

Socio-thriller

BETAL TILBAGE!

Socialministeriet krævede, at forskere skulle betale 7 ud af 11 mio. kroner tilbage, da ministeriet var utilfreds med en undersøgelse fra Københavns Universitet. Kravet blev fremsat, selv om der ikke var kontrakt, ministeriet selv bestemte forskningsdesign, accepterede ubrugeligt konsulentarbejde mv. Måske var de utilfredse med resultatet. Eller måske var det svært at erkende, at den første randomiserede undersøgelse i Danmark og den største undersøgelse af ældreområdet i nyere tid ikke kunne gennemføres som forventet. Artiklen udreder ud fra sagens akter et særpræget forløb og årsager til, at projektet kuldsejlede. Moralens er, at det er vigtigt at også "ubehagelige" undersøgelsesresultater kommer til alles kendskab.

Af Frank Ebsen

I begyndelsen af 1990'erne begyndte Kommunernes Landsforening (KL) at argumentere for, at kommunerne fik mulighed for at inddrage private leverandører i ældreplejen (KL 1992 og 1995). I 1996 gik de støttet af Socialministeriet i gang med projektet "Fælles Sprog", for at beskrive ældreplejens ydelser mere præcist (Hansen & Vedung, 2005). Ideen var at adskille de professionelle som vurderer borgerens behov fra de som udfører plejen. I første omgang skulle kommunens pleje opdeles i en bestiller og en udførerdelen, men på længere sigt skulle udførerdelen overtages af private virksomheder.

I anden halvdel af 1990'erne tilsluttede Socialministeriet sig for alvor ideerne fra KL. Det skete ved dels at støtte "Fælles Sprog" dels forandre lovgivningen. I 1998 blev kvalitetsstandarder indføjet i loven og i 2003 kom loven om frit valg. Ministeriet, KL og Folketinget igangsatte dermed en forandring af ældreplejen, hvor private virksomheder kan levere ydelser på et service- og omsorgsområde, som det offentlige tidligere var enerådende på.

Den danske udvikling er ikke enestående. Den har været fremherskende i de omkringliggende lande. I Sverige er den gået hurtigere (Eliasson & Szhebily, 1998), hvor Norge følger parallelt med den danske udvikling (Vabø, 2002).

I Sverige og Norge er der igennem mange år udviklet forskningsmiljøer, som er i stand til at undersøge og vurdere sådanne omfattende ændringer i den sociale sektor. I Danmark findes sådanne miljøer ikke i nævneværdigt omfang, og undersøgelser af ældreplejen er derfor enkeltstående. Det var derfor vigtigt, at Socialministeriet i 2000 igangsatte den meget omfattende undersøgelse af ældreplejen i Danmark med titlen: "Den danske ældrepleje under forandring". Det er dette projekt, som er genstand for denne artikel.

EVIDENSBASERET VIDEN

I januar 2005 udsendte informationsvirksomheden Mandag Morgen skriftet "Virker velfærden", hvor der argumenteres for at anvende evidensbaserede undersøgelser til at vurdere bl.a. ældreplejen. Det illustrerer, at ideen om at lave evidensbaserede undersøgelser i socialektoren begynder at slå rod i Danmark efter den er blevet stedse mere udbredt i udlandet. Det har også givet sig udslag i Folketinget og Socialministeriets prioritering af midler til det nordiske Campbell center, som skal indsamle og formidle viden om evidensbaserede undersøgelser på især velfærdspolitiske områder.

Da Socialministeriet igangsætter den store undersøgelse af ældreplejen er det derfor naturligt, at de er inspireret af ideen om at lave evidensbaserede undersøgelser. Forskningsprojektet skal følge en særlig forandring i en række udvalgte kommuner udført af et stort konsulentfirma ved at sammenligne 20 interventionskommuner med 20 kontrolkommuner. På den måde bliver projektet til den første større evidensbaserede undersøgelse i Danmark på det sociale område.

I den medicinske videnskab er det vigtigt at forsøg bliver offentligt tilgængelige, så det sikres at undersøgelser som påviser skadelige virkninger på patienterne, bliver kendte. På samme måde er det iflg. Mandag Morgen også vigtigt, at evidensbaserede undersøgelser i den sociale sektor bliver kendte og indgår i den offentlige debat:

"Tilsvarende er der også eksempler på at "ubehagelige" evalueringer er søgt gemt af vejen. Denne adfærd afspejler højst menneskelige fristelser til at hytte sit eget skind og rygte, især når man er den der betaler. Men værdien af de fleste sådanne undersøgelser er i bedste fald nul, hvis undersøgelserne bliver glemt, ellers er den direkte negativ for samfundet, da sådanne undersøgelser regulært forurener vidensproduktionen i samfundet."(Mandag Morgen, 2005: s.28)

Det er således vigtigt, at resultaterne bliver kendte af alle og især af de som er i gang med at indføre bestemte metoder og redskaber. Politiske og forvaltningsmæssige hensyn bør ikke hindre en bred offentlig diskussion af resultater fra evidensbaserede undersøgelser.

EN UTILFREDS REKVIRENT

I marts 2004 blev ældreundersøgelsen afsluttet, da Institut for Folkesundhedsvidenskab ved Københavns Universitet offentliggjorde en rapport om "Den danske ældrepleje under forandring" (Schultz Larsen, m.fl. 2004). Da rapporten offentliggøres reagerer Socialministeriets departementchef og direktøren for Styrelsen for Social Service. De mener ikke, at rapporten lever op til kravene i projektbeskrivelsen. De er endvidere uenige i form og indhold for offentliggørelsen, og forlanger, at Universitetet tilbagebetaler projektbevillingen.

Da der er tale om den foreløbigt eneste evidensbaserede og mest omfattende undersøgelse af ældreplejen blev jeg nysgerrig efter at finde ud af baggrunden for Socialministeriets reaktion. Ældreplejen står i en forandringsproces, som er omdiskuteret (Rold-Andersen, 1999), og undersøgelsen kunne være et bidrag til at kvalificere grundlaget for diskussionen. Den kunne desuden medvirke til at kvalificere ansatte og beslutningstagere i kommunerne, når de skal træffe beslutninger om ældreplejens organisering.

Hvilke grunde kunne Socialministeriet have til at kræve, at universitet og forskere tilbagebetalte bevillingen, herunder ikke mindst om ministeriet havde ret i deres kritik af undersøgelsen.

Jeg fik lejlighed til at dykke ned i de mange akter i sagen. En aktindsigt gav adgang til dokumenter, som fylder to store papkasser og samlet er over en meter høj¹¹. Akterne danner baggrund for den følgende gennemgang af hændelsesforløbet.

Jeg har valgt at lade dokumenterne tale for sig selv. Det giver det klareste indtryk af, hvilken viden man som borger kan danne sig af en sags gang, og dermed hvordan demokratiet fungerer. Samtidig er det dokumenterne, som er de klare beviser på, hvad der er juridisk bindende.

Det er imidlertid ikke alle dokumenter, som er omfattet af en aktindsigt, da ministeriets interne overvejelser, juridiske vurderinger, mv. er friholdt for offentlighedens indsigt. Der kan derfor være supplementter til den følgende beskrivelse, og der vil naturligvis fremkomme forklaringer på, hvorfor dokumenterne ser ud som de gør. Men foreløbig vil jeg forsøge at lade dokumenterne tale.

UNDERSØGELSENS FORLØB

Projektforløbet påbegyndes sommeren 1998 med samtaler mellem Socialministeriets embedsmænd og to forskere. Forskerne fremsender i efteråret en projektbeskrivelse²⁾, der indeholder et forslag om en kvalitativ og kvantitativ undersøgelse i 8 kommuner. Beskrivelsen bygger bl.a. på den ene forskers erfaringer med en særlig kvantitativ undersøgelsesmetodik. Projektet skal udvikle et redskab til at vurdere indsatsen overfor ældre borgere med demens. Projektet foreslås forankret hos Institut for Folkesundhedsvidenskab på Københavns Universitet, og organiseret som et samarbejdsprojekt på tværs af en række sygehusafdelinger og praktiserende læger.

I maj 1999 indbyder Socialministeriet forskerne til en samtale med konsulenter fra firmaet PriceWaterhouseCoopers³⁾ (PWC i det følgende). Det fører til et fælles notat fra forsker og konsulenter, hvor projektet deles i en plejefaglig og en ledelsesstrategisk del med de to parter som ansvarlige for hver sin del. Det fremgår, at projektet ses som en videreudvikling af projektet "Den Gode Pleje", som PWC er i gang med at gennemføre for Socialministeriet.

Ideen er at skabe "et fælles koncept for udviklingsaktiviteterne i ældreplejen", som rummer såvel hjemmepleje, plejeboliger m.v. på den ene side og projekter som "Fælles Sprog", certificering, Den Gode Pleje, kvalitetsstandarder mv. på den anden side. Den overordnede referenceramme for sammenbindingen er en ledelsesmodel "Business Excellence modellen" (BE), som skal gennemføres i hver kommune. Den beskrives ikke nærmere, men er magen til det, der praktiseres i forbindelse med "Den Gode Pleje" projektet. Der angives derudover ikke referencer til, hvor man ellers kan læse om modellen.

Projektet består nu i en opsamling af erfaringerne fra Den Gode Pleje, som skal indgå i arbejdet med et fælles koncept for styring af ældrepleje. Det skal konsulenterne udarbejde på grundlag af Business Excellence modellen, og bl.a. udbrede til kommunerne via en CD-rom. Der skal så findes 20-30 kommuner, som gennemfører konceptet og den deraf afledte forandring. Det hele gøres derefter til genstand for en videnskabelig evaluering med følgende formål:

"Det er i det samlede forløb tænkt som en videnskabelig blåstempling af de gennemførte initiativer." (Ideoplæg af 18.6.1999 fra PWC s. 6)

Forslaget drøftes i efteråret mellem parterne. I slutningen af 1999 holdes et møde⁴⁾, hvor der er enighed om, at projektet skal igangsættes. Projektet bliver diskuteret indgående på mødet og rettet til efter ønske fra Socialministeriets kontorchef (LS).

Projektet bliver placeret på universitetet selv om PWC var pennefører på det samlede projekt, og den ene forsker i en periode var knyttet til firmaet. Det er vanskeligt at vurdere om det skyldes, at ministeriet ønskede at kun en part skulle være den ansvarlige, og forskernes projekt fremstod som det mest vidtrækkende. Eller om det var mere købmandsagtige overvejelser om at få det så billigt som muligt⁵⁾. Forskningslederen ved Institut for Folkesundhedsvidenskab får ansvaret for hele projektet, og der laves en særskilt og specificeret kontrakt med konsulentfirmaet. Der forventes et tæt samarbejde mellem de to parter.

Der nedsættes en styregruppe, og der aftales møder mellem forskningslederen og

Socialministeriet om projektets fremdrift. Kommissoriet og samspillet mellem styregruppen og Socialministeriet bliver ikke beskrevet. Desuden forventes nedsat arbejdsgrupper i hver deltagerkommune.

I januar 2000 fremsender forskningslederen en projektbeskrivelse (protokol 1)⁶⁾. Den præsenterer et projekt, som er opdelt i tre dele. De første to handler om udvikling og forandring og skal udføres af PWC og den tredje er en forskningsdel, som skal udføres af Institut for Folkesundhedsvidenskab.

I den første del skal der laves et udviklingskatalog på baggrund af Socialministeriets tidligere store projekter ("Fælles Sprog", kvalitetsstandarder, mv.) herunder anvendelsen af Business Excellence modellen. Derefter følger den anden del, som er en interventionsdel, hvor 20 motiverede kommuner iværksætter handleplaner, som er udarbejdet på baggrund af udviklingskataloget. Det hedder her:

"Af hensyn til den videnskabelige afdækning af resultater og effekter forpligtiger kommunerne sig til at følge udviklingskatalogets anvisninger på brugen af systemerne/værktøjerne under hele udviklings- og forandringsprocessen." (projektbeskrivelsen jan. 2000 s.5)

Udviklingskatalog og handleplaner bliver dermed omdrejningspunkt for projektet, og kommunerne skal forpligtes til at følge en bestemt model superviseret af konsulenterne. Det er denne model forskerne skal undersøge.

Tidsplanen viser, at interventionsdelen skal være tilendebragt i september 2001, hvorefter forskerne skal måle resultater af forandringen.

Den videnskabelige undersøgelse består af kvantitative tids- og observationsstudier i 20 kommuner, hvor der forventes 3-400 observationsforløb af ca. 8 timers varighed. Forskerne skal observere processen fra visitation til udførelse i hjemmeplejen/plejeboliger samt registrere borgerens funktionsevne. Endvidere består forskningsdelen af et kvalitativt studie i form af 20-24 casestudier af ældre, deres pårørende og efter deres tilladelse det personale som har ansvar for dem.

Projektet budgetteres med et beløb på samlet 7,7 mio.kr. med 3,7 mio.kr. til forskere og 4,0 mio.kr. til konsulenter. Forskernes budget er angivet i årsværk og konsulenternes i timer⁷⁾. Der udformes ikke en egentlig kontrakt mellem Socialministeriet og de involverede parter.

I begyndelsen af marts 2000 sender Socialministeriets kontorchef et brev, hvoraf det fremgår at det samlede bevilgede beløb udgør 7,7 mio. kr.⁸⁾ Dette bevillingsbrev skulle erstatte et tidligere fremsendt brev med kontrakt m.v. af 14. januar 2000. Den kontrakt findes imidlertid ikke i materialet, og forskningslederen anfører, at der aldrig har eksisteret en sådan kontrakt⁹⁾.

Ministeriet fremsender en mere formel bevillingsskrivelse den 27. april 2000, hvoraf det fremgår, at ovenstående beløb bevilges til projektet. Det fremgår heraf, at beløbet er finansieret af 225 mio.kr.-puljen til sikring af bedre kvalitet og klarere rettigheder i hjemmeplejen¹⁰⁾. Der bevilges således 7,7 mio. kr. til et projekt med tilbagevirkende kraft (fra nov. 1999) uden direkte henvisning til en projektprotokol. Muligvis virker det indlysende for de involverede parter, at det er protokol 1 fra januar 2000, som er gældende, men det fremgår ikke af skrifterne.

Det store beløb kunne begrunde, at opgaven havde været udbudt i licitation, så flere parter kunne byde på opgaven. Det er imidlertid ikke tilfældet. Det er drøftelserne mellem Socialministeriet og først Institut for Folkesundhedsvidenskab og siden PriceWaterHouseCoopers, som fører til bevillingen på de 7,7 mio.kr. til at gennemføre projektet.

DET FØRSTE ÅR

Projektet går derefter i gang, og de respektive aktører påbegynder deres opgaver. Styregruppen¹¹⁾ afholder sit første møde i marts 2000, hvor Socialministeriets repræsentant gør opmærksom på ministeriets interesse for en evidensbaseret viden på ældreområdet¹²⁾. Det fremgår, at hensigten er at evaluere konsulenternes model og

projekt. På mødet diskuteres udgangspunktet for den forskningsmæssige måling – altså hvad der er base-line for undersøgelsen. Forskningslederen (KSL) pointerer på mødet, at forskningsprojektet er et observationsstudie ikke et interventionsstudie. Hun er ikke umiddelbar enig med kontorchefen:

"KSL angav vanskelighederne forbundet med at lave et kontrolleret studie i dette felt – hvorfra kan der samles oplysninger? LS (socialministeriets repræsentant, red.) anbefalede KSL at tage kontakt til kontorchef xx i analysekontoret i den Sociale Ankestyrelse." (ref. 10/3 s.2)

Efter styregruppemødet ændres forskningsdesignet. En uge efter formuleres et notat¹³⁾, som drøftes mellem forskerne og ministeriets embedsmænd. Notatet indeholder en omfattende ændring af projektet. Den videnskabelige del skal nu være en kontrolleret undersøgelse med 20 interventionskommuner og 20 kontrolkommuner. Alle kommunerne underkastes en før og efter registrering. Efter før-registreringen "gennemføres efterfølgende en målrettet implementering af en veldefineret visitationspraksis." (notatet af 5.4.2000) med Business Excellence i den ene kommunegruppe. Citatet præciserer, at interventionen skal rette sig mod og koncentrere sig om visitationspraksis, og det fremgår at de medvirkende kommuner skal have erfaring med eller interesse i "Fælles Sprog".

Forskningsundersøgelsen består nu¹⁴⁾ af et detaljeret tidsstudie¹⁵⁾, en spørgeskemaundersøgelse af de ansattes opfattelse af kvalitet og strukturerede interviews af 8 modtagere af ældrepleje i hver kommune.

I april afholdes møde mellem de implicerede parter herunder også konsulenterne. Forskningslederen deltager efter alt at dømme i omlægningen af projektet¹⁶⁾. Det fremgår også, at konsulenternes tidsplan ændres, da de nu først skal være færdige i foråret 2002.

På styregruppemødet i juni 2000 fremlægges en tidsplan for undersøgelsen, hvor efterundersøgelsen skal gennemføres fra oktober 2001 til oktober 2002. Efterundersøgelsen skal således i gang før konsulenterne er færdige med interventionen. Det er altså en tidsplan, hvor det der skal måles, ikke er afsluttet før målingen gennemføres. Projektændringen diskuteres ikke på mødet, men tages iflg. referatet for givet. Ministeriets medlem, som er bekendt med begge tidsplaner, nævner ikke forskellen i planerne.

I stedet diskuteres udvalg og parring af kommunerne, og af referatet fra mødet virker det som om projektet indholdsmæssigt falder på plads.

Projektet går herefter for alvor i gang med gennemførelse af et lille pilotstudie i én kommune, som forløber godt. Samtidig tages der kontakt til de kommuner, som skal deltage i projektet, og på styregruppemødet i september virker tonen optimistisk¹⁷⁾.

I slutningen af november 2000 siger den ene forsker op. Hun har været en central aktør, da hun har været med fra begyndelsen i 1998, og formuleret hovedparten af forskningsforslagene. Hun redegør for årsagerne til opsigelsen i et brev til styregruppen¹⁸⁾. Den væsentligste begrundelse er, at undersøgelsen grundlæggende har skiftet karakter, og nu minimerer de kvalitative elementer så f.eks. de ældres og pårørendes egne opfattelser af indsatsen ikke belyses tilstrækkeligt. Hun vedlægger en revideret projektprotokol – protokol 2. Det er første gang i de udleverede akter, at der forefindes en samlet fremstilling af det nye projektconcept.

Forskeren peger på, at projektet ikke kan gennemføres indenfor den oprindelige økonomiske ramme. Endvidere begrundet hun opsigelsen med manglende inddragelse i projektudviklingen.

Styregruppen informeres i marts 2001 om ændringerne i projektet, som ingen af mødedeltagerne iflg. mødereferatet kommenterer.

Det nye projekt betyder, at omkostningerne bliver større. Det fører til et revideret budget¹⁹⁾, som dog ikke realitetsbehandles. Det sker først i midten af 2002, hvor forskningsprojektet modtager en merbevilling på 3 mio. kr. fra den anden statslig pulje

(puljen vedr. ældre)²⁰. Konsulenterne klarer merarbejdet ved at nedregulere deres dagspris fra 12.000 kr. til 10.000 kr., hvorved der fremkommer 100 ekstra konsulentdage²¹. Det bringer udgifterne til det samlede projekt op på godt 11 mio. kr.

Tillægsbevillingen er ikke på dagsordenen og diskuteres ikke på styregruppemøderne.

KONSULENTERNES ARBEJDE

Konsulenternes deltagelse i projektet ligger i forlængelse af deres arbejde med et andet stort projekt "Den Gode Pleje", som de har udført for ældrekontoret i Socialministeriet. Det afsluttes i begyndelsen af 2000 til Socialministeriets tilfredshed.

Konsulenternes arbejde starter samtidig med forskernes. Den første tidsplan fra protokol 1 viser, at der skal udformes et udviklingskatalog i uge 10, være udarbejdet strategiske analyser i uge 25, og gives implementeringsbistand inden uge 32 i 2001.

Udviklingskataloget følger tidsplanen og afleveres i sommeren 2000.

De øvrige dele af konsulentarbejdet forandres som følge af omlægningen af forskningsprojektet i løbet af 2000. Der laves en ny projektbeskrivelse²² med udvidelse af antallet af kommuner. Udviklingskataloget indgår ikke længere i projektbeskrivelsen, sandsynligvis fordi det er afleveret. Begrebet "Business Excellence" nævnes ikke længere. Opgaven er nu at lave en analyse af de 20 interventionskommuner bl.a. med et selvevalueringsskema. For hver kommune skal der laves en handleplan, som skal forholde sig til udviklingskataloget. Der skal efterfølgende igangsættes udviklingsaktiviteter i kommunerne, som skal bidrage med at kvalificere udviklingskataloget, så det kan udgives til kommuner i hele landet, når projektet afsluttes. Projektbeskrivelsen indikerer, at projektet kan komme til at bestå af 20 forskellige projekter, hvor hver kommune laver noget forskelligt. Fokuseringen på visitationsprocessen, og kravet om at kommunerne skulle følge konsulenternes retningslinjer, står ikke længere centralt i projektet. Det er ikke længere den samme eller sammenlignelige forandringer og interventioner, som behøver at udvikle sig i kommunerne. Det overgribende begreb på tværs af kommunerne "Business Excellence" erstattes ikke af et tilsvarende.

Konsulenternes nye projektbeskrivelse introducerer et nyt samarbejdsforum – en projektledelsesgruppe – der består af forskningslederen (KSL), Socialministeriets kontorchef (LS) og chefkonsulenten (KLa). Det er sandsynligvis her en række afgørende beslutninger er taget, uden at der dog føres referat af møderne. Omfanget og indholdet af arbejdet i dette organ kan ikke kortlægges med aktindsigtsmaterialet for som en embedsmand skriver i sine noter fra et sådant møde i 2003:

"VIGTIGT: Udover de formelle styregruppe møder – hvor der findes referater – er der afholdt en række møder mellem KSL, KLa og dep. (sandsynligvis LS, red.), hvorfra der IKKE findes referater. Alle væsentlige aftaler er sket på disse møder!!!" (Mødepapir til møde 29.10.03 udformet af embedsmand 17.10.0, med hans fremhævelser).

Konsulenternes intervention skal bestå i at rådgive og bistå kommunerne med først at identificere deres udviklingsbehov og siden gennemføre det. Der blev afsat 16,5 konsulentdage i gennemsnit til hver kommune²³.

Kontakten til kommunerne bliver vanskeliggjort af, at konsulenterne arbejdsmæssige tilhørsforhold forandres undervejs i projektføreløbet. Først er den ledende konsulent KLa chefkonsulent i firmaet PriceWaterCoopers. Dernæst er han i midten af 2000 tilknyttet et nyt firma – "Implementor". I 2002 skifter han atter firma, og optræder nu i sit eget firma "Incitare". Det vides ikke om nogle af de medarbejdere, der i løbet af 2001 har arbejdet med projektet i henholdsvis PWC og "Implementor" er fulgt med over i det nye firma. Hvis det ikke er tilfældet, er projektet blevet udfordret af, at nye konsulenter skulle oparbejde en samarbejdsflade med kommuner, ministerium og forskere. Ukendskab til de skiftende konsulenter kan have svækket kommunernes træk på bistand, alene fordi de ikke kendte dem.

Efter forandringerne i både forsknings- og konsulentdelen i løbet af år 2000 bliver status i begyndelsen af 2001:

- At der er lavet et nyt forskningsprojekt, som er væsensforskellig fra det oprindelige
- Tidsplanerne mellem konsulent og forskervirksomhed ændres, så konsulenternes intervention ikke koordineres med forskernes før og efterundersøgelse
- Projektet bliver 3 mio.kr. dyrere
- Der foreligger ikke en kontrakt eller en vedtagen protokol for, hvordan undersøgelsen skal gennemføres.
- Der etableres en styring, som ikke organiseres med dagsorden og referat

Iflg. referater og dagsorden er den første forandring berørt på det første styringsgruppemøde, altså før designet blev endeligt lagt fast. Endvidere er det diskuteret, hvem der skal forestå kontakten til kommunerne. De øvrige punkter har ikke været på dagsordenen i styregruppen. Socialministeriets kontorchef (LS) er involveret i og vidende om alle de nævnte ændringer, og muligvis er forskningslederen og chefkonsulenten tilsvarende informeret via projektledermøderne.

SAMARBEJDET MELLEM FORSKERE OG KONSULENTER

I det samlede projekt er opgaverne delt klart op mellem konsulenter og forskere. Konsulenterne skal lave et udviklingskatalog, og forestå intervention i kommunerne. Det skal ske ved at udvikle handleplaner, som skal udgøre den intervention forskerne skal undersøge. Forskerne laver desuden i før-undersøgelsen en baseline for, hvordan arbejdet foregår inden interventionen, så forandringen efterfølgende kan måles. Endvidere forventes det at informationerne bliver nyttige for kommunernes planlægning og dermed konsulenternes intervention allerede i første runde.

Alle parter forestiller sig i udgangspunktet et tæt samarbejde mellem forskere og konsulenter²⁴⁾.

Der er ikke i aftalerne beskrevet, hvordan forskerne og konsulenterne skal samarbejde. Det fremgår dog, at de begge refererer til styregruppen, og der bliver som nævnt nedsat en projektledelsesgruppe uden kommissorium og uden nærmere beskrevet status.

Styregruppen beslutter, at det er forskerne, som forestår kontakten til kommunerne²⁵⁾. Dermed bliver forskerne den centrale aktør i begyndelsesfasen.

Kontakten til kommunerne bliver diskuteret på styregruppemøderne. Konsulenterne understregede i det første ideoplæg, at det var vigtigt, at beslutningstagerne i kommunerne var engageret i projektet. Det fremgår af mødematerialet, at der i nogle kommuner er en vis modvilje mod projektets omfang. Konsulenterne er bekymrede, og kontorchefen (LS) er på møderne enig i deres bekymring.

I midten af 2001²⁶⁾ viser det sig, at socialcheferne ikke er aktive i processen, og forskningslederen har svært ved at se, hvad de kan gøre mere. Det søges løst gennem en aftale om, at to af Socialministeriets embedsmænd deltager i informationsmøder med de 17 resterende interventionskommuner, og derved sikrer sig, at der bliver givet den fornødne information.²⁷⁾

Samarbejdet mellem forskere og konsulenter tager en problematisk drejning i midten af 2002, hvor forskningslederen undlader at betale en faktura fra konsulenterne. Det fører til en længere diskussion mellem forskere og konsulenter om bevillingen²⁸⁾. Socialministeriets kontorchef og ministeriets tilskudskontor er informeret om konflikten, da forskerne ikke vil anvise beløbet til konsulenterne, før den lovede tillægsbevilling er faldet på plads²⁹⁾.

Da sagen løses udbetales pengene, men konflikten har næppe virket befordrende for samarbejdet mellem de to parter. Det gentager sig i efteråret 2003, hvor den sidste del af bevillingen holdes tilbage overfor forskningsledelsen. De betaler efterfølgen-

de ikke konsulentens regninger før de sidste dele af bevillingen kommer til udbetaling.

Disse konflikter fremgår ikke af referaterne på styregruppemødet. De kan muligvis have været diskuteret i projektledelsesgruppen, men der er som nævnt ikke referater af disse.

STYREGRUPPEMØDER UNDERVEJS.

Det var hensigten i den oprindelige projektbeskrivelse, at styregruppen skulle mødes fire gange om året. Efter de første tre møder i 2000 aflyses mødet i november 2000. Der afholdes to møder i 2001 (marts og juni). På trods af diskussionen i juni om problemer med at engagere kommunernes chefer og kontorchefens krav om en fælles tidsplan for forskere og konsulenter, holdes det næste møde først "med meget besvær"³⁰⁾ i april 2002, hvor konsulenterne ikke deltager. De næste møder finder sted i april 2003 og august 2003. Det sidste møde afholdes i februar 2004, og er præget af konflikten mellem styrelse og forskere.

Hvis forløbet ses ud fra referaterne i styregruppen bliver projektet korrigeret på følgende punkter:

- På mødet i juni 2001³¹⁾ meddeles, at de 35 kommuner er på plads, og før-undersøgelserne er ved at blive planlagt. Der mangler de fire største kommuner, som aldrig kommer med som deltagere. Projektet gennemføres derfor med 36 i stedet for 40 kommuner.
- Det fremgår i juni 2001, at i de kommuner som ikke har integreret ordning (samlet organisering af ældreplejen) vil undersøgelsen kun komme til at omfatte hjemmeplejen og ikke plejeboliger. Det er et brud med ideen om at lave et "Fælles Koncept", som var skitseret i det oprindelige ideoplæg.
- I april 2002 er før-undersøgelsen afsluttet, og det fremgår at efterundersøgelsen påbegyndes i den sidste kommune i april 2003. Der går således som aftalt præcist et år mellem før og efterundersøgelserne i hvert kommunepar.
- På styregruppemødet i august 2002 fremgår, at efterundersøgelsen nu er i gang i 12 kommuner. Konsulenterne oplyser, at de har afsluttet konsulentindsatsen i de første 4 kommuner. Men det fremgår ikke af referaterne, hvorvidt styregruppen har en holdning til, om det er nogle af de 12 eller hvilken betydning det har, at forskerne er i gang med efterundersøgelsen i mindst 8 kommuner, hvor interventionen ikke er afsluttet.
På mødet berører kontorchefen behovet for at afklare, hvordan projektet skal formidles, og der aftales møder om det videre forløb.
- Konsulenterne roser før-undersøgelsernes opgørelse af ATA-tid (ansigt til ansigt tid) på møderne i august og december 2002, som viser at ATA-tiden er betydelig mindre end kommunerne tror (ca. 44% mod ca. 65%).
- På mødet i nov.2002 fremkommer ny tidsplan for færdiggørelsen fra forskerne. Det får en fuldmægtig fra Socialministeriet til at bemærke, at ministeriet havde forventet, at forskerne var kommet længere. Der er nu udsigt til at projektet først bliver færdigt med udgangen af 2003.
Forskerne havde udsendt den første undersøgelsesrapport til mødet³²⁾, som iflg. referatet ikke afstedkom nogen indholdsmæssige kommentarer.

Set fra styregruppemødernes referater og dagsorden ligner projektet mange andre tilsvarende forløb. Det er vanskeligt præcist at vurdere gruppens rolle, og den bliver ikke en egentlig part i den afsluttende diskussion om, hvorvidt forskere og konsulenter laver det arbejde der er aftalt.

KONSULENTERNES AFSLUTNING AF PROJEKTET

I april 2003 er konsulenternes intervention tilendebragt. Som en slags afrunding for

de deltagende kommuner inviteres de med til en konference, hvor det færdige projekt præsenteres for deltagerne. Alle 36 deltagende kommuner inviteres, men det er blot 13 af interventionskommunerne og 5 af kontrolkommunerne – i alt halvdelen af de involverede kommuner – der deltager.

Der er ikke referat af konferencen eller af de kommentarer, som de deltagende kommuner måtte have haft til projektet og dets anvendelighed. Det fremgår, at Socialministeriet deltog i konferencen men der foreligger ikke en invitation til forskerne. Det er dog klart, at forskerne ikke skulle præsentere resultater på konferencen.

Konsulenterne udarbejder et færdigt udviklingskatalog i oktober 2003. Konceptet og flere af formuleringerne er identisk med udviklingskataloget fra 2000, som igen er identisk med erfaringerne fra "Den Gode Pleje" og "Styringskonceptet". Det er også de sidstnævnte, der indgår som de eneste kilder i kildefortegnelsen. Det fremgår ikke af kataloget, hvilke erfaringer kommunerne i det aktuelle projekt har gjort sig eller hvilke metoder eller procedurer i kataloget de især har gjort brug af.

Socialministeriet gør i midten af 2003 status over konsulenterens reviderede udviklingskatalog³³. Formålet var at få en sammenhængende præsentation af de redskaber, som er udviklet på ældreområdet, og give kommunerne et redskab til at vurdere, hvad de bedst kan bruge i forhold til deres udviklingsbehov. Det passer med det oprindelige idékatalog (1999) og projektbeskrivelsen fra PWC i 2000.

Der er ikke i kataloget en sammenhængende præsentation af de redskaber, som er udviklet på ældreområdet. Der er f.eks. ingen referencer til "Fælles Sprog", kvalitetsstandarder eller frit valg, som ministeriet normalt lægger stor vægt på.

Det foreslås, at elementerne i udviklingskataloget indgår i styrelsens videre metodeudvikling f.eks. via hjemmesiden. Selvevalueringsredskabet fremhæves som et redskab, kommunerne har givet positive tilbagemeldinger på.

Det opsummerende notat fremkommer samtidig med, at opgaven følger med kontorchefen til Styrelsen for Social Service, hvor han nu er direktør. Styrelsen tilslutter sig stort set notatet, men ønsker en afprøvning – "post-pilot" – i de tre kommuner³⁴, som var med i udviklingen af det første udviklingskatalog i foråret 2000.

Afprøvningen kommer kun til at omfatte to af kommunerne, da den tredje ikke kan afse tid til at deltage. Der er ikke referat af mødet, men iflg. mødenoter er de kommunale kommentarer overvejende kritiske³⁵. Der er således ikke en entydig opbakning til at videreformidle materialet til andre kommuner.

Da projektet er afsluttet skriver konsulenterne et input til den afsluttende formidlingsrapport, som forskerne skal udarbejde³⁶. De begrundet at interventionen ikke lykkedes fordi:

1. Kommunerne ikke var klar over, hvad de gik ind til. Det var forventet, at kommunerne skulle investere i udviklingen af projektet med timer svarende til en medarbejder i gennemsnit 300 dage og op til et omfang på 1000 dage i det år interventionen skulle vare. Kommunerne skulle således bruge mellem 1 og 3 årsværk på projektet. Det blev de iflg. konsulenterne ikke tilstrækkeligt orienteret om, hvilket var en af årsagerne til at interventionen blev mindre vellykket end forventet³⁷.

Da det ikke blev tilfældet lykkes projektet hverken i omfang eller i forhold til den helhed, som var i den oprindelige eller senere projektbeskrivelser.

2. Den anden begrundelse for interventionens manglende gennemførelse, er, at der foregik en lang række andre aktiviteter i kommunerne, som påvirkede den specifikke intervention konsulenterne i dette projekt står for. Især indførelsen af loven om "Frit Valg" angives som betydende for, hvad kommunerne måtte arbejde med.
3. Endvidere kommenterer konsulenterne forskningsideen. De peger på, at der i kontrolkommunerne blev anvendt andre konsulenter til at gennemføre interven-

tioner, som kan minde om projektets. Det er derfor ikke muligt at sammenligne effekten af interventionerne ved at sammenligne kommunerne i de to grupper med hinanden.

Konsulenterne besvarer dermed den kritik, som følger af forskningsrapportens konklusion om, at interventionen ikke lykkes. De angriber selve ideen med undersøgelsen, som jo netop skulle handle om at måle forskel i interventionen mellem de to grupper for at se om nogle løsninger er mere hensigtsmæssige end andre, jf f.eks. protokol 2 og 3.

Den første begrundelse om, at konsulenterne er utilfredse med informationen af kommunerne, har de formuleret i begyndelsen af projektet. Det førte til, at socialministeriets embedsmænd skulle deltage i informeringen af kommunerne, hvilket burde have sikret, at de nødvendige oplysninger blev givet. Hvad der konkret er blevet informeret om er usikkert, men det kan i lyset af diskussionerne på styregruppemødet frygtes, at de fleste kommuner ville springe fra, hvis ovennævnte krav var blevet gjort til betingelse. Det er heller ikke et punkt, som konsulenterne iflg. referaterne fra styringsgruppemøderne har formuleret så eksplicit som ovenfor, men det kan naturligvis have været fremme på projektledelsesmøderne³⁸⁾.

Den anden begrundelse virker overraskende, hvis konsulenter i den kommunale sektor ikke på forhånd er klar over, at kommuner løbende arbejder med flere projekter på samme tid. Og at det ofte er afledt af statslig lovgivning, som oven i købet her er formuleret af det samme kontor, som er opdragsgiver for projektet.

Den tredje begrundelse er i realiteten en kritik af grundlaget for om det overhovedet kan lade sig gøre at gennemføre en undersøgelse af en intervention, som er så forskelligartet, som tilfældet blev. Den vender jeg tilbage til under Peer review afsnittet.

Ved afslutningen af projektet pointerer Socialministeriet, at de ønsker at forskerne vurderer, om kommunerne har gennemført den forudsatte udvikling.

Forskningslederen foreslår at inddrage en bestemt samfundsvidenskabelig forsker, og det foreslås, at han gennemgår de 20 afrapporteringer fra kommunerne, som konsulenterne har indsamlet i forbindelse med afrundingen af projektet. Konsulenten afviser at udlevere dem til forskerne³⁹⁾. De kan i stedet henvende sig til kommunerne, og anmode om at få dem udleveret. Forskerne beder derfor i den afsluttende fase om at få dem udleveret fra Socialministeriet for at bearbejde dem i sammenhæng med afslutningen af deres projekt. Det svarer Socialministeriet imidlertid ikke på, og det er uvist, om de er i besiddelse af dem.

Konsulenterne har skullet bruge 132 timer pr. kommune. Der er ikke i de udleverede akter afrapporteringer fra kommunerne. Der forefindes heller ingen sammenfatninger fra konsulenterne om, hvordan arbejdet er gennemført, og hvilke metoder og forandringer kommunerne f.eks. har gennemført eller påbegyndt.

Ved projektets afslutning er status over konsulenternes indsats:

- En mappe med overskriften "Udviklingskatalog", som ikke publiceres og udsendes til kommunerne. Den kan heller ikke findes på styrelsens nuværende hjemmeside f.eks. siden om kvalitetsstandarder. Styrelsen har således ikke fundet konsulenternes del af projektet – altså udviklingskataloget – egnet til formidling til andre.
- En tilbagemelding fra de deltagende kommuner i form af manglende deltagelse i den afsluttende konference. Endvidere er det usikkert, hvad de deltagende kommuners mente, da der ikke er udfærdiget referat.
- En mindre positiv tilbagemelding fra deltagere i post-pilot undersøgelsen

På trods heraf erklærer Socialministeriet ved Styrelsen for Social Service sig i efteråret 2003 tilfredse med konsulenternes arbejde.

FORSKERNES AFSLUTNING AF UNDERSØGELSEN

Forskernes afslutning af projektet er som nævnt i indledningen konfliktfyldt. De respektive dokumenter viser i efteråret 2003 en løbende optrapning af konfliktniveauet. Den første kulmination kommer, da forskerne offentliggør rapporten i begyndelsen af 2004, og det giver anledning til en større omtale i pressen af projektet.

Konflikter er imidlertid ikke nye i projektet. Ovenfor er beskrevet konflikter mellem konsulenter og forskere og konflikter om tillægsbevilling og udbetaling af bevilling. Allerede i 2002 er der en korrespondance, som illustrerer modsætninger mellem kontorchefen og forskningslederen. Den opstår, da projektlederen sender en mail⁴⁰⁾ til kontorchefen i Socialministeriet om nogle foreløbige resultater. Han svarer med, at hun har lovet noget mere talmateriale, som han gerne vil bruge til at orientere ministeren, som er meget resultatorienteret. Forskningslederen ønsker ikke at komme med resultater før hun er sikker på, at de er rigtige. Hun skriver tilbage med udgangspunkt i et eksempel, de har drøftet på et møde ugen før, hvor yderligere statistisk bearbejdning førte til en modifikation af de konklusioner, de diskuterede.

Kontorchefen insisterer imidlertid på at få yderligere materiale. Han skriver bl.a.:

"Mit brev til dig er åbenbart blevet læst og forstået som en vis mand læser...Jeg har alene bedt dig om at levere det, som vi - efterhånden mange gange - har aftalt fsva. indhold - og i Odense tilkendegav du endog, at du ville supplere med datamateriale i den følgende uge."(mail fra LS til KSL, 10.10.02)

Forskningslederen meddeler godt to uger senere, at hun vil kunne bidrage med en delrapport om det udførende personales opfattelse af kvalitet i ældreplejen, som kommer på styregruppemødet i november 2002.

Konflikten kulminerer i foråret 2004. Det afsluttende forløb indledes formelt med at Socialministeriet ved Styrelsesdirektøren (LS) i marts 2004 skriver til universitetets dekan⁴¹⁾. Den konkrete årsag til henvendelsen er, at KSL har udleveret den afsluttende rapport til en journalist uden ministeriets accept. LS anfører, at det blot er en af mange vanskeligheder, og vil gerne have et møde om sagen.

På mødet finder universitetet ud af, at styrelsen har fået udarbejdet et peer-review, hvor andre forskere er blevet bedt om at udtale sig om undersøgelsen. Universitetet udbeder sig en kopi af deres synspunkter, som efterfølgende eftersendes.

Peer-Reviewene bliver allerede overvejet af en embedsmand i mail fra 23. januar 2004 i forbindelse med styrelsens første gennemlæsning af rapporten. Det fører til en udtalelse fra en statistiker på Syddansk Universitet, der dog ikke anvendes i sagen⁴²⁾. I stedet udsendes rapporten til review den 18. marts⁴³⁾, efter forskerne har offentliggjort rapporten. De anmodes om en videnskabelig vurdering af rapporten, og får den oprindelige protokol 1 og de to notater fra konsulentfirmaet, hvoraf det ene er fremkommet efter aflevering af rapporten.

Reviewerne forholder sig primært til rapporten, og kommer med relativt klare udtalelser. De vigtigste kritikpunkter er:

- Problemformuleringen er uklar, og det er svært at finde ud af, hvad der måles: *"En hovedsvaghed er, at de enkelte elementer i rapporten ikke hænger rigtigt sammen. Hovedhypotesen hænger ikke helt sammen med problemstillingen. Undersøgellesdesignet (det kontrollerede eksperiment) hænger ikke sammen med hovedhypotesen. Resultatet af det kontrollerede eksperiment vedrører derfor noget andet end hovedhypotesen. Det, der alligevel konkluderes om hovedhypotesens holdbarhed, er til gengæld ikke baseret på et kontrolleret eksperiment." (Nannestad s.10).*
- Interventionen er mangelfuld beskrevet. Den er ikke klart defineret, og det er usikkert i hvilket omfang den er gennemført: *"Der bruges sammenlagt godt ½ side på at beskrive interventionen. Det er uforsvarligt lidt..." (Pedersen s.3)*
"Det er åbenbart fra ovenstående og oplysninger i det udleverede bilag, som uvist af hvilken årsag ikke er medtaget i den endelige rapport, at der er berettiget tvivl om, at der har

været tale om den intervention, der var forudsat i projektet." (Pedersen s.4)

Peer-reviewerne peger på det problematiske i, at interventionskommunerne i forskellig grad gik ind i interventionen, og valgte forskellige dele, som de ville forandre. Interventionen er dermed ikke entydig, så der kan ikke siges noget om dens enkeltdele eller hvad der betyder noget. Konklusioner om forskellene på før og efter er på den baggrund ikke særligt anvendelige.

- Det anføres endvidere, at kontrolgruppen i studiet ikke var passiv, da nogle af dem samtidig arbejdede med projekter, som lignede det, der foregik i interventionskommunerne bl.a. ved hjælp af andre konsulentfirmaer. Der peges endvidere på, at konsulentrapporten anfører, at alle som følge af lovgivningen kom til at arbejde med "Frit valg", som derfor forstyrrede studiet.

En af reviewerne (Nannestad) opfatter konklusionerne som trivielle og kendte i anden samfundsvidenskabelig litteratur. Han peger på, at det er sandsynligt, at effekten af den slags styring og intervention ikke har stor eller måske endda negativ betydning for arbejdet med de ældre. Men han anfører, at denne undersøgelse ikke giver grundlag for en sådan konklusion.

Riis peger på, at undersøgelsen rummer værdifulde beskrivende indsigter om ældreplejen, men de desværre ikke kan bruges til at vurdere interventionen.

De tre peer-reviewere er enige om en række kritikpunkter af undersøgelsen. Deres kritik virker overbevisende. Spørgsmålet er imidlertid om den ikke burde være rejst i forbindelse med ændringen af det oprindelige projekt, og især undervejs f.eks. da intervention og undersøgelse kommer ud af takt.

Kritikken rækker i realiteten længere, og rejser nogle generelle punkter til diskussion, når der på et socialt område laves randomiserede undersøgelser. Eller som Nannestad siger:

"Man kan imidlertid spørge sig selv, om ikke selve valget af et kontrolleret eksperiment som undersøgelsens design har været et fejlgreb. Da forfatterne bag rapporten utvivlsomt er velbevandrede i eksperimentelle metoder, kan det synes, som om de har undervurderet omfanget af de kontrolproblemer, gennemførelse af et kontrolleret eksperiment på dette område ville stille dem overfor." (PN s.6)

Det er således en langt større diskussion, som sættes på dagsordenen end blot end vurdering af det konkrete projekt. Det er et spørgsmål om undersøgelsen overhovedet burde have været omdannet til et kontrolleret studie eller om man blot skulle have gennemført den oprindelige projektbeskrivelse, og dermed en analyse uden direkte kobling til en intervention med så forskelligartet indhold.

KONFLIKTENS KULMINATION

I marts 2004 afholdes møde mellem universitet og ministerium. Universitetet udformer efterfølgende et referat, hvor det erkendes, at der mangler en afsluttende formidlingsvenlig rapport. Den tilbyder KSL at lave sammen med en samfundsvidenskabelig forsker og efter nærmere aftale med ministeriet⁴⁰.

I marts omtales rapporten i P1-orientering og A4 fra LO, og i april i TV-2 nyheder og P1 morgen, hvor der lægges vægt på rapportens kritik af standarder og "stregkoeder".

Efterfølgende udformer og afsender Socialministeriet i april 2004 et brev til dekanen som opsummerer Socialministeriets opfattelse af det samlede forløb⁴⁰, og derfor er et udmærket udgangspunkt for en samlet diskussion.

Brevet er underskrevet af direktøren for Styrelsen for Social Service. Han har været ministeriets ansvarlige og gennemgående person i hele projektet. I brevet fastholder ministeriet:

"den oprindelige projektprotokol af januar 2000. Eneste godkendte ændring er, at projektet blev udvidet til at omfatte 40 (nu 36) kommuner i stedet for de i projektprotokollen nævnte

20 kommuner, samt at der blev gennemført to dataindsamlinger i hver deltagende kommune i stedet for én. Disse ændringer var baggrunden for den tillægsbevilling Socialministeriet gav i 2002.”(brev 21.4.2004 s.1-2)

Socialministeriet er på dette tidspunkt bekendt med, at der ikke er nogen kontrakt, og at universitetet er uenig i at protokol 1 er dækkende for bevillingen. Universitetet henviser til protokollen fra ansøgning om tillægsbevilling af 9. september 2002 (protokol 3), som grundlag for det endelige produkt⁴⁶⁾.

Ministeriet fastholder imidlertid den oprindelige protokol som gældende med en tilføjelse om, at projektet blev udvidet fra 20 til 36 kommuner og bestod af to dataindsamlinger. Der ses dermed bort fra, at projektet grundlæggende laves om i foråret 2000, og bliver til et kontrolleret eksperimentelt studie. Der ses bort fra møder i styregruppen i foråret 2000, møder mellem embedsmænd, med konsulenter, hvor kontorchefen selv deltager. Der ses bort fra den protokol, som var vedlagt den ene forskers opsigelse i nov. 2000, hvor forandringerne eksplicit blev fremhævet som årsag til opsigelsen. Endelig fremgår forandringerne og indholdet i ansøgningen til tillægsbevilling (hvor protokol 3 indgår) og i et brev Socialministeriets kontorchef modtager i 2002⁴⁷⁾.

I aprilbrevet gennemgås de 17 delmål, som var opridset i protokol 1. I protokol 2 er der kun opridset 14 delmål, hvoraf en er ny. Der er således udeladt 4 delmål i den nye. I forhold til protokol 3 er der endnu større ændringer. Der suppleres/revideres delmålene med tre nye⁴⁸⁾, og der opereres kun med 9 delmål.

Det er således rimeligt usikkert, hvad der egentlig er gældende mål. Da protokol 3 er vedhæftet tillægsbevillingsansøgningen⁴⁹⁾, og ministeriet ikke tidligere har reageret og har brugt den som grundlag for den nye bevilling, kan det næppe overraske, at forskerne tager udgangspunkt i denne.

I brevet af april 2004 fremgår, at der har været et møde i oktober 2003 mellem forskere og ministerium om målene, og der har været uenighed om, hvorvidt de kunne opfyldes. Der er imidlertid ikke noget referat af mødet, og tolkningen af resultatet må derfor ses som ministeriets opfattelse af situationen.

I sin tolkning af de enkelte delmål mener styrelseschefen, at især de ældres egne opfattelser er mangelfuldt beskrevet. Men af protokol 3 fremgår, at det vil bestå i strukturerede interviews af 8 borgere (i hver kommune)⁵⁰⁾. Og det er en revision af protokol 1, som rummede 24 borgere og et mere eksplorativt/kvalitativt design. I den afsluttende rapport (KSL m.fl., 2004) indgår denne undersøgelse af over 400 ældre, hvor 165 fik besøg af interviewere to gange.

I brevet fra april 2004 anfører styrelseschefen, at der i forbindelse med offentliggørelsen skulle udarbejdes en række pjecer og interne rapporter. I protokol 1 foreslås, at forskerne skulle lave en delrapport i 2001 om tidsstudierne, men da projektets design laves om, ville en almindelig konsekvens være at lave afrapporteringen om. I protokol 3 fremgår, at der i 2003 vil blive publiceret i videnskabelige tidsskrifter, og en formidlingsvenlig rapport udarbejdes. Forskerne fremlægger den første rapport i 2002⁵¹⁾. Den formidlingsvenlige afslutningsrapport med resultat foreligger iflg. forskerne i marts 2004. Der er endnu ikke publiceret i videnskabelige tidsskrifter.

Styrelseschefen anfører videre i brevet, at forskningslederen ikke har overholdt deadlines, da den formidlingsvenlige rapport skulle afleveres 31.12.2003. Forskningslederen meddeler i december, at rapporten først vil blive afleveret i januar, hvilket får styrelsen til at reagere med et brev om, at en sådan deadline i henhold til en revideret projektplan må betragtes som misligholdelse af kontrakt⁵²⁾. Der er imidlertid ikke en kontrakt, og dermed en endelig tidsplan⁵³⁾. Ministeriet medtager ikke, at konsulenternes arbejde også blev forsinket. I stedet udtrykkes kun irritation over forskernes overskridelse af tidsfristerne. Brevet afsluttes med:

”Hvis der ikke kan opnås en tilfredsstillende aftale om kvalificering af de allerede leverede analyser, samt om levering af de udestående analyseopgaver, vil Socialministeriet derfor se sig nødsaget til at rejse et tilbagebetalingskrav til Universitetet.” (Brev 21.4.2004 s.7)

Socialministeriet er samtidig i gang med at undersøge om sagen kan holde, og har oversendt den til kammeradvokatens vurdering. Der holdes sandsynligvis møde mellem advokaten og ministeriet om sagen i slutningen af april⁶⁴.

Kravene i brevet fra april 2004 er klart formulerede, men grundlaget for at kunne stille kravene er svære at få øje på. Der sker væsentlige ændringer, hvilket understreges af mødepapirer, forskerens opsigelse (protokol 2) og tillægsbevillingen (protokol 3). Det virker dermed grundløst at stille krav ud fra en protokol, som ikke er og ikke kan være gældende. Da der heller ikke på noget tidspunkt er udformet en kontrakt mellem forskere og ministerium, er det vanskeligt at finde et juridisk grundlag for ministeriets synspunkter.

Det er derfor naturligt, at styrelseschefen med udgangspunkt i protokol 1 søger bekræftelse for sin fortolkning ved at indlede brevet med at spørge til fakultetets opfattelse af projektets målsætning og hvorvidt det anser den for opfyldt.

AFSLUTNING PÅ SAGEN

Fakultetet reagerer på redegørelsen fra styrelsen (aprilbrevet) ved at spørge, hvor ministeriets opfattelse adskiller sig fra hovedkonklusionerne i referatet (af møde den 29.marts)⁶⁵. Ministeriet svarer, at de for så vidt er enige i det skrevne, men at det mangler en oversigt over, hvad man er uenige om. Det er det de har angivet i aprilbrevet. De foreslår også, at der snarest holdes et møde igen⁶⁶. Universitetet svarer ved at afvise, at protokol 1 kan være grundlag for vurdering af projektet. De vedlægger desuden en redegørelse for, hvilke af punkterne i protokol 1, som de mener er irrelevante, hvilke der er opfyldte og hvilke som udestår. Endvidere foreslår de en disposition for en formidlingsvenlig rapport, som kan danne afslutning på projektet⁶⁷.

Begge parter forsøger uden held i løbet af juni at finde en mødedato.

Der er i løbet af sommeren kontakt mellem parterne. I slutningen af august sender bl.a. projektlederen et svar⁶⁸ på et udkast til forlig, som dekanen og Socialministeriet er kommet frem til. Det fremgår, at Socialministeriet reelt frafalder kravet om tilbagebetaling, men ønsker at sikre, at dataene bliver tilgængelige for andre.

Nye forligsudkast udarbejdes af kammeradvokaten den 14.9.2004 og den 18.2.2005. I marts rykker fakultetet for en afslutning på sagen, og 31.05.2005 skriver ministeriet under på endelig aftale mellem ministerium og universitetet.

Aftalen er ganske kortfattet. Det fremgår, at projektet betragtes som afsluttet med forskernes aflevering af rapporten fra marts 2004. Der mangler en formidlingsvenlig rapport, som ikke skal udarbejdes af forskerne, og som følge heraf betaler Universitetet 100.000 kr. tilbage af bevillingen.

Om selve processen hedder det:

"Parterne fastslår, at projektet er gennemført efter den med forskning forbundne metodefrihed. Efter forskernes vurdering er projektet udført efter den bedst mulige metodologi, herunder randomisering. Metodevalget har dog medført, at projektet ikke har kunne besvare en række relevante spørgsmål, som Socialministeriet havde forventning om at få belyst. Der er enighed om, at samarbejdet mellem forskerne og styregruppen kunne have været tilrettelagt på en mere hensigtsmæssig måde, og at der med fordel kunne have været gennemført mere systematiske og tilbundsgående drøftelser i styregruppen om de indholds- og metodemæssige ændringer og justeringer i projekter, der har fundet sted undervejs. Parterne er enige om, at blandt andet proceduren omkring offentliggørelsen af rapporten ikke er forløbet som forudsat.

Parterne er enige om at projektet skal betragtes som endeligt afsluttet med denne aftale." Socialministeriet frafalder således de fleste af deres krav, og det er vanskeligt at gennemskue, hvad der er kommet ud af konflikten. Det havde i den forbindelse været interessant at have adgang til kammeradvokatens papirer og vurderinger, men de ligger udenfor aktindsigten.

Universitetet accepterer at betale 100.000 kr. tilbage. Det kan ses som et forsøg på

at lukke problemet, som samtidig fritager dem for forpligtelsen til at lave den for- midlingsvenlige rapport forskningslederen havde tilbudt at lave. Det skal vel heller ikke underkendes, at ministeriet i forligsteksten anerkender forskernes metodefri- hed.

SAMMENFATNING OG OPSUMMERING

Undersøgelsen af den danske ældrepleje i forandring er et stort og ambitiøst projekt. Det er det første evidensbaserede studie af en intervention på et socialt område i Danmark. Det er at gå nye veje og stiller store krav til det metodiske design. Det er dyrt – har kostet godt 11 mio. kr. at gennemføre.

Det kan konstateres, at det ikke lykkes, og parterne – ministeriet, konsulenter og forskere – er uenige om resultatet, og hvad det kan bruges til. Der er samtidig, som det er fremgået af ovenstående gennemgang, tale om et særpræget forløb, som kan opsummeres således:

- Projektet blev indledt med en første kontakt mellem ministerium og forskere om at lave en især kvantitativ undersøgelse af ældreplejen i 1998. Senere inviteres konsulenter fra et stort konsulentfirma med i samtalerne. De resulterer i et projekt, hvor konsulenterne skal gennemføre en særlig intervention. Forskerne skal undersøge effekten af interventionen gennem en avanceret kvantitativ målemetode. Projektet bliver ikke udbudt i licitation, og de første 7,7 mio.kr. til projektet fordeles blandt de to parter i begyndelsen af 2000.
- Det lykkes ikke at beskrive konsulenternes særlige intervention. De deltagende kommuner kunne lave noget forskelligt og interventionen variere fra kommune til kommune. Kommunerne udgjorde dermed ikke én gruppe. De benyttede heller ikke én velbeskrevet og målrettet metode. Dermed var det umuligt at gennemføre den foreslåede evidensbaserede undersøgelse.
- Socialministeriet accepterer undervejs, at konsulenten har tre arbejdspladser, og ved hvert skifte får lejlighed til at tage bevillingen med over i sin nye virksomhed, hvor den sidste – "Incitare" – er hans eget. Det accepteres dermed, at der udover den ledende konsulent sandsynligvis er tre forskellige hold af konsulenter til at gennemføre den særlige intervention og til at rådgive kommunerne.
- Der foregår ingen koordinering af konsulenternes intervention og forskernes undersøgelse. Forskerne begynder at afslutte eftermålingen inden konsulenter- nes intervention er færdig. Det der skal måles effekt på er således ikke afslut- tet, da målingen afsluttes. Socialministeriet får løbende information om tidsplaner fra begge parter, men tager ikke initiativ til at koordinere dem.
- Styring og forvaltningen af projektet ligner ikke almindelig forvaltningsmæssig praksis:
 - Der udformes ikke en kontrakt med forskningsledelsen om, hvad der skal gennemføres hvornår. Projektbeskrivelsen fremgår oprindeligt af en proto- kol, som forskerne medsender for det samlede projekt. Undersøgelsesdelen ændres fire måneder efter projektet er påbegyndt. Der fremkommer efter- følgende to nye protokoller. Den sidste indgår som grundlag for ministeriets tillægsbevilling på 3 mio. kr. i 2002, men anerkendes ikke af ministeriet ved projektets afslutning.
 - Der etableres et projektledelsesforum med lederne af konsulenterne og for- skerne samt Socialministeriets kontorchef (senere styrelseschef). De har sandsynligvis truffet en række vigtige beslutninger, men der eksisterer ikke indkaldelser eller referater fra møderne. Det er således ikke til at vide, hvad der besluttet, og der er ingen som kan tillægges et formelt ansvar for beslutninger eller gennemførelsen af dem.
 - I forbindelse med projektet nedsættes en styregruppe med repræsentanter

fra andre organisationer og forskningsinstitutioner. Den får betydning for forandringen af undersøgelsen til et evidensbaseret design. Styregruppen diskuterer kun forskernes arbejde, men der går op til 9 måneder mellem møderne. Konsulenternes arbejde forelægges ikke, og det er usikkert om styregruppen gøres bekendt med deres arbejde, og dermed hvad interventionen egentlig består i.

Da projektet skal afsluttes kan følgende sammenfattes:

Konsulenterne:

- Da konsulenterne har afsluttet deres arbejde beslutter Styrelsen for Social Service sig for ikke at offentliggøre det afsluttende produktkatalog. Det kan tages som en indikation på, at materialet ikke er særligt værdifuldt for andre. Kataloget ligner i høj grad det materiale, som konsulenten udarbejdede i forbindelse med "Den gode pleje" i 2000.
- Det er kun 2/3 af de deltagende kommuner og kun 1/3 af kontrolkommuner, som deltager i det afsluttende seminar.

Det virker derfor overraskende, at styrelsen i 2003 udtrykker tilfredshed med konsulenternes arbejde til 4 mio.kr. Der foreligger ingen indikation på, at projektet har haft betydning for de involverede kommuner. Og styrelsen ønsker ikke at formidle resultaterne til andre, da arbejdet afsluttes.

Forskerne:

- Da bl.a. interventionen ikke kan beskrives præcist, er det svært at vurdere den gennem en evidensbaseret undersøgelse. Peer-reviewere har en række relevante indvendinger mod undersøgelsen, der virker metodisk uigennemtænkt.
- Undersøgelsen indeholder imidlertid et materiale, som kan minde om det, som var indeholdt i den første projektbeskrivelse. Rapporten anerkendes for sine statistiske kvaliteter, og gemmer givetvis på ny og vigtig viden om arbejdet i ældresektoren, men altså ikke om interventionen.

Socialministeriet

- Projektet afsluttes med en konflikt mellem Socialministeriet og forskerne. Ministeriet udtrykker stor utilfredshed med undersøgelsens resultater og afslutning. De fastholder, at forskerne ikke har gennemført projektet som det var beskrevet i den oprindelige projektprotokol. Det er dog indlysende, at den første protokol ikke stemmer overens med stort set alle efterfølgende akter i sagen. Den tredje protokol, som indgår i tillægsbevillingsansøgningen er sandsynligvis den mest dækkende, og må betragtes som anerkendt af ministeriet, da den er grundlag for tillægsbevillingen på 3 mio. kr. Dertil kommer den manglende kontrakt, mødepapirer om ændring af projektet og manglende beslutningsreferater. Ministeriets grundlag i sagen virker derfor juridisk ikke særligt holdbart. Det fører til at sagen et år efter stort set frafalder. Der bliver lavet en aftale, hvor begge parter anerkender, der har været problemer. Universitetet accepterer at betale 100.000 kr. ud af 6,7 mio.kr. tilbage mod ikke at lave en formidlingsvenlig rapport.

Det samlede indtryk er, at projektet løb af sporet. Det har aldrig været muligt eller sandsynligt at gennemføre det, da konsulentdelen aldrig blev klart beskrevet og afklaret. Det er lykket forskerne at få en del af den viden, der var intenderet i det oprindelige projekt i form af en omfattende registrering af arbejdet i ældreplejen. Endvidere har de fået afprøvet en ny metode til at måle effekter og forskelle i hjem-

meplejen. Det vil antageligt indgå i kommende videnskabelige artikler fra projektet.

Socialministeriets rolle i sagen er interessant. Ministeriet blandede sig i begyndelsen i forskningsdesignet, som de trods forskningslederens indvending lavede om på. Det er usikkert, hvem der i sidste instans har ansvaret for designet. Men der er næppe tvivl om, at ministeriet har påtaget sig et ansvar, som det ikke har kompetence til at udfylde. Forskerne fastholdt ikke deres indvendinger, men imødekom i stedet ministeriets krav – måske for at beholde opgaven og udvise fleksibilitet for opdragsgiveren.

Projektet ville sandsynligvis have fået et andet forløb, hvis ministeriet havde haft klare aftaler med såvel konsulenter som forskere om interventionens karakter og forskningsprocessens forløb. En klar kontrakt med en aftalt projektbeskrivelse og løbende møder med dagsorden og referater ville givetvis have fremmet processen – eller sagt med andre ord ville en almindelig forvaltningspraksis sandsynligvis have ført til et bedre resultat og en mindre konfliktfyldt afslutning.

ÆLDREPLEJE OG EVIDENS

I indledningen blev det nævnt, at den store undersøgelse af ældreplejen var den hidtil mest omfattende udforskning af området. Det betyder, at resultaterne var imødeset med en vis spænding, hvilket også førte til at den blev dækket af radio og TV, da den blev offentliggjort i foråret 2004.

I indslagene i radio og TV udtalte forskningslederen sig om den igangværende forandring af ældreplejen. I undersøgelsen er der således belæg for at kommentere "Fælles Sprog":

"Kommuner, som benyttede Fælles Sprog til visitation i ældreplejen, brugte relativt mindre tid på direkte ydelser end kommuner, som ikke anvendte Fælles Sprog. Tid anvendt på ældreplejens kerneydelser formindskedes relativt i forhold til den samlede præsterede tid (minus vej og gangtiden). Sagt på en anden måde. Når Fælles Sprog anvendes i visitationen af ældreplejen øges – ikke overraskende – de administrative opgavers andel af tidsforbruget." (Kirsten Schultz-Larsen, m.fl. s84)

Da "Fælles Sprog" på dette tidspunkt anvendes af næsten alle landets kommuner, og primært er indført i 2000/2001 (Hansen & Vedung, 2005), har konklusionen vidtrækkende konsekvenser. Det er således de fleste, som ved at bruge "Fælles Sprog" samtidig – måske uden at vide det – har valgt at bruge mere tid på administration og mindre på ansigt til ansigt kontakt med de ældre. Da det samtidig er et redskab, som er indført i et tæt samarbejde mellem KL og Socialministeriet, udfordrer resultatet stærke parters opfattelse af, om det er effektivt. Det er spørgsmålet, om det har kunnet betale sig at omorganisere plejen og uddanne personalet i anvendelsen af "Fælles Sprog". Måske er kvaliteten i ydelserne blevet bedre, men det er så spørgsmålet, om forbedringen svarer til merudgiften ved administration og omorganisering.

Denne konklusion antastes for så vidt ikke af Peer-reviewerne, og må antages at være korrekt, hvis ellers "Fælles Sprog" kan opfattes som et ensartet metodisk koncept.

Det er derfor vigtigt, at denne konklusion kommer til alle kommuners kendskab, og giver dem mulighed for at revurdere om "Fælles Sprog" er det rigtige at anvende i ældreplejen.

I indledningen illustrerede citatet fra Mandag Morgen, hvor vigtigt det var at viden om effekten af velfærdsydelser kom til alles kendskab. Det var vigtigt at sikre, at også "ubehagelige" resultater blev udbredt. Der er ikke med denne undersøgelse taget initiativ til at udbrede resultatet, og det er nærliggende at spørge, hvorfor Socialministeriet og Styrelsen for Social Service ikke har fundet det nærliggende at formidle denne del af undersøgelsen.

ANVENDTE DOKUMENTER I ARTIKLEN:

- Bevillingsbrev fra Socialministeriets tilskudssekretariat 3.10.2002
Bevillingskrivelse af Den sociale Sikringsstyrelse af 27.4.2000
Brev fra Chefkonsulent til Forskningslederen af 17.11.2003
Brev fra det sundhedsvidenskabelige fakultet til Socialministeriet af 16.6.2004.
Brev fra embedsmand i ministeriets departement til Styrelsen for Social Service, af 27.2. 2004.
Brev fra fakultet til Socialministeriet den 16.6.2004
Brev fra fakultetet til departementschef af 28.april 2004.
Brev fra forsker og Kirsten Schultz Larsen med projektbeskrivelse til kontorchef Leif Sondrup i Socialministeriet, af 17.9.1998.
Brev fra Forskningsleder i SFI af 19.3.2004 til KSL
Brev fra Implementor v. Kurt Larsen til Kirsten Schultz Larsen, af 15.11.2000.
Brev fra Kirsten Schultz Larsen af 22.12.2003 og fra styrelsen ved embedsmand den 5.1.2004.
Brev fra KSL og forsker til fakultet den 25.8.2004
Brev fra Leif Sondrup til dekanen på universitet af 12.3.2004
Brev fra Leif Sondrup til Kirsten Schultz Larsen, af 9.3.2000.
Brev fra Projektsekretær på universitetet til ministeriet af 5.1.2001.
Brev fra Socialministeriet til fakultetet den 5.5.2004
Brev fra Socialministerium og Styrelsen for Social Service af 21.4.2004.
Brev fra Styrelseschefen til dekanen ved det Sundhedsvidenskabelige Institut, af 21.4.2004.
Brev med bilag: "Vedr. ansøgning om tillægsbevilling til projektet "Udviklings og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje" af 9.9.2002.
Brev om regnskab af 12.7.2002.
Indkaldelse til styregruppemøde af 28.januar 2002.
Larsen, Kirsten Schultz: Projektbeskrivelse af 20.1.2000
Lauridsen, Jørgen: Kommentering af rapporten af 4. februar, 2004
Mail fra fuldmægtig i Socialministeriet, den 17.5.2000.
Mail fra Leif Sondrup til Kirsten Schultz Larsen, den 10.10.02.
Mailkorrespondance i perioden den 20-21. april, 2004.
Mailkorrespondance mellem Leif Sondrup og KSL i efteråret 2002.
Mødenoter af Fuldmægtig fra møde med to kommuner om udviklingskataloget den 27.11.03.
Mødepapir til møde 29.10.03 udformet af embedsmand i styrelsen 17.10.03.
Mødereferat af 5.8.2003 med konsulenter, Leif Sondrup og en fuldmægtig
Notat "Opfølgning på styregruppemødet den 4.februar 2004" . (fra konsulenten – Kurt Larsen).
Notat om opfølgning på styregruppemøde den 10.3.2000.
Notat om færdiggørelse af den del af projektet, der handler om udviklingskataloget, af embedsmand i styrelsen 12.6.2003.
Notat om interventionen i forhold til den formidlingsvenlige rapport fra Kurt Larsen til Styrelsen den 28.8.2003
Notat vedrørende projektet "udviklings- og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje. En videnskabelig undersøgelse af resultater og effekter" af 26/4-04.
Notat: Orientering om undersøgelsen af den danske ældrepleje under forandring af embedsmand i styrelsen den 23.1.2004.
Peer-Review – professor i medicin Povl Riis 02.04.2004.
Peer-review – professor Kjeld Møller Pedersen fra institut for sundhedstjenesteforskning v. Odense Universitet 2.4.2004.
Peer-Review – Professor Peter Nannestad fra institut for Statskundskab v. Århus Universitet 25.3.2004.
PriceWaterhouseCoopers: Faxcoversheet af 18.6.1999 med "Ideoplæg – fælles koncept for udviklingsaktiviteterne i ældreplejen".
Projektbeskrivelse af Kirsten Schultz Larsen, 20.1.2000.
Projektbeskrivelse af PriceWaterhouseCoopers som bilag 4 i Kirsten Schultz Larsens Projektbeskrivelse af 20.1.2000.
Projektforsker: Begrundelse for opsigelse 28.11.2000
Projektprotokol 2 af nov. 2000 i forskerens opsigelse
Projektstatus Dec. 2002 fra Kirsten Schultz Larsen
Rapport 1: "Kvalitetsdimensioner i den kommunale ældrepleje – en analyse baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt ældreplejens udførende personale" efterår 2002
Referat af møde 10.3.2000
Referat af møde den 15.12.1999 med de ansvarlige fra Socialministeriet, institut for Folkesundhedsvidenskab og PriceWaterhouseCoopers.
Referat af møde den 29.3.2004 fra fakultetet til ministeriet
Sagsfremstilling vedr. budget, regnskab og ansøgning om tillægsbevilling i forbindelse med projekt udviklings og forandringsprocesser i den kommunale hjemmepleje af 27.8.2002 bilag 2 i ansøgning om tillægsbevilling 9.9.2002 af KSL. Heri indgår protokol 3.
Sagsfremstilling vedr. regnskab og ansøgning om tillægsbevilling i forbindelse med projekt Udviklings-og forandringsprocesser i den kommunale hjemmepleje – af KSL 24.6.2002

Styregruppemødereferat 10.3.2000
 Styregruppemødereferat 13.6.2000
 Styregruppemødereferat 22.6.2001
 Styregruppemødereferat 5.9.2000 (samt statusnotat til samme møde)
 Telefonnotat af 19.4.2004 underskrevet af embedsmand i departementet
 Telefonnotat af en ny kontorchef i Socialministeriets departement af 19.4.2004
 Udviklingskataloget fra Incitare i oktober 2003
 Usigneret papir "Udviklings-og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje. En videnskabelig undersøgelse af resultater og effekter" udleveret på møde i Socialministeriet den 5.4.2000

ANDRE KILDER:

Andersen, B. R.: Ældrepolitik på afveje, Kbhvn. 1999
 Hansen, M.B. & Vedung, E.: Fælles sprog i ældreplejens organisering, Odense 2005
 Eliasson-Lappalainen, R. & Szebehely, M.: Vad forgår och vad består?, Arkiv, Lund 1998
 Kommunernes Landsforening: Ældreområdet – fuld af dynamik, KL 1992
 Kommunernes Landsforening: Udgiftspres og styring på ældreområdet, KL 1995
 Mandag Morgen: Virker Velfærden, København 2005
 Schultz-Larsen, K., Kreiner, S., Hanning, S., Støvring, N., Hansen, K. & Lendal, S.: Den danske ældrepleje under forandring, København 2004
 Vabø, M.: Kvalitetsstyring og kvalitetsstrev – Nye styringsambitioner i hjemmetjensten, Nova 2002 Oslo

NOTER:

1. Akterne er udleveret af Socialministeriet og Bispebjerg Hospital til Radiojournalisten Jesper Tynell fra Danmarks Radio. Jeg skal hermed takke Tynell for, at udlåne akterne til undertegnede.
2. Brev af 17.9.1998 med projektbeskrivelse fra de to forskere heraf den senere forskningsleder Kirsten Schultz Larsen (fremover KSL) og kontorchef Leif Sondrup (fremover LS) i Socialministeriet. Jeg har i det følgende valgt at bruge navnene på forskningslederens, kontorchefens og den ledende konsulent fra Incitare Kurt Larsen (KLa i det følgende), da de står som de centrale, ansvarlige aktører i projektet. De øvrige navne har jeg stort set udeladt.
3. Faxcoversheet fra 18.6.1999 fra PriceWaterhouseCoopers med "Ideoplæg – fælles koncept for udviklingsaktiviteterne i ældreplejen".
4. Referat af møde den 15.12.1999 med de ansvarlige fra Socialministeriet, Inst. for Folkesundhedsvidenskab og PWC. (4.4)
5. KSL anfører i "Notat vedrørende projektet "udviklings-og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje. En videnskabelig undersøgelse af resultater og effekter" af 26/4-04, "at det var økonomiske grunde (afmomsning af konsulentregningerne), at jeg blev udnævnt til projektleder for konsulentopgaven. I praksis traf Kurt Larsen og Leif Sondrup alle væsentlige aftaler om projektets forløb."
6. Dateret 14. januar 2000 fra projektleder Kirsten Schultz Larsen (KSL).
7. Konsulenternes budget er udarbejdet på timebasis. De regner i alt 300 dage a 8 timer a 1.500 kr. svarende til 12.000 kr. for en dag. De kalkulerer at anvende alt 2.400 konsulenttimer plus 350.000 kr. til transport. (2000/A) – i 2000 priser. Forskernes budget er udarbejdet på årsværk, hvor der budgetteres med flere timer end fra konsulenterne selv om de får et mindre beløb.
8. Brev af 9.3.2000 fra kontorchef Leif Sondrup til KSL, Inst. for Folkesundhedsvidenskab. Men der er ikke i materialet noget eksemplar af brevet fra januar endstige nogen kontrakt (3.27). Der er dog allerede udbetalt 51.289 kr. i 1999 jf. brev om regnskab af 12.7.2002 (3.25), sandsynligvis til at dække løn til forsker jf. ideoplæggets brev fra PWC i jun.1999.
9. KSL internt notat af 26.4.2004
10. Det er et program som er finansieret af satspuljen.
11. I Styregruppen indgår i 2000: Professor Niels Keiding fra folkesundhedsvid. Kurt Larsen fra konsulenterne, forskningsleder K. Schultz Larsen, Kontorchef Leif Sondrup, Socialdirektør Jesper Fisker og Professor Lars Iversen. I juni 2000 udvides den med repræsentanter fra KL (Hans Bertelsen og Kurt Hjortsø Kristensen som afløses af Lars Lennart Jensen). I september 2000 deltager fuldmægtig Charlotte Søderlund (Socialministeriet). I marts 2001 deltager Ole Gregersen fra SFI i mødet samt Socialdirektør Ole Pass (erstatter Fisker). Den 28. august 2003 er professor i epidemiologi Finn Diderichsen med.
12. Det følgende er refereret fra godkendt referat af 10/3-2000
13. Det fremgår af et usigneret papir med samme overskrift som projektet, som er udleveret på et møde den 5.4.2000. (7.2.d)
14. Iflg. protokol 3 vedlagt tillægsbevillingsansøgning fra KSL den 9.9.2002
15. Der er foretaget tidsstudier på 1659 vagter, og registreret 131.038 handlinger. I den ene spørgeskemaundersøgelse deltog 5.347 ansatte i førundersøgelsen og 4.488 i efterundersøgelsen.
16. Det er imidlertid ikke helt klart, hvordan da det af en mail (17.5.2000) fra fuldmægtig i Socialministeriet fremgår, at der ikke tages referat af møde den 13.4.2000. Alligevel følger sammen med mailen punkter – aftaler - fra mødet, som sendes til kontorchef og andre fuldmægtige og konsulenterne(7.2.b). Mailen sendes imidlertid ikke samtidig til forskerne. I stedet er der et notat om et møde

- mellem universitetsforskerne og ministeriet om undersøgelsen, hvor det nye design lægges fast. Overskriften er "I forlængelse af styregruppemøde 10.marts 2000 er følgende notat udarbejdet med henblik på en præcisering af hypoteser og metoder for den videnskabelige undersøgelse. Notatet har efterfølgende være drøftet på et møde 17.marts, hvori deltog tre forskere og KSL" (fra inst. For folkesundhedsvidenskab). Notatet er ikke signeret, men fremstår som ministeriets notat.
17. Referat af styregruppemøde den 5.9.2000 samt statusnotat til samme møde.
 18. Opsigelse fra den 28. november 2000
 19. Fremsendt i begyndelsen af nov 2000 – her fra "Sagsfremstilling vedr. regnskab og ansøgning om til-lægsbevilling i forbindelse med projekt Udviklings- og forandringsprocesser i den kommunale hjemme-pleje – af KSL 24.6.2002, men der henvises også til nyt budget i forskerens opsigelsesbrev med den reviderede projektbeskrivelse.
 20. Bevillingsbrev fra Socialministeriets tilskudssekretariat 3.10.2002.
 21. Brev fra Implementor til KSL 15.11.2000. I kontrakten af samme dato fremgår at der skal ydes 3.120 konsulenttimer og afsættes 390.000 kr. til transport.
 22. Samarbejdsaftale mellem Københavns Universitet og Implementer A/S vedrørende projektet "udvik- lings- og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje." af 15.11.2000, som er sendt til Kontorchef Leif Sondrup i Socialministeriet, hvortil kommer en revideret tidsplan den 21.11.2003 med februar 2003 som slut for intervention.
 23. Jf. aftale mellem Implementor og forskerne af 15.11.2000 s.6, hvor der afsættes 16,5 dage pr. kommune a 8 timer.
 24. I aftalen mellem konsulenter og forsker af 15.11.2000 hedder det: "I praksis vil der være et tæt samspil mellem konsulentdelen og forskningsdelen, men dog således, at der foreligger særskilte kommissorier."
 25. Styregruppemøde den 13.6.2000.
 26. Referat af styregruppemøde den 22.juni 2001.
 27. "Opfølgning på styregruppemødet den 4.februar 2004" (fra KLa s.5). Endvidere findes der et brev fra projektsekretæren på universitetet til ministeriets embedsmænd om deltagelse i kommunemøder med en datooversigt. (Brev af 5.1.2001).
 28. Korrespondancen løber fra midten af juni frem til oktober 2002.
 29. Projektlederen oplever ikke at hun har indflydelse på konsulenternes arbejde, og at hun reelt råder over økonomien. I notat af 26.4.2004 fra KSL fremgår: "Dette medførte bl.a. at Kurt Larsen (chefkonsu- lenten, red.) blev sat til ekstraopgaver, således at vi ved afslutningen af projektet manglede 350.000 kr. på projektkonsulent-kontoen. Uden min godkendelse og uden nogen form for drøftelse med projektets styregruppe besluttede Leif Sondrup i maj 2003, at gennemføre et seminar med alle deltagende kom- muner til en drøftelse af projektets resultater. Dette arrangement kostede godt 100.000 kr., som vi senere har manglet til at finansiere en formlingsvenlig rapport."
 30. Forskningslederens ord fra indkaldelse til styregruppemøde af 28. januar 2002.
 31. Referat af styregruppemøde den 22.juni 2001.
 32. Rapporten hedder: Kvalitetsdimensioner i den kommunale ældrepleje. En analyse baseret på en spør- geskemaundersøgelse blandt ældreplejens udførende personale.
 33. "Notat om færdiggørelse af den del af projektet, der handler om "Udviklingskataloget" " signeret fra en embedsmand i 3.kontor ældre 12.6.2003.
 34. Mødereferat af 5.8.2003 med konsulenter, styrelsens direktør (LS) og en fuldmægtig.
 35. Socialministeriets fuldmægtig udarbejder mødenoter (27.11.03) med følgende udsagn fra de kommunale repræsentanter:
"Tror ikke på det virker uden en tovholder" ".kun chefer kan forstå det", "Måske er det vigtigt at understrege, at når BE (Business Excellence, red) er valgt, er det fordi den er god til det her, men i andre tilfælde er den ikke så egnet." De tre deltagere har en primært kritiske kommentarer, og den fjerde er refereret for entydigt positive udsagn.
 36. Bidrag vedrørende interventionen til "Den formidlingsvenlige rapport" af 28.8.2003 efter udkast er kommenteret af ministerium og styrelse. Konsulenternes argumenter bliver uddybet i et notat "Opfølgning på styregruppemødet den 4.februar 2004".
 37. Tallet fremkommer i "Opfølgning på styregruppemødet den 4.februar 2004" fra konsulentens side. (s.2 i 12.37): "Vores daværende vurdering – som vi indarbejdede i det brev universitetet forventedes at sende til kommunerne var, at udviklings-og implementeringsdelen kunne kræve op til 1000 dage over ca. 12 måneder i den enkelte kommune, og at gennemsnittet skulle forventes at være mere end 300 dage pr. kommune til denne del af interventionen." (s.2)
 38. I brev af 27.februar, 2004 fra en embedsmand i ministeriet til styrelsen hedder det: "Allerede i efteråret 2000 blev kommunernes villighed til at afsætte ressourcer i interventionsfasen drøftet. Det blev på det tidspunkt aftalt, at den endelige afrapportering i forhold til projektet skulle indeholde en konkret vur- dering af, om kommunerne rent faktisk har gennemført den forudsatte udvikling."
Der har ministeriet glemt, at de selv havde givet tilsagn om at deltage i informeringen af hovedparten af kommunerne, og hvor der i akterne er invitationer til møderne. Hvorvidt de rent faktisk deltog kan ikke med sikkerhed eftervises på grundlag af sagsakterne. Der er dog ikke tvivl om, at ministeriet påtog sig et medansvar for, at kommunerne fik den rigtige information.
 39. I brev af 17.11.2003 skriver chefkonsulenten: "Vi har vel ikke direkte sagt til kommunerne, at vi ikke vil videresende notaterne til projektets forskningsdel, men vi har heller ikke sagt, at vi vil. Nogle af

- notaterne går faktisk ganske tæt på navngivne personer i kommunerne. Jeg ville der være ked at udlevere dem. Til gengæld kan jeg selvfølgelig ikke have noget imod, at kommunerne udlevere dem til dig – den samme mødem som du anbefalede i forbindelse med resultatet af efterundersøgelsen. Jeg vil i givet fald foreslå, du selv tager kontakt med kommunerne, da vi jo forlængst har afsluttet vores aktiviteter i denne sammenhæng.”
40. Det følgende er fra kopier af fire mails mellem LS og KSL i efteråret 2002
 41. Brev af 12.marts 2004 fra Leif Sondrup til dekanen for universitetets sundhedsvidenskabelige fakultet.
 42. Udtalelsen er lavet af Jørgen Lauridsen den 4.februar, som konkluderer: ”Undersøgelsernes design og dataindsamling er særdeles kompetent og succesfuld. ... Men man har forladt sig på en kritisk antagelse om at have fuld kontrol over de datagenererende processer og derfor foretaget en – efter min vurdering – utilstrækkelig kontrol, kritik og diskussion af statistiske modelforudsætninger.” (s.2).
 43. I brev af 21.4.2004 angiver styrelseschefen, at årsagen til at indkalde reviews sker på baggrund af et brev fra en forskningsleder i SFI. Men dennes brev er først dateret den 19.3.2004 – altså dagen efter at reviewene er indkaldt af styrelsen, hvilket ikke bekræfter en sådan sammenhæng.
De tre reviewere er professor Kjeld Møller Pedersen fra Inst. for Sundhedstjenesteforskning v. Odense Universitet 2.4.2004, Professor Peter Nannestad fra Inst. for Statskundskab v. Århus Universitet 25.3.2004 og professor i medicin Povl Riis 02.04.2004.
 44. Beslutningsreferat af møde den 29.marts 2004 af fakultetet.
 45. Brev af 21.april 2004 fra Socialministeriet til dekanen underskrevet af styrelseschefen (LS) og en kontorchef i departementet.
 46. I et Telefonnotat af en ny kontorchef i Socialministeriets departement af 19.4.2004 skrives: ”Der er derfor enighed mellem os og KU om, at der ikke er udarbejdet en egentlig kontrakt for samarbejde. ... KU fastholder dog, at det er protokol af 9.september 2002, som udgør grundlaget for det endelige produkt.”
 47. ”Sagsfremstilling vedr. budget, regnskab og ansøgning om tillægsbevilling i forbindelse med projekt udviklings og forandringsprocesser i den kommunale hjemmepleje af 27.8.2002 bilag 2 i ansøgning om tillægsbevilling 9.9.2002. Det er således denne fremstilling, som universitetet mener er gældende.
 48. I bilag 2 til ovenstående notat hedder det ”De 9 delmål fra undersøgelsens protokol kan suppleres/revideres
 - At udvikle fælles kommunale systemer og nøgletal til dokumentation og styring af ældreområdets ressourcer
 - At validere ydelseskataloget i Fælles sprog
 - At udlede en praksisteori med tilhørende praksisbegreber og instrumenter for måling af kvalitet i ældreplejen” (s.2 i bilag 2)
 49. Brev med bilag: ”Vedr. ansøgning om tillægsbevilling til projektet ”Udviklings og forandringsprocesser i den kommunale ældrepleje” af 9.9.2002.
 50. Det er ikke helt klart at det er i hver kommune men det er det som formuleres i tilbagemeldinger fra KSL undervejs, f.eks. i ”Projektstatus dec.2002” af KSL.
 51. ”Kvalitetsdimensioner i den kommunale ældrepleje – en analyse baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt ældreplejens udførende personale” efterår 2002.
 52. Brev fra KSL den 22.12.2003 og fra styrelsen den 5.1.2004. Der er ikke en tidsplan i dette materiale, og der foreligger i akterne ingen klare aftaler tidligere om offentliggørelse. Det er således svært at finde grundlag for ministeriets holdning.
 53. ”Der er derfor enighed mellem os og KU om, at der ikke er udarbejdet en egentlig kontrakt for samarbejdet.” (telefonnotat fra embedsmand af 19.4.2004)
Kontakten fremgår af et telefonnotat af 19.4.2004 underskrevet af embedsmand i departementet
 55. Brev til departementschef af 28.april 2004
 56. Brev fra Socialministeriet den 5. maj, 2004
 57. Brev fra fakultetet den 16.juni 2004
 58. Brev fra KSL og en medvirkende forsker a 25.8.2004

Frank Ebsen har lavet talrige undersøgelser af det sociale arbejde og er doktorand ved Socialhögskolan, Lunds Universitet.