

Standardisering af brugerundersøgelser i folkeskolen



FOKUS-NYT

nr. 22, Oktober | 2003

FOrum for
Kvalitet og
Udvikling i offentlig
Service

FORORD	3
KVALITET PÅ DEN VELFÆRDSPOLITISKE DAGSORDEN	4
STATUS: Manglende systematik i anvendelsen af brugerundersøgelser	5
Landsdækkende undersøgelser	5
Lokale undersøgelser	6
UDFORDRINGEN: Brugerundersøgelser fra passiv viden til aktivt styringsredskab	7
Udarbejde resultatmål og resultatkontrakter	7
Bedre grundlag for prioriteringer – mere kvalitet for pengene	7
Lære af andre kommuner og skoler	8
REDSKAB: Benchmarking via standardkoncepter	8
Standardisering er forudsætningen for resultatbenchmarking på tværs af skoler, kommuner og brugere	8
Hvad indebærer en standardisering af brugerundersøgelser?	9
Resultatbenchmarking på et sammenligneligt grundlag	9
Benchmarking på flere niveauer	10
FORUDSÆTNINGER FOR EN VELLYKKET BRUGERUNDERSØGELSE	11
PERSPEKTIVER I EN FÆLLES STANDARD	12
RELEVANT MATERIALE	13

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

- ◆ KL
- ◆ Amsrådsforeningen
- ◆ DSI · Institut for Sundhedsvæsen
- ◆ AKF – Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- ◆ Frederiksberg Kommune
- ◆ Københavns Kommune
- ◆ KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- ◆ Kommunaldirektørkredsen
- ◆ Amtsdirektørkredsen

De synspunkter, der bliver fremsat i denne pjece, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS. FOKUS støtter udarbejdelsen af pjecerne gennem en bevilling fra Det Kommunale Momsfond.

Standardisering af brugerundersøgelser i folkeskolen er udarbejdet for FOKUS af konsulent Thomas Rafn, KL

Redaktion: Helle Glæsner, FOKUS-sekretariatet.

Forord

FOKUS, Forum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service, ønsker at sætte udviklingen af kvaliteten i folkeskolen til debat. Brugerundersøgelser er et af de redskaber, der kan benyttes til at skabe et kvalitetsløft. I denne FOKUS-pjece beskriver Thomas Rafn, KL, i hvilke sammenhænge brugerundersøgelser med fordel kan anvendes, og de muligheder en standardisering giver.

FOKUS søger at følge kvalitetsudviklingen på alle væsentlige serviceområder i amter og kommuner, derfor er dette kun en af flere FOKUS-pjecer, der gør status og ridser tendenser og resultater i udviklingen af kvaliteten på serviceområderne op.

Alle pjecer i denne serie kan rekvireres gratis, så længe lager haves, eller downloades på FOKUS' hjemmeside.

Kvalitet på den velfærdspolitiske dagsorden

I lighed med andre klassiske borgerrettede serviceydelser som sundhed, ældrepleje og børnepasning, sættes der også for folkeskolens vedkommende i disse år spørgsmålstegn ved, om kvaliteten er i orden. Lærer eleverne nok? Er skolen tilstrækkelig rummelig til fortsat at være folkets skole? Har lærerne de pædagogiske og faglige forudsætninger for at løfte opgaven? Fokuserer undervisningen på at udvikle de rigtige faglige og sociale færdigheder hos eleverne?

Debatten illustrerer, at folkeskolen ikke længere er fredet. Den fælles opfattelse af »verdens bedste uddannelsessystem« er blevet afløst af kritiske røster fra politikere, arbejdsgivere, borgere og forældre. Den kritiske forbruger med en generation af veluddannede forældre, der ikke er bange for at stille krav til den offentlige sektor, er slået igennem – også på folkeskoleområdet.

Opmærksomheden øger behovet for dokumentation. For det første for løbende at kunne synliggøre, hvorvidt folkeskolen rent faktisk leverer varen i form af høj kvalitet. For det andet for at kunne identificere områder, hvor kvaliteten halter, og hvor der derfor kan være behov for et kvalitetsløft.

Kvalitet kan forstås og måles på mange måder. Grundlæggende kan kvalitetsbegrebet opdeles i tre ben:

- ◆ Faglig kvalitet
- ◆ Organisatorisk kvalitet
- ◆ Oplevet kvalitet

Der har traditionelt været fokus på de objektive aspekter i form af faglighed, organisering og tilrettelæggelse, mens brugernes subjektive vurdering af folkeskolen har haft mindre bevågenhed. Et balanceret kvalitetsbegreb bør imidlertid inddrage alle tre ben, og brugerundersøgelser er det naturlige redskab til at afdække forældrenes (og elevernes) oplevelse af folkeskolen.

Status: Manglende systematik i anvendelsen af brugerundersøgelser

Der kan generelt skelnes mellem centrale brugerundersøgelser foretaget af eksempelvis staten, interesse-/medlemsorganisationer eller forskere på den ene side og på den anden side lokale undersøgelser på kommune- eller skoleniveau.

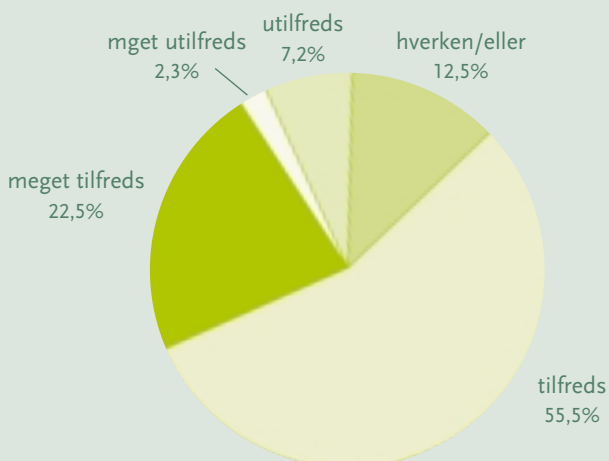
Landsdækkende undersøgelser

Den stigende opmærksomhed på kvalitetsdimensionen i de offentlige serviceydelser har resulteret i, at der de senere år er foretaget flere landsdækkende undersøgelser, der forsøger at give et overordnet billede af kvaliteten, som forældrene oplever det. Blandt de væsentligste kan nævnes:

- ◆ Finansministeriet: borger- og brugerundersøgelse. »Hvad sagde de?« (2000)
- ◆ AKF: »Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig kommunal service« (2000)
- ◆ KL: Landsdækkende brugerundersøgelser på bl.a. folkeskoleområdet. »Brugerne har ordet« (2003)

De tre brugerundersøgelser illustrerer aktørernes forskellige indfaldsvinkler. Ministeriet, der ønsker politisk fokus på kvalitet, interesseorganisationen, som vil nuancere et negativt medie billede, og forskere, der prøver at afdække årsagerne til kvalitetsforskelle. Imidlertid når undersøgelserne samstemmende frem til, at det store flertal af forældre – i modsætning til det billede der ofte tegnes i medier – generelt er tilfredse med folkeskolen.

HVOR TILFREDS ER DU »ALT I ALT« MED DIT BARN S SKOLE?



Kilde: KL-publikation »Brugerne har ordet« (2003)

Lokale undersøgelser

På lokalt niveau har kvalitetsdebatten endnu ikke givet anvendelsen af brugerundersøgelser et generelt løft. Det er fortsat de færreste kommuner, der har et opdateret og sammenhængende billede af brugertilfredsheden på kommunens skoler.

Blandt de store borgerrettede serviceområder er folkeskolen således uden tvivl det område, hvor brugerundersøgelser er mindst anvendt. En del af forklaringen er formentlig, at de direkte brugere er børn. Skoleforældrene er mere indirekte brugere, som i modsætning til patienter, hjemmehjælpsmodtagere og daginstitutionsforældre normalt ikke har den daglige og direkte kontakt til serviceydelsen.

Desuden spiller det nok også en rolle, at der fra skolefagfolks side har været en betydelig skepsis i forhold til at tillægge vurderinger fra lægfolk uden skolefaglighed nogen relevans. Man har så at sige ikke accepteret oplevet kvalitet – med den indbyggede subjektivitet – som en del af kvalitetsbegrebet. Intern modstand og udsigten til ikke at kunne benytte undersøgelsesresultaterne til en konstruktiv dialog har formodentlig i nogen grad afholdt kommunale ledere fra at igangsætte undersøgelser.

De undersøgelser, der hidtil er gennemført lokalt, er generelt kendetegnet ved at være ukoordinerede og enkeltstående. Kommuner og skoler har i vid udstrækning udviklet eget undersøgelsesdesign, hvilket har betydet:

- ◆ Hovedsageligt engangsundersøgelser uden opdateringer til at give et billede af udviklingen over tid
- ◆ Ingen mulighed for at sammenligne skoler
- ◆ Ingen mulighed for at sammenligne med andre kommuner
- ◆ Primært dokumentation af tilfredshed over for borgere og presse og kun i mindre grad som beslutningsgrundlag i forhold til styring og prioritering.

Når det er slået fast, at der lokalt kun i begrænset omfang er foretaget koordinerede og sammenlignelige brugerundersøgelser i folkeskolen, skal det samtidig noteres, at der i øjeblikket er tegn på et holdnings-skifte. Primo 2003 introducerede KL brugertilfredshedskonceptet kaldet KL-Kompasset, og fra kommunernes side har der i særlig grad været interesse for at gennemføre målinger på skoleområdet.

KL-Kompasset

- ◆ Kommunale standardbrugerundersøgelser for folkeskole, dagpasning og ældreservice.
- ◆ Kvalitetsindikatorer dækkende: faglighed, trivsel, fysiske rammer, samarbejde, indflydelse, information og valgmuligheder.
- ◆ Undersøgelsesresultater på skole- og kommuneniveau.
- ◆ Postbaserede spørgeskemaer med ekstra mulighed for besvarelse via internet.
- ◆ Mulighed for benchmarking i forhold til landsplan, kommunetyper, enkeltkommuner og skoler.
- ◆ Internetbaseret resultatdatabase med adgangskode.

Udfordringen: Brugerundersøgelser fra passiv viden til aktivt styringsredskab

Et naturligt argument for at foretage brugerundersøgelser er at sikre en offentlig kvalitetsdebat på et sagligt grundlag, så enkeltsager ikke får lov til at tegne billedet af den gennemgående vurdering af kvaliteten. Det er imidlertid vigtigt, at lokale brugerundersøgelser ikke kun anvendes som passiv dokumentation på de faktiske forhold, men også fremadrettet udnytter de muligheder, som det giver for en aktiv styring.

Udarbejde resultatmål og resultatkontrakter

Via brugertilfredshedsmålingerne kan kommunen opstille realistiske og håndfaste mål for udviklingen i brugernes oplevede kvalitet – opdelt på specifikke målgrupper og skoler. Eksempelvis som et instrument til kvalitetssikring i forbindelse med kontraktstyring af kommunens skoler (og institutioner).

Bedre grundlag for prioriteringer – mere kvalitet for pengene

Brugerundersøgelser blandt et repræsentativt udsnit af brugerne giver et billede af holdningen blandt alle brugere og ikke blot en fornemmelse af ønskerne hos dem, der har ressourcerne og evnen til at »råbe højest«. Afdækning af, *hvem* der er tilfredse og utilfredse samt *hvorfor*, kan give værdifuld information om uoverensstemmelser mellem brugernes synspunkter og kommunens og skolernes prioriteringer. Alt i alt får man derved et bedre prioriteringsgrundlag til – inden for givne økonomiske rammer – på en ubureaukratisk måde, at få mere kvalitet for pengene.

Lære af andre kommuner og skoler

Ved at sammenligne kvaliteten mellem kommuner og skoler åbnes der for at identificere succesrige skoler og kommuner, som kommunen og dens skoler kan lade sig inspirere og lære af. Og da ingen, hverken skoler eller kommuner er »bedst til alt«, vil alle kunne lære af hinanden. Eksempelvis kan nogle skoler være foregangseksempler i forhold til indlæring, mens andre er førende i etableringen af et konstruktivt samarbejde mellem skole og hjem.

Redskab: Benchmarking via standardkoncepter

Er det godt nok, hvis eksempelvis 65 procent af forældrene erklærer sig tilfredse med den lokale skole? Det er et klart flertal af forældrene, så umiddelbart virker resultatet acceptabelt, men hvis naboskolen kan fremvise 80 procent, vil vurderingen måske være en anden. Tilsvarende på kommuneniveau, hvor en kvalificeret vurdering indebærer, at kommunens resultater sammenholdes med tilsvarende målinger i andre sammenlignelige kommuner. Den enkelte skole og kommune har således behov for nogle »pejlemærker«, som den kan holde egne resultater op imod – ofte benævnt som resultatbenchmarking.

Standardisering er forudsætningen for resultatbenchmarking på tværs af skoler, kommuner og brugere

På det praktiske plan indebærer brugen af standardbrugerundersøgelser nogle umiddelbare fordele. Det er ressourcebesparende ikke at skulle udvikle undersøgelser fra bunden, og en gennemprøvet spørgeramme giver en større sikkerhed for, at spørgsmålene fungerer.

Den afgørende fordel er imidlertid, at standardisering åbner for, at undersøgelser kan sammenlignes. Kommunen kan sammenligne sig med andre kommuner og skoler sammenligne sig indbyrdes. Derved har den enkelte kommune og skole mulighed for på et kvalificeret grundlag at vurdere, hvorvidt resultaterne er tilfredsstillende og besvare spørgsmål som:

Kan kommunens skolevæsen stå distancen i forhold til andre kommuner med et tilsvarende udgiftsniveau?

- ◆ Er forældrene lige så tilfredse med børnenes skole som i nabokommunerne?
- ◆ Hvilke kommuner kan kommunen lære af med henblik på at give skolerne et generelt kvalitetsløft?
- ◆ Hvilke af kommunens skoler er efter forældrenes vurdering særligt gode til at imødekomme behovene hos en bestemt type elever?

- ◆ Kan kommunen identificere skoler, der kan bruges som ideal for kommunens andre skoler?
- ◆ Er der bestemte grupper af forældre, der føler, at kommunens eksisterende skoletilbud ikke slår til?

Hvad indebærer en standardisering af brugerundersøgelser?

Det turde være indlysende, at resultaterne fra tre kommuneundersøgelser – hvor den ene har spurgt folk på gaden, den anden på kommunens hjemmeside og den tredje på udvalgte skoler – ikke meningsfuldt kan sammenholdes. Retvisende sammenligninger af skoler og kommuner på baggrund af brugerundersøgelser indebærer derfor, at undersøgelser nødvendigvis må have nogle fællestræk i forhold til:

- ◆ Spørgeramme/spørgsmålsformuleringer
- ◆ Svarkategorier/måleskala
- ◆ Stikprøvens størrelse, udvælgelse og repræsentativitet
- ◆ Metode for indsamling af besvarelser
- ◆ Besvarelsernes kvalitet og repræsentativitet

Resultatbenchmarking på et sammenligneligt grundlag

Kan man sammenligne en lille skole i Vestjylland med en større skole i Storkøbenhavn med 50 procent tosprogede elever? Kan man sammenligne to kommuner, hvor den ene bruger næsten dobbelt så mange penge per elev på skolevæsenet som den anden? De fleste vil nok finde det tvivlsomt. Under alle omstændigheder vil rygmarvsreaktionen fra skoler/kommuner, der klarer sig dårligt, være, at resultaterne skyldes »strukturelle forskelle« – og så er der på forhånd lukket for en måske konstruktiv og lærerig erfaringsudveksling.

Det er således ikke tilstrækkeligt at sikre en ensartet gennemførelse af brugerundersøgelserne i de implicerede kommuner og skoler. Man må samtidig sikre sig, at enheder, der sammenlignes, rent faktisk er sammenlignelige. Dette kan grundlæggende gøres på to måder:

- ◆ Korrigere resultaterne for strukturelle forskelle
- ◆ Inddele i grupper med kommuner/skoler, der minder strukturelt om hinanden, og sammenligne resultaterne internt i gruppen.

I forhold til en »lære af de bedste-tankegang«, er det mest oplagt at benytte sidstnævnte metode, idet den automatisk grupperer kommuner og skoler med de samme strukturelle forudsætninger. For ikke-statistikkyndige vil en gruppeinddeling, hvor den faktiske score bibeholdes, desuden være intuitivt nemmere at forstå end en korrektion. På minussiden tæller, at der selv inden for de enkelte

grupper vil være mindre strukturelle forskelle mellem skoler/kommuner, som der ikke tages højde for.

Hvilke strukturelle forhold er det hensigtsmæssigt at inddrage med henblik på at finde sammenlignelige skoler og kommuner? Det enkle svar er, at der bør tages højde for strukturelle forhold, som har væsentlig indflydelse på resultaterne. Hvis eksempelvis forældrenes uddannelsesbaggrund ikke spiller nogen større rolle for besvarelserne, er der ingen grund til at inddrage skoler og kommuner efter andelen af akademikerforældre.

Mulige kriterier for inddeling i relevante sammenligningsgrupper kunne være:

- ◆ Kommunetype (geografi, kommunestørrelse, befolkningstæthed)
- ◆ Skolestruktur (skolestørrelse, udgiftsniveau)
- ◆ Brugersammensætning (civilstand, uddannelse, alder, etnisk baggrund)

Benchmarking på flere niveauer

Sammenligning af resultater kan foretages på flere niveauer og med forskellig detaljeringsgrad. En standardbrugerundersøgelse kan således efter behov sammenlignes med resultater på lands-, kommune- og skoleplan:

- ◆ **Landsplan.** Den mest unuancerede benchmarking, idet der ikke tages højde for strukturelle forskelle. Sammenligning med landsresultater kan ikke stå alene.
- ◆ **Kommunetyper.** Benchmarking, hvor undersøgelsesresultatet sammenlignes med resultatet for en gruppe af kommuner under ét. Eksempelvis sammenligning med amtsresultater eller gruppen af kommuner med under 10.000 indbyggere.
- ◆ **Skoletype.** Benchmarking, hvor undersøgelsesresultatet sammenlignes med resultatet for en gruppe af skoler under ét. Eksempelvis sammenligning med gruppe af skoler med minimum 30 procent tosprogede elever eller minimum 800 elever.
- ◆ **Enkeltkommuner.** Benchmarking, hvor undersøgelsesresultatet sammenlignes med resultatet for enkeltkommuner.
- ◆ **Enkeltskoler.** Benchmarking, hvor undersøgelsesresultatet sammenlignes med resultatet for andre skoler.

I forhold til at kunne udnytte benchmarkingresultaterne til erfaringsudveksling er det nødvendigt at operere med enkeltkommuner og -skoler. Kun derved kan man identificere konkrete kommuner og skoler, som man kan lære af.

Forudsætninger for en vellykket brugerundersøgelse

Der kan peges på et par ydre forhold, som er vigtige for at få vellykkede og anvendelige brugerundersøgelser:

- ◆ **Kommunal forankring.** Det kan være fristende at lade det være op til den enkelte skole at beslutte, om den vil benytte og selv gennemføre standardbrugerundersøgelser. Erfaringen viser imidlertid, at det er mest hensigtsmæssigt, at undersøgelserne koordineres og styres på forvaltningsniveau. Det sikrer bedst troværdige, kvalificerede og ensartede undersøgelser, hvor skoleresultater kan sammenlignes og summeres til et retvisende kommuneresultat.
- ◆ **Bredt ejerskab.** Kommunal forankring indebærer en vis grad af topsyring. Derfor er det særligt vigtigt at involvere skoleledere, lærere og forældre tidligt i processen, så de føler et ejerskab til undersøgelsen og som følge deraf indgår i en konstruktiv dialog frem for at undsige og bortforklare resultaterne. Det er i den forbindelse afgørende, at indfaldsvinklen er »lære af hinanden« og ikke en rangliste, hvor de dårligste skoler (og kommuner) udstilles.
- ◆ **Opfølgning.** Standardbrugerundersøgelser er effektive til at udpege områder, hvor kommunen/skolen efter brugernes vurdering har sine styrker og svagheder. Men man skal samtidig være opmærksom på, at de ikke siger noget om *hvorfor*, ligesom der er grænser for, hvor detaljeret en standardundersøgelse kan blive. Der vil derfor som oftest være behov for en opfølgning, inden der drages handlingsorienterede konklusioner. Det kan være i form af fokusgruppeinterview, hvor udvalgte emner diskuteres grundigt igennem. Eller det kan være at supplere med »procesbenchmarking«, hvor arbejdsprocesser, organisering mv. sammenlignes med andre kommuner/skoler for derigennem at finde forklaringer på gode og dårlige resultater.

Perspektiver i en fælles standard

Med standardbrugerundersøgelser på skoleområdet ligger der et uudnyttet potentiale, hvor resultatbenchmarking kan understøtte erfaringsudveksling og derigennem skabe mere oplevet kvalitet for pengene. Samtidig skal man heller ikke underkende effekten af, at synlighed omkring resultaterne i sig selv skaber et ekstra incitament for den enkelte skole til at forbedre den oplevede kvalitet.

For at udnytte potentialet kræver det en fortsat holdningsændring, hvor standardbrugerundersøgelser – med de benchmarkingmuligheder det giver – går fra at blive opfattet som en gabestok til at være et effektivt og naturligt redskab, som rutinemæssigt benyttes af enhver kommune, der ønsker fokus på kvalitetsudvikling.

Det er i den sammenhæng afgørende at få en »kritisk masse« af kommuner, der benytter samme standard, så grundlaget for at kunne identificere foregangskommuner og -skoler er til stede. Og helst en landsdækkende standard, så man på tværs af landsdele kan måle og lade sig inspirere af andre skoler og kommuner med de samme strukturelle forudsætninger, men som pga. vanetænkning måske ikke ligger forrest på nethinden.

Relevant materiale

- ◆ Finansministeriet (2000): »Hvad sagde de?«
- ◆ AKF (2000): »Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig kommunal service«.
- ◆ KL (2003): »Brugerne har ordet«.
- ◆ Finansministeriet, KL og Amtsrådsforeningen (2002): »Vejledning om brugerundersøgelser«.
- ◆ Finansministeriet, Socialministeriet og KL (2002): »En offentlig sektor der lytter«.

For mere information om KL-Kompasset
– se [www.kl.dk/brugerundersøgelser](http://www.kl.dk/brugerundersogelser)

Postbesørget blad
(0900 KHC)
Bladnr. 51781

Pjecen kan læses og printes fra FOKUS' hjemmeside: www.fokus-net.dk.
Yderligere eksemplarer af pjecen kan gratis bestilles hos FOKUS,
c/o Amtsrådsforeningen.

Telefon: 35 29 81 00
Telefax: 35 29 83 35
E-mail: publ@arf.dk

Pjecen er udgivet af FOKUS, c/o Amtsrådsforeningen,
Dampfærgevej 22, 2100 København Ø.

Oplag: 2500 • September 2003
ISSN: 1602-2661