagomålshantering som trestegsraket

Vi har tidigare i rapporten diskuterat två skrifter om synpunktshantering från SKL: *Synpunkter och klagomålshantering: Erfarenheter av klagomålshantering i kommuner* (2001) och *Sju steg för att lyckas: Systematisk hantering av synpunkter och klagomål* (2006). I rapporterna presenteras ett ideal för hur systematisk synpunktshantering bör bedrivas på kommunal nivå. Det handlar om att se klagomål som en gåva och att ständigt förbättra verksamheterna med hjälp av sammanställningar av inkomna synpunkter. Syftet med den systematiska synpunktshanteringen beskrivs som att nå högre kvalitet, effektivitet och legitimitet. Det ideal som presenteras i skrifterna återspeglas tydligt i hur Göteborgs Stad arbetar med synpunktshantering idag.

Men redan 1999 släppte dåvarande Svenska kommunförbundet rapporten *Tjänstegarantier och klagomålshantering – en väg till ökat medborgarinflytande?*, i vilken man för första gången presenterar ett sammanhållet förslag på hur kommuner bör arbeta med klagomålshantering.[180]

Rapporten från 1999 förtjänar särskild uppmärksamhet av två anledningar. Dels för att förslagen

[179] SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!*, s. 510f.
[180] Lars Strid & Lennart Jonasson, *Tjänstegarantier och klagomålshantering – en väg till ökat medborgarinflytande?,* 1999.

som presenterades fick visst politiskt genomslag. Dels för att rapportens förslag om kommunal synpunktshantering skiljer sig markant från de två senare rapporterna från SKL – inte minst i fråga om vilket syfte klagomålshanteringen ska ha, och vilka underliggande antaganden om relationen mellan medborgaren och förvaltningen som präglar förslagen.

I *Tjänstegarantier och klagomål* föreslog Kommunförbundet att den kommunala klagomålshanteringen borde utformas som en ”trestegsraket”. Den enskilde skulle, precis som förespråkas idag, i första hand vända sig till den utförande enheten med sitt klagomål. Men i händelse av att den klagande inte skulle bli nöjd med den utförande enhetens hantering av klagomålet, förespråkade Kommunförbundet införandet av två ytterligare steg: möjligheten att få en second opinion av en oberoende tjänsteperson, och möjligheten att ta klagomålet vidare till en oberoende kommunal kvalitetsnämnd.

7.1.1 Steg ett: Synpunktshantering som kvalitetsutveckling

I *Tjänstegarantier och klagomålshantering* föreslås att klagomål i möjligaste mån i första hand ska framföras direkt till den lokalt berörda enheten. För att underlätta detta måste varje verksamhet uppmuntra enskilda att lämna in klagomål, och erbjuda flera alternativa kontaktvägar. Man ska ge tydlig information om offentlighet och sekretess, och klagomålet ska helst besvaras inom fem dagar. Alla klagomål ska dokumenteras, utan sortering i ”mindre viktiga och viktiga klagomål eller omformulering av den enskildes synpunkter”.[181] Klagomålen bör regelbundet sammanställas och analyseras, för att kunna ligga till grund för ansvariga politiker och tjänstepersoners diskussioner om tjänsteutbud och kvalitetsutveckling. Inbäddat i det första steget ligger syftet att klagomål ska användas för att förbättra verksamheternas kvalitet.

Med beskrivningen av detta första steg summerade Kommunförbundet ett arbete som redan bedrevs i flera svenska kommuner. En viktig aspekt av detta arbete var att förändra synen på klagomål. Klagomål skulle inte förknippas med något negativt att till varje pris undvika, utan skulle istället ses som en gåva som kan bidra med information om verksamheternas kvalitet.

Lars Strid, en av rapportens författare, berättar att inspirationen till detta nya synsätt, där klagomål betraktas som kvalitetsinformation som kan ligga till grund för ständiga förbättringar, kom från andra kommuner knutna till det internationella utvecklingsnätverket ”Cities of Tomorrow”.

Vi känner förstås igen trestegsraketens första steg både från de två senare SKL-rapporterna och från Göteborgs Stads arbete med synpunktshantering idag. Idag är det vedertaget att synpunktshantering hör ihop med förvaltningarnas kvalitetsarbete.

Men det här synsättet var definitivt inte en självklarhet på slutet av nittiotalet. ”Jag fick rejält på tafsen av många tjänstemän”, kommenterar Lars Strid när han drar sig till minnes sina försök att lansera det nya synsättet att se klagomål som en gåva i kommunsverige.

[181] Strid & Jonasson, 1999, s. 27.

7.1.2 Steg två: Second opinion

Till skillnad från de senare rapporterna från SKL, och från de rutiner som reglerar synpunktshanteringen i Göteborgs Stad idag, gav Kommunförbundets rapport även förslag på vad som skulle hända om den enskilde inte skulle bli nöjd med den ansvariga enhetens svar på klagomålet: ”Trovärdigheten i kommunens klagomålssystem ökar om den enskilde också har möjlighet att gå vidare med sina klagomål till ytterligare en nivå om man inte är nöjd med hanteringen på respektive enhet/förvaltning.”[182]

Som klagomålshanteringens andra steg föreslogs möjligheten att få en ny utredning av ärendet av en oberoende tjänsteperson, en så kallad ”second opinion”. Förslaget hämtade sin inspiration från den under 1990-talet högaktuella diskussionen om möjligheten att få en second opinion i sjukvården.[183]

”Resultatet av dessa utredningar kan bestå i konkreta rekommendationer till den lokala enheten om hur den ska kunna rätta till situationen för den enskilde, förslag till eventuell kompensation men även rekommendationer om hur enheten ska kunna förbättra sin tjänst för att undvika liknande klagomål i framtiden.”[184]

7.1.3 Steg tre: En oberoende instans

För särskilt kniviga frågor, där oenigheten bestod även efter att en utomstående tjänsteperson utrett klagomålet, föreslog *Tjänstegarantier och klagomålshantering* ett tredje steg i klagomålshanteringen. Förslaget gick ut på att medborgaren borde kunna vända sig till en oberoende instans – en särskild kommunal kvalitetsnämnd. Kvalitetsnämnden skulle ha en fristående ställning i relation till övriga nämnder, dess förtroendevalda fick till exempel inte ha några uppdrag i andra nämnder.[185] Brukarorganisationer och andra fristående experter skulle kunna adjungeras till nämnden.

Kvalitetsnämnden skulle ta emot klagomål från enskilda personer ”som känner sig illa behandlade av kommunen eller som upplever att de inte fått det kommunen utlovat”.[186] Kvalitetsnämnden skulle vid behov kunna vända sig till ansvarig nämnd och uppmana till en omprövning av ett visst beslut, ”undersöka om bemötandet av en enskild brustit eller uppmana ansvarig nämnd att ta initiativ till förbättring av någon tjänst.”[187] Kvalitetsnämnden skulle dock varken kunna fatta nya beslut i ärenden och eller kompensera den enskilde på andra sätt .

Medan de första två stegen summerade och utgick från redan befintliga reformer och arbetssätt, var Kommunförbundets förslag om en oberoende instans som ett tredje steg i den klagomålshanteringen en ny idé utan direkta förlagor i praktiken.[188] Rapportförfattaren Lars Strid berättar att responsen på förslaget om den oberoende nämnden var positiv från många

[182] Strid & Jonasson, 1999, s. 28.
[183] Patienters rätt till second opinion förstärktes i en förändring i Hälso- och sjukvårdslagen den 1 januari 1999.
[184] Strid & Jonasson, 1999, s. 28.
[185] Ibid, s. 29.
[186] Ibid, s. 28.
[187] Ibid, s. 29.
[188] Intervju med Lars Strid, tidigare projektledare på SKL och författare till *Tjänstegarantier och klagomålshantering*.

kommunpolitiker, men att det fanns en hel del frågetecken kring implementeringen – till exempel var gränsen för nämndens ansvar skulle dras.

7.2 Generell kvalitetsutveckling eller ”ett sätt att få rätt”?

Precis som i SKL:s två senare rapporter, ramas förslagen i *Tjänstegarantier och klagomålshantering* in av en övergripande diskussion om hur kommuner ska arbeta för ökad effektivitet, kvalitet och legitimitet. *Tjänstegarantier och klagomålshantering* utmärker sig dock genom att lägga mer vikt vid den enskilde brukarens perspektiv och den enskildes ställning ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

För även om rapporten framför allt är skriven ur den kommunala förvaltningens perspektiv, innebär förslagen om trestegsraketens två senare steg ett alternativt synsätt på klagomålshanteringens syfte. Om inte synpunktslämnaren är nöjd med det första svaret från förvaltningen, skulle möjligheten till second opinion och den oberoende instansen fungera som en formaliserad väg att ta klagomålet vidare – vilket kan tolkas som att klagomålshanteringen syfte blir att ge enskilda ”ett sätt att få rätt” även i frågor som inte går att överklaga juridiskt.

7.2.1. Vad hände med tanken på klagomål som ett sätt att få rätt?

När *Tjänstegarantier och klagomålshantering* presenterades år 1999 var det inte skrivet i sten vilket av de två syftena – klagomålshantering för generell kvalitetsutveckling, eller klagomålshantering som ett sätt för enskilda att ”få rätt” – som skulle få störst genomslag. När rapportens idéer fångades upp i ett par samtidiga offentliga utredningar, låg emellertid tveklöst störst fokus på förslaget om det tredje steget med en oberoende instans, och på klagomålshanteringen som ett komplement till enskildas möjlighet att juridiskt överklaga myndighetsbeslut.

En av utredningarna som uppmärksammade förslagen var utredningen om en ny socialtjänstlag, *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97). Utredningen menar under rubriken ”Rättssäkerhet för den enskilde” att Kommunförbundets förslag skulle innebära att ”den enskildes ställning stärks på ett förtjänstfullt sätt”, och att det vore bra om arbetssättet spreds över landet.[189] Utredningen noterar också hur det kommunala arbetet med klagomålshantering ofta kopplats till kvalitetsutveckling, och att det då finns en direkt beröring med ansvaret för verksamheten. Man konstaterar dock att klagomålshanteringen är ett ”ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt komplement till möjligheten att överklaga”, och att det därför är viktigt att kommunerna även överväger oberoende forum dit enskilda kan vända sig.[190] Utredningen gav emellertid inga skarpa förslag, eftersom man ansåg att den kommunala klagomålshanteringen borde införas på frivillig väg och inte genom lag.

Kommunförbundets idéer om en trestegsraket för klagomålshantering lyftes också fram av den särskilda utredare som tillsatts för att kartlägga och analysera frågan om det offentligas

[189] SOU 1999:97, *Socialtjänst i utveckling,* s. 259 f.
[190] SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling,* s. 271.

bemötande av personer med funktionsnedsättning. I Bemötandeutredningens slutbetänkande, *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet* (SOU 1999:21), föreslås nio åtgärder för att förbättra det offentligas bemötande av personer med funktionsnedsättning. Införandet av en funktion för klagomålshantering är en av dessa nio åtgärder.

I betänkandet påminner utredaren Bengt Lindqvist om att brukarens beroendeställning kan göra att många drar sig för att vända sig till närmaste chef för att framföra kritik. Han ser också att många efterlyser en opartisk instans som är fristående från den ordinarie verksamheten och ”vars lojalitet inte ligger i den berörda organisationen, men där det ändå finns ett ansvar.”[191]

Lindqvist anser därför att ”vissa klagomål och synpunkter kan tas omhand […] inom ramen för det kommunala kvalitetsarbetet eller, i förekommande fall, inom ramen för medborgarkontorens verksamhetsområde”,[192] men att en del frågor är så svåra och att det kan förekomma så stora låsningar mellan den enskilde och förvaltningen, att ”det behövs möjligheter för den enskilde att gå vidare till en opartisk instans i kommunen.”[193]

Det är som ett svar på denna utmaning som Lindqvist menar att Kommunförbundets trestegsmodell är ”intressant och bör kunna prövas i praktiken.”[194] Lindqvist föreslår därför att varje huvudman bör:

> upprätta en fristående och från den ordinarie verksamheten oberoende funktion vars syfte är att granska och behandla olika synpunkter på bemötandet samt ge råd, informera, utreda, föreslå lösningar och förmedla kontakter.[195]

Bengt Lindqvists förslag om en oberoende kommunal klagomålsinstans inkluderades i regeringens proposition *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken* (prop. 1999/2000:79). Regeringen gjorde där bedömningen att ”[m]yndigheter och andra offentliga organ, som skall ge stöd och hjälp, bör som ett led i sitt utvecklingsarbete pröva modeller för klagomålshantering som ger den enskilde möjlighet att föra fram synpunkter eller kritik till ett forum som står utanför den ordinarie organisationen.” Förslaget om en oberoende instans för klagomål föll dock bort i Socialutskottets behandling av propositionen.[196]

Vad som sedan hände med idén om en oberoende kommunal instans har vi tyvärr inte haft möjlighet att undersöka vidare. Klart är i alla fall att både förslaget om en oberoende instans, och den i utredningarna så tydliga kopplingen till rättssäkerhet och synen på klagomålshanteringen som komplement till juridiska överklagningar inte återfinns i dagens synpunktshantering.

Trestegsraketens andra steg, möjligheten till en second opinion, gick ett lite annorlunda öde till mötes. Kring millennieskiftet drog debatten om valfrihet i välfärden igång stort, och valfrihet införs på flera nya områden. Den möjlighet till second opinion i klagomålshanteringen som i

[191] Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder*, Lindqvists nia: nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder : slutbetänkande*, Fakta info direkt, Stockholm, 1999, s. 54.
[192] Ibid, s. 56.
[193] Ibid.
[194] Ibid, s. 57.
[195] Ibid, s. 53.
[196] Prop. 1999/2000:So14 Nationell handlingsplan för handikappolitiken.

Tjänstegarantier och klagomålshantering presenterats som en rättssäkerhetsfråga, plockades istället i ljuset av den pågående debatten upp som en *valfrihetsfråga*. Den som inte är nöjd med den ena läkarens bedömning, ska kunna och välja en annan. Och den som inte är nöjd med den ena tjänstepersonens svar på klagomålet, ska kunna vända sig till någon annan.

Rapportförfattaren Lars Strid tror att förslaget om second opinion i klagomålshanteringen på så sätt ”åts upp” av valfrihetsperspektivet – lösningen på problemet blev valfrihet, istället för införandet av en formaliserad gång för att ta vidare klagomål till nästa nivå.[197] Istället för ett steg mot inflytande via att stärka brukarnas röst, togs alltså förslaget om second opinion i klagomålshanteringen emot som ett exempel på inflytande genom att i valfrihetens namn ”rösta med fötterna”.

De förslag om oberoende instanser som diskuterades vid millennieskiftet och den synpunktshantering som vi har idag bygger på olika idéer om relationen mellan medborgaren och förvaltningen. De olika modellerna bär också på olika förväntningar om vad synpunktshanteringen ska uträtta. Dessa frågor fördjupar vi oss i rapporten sista del: Synpunktshanteringen, medborgaren och förvaltningen.

[197] Intervju med Lars Strid.

Del 3

Synpunktshanteringen, medborgaren och förvaltningen

8. Förväntningar på synpunktslämnaren

Vi har hittills diskuterat vilka krav som ställs på förvaltningen för att synpunktshanteringen ska fungera som tänkt. Vad vi ännu inte har diskuterat är om det finns några förväntningar på de personer som ska lämna en synpunkt. Behöver de bete sig på något särskilt sätt eller ha någon särskild kunskap för att lämna en synpunkt? Kan en synpunktslämnare göra fel?

I stadsdelarnas synpunktshanteringsrutiner nämns den enskilde synpunktslämnaren mycket knappt. Istället framträder snarare en frånvaro av förväntningar på vad synpunktslämnaren ska göra. I teorin behöver synpunktslämnaren varken veta var synpunkten ska lämnas in, till vem eller hur den ska formuleras. De följande avsnitten diskuterar hur det *i praktiken* ändå finns outtalade förväntningar på synpunktslämnarens förkunskaper och förmågor.

8.1. Att veta vart man ska vända sig

Det ska inte krävas mycket för att lämna en synpunkt. Man ska definitivt inte behöva veta att det finns något som *heter* synpunktshantering, eller behöva deklarera att man ”härmed framför en synpunkt som ska hanteras enligt synpunktshanteringsrutinen”. Istället är det mottagarens ansvar att uppmärksamma att ett meddelande är en synpunkt.

Förutom att synpunktslämnaren inte behöver veta *att* den lämnar en ”synpunkt med stort S”, så behöver den inte heller veta *vart* synpunkten ska lämnas. I princip alla möjliga kontaktvägar ska kunna användas för att lämna en synpunkt. Skriftliga och muntliga synpunkter ska behandlas likvärdigt.

I undersökningens material kan vi se två kompletterande idéer om vilka kontaktvägar staden ska erbjuda: *En väg in* och *Alla vägar in*. Med *En väg in* menas att göteborgaren ska kunna komma i kontakt med flera delar av kommunen genom en enda ingång – en tanke som bygger på idéer om kundtjänst och service.

I Göteborg konkretiseras *En väg in* i Kontaktcenter, den kundtjänst/växel som utgör en del av förvaltningen för Konsument och medborgarservice. På Kontaktcenters hemsida står att ”[o]avsett ärende till Göteborgs Stad ger våra servicevägledare dig information och vägledning.”[198] Hit kan invånare, företagare och besökare vända sig för att lämna synpunkter eller ställa frågor om allt möjligt som rör Göteborgs Stad. Den enskilde ska inte behöva veta något om stadens organisation för att komma rätt.[199]

Alla vägar in är, till skillnad från *En väg in*, inget vedertaget begrepp inom Göteborgs Stad utan vår egen benämning på idén att en invånare ska kunna lämna sina synpunkter till vilken medarbetare som helst. Idén har direkt koppling till SKL:s ideal om en synpunktshantering där klagomål och

[198] Göteborgs Stads hemsida, ”Kontaktcenter” (hämtad 2018-03-12).
[199] Intervju Utvecklingsledare.

synpunkter ska fångas upp så nära brukaren som möjligt.[200]

Idén om *Alla vägar in* uttrycks bland annat i rutinernas uppräkningar av möjliga kontaktvägar. Den märks också i informationen på Göteborgs Stads intranät: ”Kom ihåg – synpunkter som lämnas till dig som arbetar i förvaltningen har alltid kommit rätt”.[201] Enligt idén om *Alla vägar in,* kan en synpunktslämnare alltså aldrig vända sig till fel person. Oavsett till vem eller vart synpunktslämnaren hör av sig, ska förvaltningen fånga upp och ta hand om personens synpunkter.

Idén om *Alla vägar in* kommer även till uttryck i intervjuerna. En verksamhetsutvecklare menar att förvaltningens mål är att brukaren ska kunna lämna sin synpunkt till vem som helst: ”Och sedan kanske inte jag kan ta hand om den, men det behöver inte du bekymra dig om, utan jag lämnar den [vidare], så.”[202]

En utvecklingsledare instämmer i att den enskilde inte behöver tänka på vart den skickar sin synpunkt. Hon exemplifierar med att en synpunkt om trasig gatubelysning går bra att skicka till stadsdelsförvaltningen, trots att belysningen egentligen är Trafikkontorets ansvar. Hon säger att stadsdelsförvaltningen kommer att vidarebefordra synpunkten, och dessutom med fördel kan använda informationen om trasig belysning i sitt trygghetsarbete.[203]

Vissa informanter uttrycker dock tveksamhet inför tanken att synpunktslämnaren inte ska behöva bry sig om i vilken kanal som synpunkten lämnas:

> *Spelar det någon roll vilken kanal det kommer in, det här webbformuläret…*
>
> Nej.
>
> *Att man ringer in…*
>
> Nej.
>
> *Man säger det till någon…*
>
> Nej, men ja… Det som är om man säger det till någon ute i verksamheten så är ju risken att det inte diarieförs. Det är ju risken som man kan se. [---] Så att om man vill vara på det säkra så skulle man ju i sådana fall fylla i webbformuläret eller skicka in till stadsdelsförvaltningen. För då vet man att det får en diariestämpel på sig. Det är ju skillnaden. [---] Men så är det. Den synpunkten som lämnas till en enskild tjänsteman kanske inte diarieförs, det vet vi.[204]

En intervjuad registrator tror att det är bäst om synpunktslämnaren lämnar sin synpunkt på ett sätt som gör att den passerar en registrator:

> Det som är bra är att det inte går till äldreboendet och fastnar hos någon enhetschef eller enhet som lägger det åt sidan. Vi kan tänka att ”det här är ju en synpunkt” och registrerar den som det innan vi skickar den vidare. Vi har ju diariet där vi lägger in alla synpunkter

[200] SKL, 2006, s. 12
[201] Göteborgs Stads intranät, Angered, ”Så fungerar synpunktshanteringen” (hämtad 2019-03-26).
[202] Intervju Verksamhetsutvecklare.
[203] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[204] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

> för att synpunktslämnaren ska få ett diarienummer och för att det ska kännas lite på riktigt. ”Du kan återkoppla sen och använda det här numret och så”.[205]

De tveksamma rösternas resonemang styrks av hur dokumentationen av synpunkter faktiskt ser ut. Bara 3,4 %, eller 8 av 233, av de dokumenterade synpunkter vi har tagit del av är muntliga synpunkter som har fångats upp av stadsdelarnas medarbetare eller chefer och sedan blivit diarieförda.

Vi kan konstatera att idén om *Alla vägar in* ännu inte verkar vara så pass etablerad i praktiken att man som synpunktslämnare kan utgå från att det inte spelar någon roll hur man framför sin synpunkt. Muntliga synpunkter, och synpunkter som skickas via brev eller mail direkt till medarbetare och chefer, riskerar att inte hanteras korrekt. Detta märks dock varken i rutinerna eller i stadens externa kommunikation: när det ska gå bra att göra hur som helst, lämnas inga instruktioner. Det krävs förkunskaper för att kunna göra ett informerat val av kontaktväg.

Vi kan utifrån vår undersökning inte uttala oss om hur dokumentationen samspelar med hanteringen av sakfrågor. Men vi vet att enbart dokumenterade synpunkter inkluderas i de officiella kvalitetsrapporterna, och att enbart dokumenterade synpunkter går att granska eller hänvisa till vid meningsskiljaktigheter om en verksamhets kvalitet.

8.2 Att veta vad synpunkten ska handla om

Den vida definitionen av begreppet synpunkt verkar rymma det mesta som en invånare skulle kunna vilja framföra till förvaltningen. Samtidigt finns det mer eller mindre explicita avgränsningar av vilka frågor och ärenden som det *inte* passar att lämna en synpunkt om.

Kopplingen mellan synpunkter och till exempel klagomål till IVO eller JO-anmälningar nämns sällan i intervjuerna. Det kan givetvis bero på att många av de synpunkter som lämnas till förvaltningarna är av sådan karaktär att de inte alls riskerar att leda till en anmälan till en tillsynsmyndighet. Men bland de 241 synpunkter vi har läst finns också många allvarliga ärenden, till exempel ett klagomål om att hemtjänstpersonalen glömmer att höja huvudändan på sängen nattetid så att en brukare får svårigheter att andas.[206] Istället är det vanligare att informanterna lyfter gränsdragningar mellan vad som ska skickas som en synpunkt till förvaltningen och vad som bör framföras till politikerna..

På stadens webbformulär för att lämna synpunkter står till exempel att förslag som gäller ”en idé som politikerna behöver besluta om” bör lämnas in som Göteborgsförslag istället för som en synpunkt.[207] Också i intervjuerna framkommer det att vissa typer av ärenden passar bra som synpunkter till förvaltningen, medan andra bör hanteras på politisk nivå.

Informanterna har varit relativt samstämmiga om att personliga ärenden ska räknas som

[205] Intervju Registrator.
[206] Majorna-Linné, inkommen synpunkt, september 2016.
[207] Göteborgs stads hemsida, ”Lämna synpunkter” (hämtad 2018-12-20).

synpunkter, medan övergripande förslag eller åsikter bör gå till politikerna. Vid första anblick kan detta framstå som en självklar uppdelning. Men hur ska synpunktslämnaren bedöma vad som är personligt och vad som är övergripande?

En informant föreslår att gränsen kan gå vid om ärendet innefattar något som *kostar*:

> *Men om man tänker, om man ska säga till någon: ”Här passar det att skicka ett Göteborgsförslag” eller ”Nej, men nu ska du skicka en synpunkt”. När gör man vad?*
>
> Nej, men synpunkt måste det väl vara när man själv vill liksom… En bemötandefråga kan du inte göra ett Göteborgsförslag av. Utan ett Göteborgsförslag är väl till exempel att det ska finnas en tillgänglighetsanpassad lekpark i varje stadsdel, där det handlar om ett politiskt beslut på lite… Där det *kostar* någonting. Men rör det dig själv, och det är bemötandefrågor, eller om du är brukare och det har slarvats i hanteringen eller något sådant. Då är det väl… Då kan man ju alltid ringa till enhetschefen ändå. Men blir det en synpunktshantering så blir det ju liksom mer formellt, att man får återkoppling och man får det mer liksom belyst och utrett, eller… Att det ger lite mer avtryck kanske.[208]

Synpunkternas individuella karaktär betonas av fler informanter:

> *I vilka fall bör man lämna synpunkter och i vilka fall är det bättre att göra något annat?*
>
> [Tystnad]
>
> Intervjuperson 1: Svår fråga…
>
> (skratt)
>
> Intervjuperson 2: Synpunkter är individuella. Det handlar om personer. Det kan handla om idéer eller förslag. Om det handlar om något lite större. Men när det handlar om klagomål, det handlar om en individ. Om det handlar om något kollektivt skulle jag komma till nämnden. Men det vet jag inte.[209]

Här går alltså skillnaden mellan att synpunkter är de ärenden som kretsar kring individens situation, i motsats till ärenden – och då särskilt idéer och förslag – av större och mer kollektiv karaktär som bör gå till nämnden. Men vi vet ju att även synpunkter kan vara förslag, för både på synpunktsblanketten och på webbformuläret är ”förslag” ett av alternativen som synpunktsväljaren ombeds välja för att kategorisera sin synpunkt.

Frågan om när man ska skicka en synpunkt och när man ska göra något annat ställdes även till en politiker:

> *Det du är inne på där är också en fråga som vi får, och som vi inte riktigt kan svara på än. När ska man skicka en synpunkt? När är det bäst att skicka en synpunkt via formuläret eller blanketten, när ska man maila väl vald politiker direkt, när ska man skriva ett Göteborgsförslag, när ska man göra något annat?*
>
> Göteborgsförslag är… Göteborgsförslag, då tänker jag om du verkligen har en väldigt konkret idé som faktiskt kan genomföras med ganska kort varsel. Eller, ja, inom liksom…

[208] Intervju Förvaltningscontroller.
[209] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

> Jag skulle säga invånarsynpunkt om du verkligen vill ha återkoppling, då ska du göra en invånarsynpunkt. Maila politiker ska du mest göra för att politiker ska känna till saker och ting.[210]

Här dras istället gränserna dels vid om man har ett konkret förslag som kan genomföras snabbt (då är det ett Göteborgsförslag) eller om man vill ha återkoppling (då är det en synpunkt).

En registrator konstaterar att det helt enkelt är väldigt svårt att veta vilka ärenden som hör hemma var:

> Men om jag ska lämna en synpunkt, hur ska jag veta vilket som är vilket? Idag fick vi en om en förskola där man inte får använda gräsmattan och lekparken på helgerna för att det är låst med ett hänglås. Är det ett medborgarförslag att man öppnar förskolorna på helgerna, eller är det en synpunkt till stadsdelen som enhetschefen får… Alltså, det är ju jättesvårt att veta.[211]

I intervjuerna ser vi att många får fundera en stund för att kunna beskriva gränserna mellan vad som hör hemma hos politikerna och vad som ska vara en synpunkt till förvaltningen. Skillnaden mellan synpunkter och politiska förslag kan uppenbarligen formuleras på många olika sätt.

Ändå är det få personer som på en direkt fråga svarar att synpunktslämnaren behöver ha några särskilda förkunskaper om kommunens organisation. Ett undantag är en registrator som säger att allt som skickas till förvaltningsbrevlådan behandlas enligt synpunktshanteringsrutinen, och att förvaltningen därför måste lita på att invånaren själv vet när den vill lämna en synpunkt och när den vill lämna ett Göteborgsförslag.[212]

Att det är svårt att exakt precisera vad som ska vara en synpunkt och vad som ska vara något annat är i sig inget konstigt, inte minst eftersom arbetsfördelningen mellan politik och förvaltning har förändrats över tid. Det som för trettio år sedan var en solklar fråga för en politisk nämnd, kan idag ses som något som självklart hör till förvaltningen.[213]

Givet hur komplicerad frågan om gränsdragningarna faktiskt är, menar vi dock att avsaknaden av information om vad en synpunkt ska handla om blir ett problem. Webbformulärets instruktion om att förslag som ska beslutas av politiker ska skickas som Göteborgsförslag förutsätter att synpunktslämnaren vet vilken typ av beslut som politiker fattar.

[210] Intervju Politiker.
[211] Intervju Registrator.
[212] Intervju Registrator.
[213] Stig Montin & Mikael Granberg, *Moderna kommuner*, 2013, s. 98f.

8.3 Att veta hur man ska formulera sig

I intervjuerna har vi passat på att fråga om informanterna har några råd att ge till synpunktslämnare. Syftet har varit att ta reda på vad man bör tänka på när man formulerar sin synpunkt för att öka chansen att förvaltningen lyssnar. De svar vi oftast mötts av är att det inte spelar någon roll hur man skriver, även om det förstås är en fördel med relevant information om till exempel vilken verksamhet synpunkten gäller.[214]

> *Vad ska man tänka på, vad ska man skriva, hur ska man formulera sig?*
>
> Det spelar ingen roll. Det viktiga är ju att den på Färdtjänsten[215] vet att de ska skriva ned det, de har ansvar för att ta emot synpunkten. Där tycker jag inte att krutet ska ligga. Det ska vara på verksamheten, inte på synpunktslämnaren. Det ska inte spela någon roll hur man skriver det.[216]

Informanterna menar att en synpunkt aldrig kommer att nekas korrekt hantering på grund av hur den är formulerad – synpunkten kommer alltid att diarieföras, besvaras och räknas in i de årliga sammanställningarna:

> Och jag menar, det är ju inte så att ”Nej, jag formulerade mig fel” så att då kan vi inte hantera det här. […] Jag tycker inte att man på något sätt måste uttrycka sig på ett visst sätt för att det ska bli hanterat annorlunda, än om jag skriver att jag är arg för att de lägger ned biblioteket. För den är tydlig som någon. Den förtjänar samma svar, ”Vi tänker såhär”.[217]

Flera informanter har också lyft fram möjligheten att ringa upp synpunktslämnaren och be om kompletterande information, under förutsättning att synpunktslämnaren inte är anonym.

Det är möjligt att vi och våra informanter har missförstått varandra och därför talar om olika saker. Medan vi har varit intresserade av att ta reda på vilka synpunkter som har chans att leda till en reell förändring, har informanterna tolkat vår fråga som en fråga om vilka synpunkter som kommer att hanteras enligt synpunktshanteringsrutinen.

De upprepade missförstånden kan förstås som att vi har varit upprepat otydliga. De kan också förstås som ett tecken på att informanterna i första hand ser synpunktshanteringen som ett sätt att fånga upp allehanda information om invånarnas syn på stadens verksamheter, snarare än som ett sätt för invånare och brukare att få hjälp att åtgärda konkreta problem.

På den konkreta frågan om det spelar någon roll hur man formulerar sig, så svarar alltså de flesta att det inte spelar någon roll alls. Alla synpunkter behandlas likvärdigt.

I samband med andra intervjufrågor, ges dock svar som tyder på att informanterna föredrar synpunkter som ser ut på ett visst sätt. De bör till exempel vara konkreta och detaljrika. I en intervju försäkrar en central tjänsteperson att den enskilde inte ska behöva sitta och sortera sina

[214] Intervju Registrator; Intervju Utvecklingsledare kvalitet; Intervju Registrator; Intervju Enhetschef; Intervju Verksamhetsutvecklare.
[215] I citatet ges Färdtjänsten enbart som exempel. Informanten jobbade själv i en stadsdelsförvaltning.
[216] Intervju Verksamhetshandläggare.
[217] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

upplevelser för förvaltningen skull. Senare i samma intervju säger hon att man måste skriva så att ens ärende blir förståeligt, och inte allmänt. ”Gissa det gör vi inte”, säger hon.[218] En annan central tjänstperson menar att det är bra om synpunktslämnaren är tydlig och inte svepande och allmän.[219]

Vid vissa tillfällen kan vi skönja hur informanterna talar om synpunkter som mer eller mindre ”rimliga” eller ”vettiga”:

> Och det kan ju faktiskt vara så att, det är ju säkert så att man också ser att den där synpunkten, den är rimlig och vettig, den ska vi vidta, men vi har inte möjlighet just nu. Skälen kan ju variera, och igen tänker jag att det har att göra med hur man bemöter och kommunicerar och sedan att man för den vidare i organisationen.[220]

Vilka egenskaper dessa mer ”rimliga” synpunkter besitter framgår sällan. Det verkar också vara mer uppskattat om en synpunkt är formulerad som ett förslag än som ett klagomål. Det är lättare att ta ställning till och fatta tydliga beslut om förslag jämfört med klagomål.

> *Finns det någon skillnad i hur man formulerar sig, om du ska ge ett råd, ”skriv såhär”, ”skriv långt, skriv kort”? Finns det några sådana saker? ”Skriv det som ett förslag och inte ett klagomål”?*
>
> Ja, men precis! Ja, men absolut! Så tänker jag rent generellt som människa och som chef. Om jag har en medarbetare som inte är nöjd och kommer till mig och klagar så kommer jag att fråga ”Vad vill du att jag gör?” En medarbetare skulle säga ”Jag är inte nöjd med det här, och jag har ett förslag att vi skulle göra såhär.” Då skulle jag ju direkt kunna ge ett beslut i just åsikterna om vad det är man ska göra. Det är mycket enklare för mig som chef. Så jag tänker att det är definitivt… Något konstruktivt![221]

Det kan alltså vara positivt för både synpunktslämnare och förvaltning om synpunkten är tydligt formulerad, saklig, detaljrik och formulerad som ett förslag. På det sättet ökar chansen att synpunkten leder till att förvaltningen tar till sig informationen och kanske vidtar en åtgärd.

”Mellan raderna” har vi alltså kunnat utläsa intervjupersonerna anser att det finns bättre och sämre sätt att formulera sin synpunkt. Vi kan också utifrån att ha läst hundratals inkomna synpunkter konstatera att det i en del fall är svårt att förstå både vad problemet är och vad synpunktslämnaren egentligen vill att förvaltningen ska göra.

På synpunktsblanketterna och på webformuläret finns dock ingen information om hur synpunkten bör formuleras. Både blanketten och webbformuläret består istället av ett enda fritextfält. ”Beskrivning” är den enda instruktionen till vad som ska stå i fältet.[222]

Ur ett tillgänglighetsperspektiv innebär ett öppet fritextfält utan hjälptext ett hinder för många människor. Ett fritextfält gynnar den som har lätt för att skriva och själva strukturera sin

[218] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[219] Intervju Förvaltningscontroller.
[220] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[221] Intervju Områdeschef.
[222] Göteborgs stads hemsida, ”Lämna synpunkter” (hämtad 2018-12-20).

berättelse. Men det kan utgöra en hög tröskel för den som har svårt att tolka, bearbeta och förmedla information, eller som av andra skäl saknar de förkunskaper och förmågor som krävs för att framställa sin synpunkt som rimlig, vettig och konstruktiv.[223]

Vi menar att även uppmaningen till invånare och brukare att göra om sina klagomål till förslag bär på outtalade förväntningar om synpunktslämnarens förkunskaper om vad som är möjligt ur förvaltningens perspektiv. Vi ser en risk i att synpunktshandläggaren kan anse att ett förslag är verklighetsfrånvänt eller omöjligt, och därför avböja att vidta den önskade åtgärden – trots att klagomålet (och problemet) kvarstår.

8.4 De outtalade förväntningarnas effekter

Vi kan alltså konstatera att synpunktslämnaren i teorin är i princip befriad från ansvar, och att det istället ligger på förvaltningen att identifiera och hantera alla meddelanden som ska räknas som synpunkter likvärdigt. Samtidigt vet vi att synpunktshanteringen har brister. Alla synpunkter hamnar inte rätt och besvaras inte i tid. Alla medarbetare känner inte till rutinerna, och de som känner till rutinerna följer dem inte alltid.

I stadsdelarnas rutiner och i annan extern kommunikation beskrivs synpunktshanteringen som ett enkelt och ganska obyråkratiskt sätt att kommunicera med förvaltningen. I praktiken finns dock oskrivna regler om vart synpunkter ska skickas, vad de ska innehålla och hur de ska formuleras för att nå fram och uppfattas som rimliga.

Genom vår undersökning har vi mött många som upplever att man inte blir lyssnad på. Men vi har också mött personer som har erfarenhet av motsatsen. En person uttryckte det som att det väl bara är att säga till, och om inte personalen lyssnar är det bara att ringa chefen. Inget hindrar att båda dessa mycket olika typer av upplevelser är sanna.

Synpunktshanteringens informella inramning behöver inte utgöra något hinder för den som har resurser, i form av självförtroende, språkkunskaper, kännedom om och kanske inte minst förtroende för systemet. De som redan kan föra sin talan behöver inte uppbackning i form av ett tydligt format eller vägledning om hur man bör agera.

Vi menar att bristen på signaler om vad som gäller skapar en otydlighet särskilt för den som av erfarenhet vet att det vanligtvis brukar spela mycket stor roll vart man vänder sig, vad man skriver om och hur man formulerar sig.

Att förväntningarna förblir outtalade skapar också svårigheter i synnerhet för personer som inte redan vet hur, eller har förmågan att, navigera i systemet och framföra sin synpunkt på ”rätt sätt”. Det är personer som dessa som är i behov av en synpunktshantering som tydligt kommunicerar vad som faktiskt gäller.

[223] Begripsam, *Hur personer med olika funktionsnedsättningar använder internet,* 2018, s. 8.

9. Vad ska synpunktshanteringen uträtta?

Enligt idealet ska synpunktshanteringen på en och samma gång mäta och förbättra kommunala verksamheters kvalitet, bidra till en ökad legitimitet och fungera som ett enkelt och effektivt sätt för invånare att tycka till om stadens verksamheter. I det här kapitlet tittar vi närmare på vad synpunktshanteringen är tänkt att uträtta i relationen mellan medborgare och förvaltning.

Den synpunktshantering som har undersökts i föreliggande rapport framstår som ett slags allt-i-ett-verktyg, som ska svara mot högt ställda förväntningar om att på en och samma gång kunna uträtta väldigt många olika saker i förvaltningen.

När vi har frågat om vilka förväntningar som synpunktslämnarna kan ställa mot synpunktshanteringen, sänks däremot ambitionsnivån. Flera informanter svarar att synpunktslämnaren kan förvänta sig att få en återkoppling på sin synpunkt:

> Vår målsättning är ju ändå att ge en återkoppling. [---] Sedan kan man inte alltid förvänta sig att det blir en reell förändring. Men vi har tagit emot, och din synpunkt var viktig, vi tog ställning till den. Sedan kan vi inte alltid säga att det blir som man önskar sig, men att förvänta sig en återkoppling, ja.[224]

~***~

> Jag tycker att realistiskt sett så ska man få tillbaka ett samtal där man kan föra en vidare dialog, det tycker jag är det absolut det minsta vi ska kunna ge.[225]

Vad säger egentligen detta om vad synpunktshanteringen är tänkt att uträtta i relationen mellan medborgare och förvaltning?

Upprätta ramar

Ett återkommande motiv till vikten av att besvara synpunkter, är att återkopplingen upprättar en dialog mellan förvaltning och invånare. I dialogen med synpunktslämnaren kan förvaltningen förmedla vilka förväntningar som är rimliga att ha på verksamheten.

En utvecklingsledare ser återkopplingen som en chans att ge besked om vidtagna åtgärder, eller att förklara varför en åtgärd inte är möjlig. Utvecklingsledaren exemplifierar med att en synpunkt som handlar om att bygga ut ett äldreboende inte är något som en enhetschef kan bestämma över. Men synpunkten ger ändå förvaltningen en chans att berätta för synpunktslämnaren vilka gränsdragningar som finns, och vad som är rimligt att förvänta sig.[226] Hon fortsätter med att säga att förvaltningen måste ”kommunicera med den som har lämnat synpunkten så att den känner sig tillräckligt lyssnad på, förstådd och får någonting att förhålla sig till. Sen kan man ju inte tillgodose

[224] Intervju Verksamhetsutvecklare.
[225] Intervju Områdeschef.
[226] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

alla synpunkter."[227]

En verksamhetsutvecklare för äldreomsorgen menar också att det krävs en tydlighet gentemot invånaren om till exempel det egna personliga ansvaret och "vad äldreomsorgen är idag".[228] Hon menar att förvaltningen har ett stort ansvar när det gäller att kommunicera bilden av äldreomsorgen och vilka förväntningar en brukare bör ha på verksamheten.

En områdeschef tror att en del brukare upplever att kommunen inte lyssnar och att det därför är viktigt att besvara synpunkter skyndsamt. Hen tror att många chefer lyssnar in vad brukare tycker och att man därefter försöker ha ett resonemang tillsammans med brukaren och förklara vad som är rimligt:

> Man försöker ha ett resonemang om det är möjligt att förklara "Ja, det kan vi absolut göra" eller "Nej det kan vi inte göra". Så att jag tycker att man har en förhållandevis bra dialog. Men jag ser också att vi behöver bli mycket, mycket bättre på att lägga kommunikationen på en nivå där vi har förstått att de har förstått.[229]

Områdeschefen tycker att det är bra att man kan åstadkomma en diskussion tillsammans med brukare för att "åtminstone skapa ett samförstånd".[230]

Samförståndet mellan förvaltning och brukare kan naturligtvis vara positivt för båda parter. Men det finns också en risk att samförståndet tonar ner faktiska intressekonflikter, och leder till att brukarens förväntningar på vad som är möjligt att förändra sänks.[231]

Skapa nöjdhet

Stadsdelarnas rutiner betonar inte bara *att* synpunktslämnaren ska få ett svar, utan understryker också vikten av att kontakten präglas av ett gott bemötande.[232] Ett exempel är Centrums rutin, som i uppräkningen av chefens ansvarsområden framhåller det goda bemötandet:

> Chefen beslutar om åtgärd och hanterar synpunkten samt lämnar svar till synpunktslämnaren. Fokus ligger på att ge ett gott bemötande och hantera synpunkten så att den bidrar till utveckling av verksamheten.[233]

Att man ska ge ett gott bemötande kan förstås tyckas vara en självklarhet. En motsatt lydelse vore otänkbar. Men enligt synpunktshanteringens ideal som det beskrivs i SKL:s texter, motiveras vikten av det goda bemötandet med mer än sunt förnuft.

SKL:s rapporter hämtar inspiration från den privata sektorn, där kundvårdande klagomålsprocesser är avgörande för att kunden ska fortsätta vara lojal till företaget. Dessutom riskerar missnöjda kunder att berätta om sitt missnöje för vänner och familj, och därmed ge

[227] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.
[228] Intervju Verksamhetsutvecklare.
[229] Intervju Områdeschef.
[230] Intervju Områdeschef.
[231] Eriksson, 2015, s. 270.
[232] Angered, "Rutin för synpunktshantering i Angered", 2014, s. 1.
[233] Centrum, "Rutin för synpunktshantering", 2013, s. 7.

företaget dåligt rykte.[234] Resonemanget lutar sig mot det som kallas *service recovery paradox* – tanken att en positiv klagomålsupplevelse paradoxalt nog gör kunden mer lojal än vad den var innan den negativa händelsen inträffade.[235]

Liknande resonemang förekommer i stadsdelarnas rutiner och årsrapporter. [236] Västra Göteborg skriver till exempel att:

> Synpunkterna är en viktig komponent i att utveckla verksamheten, mot högre kvalitet och mer nöjda brukare. Forskning visar att de som har fört fram klagomål och blivit åhörda till och med är nöjdare än de som aldrig har klagat.[237]

Det goda bemötandet handlar alltså inte bara om att det överlag är bättre att vara trevlig än att vara otrevlig. Det är också kopplat till en specifik idé om vad synpunktshanteringen ska uträtta: den kan ”omvända” en missnöjd brukare och se till att den inte bara blir nöjd, utan till och med mer nöjd än den var innan problemet uppstod.

En intervjuad utvecklingsledare kvalitet sätter dock fingret på ett dilemma: vad händer om synpunktslämnaren *inte* blir nöjd med svaret som ges av förvaltningen?

> Men det finns ju också svar som jag har ett där det står att ”vi är förbannande på att man gör besparingar” och där svaret är att ”vi förstår fullt ut, men det är de här besparingarna vi har”. Det är osäkert att det gör uppgiftslämnaren mer nöjd. Men det är ju liksom det svaret som den personen får. Så det är ju väldigt olika vad svaren leder till.[238]

Precis som utvecklingsledaren konstaterar, finns det lägen där en återkoppling i sig, även om den präglas av ett gott bemötande, inte är tillräckligt för att göra synpunktslämnaren nöjd.

Vad händer då?

Vi ser inte att rutinerna ger någon vägledning för den handläggare som möter en synpunktslämnare som trots en trevlig återkoppling fortfarande är missnöjd.

Inom dagens synpunktshantering kan vi heller inte se att det finns något stöd för den enskilde som inte är nöjd med det svar den fått från förvaltningen. Hur gör man om det problem man påtalat kvarstår, eller om man vill ta sitt klagomål vidare inom kommunen? ”Det måste finnas något mellanting mellan att göra ingenting och att gå till media”, som en medlem i en av Funktionsrätt Göteborgs medlemsföreningar uttryckte det i en fokusdiskussion.

Under 2018 års projektarbete har vi uppriktigt önskat att vi kunde ge en reservationslös rekommendation till Funktionsrätt Göteborgs medlemsföreningar om att mellantinget mellan att göra ingenting och att gå till media givetvis är att skicka en synpunkt. Vi önskar också att vi hade

[234] SKL, 2001, s. 9-10.
[235] Christopher Hart, James Hesket & Earl Sasser, “The Profitable Art of Service Recovery”, Harvard Business Review, 1990.
[236] Majorna-Linné, ”Rutin för hantering av synpunkter”, 2018 s. 1; Västra Hisingen, ”Rutin för synpunktshantering”, 2016, s. 1.
[237] Västra Göteborg, ”Redovisning av inkomna synpunkter”, 2017, s. 1.
[238] Intervju Utvecklingsledare kvalitet.

kunnat säga att det är så enkelt som att ”bara är höra av sig”.

Men när vi under en intervju med en central tjänsteperson frågar vart man ska vända sig med allvarliga klagomål, ses inte synpunktshanteringen som rätta vägen. Istället får vi svaret ”Du kan ju alltid göra en Lex Maria”. [239] Rapporter enligt Lex Sarah och Lex Maria är dock reserverade för verksamheternas personal, och inget som en enskild brukare eller anhörig kan lämna in. Synpunktshanteringen är det system som enskilda har att tillgå för att klaga på brister i utförandet av kommunal service.

Men, vi ser tyvärr att dagens allt-i-ett-synpunktshantering saknar ett viktigt verktyg i lådan: nämligen mekanismer för att hantera en svårare typ av frågor som präglas av både intressekonflikter och låsningar mellan brukare och förvaltning.

Vi ser det därför som angeläget att ställa krav på den kommunala synpunktshanteringen. Våra krav handlar inte om att synpunktshanteringen ska uppfylla ett omöjligt ideal om att samla in alla former av tyckande på alla möjliga sätt. Våra krav handlar istället om att insistera på synpunktshanteringens potential att fungera som ett tillgängligt, tydligt, förutsägbart och jämlikt system för att hantera sådana klagomål som kräver en konkret lösning nu, snarare än en generell kvalitetsutveckling senare.

[239] Intervju central tjänsteperson, fackförvaltning.

10. Tyck till-projektets avslutande kommentarer

- *Tyck till* ser att synpunktshanteringen fyller en viktig funktion i relationen mellan individ och förvaltning. Det är det enda systemet på kommunal nivå som hanterar klagomål som rör utförande snarare än beslut som går att överklaga juridiskt. Behovet av ett sådant system framgår inte minst av Funktionsrätt Göteborgs Individstöds erfarenhetsrapporter från 2016 och 2017. Brukare som i sin vardag direkt påverkas av offentliga tjänsters kvalitet, behöver en tydlig och förutsägbar mekanism för att föra fram klagomål och utkräva ansvar när utförandet brister.

- *Tyck till* ser ett problem i att arbetet med synpunktshantering är så decentraliserat och brokigt. Detta påverkar förutsägbarheten negativt. Hanteringen av brukares klagomål bör inte påverkas av vilken stadsdel brukaren bor i.

- *Tyck till* efterlyser därför att mer fokus läggs på det rättssäkerhetsperspektiv som stod i centrum när kommunal klagomålshantering diskuterades vid millennieskiftet. Det tjugo år gamla förslaget om möjligheten att gå vidare till en oberoende instans är fortsatt intressant.

- *Tyck till* ser att dagens sätt att analysera inkomna synpunkter kvantitativt ger en begränsad bild av verksamheternas kvalitet. Antalet synpunkter blir snarast ett mått på hur synpunktshanteringen fungerar. Ett större antal synpunkter bidrar inte per automatik till en bättre helhetsbild. Oavsett antalet synpunkter måste kopplingen mellan enstaka fall och struktur göras i en kvalitativ analys. Vi menar att ett större fokus på klagomålshantering ur ett rättssäkerhetsperspektiv, där mer vikt kan läggas på varje enskilt klagomål, behöver därför inte motverka synpunktshanteringens syfte att också bidra till generell kvalitetsutveckling.

- *Tyck till* ser en risk i att synpunktshanteringen utifrån sina brister som kvalitetsinstrument eller instrument för att undersöka brukares önskemål och behov avfärdas, avvecklas eller ses som förlegad och omodern. Därmed förlorar man också synpunktshanteringens potential som komplement till mer juridiska processer.

- *Tyck till* är inte övertygade om det ändamålsenliga i att utgå från dagens definition av synpunkter som neutralt samlingsnamn för både positiva och negativa meddelanden att hantera i samma system. Den mycket breda definitionen ger en stor mångfald av olika typer av ärenden att hantera inom ramen för samma rutin. Det gör det bland annat svårt att kommunicera en förutsägbarhet i hanteringen, vilket vi menar är av särskild vikt när klagomål framförs.

- *Tyck till* ställer sig frågande till möjligheten att efterleva den ambition att registrera allt tyckande som uttrycks i dagens rutiner. Vi ser en risk att den orimligt högt ställda ambitionen legitimerar att rutinen inte följs. En lägre ställd ambition gällande kvantitet men med ett tydligare fokus på till exempel allvarlighetsgrad skulle kunna göra förfarandet tydligare både för dem som ska ta emot och dem ska lämna klagomål.

- *Tyck till* ser även att rutinernas ambition om att synpunkter ska kunna lämnas hur som helst och att muntliga och skriftliga synpunkter ska behandlas likvärdigt är svår att möta i praktiken. En effekt av den högt ställda ambitionen om att det ska gå att göra hur som helst är en avsaknad av tydliga instruktioner om vad som faktiskt gäller. Vi menar att det är bättre med klara besked, även om det betyder att budskapet blir att synpunkter i första hand ska framföras skriftligt i vissa bestämda kanaler.

- *Tyck till* ser att den informella ton som idag präglar synpunktshanteringen förutsätter att invånaren har förtroende för mottagaren, och även kan ge ett missvisande intryck av vilka ärenden synpunktshanteringen är ämnad att hantera. Detta leder till att synpunktshanteringen inte används i den utsträckning som den skulle kunna utnyttjas.

- *Tyck till* ser att de kanaler som idag finns för att lämna synpunkter präglas av ett fokus på att lämnaren ska hjälpa mottagaren att bli bättre. Detta borde kompletteras av information om hur kommunen kan hjälpa den enskilde som har klagomål.

- *Tyck till* kommer under 2019 att:

    - rekommendera Funktionsrätt Göteborgs medlemmar att använda sig av Göteborgs Stads synpunktshantering för att föra fram klagomål.

    - rekommendera att synpunkter lämnas skriftligt till registrator.

    - arbeta för att sprida kännedom om synpunktshanteringsrutinerna och de obligatoriska momenten i synpunktshanteringen.

    - arbeta för att sprida kännedom om hur synpunkter används i kvalitetsarbetet, för att underlätta för funktionsrättsföreningar att följa upp hur brukares klagomål tas tillvara av staden.

    - etablera en fristående digital kanal för att lämna synpunkter till Göteborgs Stad. Kanalen kommer att präglas av lämnarens perspektiv och tydligt kommunicera de förväntningar som identifierats i föreliggande rapport.

Källförteckning

Litteratur

Barmark, Mimmi & Djurfeldt, Göran, 2015, *Statistisk verktygslåda o: att förstå och förändra världen med siffror*, 1. uppl., Lund: Studentlitteratur.

Clarke, John, 2009, ”Enrolling ordinary people: governmental strategies and the avoidance of politics?” *Citizenship Studies,* 14 (6): 637-650.

Eriksson, Erik, 2015, *Sanktionerat motstånd: brukarinflytande som fenomen och praktik, Lunds universitet, Socialhögskolan*, Diss. Lund: Lunds universitet.

Färdtjänsten, 2017, ”Värt att veta om färdtjänsten”, *Färdskrivaren*, nr. 1. Maj 2017.

Hart, Christopher W, Heskett, James L. & Earl Sasser Jr., 1990, ” The Profitable Art of Service Recovery” i *Harvard Business Review*, https://hbr.org/1990/07/the-profitable-art-of-service-recovery (hämtad 2019-01-24).

Hertting, Nils & Vedung, Evert, 2009, *Den utvärderingstäta politiken.* Lund: Studentlitteratur.

Kjellberg, Inger, 2012, *Klagomålshantering och lex Sarah-rapportering i äldreomsorgen*: *en institutionell etnografisk studie*, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, Diss. Göteborg : Göteborgs universitet.

Lex Sarah: handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah, 2014, [2., rev. uppl.], Stockholm: Socialstyrelsen.

Larsson, Ewa, 2012, *Måste jag diarieföra det här? En handbok om regler och rutiner för ärenderegistrering*, Stockholm: SKL Kommentus Media.

Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013, *Moderna kommuner*. 4 uppl. Stockholm: Liber.

Strid, Lars & Jonasson, Lennart, 1999, *Tjänstegarantier och klagomålshantering – en väg till ökat medborgarinflytande?* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Synpunkter och klagomålshantering: erfarenheter av klagomålshantering i kommuner, 2001, Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Sju steg för att lyckas: systematisk hantering av synpunkter och klagomål, 2006, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SOU 1975:41, *Kommunal demokrati.*

SOU 1999:21, *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*

SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!*

Statistik

Statistiska Centralbyrån, Statistikdatabasen, 2018, *Rutin för klagomålshantering efter kommun. Mandatperiod 2002 – 2006 – 2014 -2018*, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__ME__ME0002__ME0002B/ME0002KnM03/table/tableViewLayout1/?rxid=17744851-8bf9-4f05-b4e8-b04c5d3563d7# (hämtad 2019-01-29).

Socialstyrelsen, ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? 2018”, Resultat: ”Hemtjänst – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel) & ”Särskilt boende – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel), http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2018/2018-9-7 (hämtad 2019-03-11)

Socialstyrelsen, ”Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017 – En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende”, Resultat: ”Hemtjänst – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel) & ”Särskilt boende – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel), https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2018/2018-2-5 (hämtad 2019-03-11)

Socialstyrelsen, ”Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2016 – En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende”, Resultat: ”Hemtjänst – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel) & ”Särskilt boende – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel), http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-10-2 (hämtad 2019-03-11)

Socialstyrelsen, ”Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2015 – En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende”, Resultat: ”Hemtjänst – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel) & ”Särskilt boende – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel), https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2015/2015-10-10 (hämtad 2019-03-11)

Socialstyrelsen, ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? – En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende 2104”, Resultat: ”Hemtjänst – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel) & ”Särskilt boende – resultat från riksnivå till stadsdelar” (Excel), https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2014/2014-9-41 (hämtad 2019-03-11)

Webbsidor

Göteborgs Stads hemsida:

”Anmäl hinder och gör staden tillgängligare” https://stadsutveckling.goteborg.se/nyheter/anmal-hinder-och-gor-staden-tillgangligare/ (hämtad 2019-01-25).

”Göteborgs stads kontaktcenter – svensk text”, film, https://www.youtube.com/watch?v=qgBkCrgEFMU via https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/kontaktcenter (hämtad 2019-01-10).

”Kontaktcenter”, https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/forvaltningen-for-konsument--och-medborgarservice-/vara-verksamheter/kontaktcenter/ (hämtad 2018-03-12).

”Lämna synpunkter”, www.goteborg.se/lamnasynpunkt (hämtad 2018-12-20).

”Medborgarkontor”, https://goteborg.se/wps/portal/kontakta-oss/medborgarkontor (hämtad 2019-01-10).

”Startsida”, www.goteborg.se (hämtad 2019-01-24).

Göteborgs Stads intranät:

”Så fungerar synpunktshanteringen”, Angered, https://intranat.goteborg.se/wps/portal/int/puff/n131/puffar/d3b37500-fb2d-4df0-9b1c-0414221831c3/!ut/p/z1/rVHLboMwEPwajtaubQjhCKlEEilCaUUBXyrzSlwVQ5Abmr-vUQ9VD2lSqXvalWZmd2dAQA5Cy7M6SKN6Ld_sXIjFC4twv4xoiBj4FDePiZfE6wXbuwvIfgKSIEbcREn6sIk9FrscxO_8ZxAgKm0Gc4RCaTNKLY2D352mnDo4vLetHB2secl9D5GoJauJW7dIgpJWBF3qMkaXnFZ8VhwqVUNxFzq79eL8AV6pEKGwfP8qf-VBdlbNBKnux846-vTH89YI21sm2pTYuFvtDlZZmiNRuuohn52D_Ms5yO9aZoXU6-kkQptJro3zYSD_p1CGLu2W_EKK7Xm6TE32CXujGCw!/dz/d5/L2dBISEvZoFBIS9nQSEh/ , (hämtad 2019-03-26).

Göteborgs Stad, offentligt tryck

Stadsdelarnas rutiner för synpunktshantering:

Angered, ”Rutin för synpunktshantering i Angered”, rev. 2018-05-03.

Askim-Frölunda-Högsbo, ”Rutin för synpunktshantering”, rev. 2017-02-21.

Centrum, ”Rutin för synpunktshantering”, januari 2013.

Lundby, ”Rutin för rapportering av synpunkter från medborgare”, rev. 2014-11-04.

Majorna-Linné, ”Rutin för hantering av synpunkter”, gällande från 2018-08-20.

Norra Hisingen, ”Riktlinjer för synpunktshantering”, daterad 2011-11-21.

Västra Göteborg, ”Riktlinjer för synpunktshantering”, beslutad av SDN Västra Göteborg 2012-03-20, dnr. N137-0037/12, rev. 2018-11-05.

Västra Hisingen, ”Rutin för synpunktshantering”

Örgryte-Härlanda, ”Synpunktshantering i Örgryte-Härlanda”, 2015.

Östra Göteborg, ”Synpunktshantering”, baserad på riktlinje med dnr. N132-0466/11, rev. 2018-01-03.

Års- och kvalitetsrapporter:

Centrum, ”Årsrapport 2017” TU dnr. N134-0242/17, bilaga 1 ”Årsrapport 2017”. Behandlad vid nämndsammanträde 2018-02-06.

Färdtjänsten, ”Årsrapport 2015” TU dnr. 0013/15, bilaga ”Årsrapport 2015”. Behandlad vid Färdtjänstnämndens sammanträde 2016-02-09.

Lundby, ”Årsrapport 2014 SDN Lundby” TU dnr. N139-0337/13, bilaga 1 ”Årsrapport 2014”. Behandlad vid nämndsammanträde 2015-02-03.

Lundby, ”Årsrapport 2015 SDN Lundby” TU dnr. N139-0348/14, bilaga 1 ”Årsrapport 2015”. Behandlad vid nämndsammanträde 2016-02-09.

Lundby, ”Årsrapport 2016 SDN Lundby” TU dnr. N139-0408/15, bilaga 1 ”Årsrapport 2016 SDN Lundby”. Behandlad vid nämndsammanträde 2017-02-07.

Lundby, ”Årsrapport 2017 SDN Lundby” TU dnr. N139-0459/16, bilaga 1 ”Årsrapport 2017 SDN Lundby”. Behandlad vid nämndsammanträde 2018-02-06.

Majorna-Linné, ”Årsrapport 2016, SDN Majorna-Linné” TU dnr. N135-0006/16, bilaga 1 ”Årsrapport 2016, SDN Majorna-Linné”. Behandlad vid nämndsammanträde 2017-02-14.

Majorna-Linné, ”Årsrapport 2017, SDN Majorna-Linné” TU dnr. N135-0338/16, bilaga 1 ”Årsrapport 2017, SDN Majorna-Linné”. Behandlad vid nämndsammanträde 2018-02-06.

Norra Hisingen, ”Uppföljningsrapport 3 2018” TU dnr. N140-0064/18, bilaga 7 ”Kvalitetsrapport Hemtjänst”. Behandlad vid nämndsammanträde 2018-11-27.

Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2014 med fokus på kärnverksamhet (del 2)” TU dnr. 0019/14, bilaga 3 ”Kvalitetsrapport Äldreboende 2014”, bilaga 4 ”Kvalitetsrapport Hemtjänst 2014”. Behandlad vid Göteborgs Stads kommunfullmäktiges möte 2015-01-29.

Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2015 del 2” TU 0019/15, bilaga 2 ”Kvalitetsrapport hemtjänst 2015”, bilaga 3 ”Kvalitetsrapport äldreboende 2015”. Behandlad vid Göteborgs Stads kommunfullmäktiges möte 2016-01-28.

Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2016 del 2”, TU dnr. 0937/16, bilaga 4 ”Kvalitetsrapport hemtjänst och äldreboende.” Behandlad vid Göteborgs Stads kommunfullmäktiges möte 2017-01-26.

Stadsledningskontoret, ”Uppföljningsrapport 3 2017 del 2”, TU dnr. 0937/17, bilaga 2 ”Kvalitetsrapport hemtjänst och äldreboende”. Behandlad vid Göteborgs Stads kommunfullmäktiges möte 2018-01-18.

Västra Göteborg, ”Redovisning av inkomna synpunkter 2015”, TU dnr. N137-0662/15. Behandlad vid nämndsammanträde 2016-02-16.

Västra Göteborg, ”Redovisning av inkomna synpunkter 2017” TU dnr. N137-0049/18. Behandlad vid nämndsammanträde 2018-02-13.

Västra Hisingen, ”Årsrapport 2016 SDN Västra Hisingen” TU dnr. N138-0123/16, bilaga ”Uppföljning av synpunkter under 2016”. Behandlad vid nämndsammanträde 2017-02-07.

Västra Hisingen, ”Uppföljningsrapport 3 – januari – oktober 2017” TU dnr. N138-0178/17, bilaga 2 ”Kvalitetsrapport Äldreomsorg – Särskilt boende och korttidsplatser”. Behandlad vid nämndsammanträde 2017-11-28.

Västra Hisingen, ”Årsrapport 2017” TU dnr. N138-0178/17, bilaga 3 ”Uppföljning av synpunkter under 2017”. Behandlad vid nämndsammanträde 2018-02-06.

Östra Göteborg, ”Synpunktshantering sammanställning 2014” TU dnr. N132-0028/15. Behandlad vid nämndsammanträde 2015-02-10.

Östra Göteborg, *Redovisning av inkomna synpunkter*, 2014.

Övrigt material:

Göteborgs råd för funktionshinderfrågor, § 14:63, protokoll från möte 2014-10-06.

Bilaga 1. Empirisammanställning

Intervjuer tjänstepersoner

Maj, Registrator

Maj, Förvaltningscontroller

Maj, Utvecklingsledare kvalitet

Maj, Verksamhetshandläggare

Maj, Avgiftshandläggare

Maj, Utvecklingsledare kvalitet

Maj, Färdtjänsten

Maj, Utvecklingsledare kvalitet

Maj, Central tjänsteperson, fackförvaltning

Maj, Utvecklingsledare kvalitet

Maj, Registrator

Maj, Verksamhetsutvecklare

Juni, Områdeschef

Juni, Stadsutvecklare

Augusti, Politiker

Augusti, Registrator

September, Enhetschef

September, Politiker

Oktober, Tidigare utvecklingsledare kvalitet, telefonintervju, komplettering på mail den 2018-10-10

Intervjuer synpunktslämnare och föreningsrepresentanter

Maj, intervju med synpunktslämnare

September, intervju med synpunktslämnare

Pia Johnsson, Funktionsrättskonsulent Individstödet, Funktionsrätt Göteborg. 2018-12-04.

Verksamhetsledare, GRC. 2018-12-17.

Ordförande, DHR. 2018-12-19.

Fokusdiskussioner

Maj, medlemsföreningsmöte

Maj, medlemsföreningsmöte

Juni, medlemsföreningsmöte

Juni, medlemsföreningsmöte

Juni, medlemsföreningsmöte

Augusti, representantskapsmöte

Oktober, medlemsföreningsmöte

Observationer

April, Observation Medborgarkontor

April, Observation Medborgarkontor

April, Observation Nämndsammanträde

Maj, Observation Nämndsammanträde

Augusti, Observation Nämndsammanträde

September, Observation Nämndsammanträde

Mailkonversationer och telefonintervjuer

Kundtjänst, Trafikkontoret och Park- och naturförvaltningen, email, 2018-11-05.

Lars Strid, rapportförfattare *Tjänstegarantier och klagomål,* telefonintervju, 2018-11-17.

Stadsledningskontoret, email, 2018-06-26.

Förskoleförvaltningen, email, 2018-12-17.

Dokument och handlingar från Göteborgs Stad

Samtliga stadsdelars årsrapporter (Uppföljningsrapport 4) år 2014-2017

Samtliga stadsdelars kvalitetsrapporter (Uppföljningsrapport 3, bilaga per sektor) år 2014-2017

Samtliga stadsdelars patientsäkerhetsberättelser (skola + omsorg) år 201x-2017.

Synpunkter perioderna september 2016, april 2017. De synpunkter vi fått ta del av att ha begärt ut ”Alla under perioden inkomna synpunkter samt därtill hörande handlingar”.

Funktionsrätt Göteborg
Slottsskogsgatan 12
414 53 Göteborg
Hemsida: www.funktionsrattgbg.se
E-post: info@funktionsrattgbg.se

Projektet *Tyck till* finansieras av:

ARVSFONDEN • ARVSFONDEN • ARVSFONDEN

Göteborgs Stad

STÖDS OCH FINANSIERAS AV PTS ARBETE MED DIGITAL DELAKTIGHET
pts.se/funk
PTS