



Skolernes

brugere er tilfredse

Palle Rasmussen

Stilling og fag:

Ansættelsessted:

Et kritisk perspektiv på brugerundersøgelser

Brugerundersøgelser bruges i stigende grad af kommunerne som redskab til at sikre kvaliteten på folkeskoleområdet. De kan rette sig mod at udvikle kvalitet, for eksempel gennem dialogorienterede undersøgelser, men de fleste af dem retter sig mod at kontrollere, hvor godt serviceydelse lever op til fastsatte mål. Det sker som oftest via kvantitative undersøgelser som for eksempel spørgeskemaundersøgelser af brugernes holdninger. Artiklen diskuterer anvendelsen af sådanne brugerundersøgelser på skoleområdet. Det er rigtigt og vigtigt, at brugerne høres, men kvantitative brugerundersøgelser er et problematisk redskab, som er lidt egnet til at dokumentere brugernes erfaringer og vurderinger, og som kan bestyrke en snæver forståelse af brugeres rolle og rettigheder.

Brugerne skal spørges

I løbet af de seneste år er danske kommuner begyndt at foretage undersøgelser af brugertilfredsheden på skoleområdet i langt større omfang end tidligere. I en rapport om brugerundersøgelser i den offentlige sektor, som Kommunernes Landsforening udsendte i 2003, hed det: "Blandt de store borgerrettede serviceområder er folkeskolen således uden tvivl det område, hvor brugerundersøgelser er mindst anvendt" (KL 2003: 6). Dette blev forklaret med, at skolernes forældre er mere indirekte brugere, der ikke har samme daglige kontakt til serviceydelsen som patienter, hjemmehjælpsmodtagere og daginstitutionsførere. Rapporten henviste dog også til, at: "(...) der fra fagfolks side har været en betydelig skepsis i forhold til at tillægge vurderinger fra lægfolk uden skolefaglighed nogen relevans" (KL 2003: 6).

De offentlige serviceproducenter på skoleområdet er jo først og fremmest kommunerne. Det er muligt, at de tidligere har været påvirket af fagfolkernes skepsis over for lægfolks vurderinger, men meget tyder på, at de i dag har lagt den bag sig. Der er sket en betydelig vækst i anvendelsen af brugerundersøgelser, ikke mindst i forlængelse af kommunalreformen. En ny undersøgelse gennemført af Kommunernes Landsforening viser, at 87 % af kommunerne har gennemført én eller flere brugerundersøgelser siden starten af 2007, mens kun 6 % aldrig har gennemført en brugerundersøgelse. Den mest udbredte form er kvantitative spørgeskemaundersøgelser, som har været anvendt i 72 % af kommunerne. Kvalitative brugerundersøgelser er blevet anvendt af 56 % af kommunerne (KL 2008: 8). Oplysningerne gælder det samlede omfang af brugerundersøgelser, men selv hvis niveauet på skoleområdet stadig er lavere end på flere andre områder, er der ingen tvivl om, at sådanne undersøgelser også på skoleområdet anvendes langt mere end før.

Denne tendens vil fortsætte i de kommende år. Regeringens kvalitetsreform rummer nemlig et krav om, at de offentlige serviceproducenter skal gennemføre systematiske tilfredshedsundersøgelser. I sammenhæng med regeringsinitiativet er der etableret et fælleskommunalt kvalitetsprojekt, og det er

- eller er de?

aftalt mellem staten og kommunerne, at der laves en række pilotprojekter med sammenlignelige brugertilfredshedsundersøgelser (KL 2008: 9). Kommunernes Landsforening har tidligere foregrebet denne udvikling, bl.a. gennem et standardiseret koncept for undersøgelse af brugertilfredshed, "KL-kompasset", som blev lanceret i 2003.

Men hvordan hænger kvalitet egentlig sammen med brugertilfredshed? I den definition af kvalitet, regeringen arbejder med, rummer kvaliteten tre elementer (Finansministeriet 2005):

- Faglig kvalitet
- Den kvalitet, borgeren oplever
- Organisatorisk kvalitet

Den faglige kvalitet handler om, at serviceydelsen skal leve op til bestemte faglige standarder, og her står fagenes og professionernes (for eksempel lærerprofessionens) kvalitetskriterier centralt. Den organisatoriske kvalitet handler om tilrettelæggelse og ledelse af serviceydelsen, og her hentes kvalitetskriterierne især fra ledelses- og organisationsteori, i den offentlige sektor ofte repræsenteret af DJØF'er og managementkonsulenter. Hovedelementerne i den kvalitet, borgeren oplever, er, om borgeren får den service, der er stillet i udsigt; om borgeren er tilfreds med ydelsen og om borgeren føler sig godt informeret og inddraget i forbindelse med ydelsen. Til forskel fra de to andre kvalitetselementer kan man ikke pege på en bestemt kilde til kriterier for den brugeroplevede kvalitet: Der er i princippet lige så mange måder at opleve på, som der er brugere. Og brugernes oplevelser vil være præget af forskellige faktorer: Dels selvfølgelig deres direkte erfaring med serviceydelsen og dels de vurderinger, som signaleres af staten og af de professionelle samt af de opfattelser, som formidles i borgerens sociale netværk og i medierne.

Brugernes oplevelser af kvalitet er komplekse, og de må vurderes i sammenhæng med såvel den faglige som den organisatoriske kvalitet. Men det er vigtigt at fastholde brugernes vurderinger som et centralt element i kvalitet inden for den offentlige sektor, bl.a. fordi de let kan blive tilsidesat af de store offentlige organisationers magt (jfr. Dahler-Larsen 2008: 134).

Inden for evalueringsteori skelner man ofte mellem to hovedformål med at evaluere, nemlig kontrol og læring. Denne skelnen er også relevant i forbindelse med brugerundersøgelser. I en rapport fra det fælleskommunale kvalitetsprojekt skelnes således mellem to hovedformål for brugerundersøgelser, svarende stort set til kontrol og læring:

- Kvalitetsopfølgning (undersøgelser i forhold til fastsatte mål, fokuserer på allerede leveret service)
- Kvalitetsudvikling (fremadrettede undersøgelser, levere beslutningsgrundlag for fremtidig tilrettelæggelse) (KL 2008, s 10)

Der er forskel på, hvilke typer undersøgelser der er relevante for henholdsvis kvalitetsopfølgning og kvalitetsudvikling. Ved opfølgning og kontrol handler det oftest om at undersøge, om en given service lever op til de givne mål og rammer, og her kan kvantitative brugerundersøgelser med brug af spørgeskemaer være et brugbart redskab, selv om kvalitative metoder som fx åbne interviews bestemt også kan være relevante. Data til kvalitetsopfølgning indhentes i øvrigt ikke kun fra brugerne, de omfatter fx også registerundersøgelser af, hvor mange og hvem der bruger en given service. Derfor er det nødvendigt at skelne mellem brugerundersøgelser og brugertilfredshedsundersøgelser (jfr. Bjørnholt 2008).

Hvis opgaven derimod først og fremmest er at udvikle kvaliteten, herunder at lokalisere uforudsete vanskeligheder og indhente ideer til forbedringer, er kvantitative undersøgelsesmetoder mindre nyttige. Her er det nødvendigt at bruge metoder, der som minimum tillader brugerne at ytre sig uden at være begrænset af fastlagte svarmuligheder og gerne engagerer dem i en eller anden form for dialog. Det kan fx være kvalitative interview, fokusgrupper og tematiserede bruger- og borgermøder.

Hvor tilgangen til brugerne i forbindelse med kvalitetsopfølgning oftest er top-down-orienteret, idet kriterierne for tilfredshed er fastlagt fra oven, kan tilgangen i forbindelse med kvalitetsudvikling i højere grad være bottom-up-orienteret, idet man prøver at

lade brugerne selv definere de aspekter, de finder det relevant at vurdere.

Som nævnt ovenfor er kvantitative spørgeskemaundersøgelser den mest udbredte form for brugerundersøgelse i kommunerne, selv om kvalitative og dialogorienterede undersøgelser også anvendes i betydeligt omfang. Det peger på, at kontrollensyn og top-down-tilgange kan komme til at dominere kommunernes arbejde med brugeroplevet kvalitet på skoleområdet. Det er denne type undersøgelser, jeg vil fokusere på i det følgende.

De tilfredse brugere

På skoleområdet handler de brugerundersøgelser, der foretages i disse år, mest om forældrenes tilfredshed med skolen og undervisningen. Det er der forståelige grunde til. For det første går næsten alle børn i aldersgruppen 6-16 i én eller anden form for skole, og der er således ikke meget behov for at undersøge, hvor mange der kender og bruger denne service. Fordelingen mellem skoletyper kendes fra administrative registre. For det andet er børnene i denne aldersgruppe ikke myndige, og dermed er det forældrene, som i juridisk forstand udgør brugerne. Man må dog være opmærksom på, at fokuseringen på tilfredshed kan indebære nedprioritering af spørgsmål om, hvordan forældrene faktisk bruger og forholder sig til skolen. Desuden må man være opmærksom på, at når man udnævner forældrene til brugerne, har man fravalgt de mere direkte erfaringer med skolen, som ligger hos børnene og de unge.

Og hvad synes brugerne så om skolen og undervisningen? Jo, de er såmænd overvejende tilfredse, hvis man skal tro undersøgelserne. Som eksempel kan nævnes den undersøgelse af brugertilfredsheden på skoleområdet, som Rambøll gennemførte for Randers kommune i 2008. Der blev udsendt spørgeskema til 4.635 forældre, repræsenterende ca. 10.000 børn, og to tredjedele besvarede skemaet. Det store flertal udtrykte tilfredshed (52 %) eller stor tilfredshed (32 %) med skolen alt i alt (Randers Kommune 2008). Tilfredsheden gjaldt både barnets trivsel, barnets faglige udbytte af undervisningen og samarbejdet mellem skole og hjem (fx forældremøder). Når det gjaldt elevernes og forældrenes indflydelse på undervisningen, var til-

fredsheden mindre udtalt. Ikke fordi forældrene var direkte utilfredse, men fordi de tilsyneladende fandt det svært at svare på spørgsmålene. På spørgsmålet "Hvor tilfreds er du med mulighederne for som forældre at påvirke undervisningen" svarede 41 % af forældrene "hverken tilfreds eller utilfreds", hvilket sandsynligvis må forstås som "ved ikke" (Randers Kommune 2008: 8). Lidt mere sikre var forældrene, når de skulle vurdere skolens fysiske rammer. Tre ud af ti forældre (29 %) var enten utilfredse eller meget utilfredse med de indendørs fysiske rammer som fx lokaler og inventar (Randers Kommune 2008: 13). Men disse faktorer ændrede ikke ved, at tilfredsheden generelt var stor. Kommunens forvaltning kunne skrive til børne- og skoleudvalget: "Undersøgelsen viser, at forældrene i udpræget grad oplever tilbudene som tilfredsstillende (...) Resultaterne for undersøgelsens delområder viser ingen egentlige svagheder eller områder, hvor der er markant utilfredshed blandt forældrene" (Randers Kommune 2008a). Forvaltningen pegede dog på, at der på enkelte områder, herunder de fysiske rammer, var en vis utilfredshed, og at disse områder burde have ekstra fokus i den kommende tid.

Resultaterne af Randers Kommunes undersøgelse stemmer med tendenserne i en landsdækkende undersøgelse af brugernes tilfredshed på dagpasnings-skole og ældreområdet, som tidligere er gennemført i samarbejde mellem Kommunernes Landsforening og Finansministeriet (Finansministeriet 2005). I undersøgelsen blev brugt det tidligere nævnte redskab til brugerundersøgelser, "KL-Kompasset".

Undersøgelsen bekræfter, at brugerne af de kommunale serviceydelser på alle tre områder er meget tilfredse. På skalaen 1-5, med 5 som det højeste, ligger vurderingen på de fleste områder omkring 4. Ydelser og institutioner for de yngre børn scorer højest. Tilfredsheden gælder især de ydelser, som indebærer direkte kontakt med brugerne. Den centrale kommunale forvaltning på de tre områder er der mindre tilfredshed med (Finansministeriet 2005: 9-10).

Fordelingen af tilfredshed på forskellige områder (se Finansministeriet 2005: 38) svarer også til tendenserne i Randers Kommune. Der er på landsplan størst til-

fredshed med barnets trivsel, lærernes faglige niveau, samarbejdet mellem skole og hjem og barnets faglige udbytte. Mindre tilfredshed er der med kommunens information om folkeskoler, lærernes tid til den enkelte elev, de fysiske rammer indendørs og mulighederne for som forældre at påvirke undervisningen. Som det fremgår, har Randers Kommune i sin nye undersøgelse brugt mange af de samme spørgsmål, som blev brugt i den landsdækkende undersøgelse.

Rapportens forfattere kommenterer i øvrigt, at forældrene er mest tilfredse med barnets trivsel, men udtrykker mindst tilfredshed med kommunens evne til at give informationer om folkeskolerne (Ibid.) Spørgsmålet om lærernes tid til den enkelte elev, hvor utilfredsheden er lige så stor som ved informationsvirksomheden, kommenteres derimod ikke.

Kvalitetsindikatorerne grupperes i to typer, én vedrørende de sociale og faglige forhold i folkeskolen og én vedrørende de fysiske rammer i folkeskolen. Det viser sig, at forældrenes samlede tilfredshed altovervejende afhænger af de sociale og faglige forhold, mens fysiske rammer og mulighed for at påvirke undervisningen ikke betyder meget for den samlede tilfredshed (Finansministeriet 2008: 40). Også dette forhold bekræftes i Randers-undersøgelsen.

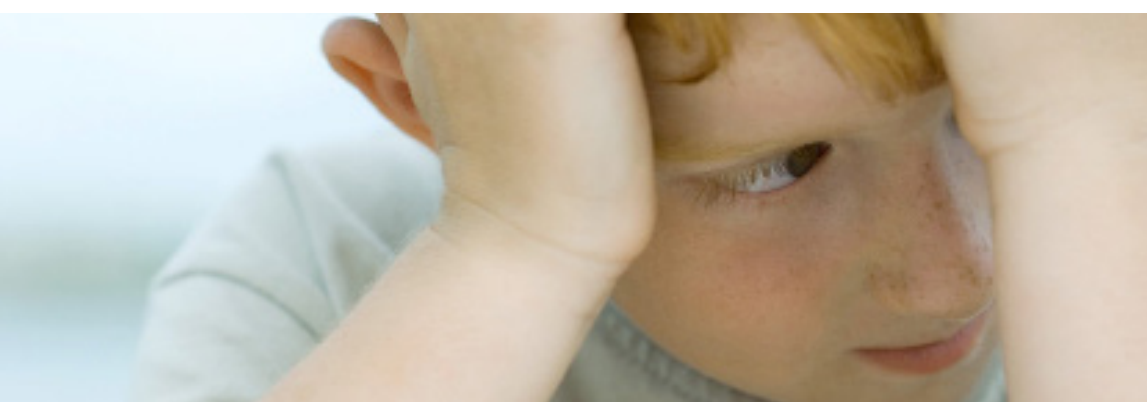
I forlængelse af selve kortlægningen af brugertilfredsheden ser rapportens forfattere på, om der er sam-

menhæng mellem graden af tilfredshed hos brugerne og kommunernes udgiftsniveau og normeringer. De konkluderer: "Samlet set er flere ressourcer således ikke en garanti for højere kvalitet. Som ovenfor nævnt er det derimod medarbejdernes faglige og sociale indsats, der er afgørende for brugernes oplevede kvalitet af serviceydelse" (Finansministeriet 2005:13).

Man fornemmer Finansministeriets stille glæde i denne formulering, men den rammer ikke præcist. For det første sætter forfatterne kvalitet lig med oplevet kvalitet og glemmer, at den faglige og den organisatoriske kvalitet også indgår, og at der ikke altid er overensstemmelse mellem disse tre elementer. For det andet handler undersøgelsen ikke direkte om medarbejdernes faglige og sociale indsats - altså den faglige kvalitet - men om brugernes oplevelse af den, altså om den oplevede kvalitet. Der kan altså ikke konkluderes noget om sammenhæng eller mangel på sammenhæng mellem faktorer. Der kan ikke konkluderes andet, end at brugertilfredsheden, målt med disse metoder, fremstår som relativt høj. Spørgsmålet er så, hvad kommuner, skoler, lærere, forældre og elever kan bruge det til.

Metodeproblemer

Undersøgelser af brugertilfredshed rejser en række metodespørgsmål. Nogle af dem knytter sig til selve brugerbegrebet. Peter Dahler-Larsen har peget på nogle problemer i brugerbegrebet, som har konsekvenser for undersøgelser af brugernes tilfredshed



(Dahler-Larsen 2008: 136 f.) Et problem er at afgrænse, hvem der er brugerne af en given offentlig indsats og hvorvidt de brugerrepræsentanter, man udspørger, legitimt kan tale på brugernes vegne. På skoleområdet viser det problem sig som nævnt, når forældrene defineres som brugere, og børnene uddefineres af brugerrollen. De daglige erfaringer med skolen og undervisningen gøres af børnene og videregives indirekte og på meget forskellige måder til forældrene. Forældrenes direkte erfaringer med skolens arbejde er meget begrænsede, endnu mere end forældrenes direkte erfaringer på daginstitutionerne. Og forældrenes vurderinger præges samtidig af en række andre forhold, for eksempel deres egne erfaringer fra skoletiden og indtryk fra medierne og den offentlige debat.

Forældrenes tvetydige situation kan ses i sammenhæng med et andet problem i brugerbegrebet. Dahler-Larsen peger på, at den brugerrolle, der spørges til i tilfredsundersøgelser, ofte er en generaliseret, erfaringsfattig brugerrolle. Et spørgsmål som "Hvor tilfreds er du med mulighederne for som forældre at påvirke undervisningen", som skal besvares med lukkede kategorier på en skala, vil mange forældre have svært ved at forbinde med deres faktiske kontakt med og erfaringer med skolen, og det viste sig da også i Randers-undersøgelsen, at mange havde svært ved at svare på det. Brugersens vurderinger og ønsker frigøres fra mere substantielle behov og handlingssituationer, og hermed bliver det også vanskeligt for brugerne at forholde sig konsistent til kvalitetsspørgsmål.

"Da brugerperspektivet således er løsgjort og socialt "fritflydende", låner det sig let ud – det *må* låne sig ud – til sociale konstruktioner af, hvad brugerne mener, ønsker og forventer. Her er institutioner og organisationer hurtige til at gribe chancen og udfylde rummet" (Dahler-Larsen 2008: 139).

Når brugerrollen på denne måde bliver generaliseret, er det ikke så overraskende, at brugernes oplevelser af kvalitet påvirkes af mindre relevante faktorer. For eksempel er det påvist, at borgernes forventninger til service ofte er højere i storbyer end på landet (Bjørnholt 2008a:10). I den landsdækkende undersøgelse viser det sig da også, at tilfredsheden er størst i Midtjylland

og Nordjylland og mindst i hovedstadsområdet (Finansministeriet 2005:14). Svarmønstrene i brugerundersøgelser er også meget følsomme over for, hvordan spørgsmålene formuleres og stilles op. Det gælder ikke mindst abstraktionsniveauet – hvor generelle spørgsmålene er. Organiseringen af svarkategorierne betyder også noget – for eksempel betød indføjelser af kategorien "ikke helt godt" i en undersøgelse, at andelen af utilfredse var større end ved andre tilsvarende undersøgelser (Bjørnholt m.fl. 2008: 53).

Man kan antage, at afstanden mellem brugernes oplevede kvalitet på den ene side og den faglige og den organisatoriske kvalitet på den anden bliver større, jo mere generelle tilfredshedsspørgsmål der stilles. Hvis man spørger ind til mere specifikke aspekter af kvaliteten, bør det være lettere at sammenligne på tværs af kvalitetstyper, og vurderingerne bør også ligge tættere på hinanden.

Men hvorfor er det så de meget generelle spørgsmål, der stilles af Finansministeriet og kommunerne? Der er formentlig flere grunde, men én af dem er de politiske og administrative lederes ønske om at kunne sammenligne og benchmarke de enkelte områders og institutioners indsats i produktionen af offentlig service som forudsætning for at kunne lokalisere eventuelle problemer, der skal rettes op på. Det drejer sig om at kunne anvende brugerundersøgelser som aktivt styringsredskab, blev det fremhævet i Kommunernes Landsforenings pjece om standardisering af brugerundersøgelser på folkeskoleområdet. "Den afgørende fordel er imidlertid, at standardisering åbner for, at undersøgelser kan sammenlignes (...) Derved har den enkelte kommune og skole mulighed for på et kvalificeret grundlag at vurdere, hvorvidt resultaterne er tilfredsstillende (...)" (Kommunernes Landsforening 2003: 8). Også i den nyere rapport om brugerundersøgelser fremhæves det, at sammenligning af resultater på tværs af distrikter eller institutioner kan givet "(...) et konkret input til, hvordan indsatsen kan forbedres" (Kommunernes Landsforening 2008: 22). Derfor bør undersøgelserne have fællestrek i forhold til bl.a. spørgsmålsformuleringer og svarkategorier.

Der er dog god grund til at stille sig tvivlende over for denne begrundelse for standardiseringen. Det er nemlig

svært at se, hvorledes den tværgående benchmarking skulle kunne give konkret input til forbedringer. Ser man på, hvordan brugertilfredsheden i 2008 fordeler sig på folkeskoler i Randers kommune, er det svært at finde retningslinjer for forbedring af indsatsen på den enkelte skole. Den højst scorende skole opnår en brugertilfredshed på 4,7 på skalaen fra 1-5, mens de to lavest scorende opnår en score på 3,7. Men forskellene på disse skoler genfindes stort set på alle indikatorerne, dog således at forskellene er størst ved de indikatorer, som handler om elevernes trivsel og faglige udbytte af undervisningen (Randers Kommune 2008). Så benchmarkingen kan næppe give anledning til andet end en generel opfordring til de skoler, der placerer sig lavest, om at tage fat. Og selv hvis man skulle finde kvalitetsaspekter, hvor bestemte skoler tydeligt klarede sig særligt godt eller dårligt, og hvor disse forskelle ikke kunne forklares med forhold uden for skolen som fx rekrutteringsgrundlaget - selv da ville det være nødvendigt med mere konkrete og sandsynligvis kvalitative undersøgelser for at kunne pege på konkrete forbedringer.

Formidling og ideologi

Hovedformålet med de kvantitative brugerundersøgelser er kvalitetsopfølgning. De er redskaber til at kontrollere, om brugerne er tilfredse med de offentlige serviceydelser, og med deres generelle, erfaringstomme spørgsmål er de velegnede til at vise, at brugerne i det store hele er tilfredse. Politikere og embedsmænd behøver ikke at miste nattesøvn, i hvert tilfælde ikke på grund af brugerne, og budskabet om tilfredshed kan formidles til kommunernes borgere. Kommunernes Landsforening understreger da også, at den offentlige formidling af resultater fra brugertilfredshedsundersøgelser har stor betydning (Kommunernes Landsforening 2008: 26).

Men udlægningen af undersøgelsesresultaterne er ikke nødvendigvis neutralt område, det kan også være en kampplads for ideologiske markeringer. I Finansministeriets fremstilling af den nationale kortlægning af brugertilfredsheden er det fx en vigtig dagsorden at få bekræftet rigtigheden af regeringens politik for frit valg på skoleområdet.

Der er i undersøgelsen blevet spurgt til brugernes tilfredshed med mulighederne for valg mellem forskellige

serviceydelser. Spørgsmålet handler om vigtigheden af at have frit valg på de forskellige områder, og især på skole- og daginstitutionsområdet svarer brugerne, at det er meget vigtigt. På skoleområdet er der spurgt efter vigtigheden af, at forældrene kan vælge mellem forskellige folkeskoler og frie grundskoler, og at forældre frit kan vælge mellem forskellige folkeskoler i kommunen. Begge valgmuligheder vurderes som meget vigtige, med en score på henholdsvis 4,4 og 4,3 på skalaen 1-5 (Finansministeriet 2005: 45). Der er imidlertid meget få forældre, kun 6 %, som vælger at flytte deres barn fra folkeskolen til en fri grundskole. Undersøgelsen konkluderer at: "(...) det frie valg først og fremmest spiller en rolle, når brugerne for første gang skal tage stilling til, hvilken dagpasning, skole eller hjemmehjælpsleverandør de ønsker at benytte" (Finansministeriet 2005: 19). Men faktisk er der ikke spurgt til, om det frie valg konkret har spillet en rolle "første gang". Rapporten sammenblender generelle holdningsspørgsmål med konkrete motiver for adfærd. Et andet sted i rapporten (figur 18 på side 41) fremgår det, at muligheden for frit valg mellem folkeskoler har meget lidt betydning for den samlede tilfredshed, men det kommenteres ikke i teksten.

Det indledende valg af skole er belyst i en undersøgelse af forældres opfattelse af en folkeskoles værdier i en mindre nordjysk by. Undersøgelsen, som både benyttede spørgeskemaer og fokusgruppeinterview, peger på, at "(...) deciderede overvejelser omkring skolevalg er relativt sjældne" (Andersen og Jensen 2008: 71). Valget af den konkrete skole beskrives af stort set alle personer ikke som et valg, men snarere som ren automatik. Det er en selvfølge at sende børnene i skole i den by, hvor de og deres sociale netværk bor. Nogle forældre siger yderligere, at de finder det "naturligt, at ens børn går i nærmiljøet" (Andersen og Jensen 2008: 73). Det må ses som udtryk for, at skolen i de fleste lokalsamfund af borgerne opfattes som en væsentlig institution for det lokale liv og dets sammenhængskraft. Det skal siges, at situationen kan være anderledes i hovedstadsområdet og et par andre større danske byer. Men overvejelserne om valg af skole "første gang" i Finansministeriets rapport fremstår som udokumenteret markedsføring af regeringens politik for at indføre markedsmekanismer i den offentlige sektor.

Brugere eller borgere

Det er vigtigt, at brugerne bliver hørt. Deres erfaringer med og opfattelser af de offentlige institutioner og serviceydelser er en afgørende kilde til at vurdere og udvikle kvaliteten i den offentlige sektor. Brugernes oplevelse af kvaliteten kan ikke stå alene, den må ses i sammenhæng med faglig kvalitet og organisatorisk kvalitet, men også i sammenhæng med brugernes vurderingsgrundlag og udtryksmuligheder. Derfor skal brugerne spørges, og deres vurderinger dokumenteres. Spørgeskemaundersøgelser kan være et redskab til dette: De giver mulighed for at indhente vurderinger fra alle eller fra repræsentative udsnit af brugere inden for givne områder, og derfor kan de forebygge, at særligt aktive, stærke eller velformulerede brugere alene kommer til at stå for brugernes vurderinger.

Men den fremherskende type kvantitative undersøgelser af brugertilfredshed er lidet egnede til at dokumentere brugernes erfaringer og vurderinger. Generelle spørgsmål med lukkede, skalerbare svarkategorier lægger op til generelle, erfaringsfattige besvarelser, som let påvirkes af tilfældige omstændigheder. Sådanne undersøgelser kan måske bruges til at lokalisere særligt graverende problemer ved bestemte typer service eller bestemte institutioner, men de kan næppe sige meget om problemernes karakter og mulighederne for at afhjælpe dem. Efterspørgslen efter generelle brugerholdninger kan siges at skabe fælles udtryksmuligheder for brugerne, men udtryksmulighederne er så snævre, at de vanskeligt kan tjene til at formulere reelle fælles erfaringer og anliggender. Undersøgelserne tjener primært til at bekræfte, at brugerne i det store hele er tilfredse.

Tilfredshedsundersøgelserne er også præget af de begrænsninger, der ligger i selve brugerbegrebet. Det illustreres bl.a. af den mekanisme, Dahler-Larsen har påpeget i forbindelse med kvalitetsmålinger, nemlig at de interPELLERER (2008: 87). Det vil sige, at kvalitetsmålingerne udnævner aktører i bestemte positioner. Grundlæggende interPELLERES to typer af subjekter, de kvalitetsvurderende og de kvalitetsvurderede. En central, kvalitetsvurderende subjektposition er *brugeren*. InterPELLATIONEN tildeler brugeren en ret til at udtale sig, men afgrænser samtidig emner og ytringsformer, som er til rådighed.

Udviklingen af kvaliteten i den offentlige sektor er en påtrængende og nødvendig opgave, men de mennesker, som skal nyde godt af kvaliteten, er ikke kun brugere. De er først og fremmest borgere, politisk myndige og ansvarlige subjekter, som på grundlag af deres erfaringer og dømmekraft skal udøve demokratisk indflydelse både direkte på de offentlige serviceydelser, de berøres af, og på den lokale og nationale politiske ledelse.

Litteratur

- Andersen, C. H. og Jensen, C. (2008): *Den værdifulde skole. Specialeafhandling i sociologi*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Bjørnholt, B., Goul Andersen, J. og Lolle, H. (2008): "Brugertilfredshed som kvalitetsmål". I: Bjørnholt, B. m.fl. (red.): *Bag kulisserne i konstruktionen af kvalitet*. (Side 49-61). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bjørnholt, B. (2008): "Kvalitet og kvalitetsundersøgelser - hvad er det?". I: Bjørnholt, B. m.fl. (red.): *Bag kulisserne i konstruktionen af kvalitet*. (S. 21-48). Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bjørnholt, B. (2008a): "At indfange bruger kvalitet gennem brugerundersøgelser". I: *Evalueringsnyt nr. 20, august 2008*. Danmarks Evalueringssselskab.
- Dahler-Larsen, P. (2008): *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Finansministeriet (2005): *Det mener brugerne! Brugertilfredshed med dagpasnings-, skole- og ældreområdet*. Lokaliseret på: <http://www.frn.dk/Publikationer.aspx?search=brugertilfredshed&emner=0-year=>
- Kommunernes Landsforening (2003): *Standardisering af brugerundersøgelser i den offentlige sektor*. Fokus-nyt nr. 22, oktober 2003.
- Kommunernes Landsforening (2008): *Brugerundersøgelser med lokal forankring - sådan gør kommunerne*.
- Randers Kommune (2008): *Brugertilfredshed 2008*. Skole- & fritidsordning. Udarbejdet af Rambøll for Randers Kommune.
- Randers Kommune (2008a): *Sagsfremstilling vedrørende brugerundersøgelsen 2008*. Børn og skoleudvalget, møde 18. november 2008, pkt. 08/169.