



# Notat

**Dato:** 3. februar 2015  
**Til:** Kontrollutvalget i Karasjok kommune v/ Kusek IKS  
**Kopi:**  
**Fra:** Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS v/Tom Øyvind Heitmann  
**Emne:** Vedrørende oppstart av undersøkelse/gransking av Karasjok kommunes forvaltning og bruk av Utøyamidler - Oppstartsnotat

---

## Vedrørende oppstart av undersøkelse/gransking av Karasjok kommunes forvaltning og bruk av Utøya-midler

### 1. Bakgrunn

Karasjok kommune ble berørt av tragedien etter 22. juli 2011. 12 ungdommer med sine familier ble direkte berørt. Kommunen har totalt mottatt kr 2,588.000,- i skjønnsmidler fra Fylkesmannen over tre år til psykososial oppfølging av berørte etter tragedien.

I programmet Brennpunkt på NRK med Utøy som tema, var det spesielt fokus på Karasjok kommunes ivaretagelse av de berørte og kommunens bruk av midlene. Det ble i den sammenheng spurt om midlene Karasjok kommune mottok ble brukt til formålet.

Etter dette vedtok kommunestyret i Karasjok blant annet følgende i sak 14/51 (kulepunkt 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.»*

I vedtaket heter det videre i kulepunkt to at:

*«Kommunestyret ber om at kontrollutvalget tilknytter dette i deres forvaltningsrevisjonsprosjekt «Økonomistyring» i Karasjok kommune».*

## 2. Rammeverk

I kommunestyrets vedtak brukes ordet «*granske*» om den undersøkelse som kommunestyret ber kontrollutvalget å igangsette.

Ordet *gransking* har vært brukt og brukes i forskjellige betydninger. I NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner sies det at en gransking kan være «*en undersøkelse utenom rettergang for å få klarlagt hendelsesforløp og vurdere om uheldige sider ved saksforholdet kan føres tilbake til menneskelige feil eller forsømmelser*». I NOU'en sies det videre at de fleste granskinger har dreid seg om «*kartlegging av et faktisk hendelsesforløp*». Andre ganger kan formålet være «*å få en vurdering og avdekking av systemsvikt*». Plassering av ansvar og vurdering av enkeltpersoners opptreden har også vært tema for granskinger. Ofte er et av formålene med en gransking å hindre at liknende tilfeller kan skje i fremtiden.

I Kontrollutvalgsboken (på side 58) sies det at begrepet granskning blir brukt om en rekke forhold som kontrollutvalget blir bedt om å undersøke. Ofte blir begrepet brukt «*for å understreke at en ønsker å komme «helt til bunns» i en sak*». Det sies videre at en gransking ofte vil være knyttet til «*en konkret hendelse eller konkret mistanke*».

Det eksisterer få retningslinjer for hvordan granskning kan/skal gjennomføres. Gjennomføringen må tilpasses omfanget og konkrete forhold ved saken som skal granskes. I kontrollutvalgsboken sies det at det derfor er «*viktig at det defineres et klart formål, tydelige problemstillinger og avgrensning*» i forbindelse med granskningen. Det sies videre at «*mange av de metodene som brukes i en forvaltningsrevisjon også kan brukes i en granskning*». Det heter også at kontrollutvalget må fastsette «*tydelig mandat, retningslinjer og fremdriftsplan*» for granskningen.

Kommunerevisjonen sitt arbeid er regulert i kommuneloven (særlig §§ 78, 79 og 80), forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, og i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner. Lov og forskrift inneholder ikke bestemmelser som gjelder undersøkelser og granskinger spesielt.

Kommunerevisor er imidlertid pålagt å sikre at undersøkelser (som f.eks. granskninger) ivaretar grunnleggende ulovfestede prinsipper om forvarlighet, og at undersøkelsen bygger på allment anerkjente standarder/retningslinjer for denne typen undersøkelser (herunder granskninger). Vi viser i den sammenheng til RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon* (vedtatt i styret i Norges kommunerevisorforbund) og *Retningslinjer for private granskninger* (vedtatt i Advokatforeningens hovedstyre).

Revisjonen vil ta utgangspunkt i at denne undersøkelsen skal skje på en slik måte at den som et minimum oppfyller de krav som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjoner. På enkelte områder vil Advokatforeningens retningslinjer bli etterlevd, spesielt for å ivareta informantenes rettigheter og det kontradiktoriske prinsipp.

### **3. Gjenstand for undersøkelsen**

#### **Gjenstand:**

Gjenstand for undersøkelsen vil være Karasjok kommunes forvaltning og bruk av skjønnsmidler til psykososial oppfølging av de berørte etter Utøya-tragedien den 22. juli 2011.

#### **Problemstilling:**

På bakgrunn av kommunestyret i Karasjok sitt vedtak i denne saken vil undersøkelsen (kunne) ha følgende problemstillinger:

***Har Karasjok kommune forvaltet og brukt skjønnsmidlene etter Utøya-tragedien i tråd med formålet for bruken av midlene?***

Til denne problemstillingen kan det for eksempel utledes følgende underproblemstillinger:

***a) Hvordan har midlene blitt forvaltet?***

Denne underproblemstillingen vil se på den organisatoriske delen av håndteringen av skjønnsmidlene; altså hvordan kommunen har organisert arbeidet.

***b) Hvordan har midlene blitt bruk/disponert?***

Denne problemstillingen vil belyse hvordan midlene faktisk har blitt brukt; det vil si hvilken hjelp de rammede og berørte har blitt tilbudt/mottatt.

Begge problemstillingene vil bli belyst gjennom faktiske opplysninger og vurderinger av disse på bakgrunn av utledede revisjonskriterier/vurderingstema (se nedenfor).

#### **Avgrensning:**

Tidsmessig vil undersøkelsen være avgrenset til forvaltning og bruk av de nevnte skjønnsmidler i perioden 2011-2013. Undersøkelsen må videre avgrenses til å gjelde de kommunale tjenestene.

Undersøkelsen vil ikke omhandle de sosial- og medisinfaglige sider ved den psykososiale oppfølgingen. Med dette menes det at undersøkelsen ikke vil vurdere om den hjelp som har blitt gitt de berørte er faglig forsvarlig. På den annen side vil undersøkelsen omfatte de mer kvantitative sider ved oppfølgingen. Eksempel på dette er i fra hvilke instanser og i hvilket omfang de berørte har mottatt hjelp (f.eks. om de har blitt tilbudt individuelle samtaler og fått utnevnt kontaktpersoner). I den grad kontrollutvalget også vil undersøke de sosial- og medisinfaglige sider ved kommunens oppfølging av de berørte, vil kontrollutvalget måtte innhente faglig bistand for dette arbeidet. Dette er uansett et område som strekker seg utover revisjonens faglige kompetanse.

#### **4. Revisjonskriterier - Vurderingstema**

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet.

Revisjonskriteriene skal være hentet fra autoritative kilder. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

##### **Kilder til kriterier:**

I denne undersøkelsen vil revisjonskriteriene kunne utledes fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Forskrift om kommunal kriseberedskap
- Veileder i kriseplanlegging for kommunens kriseledelse; Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Prop. 154 S Tilleggsbevilgninger i statsbudsjettet 2011 i forbindelse med angrepene mot regjeringskvartalet og på Utøya
- Pressemelding: Tilskudd til kommuner etter 22. juli; Regjeringen, datert 23.11.2011
- Tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Fylkesmenn (2011, 2012 og 2013)
- Tildelingsbrev fra Fylkesmannen i Finnmark til kommuner med berørte etter 22. juli 2011 (2011, 2012 og 2013)
- Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer; Helsedirektoratet; august 2011

##### **Utledning av kriterier:**

###### *Lov om kommuner og fylkeskommuner:*

I kommuneloven § 23 nr. 2 heter det at administrasjonssjefen «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 70 (2002-2003), sies det følgende om denne bestemmelsen:

*«I nytt annet punktum i nr. 2 foreslås en ny annen setning som lovfester administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjonen. Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktetmålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.»*

I dette ligger det at administrasjonssjefen/administrasjonen i kommunen skal sørge for at de innvilgede skjønnsmidler blir brukt i tråd med de retningslinjer som gjelder for midlene.

Forskrift om kommunal kriseberedskap:

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. I veileder til denne forskriften er det anbefalt at kommunen oppretter en beredskapsledelse/kriseledelse.

Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer:

I veilederen defineres psykososiale tiltak som «målrettede tiltak som helse- og sosialtjenesten setter inn etter potensielt traumatiserende hendelser for å bistå enkeltpersoner eller grupper i å håndtere akutte, psykologiske stressreaksjoner». Det heter også at hensikten er å «forebygge framtidige helseproblemer». Det sies videre at tiltakene også innebærer «konkret informasjon, råd og støtte med hensyn til ulike former for praktisk hjelp til rammede».

I veilederen anbefales det at kommunene etablerer psykososiale kriseteam «for å kunne ytre tilfredsstillende psykososial omsorg og støtte ved kriser, ulykker og katastrofer». Det sies videre at kriseteamene «bør medvirke til at enkeltpersoner, familier eller lokalsamfunnet får tilbud om forsvarlig psykososial oppfølging og støtte fra det ordinære tjenesteapparatet dersom kritiske hendelser inntreffer».

I veilederen heter det at den kommunale kriseledelse «skal samordne kommunens krisehåndtering».

Prop. 154 S:

I forbindelse med angrepene 22. juli 2011 foreslo Regjeringen at bevilgningene under kapittel 571, post 64 (under Kommunal- og moderniseringsdepartementet) skulle økes med 105 mill. kroner. Av dette skulle 80 mill. kroner knyttes til dekning av «ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging» i kommunene. I pressemelding fra Regjeringen ble det uttrykt at «det er svært viktig at kommunene sørger for en aktiv og tett oppfølging av de rammede». Det ble videre uttrykt at midlene skulle brukes til «ekstraordinære utgifter knyttet til dette arbeidet».

Tildelingsbrev:

I november 2011 sendte Helse- og omsorgsdepartementet informasjon om «fylkesrammer og retningslinjer for skjønnsmidler til psykososial oppfølging i kommunene etter 22. juli» til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I brevet heter det at skjønnsmidlene «skal ytes til ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging i kommunene etter terroranslagene 22. juli». Det heter videre at fylkesmannen «skal ta hensyn til kommuner som har enkeltpersoner med særlig omfattende oppfølgingsbehov». Kommunal- og moderniseringsdepartementet oversendte dette videre til fylkesmennene (i brev datert 21.11.2011).

I februar 2013 understreket Helse- og omsorgsdepartementet at «midlene er bevilget for å kompensere kommuner for ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging av rammede

*og berørte etter angrepene 22. juli 2011, herunder bidra til å sikre at oppfølgingsarbeidet ikke medfører svekket kapasitet eller tilbud til andre tjenestemottakere». Det heter videre at fylkesmannen «bes påse at kommuner som mottar skjønnsmidler anvender disse etter formålet med bevilgningen».*

I tildelingsbrev fra Fylkesmannen i Finnmark (datert 30.10.2013) til kommuner med rammede og berørte etter 22. juli gjøres kommunene «*oppmerksom på at midlene skal gå direkte til psykososiale oppfølgingsiltak overfor berørte*», jf. brev fra Helse- og omsorgsdepartementet.

I brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark (datert 29.09.2013) blir det presisert at skjønnsmidlene «*er gitt med det formål å dekke ekstraordinære utgifter til psykososial oppfølging av rammede og berørte i kommunene*».- Det sies videre at generelle kompetansehevingstiltak ikke faller inn under intensjonen med midlene «*da dette ikke er utgifter direkte relatert til psykososial oppfølging av rammede og berørte*».

#### Kriterier:

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan vi utlede følgende kriterier/vurderingstema:

Vedrørende forvaltning av midlene:

- Administrasjonssjefen skal sørge for at de innvilgede skjønnsmidler blir bruk i tråd med de retningslinjer som gjelder for midlene
- Kommunen bør ha en kriseledelse som samordner krisehåndtering i kommunen
- Kommunen bør ha et psykososialt kriseteam

Vedrørende bruken av midlene:

- Skjønnsmidlene skal dekke ekstraordinære utgifter som direkte gjelder psykososial oppfølging av de rammede og berørte
- Oppfølgingen av de rammede skal være aktiv og tett
- Oppfølgingen kan gjelde enkeltpersoner eller grupper
- Oppfølgingen kan også gjelde familier og lokalsamfunn

### **5. Datainnsamling og metode**

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingene. Framgangsmåtene i denne undersøkelsen vil være intervju, dokumentanalyse og regnskapsanalyse. Relevante informanter er de rammede/berørte, leder for pårørendegruppen, ordføreren, en informant fra opposisjonen i kommunestyret/formannskapet, leder for helse- og omsorgssektoren, noen av de utnevnte kontaktpersonene i kommunen og representanter for kommunens kriseteam. Her må det nødvendigvis gjøres en avgrensning av ressursmessige grunner. Det er også viktig å nevne at datainnsamlingen vil by på noen utfordringer når det gjelder intervju med de berørte/rammede. Disse har ingen plikt til å bidra, og vil derfor måtte inviteres til å delta

## VEFIK IKS

(på frivillig basis). Dokumentanalysen vil blant annet være gjennomgang av styringsdokumenter, rapporter, og saksframlegg og protokoller fra møter i ulike kommunale instanser. Regnskapsanalysen vil omfatte kartlegging av bruken av midlene (så langt dette er mulig).

### 6. Organisering

Revisjonen vil organisere undersøkelsen som et prosjekt med følgende deltakere:

Tom Øyvind Heitmann	Prosjektleder	Forvaltningsrevisor
Arnt-Bjarne Aronsen	Prosjektmedarbeider	Revisjonssjef (regnskapsrevisor)
	Prosjektmedarbeider	Regnskapsrevisor

### 7. Tidsplan og milepæler

Tidsplanen nedenfor viser den tid som medgår for prosjektleder. I tillegg kommer den tid som vil medgå til arbeid i prosjektgruppa og for prosjektmedarbeidere.

Planlegging	Timer	Tidspunkt
Avklaringer	10	Februar
Prosjektplan	15	Februar
KU-møte (Mandat)	10	Mars
<b>Oppstart</b>		Mars
Oppstartsbrev (kommunen)	7,5	
Invitasjoner (berørte)	22,5	
<b>Intervju</b>		April/mai
Reisetid	30	
Politisk ledelse	6	
Administrasjonen	10	
Berørte	25	
Intervjunotat	37,5	
Verifisering (kommunalt ansatte)	22,5	
<b>Dokumentanalyse</b>	22,5	April/mai
<b>Regnskapsanalyse</b>	22,5	April/mai
<b>Rapport</b>		Mai/juni
Skrivning	37,5	
Intern kvalitetssikring	15	
Verifisering	7,5	
Intern kvalitetssikring	15	
Høring (kommunen)	3	
<b>Oversendelse (til kommunen)</b>	5	Juni
<b>Presentasjon</b>		Juni
KU-møte	10	
KS-møte	10	
<b>Uforutsett</b>	37,5	
<b>Totalt</b>	<b>381,5</b>	

## **8. Som en del av rapporten «Økonomistyring» eller ikke?**

Revisjonen vil anbefale at undersøkelsen av kommunens forvaltning og bruk av Utøya-midlene gjøres som et eget selvstendig prosjekt. Dette på bakgrunn av følgende:

- **Undersøkelsens særegenheter**  
Undersøkelsen har karakter av granskning og gjelder undersøkelse av konkrete hendelsesforløp.
- **Tema**  
Tema for undersøkelsen er ikke økonomistyring, men tilskuddsforvaltning sett i forhold til relativt vage retningslinjer gitt av Helse- og omsorgsdepartementet. Hovedfokus er ikke økonomistyring, men hvorvidt tildelte skjønnsmidler er benyttet til det angitte formålet.
- **Omfang**  
Omfanget i en slik undersøkelse er på størrelse med et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Det vil ikke være hensiktsmessig at et slikt prosjekt kun blir et underkapittel i en annen rapport med et (helt) annet tema.
- **Datainnsamlingen og utfordringer knyttet til dette**  
Datainnsamlingen byr på særlige utfordringer da et stort antall informanter vil være utenfor kommuneorganisasjonen (rammede og berørte). Videre er det slik at kildetilfanget i denne undersøkelsen vil være vesentlig større enn i et ordinært forvaltningsrevisjonsprosjekt (15-20 informanter).
- **Framdrift**  
Framdriften i denne undersøkelsen må ikke la seg styre av framdriften i prosjektet «Økonomistyring». Dette av hensyn til de spesielle omstendigheter som gjelder for denne undersøkelsen.

## **9. Forslag til mandat**

Revisjonen foreslår følgende mandat for undersøkelsen:

### **Formål:**

Om Karasjok kommune har disponert Utøya-midlene i tråd med intensjonene, og om det kan konstateres svikt i rutiner og systemer.

### **Problemstilling:**

Har Karasjok kommune forvaltet og brukt skjønnsmidlene etter Utøya-tragedien i tråd med formålet for bruken av midlene?

### Underproblemstillinger:

- a) Hvordan har midlene blitt forvaltet?
- b) Hvordan har midlene blitt brukt/disponert?



**Retningslinjer:**

- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (Norges kommunerevisorforbund)
- Retningslinjer for private granskninger (Advokatforeningen)

**Kilder:**

De berørte, et utvalg kommunalt ansatte, politikere, styringsdokumenter og regnskapstall.

**Metode:**

Intervju, dokumentanalyse og regnskapsanalyse.

**Framdriftsplan:**

Februar (start) - Juni (Avslutning)

**Sluttprodukt:**

Rapport

**Ressurser:**

Om lag 450 timer.

**Oppgjør:**

Betaling etter medgåtte timer.

**Eventuelle uklarheter:**

Eventuelle uklarheter tas opp med kontrollutvalget v/Kusek IKS.

**Vesentlige endringer:**

Eventuelle vesentlige endringer tas opp med kontrollutvalget v/Kusek IKS.