

ARBEIDSNOTAT –HVORDAN GÅR VI FREM ?

KONTROLLUTVALGET GRANSKNING AV UTØYAMIDLENE

BAKGRUNN

12 ungdommer fra Karasjok var på Utøya 22.juli 2011 og ble utsatt for store belastninger. For å sikre psykososial oppfølging av ungdommene og deres familier, avsatte regjeringen ekstraordinære midler. Disse ble fordelt av fylkesmennene som skjønnsmidler over flere år.

Brukes av disse midlene var tema i programmet Brennpunkt på NRK i november 2014. Karasjok var en av kommunene som det ble fokusert på.

I etterkant var det betydelig mediafokus på hvordan Karasjok kommune har forvaltet midlene og på anmodning fra ordfører, utarbeidet rådmann en rapport over bruken av midlene. Ungdommene og deres familier har i eget skriv betvilt innholdet i denne rapporten.

Rådmannens rapport ble behandlet i formannskapet som fattet et vedtak om tiltak. Disse viste seg ikke å være mulig å iverksette. Saken ble sendt kommunestyret som behandlet i saken kommunestyremøte 11.12.14 (sak PS 14/51) som fattet følgende vedtak:

PS 14/51 RAPPORT ETTER 22.07.2011 – OPPFØLGING

- 1. Kommunestyret sender rapporten fra rådmann "Rapport – oppfølging etter 22.07.2011" til kontrollutvalget for å granske hvordan skjønnsmidlene fra Fylkesmannen er blitt disponert, og hvor det har sviktet i kommunens system i forhold til oppfølging. Kommunestyret ber om at brev fra de pårørende sendt til rådmann 26.11.2014 tas med i arbeidet til kontrollutvalget, og at de gjør en vurdering om andre uhildede instans skal involveres i arbeidet.*
- 2. Kommunestyret ber om at kontrollutvalget tilknytter dette i deres forvaltningsrevisjonsprosjekt "Økonomistyring" i Karasjok kommune.*
- 3. Kommunestyret ber rådmannen følge opp ungdom og deres pårørende slik at de får tilrettelagte og likeverdige tjenester i samråd med ungdommene og deres behov.*

Innholdsfortegnelse

BAKGRUNN	1
OVERORDNET TILNÆRMING	2
TOLKNING AV VEDTAK - BESTILLING	2
ANNEN EVALUERING / GRANSKNING FORSKNING SOM ER RELEVANT	4
ANDRE FØRINGER	4
METODE	4
EVALUERINGSKRITERIER OG DESIGN.	5
KOMPETANSE	6
BEHANDLING AV DETTE NOTAT	6
Bibliografi	7

OVERORDNET TILNÆRMING

Etter tragedien på Utøya sto hele det norske folk samlet om at det skulle iverksettes ekstraordinære tiltak for å hjelpe de berørte.

Oppdraget som kontrollutvalget har fått av kommunestyret dreier seg primært om de 12 ungdommene fra Karasjok som ble påført store psykiske og fysiske belastninger på Utøya 22.7.11, og hvordan Karasjok kommune har brukt mottatte midler til å hjelpe disse slik Stortinget har bestemt. Det er dette som må være kontrollutvalget hovedfokus.

Dersom bruken av midlene har medført at ungdommene føler seg sviktet tilsier det at alle impliserte må nærme seg oppgaven med empati, klokskap og kunnskap innen flere fagdisipliner enn regnskap og revisjon.

TOLKNING AV VEDTAK - BESTILLING

Et kommunestyrevedtak blir ofte utformet og endret i løpet av møtet og inneholder ofte kompromisser som må tolkes. En del av bestillingen er da å stille krav til granskerne om å bidra til å tolke og presisere evalueringsoppdraget.

Slik vi kan forstå fremkommer det overordnede målet midt i 1. pkt.

Granske hvordan skjønnsmidlene fra Fylkesmannen er blitt disponert og hvor det har sviktet i kommunens system i forhold til oppfølging?

Stortinget har fattet følgende vedtak om tildeling til kommunene:

« (...) 80 mill. kroner knyttet til dekning av ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging i kommunene» (Regjeringa, 2011)

Helsedirektoratet har i flere skriv kommet med presiseringer utover dette. Det samme har fylkesmannen gjort i sitt tildelingsbrev.

Av dette foreslår vi følgende tolkning av bestillingen fra kommunestyret:

- 1. *Hvordan har Karasjok kommune brukt de tildelte skjønnsmidler til å dekke ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging av ungdommene fra Utøya.***
- 2. *Er midlene brukt slik regjeringa har forutsatt?***
- 3. *Hvor har det eventuelt sviktet i Karasjok kommune?***

Videre forstår vi kommunestyrets vedtak slik at både rådmannens rapport og brevet fra de pårørende skal være sentrale grunnlagsdokumenter, og at kontrollutvalget i sitt arbeid må avklare og besvare alle de forhold som fremkommer i disse.

Vedtaket punkt 2 forstås slik at revisjonen skal ta for seg den regnskapsmessige delen av granskningen i forbindelse med sitt arbeid med allerede vedtatt forvaltningsrevisjonsprosjekt

Ansvar for pkt 3 i vedtaket er eksplisitt tillagt rådmann.

I sitt vedtak har kommunestyret brukt begrepet *granske*. Et annet ofte benyttet begrep er *evaluering*. Skille mellom disse drøftes i både faglitteraturen, og i ulike evalueringsteorier. Skille mellom granskning og evaluering kan noen ganger være uklare.

På samme måte som forskning, dreier evaluering seg ofte om å undersøke effekten av noe, for eksempel av at det er satt inn et spesielt tiltak i en virksomhet. (Johannesen & m.fl, 2004)

Evaluering kan defineres «(...) systematisk innsamling av data for å skilja og analysere verknaden av eit forsøk på å skape endring på et område» (Almås, 1990)

Kontrollutvalgsboka (KRD, 2011) tar for seg begrepet granskning og beskriver generelt hva man legger i begrepet. Her foreslås granskning når det er snakk om mistanke om misligheter eller straffbare forhold eller regelbrudd, noe som ikke er grunnlag for denne oppgaven.

Dette tilsier at vi i arbeidet med denne rapporten i all hovedsak bør forholde oss til evalueringsmetodikk.

I en tolkning av bestillingen må granskerne også ta stilling til gjennomførbarhet i forhold til egen og eventuelt supplerende kompetanse, og foreslår hvordan man metodisk og praktisk vil gå fram for å innfri kravene i oppdragsbeskrivelsen. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

ANNEN EVALUERING / GRANSKNING FORSKNING SOM ER RELEVANT

Det pågår mye forskning knyttet til ofrene fra Utøya, noe av dette kan ha relevans for vår granskning, og under arbeidet må det foretas en forenklet litteraturstudie for å avklare hva som kan være relevant. Regjeringen har for øvrig i Meld. St. 29 (2011–2012) til Stortinget redegjort for terrorangrepene 22. juli 2011 og hvordan arbeidet med ofrene og pårørende bør følges opp. Rapporten har relevans for dette arbeidet.

ANDRE FØRINGER

Når regjeringa etter 22. juli bestemte å tilføre ekstraordinære midler til kommunene for psykososal oppfølging, ble ansvaret plassert hos fylkesmannsembetene, som igjen skulle veilede og følge opp kommunene i sitt praktiske arbeid med de rammede og pårørende. Samtidig kom det et klar oppfordring fra Helsedirektoratet om at oppfølgingen burde være proaktiv og tilpasset den enkeltes behov.

Det er i etterkant hevdet at det har vist seg å være stor variasjon mellom fylker da disse har tatt dette ansvaret på ulike måter. Dette er forhold kontrollutvalget må ta inn i sitt arbeid.

METODE

Gjennom en granskning er det sentralt å skaffe kunnskap om hva som har skjedd. Granskningen må være rettferdig, åpen og uavhengig.

Opgavens karakter er avgjørende for valg av evalueringsdesign. En rekke ulike metodikker benyttes. Blant annet benyttes tverrsnitt undersøkelser, (målevaluering) longitudinelle opplegg og casestudier.

Denne granskningen omfatter regnskap og revisjon, men primært hvordan ungdommene og deres nærmeste har opplevd kommunens bruk av midlene.

Dette tilsier at det må være flere former for tilnærming. I slike situasjoner benyttes ofte såkalt metodetriangulering. Det innebærer at bestemte fenomener studeres fra ulike synsvinkler og synspunkter, og at problemstillingen belyses ved hjelp av forskjellige metoder.

I denne saken må vi være åpne for at ungdommene har en annen oppfatning av de tiltak som er igangsatt enn de ansatte i hjelpeapparatet. Derfor er rimelig å legge vekt på en fenomenologisk tilnærming. Fenomenologien er et vitenskapssyn som tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen og søker å oppnå en forståelse av den dypere meningen i enkeltpersoners erfaringer. Dette innebærer at interessen sentreres rundt fenomenverdenen slik informanten opplever den, men den ytre verden kommer i bakgrunn.

Kort sagt dreier det seg om hvordan tingene eller begivenhetene «viser seg» eller «fremtoner» seg for oss, slik de umiddelbart oppfattes av sansene. Fenomenologien bygger på den underliggende antagelsen om at realitetene er slik folk oppfatter at den er. (Kvale, 1997)

Finansdepartementets veileder til gjennomføring av evalueringer (Finansdepartementet, 2012) bør derfor benyttes som rammeverk i arbeidet.

Veilederen kaller det en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor (...) Det skal ikke

tas stilling til evt. skyldspørsmål. I tillegg til grundige undersøkelser skal materialet presentere på en måte som inngir tillitt hos alle berørte.

Revisjonen vil benytte sine egne etablerte metoder for gjennomføring av regnskapsanalysen under sekvens 2.

Nedenfor drøfter vi denne tolkningen nærmere opp mot evalueringskriterier og design.

EVALUERINGSKRITERIER OG DESIGN.

Prosedyre ved evaluering er å innlede med å utarbeide såkalte evalueringskriterier, der hensikten er å utvikle noen mål på suksess eller måloppnåelse. Kriteriene benyttes i den empiriske gjennomføringen for å sammenligne det man har oppnådd med som var intensjonen.

Når dette er avklart utarbeides det konkrete opplegget for arbeidet. Dette defineres som et design. Fordi denne oppgaven spenner ganske vidt har vi valgt å fokusere på såkalt triangulering som betyr at man kombinerer datainnsamling og metoder på en systematisk måte.

Denne trianguleringen omfatter alt fra rene revisjonsoppgaver til å avklare hva medarbeidere har foretatt seg å snakke med ofrene fra Utøya og deres pårørende.

Sekvens 1 – Hva har ungdommene opplevd

Tabellen nedenfor er kun ideskisse og må tilpasses av innleid fagansvarlig

Evalueringskriterier	Design	ansvarlig
Gjennomførte tiltak for omfatter alle	Til å gjennomgå dette engasjeres det en erfaren psykolog som tar kontakt med ungdommen og gjennomfører en helgesamling (eks. på Jergul) der de i felleskap forklarer og oppsummerer hvilke tiltak de mener kommunen har iverksatt og gjennomført. Effekten av gjennomførte tiltak for den enkelte omfattes ikke.	
Gjennomførte tiltak for mindre grupper		
Gjennomførte tiltak for enkeltpersoner		
Hvor det har sviktet i kommunens system i forhold til oppfølging. (mandat- sitat vedtak i kommunestyret)		

Sekvens 2 - Regnskapsanalyse

Evalueringskriterier	Design	ansvarlig
Regnskapskontroll	Gå gjennom regnskap og bilag som helt konkret og uomtvistelig kan knyttes til tiltak for Utøya ungdommene.	Revisjonen
Ekstra ordinære kostnader	Er KK bruk av midlene gått til ekstra ordinære tiltak til psykososial oppfølging, eventuelt til hvilket tiltak. Hva har dette medført av ekstra ordinære kostnader. Det vises her til presiseringer fra Helse- og	Revisjonen

	omsorgsdepartementet om bruken av skjønnsmidlene.	
Kontroll mot rådmannens rapport	Gjennomgang av regnskap for å vurdere aktuelle kostnader og samtidig sammenstille disse mot det som fremkommer i rådmannens rapport om bruken av midlene.	Revisjonen

Sekvens 3 – Involverte medarbeideres fortelling

Evalueringskriterier	Design	ansvarlig
Hvilke rolle hadde du og hvilke tiltak bidro du med å iverksette for ungdommene etter hjemkomst?	Kvalitativt intervju på ca 1,5 t Mer detaljert Intervjuguide utarbeides dersom det anses nødvendig	Revisjonen Revisjonen
Hvordan opplevde du Fylkesmannens oppfølging?		
Hvordan anser du helsedirektoratets anmodninger om proaktiv oppfølging ble imøtekommet?		
Hvordan anser du den enkeltes behov i varetatt?		
Hvor stort var ditt samlede timeforbruk og hvordan er det fremkommet og avlønnet?		

KOMPETANSE

Kontrollutvalget må sørge for at det i ettertid ikke kan stilles spørsmål ved kvalifikasjonene og habiliteten til de som deltar i granskningen.

I sekretariatet, revisjon og blant kontrollutvalgets medlemmer, finnes det mye kompetanse, men ikke tilstrekkelig.

For gjennomføring av sekvens 1 forutsettes det at det engasjeres en erfaren fagperson, da primært en psykolog til å forestå dette.

BEHANDLING AV DETTE NOTAT

En helt sentral suksessfaktor er at det i stort mulig grad etableres konsensus før arbeidet påbegynnes. Dette gjelder særlig i forhold til ungdommene.

Det anses som helt sentralt at dette notat drøftes med ungdommene eller deres representant, med sikte på å få deres aksept for hvordan vi tilnærmer oss oppgaven.

Bibliografi

- Almås, R. (1990). *Evaluering på norsk; ei innføring i vurdering av prosjektarbeid og handlingsrettet forskning*. Universitetsforlaget.
- Baklien, B. (1986). *Evaluering for amatører*, . SIFA stjernsilhefte .
- Finansdepartementet. (2012). *Veileder til gjennomføring av evalueringer R-0604 B*.
- Johannesen, A., & m.fl. (2004). *Samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag.
- KRD. (2011). *Kontrollutvalgsboken , Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*, publikasjonskode H-2254 B.
- Kvale, s. (1997). *Det kvalitative forskningsintervjuet* . Ad Notam Gyldendal .
- Regjeringa. (2011). *Prop. 154 (2010-2011) tilleggsbevilgning i statsbudsjettet i 2011 i forbindelse med angrepene mot regjeringskvartalet og Utøya*. Stortinget.