



**Juridisk betenkning | Bergen kommune**  
Byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020

Oktober 2020

«Juridisk undersøkelse - Byrådets  
bruk av krisefullmakt våren 2020

Oktober 2020

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

# Sammendrag

Deloitte har utarbeidet en juridisk betenkning av byrådet i Bergen kommune sin bruk av krisefullmakt under koronapandemien. Formålet med den juridiske undersøkelsen har vært å undersøke byrådets bruk av krisefullmakt i perioden 28.2.2020 til og med 1.5.2020. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 46/20 den 10. juni 2020. Revisjonen har gjennomført en omfattende dokumentanalyse og gjennomførte sommeren 2020 seks intervju med sentrale personer i kommunens kriseledelse og stab, samt ordfører, for å belyse problemstillingene for oppdraget.

Våren 2020 hadde Bergen kommune satt kriseledelse for å håndtere en ekstraordinær situasjon med en pandemi som truet befolkningen. Revisjonen anerkjenner at kommunens ledelse måtte håndtere en situasjon som ingen tidligere har hatt erfaring med, og der de stadig møtte nye store utfordringer for befolkningen og kommunens tjenester som skulle håndteres raskt og på best mulig måte. Dette har vært en særdeles utfordrende oppgave. Det er derfor også viktig å benytte denne mulighet til læring.

I denne rapporten undersøker revisjonen et avgrenset område knyttet til kommunens håndtering av krisen. To hovedspørsmål har blitt undersøkt:

- Har byrådet i Bergen etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak?
- Har kriseledelsen blitt gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet?

Byrådet i Bergen har gjennom vedtak av beredskapsplanene tolket og regulert hvordan krisefullmakten som bystyret har vedtatt skal benyttes. Revisjonens vurdering er imidlertid at beredskapsplanene slik de forelå våren 2020 var utydelige. Det var derfor uklart hvilke fullmakter som hjemlet den strategiske kriseledelsens krisehåndtering, herunder når krisefullmakten kan benyttes.

I undersøkelsen har flere av de intervjuede lagt vekt på viktigheten av å ha beredskapsordninger som sikrer at det blir tatt beslutninger i beredskapssituasjoner der hvert minutt teller. Revisjonen er enig i dette. I denne rapporten peker vi på erfaringer og læringspunkt fra våren 2020 som vi mener kan bidra til å tydeliggjøre fullmakter og bruk av disse i kommunens beredskapsapparat. Tydelige fullmakter, regelverk og roller er viktig for å sikre riktig forståelse og anvendelse av disse. Revisjonen mener at dette også vil være nyttig i kommunens håndtering av beredskapssituasjoner.

Kommunen har startet arbeidet med å tydeliggjøre beredskapsplanene og byrådet vedtok en revidert beredskapsplan i juni 2020. Revisjonen vurderer det samtidig slik at det fortsatt gjenstår en del arbeid for å tydeliggjøre disse.

Revisjonen mener at byrådet og kriseledelsen har informert bystyret, ordfører og gruppeledere i samsvar med gjeldende regler for dette. Likevel kan det være ulike forventninger og et stort informasjonsbehov i en slik krise. Revisjonen mener derfor at det er behov for å tydeliggjøre forventninger knyttet til byrådets informasjon til bystyret i kriser.

Basert på undersøkelsen har revisjonen trukket noen overordnede konklusjoner som er listet opp nedenfor.

1. Beredskapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes
2. Det er uklart hvilke fullmakter som hjemler den strategiske kriseledelsens krisehåndtering
3. At det er mobilisert kriseledelse i en tidsperiode betyr ikke at kriseledelsen benytter krisefullmakten i samme periode
4. Krisefullmakten ble i praksis ikke benyttet av KKL-KP (Kommunal kriseledelse – korona prosjekt) under koronapandemien
5. Vedtak om stenging av skoler og barnehager mm. burde vært behandlet i byrådet
6. Byrådet har vært uklar med hensyn til om det er delegert en egen krisefullmakt til KKL-KP
7. Byrådet har gitt bystyret og ordfører informasjon i samsvar med regelverket – en forventningsavklaring kan likevel være hensiktsmessig

I kapittel 4 gir vi nærmere anbefalinger til kommunen basert på våre konklusjoner.



# Innhold

1. Innledning	6
2. Overordnet om fullmakter og sentrale hendelser	9
3. Funn og vurderinger i undersøkelsen	16
4. Konklusjon og anbefalinger	28
Vedlegg 1: Kommunens høringsuttalelse	30
Vedlegg 2: Nærmere om gjennomføringen av oppdraget	33
Vedlegg 3: Utdrag fra gjeldende beredskapsplaner i kommunen i den undersøkte perioden	35
Vedlegg 4: Vurderingskriterier	39
Vedlegg 5: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	51

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har utarbeidet en juridisk undersøkelse av byrådet i Bergen kommune sin bruk av krisefullmakt under koronapandemien. Formålet med den juridiske undersøkelsen har vært å undersøke byrådets bruk av krisefullmakt i perioden 28.2.2020 til og med 1.5.2020. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 46/20 den 10. juni 2020. Revisjonen har gjennomført en omfattende dokumentanalyse og gjennomførte sommeren 2020 seks intervju med sentrale personer i kommunens kriseledelse og stab, samt ordfører for å belyse problemstillingene for oppdraget.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med den juridiske undersøkelsen vil være å undersøke byrådets bruk av krisefullmakt i perioden 28.2.2020 til og med 1.5.2020.

- 1) Har byrådet i Bergen etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak? <sup>1</sup>
  - a) I hvilken grad er det tydelig hvordan krisefullmakt og eventuelt hastefullmakter i Bergen kommune kan anvendes?
  - b) I hvilken grad har eventuelle uklarheter knyttet til bruk av fullmakter blitt tilstrekkelig avklart?
  - c) I hvilken grad er videredelegering av krisefullmakt i prosjekt korona tydelig og i samsvar med regler for dette?
  - d) Ble fullmaktene brukt i samsvar med regelverket under koronapandemien?
  - e) Har bruken av krisefullmakt vært nødvendig i de tilfeller den har blitt brukt, og i hvilken grad har det vært definert om vedtak er hjemlet i fullmakter eller annet rettsgrunnlag?
- 2) Har kriseledelsen blitt gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet?
  - a) Har kriseledelsen i kommunen sikret at informasjon om beslutninger har vært tilgjengeliggjort i tilstrekkelig grad og i samsvar med regler for dette?

## 1.3 Avgrensning

Revisjonen har ikke foretatt en gjennomgang av hvorvidt kommunens regelverk knyttet til krisehåndtering (herunder beredskapsplanene), er i tråd med lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Dette ligger utenfor revisjonens mandat. Revisjonen viser også til at Fylkesmannen i Hordaland gjennomført tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Bergen Kommune 19. april 2016, og at det i henhold til rapport datert 3. mai 2016 ikke ble funnet noen avvik eller gitt noen merknader. Revisjonen vil likevel se nærmere på kommunens regelverk knyttet til den kommunale kriseledelsen.

Det ligger utenfor revisjonens mandat å vurdere samtlige vedtak besluttet av kriseledelsen i perioden 28. februar til 1. mai 2020.

Vedtaket i KKL-KP (Kommunal Kriseledelse – Korona Prosjekt) om fastsettelse av Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune 12.mars 2020 representerer det mest omfattende og inngripende vedtaket fra KKL-KP ettersom forskriften formaliserte en rekke begrensninger for innbyggerne. Dette vedtaket reiser også særlige spørsmål med hensyn til

---

<sup>1</sup> Revisjonen har endret rekkefølgen på problemstillingene og delt en av problemstillingen i to.

forholdet mellom KKL-KP og byrådet. Revisjonen vil derfor redegjøre nærmere for hjemmelsgrunnlaget i dette vedtaket.

Når det gjelder byrådets vedtak har revisjonen fokusert på byrådets omtale av KKL-KP, krisehåndteringen og vurdering av krisefullmakter og andre fullmakter. Revisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser av øvrige vedtak relatert til koronasituasjonen. Bakgrunnen er at disse vedtakene ikke reiser samme utfordringer med hensyn til hvordan byrådets fullmakter er delegert og benyttet.

#### **1.4 Leseveiledning**

**Kapittel 2** i rapporten omhandler overordnet informasjon om fullmakter og sentrale hendelser i den undersøkte perioden 28. februar til 1.mai 2020. For mer detaljert informasjon om fullmakter og regelverk viser vi til vedlegg 3 som omhandler utdrag fra kommunens beredskapsplaner og vedlegg 4 der vurderingskriteriene som er benyttet i undersøkelsen fremgår.

**Kapittel 3** i rapporten inneholder revisjonens funn og vurderinger fra undersøkelsen. I denne går vi igjennom revisjonens konklusjoner og begrunner disse.

**Kapittel 4** inneholder revisjonens hovedkonklusjoner på oppdragets hovedproblemstillinger. I dette kapitlet fremkommer også revisjonens anbefalinger til kommunen.

**Vedlegg 1** inneholder kommunens høringsuttalelse til rapporten.

**Vedlegg 2** gir nærmere informasjon om hvordan oppdraget er gjennomført med informasjon om bakgrunnen for prosjektet, avgrensninger for gjennomføringen og hvilke metoder som er benyttet.

**Vedlegg 3** gjengir utdrag fra kommunens beredskapsplaner som var gjeldende i den undersøkte perioden 28. februar til 1.mai 2020 og som er relevante for undersøkelsen.

**Vedlegg 4** gir oversikt over de vurderingskriterier revisjonen har benyttet i analysen. Her gjengis utdrag fra relevante vedtak og lov og regelverk.

**Vedlegg 5** gir oversikt over sentrale dokument og litteratur som har blitt benyttet i gjennomføringen av prosjektet.





## 2. Overordnet om fullmakter og sentrale hendelser

### 2.1 Overordnet om fullmakter, kriseledelse og beredskapsplaner

Bergen kommune har parlamentarisk styringsform der byrådet er delegert myndighet på de fleste områder til å stå for den daglige driften av kommunen. Oppgavefordeling mellom bystyre og byråd og hvilken myndighet som er lagt til byrådet fremkommer av kommunens fullmaktsreglement som bystyret har vedtatt. Her fremgår det også hvilke myndigheter byrådet kan delegere videre og ikke.

Bystyret i Bergen fattet i 2000 et vedtak om å gi byrådet krisefullmakt med myndighet til å fatte vedtak på alle bystyrets ansvarsområder i tilfellet krise. Fullmaktene er ifølge vedtaket delegert til «kriseledelsen», og i byrådets fullmaktsreglement som er vedtatt av bystyret (21.09.2016), står det at det er byrådet selv som er kommunens kriseledelse. Her står det også at dersom krisesituasjonen krever raske vedtak og det ikke er tid til at hele byrådet kan samles, så er kriseledelsen beslutningsdyktig når byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder er til stede.

Byrådet i Bergen har utarbeidet to beredskapsplaner hvor organisering av kriseledelsen er beskrevet:

1. Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune, administrativ del – siste vedtatt 25.03.2020<sup>2</sup> (heretter benevnt «beredskapsplanen»)
2. Beredskapsplan kriseledelse «strategisk beredskapsplan» for Bergen kommune, operativ del – revidert 13.01.2020 (heretter kalt «operativ beredskapsplan»)

Overordnet beredskapsplan er i ettertid revidert i byrådsmøte den 25. juni 2020 (sak 1198/20). Revisjonens vurdering og gjennomgang tar imidlertid utgangspunkt i de versjonene av beredskapsplanene som var gjeldende i perioden 28.2.2020 til og med 1.5.2020.

### 2.2 Overordnet om hendelser i perioden i perioden 28.februar – 1.mai 2020

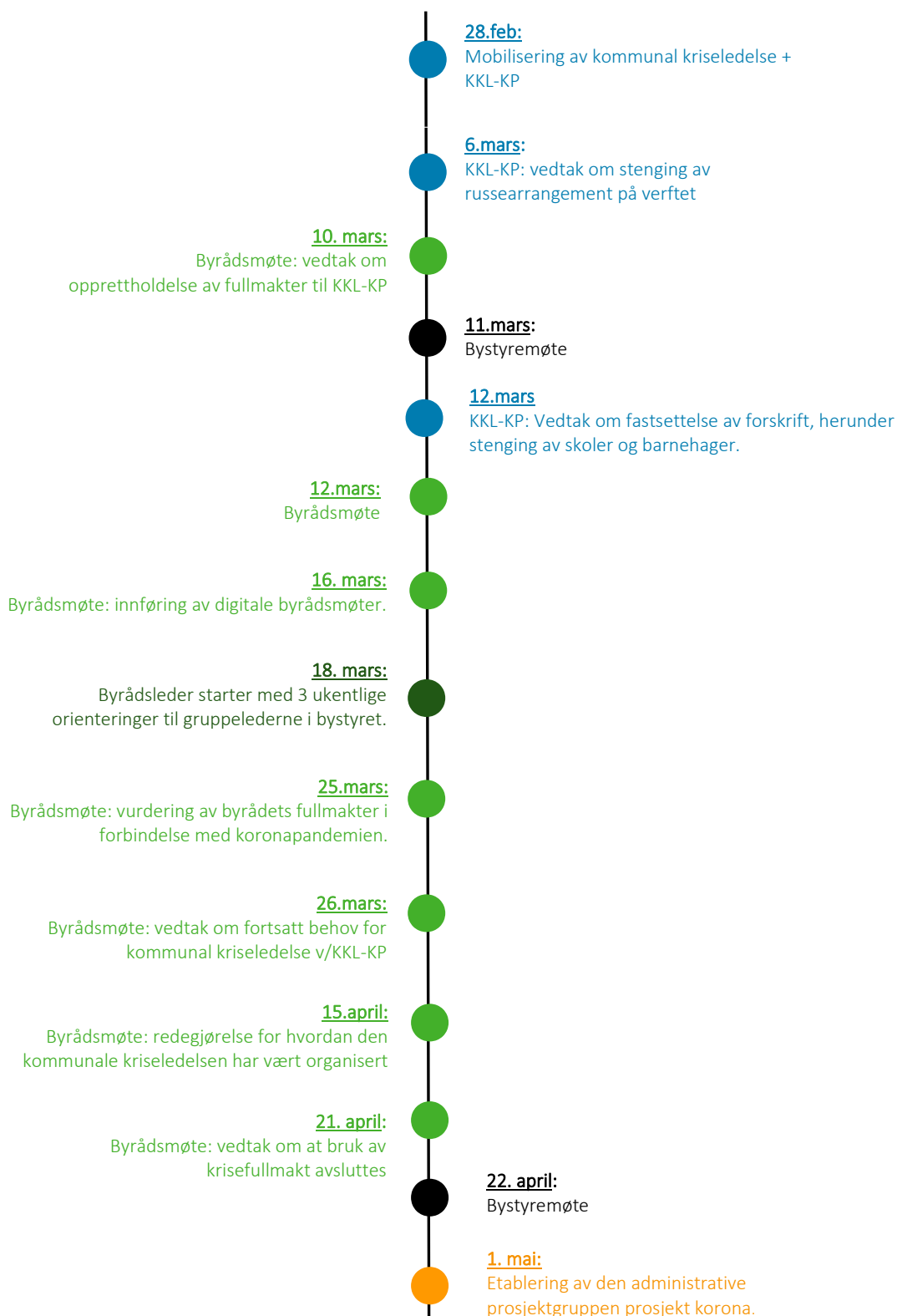
Nedenfor gir vi en kort gjennomgang av sentrale hendelser i kommunens kriseledelse våren 2020. Figur 1 under gir en oversikt, mens avsnittene under gir en kort gjennomgang av hendelsene. Omtalen av de ulike hendelsene er tilpasset vårt behov for å belyse problemstillingene i rapporten, slik at noen av hendelsene på tidslinjen er mest til informasjon, mens andre vil inneholde nærmere bakgrunnsinformasjon.

---

<sup>2</sup> Revisjonen har stilt spørsmål ved hvorfor beredskapsplanen ble endret underveis i perioden det var satt kriseledelse våren 2020, og eventuelt hva som ble endret. Beredskapssjef i kommunen uttaler at det ikke ble gjort noen vesentlige endringer i planen i 2020, men at planen rutinemessig re-godkjennes av byrådet hvert annet år. Ifølge Lunde ble det kun gjort en mindre justering i planen om oppmøtested for KKL, som ble endret fra Markeveien til Allehelgens gate etter flyttingen av Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap.

Figur 1 Oversikt over sentrale hendelser i Bergen kommunens kriseledelse i perioden 28.2.2020 – 1.5.2020.

# 2020



## **28. februar: Mobilisering av kommunal kriseledelse**

Fylkesmannen kalte den siste uken i februar inn til fylkesberedskapsmøte om koronasituasjonen den 28. februar. I møtet ble kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling og andre deltakere bedt om å vurdere drift av sine tjenester under en pandemisituasjon hvor 25 % av de ansatte kan være syke eller fraværende. I etterkant av Fylkesberedskapsmøtet kalte kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling inn til kommunaldirektørmøte, hvor beredskapsavdelingen i kommunen anbefalte at kommunen satte kriseledelse når det første smittetilfellet i Bergen ble registrert. Dette skjedde allerede underveis i møtet da kommunaldirektør for eldre, helse og frivillighet (BEHF), får telefon om at det første smittetilfellet i Bergen er registrert. Vaktgående kommunaldirektør, satte derfor ordinær kriseledelse i henhold til beredskapsplanen (KKL).

Byrådsleder var på dette tidspunktet på fritidsreise og ble oppringt av kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling i starten av kriseledelsens møte, med beskjed om at det første smittetilfellet var registrert og at den faglige anbefalingen var at det ble satt kriseledelse. Det ble videre orientert om at det ble sett på som hensiktsmessig å etablere en permanent kriseledelse med fast personell som kunne håndtere Koronasituasjonen (KKL-KP) parallelt med at den ordinære vaktordningen kunne håndtere mer alminnelige kriser og eventuelt sette kriseledelse ved behov for å håndtere disse. Byrådsleder var enig i kriseledelsens vurdering, og ga sin tilslutning til anbefalingen som kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling presenterte, og det ble besluttet å benytte en løsning med KKL-KP parallelt med ordinær KKL vaktordning.

De faste deltakerne i KKL-KP var samtlige kommunaldirektører, beredskapssjef, medisinsk fagsjef, informasjonsdirektør, HR-direktør og byrådsleder. Revisjonen får opplyst at KKL-KP satt samlet i et eget rom og håndterte løpende krisesituasjonen. Det blir videre opplyst at byrådsleder alltid deltok i KKL-KP sine møter, men at han ikke hadde anledning til å være kontinuerlig til stede i rommet der KKL-KP var samlet, ettersom han også hadde en rekke andre oppgaver. Ifølge de intervjuede deltakerne i KKL-KP var imidlertid byrådsleder alltid deltakende og hadde siste ordet i de beslutninger som ble tatt i KKL-KP.

Videre ble det besluttet at kommunaldirektør i byrådsleders avdeling skulle lede KKL-KP. Dette innebærer ifølge de intervjuede deltakerne i KKL-KP at kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling har vært leder for den operative delen, men det er fortsatt byrådsleder som disponerer krisefullmakten i KKL-KP og som dermed må være tilstede for at kriseledelsen skal fatte beslutninger med utgangspunkt i denne fullmakten. KKL-KP ble etablert som en kriseledelse i tråd med beredskapsplanen, og den eneste forskjell på KKL-KP og en ordinær kriseledelse er derfor at KKL-KP hadde fast personell.

I perioden fra KKL-KP ble etablert den 28. februar og frem til den 6. mars fattet ikke KKL-KP noen vedtak, men planla og la til rette for hvordan kommunen kunne drives under koronapandemien.

## **6. mars: KKL-KP - vedtak om stenging av russearrangement på verftet**

KKL-KP fattet fredag den 6. mars beslutning om å stenge et russearrangement på Verftet. KKL-KP mottok denne ettermiddagen informasjon om arrangementet som skulle avholdes samme kveld, og hadde derfor knapt med tid til å fatte en beslutning og varsle arrangøren og deltakerne. Samme helg skulle det også gjennomføres to andre store arrangement, og KKL-KP var derfor bekymret for smitteutviklingen. Bergen hadde tidligere i uken opplevd en økning fra 1 til 20 smittetilfeller, noe som representerte en mer dramatisk økning enn i andre byer. Det ble antatt at det også var store mørketall og at den potensielle risikoen for smitte på arrangementet var høy som følge av at berusede deltagere i mindre grad overholder smittevernradene. I vurderingen av hvorvidt arrangementet burde stenges, var KKL-KP også i tett dialog med Oslo kommune, som tidligere i uken hadde besluttet å stenge skifesten i Holmenkollen for publikum, som skulle vært gjennomført 5. mars.

Den faglige anbefalingen fra smittevernavdelingen og kommunelegen var å avlyse arrangementet. KKL-KP tok derfor kontakt med byrådsleder og informerte om den helsefaglige anbefalingen. Byrådsleder ble da hentet inn i KKL-KP og KKL-KP inkludert byrådsleder besluttet å stenge arrangementet på Verftet med hjemmel i smittevernloven. I vedtaket fra KKL-KP er det vist til bestemmelsen i smittevernloven (§4-1) som gir kommunelegen vedtakskompetanse i hastesaker.

Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling opplyser at KKL-KP ikke var i tvil om at de hadde fullmakt til å stenge arrangementet den 6. mars, men at hjemmelsgrunnlaget og formalitetene ble særskilt drøftet ettersom tilsvarende vedtak ikke er fattet tidligere. KKL-KP besluttet derfor å utforme et eget vedtak, som ble formulert av kommunaldirektør for eldre, helse og frivillighet, og signert av kommunaldirektør byrådsleders stab og medisinsk fagsjef.

### **10. mars: Byrådsmøte - vedtak om opprettholdelse av fullmakter til KKL-KP**

Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling opplyser til revisjonen at forståelsen av alvoret i situasjonen økte betraktelig de påfølgende dagene etter vedtaket om stenging av russearrangementet på Verftet, og at det var ønskelig med en tilbakemelding fra byrådet på om byrådet ønsket at KKL-KP skulle fortsette arbeidet med å håndtere situasjonen.

I byrådsmøte den 10. mars besluttet derfor byrådet følgende: «Byrådet opprettholder delegeringen av krisefullmakten gitt av kommunens kriseledelse (KKL) 28. februar 2020 til Prosjekt Korona slik det fremkommer i saksutredningen.» I saksutgreiingen blir det blant annet redegjort for etableringen av KKL-KP den 28. februar samt bystyrets vedtak om delegering av krisefullmakt til byrådet i vedtak fra 2000 og i delegasjonsreglement.

Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling uttaler til revisjonen at det er flere feil og dårlige formuleringer i byrådets vedtak, og at referatet derfor kan danne grunnlag for å stille spørsmål ved hvordan fullmaktene ble ivaretatt. Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling presiserer imidlertid at dette ikke sier noe om hvordan KKL-KP faktisk ivaretok fullmaktene, og viser blant annet til at det er byrådsleder som har vært representant for byrådets fullmakter i KKL-KP, inkludert krisefullmakten fra bystyret.

### **11. mars: Bystyremøte<sup>3</sup>**

Den 11. mars avholdes ordinært bystyremøte i bystyresalen i Det gamle Rådhus. Det er ingen koronarelaterte saker på sakskartet. Ved starten av møtet fikk representanten Henning Warloe spurte ordføreren om det var diskutert og/eller besluttet noen beredskap hvis den (smitte)situasjonen skulle oppstå at bystyret ikke kunne avholde møter. Ordføreren la opp til at saken skulle besvares under eventuelt, men møtet ble avsluttet før spørsmålet ble besvart. Tidlig i samme møte ga også byrådsleder orientering om situasjonen omkring koronasmitte i Bergen. Bystyrets møte ble avbrutt kl. 16.00 grunnet nye restriksjoner for ansatte i Bergen kommune og nye retningslinjer for møtevirksomhet i forbindelse med Koronautbruddet, samt at representantene opplevde at de satt for trangt.

### **12. mars: KKL-KP - Vedtak om fastsettelse av forskrift, herunder stenging av skoler og barnehager**

KKL-KP fattet torsdag morgen den 12. mars vedtak om stenging av skoler og barnehager, gjennom fastsettelse av Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune<sup>4</sup>. Ifølge saksfremstillingen formaliserer forskriften en rekke beslutninger fattet av KKL-KP i forkant av at forskriften ble vedtatt den 12. mars<sup>5</sup>. I tillegg til stenging av skoler og barnehager, omhandler forskriften blant annet stenging av idrettshaller, svømmehaller, kulturhus mm, besøksbegrensning for sårbare grupper, ilandstigning fra cruiseskip, karantene og mat hygiene. Vedtaket om fastsettelse av forskriften er redegjort for i saksfremlegg i administrativ sak for byrådsleders avdeling, stab den 12. mars, referanse 2020/23332-8.

---

<sup>3</sup> I dette avsnittet har vi etter høring av rapporten lagt til informasjon om koronarelaterte forhold som ble omtalt muntlig i møtet, men som ikke fremkommer av sakliste eller protokoll. Dette fremkommer av streamingopptak fra møtet: <https://bergen.kommunetv.no/no/archive/148>

<sup>4</sup> Senere samme dag fattet Helsedirektoratet vedtak om å stenge barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner i hele landet.

<sup>5</sup> Ettersom vedtakene gjelder «rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. Forvaltningsloven § 2,

Vedtaket ble ifølge forskriften fattet «med hjemmel i LOV 11992-08-05-55 (smittevernloven) § 4-1, og etter delegert krisefullmakt». Videre fremgår det av saksfremlegget at KKL-KP sin vedtakskompetanse følger av delegert krisefullmakt fra byrådet. Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling påpeker imidlertid overfor revisjonen at byrådets vedtak om delegering ikke var avgjørende for KKL-KP sin beslutning. Derimot uttaler de intervjuede deltakerne i KKL-KP at vedtaket ble fattet med hjemmel i smittevernloven etter deltakerne i KKL-KP sine ordinære fullmakter. Beslutningen var for øvrig grundig medisinskfaglig begrunnet, der blant annet høye smittetall, frykt for økt smittespredning og helsevesenets behov for å forberede seg var av betydning. KKL-KP opplevde også at det hastet med å fatte en beslutning slik at berørte parter kunne innrette seg.

Vedtaket ble signert av medisinsk fagsjef og kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling, men ble ifølge de intervjuede deltakerne i KKL-KP fattet av byrådsleder i samarbeid og etter diskusjon med øvrige deltakere i KKL-KP. I intervju blir det opplyst at vedtaket var signert elektronisk og at byrådsleder på dette tidspunktet ikke hadde tilgang til slik signering. Byrådsleder uttaler til revisjonen at beslutningen også var forankret i byrådet, og at han orienterte om og fikk tilslutning fra byrådet om kommunen burde stenge skoler og barnehager, før han fattet endelig beslutning om dette i KKL-KP.

## **12. mars: Byrådsmøte**

Byrådet avholder ordinært fysisk møte. Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune var ikke på sakslisten.

## **16. mars: Byrådsmøte**

Byrådet starter med digitale byrådsmøter

## **18. mars: Oppstart av ukentlige orienteringer til gruppelederne i bystyret**

Byrådsleder starter med tre ukentlige orienteringer til gruppelederne i bystyret.

Før 18. mars ble forretningsutvalget, ordfører og bystyret orientert formelt av byrådsleder. Ordfører ble informert daglig av byrådsleder i perioden kommunen hadde satt kriseledelse.

Byrådsleder opplyser i intervju med revisjonen at det etter hvert var så mye informasjon som skulle viderefremmes, at det ikke var tilstrekkelig å orientere ordfører. Dette skyldes hurtig utvikling og mange beslutninger, og de ulike organene møttes ikke ofte nok til at det var tilstrekkelig kun å orientere når disse hadde møter. Møtene med gruppelederne var ikke noe formelt organ, og meningen var ikke å erstatte formell orientering og rapportering til bystyret.

## **25. mars: Byrådsmøte**

Byrådet behandlet den 25. mars 2020 sak 1094.1/20 – «Vurdering av byrådets fullmakter i forbindelse med korona-pandemien.

Bakgrunnen for byrådsleders vurdering av byrådets fullmakter, er ifølge saksfremstillingen at bystyremøte den 11. mars ble avbrutt som følge av forsamlingsrestriksjoner, og at det dermed var usikkert når bystyret kunne samles igjen. Det uttales at «Det er derfor sentralt å vurdere i hvilken grad byrådet i mellomtiden har myndighet til å fatte beslutninger.»

Det gjøres deretter rede for hvilken mulighet bystyret har til å delegere beslutningsmyndighet til byrådet, og hvordan byrådet kan videredelegere myndigheten til enkeltmedlemmer av byrådet. Videre presenteres § 9 «Kriseledelse» og § 8 «Hastefullmakter» i byrådets fullmaktsreglement.

Byrådsleder fremmer blant annet følgende tolkning av krisefullmakten i § 9:

*Byrådet har således tilstrekkelige fullmakter til å håndtere kriser og sørge for drift av kommunens virksomhet. Fullmaktene omfatter alle typer beslutninger og tiltak, også som medfører økonomiske konsekvenser. Byrådsavdeling for finans, næring og eierskap har bekreftet at de ikke ser behov for ytterligere økonomifullmakter, forutsatt at det holdes løpende dialog med ordfører, og at krav om rapportering blir ivaretatt.»*

## **26. mars: Byrådsmøte**

Byrådet behandlet den 26. mars 2020 sak 1094.2/20 om fortsatt behov for kommunal kriseledelse og organisering i Prosjekt Korona.

I saksfremstillingen gjøres det rede for kommunens beredskapsorganisasjon og organiseringen og arbeidet til KKL-KP. Det vises også her til at «Prosjektgruppen, Prosjekt Korona, ble delegert krisefullmakten fra KKL» og byrådet deretter «opprettholdt delegeringen av krisefullmakten i byråd onsdag 10.mars 2020 i sak 1065.1/20».

Byrådet fattet følgende vedtak:

- «1. Byrådet viderefører nåværende organisering av prosjekt KKL Korona slik det fremkommer i saksutredningen.*
- 2. Byrådet delegerer kriseledelsens krisefullmakt til prosjekt KKL Korona. Vedtak etter smittevernloven og avgjørelser av prinsipiell karakter skal foretas av byrådet.*
- 3. Melding om vedtak sendes Bystyrets kontor.»*

## **15. april: Byrådsmøte**

Byrådet behandlet den 15. april sak 118.1/20 – «Redegjørelse for hvordan den kommunale kriseledelsen (KKL) har vært organisert under Korona-pandemien, og avklaring av byrådets krisefullmakt».

Det fremkommer av saksfremstillingen at byrådet legger frem sak for bystyret som beskriver hvordan den kommunale kriseledelsen har arbeidet og vært organisert under Koronapandemien, og at byrådet samtidig «inviterer» bystyret til å fatte vedtak om hvorvidt byrådet behøver krisefullmakten for håndtering av krisen.

I saksutredningen under punktet vurdering og anbefaling/konklusjoner redegjøres det for hvordan byrådsleder på vegne av byrådet har disponert krisefullmakten. Følgende uttales:

*«Byrådet har likevel vært løpende orientert av byrådsleder, ikke minst i forbindelse med de beslutningene fattet i kriseledelsen etter smittevernloven. Myndigheten etter smittevernloven § 4-1 tilligger bystyret, og er fra før delegert til byrådet jf. byrådets fullmakter § 20.1. Denne fagmyndigheten har under krisen vært ivaretatt av kriseledelsen, iht. krisefullmakten og ikke av byrådsavdelingen. Byrådet har i håndteringen av koronapandemien fra og med 16. mars 2020 valgt å selv utøve myndighet etter smittevernloven, og det er da lenger verken behov for krisefullmakt for å fatte denne type beslutninger i kriseledelsen eller nødvendig at denne delegeres på nytt fra bystyret til byrådet.»*

## **21. april: Byrådsmøte**

Byrådet fattet vedtak om at bruken av krisefullmakt avsluttes, med overføring av den videre håndteringen av koronapandemien til den ordinære driftsorganisasjonen fra og med 01.05.2020. Det ble opprettet et administrativt koordineringsprosjekt ved navn Prosjekt Korona.

## **22. april: Bystyremøte**

Bystyret i Bergen fattet i bystyremøte 22. april 2020 (sak 95/20) vedtak som angir tydeligere retningslinjer for hvor lenge krisefullmakten kan benyttes. I vedtaket bestemmer bystyret at ingen fremtidig bruk av krisefullmakt skal være tidsubestemt, men alltid ha en tydelig start- og sluttdato. I langvarige og ekstraordinære situasjoner der dette ikke viser seg mulig kan bruken av krisefullmakt utvides slik at denne har en total varighet av inntil fjorten dager. Bystyret bestemmer videre at dersom byrådet mener krisefullmakten er nødvendig ut over den angitte datoen, skal det legges frem en begrunnet sak for bystyret. Det ble videre vedtatt at bruken av krisefullmakt ikke kan forlenges utover fjorten dager uten bystyrets tilslutning og at bystyret kan, om 1/3 av dets representanter krever det, kalle tilbake enhver beslutning som byrådet fatter med bakgrunn i krisefullmakten § 9 og få denne fremlagt til endelig vedtak i Bystyret.<sup>6</sup>

I dette møtet vedtok også bystyret å opprette et midlertidig utvalg («Midlertidig utvalg under koronakrisen»), bestående av ordfører, gruppelederne og øvrige medlemmer av forretningsutvalget.

## **1. mai: Etablering av den administrative prosjektgruppen korona**

Den 1. mai ble KKL-KP avviklet, og ansvaret for å koordinere kommunens videre administrative håndtering av Koronapandemien ble videreført til prosjektgruppen «Prosjekt korona» i henhold til byrådets vedtak fra 21. april 2020. Prosjektgruppen ble underlagt byrådsleder, og det er presisert at det er byrådet som har det overordnede ansvaret for håndteringen av Koronapandemien.

---

<sup>6</sup> Vedtaket fra bystyret ble fulgt opp av byrådet, som gjennom revidert beredskapsplan vedtatt 25. juni 2020 inntok følgende tillegg i beredskapsplanen punkt 2 som omhandler krisefullmakten:

«Ved mobilisering av kriseledelsen skal det settes en start og sluttdato for bruk av krisefullmakten.

I langvarige og ekstraordinære situasjoner der det ikke viser seg mulig å angi en sluttdato, kan bruken av krisefullmakt utvides slik at denne har en total varighet av inntil fjorten dager.

Dersom byrådet mener krisefullmakten er nødvendig ut over den angitte datoen skal det legges frem en sak for bystyret. Bruken av krisefullmakt kan ikke forlenges utover fjorten dager uten bystyrets tilslutning.»

## 3. Funn og vurderinger i undersøkelsen

Revisjonen har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i den beredskapsplanen som var gjeldende i den undersøkte perioden (28.februar til 1.mai 2020), men har lagt inn kommentarer der vi har sett at kommunen i ettertid har oppdatert eller endret beredskapsplanen. Revisjonen har imidlertid ikke foretatt en full gjennomgang av revidert beredskapsplan vedtatt 25. juni 2020. Basert på undersøkelsen har vi trukket noen overordnede konklusjoner som er listet opp nedenfor.

Revisjonen vil i det følgende benevne kriseledelsen som håndterte koronakrisen våren 2020 som «KKL-KP» (kommunal kriseledelse – Koronaprojektet), mens vi ved henvisning til den «strategiske kriseledelsen» eller kun «kriseledelsen» omtaler den kriseledelsen som ifølge beredskapsplanene mobiliseres med bakgrunn i kommunens døgnbemannede vaktordning.

Følgende konklusjoner vil bli nærmere redegjort for nedenfor

1. Beredskapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes
2. Det er uklart hvilke fullmakter som hjemler den strategiske kriseledelsens krisehåndtering
3. At det er mobilisert kriseledelse i en tidsperiode betyr ikke at kriseledelsen benytter krisefullmakten i samme periode
4. Krisefullmakten ble i praksis ikke benyttet av KKL-KP under koronapandemien
5. Vedtak om stenging av skoler og barnehager mm. burde vært behandlet i byrådet
6. Byrådet har vært uklar med hensyn til om det er delegert en egen krisefullmakt til KKL-KP
7. Byrådet har gitt bystyret og ordfører informasjon i samsvar med regelverket – en forventningsavklaring kan likevel være hensiktsmessig

### 3.1 Beredskapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes

Det er revisjonens vurdering at beredskapsplanene som var gjeldende for kommunen våren 2020 er utydelige, og ikke klargjør *hvem* som har anledning til å benytte krisefullmakten og *når* krisefullmakten kan benyttes.

Revisjonen gjør som nevnt over oppmerksom på at byrådet i etterkant (25. juni 2020) har vedtatt en revidert versjon av den overordnede beredskapsplanen. Det er revisjonens vurdering at endringene som er inntatt utbedrer noen av de svakhetene revisjonen påpeker i gjeldende beredskapsplan fra våren 2020. Revisjonen er likevel av den oppfatning at endringene ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjør når og hvordan krisefullmakten kan benyttes. Revisjonen har kommentert enkelte av de mest sentrale endringene i fotnoter til den følgende vurderingen av beredskapsplanen fra våren 2020.

Revisjonen tolker krisefullmakten slik at bystyret har gitt byrådet selv fullmakt til å fatte vedtak på bystyrets område<sup>7</sup> dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. Bystyret kan ikke samles, eller situasjonen tilsier at en ikke kan vente på bystyrets behandling<sup>8</sup>
2. Det har oppstått en krisesituasjon eller en krise truer
3. Fullmaktene er nødvendige for å iverksette relevante skadebegrensende tiltak

<sup>7</sup> Dette gjelder også myndighet som er lagt til «bystyret selv», og som i normaltillfaller ikke kan videredelegeres.

<sup>8</sup> Dette vilkåret er ikke angitt i bystyrets vedtak, men byrådet angir i sine fremstillinger at dette er et vilkår for bruk av krisefullmakt. Revisjonen legger til grunn at vilkåret stammer fra kommuneloven § 11-8 (1) som angir at bystyret kun kan gi byrådet fullmakt til å fatte vedtak i saker som skulle vært behandlet av «bystyret selv», dersom det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er mulig å avvente bystyrets behandling av saken. Bakgrunnen er at bystyret som hovedregel ikke har anledning til å delegerer myndighet som er lagt til «bystyret selv», med mindre det foreligger særskilt lovhjemmel for at bystyret likevel kan delegerer slik myndighet til byrådet. Slik hjemmel følger altså av kommuneloven § 11-8 (1), samt vedtak fra Bergen bystyre hvor byrådet tildeles hastefullmakt i delegasjonsreglement § 8. Ettersom bystyret gjennom krisefullmakten gir byrådet myndighet til å fatte vedtak på områder som er lagt til «bystyret selv», må altså dette vilkåret også være oppfylt ved bruk av krisefullmakten.



I tillegg har bystyret fattet vedtak om at byrådsleder eller byrådsleders representant kan disponere krisefullmakten på vegne av byrådet, dersom saken haster så mye at det ikke er tid til å avvente behandling i byrådet. Dersom byrådsleder/byrådsleders representant skal benytte krisefullmakten alene, må altså dette fjerde vilkåret også være oppfylt (4.): at saken haster så mye at byrådet ikke kan behandle saken selv.

Revisjonen er av den oppfatning at kommunens beredskapsplaner ikke redegjør for ovennevnte forståelse av krisefullmakten. Fremstillingen av krisefullmakten i beredskapsplanene er derimot direkte knyttet til omtalen av en «kriseledelse», der det fremgår at kriseledelsen er gitt «*virksomhetsovergripende fullmakter uten begrensninger<sup>9</sup>, hva angår håndteringen av beredskapssituasjoner som rammer eller berører kommunen*». Beredskapsplanen angir likevel ikke om det er byrådet som er kommunens «kriseledelse»<sup>10</sup> eller om det er den operative beredskapsgruppen i kommunen (kommunenes «strategiske kriseledelse»<sup>11</sup>) som omtales. Dette skaper uheldige uklarheter med hensyn til om det er byrådet, byrådsleder eller den «strategiske kriseledelsen» som innehar og disponerer krisefullmakten fra bystyret.

Videre er det ikke tydelig angitt i beredskapsplanen at det er en forutsetning for bruk av krisefullmakten fra bystyret at ovenfornevnte vilkår er oppfylt.<sup>12</sup>

Det er revisjonens vurdering at beredskapsplanen gir uttrykk for at dersom kommunen har mobilisert strategisk kriseledelse, vil den strategiske kriseledelsen automatisk ha anledning til å benytte krisefullmakten. Ovennevnte tre grunnleggende vilkår for bruk av krisefullmakten nevnes altså ikke. Ettersom det kun er byrådsleder eller byrådsleders representant som representerer byrådet i den strategiske kriseledelsen, vil det i tillegg være et vilkår for den strategiske kriseledelsen sin bruk av krisefullmakten at den aktuelle saken haster så mye at byrådets behandling ikke kan avvendes. Dette tilleggsvilkåret er heller ikke tilstrekkelig presisert i fremstillingen av hvordan den strategiske kriseledelsen kan benytte krisefullmakten. Kort oppsummert, ser det da ut til at beredskapsplanen har følgende struktur:

Figur 2

mobilisering av strategisk kriseledelse = bruk av krisefullmakt

Ettersom beredskapsplanen ikke angir at vilkårene for bruk av krisefullmakten må være oppfylt for at den strategiske kriseledelsen kan benytte krisefullmakten, kan det tenkes at byrådet har utarbeidet beredskapsplanen med en struktur der vilkårene for bruk av krisefullmakt istedenfor angis som en forutsetning for at den strategiske kriseledelsen kan mobiliseres<sup>13</sup>. Systematikken i beredskapsplanen vil da være som følger:

Figur 3

4 vilkår for bruk av krisefullmakt er oppfylt = mobilisering av strategisk kriseledelse = bruk av krisefullmakt

<sup>9</sup> I den reviderte versjonen er «uten begrensninger» fjernet, og erstattet med «så langt det er nødvendig». Det er revisjonens vurdering at den nye formuleringen er en mer korrekt beskrivelse av hvilken myndighet krisefullmakten gir.

<sup>10</sup> I revidert versjon av beredskapsplanen er bestemmelsen i byrådets fullmaktsreglement § 9 inntatt, der det fremkommer at byrådet selv er kommunens kriseledelse. Likevel er det i det påfølgende avsnittet angitt at kommunen har «organisert en kriseledelse og en beredskapsorganisasjon». Ettersom den «organiserte» kriseledelsen trolig ikke er byrådet, representerer dette en uklarhet med hensyn til at beredskapsplanen senere viser til hvilken myndighet «kriseledelsen» har.

<sup>11</sup> I revidert versjon er navnet på den operative gruppen «kommunens strategiske kriseledelse» erstattet med navnet «Bergen kommunens vaktgående kriseledelse». Videre er den gamle teksten som sier at når den strategiske kriseledelsen mobiliserer, så skal denne betegnes som «kriseledelsen», fjernet i den nye versjonen. Tekst om at denne kriseledelsen til enhver tid disponerer krisefullmakten på vegne av byrådet er også fjernet. Det er revisjonens vurdering at endringene er viktige for å unngå misforståelser med hensyn til hvem som utgjør «kriseledelsen». Revisjonen er likevel av den oppfatning at beredskapsplanen fremdeles ikke er tydelig nok på dette punktet, jf. bla forrige fotnote.

<sup>12</sup> I den reviderte versjonen er vilkårene i større grad omtalt, men slik revisjonen ser det ikke på en tilstrekkelig måte. Dette omtales nærmere i fotnote 10.

<sup>13</sup> I den reviderte versjonen er deler av vilkårene for bruk av krisefullmakten inntatt som vilkår for når kriseledelsen skal mobiliseres. Revisjonen er imidlertid av den oppfatning at det fremdeles er uklart om dette automatisk innebærer at krisefullmakten også kan benyttes.

Automatikken i at den strategiske kriseledelsen alltid kan benytte krisefullmakten ville da blitt korrekt<sup>14</sup>. Beredskapsplanen angir imidlertid ikke hvilke konkrete vilkår som må være oppfylt for at det skal mobiliseres en strategisk kriseledelse, utover at det må dreie seg om en beredskapssituasjon som ikke like hurtig og effektivt kan håndteres av den daglige driftsorganisasjonen<sup>15</sup>. Vilkåret at det må dreie seg om en beredskapssituasjon er etter revisjonens vurdering ikke sammenfallende med vilkårene for bruk av krisefullmakt. Dette gir da følgende systematikk:

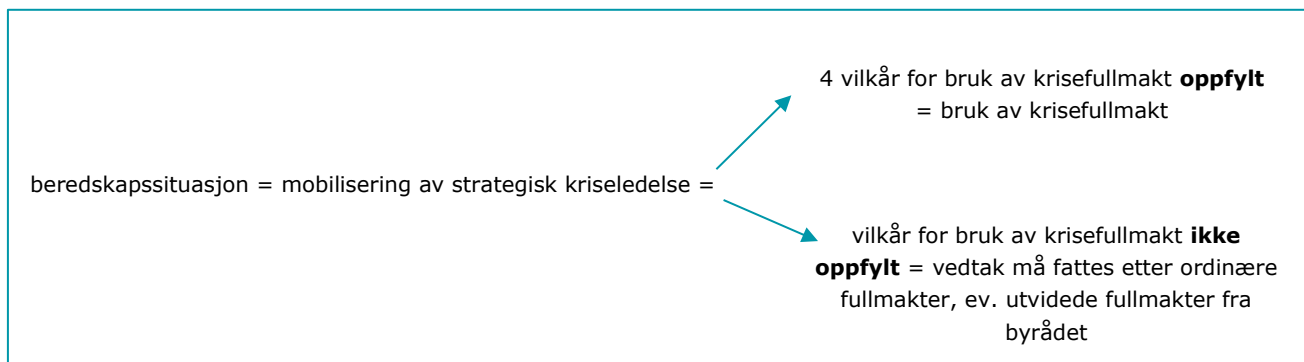
Figur 4

beredskapssituasjon = mobilisering av strategisk kriseledelse = bruk av krisefullmakt

Resultatet blir, etter revisjonens vurdering, at beredskapsplanen gir kommunens mobiliserte strategiske kriseledelse anledning til å benytte krisefullmakten fra bystyret, uten at det settes som en klar forutsetning at vilkårene for bruk av fullmakten er oppfylt.<sup>16</sup> Revisjonen vil likevel påpeke at det fremstår som at byrådet og KKL-KP i praksis har en mer presis forståelse av hvordan krisefullmakten kan benyttes enn det som fremgår av gjeldende beredskapsplan.

Revisjonen stiller spørsmål ved hvorfor systematikken i beredskapsplanen innebærer at krisefullmakten alltid kan benyttes av en kriseledelse, istedenfor å angi hvilke vilkår som må være oppfylt for at krisefullmakten skal kunne benyttes av kriseledelsen. Ettersom det er mer sjeldent at det oppstår så omfattende krisesituasjoner at det er behov for å benytte krisefullmakten fra bystyret<sup>17</sup>, kunne en alternativ struktur vært å stille mindre strenge krav til mobilisering av en egnet kriseledelse som kunne håndtere situasjonen med bakgrunn i ordinære fullmakter og eventuelt utvidede fullmakter fra byrådet. Deretter kan det gjøres tydelig hvilke vilkår som må være oppfylt for at kriseledelsen kan fatte vedtak med hjemmel i krisefullmakten. Eksempelvis kan følgende struktur tenkes:

Figur 5



<sup>14</sup> Det kan se ut til at den reviderte versjonen har til hensikt å benytte en slik systematikk. Revisjonen mener likevel at vilkårene for bruk av krisefullmakten som forutsetning for mobilisering av strategisk kriseledelse ikke er tydelig, se fotnote 10.

<sup>15</sup> I den reviderte versjonen er flere av vilkårene for bruk av krisefullmakt nevnt i forbindelse med mobilisering av kriseledelse. Revisjonen mener likevel at det ikke er tilstrekkelig klargjort at det er en forutsetning at bystyret og byrådets behandling av saken ikke kan avvendes. Dette fremkommer mer implisitt, i form av beskrivelse av hvor lenge kriseledelsen kan håndtere situasjonen. Når det gjelder vilkåret om at krisefullmakten må være nødvendig for å iverksette relevante skadebegrensende tiltak, er det heller ikke differensiert mellom bruk av ordinære fullmakter og utvidede fullmakter fra byrådet.

<sup>16</sup> I den reviderte versjonen er dette som nevnt forbedret, men etter revisjonens vurdering er det fremdeles ikke tydelig nok.

<sup>17</sup> Ettersom dette innebærer at det skal fattes vedtak på bystyrets myndighetsområde, og de fleste «normale» kriser kan håndteres med hjemmel i ordinære fullmakter eller utvidede fullmakter fra byrådet.

Beredskapsfaglige hensyn kan tale for en modell som gir den strategiske kriseledelsen vide fullmakter, uten at det stilles strenge krav til vurderinger av om juridiske vilkår for bruk av krisefullmakt er oppfylt<sup>18</sup>. Bakgrunnen er behovet for enkle regler og tilstrekkelig fullmakter, som gir personene som skal håndtere krisen trygghet til å fatte beslutninger i en presset situasjon hvor tiden er knapp og beslutningsvegring må unngås. Revisjonen mener imidlertid at de beredskapsmessige hensynene ikke nødvendigvis vil bli tilsidesatt i en modell som i større grad sikrer en ryddig og korrekt bruk av krisefullmakten.

Beredskapsfaglige hensyn er trolig også bakgrunnen for at den reviderte versjonen av beredskapsplanen legger opp til en tilsvarende systematikk som er angitt i figur 3. Vilkårene for bruk av krisefullmakt er likevel bare til dels er angitt som konkrete vilkår for mobilisering av kriseledelse, mens resterende vilkår fremkommer mer implisitt som vilkår for hvor lenge kriseledelsen kan være mobilisert. Den reviderte beredskapsplanen er etter revisjonens vurdering altså ikke utformet slik at det er tydelig når krisefullmakten kan benyttes.

### **3.2 Det er uklart hvilke fullmakter som hjemler den strategiske kriseledelsens krisehåndtering**

Beredskapsplanens manglende klargjøring av når den strategiske kriseledelsen kan og må benytte krisefullmakten fra bystyret skaper også usikkerhet med hensyn til hvilke fullmakter den strategiske kriseledelsen faktisk benytter i sin håndtering av beredskapssituasjoner.

Ettersom byrådet gjennom den paralamentriske styringsmodellen allerede er delegert vide fullmakter fra bystyret til å styre kommunen etter gjeldende lov og regelverk, er det revisjonens oppfatning at kommunen i de fleste tilfeller kan håndtere en krisesituasjon uten at dette innebærer vedtak på bystyrets myndighetsområde slik at krisefullmakten må benyttes. Kommunen vil derfor kunne mobilisere en passende beredskapsgruppe som kan håndtere krisesituasjonen med hjemmel i ordinære fullmakter, eventuelt i utvidede fullmakter fra byrådet<sup>19</sup> dersom saken haster så mye at byrådet ikke kan møtes. Dette krever imidlertid at det klargjøres i beredskapsplanen når en slik beredskapsgruppe operer etter ordinære fullmakter, når utvidede fullmakter fra byrådet kan benyttes og når beredskapsgruppen (ved byrådsleder som representant for byrådet) kan disponere krisefullmakten fra bystyret. En tydeliggjøring av de ulike hjemmelsgrunnlagene for krisehåndteringen vil trolig bidra til at det ikke oppstår misforståelser med hensyn til hvor omfattende fullmakter beredskapsgruppen benytter.

### **3.3 At det er mobilisert kriseledelse i en tidsperiode betyr ikke at kriseledelsen benytter krisefullmakten i samme periode**

Sammenkoblingen mellom mobilisering av strategisk kriseledelse og bruk av krisefullmakten slik det er redegjort for i de to foregående kapitlene skaper også klarhet med hensyn til hvor lenge kommunen kan ha en kriseledelse mobilisert.

Beredskapsplanen angir ikke hvor lenge krisefullmakten kan benyttes, men regulerer derimot hvor lenge kriseledelsen kan være mobilisert. Kriseledelsen skal ifølge beredskapsplanen selv ta stiling til når det er forsvarlig å overføre håndteringen av situasjonen til den daglige driftsorganisasjonen. Dette skal skje så snart dette er «mulig og forsvarlig», og «normalt senest innen 72 timer».

Hvorvidt det vil være «mulig og forsvarlig» å demobilisere en kriseledelse beror imidlertid på hva det innebærer for kommunen å ha mobilisert en kriseledelse.

Slik det følger av kapittel 3.1, er revisjonen av den oppfatning at beredskapsplan som var gjeldende våren 2020 setter likhetstegn ved mobilisering av kriseledelse og bruk av krisefullmakten, uten at beredskapshåndtering etter andre fullmakter belyses (figur 3). Det vil imidlertid sjeldent oppstå situasjoner

---

<sup>18</sup> Kommunens beredskapssjef har gitt uttrykk for et synspunkt om at kriseledelsen bør tildeles tydelige og omfattende fullmakter, slik at kriseledelsen slipper å bruke tid og kapasitet på vurderinger av hvor langt fullmaktene strekker seg.

<sup>19</sup> I krisesituasjoner der behandling i byrådet ikke kan forventes, er vakthavende byråd ifølge beredskapsplanen punkt 3.3.1 og 3.4.1 tildelt fullmakter og beslutningsmyndighet på byrådets og øvrige byråders myndighetsområder.

der en kriseledelse har behov for å benytte krisefullmakten over lengre tid, ettersom dette blant annet forutsetter at det er nødvendig å fatte vedtak på bystyrets område, og at hverken bystyret eller byrådet har anledning til å møtes (i tillegg til øvrige vilkår for bruk av krisefullmakten). Dette innebærer at det kort tid etter mobilisering av kriseledelse vil være «mulig og forsvarlig» å demobilisere kriseledelsen, utelukkende som følge av at det ikke er behov for å benytte krisefullmakten.

Revisjonen er imidlertid av den oppfatning at det kan være nødvendig å mobilisere en kriseledelse som håndterer en beredskapssituasjon, uten at dette innebærer at krisefullmakten faktisk benyttes. Slik det fremgår av figur 5 under punkt 3.1. vil kriseledelsen kunne håndtere situasjonen med hjemmel i ordinære fullmakter eller utvidede fullmakter fra byrådet. Ettersom det kan være for omfattende for byrådet og administrasjonen å håndtere en krise i tillegg til normalt drift, vil det oftere kunne være behov for å ha en slik kriseledelse mobilisert over lengre tid før det er «mulig og forsvarlig» å demobilisere denne.

Misforståelsen om at en mobilisert kriseledelse alltid benytter krisefullmakten, får dermed konsekvenser for når kriseledelsen skal demobiliseres i henhold til reglene i beredskapsplanen.

Dette var også tilfellet under koronapandemien, der KKL-KP var mobilisert fra 28. februar og frem til 1. mai. Det er revisjonens vurdering at KKL-KP håndterte situasjonen uten bruk av krisefullmakten, og at det av den grunn ikke var problematisk at kriseledelsen var mobilisert over lang tid (forutsatt at vedtak ble løftet til behandling i riktig organ).

I byrådssak fra 21. april 2020, vedtar imidlertid byrådet at «Bruken av krisefullmakten avsluttes, og den videre håndteringen av koronapandemien overføres til den ordinære driftsorganisasjonen, fra og med 01.05.2020.» Her fremstår det altså som at byrådet vurderer det slik at KKL-KP har benyttet krisefullmakten i hele perioden fra 28. februar til 1. mai. Dersom byrådet la en slik vurdering til grunn, kan det stilles spørsmål ved om det ikke var «mulig og forsvarlig» å avslutte en slik bruk av krisefullmakten på et tidligere tidspunkt, slik reglene i beredskapsplanen angir.

I forbindelse med KKL-KP sin håndtering av koronapandemien fattet Bystyret i Bergen i bystyremøte 22. april 2020 (sak 95/20) vedtak hvor det blir gitt tydeligere retningslinjer for hvor lenge krisefullmakten kan benyttes. Her går det frem at bruk av krisefullmakt ikke kan være tidsbestemt, og at den alltid skal ha en start- og sluttdato. Byrådet kan maksimalt utvide den fastsatte perioden til en total varighet på inntil fjorten dager, med mindre bystyrets godkjenner ytterligere forlengelser.

Vedtaket fra bystyret ble fulgt opp av byrådet, som gjennom revidert beredskapsplan vedtatt 25. juni 2020 inntok følgende tillegg i beredskapsplanen punkt 2 som omhandler krisefullmakten:

*«Ved mobilisering av kriseledelsen skal det settes en start og sluttdato for bruk av krisefullmakten.*

*I langvarige og ekstraordinære situasjoner der det ikke viser seg mulig å angi en sluttdato, kan bruken av krisefullmakt utvides slik at denne har en total varighet av inntil fjorten dager.*

*Dersom byrådet mener krisefullmakten er nødvendig ut over den angitte datoen skal det legges frem en sak for bystyret. Bruken av krisefullmakt kan ikke forlenges utover fjorten dager uten bystyrets tilslutning.»*

Formuleringene både i bystyrets vedtak og i revidert beredskapsplan viser at det fortsatt ikke trekkes et skille mellom mobilisering av kriseledelse og bruke av krisefullmakt.

### **3.4 Krisefullmakten ble i praksis ikke benyttet av KKL-KP under koronapandemien**

Det er revisjonens vurdering at KKL-KP i realiteten ikke benyttet krisefullmakten i sin håndtering av koronapandemien. Krisefullmakten gir byrådet/byrådsleder myndighet til å fatte vedtak som normalt hører innunder bystyrets myndighetsområde. Vedtakene som KKL-KP fattet under koronapandemien er etter

revisjonens overordnede vurdering ikke av en slik art at bystyret skulle fattet vedtakene, men hører derimot innunder byrådets ansvar og myndighetsområde<sup>20</sup>.

Unntak vil likevel kunne gjøre seg gjeldende for det tilfelle at KKL-KP sine vedtak har fått økonomiske konsekvenser som berører kommunens budsjett og den overordnede økonomistyring som inngår i bystyrets oppgaver. Byrådet har imidlertid det løpende ansvaret for kommunens ressursbruk, med den myndighet som følger av dette. Revisjonen har ikke kjennskap til de økonomiske følgene av vedtakene som er fattet. Basert på innhentet informasjon, har revisjonen imidlertid ikke mottatt indikasjoner på at KKL-KP har fattet vedtak som faller innunder bystyrets myndighet.

Som utgangspunkt hadde KKL-KP derfor ikke behov for å benytte krisefullmakten fra bystyret. Revisjonen har av den grunn ikke gjennomgått detaljene i KKL-KP sitt arbeid slik dette er dokumentert i kommunens kriselogg.<sup>21</sup> Hovedparten av de vedtak som KKL-KP har fattet er imidlertid formalisert gjennom fastsettelse av Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune vedtatt den 12. mars 2020, med tilhørende saksfremstilling der det redegjøres for vedtaket. Forskriften representerer også et av de mest omfattende og inngripende tiltakene som ble innført under koronapandemien, og prosessen rundt vedtaket reiser særlige spørsmål med hensyn til forholdet mellom KKL-KP og byrådet. Dette er årsaken til at revisjonen har valgt å redegjøre nærmere for hjemmelsgrunnet og vedtaksprosessen rundt dette vedtaket, se kapittel 3.6 og 3.7.

Revisjonen vil likevel peke på at det kan oppstå tilfeller der KKL-KP kunne hatt behov for å benytte krisefullmakten, til tross for at saken normalt hører under byrådets myndighetsområde. Eksempelvis kan det tenkes tilfeller der en sak må vedtas av byrådet selv, slik at myndigheten ikke kan delegeres til byrådsleder, byråder eller nedover i administrasjonen, hverken i normalsituasjoner eller i krisesituasjoner. KKL-KP vil i disse tilfellene ikke ha myndighet til å fatte vedtaket etter ordinære eller utvidede fullmakter fra byrådet. Den eneste muligheten KKL-KP har til å fatte vedtak i saken, vil da være ved bruk av krisefullmakten fra bystyret. Forutsetningen for bruk av krisefullmakten er imidlertid at saken haster så mye at byrådet ikke kan møtes, og at byrådsleder/byrådsleders stedfortreder er tilstede. Byrådsleder vil ikke ha anledning til å disponere krisefullmakten på vegne av byrådet, dersom byrådet kan møtes og behandle saken selv.

Bakgrunnen for at det vil være mulig å benytte krisefullmakten i et slikt tilfelle er som følger: I de fleste tilfeller der det ligger til byrådet å fatte vedtak, har bystyret også anledning til å tre inn og fatte eget vedtak i saken dersom de finner dette nødvendig. Dette innebærer altså at en sak som i utgangspunktet hører under byrådet, prinsipielt sett også er en sak på bystyrets område. Ved å benytte krisefullmakten fra bystyret i en sak der byrådet ikke kan avholde møte selv og heller ikke kan delegere sin vedtakskompetanse, kan altså KKL-KP (med byrådsleder/stedfortreder tilstede) likevel fatte vedtak i saker som primært hører under byrådets myndighetsområde. En forutsetning for slik bruk av krisefullmakten er imidlertid at øvrige vilkår for bruk av krisefullmakten er oppfylt, altså at det gjelder en hastesak der bystyret ikke kan fatte vedtaket selv, det dreier seg om en krisesituasjon og fullmaktene er nødvendig for å iverksette relevante tiltak.

Det er revisjonens vurdering at byrådet under koronapandemien i stor grad hadde anledning til å møtes enten fysisk eller digitalt for å gjennomføre byrådsmøter og fatte vedtak i løpende saker. Revisjonen viser til at byrådsleder med hjemmel i kommuneloven § 11-8 (2) også har anledning til å innkalle til hastefjernmøte. Dette gjelder uavhengig av bystyrets vedtak om alminnelig adgang til å avholde fjernmøter, jf. kommuneloven § 11-7 og før vedtakelse av midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19, som først trådte i kraft 13. mars 2020. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at det hverken var mulig eller nødvendig for KKL-KP å benytte krisefullmakten under koronapandemien.

---

<sup>20</sup> Revisjonen gjør oppmerksom på at vurderingen beror på omtalen av vedtakene som er fattet under koronapandemien, slik disse fremkommer i byrådets oversikt (sak 1126.4/20) fra byrådsmøte 30. april 2020.

<sup>21</sup> Som nærmere omtalt i kap. 3.7 har KKL-KP journalførte sitt arbeid i kriseloggen CIM. Revisjonen har fått opplyst at det er arkivert store mengder dokumentasjon i denne loggen (anslagsvis rundt 1000 sider) fra KKL-KP. Dette inkluderer også at det er skrevet oppsummerende referat fra 2-3 daglige fellesmøter i KKL-KP.

### 3.5 Vedtak om stenging av skoler og barnehager mm. burde vært behandlet i byrådet

#### 3.5.1 Innledning

Det er revisjonens vurdering at KKL-KP sitt vedtak 12. mars 2020 om fastsettelse av Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune (herunder stenging av skoler og barnehager), burde vært behandlet i byrådet.

Vedtaket er ifølge saksdokumentene hjemlet i «smittevernloven § 4-1, og etter krisefullmakt». Revisjonen er av den oppfatning at de materielle vilkårene for å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1 er oppfylt, men stiller spørsmål ved hvem i KKL-KP som hadde fullmakt til å fatte vedtaket, eventuelt hvordan KKL-KP som kriseledelse kan hjemle en slik vedtakskompetanse.

#### 3.5.2 Kommunaldirektørens myndighet til å fatte vedtak

Fullmakt til å fatte vedtak etter smittevernloven er i loven lagt til bystyret. Denne myndigheten er i Bergen kommune delegert til byrådet, videre til byråd for eldre, helse og frivillighet (BEHF) og deretter til kommunaldirektør for BEHF. Kommunaldirektør ved BEHF som også var fast deltaker i KKL-KP, hadde som utgangspunkt altså fullmakt til å fatte vedtaket. Fullmakten til kommunaldirektør ved BEHF gjelder imidlertid ikke vedtak i «viktige saker» og «saker av prinsipiell betydning». Denne typen saker skal ifølge delegasjonsvedtaket «legges fram for byrådet for beslutning», og det gjelder ingen unntak for krisetilfeller.

Vedtaket om stenging av skoler og barnehager mm. var etter revisjonens vurdering både av omfattende og inngripende art, og berørte hele kommunens befolkning. Revisjonens er derfor av den oppfatning at vedtakets karakter innebærer at saken skulle vært behandlet i byrådet, ettersom fastsettelse av forskriften (herunder stenging av skoler og barnehager) var en «viktig sak», og eventuelt også en «sak av prinsipiell betydning».

Dersom saken også var av prinsipiell betydning kan det i tillegg stilles spørsmål ved om endelig vedtak i saken kunne vært fattet av byrådet. Det er uklart for revisjonen om henvisningen i delegasjonsvedtaket til at saker av prinsipiell betydning skal legges frem for byrådet «for beslutning» viser til at byrådet selv har myndighet til å fatte endelig vedtak i saken, eller om byrådet kun behandler saken før endelig vedtak fattes i bystyret. Avgjørende i denne sammenheng er om byrådet er tildelt fullmakt fra bystyret til å fatte vedtak i prinsipielle saker.

Revisjonen har fått opplyst av byrådsleders avdeling at byrådet i Bergen *ikke* er delegert fullmakt fra bystyret til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning, til tross for at bystyret har anledning til å delegere slik myndighet etter kommuneloven § 10-2 (4).<sup>22</sup> Dette tilsier at vedtaket hører under bystyrets myndighet, og at KKL-KP i teorien kunne fattet vedtak i saken ved bruk av krisefullmakten. KKL-KP sin bruk av krisefullmakten gjennom byrådsleders disponering av krisefullmakten på vegne av bystyret, forutsetter imidlertid at byrådet selv ikke kunne behandle saken.

Vedtak om stenging av skoler og barnehager ble fattet av KKL-KP om morgenen den 12. mars, mens byrådet samme dag gjennomførte to byrådsmøter henholdsvis kl. 10.00 og 10.30. Revisjonen forstår det slik at KKL-KP har fattet vedtak om stenging like før eller samtidig som byrådet var samlet i egne byrådsmøter. Revisjonen stiller i den forbindelse spørsmål ved om KKL-KP har vært oppmerksom på at byrådet i samme tidsrom var samlet, og eventuelt kunne behandlet saken. Alternativt, kunne byrådet etter

---

<sup>22</sup> Revisjonen gjør likevel oppmerksom på at det ikke fremkommer av byrådets fullmaktsreglement at byrådet *ikke* er delegert fullmakt til å fatte vedtak i prinsipielle saker, slik det tydelig er angitt i de videre vedtakene om delegasjon til den enkelte byråd og kommunaldirektør. I byrådets fullmaktsreglement er det derimot vist til at byrådet er tildelt fullmakt til å fatte vedtak «*på alle områder*» som reguleres av aktuelle lover på de enkelte fagområder (her: helse, omsorg og sosialfeltet), «*der loven ikke uttrykkelig sier at det er kommunestyret selv som har slik myndighet, eller bystyret gjennom vedtak har lagt slik avgjørelsesmyndighet til bystyret.*» I oppgaver for Bergen bystyre fremkommer det imidlertid kun at bystyret skal behandle «*Enkelt saker som innebærer prinsipielle politiske avveininger*». Videre fremgår det imidlertid av byrådets reglement at «*Byrådet som collegium tar stilling til saker som inneholder prinsipielle avklaringer og som inneholder politiske avveininger*» og at «*Byrådet har en lovbestemt plikt (§ 10.2 sjette ledd i kommuneloven) til minst én gang i halvåret rapportere til bystyret om vedtak i saker som har prinsipiell betydning*». Se nærmere beskrivelse i vedlegg 4 punkt III og VII (kommunens ansvar og myndighet etter smittevernloven). Utdragene viser etter revisjonens mening at dokumentene som angir byrådets myndighet er uklare med hensyn til hvorvidt byrådet er tildelt fullmakt til å fatte vedtak i prinsipielle saker eller ikke.

revisjonens vurdering også vært kalt inn til nytt møte enten fysisk eller i per hastefjernmøte, jf. kommuneloven § 11-8 (2).

Revisjonen er derfor av den oppfatning at byrådet selv kunne behandlet saken og vilkårene for bruk av krisefullmakt er således ikke oppfylt. Oppsummert er revisjonen av den oppfatning at KKL-KP, ved kommunaldirektør ved BEHF ikke hadde fullmakt til å fatte vedtaket uten behandling i byrådet.

### **3.5.3 Kommunelegens myndighet til å fatte vedtak**

Vedtaket etter smittevernloven § 4-1 kan også fattes av kommunelegen<sup>23</sup>, selv om vedtaket er av viktig/prinsipiell betydning. Vilket for at kommunelegen kan benytte denne vedtakskompetansen er imidlertid at det dreier seg om en hastesak, jf. § 4-1 (5). Dersom det vil være mulig å avvende behandling i korrekt organ uten at dette vil få uheldige konsekvenser for formålet med vedtaket, skal imidlertid en slik hastekompetanse ikke benyttes.

Slik det fremgår av forrige delkapittel vurderer revisjonen situasjonen slik at vedtaket om stenging av skoler og barnehager kunne vært fattet av byrådet selv. Vilkårene for at kommunelegen kunne fatte vedtak etter smittevernloven er derfor heller ikke oppfylt.

### **3.5.4 Oppsummering**

Oppsummert er revisjonen av den oppfatning at KKL-KP ikke hadde fullmakt til å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1, når vedtaket var av viktig/prinsipiell betydning og byrådet hadde anledning til å behandle saken enten i fysisk eller digitalt møte uten at dette ville innebære noen vesentlig forsinkelse.

## **3.6 Byrådet har vært uklar med hensyn til om det er delegert en egen krisefullmakt til KKL-KP**

Referat og saksdokument fra den vaktgående kriseledelsen når KKL-KP ble mobilisert, fra KKL-KP sine egne vedtak og fra byrådet gir i stor grad uttrykk av at det ble delegert krisefullmakt til KKL-KP. Eksempelvis er det i saksfremstillinger i flere av byråds sakene fra denne perioden angitt at KKL-KP «ble delegert krisefullmakten fra KKL, og denne disponeres av prosjektleder», og at «byrådet opprettholder delegeringen av krisefullmakten» som kriseledelsen har gitt til KKL-KP.

Uttalelsen om at KKL-KP er delegert krisefullmakt er problematisk fordi krisefullmakten er gitt til byrådet selv, og ikke kan delegeres videre til KKL-KP. Dersom KKL-KP skal kunne fatte vedtak etter krisefullmakten, forutsetter dette at byrådsleder er tilstede og disponerer krisefullmakten på vegne av byrådet. I referatene fra den vaktgående kriseledelsen når KKL-KP ble mobilisert, samt fra KKL-KP sine vedtak, er imidlertid ikke byrådsleder nevnt som en av de faste deltaker i KKL-KP. Videre er det ikke angitt i vedtakene fra KKL-KP at byrådsleder har vært deltakende eller fattet vedtakene. Byrådsleders tilstedeværelse i KKL-KP er således

---

<sup>23</sup> Det følger av smittevernloven § 7-2 (1) at dersom en kommune har flere kommuneleger skal bystyret utpeke en av disse til å utføre de smittevernoppgavene som pålegges i loven, samt en stedfortreder for denne. Det er også forutsatt i lovens forarbeid at ansvaret for smittevernet ikke kan deles mellom flere enn den utpekte kommunelegen og eventuelt dennes stedfortreder. I Bergen kommune er kommunelegens oppgaver i lovverket fordelt mellom tre ulike funksjoner, kommuneoverlege, smittevernoverlege og medisinsk fagsjef. Ansvarsfordelingen mellom de tre funksjonene fremgår av administrativt vedtak i kommunen. Revisjonen er av den oppfatning at vedtaket og beredskapsplanen ikke er tydelig nok med hensyn til hvem skal opptre som stedfortreder for smittevernoverlegen i en krisesituasjon. Det fremgår av det administrative vedtaket at «kommuneoverlegene» er smittevernoverlegens stedfortreder, uten at dette er ytterligere problematisert med hensyn til hvilken kommunelege som eventuelt vil delta i en strategisk kriseledelse. I tillegg har revisjonen, i forbindelse med høring av rapporten, mottatt opplysninger fra kommunen om at de assisterende kommuneoverlegene er smittevernoverlegens stedfortreder i normalarbeidstiden gjennom en vaktordning, mens samfunnsmedisinsk beredskapsvakt har smittevernansvaret utenfor normal arbeidstid. Revisjonen tolker dette slik at det er en rekke ulike personer som kan opptre på vegne av og fatte potensielt inngripende vedtak i rollen som stedfortreder for smittevernoverlegen (jf. smittevernloven § 4-1 (5)). Revisjonen bemerker i den forbindelse at følgende uttales i lovens forarbeid: «For å sikre et forsvarlig smittevern er det forutsatt at oppgavene som kommunelege med ansvar for smittevernet ikke kan deles på flere, evt. bare med den som er utpekt som stedfortreder». Problemstillingen ble særlig aktuell i gjeldende tilfelle, ettersom Bergen kommune på tidspunktet for vedtak som stenging av skoler og barnehager hadde ansatt en ny smittevernoverlege som ikke hadde tiltrådt stillingen. Det var altså smittevernoverlegens stedfortreder som hadde kompetanse til å fatte vedtak etter smittevernloven.

ikke dokumentert, noe som underbygger en forståelse av at KKL-KP potensielt kan ha benyttet krisefullmakten uten byrådsleders tilstedeværelse (altså i form av delegert krisefullmakt).

De deltakerne i KKL-KP som revisjonen har intervjuet er imidlertid tydelig på at de *ikke* har lagt til grunn at KKL-KP disponerte en egen krisefullmakt, men at KKL-KP derimot bare hadde de samme fullmakter som en ordinær kriseledelse mobilisert etter beredskapsplanen. Videre uttaler deltakerne at byrådsleder alltid har vært tilstede når vedtak er fattet i KKL-KP.

Revisjonen er av den oppfatning at KKL-KP i realiteten mobiliserte som en ordinær (parallell) kriseledelse i medhold av beredskapsplanen, med de samme fullmakter som en mobilisert kriseledelse normalt har<sup>24</sup>. Forskjellen var at KKL-KP ble mobilisert med et utvidet antall funksjoner og med faste deltakere. KKL-KP sin anledning til å disponere krisefullmakten er således hjemlet i byrådsleder (som representant for byrådet) sin deltakelse i KKL-KP, og ikke som følge av KKL-KP som gruppe var delegert krisefullmakt.

Videre er det revisjonens vurdering at byrådets uttalelser må tolkes i lys av formålet med byråds sakene, som var å klargjøre hvorvidt det var ønskelig at KKL-KP fortsatte arbeidet med å håndtere koronasituasjonen. Blant annet anmodet kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling (BLED) allerede i begynnelsen av mars om at byrådet tok stilling til KKL-KP sitt mandat. Det er revisjonens vurdering at byrådets misvisende formuleringer trolig har vært et forsøk på å stadfeste at det var ønskelig at KKL-KP fortsatte arbeidet med de samme fullmakter som KKL-KP hele tiden har operert etter (i realiteten å benytte seg av fullmaktene til en alminnelig kriseledelse ved byrådsleder), uten at byrådet har hatt til hensikt å delegere/oppretholde en delegering av en «egen» krisefullmakt til KKL-KP.

Revisjonen vil likevel påpeke at uklare og eventuelt uriktige formuleringer i formelle byrådsdokumenter er uheldig, selv om tidspresset og den krevende situasjonen kan ha vært medvirkende. Særlig er manglende tydeliggjøring av byrådet og byrådsleder sin rolle som forutsetning for bruk av krisefullmakten problematisk, ettersom dette kan skape tvil om hvorvidt KKL-KP var gitt anledning til å benytte krisefullmakten uten byrådsleders deltakelse.

Byrådets uklare formuleringer kan også ha bidratt til misforståelser i KKL-KP, som har fattet vedtak med henvisning til byrådets vedtak. Revisjonen viser eksempelvis til vedtak om fastsettelse av forskrift i KKL-KP (stenging av skoler og barnehager), der det er angitt at KKL-KP sin «vedtakskompetanse» følger av byrådets vedtak om at byrådet opprettholder delegering av krisefullmakt til KKL-KP. De uklare/uriktige formuleringene både i byrådets og KKL-KP sine skriftlige dokumenter vil også kunne gjøre det vanskelig for bystyret å etterprøve hvilken myndighet og fullmakter som er delegert og benyttet.

### **3.7 Byrådet har gitt bystyret og ordfører informasjon i samsvar med regelverket – en forventningsavklaring kan likevel være hensiktsmessig**

Hvorvidt bystyret kunne ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet i den perioden det var satt kriseledelse våren 2020, beror blant annet på hvorvidt kriseledelsen i kommunen har sikret at informasjon om beslutninger har vært tilgjengelig.

Revisjonen mener at den informasjon som er gitt fra byrådet og KKL-KP i perioden kommunen hadde satt kriseledelse, er i samsvar med de regler og rutiner som er etablert for slik informasjonsutveksling. I tillegg besluttet byrådet etter hvert også å gi ytterligere orienteringer til gruppelederne i bystyret, noe som senere ble formalisert i et eget midlertidig utvalg for slik informasjon.

Slik det fremkommer av foregående kapitler, har det ikke vært tydelig hvilke fullmakter som har dannet grunnlag for KKL-KP sin håndtering av koronakrisen. Blant annet har det oppstått misforståelser med hensyn til om KKL-KP ble delegert krisefullmakt, og om krisefullmakten faktisk ble benyttet. Denne

---

<sup>24</sup> Dette omfatter slik revisjonen har forstått det at kriseledelsen *kan* benytte krisefullmakten dersom vilkårene for bruk av krisefullmakten er oppfylt, herunder at byrådsleder er tilstede ettersom det er han som disponerer fullmakten på vegne av byrådet (uten at dette betyr at kriseledelsen *vil* komme til å benytte krisefullmakten). I tillegg er vakthavende byrådsrepresentant og vakthavende kommunaldirektør i kriseledelsen tildelt utvidede fullmakter fra byrådet til å handle på vegne av henholdsvis byrådet/byrådsleder og øvrige kommunaldirektører, dersom den aktuelle kommunaldirektøren, byråden eller byrådet som skulle behandlet saken ikke er tilgjengelig.



uklarheten kan også ha skapt usikkerhet for bystyret med hensyn til hvorvidt det ble fattet beslutninger på bystyrets område, og hvordan bystyret i så tilfelle kunne gjøre seg kjent med disse vedtakene og ivareta sin kontroll og tilsynsfunksjon.

Diskusjonen som har kommet i kjølvannet av denne perioden indikerer at det kan være nyttig og hensiktsmessig med en forventningsavklaring når det gjelder orienteringer fra byrådet og kriseledelsen mot bystyret i krisesituasjoner. Dette gjelder særlig i kriser som er definert som så alvorlige at byrådet velger å etablere strategisk kriseledelse og ser at det kan bli aktuelt å benytte krisefullmakten. En slik forventningsavklaring er viktig å gjennomføre for å tydeliggjøre roller, ansvar og informasjonslinjer i kriser, uavhengig om krisefullmakten i realiteten blir benyttet eller ikke. Avklaringene bør balansere bystyrets behov for informasjon og at byrådet er delegert vide fullmakter (særlig vide dersom det er aktuelt å benytte krisefullmakten og byrådet i så fall vil fatte vedtak på områder der bystyret normalt fatter vedtak), mot det at byrådet og kriseledelsen vil kunne stå i særlig utfordrende og ressurskrevende styringssituasjoner som krever raske beslutninger og stor grad av tilstedeværelse. Revisjonen mener det er viktig at det i denne sammenhengen etableres system som sikrer tydelig rapportering til bystyret knyttet til om og når byrådet (eller kriseledelsen i kraft av byrådsleders tilstedeværelse), har fattet beslutninger som innebærer at krisefullmakten reelt sett er benyttet.

Nedenfor redegjør vi nærmere for våre vurderinger knyttet til dette punktet.

### **Parlamentarisk tilsyn og kontroll og orienteringer fra byrådet mot bystyret og bystyreutvalgene**

Bystyret har (jf. reglement for bystyret) plikt til å kreve nødvendig informasjon for å kunne utøve sitt tilsyns- og kontrollansvar. Bystyreutvalgene skal på vegne av bystyret føre politisk tilsyn og kontroll innen sine respektive ansvarsområder. Ifølge reglement for bystyreutvalgene gjennomføres utvalgenes arbeid med politisk tilsyn i hovedsak ved behandling av rapporteringssaker, deriblant kommunens årsmelding og tertialrapporter, statusmeldinger og enkeltsaker. Det går videre frem at utvalgene selv må vurdere om fremlagte saker og informasjon fra byrådet er tilstrekkelig for å kunne ivareta tilsynsansvaret. Det politiske tilsynsansvaret ivaretas også gjennom spørreordningene, høringer og temamøter.

I en ordinær situasjon følger det av byrådets fullmaktsreglement at byrådet jevnlig skal informere og rapportere til bystyrets organer om byrådets arbeid innenfor de områder hvor byrådet er delegert beslutningsmyndighet. Byrådet skal også informere bystyret om kommunens økonomiske situasjon og utvikling.

Når det gjelder informasjon i krisesituasjoner følger av byrådets fullmaktsdokument § 9, at byrådet skal holde ordfører løpende orientert om de vedtak som kriseledelsen har fattet.

### **Orienteringer fra byrådet og kriseledelsen mot bystyret og bystyreutvalgene våren 2020**

I perioden det var mobilisert kriseledelse i kommunen våren 2020 (28. februar – 1. mai), la byrådsleder til grunn at ordfører skulle orienteres i henhold til reglene for bruk av krisefullmakt, selv om krisefullmakten til å fatte vedtak på bystyrets vegne i realiteten ikke var benyttet. Byrådsleder og ordfører har i intervju med revisjonen bekreftet at byrådsleder daglig har holdt ordfører orientert om KKL-KP sitt arbeid og øvrige oppdateringer om koronasituasjonen, hovedsakelig pr telefon.

I samme periode er det mer varierende i hvilken grad bystyret og bystyrets organer har hatt anledning til å føre tilsyn med byrådets virksomhet.

Når det gjelder perioden fra 28. februar når KKL-KP mobiliserte og frem til 16. mars når vedtakene ble fattet i digitale byrådsmøter, ble krisesituasjonen hovedsakelig håndtert av KKL-KP, inkludert byrådsleder som representant for byrådet. Byrådet fattet i denne fasen ikke beslutninger om den konkrete håndteringen av krisesituasjonen, men tok kun stilling til hvordan KKL-KP var organisert og hvilke fullmakter kriseledelsen hadde. Bystyret har derfor ikke kunne gjøre seg kjent med KKL-KP sine vedtak gjennom byrådets saksdokumenter. Slik det fremgår av kap 3.6 mener imidlertid revisjonen at KKL- KPs vedtak om å stenge skoler og barnehager burde vært fattet av byrådet. Dersom dette hadde vært gjort på korrekt måte, ville altså bystyret blitt underrettet om vedtaket på vanlig måte. Revisjonen bemerker likevel at innholdet i dette vedtaket raskt ble gjort bredt kjent offentlig for å bidra til å hindre ytterligere smittespredning.

Utover kravet om at byrådsleder skal holde ordfører løpende orientert dersom det oppstår en krisesituasjon, inneholder ikke beredskapsplanen retningslinjer for hvordan kriseledelsen, og dermed KKL-KP, skal sørge for tilstrekkelig rapportering og dokumentasjon av sitt arbeid. Det følger av den operative beredskapsplanen side 21 at mobilisering av kriseledelsen «*dokumenteres i hendelsesloggen av Vaktentralen*», men utover dette fremkommer det ikke hvordan hendelsesloggen fungerer, hva som skal dokumenteres i loggen eller hvem som er ansvarlig for loggføringen.

Revisjonen har under intervju med kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling fått opplyst at det er vanlig rutine at kriseledelsens arbeid (herunder beslutninger, møter, eposter, aksjonspunkter og annen informasjon) loggføres i kommunens kriselogg (CIM), som er en offentlige standard for beredskapslogg. Revisjonen har fått opplyst at KKL-KP journalførte sitt arbeid i kriseloggen og at det er arkivert store mengder dokumentasjon i denne loggen (Oppgitt til rundt tusen sider med informasjon i tillegg til over tusen tilknyttede dokumenter). Det blir opplyst at dette inkluderer også at det er skrevet oppsummerende referat fra ca. 2-3 daglige fellesmøter i KKL-KP der det som er sagt er nedtegnet.

Grunnet omfanget av krisen og de beslutninger som KKL-KP fattet, ble imidlertid de mest vesentlige beslutningene formalisert i egne vedtak, blant annet vedtak om stenging av russearrangement på verftet og innskrenkningene som følger av forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Koronavirus (Covid-19) for Bergen kommune av 12.03.2020 (stenging av skoler, barnehager, idrettshaller, kulturhus mm, begrensninger i kollektivtransport, regler for folkeansamlinger eksempelvis på restauranter og utesteder, besøksbegrensning for sårbare grupper, ilandstigning fra cruiseskip). Grunnlaget for vedtaket er omtalt i egen saksfremstilling utarbeidet av KKL-KP.

Dokumentasjon fra KKL-KP sine møter og beslutninger er altså i hovedsak dokumentert gjennom kriseloggen, mens de mest vesentlige beslutningene følger av formelle vedtak. Informasjon om kriseledelsens vedtak ble fortløpende offentlig kunngjort gjennom kommunens hjemmesider.

Selv om kriseloggen ikke har vært tilgjengelig for bystyret, har bystyret i denne perioden likevel hatt anledning til å orientere seg om KKL-KP sitt arbeid i forbindelse med orienteringer fra og spørsmål til byrådsleder/kommunaldirektør BLED i bystyremøte den 11. mars, samt i forretningsutvalgsmøter den 3. mars, 10. mars og 13. mars. Dersom bystyret ønsker nærmere informasjon om hva som fremkommer av kriseloggen, kunne innsyn i loggen også vært vurdert.

Oppsummert er revisjonen derfor av den oppfatning at KKL-KP sin dokumentasjon i kriselogg og vedtak, og byrådsleder sine daglige orienteringer til ordfører og i forretningsutvalg/bystyremøte, innebærer at bystyret har hatt mulighet til å være tilstrekkelig informert om kommunens arbeid med å håndtere koronasituasjon i perioden fra 28. februar til 16. mars. Revisjonen gjør likevel oppmerksom på at det kan være hensiktsmessig å innta ytterligere reguleringer i beredskapsplanen om hvorvidt kriseledelsen har plikt til å nedtegne og dokumentere vesentlige beslutninger utover det som fremgår av kriseloggen, og om bystyret bør varsles dersom kriseledelsen benytter krisefullmakten.

Fra og med den 16. mars avholdt byrådet digitale byrådsmøter, og vedtak ble derfor fattet av byrådet selv. Byrådsleder opplyser til revisjonen at den ordinære oversendelsen av saker fra byrådet til bystyret har vært gjennomført som normalt, og at byrådsleder også har holdt muntlige orienteringer både i forretningsutvalget og ordinære møter i henhold til alminnelige rutiner.

I tillegg til de ordinære orienteringene har byrådet også sendt en egen melding til bystyrets kontor om byrådets vedtak i alle koronarelaterte saker. Leder for KKL-KP og kommunaldirektør ved Byrådsleders avdeling tok også initiativ til å opprette en egen stab/støttefunksjon for KKL-KL og byrådet under koronakrisen. Ansvarlig for støttefunksjonen opplyser til revisjonen at referat og saksdokumenter fra byrådets møter fortløpende ble publisert, og at koronasituasjonen ikke medførte noen forsinkelser i denne forbindelse.

Grunnet omfanget og konsekvensene av krisesituasjonen valgte byrådsleder etter hvert å orientere bystyrets medlemmer hyppigere enn i de ordinære utvalgsmøtene. Fra og med den 18. mars ble det derfor avholdt faste møter tre ganger i uken der byrådsleder orienterte bystyrets gruppeledere om situasjonen. Gruppelederne fikk også mulighet til å stille spørsmål og komme med innspill.

I etterkant av dette vedtok bystyret den 22. april å opprette et midlertidig utvalg («Midlertidig utvalg under koronakrisen»), bestående av ordfører, gruppelederne og øvrige medlemmer av forretningsutvalget. Fra og med 4. mai ble byrådsleders orienteringer gitt til dette utvalget.

I perioden fra 16. mars (hvor samtlige vedtak ble fattet av byrådet) og frem til kriseledelsen demobiliserte den 30. april er revisjonen derfor av den oppfatning at byrådet ved byrådsleders orienteringer til ordfører, forretningsutvalg, gruppeledere, midlertidig utvalg under koronakrisen og bystyret, har gitt bystyret et tilfredsstillende grunnlag for å ivareta sin kontroll og tilsynsfunksjon ovenfor byrådet.

Revisjonen viser også til at byrådet underveis har mottatt spørsmål fra enkelte i opposisjonen vedrørende bruken av krisefullmakten, og at byrådsleder har forsøkt å drøfte spørsmålet med bystyret både i formelle organer som forretningsutvalg og i form av saker til byråd og bystyret i april. Både underveis i denne perioden og i de formelle møtene ble bruken av krisefullmakten drøftet og begrunnet, helt frem til byrådsleder og byrådet selv konkluderte med at det var forsvarlig å demobilisere kriseberedskapsorganisasjonen og kriseledelsen i byrådsmøte den 21. april.

I intervju opplyser byrådsleder at det ikke nødvendigvis er naturlig å orientere bystyret om alt som skjer i kriseledelse ettersom denne i stor grad opererer etter alminnelige fullmakter. Byrådsleder viser til at det som muligens har gjort situasjonen vanskelig, og som har skapt uro i bystyret, er at man har snakket mye om krisefullmakten, uten at denne nødvendigvis har vært benyttet.

Oppsummert er det revisjonens vurdering at byrådet og byrådsleder har opprettholdt alminnelige rutiner for rapportering og varsling om byrådets saker og vedtak i koronasituasjonen. Bystyret har dermed kunne gjøre seg kjent med byrådets saker på alminnelig måte. Videre mener revisjonen at byrådsleder i gjeldende tilfelle har oppfylt sin plikt til rapportering, gjennom daglige orienteringer til byrådsleder, muntlige orienteringer i faste utvalg, samt sørget for økt informasjonsdeling til bystyrets gruppeledere til tross for at dette ikke er var krav etter beredskapsplanen. Revisjonen er derfor av den oppfatning at det ikke har vært avgjørende at bystyrets ikke har direkte tilgang til KKL-KP sitt arbeid, som ble loggført i CIM i henhold til beredskapsplanen.

## 4. Konklusjon og anbefalinger

### 4.1 Konklusjon

Revisjonen har undersøkt byrådet bruk av krisefullmakt i perioden 28.2.2020 til og med 1.5.2020. I denne perioden hadde Bergen kommune satt kriseledelse for å håndtere en ekstraordinær situasjon med en pandemi som truet befolkningen. Revisjonen anerkjenner at kommunens ledelse måtte håndtere en situasjon som ingen tidligere har hatt erfaring med og der de stadig møtte nye store utfordringer for befolkningen og kommunens tjenester som skulle håndteres raskt og på best mulig måte. Dette har vært en særdeles utfordrende oppgaver. Det er derfor også viktig å benytte denne mulighet til læring.

I denne rapporten undersøker revisjonen et avgrenset område knyttet til kommunens håndtering av krisen. To hovedspørsmål har blitt undersøkt:

- Har byrådet i Bergen etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak?
- Har kriseledelsen blitt gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet?

Byrådet i Bergen har gjennom vedtak av beredskapsplanene tolket og regulert hvordan krisefullmakten som bystyret har vedtatt skal benyttes. Revisjonens vurdering er imidlertid at beredskapsplanene slik de forelå våren 2020 var utydelige. Det var derfor uklart hvilke fullmakter som hjemlet den strategiske kriseledelsens krisehåndtering, herunder når krisefullmakten kan benyttes.

I undersøkelsen har flere av de intervjuede lagt vekt på viktigheten av å ha beredskapsordninger som sikrer at det blir tatt beslutninger i beredskapssituasjoner der hvert minutt teller. Revisjonen er enig i dette. I denne rapporten peker vi på erfaringer og læringspunkt fra våren 2020 som vi mener kan bidra til å tydeliggjøre fullmakter og bruk av disse i kommunens beredskapsapparat. Tydelige fullmakter, regelverk og roller er viktig for å sikre riktig forståelse og anvendelse av disse. Revisjonen mener at dette også vil være nyttig i kommunens håndtering av beredskapssituasjoner.

Kommunen har startet arbeidet med å tydeliggjøre beredskapsplanene og byrådet vedtok en revidert beredskapsplan i juni 2020. Revisjonen vurderer det samtidig slik at det fortsatt gjenstår en del arbeid for å tydeliggjøre disse.

Revisjonen mener at byrådet og kriseledelsen har informert bystyret, ordfører og gruppeledere i samsvar med gjeldende regler for dette. Likevel kan det være ulike forventninger og et stort informasjonsbehov i en slik krise. Revisjonen mener derfor at det er behov for å tydeliggjøre forventninger knyttet til byrårets informasjon til bystyret i kriser.

Basert på undersøkelsen har revisjonen trukket noen overordnede konklusjoner som er listet opp nedenfor.

1. Beredskapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes
2. Det er uklart hvilke fullmakter som hjemler den strategiske kriseledelsens krisehåndtering
3. At det er mobilisert kriseledelse i en tidsperiode betyr ikke at kriseledelsen benytter krisefullmakten i samme periode
4. Krisefullmakten ble i praksis ikke benyttet av KKL-KP (Kommunal kriseledelse – korona prosjekt) under koronapandemien
5. Vedtak om stenging av skoler og barnehager mm. burde vært behandlet i byrådet
6. Byrådet har vært uklar med hensyn til om det er delegert en egen krisefullmakt til KKL-KP
7. Byrådet har gitt bystyret og ordfører informasjon i samsvar med regelverket – en forventningsavklaring kan likevel være hensiktsmessig

## 4.2 Anbefalinger

Revisjonen har to anbefalinger til kommunen:

1) Undersøkelsen har vist at fullmakter og beredskapsplanverk bør tydeliggjøres. Kommunen har startet dette arbeidet ved at byrådet vedtok en revidert beredskapsplan i juni 2020, men revisjonen vurderer det slik at det fortsatt gjenstår en del arbeid for å tydeliggjøre disse. Revisjonen anbefaler at kommunen bør vurdere å gi enda tydeligere anvisninger om følgende forhold i beredskapsplanen:

- Hvilken myndighet krisefullmakten gir
- Når krisefullmakten kan benyttes
- Tydeliggjøring av vilkåret om at bystyret ikke kan møtes, jf. bystyrets vedtak om hastefullmakt
- Hvem som kan disponere krisefullmakten og om den kan delegeres
- Forskjellen på at en kriseledelse disponerer og benytter krisefullmakten
- Hvilken deltakelse som kreves av byrådsrepresentant for at en strategisk kriseledelse skal kunne fatte vedtak i medhold av krisefullmakt, og når saken må bringes inn for byrådet
- Hva som skal til for å mobilisere en strategisk kriseledelse, og hva det innebærer å ha en kriseledelse mobilisert
- Om en strategisk kriseledelse kan mobiliseres uten at dette innebærer at krisefullmakten kan benyttes, og hvilke fullmakter denne kriseledelsen innehar da
- Om byrådet i krisetilfeller har delegert særegne fullmakter til den strategiske kriseledelsen, herunder byrådsrepresentant og kommunaldirektør
- Hvilken deltakelse som kreves av byrådsrepresentant for at en strategisk kriseledelse skal kunne fatte vedtak uten bruk av krisefullmakt, og når saken må bringes inn for byrådet
- Presisering av hvorvidt byrådet i normaltillfeller og i krisetilfeller har fullmakt til å fatte vedtak i prinsipielle saker
- Hvordan den strategiske kriseledelsen skal dokumentere sitt arbeid og vedtak
- Byrådets adgang til å avholde hastefjernmøter

2) Revisjonen anbefaler at byrådet vurderer behovet for en forventningsavklaring med bystyret med hensyn til informasjonsflyt og involvering i krisesituasjoner. I en slik eventuell forventningsavklaring bør følgende vektlegges

- tydeliggjøre roller, ansvar og informasjonslinjer i situasjoner der det settes kriseledelse, uavhengig om krisefullmakten i realiteten blir benyttet eller ikke.
- etablere en rutine som sikrer god rapportering til bystyret når det er fattet beslutninger som innebærer at krisefullmakten reelt sett er benyttet.

# Vedlegg 1: Kommunens høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSLEDERS AVDELING  
Byrådsleders avdeling, stab

DELOITTE AS AVD BERGEN  
Postboks 6013  
5892 BERGEN

Vår referanse: 2020/50549-4  
Saksbehandler: Eli Karin Gaupholm Eide  
Dato: 1. oktober 2020  
Deres ref.:

**Unntatt offentlighet: Offl § 5**

## Tilsvar til rapport - byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020

Det vises til mottatt juridisk betenkning, vedrørende Byrådets bruk av krisefullmakt.

Kontrollutvalget i Bergen kommune besluttet i sak 46/20 av 10. juni 2020 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon med formål om å undersøke byrådets bruk av krisefullmakt i perioden 28.02.2020 til og med 1.05.2020. Revisjonen er gjennomført på bakgrunn av intervjuer og dokumentanalyser, og er foretatt på et avgrenset område hvor følgende to hovedspørsmål har blitt undersøkt:

- Har byrådet i Bergen etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak?
- Har kriseledelsen blitt gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet?

Revisjonens hovedkonklusjon på spørsmål nummer en, er at tolkning og regulering av hvordan krisefullmakten skal benyttes er vedtatt av byrådet gjennom beredskapsplanene, men at dette er utydelig.

Hovedkonklusjonen på spørsmål nummer to er at kriseledelsen/byrådet har informert bystyret, ordfører og gruppeledere i samsvar med gjeldende regler. Revisjonen mener likevel at det i en slik krise vil være ulike forventninger og stort informasjonsbehov, og at det derfor er behov for å tydeliggjøre forventninger til byrådets informasjon til bystyret i kriser.

Det gjøres i rapporten rede for gjeldende fullmakter og sentrale hendelser, deretter gjøres nærmere rede for funn og vurderinger. Til slutt oppsummeres konklusjoner, og det gis anbefalinger til hvordan uklarheter kan rettes opp.

Revisjonen er gjort ut fra kommunens regelverk knyttet til den kommunale kriseledelsen, og er avgrenset mot det juridiske rammeverket knyttet til kommunal beredskapsplikt.

### Kommentarer til rapporten

Innledningsvis vil vi takke vi for gjennomgangen, som vil bidra til viktig læring. Vi takker også for revisjonens anerkjennelse av at kommunens ledelse måtte håndtere en situasjon som ingen tidligere har hatt erfaring med, og der en stadig møtte nye utfordringer som måtte håndteres raskt og på best mulig måte.

Koronapandemien medførte gjennom våren 2020 stadig nye utfordringer for befolkningen, og for kommunens ivaretagelse av ulike tjenester. Tiltak for å hindre smittespredning måtte raskt settes i verk, og en måtte sørge for at kommunens tjenester, og ikke minst helseapparatet var rigget for å håndtere situasjonen.

---

**Postadresse:**  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
**Kontoradresse:**  
Allehelgens gate 5

**Telefon:** 55565556  
**E-post:**  
arkiv.byradsleders.avdeling@bergen.kommune.no  
**Internett:** www.bergen.kommune.no

Gjennom håndteringen av pandemien har det også, som Deloitte påpeker, blitt synliggjort behov for tydeliggjøring av krisefullmakten og hvilke rammer og fullmakter som skal gjelde i kriser og for krisehåndtering. Byrådet vil derfor legge frem en sak for bystyret der en reviderer og presiserer krisefullmakten. Denne saken vil også drøfte og tydeliggjøre forskjellen mellom behov for mobilisering av strategisk kriseledelse og bruk av utvidede fullmakter fra bystyret i en krisesituasjon. Konklusjoner og endringer i denne vil deretter danne grunnlag for revisjon av kommunens beredskapsplaner, hvor også anbefalingene i revisjonen vil bli hensyntatt. Forventningsavklaringer til byrådets informasjon til bystyret i kriser vil også kunne tydeliggjøres i dette arbeidet.

Bergen kommune har i dag en effektiv beredkapsorganisering med en vaktgående kriseledelse som kan mobilisere tidlig i utviklingen av mulige krisehendelser og motvirke at situasjoner utvikler seg til mer alvorlige ulykkeshendelser som truer liv og helse eller store ødeleggelser.

Nasjonale veiledere for kommunal kriseledelse påpeker viktigheten av at kriseledelsen er sammensatt av sentrale ledere og relevante fagfunksjoner. I organiseringen av Bergen kommunes eksisterende beredkapsordning er særlig to beredkapsfaglige forhold vektlagt: 1) beredskapen skal være funksjons- og ikke personavhengig, 2) beredskapen skal ha en proaktiv primærstrategi. En funksjonsavhengig beredskap medfører at det kan etableres effektive døgnkontinuerlige vaktordninger og at beredskapen ikke blir avhengig av at enkeltindivider må være til stede for at kriseledelsen skal være beslutningsdyktig. En proaktiv strategi er i tillegg avhengig av at det kan tas nødvendige beslutninger tidlig nok, og at rammene for beslutningstagning oppleves som trygge, og dermed motvirker beslutningsvegring.

Revisjonsrapportens vurderinger og anbefalinger både rundt gjeldende krisefullmakt og beredkapsplan tydeliggjør imidlertid behovet for ny gjennomgang av begge deler. Dette er i tråd med det byrådet allerede har varslet.

I det følgende kommenteres enkelte av revisjonens overordnede konklusjoner.

**1: Beredkapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes**  
Konklusjonen er basert på skriftlige beskrivelser. Det presiseres imidlertid at forståelsen av og opplæringen i beredkapsplanene har vært forstått av de som har gjennomført opplæring og som deltar i de relevante vaktfunksjonene. Dette er forsøkt avhjulpet i revidert utgave av beredkapsplanverket av juni 2020. Jamfør kommentarene ovenfor vil de konkrete anbefalingene og vurderingene i revisjonen påpeke, som ikke allerede er justert i revideringen av beredkapsplanen i juni 2020, vurderes innarbeidet i beredkapsplanen i etterkant av bystyrebehandling av den varslede saken om krisefullmakten. Bystyresak og oppdatert beredkapsplan vil med andre ord kunne ivareta, oppklare og innarbeide revisjonsrapportens to overordnede anbefalinger.

#### **5. Vedtak om stenging av skoler og barnehager mm. burde vært behandlet i byrådet**

Revisjonen mener at en midlertidig stengning av barnehager og skole med hjemmel i smittevernloven er av en så viktig/prinsipiell betydning at byrådet burde fattet vedtaket.

At vedtaket kunne og burde vært fattet av byrådet uttrykte også byrådsleder i samtale med Deloitte i forbindelse med revisjonsrapporten. Alle fremtidige vedtak etter Smittevernloven er da også, som revisjonen påpeker, fattet av byrådet selv. Dette er likevel ikke ensbetydende med at beslutningen ikke formelt kunne tas i KKL Korona.

Beslutningen om innføring av den aktuelle forskriften ble av byrådsleder drøftet med og forankret hos byrådet, som påpekt i rapporten, var samlet til ordinært byrådsmåte. Vurderingen der og da var at beslutningen dermed hadde nødvendig forankring i byrådet, enten beslutningen var hjemlet i krisefullmakten eller ved bruk av kommunaldirektør for eldre, helse og frivillighets ordinære fullmakter til å kunne fatte vedtak etter Smittevernloven.

I revisjonsrapporten skriver Deloitte at «kommunaldirektør ved BEHF ikke hadde fullmakt til å fatte vedtaket uten behandling i byrådet» (s. 20). Selv med revisjonens vurdering knyttet til når delegert fullmakt etter Smittevernloven kan benyttes, ble beslutningen forankret i byrådet før vedtak ble fattet og for alle praktiske formål dermed behandlet også av byrådet.

På samme måte var vurderingen at også vedtak med hjemmel i krisefullmakten var mulig, selv om det ikke var nødvendig gitt at byrådet allerede hadde fått delegert fullmakten til å gjøre vedtak etter Smittevernloven fra bystyret. I ettertid er det enkelt å være enig i at vedtaket både formelt og rent praktisk kunne vært fattet av byrådet, da byrådet hadde møte samme dag. Derfor ble også praksis endret, og alle vedtak ble senere fattet av byrådet – slik det også har vært gjort ved behov for nye smitteverntiltak og lokale forskrifter i Bergen høsten 2020.

Det er samtidig verdt å bemerke at vedtaket om innføring av lokale smitteverntiltak, herunder stengning av skoler og barnehager mm., ble fattet under helt særskilte og kontinuerlig endrede omstendigheter. Smittesituasjonen, kunnskapen om covid-19 så vel som kriseforståelsen i befolkningen endret seg raskt, nærmest fra time til time og fra dag til dag i denne tidlige perioden av pandemien. Behovet for løpende vurderinger og håndtering av krisen tilsa nærmest døgkontinuerlig kriseledelse, og det var bakgrunnen for at beslutningene etter Smittevernloven denne første uken ble fattet i KKL Korona og ikke løftet til byrådet for formelle vedtak. Alle disse, og beslutningen om stenging av barnehage og skole i særdeleshet, ble like fullt for alle praktiske formål vurdert av og forankret også i byrådet.

En merker seg i den forbindelse at selv om rapporten konkluderer med at vedtaket burde vært fattet av byrådet, understrekes det imidlertid at beslutningen ble tatt under høyt press, hadde klar forankring i byrådet, og at dette ikke påvirket utfallet.

Det vises avslutningsvis, og til sammenligning, til at nasjonal forskrift om stenging av skoler, barnehager og utdanningsinstitusjoner ble vedtatt av Helsedirektoratet og ikke regjeringen.

#### **7. Byrådet har gitt bystyret og ordfører informasjon i samsvar med regelverket – en forventningsavklaring kan likevel være hensiktsmessig**

I rapporten s. 11 under overskriften «11 mars: Bystyremøte» fremkommer; «Det er ingen koronarelaterte saker på agendaen». Det er korrekt at dette ikke var på agendaen, da saker til bystyret ordinært forberedes i god tid. Heller ikke av møteprotokollen fremkommer opplysninger om dette. Byrådsleder gav imidlertid ved begynnelsen av møtet 11. mars en orientering om situasjonen omkring koronasmitte i Bergen. Dette fremgår av streamingen fra møtet.

Med hilsen

Roger Valhammer  
byrådsleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*



# Vedlegg 2: Nærmere om gjennomføringen av oppdraget

## I. Bakgrunn

Deloitte har utarbeidet en juridisk betenkning av byrådet i Bergen kommune sin bruk av krisefullmakt i perioden 28. februar – 1.mai 2020 under koronapandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 46/20 den 10. juni 2020.

## II. Formål og problemstillinger

- 3) Har byrådet i Bergen etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak?<sup>25</sup>
  - f) I hvilken grad er det tydelig hvordan krisefullmakt og eventuelt hastefullmakter i Bergen kommune kan anvendes?
  - g) I hvilken grad har eventuelle uklarheter knyttet til bruk av fullmakter blitt tilstrekkelig avklart?
  - h) I hvilken grad er videre delegering av krisefullmakt i prosjekt korona tydelig og i samsvar med regler for dette?
  - i) Ble fullmaktene brukt i samsvar med regelverket under koronapandemien?
  - j) Har bruken av krisefullmakt vært nødvendig i de tilfeller den har blitt brukt, og i hvilken grad har det vært definert om vedtak er hjemlet i fullmakter eller annet rettsgrunnlag?
- 4) Har kriseledelsen blitt gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet?
  - b) Har kriseledelsen i kommunen sikret at informasjon om beslutninger har vært tilgjengeliggjort i tilstrekkelig grad og i samsvar med regler for dette?

## III. Avgrensning

Revisjonen har ikke foretatt en gjennomgang av hvorvidt kommunens regelverk knyttet til krisehåndtering (herunder beredskapsplanene), er i tråd med lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Dette ligger utenfor revisjonens mandat. Revisjonen viser også til at Fylkesmannen i Hordaland gjennomført tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Bergen Kommune 19. april 2016, og at det i henhold til rapport datert 3. mai 2016 ikke ble funnet noen avvik eller gitt noen merknader. Revisjonen vil likevel se noe nærmere på kommunens regelverk knyttet til den kommunale kriseledelsen.

Det ligger utenfor revisjonens mandat å vurdere samtlige vedtak besluttet av kriseledelsen i perioden 28. februar til 1. mai 2020.

Vedtaket i KKL-KP (Kommunal Kriseledelse – Korona Prosjekt) om fastsettelse av Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune 12.mars 2020 representerer det mest omfattende og inngripende vedtaket fra KKL-KP ettersom forskriften formaliserte en rekke begrensninger for innbyggerne. Dette vedtaket reiser også særlige spørsmål med hensyn til forholdet mellom KKL-KP og byrådet. Revisjonen vil derfor redegjøre nærmere for hjemmelsgrunnlaget i dette vedtaket.

Når det gjelder byrådets vedtak har revisjonen fokusert på byrådets omtale av KKL-KP, krisehåndteringen og vurdering av krisefullmakter og andre fullmakter. Revisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser av øvrige vedtak relatert til koronasituasjonen. Bakgrunnen er at disse vedtakene ikke reiser samme utfordringer med hensyn til hvordan byrådets fullmakter er delegert og benyttet, samt at byrådet også har hjemmel i til å fatte hastevedtak.

---

<sup>25</sup> Revisjonen har endret rekkefølgen på problemstillingene og delt en av problemstillingen i to..

#### **IV. Metode**

Oppdraget er utført i samsvar med krav til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM) og er gjennomført i tidsrommet juni 2020 til august 2020.

##### **Dokumentanalyse**

Dokumentene som danner grunnlaget for rapporten er utvalgte offentlige publiserte referat, saksdokument og vedtak tilknyttet møter i byrådet, forretningsutvalget, utvalg for fullmakter og politisk styringssystem, midlertidig utvalg under koronakrisen og bystyret. I tillegg har revisjonen mottatt utvalgte referat og saksdokument utarbeidet av kriseledelsens prosjektorganisasjon for håndtering av koronakrisen (KKL-KP) fra kommunen, ettersom disse ikke er publisert på kommunens hjemmesider. Kommunen har også sendt revisjonen andre særlige relevante dokument for problemstillingen, herunder de gjeldende beredskapsplanene samt veiledning til forskrift om beredskapsplikt.

Fullstendig liste over dokumenter som danner grunnlaget for rapporten fremkommer av vedlegg 3.

##### **Intervju**

Det er gjennomført intervju med følgende personer:

- Marte Mjøs Persen, ordfører
- Roger Valhammer, byrådsleder
- Robert Rastad, kommunaldirektør BLED
- Kjell Andres Wolff, kommunaldirektør BEHF
- Ivar Konrad Lunde, leder seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap (beredskapssjef)
- Britt Nordgreen, leder byrådsleders avdeling, stab (samt sekretariat for KKL)

##### **Verifiseringsprosesser**

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Rapporten er sendt til byrådsleder for uttale. Høringsuttalelsen går frem av vedlegg 1.

# Vedlegg 3: Utdrag fra gjeldende beredskapsplaner i kommunen i den undersøkte perioden

## I. Overordnet beredskapsplan – administrativ del

### Formål

Formålet med overordnet beredskapsplan er å beskrive hvordan beredskapen i Bergen kommune er organisert, samordnet og dokumentert (jf punkt 1.1 i planen). Planen beskriver også hvilke prinsipper, prioriteringer og metoder som skal være førende for organiseringen av beredskap og utøvelse av beredskapsledelse i kommunen. Den strategiske/operative beredskapsplanen vil videre gi en mer detaljert beskrivelse og veiledning til gjennomføringen av kriseledelsen.

Punkt 1.2 i overordnet beredskapsplan angir planens virkeområde. Her står det følgende:

Overordnet beredskapsplan er virksomhetsovergrepene for Bergen kommune, og gjelder for bystyret, bystyrets kontor, byrådet, alle byrådsavdelingene og alle resultatenheter.

### Nærmere om krisefullmakten

Krisefullmakten er omtalt på følgende måte i den overordnede beredskapsplanen:

#### 2. KRISEFULLMAKTEN

Krisefullmakten i Bergen kommune til ble delegert fra bystyret til kriseledelsen i sak 0122/00: «*Bergen bystyre delegerer herved til kriseledelsen alle fullmakter som er nødvendige for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer.*»

Bergen kommune har organisert en kriseledelse og en beredskapsorganisasjon for å kunne håndtere ekstraordinære hendelser, situasjoner og tilstander, heretter kalt beredskapssituasjoner, som ikke like hurtig og effektivt kan håndteres av den daglige driftsorganisasjonen.

Det er for å kunne håndtere beredskapssituasjoner effektivt og forsvarlig at kriseledelsen er gitt virksomhetsovergrepene fullmakter uten begrensninger, hva angår håndteringen av beredskapssituasjoner som rammer eller berører kommunen.

I krisefullmakten ligger myndighet til å mobilisere og benytte alle ressurser i eller som er tilgjengelige for kommunen, uavhengig av tilhørighet eller organisatorisk plassering i den daglige driftsorganisasjonen.

Det er kriseledelsen som beslutter når en hendelse, situasjon eller tilstand er så alvorlig og påvirker kommunen på en slik måte, at kriseledelsen og beredskapsorganisasjonen må mobiliseres for å håndtere den oppståtte beredskapssituasjonen.

Kriseledelsen skal så snart det er forsvarlig, og så tidlig som mulig, overføre håndteringen og den videre oppfølgingen av beredskapssituasjonen til den daglige driftsorganisasjonen, herunder demobilisere beredskapsorganisasjonen og kriseledelsen.

Bergen kommune skal tilstrebe å komme tilbake i en normal driftssituasjon, der de ordinære fullmakter gjelder, så snart dette er mulig og forsvarlig, og normalt senest innen 72 timer.

## II. Om byrådet som øverste beslutningsmyndighet

I kapittel 3 i den overordnede beredskapsplanen er beredskapsorganisasjonen og de ulike organene og aktørene sine roller nærmere beskrevet. Byrådets rolle er angitt på følgende måte i punkt. 3.1<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Dette punktet i beredskapsplanen ble endret ved vedtak av byrådet 25. juni 2020.

Et beslutningsdyktig byråd er den øverste beslutningsmyndigheten i Bergen kommunes beredskapsorganisasjon, som de er i den daglige driftsorganisasjonen. Byrådet er en del av det strategiske nivået.

Det er byrådet som er delegert og innehar krisefullmakten, og som beslutter hvordan kriseledelsen og beredskapsorganisasjonen i kommunen skal være organisert. Dette skjer gjennom byrådsvedtak av overordnet beredskapsplan for Bergen kommune.

### **Virksomhetsovergrepene vaktordninger og funksjonen vakthavende byråd**

I punkt 3.3 i den overordnede beredskapsplanen redegjøres det for kommunens virksomhetsovergrepene vaktordninger, hvor den operative kriseledelsen består av en vakthavende byråd, kommunaldirektør, beredskapskoordinator, informasjonsrådgiver og personellomsorg. Det fremkommer her at «*de vaktordninger som her beskrives er virksomhetsovergrepene, og innehar fullmakter til å handle på vegne av Bergen kommune innenfor eget ansvarsområde utenfor normal arbeidstid.*»

Vakthavende byråd er ifølge punkt 3.3.1 representant for byrådet og den politiske ledelsen i Bergen kommune, og har blant annet følgende funksjon:

Funksjonen sikrer kontinuerlig tilstedeværelse av og tilgjengelighet på byrådets fullmakter og beslutningsmyndighet utenfor normal arbeidstid, i situasjoner og saker som haster og som ikke kan vente til påfølgende arbeidsdag, eller til byrådet er samlet og beslutningsdyktig, eller til byrådsleder eller berørt ansvarlig byråd er tilgjengelig og overtar ansvaret for håndteringen.

Vakthavende kommunaldirektør er ifølge punkt 3.3.2 representant for den administrative ledelsen i Bergen kommune og i kommunaldirektørkollegiet, og har blant annet følgende funksjon:

Funksjonen sikrer kontinuerlig tilstedeværelse av og tilgjengelighet på kommunaldirektørens fullmakter og beslutningsmyndighet utenfor normal arbeidstid, i situasjoner og saker som haster og som ikke kan vente til påfølgende arbeidsdag eller til berørt ansvarlig kommunaldirektør er tilgjengelig og overtar ansvaret for håndteringen.

### **Strategisk kriseledelse**

Kommunens strategiske kriseledelse omtales i punkt 3.4, hvor følgende fremkommer:

Når den strategiske kriseledelse mobiliserer, betegnes denne som kriseledelsen. Det er denne kriseledelsen som til enhver tid disponerer krisefullmakten tildelt av bystyret på vegne av byrådet, under håndteringen av beredskapssituasjoner. Kriseledelsen består av følgende funksjoner: byrådsrepresentant, kriseleder, beredskapskoordinator, informasjonsleder og personellomsorgsleder.

Bakgrunnen for at kriseledelsen er organisert med disse funksjonene er ifølge beredskapsplanen at man sikrer kommunen at både den politiske og administrative ledelsen er representert, samtidig som de to sentrale overordnede fagområdene informasjon og personellomsorg, samt beredskapsekspertise, er til disposisjon.

Ansvar og funksjonen til de ulike representantene i kriseledelsen er deretter nærmere definert. I punkt 3.4.1<sup>27</sup> fremkommer følgende:

Funksjonen byrådsrepresentant bemannes av vakthavende byråd. Byrådsrepresentanten representerer byrådet og den politiske ledelsen i kommunen, og disponerer krisefullmakten delegert fra bystyret på vegne av byrådet. Funksjonen sikrer tilstedeværelse av vakthavende byråds fullmakter og beslutningsmyndighet i beredskapssituasjoner.

Byrådsrepresentantens ansvar for informasjonsdeling er beskrevet på følgende måte:

---

<sup>27</sup> Dette punktet i beredskapsplanen ble endret ved vedtak av byrådet 25. juni 2020

Funksjonen har ansvar for varsling av og rapportering til byrådet gjennom byrådsleder, til fylkesmannen i Vestland, og til øvrige relevante nasjonale myndigheter. Funksjonen har videre ansvar for å holde bystyret informert gjennom ordfører, dersom dette er nødvendig.

### **Kriseleders ansvar og funksjon**

Kriseleders ansvar og funksjon er definert i punkt 3.4.2<sup>28</sup> og omtales på følgende måte:

Vakthavende kommunaldirektør er Bergen kommunes kriseleder. Kriseleder beslutter mobilisering og demobilisering av beredskapsorganisasjonen, og leder arbeidet i kriseledelsen. Funksjonen sikrer tilstedeværelse av vakthavende kommunaldirektørs fullmakter og beslutningsmyndighet i beredskapssituasjoner.

Funksjonen har ansvar for å sikre at beredskapshåndteringen er planlagt, koordinert og følger de prinsipper som er gjeldende for krise- og beredskapsledelse i Bergen kommune. Funksjonen har videre ansvar for å holde øvrige kommunaldirektører informert i beredskapssituasjoner, og funksjonen overtar byrådsrepresentantens ansvar og oppgaver dersom vakthavende byråd ikke er mobilisert eller er tilgjengelig.

Kriseleder rapporterer formelt til byrådsrepresentanten, men disponerer likevel funksjonen som ressurs, og kan tildele byrådsrepresentanten arbeidsoppgaver og aksjoner som er nødvendig for å sikre en forsvarlig håndtering av beredskapssituasjonen

En annen kommunaldirektør kan tre inn å overta som kriseleder, dersom dette avtales mellom vedkommende og vakthavende kommunaldirektør. Dersom dette gjennomføres, må organisasjonen informeres om dette. Det må aldri herske tvil om hvem som er kriseleder.

Funksjonen vakthavende kommunaldirektør er valgt som kommunens kriseleder fordi personene som bemanner funksjonen er sikkerhetsklarert, og fordi dette gir best forutsetninger for å sikre nødvendig kompetanse og kontinuitet i kriseledelsen over tid.

### **III. Beredskapsplan kriseledelse – operativ del**

Den operative beredskapsplanen gir en mer detaljert beskrivelse og veiledning til gjennomføring av kriseledelsen. Det fremkommer av innledningen i beredskapsplanen at planen bør brukes aktivt av den kommunale kriseledelsen (KKL) ved alle ekstraordinære hendelser, situasjoner og tilstander (beredskapssituasjoner) som ikke like hurtig og effektivt kan håndteres av den daglige driftsorganisasjonen.

Den operative beredskapsplanen inneholder blant annet «funksjonskort» for de ulike funksjonen i kriseledelsen. Særlig interessant i denne sammenheng er beskrivelsen av ansvarsområde og tildelt myndighet for vakthavende byråd og vakthavende kommunaldirektør.

Følgende fremkommer:

#### *7.1) Funksjonskort Byrådsrepresentant (Vakthavende byråd)*

*Ansvarsområde:*

- *Du representerer Byrådet og den politiske ledelsen i kommunen, og du disponerer krisefullmakten.*
- *Du sikrer tilstedeværelse av Vakthavende byråds fullmakter og beslutningsmyndighet i beredskapssituasjoner.*

*Tildelt myndighet/krisefullmakten:*

*Du innehar alle kommunale fullmakter for å kunne håndtere beredskapssituasjoner effektivt og forsvarlig.*

---

<sup>28</sup> Dette punktet i beredskapsplanen ble endret ved vedtak av byrådet 25. juni 2020

*Fra bystyresak 0122/00: «Bergen bystyre delegerer herved til kriseledelsen alle fullmakter som er nødvendige for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer.»*

### 7.2) Funksjonskort Kriseleder (Vakthavende kommunaldirektør)

#### Ansvarsområde:

- *Du er kommunens kriseleder og leder kommunens håndtering av beredskapssituasjoner.*
- *Du beslutter om kommunen skal forholde seg til en ekstraordinær hendelse, situasjon eller tilstand som en beredskapssituasjon, og du beslutter mobilisering, ressursbruk og demobilisering av beredskapsorganisasjonen.*
- *Du representerer kommunens administrative ledelse, disponerer krisefullmakten, og du sikrer tilstedeværelse av Vakthavende kommunaldirektørs fullmakter og beslutningsmyndighet i beredskapssituasjoner.*
- *Du skal sikre at kommunens beredskapshåndtering er planlagt, koordinert, tilstrekkelig, og følger gjeldende metode og prinsipper for beredskapsledelse.*

#### Tildelt myndighet/krisefullmakten:

*Du er delegert alle kommunale fullmakter gjennom Byrådsrepresentantens disponering av krisefullmakten for å kunne håndtere beredskapssituasjoner effektivt og forsvarlig.*

*Fra bystyresak 0122/00: «Bergen bystyre delegerer herved til kriseledelsen alle fullmakter som er nødvendige for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer.»*

# Vedlegg 4: Vurderingskriterier

## I. Bystyrets ansvar og myndighet

Det følger av kommuneloven § 5-3 (1) og (2) at kommunestyret (heretter «bystyret»<sup>29</sup>) er det øverste organet i kommunen, og at bystyret treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov. Bystyret kan i henhold til (3) delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller byrådet «innenfor rammene av denne loven eller annen lov». Bystyret har ifølge kommuneloven § 22-1 det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet.

Det følger av kommuneloven § 10-2 (4) at bystyret «*kan selv delegerer vedtaksmyndighet til rådet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov*». Dette innebærer at byrådet også kan gis vedtaksmyndighet i prinsipielle saker. Myndighet som i loven er lagt til «bystyret selv», kan imidlertid ikke delegeres med mindre dette følger av særskilt hjemmel. Et eksempel på slik hjemmel er kommuneloven § 11-8 (1), som hjemler hastefullmakter, se vedlegg 4 punkt III.

Videre følger det av § 10-2 (5) at bystyret «*kan selv vedta at rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. Medlemmer som har fått ansvar for å lede deler av administrasjonen, kan få delegert myndighet av rådet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret (...) selv har bestemt noe annet.*»

Bergen bystyre sine oppgaver er særskilt regulert i eget reglement («Oppgaver for Bergen bystyre 2019-2023»), vedtatt av Bergen bystyret den 23. oktober 2019 (sak 299-19), jf. kommuneloven § 5-14. I reglementet er gjeldende rettstilstand med hensyn til delegering presisert på følgende måte i punkt 1: «*De oppgavene som bystyret ikke kan delegerer er gitt i kommuneloven, lov om planlegging og byggesaksbehandling og i andre særlover<sup>30</sup>. I de tilfeller hvor det i loven står «kommunestyret selv», kan ikke oppgaver eller ansvar delegeres til underliggende organer. Delegert myndighet kan når som helst trekkes tilbake. Bystyret kan selv treffe vedtak på delegerte saksområder uten først å måtte tilbakekalle delegasjonsbeslutningen*».

Videre er bystyrets overordnede oppgaver beskrevet i punkt 2, mens det i punkt 3 gjøres rede for oppgaver som «bystyret selv» skal behandle, og som *ikke* kan delegeres. Utover disse oppgavene som er lagt til bystyret selv, er det i punkt 4 angitt hvilke øvrige saker bystyret skal behandle. Av punkt 4.7 fremkommer det at bystyret en gang hver valgperiode behandler egen sak om «*videredelegering av fullmakter fra byrådet til enkeltbyråd*».

## II. Byrådets generelle ansvar og myndighet, herunder fullmakter

Det følger av kommuneloven § 10-2 at kommunerådet (heretter «byrådet») leder den kommunale administrasjonen, og at bestemmelsene i loven om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for byrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

Kommuneloven § 13-1 regulerer kommunedirektørens (og dermed byrådets) oppgaver, og sier at byrådet skal «*lede den samlede kommunale (...) administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret (...) gir*». Byrådet skal også «*påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet*» og «*påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold*», jf. § 13-1 (3) og (4). Byrådet har også det løpende personalansvaret for administrasjonen. Byrådet skal ifølge § 10-2 (6) minst én gang i halvåret rapportere til bystyret om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

---

<sup>29</sup> Det følger av kommuneloven § 5-1 (3) at folkevalgte organer som utgangspunkt skal benytte de navn som fremkommer av lovbestemmelsen, men at betegnelsen by kan brukes i stedet for betegnelsen kommune. I Bergen kommune benyttes navnet «byråd» istedenfor «kommuneråd» og «bystyre» istedenfor «kommunestyre».

<sup>30</sup> Eksempler er kommunens økonomiforvaltning, herunder skatter og avgifter, kommunal planlegging, kommunale foretak, styringsform og delegasjon av fullmakter.

Bystyrets fullmakter til byrådet er fastsatt i eget reglement, «Byrådets fullmakter» (heretter «fullmaktsreglementet»), vedtatt av Bergen bystyre i møte den 23. september 2016 (sak 236-16) og i møte den 30. januar 2019 (sak 30/19).

Innledningsvis fremkommer det av § 1 at «den kompetanse byrådet gis til å fatte beslutninger på bystyrets vegne gjennom dette fullmaktsdokument, gjelder inntil bystyret i møte foretar endringer i fullmaktene. Bystyret kan treffe vedtak på delegerte saksområdet uten først å måtte tilbakekalle delegasjonsbeslutningen». Deretter redegjøres det i § 2 for byrådets kompetanse og de oppgaver og ansvar som er tillagt byrådet. Dette gjelder blant annet ansvar og myndighet til å forestå den løpende driften av kommunens virksomhet, forberede og fremlegge saker for bystyrets organer, iverksette og følge opp vedtakene som bystyret og bystyrets organer treffer. Fullmakten til å forestå den løpende driften viser ifølge § 17.1 til kommunens forvaltningsfunksjoner og tjenesteproduksjon, og skal utøves innenfor de overordnede mål og retningslinjer som bystyret har trukket opp, herunder innenfor de rammer som er trukket opp i byrådets personal- og økonomifullmakter. Byrådet har i henhold til § 17.2 også myndighet til å foreta anskaffelser, samt inngå andre driftsrelaterte avtaler. Store deler av den resterende delen av fullmaktsreglementet gir imidlertid byrådet generelle fullmakter til å sørge for drift og utvikling innen de ulike oppgaveområdene i kommunen, eksempelvis byutvikling, barnehage og skole, helse, omsorg og sosial, kultur idrett med videre. Byrådets generelle fullmakter er oftest negativt avgrenset på den måten at byrådet er delegert fullmakt til å treffe avgjørelser på alle områder som reguleres av aktuelle lover innen det aktuelle feltet, der loven ikke uttrykkelig sier at vedtaksmyndigheten ligger hos et annet organ, herunder at det er bystyret selv som har slik myndighet, eller bystyret gjennom vedtak har lagt slik avgjørelsesmyndighet til bystyret.

Fullmaktsreglementet angir de viktigste lovene som regulerer det aktuelle oppgaveområdet, og som setter rammer for byrådets myndighetsutøvelse. Eksempelvis vises det i § 20 som gjelder fullmakter på helse-, omsorgs- og sosialfeltet til Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).

Økonomisk sett har byrådet ifølge § 16.1 det løpende ansvar for kommunens ressursbruk, med den myndighet som følger av dette. Byrådets overordnede kompetanse til å treffe beslutninger i økonomiske spørsmål er videre regulert i Bergen kommunes økonomireglement, finansreglement og i budsjettfullmakter. Videre er byrådet gitt kompetanse til spesifikke økonomiske oppgaver i § 16.2 og § 16.3.

Byrådet har ifølge § 14 kompetanse til å tolke sine egne fullmakter, og det skjønnsom utøves vil kunne være gjenstand for etterprøving fra bystyrets side. Byrådet har også «kompetanse til å utøve politisk skjønn innenfor alle områder av sine fullmakter, hvor adgang til å utøve et slikt skjønn - ikke eksplisitt er avgrenset», jf. § 2.1.

Når det gjelder rapportering og informasjon til bystyrets organer, er dette regulert i § 2.7 som sier følgende:

- «Byrådet skal jevnlig informere og rapportere til bystyrets organer om:*
- a) sitt arbeid innenfor de områder hvor byrådet er delegert beslutningsmyndighet*
  - b) om kommunens økonomiske situasjon og utvikling*
  - c) oppnådde resultater og avvik på mål, strategier og tjenesteproduksjon*
  - d) status på oppfølging/iverksetting av vedtak fattet i bystyrets organer*
  - e) det interkommunale, regionale og internasjonale samarbeid*
  - f) større saker som planlegges å fremme for bystyrets organer»*

Det foreligger også et mer overordnet «Reglement for byrådet», vedtatt av bystyret i møte 23. oktober 2019 (sak 309/19), senere revidert i møte 24. juni 2020 (sak 222/20). I reglementet redegjøres det for byrådets sammensetning, regler for byrådsdannelser, byrådets oppgaver, plikter og myndighet, saksbehandlingsregler, habilitets-, valgbarhetsregler og fratreden samt andre forhold vedrørende byrådets og byrådenes funksjon.

I reglementet vises det til at byrådets spesifikke politiske, faglige og administrative fullmakter er hjemlet i et eget fullmaktsdokument, altså ovennevnte fullmaktsreglement. Det er likevel angitt i reglementet for byrådet § 1 at «saker som ikke er av prinsipiell betydning, kan delegeres fra byrådet til byrådets medlemmer».



Videre omtales byrådets kompetanse til å utøve politisk skjønn på følgende måte i § 3-2:

*Byrådet har fullmakt til å fatte beslutninger på alle saksområder/sakstyper hvor bystyret har delegert rådet en slik myndighet – i eget fullmaktsdokument og/eller i enkeltstående delegasjonsvedtak.*

*Byrådets myndighet kan delegeres til underliggende organer så lenge bystyret ikke har bestemt noe annet.*

*Byrådet som kollegium tar stilling til saker som inneholder prinsipielle avklaringer og som inneholder politiske avveininger.*

Når det gjelder saker av prinsipiell betydning fremgår det videre under § 3-5 som gjelder samspill med bystyrets organer at:

*«Byrådet har en lovbestemt plikt (§ 10.2 sjette ledd i kommuneloven) til minst én gang i halvåret rapportere til bystyret om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.»*

### **III. Byrådets fullmakter i ekstraordinære situasjoner**

#### **Hastesaker**

Reglementet som omhandler byrådets fullmakter gir også byrådet særskilt fullmakt i situasjoner som haster. Bestemmelsen sier følgende:

##### **§ 8 HASTESAKER**

*Byrådet selv har myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort i annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle til dette. Melding av vedtak truffet av byrådet i medhold av denne § foreligger vedkommende organ i neste møte. (jf kommuneloven § 13)*

Fullmakten bygger på den tidligere kommuneloven § 13, nå kommuneloven § 11-8 som viderefører den gamle bestemmelsen. Av § 11-8 (1) fremkommer det at bystyret selv kan gi byrådet myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ «når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken».

Videre følger det av § 11-8 (2) at

*«lederen av et folkevalgt organ<sup>31</sup> kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig».*

Det kan ifølge § 11-8 (3) kalles inn til slike hastefjernmøter med kortere frist enn etter ordinære regler. Dersom saken istedenfor behandles skriftlig, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer, og forslaget ansees som vedtatt dersom samtlige medlemmer slutter seg til forslaget, samt til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling, jf. § 11-8 (4).

Utvidet myndighet i hastesaker skal ifølge lovens forarbeid<sup>32</sup> «også kunne benyttes der hvor lovgivningen gir kompetansen til for eksempel kommunestyre eller fylkestinget selv».

---

<sup>31</sup> Definisjonen på folkevalgt organ følger § 5-1 (2), der blant annet kommunestyre (bystyre), formannskap, kommuneråd (byråd) og utvalg nevnes.

<sup>32</sup> Prop.46 L (2017-2018) side 159

Hva som skal til for at det er «nødvendig» å treffe vedtak etter hastefullmakten i § 11-8 (1) er ikke videre definert i lov eller forarbeid. Det følger imidlertid av juridisk litteratur<sup>33</sup> at det må være «berettigede hensyn» (både offentlige og private) som kan bli skadelidende ved en forsinkelse.

Når det gjelder terskelen for å benytte hastefullmakten understrekes det i lovens forarbeid<sup>34</sup> at «*det skal noe til før en hastefullmakt kan benyttes*». Dette begrunnes på følgende måte: «*Adgangen må sees i sammenheng med bestemmelsen om fjernmøte i det organet som i utgangspunktet har fullmakt til å treffe den aktuelle avgjørelsen. Kommunene bør i størst mulig grad vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte framfor at saken behandles etter bestemmelsen om hastesaker*».

Muligheten for å avholde fjernmøter/skriftlig behandling etter § 11-8 (2) er ifølge lovens forarbeid en «*unntaksbestemmelse fra de ordinære regler om saksbehandling inkludert bestemmelsen om fjernmøter*». Dette innebærer altså at et folkevalgt organ kan avholde fjernmøter, selv om<sup>35</sup> det ikke foreligger særlig vedtak fra bystyret i henhold til kommuneloven § 11-7, om at byrådet har anledning til å avholde møter som fjernmøter, se vedlegg 4 punkt VIII.

### **Krisefullmakt**

Bystyret fattet i 2000 (sak 0122/00) særskilt vedtak om delegasjon av fullmakt til byrådet i krisesituasjoner. Vedtaket lyder som følger:

*«Bergen bystyre delegerer herved til kriseledelsen alle fullmakter som er nødvendige for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer».*

Videre har bystyret i reglementet som omhandler byrådets fullmakter § 9 redegjort for hvem som utgjør «kriseledelsen», samt utdypet når fullmakten kan benyttes. Bestemmelsen i fullmaktsreglementet lyder som følger:

#### **§ 9 KRISELEDELSE**

*Byrådet er selv kommunens kriseledelse. Når krisesituasjoner krever raske vedtak og det derved ikke er tid til at hele byrådet kan samles, anses kriseledelsen å være beslutningsdyktig når byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder er til stede.*

*Kriseledelsen har alle fullmakter som er nødvendig for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer. Byrådet holder ordføreren løpende orientert om de vedtak som er fattet.*

Fullmakten fra bystyret er tildelt «byrådet selv» og kan således ikke delegeres. Dersom byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder skal kunne disponere krisefullmakten alene, forutsetter dette at det ikke er tid til at byrådet som helhet samles. Byrådets fullmakt i krisesituasjoner danner ifølge kommunen grunnlaget for retningslinjene for håndtering av kriser i kommunens beredskapsplaner.

Hvilken type fullmakter byrådet tildeles gjennom krisefullmakten, beror på hvilke fullmakter bystyret har anledning til å videredelegere. Ordlyden i krisefullmakten er at bystyret delegerer «alle fullmakter» som er nødvendige for å håndtere krisen. Ettersom bystyret ikke har anledning til å videredelegere myndighet som gjennom lov er lagt til «bystyret selv» uten at det foreligger særskilt hjemmelsgrunnlag for dette, legger revisjonen til grunn at også krisefullmakten er hjemlet i kommuneloven § 11-8 som i hastesaker gir bystyret anledning til å videredelegere myndighet som etter lov er lagt til «bystyret selv». Dette innebærer i så tilfelle at det også vil være et vilkår for bruk av krisefullmakten at det dreier seg om en hastesak, og at det ikke er tid til å avvente behandling av bystyret.

<sup>33</sup> Norsk Lovkommentar – Kommuneloven, Jan Fridthjof Bernt – note 11-8-6.

<sup>34</sup> Prop.46 L (2017-2018) side 160-161

<sup>35</sup> Lederen av det folkevalgte organet sin rett til å kalle inn til hastefjernmøte følger direkte av § 11-8 (2) - Norsk Lovkommentar – Kommuneloven, Jan Fridthjof Bernt – note 11-8-11.

Krisefullmakten stiller likevel ikke eksplisitt krav om at bystyret ikke kan møtes, slik vilkåret i kommuneloven § 11-8 gjør. Vilkåret i vedtak fra bystyret er kun at det er oppstått en «krisesituasjon» eller at «en krise truer». Det er revisjonen vurdering at dette vilkåret er mindre strengt en vilkårene i kommuneloven § 11-8 om at bystyret ikke kan møtes.

I kommunens oversendelsesbrev til revisjonen i forbindelse med oppdraget, samt blant annet i byrådssak fra 23. juni 2020<sup>36</sup> der bruk av krisefullmakten omtales, er det likevel angitt at bruk av krisefullmakten «forutsetter at bystyret ikke kan samles, eller at situasjonen tilsier at en ikke kan vente på bystyrets behandling». Revisjonen forstår det derfor slik at byrådet innfortolker det samme vilkåret som fremkommer av kommuneloven § 11-8 bestemmelse om hastefullmakt, selv om dette ikke fremkommer av bystyrets vedtak fra 2000 eller byrådets fullmaktsreglement.

På denne bakgrunn er det revisjonens vurdering at byrådet gjennom krisefullmakten er delegert myndighet til å fatte vedtak på bystyrets område, dersom vilkårene både i krisefullmakten og hastefullmakten er oppfylt. I så tilfelle kan byrådet også fatte vedtak i saker som etter loven er tillagt «bystyret selv».

#### **IV. Videredelegering av byrådets fullmakter**

##### **Delegasjon fra byrådet til byrådene**

Når det gjelder organiseringen av byrådet fremgår det av byrådets fullmaktsreglement § 3.1 at byrådet organiserer selv sin virksomhet og administrasjon. Videre følger det av § 4.1 at byrådet har myndighet til å organisere kommunens tjenesteproduksjon og forvaltning i hensiktsmessige enheter.

I henhold til § 3.3 kan byrådets myndighet «*delegeres til underliggende organ så fremt bystyret ikke har bestemt noe annet. Hvordan fullmaktene er fordelt i byrådet, skal fremgå av egne delegasjonsvedtak*».

Byrådet fattet i møte den 29. oktober 2019 vedtak om delegering av byrådets fullmakter til samtlige av byrådene. Delegasjonsvedtakene angir blant annet de overordnede ansvarsområdene for den aktuelle byråden, den generelle og gjennomgående kompetansen, fagmyndighet ved forvaltning av lover og oppgaver, myndighet til kontroll, påtale og klage samt annen myndighet som fremkommer av andre reglement for økonomi, personalansvar med videre.

Når det gjelder byrådenes vedtakskompetanse er denne i hovedsak angitt på følgende måte:

*«Byråden har myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Alle viktige saker eller saker av prinsipiell betydning legges frem for byrådet for beslutning.»*

Byrådsleder er også tildelt egne fullmakter etter vedtak av byrådet i møte 1. juni 2018 (sak 1171-17, endret i sak 1052/19, sak 1237/19 og sak 1338/19). Byrådsleders fullmakter er videre og av en noe annen karakter enn de øvrige byrådene. Byrådsleders vedtakskompetanse er likevel tilsvarende formulert, og begrenser seg til saker som ikke er av viktig eller prinsipiell betydning.

Når det gjelder byrådsleders fagmyndighet fremkommer det at «*Byrådsleder innehar alle fagfullmakter hjemlet i lov og forskrift, som er tillagt byrådet innenfor byrådsleders ansvarsområde, og som ikke eksplisitt er lagt til byrådet som kollegium.*»

Byrådsleders mulighet for å disponere krisefullmakten i krisesituasjoner slik denne fremkommer av fullmaktsreglementet for byrådet er også gjengitt i delegasjonsvedtaket, og lyder som følger:

*«Når krisesituasjoner krever raske vedtak og det derved ikke er tid til at hele byrådet kan samles, anses kriseledelsen å være beslutningsdyktig når byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder er til stede.»*

I tillegg presiseres følgende hva gjelder muligheten for videredelegering i krisesituasjoner:

---

<sup>36</sup> Sak 1198/20, referanse: 2020/23170-136

*«Byrådsleder har myndighet til å videredelegere sine fullmakter knyttet til administrativ koordinering av kommunens håndtering av kriser, til kommunaldirektør.»*

Når det gjelder eventuelle andre fullmakter til byrådene og byrådsleder, leser revisjonen beredskapsplanene på den måten at vakthavende byrådsrepresentant er tildelt utvidede fullmakter fra byrådet i krisesituasjoner der byrådet ikke har anledning til å samles. Det vises til vedlegg 3, der det blant annet fremkommer at:

*«Funksjonen sikrer kontinuerlig tilstedeværelse av og tilgjengelighet på byrådets fullmakter og beslutningsmyndighet utenfor normal arbeidstid, i situasjoner og saker som haster og som ikke kan vente til påfølgende arbeidsdag, eller til byrådet er samlet og beslutningsdyktig, eller til byrådsleder eller berørt ansvarlig byråd er tilgjengelig og overtar ansvaret for håndteringen.»*

Revisjonen kan imidlertid ikke se at slike utvidede fullmakter også er omtalt i delegasjonsvedtakene.

Når det gjelder den alminnelige adgangen til videre delegering av de ulike byrådene og byrådsleders alminnelige fullmakter, fremgår det av samtlige av delegasjonsvedtakene at myndighet kan videredeleges til kommunaldirektør gjennom eget delegasjonsvedtak.

## **V. Delegasjon fra byrådsleder til kommunaldirektøren ved byrådsleders avdeling**

Delegasjonen av fullmakter fra byrådsleder til kommunaldirektøren ved byrådsleders avdeling følger av delegasjonsvedtak datert 26. april 2019.

Hovedinnholdet i fullmakten er angitt på følgende måte:

*«Byrådsleder delegerer på generell basis sine fagfullmakter videre til kommunaldirektør. Dette innebærer at kommunaldirektør på vegne av byrådsleder utøver myndighet på alle områder innenfor byrådsavdelingens tjenesteområder med unntak av følgende:*

*Byrådsleder selv gir innstilling til byrådet.*

*Byrådsleder tar selv stilling til større og mer prinsipielle organisatoriske endringer innenfor oppgaveområdet.*

*Faglige beslutninger av prinsipiell betydning og/eller inneholder politiske avveininger, skal legges frem for byrådsleder.*

*Byrådsleder selv har myndighet til å frita midlertidig - etter søknad – byråder fra deres virke som byråd, og oppnevne nye midlertidige byråder. Jf. Reglement for byrådet § 6. 3.*

*Byrådsleder selv følger opp den enkelte fagbyråd og de politiske rådgiverne.*

*Byrådsleder gir bevilgninger innenfor sitt ansvarsområde til 3. person.*

*Byrådsleder har, i saker som haster, kompetanse til å beslutte at kommunen tar ut stevning eller andre rettergangsskritt for domstolene. Beslutningen skal umiddelbart forelegges byrådet for etterfølgende godkjenning.*

Deretter angis kommunaldirektørens generelle og spesifikke kompetanse, samt kommunaldirektørens fagmyndighet til å forvalte lover og oppgaver innenfor byrådsleders ansvarsområde. Kommunaldirektørens myndighet relatert til beredskap og samfunnssikkerhet er konkret angitt på følgende måte:

*«Kommunaldirektør har myndighet til i det daglige å innrette og følge opp kommunens arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet. Dette omfatter også myndighet til å etterse at alle deler av*

*kommunens organisasjon har etablert et relevant opplegg for ivaretagelse av nødvendige krav til beredskap og samfunnssikkerhet.»*

Når det gjelder eventuelle andre fullmakter i krisesituasjoner, tolker revisjonen beredskapsplanene på den måten at vakthavende kommunaldirektør er tildelt utvidede fullmakter der ansvarlig kommunaldirektør ikke er tilgjengelig. Det vises til vedlegg 3, der det blant annet fremkommer at:

*«Funksjonen sikrer kontinuerlig tilstedeværelse av og tilgjengelighet på kommunaldirektørens fullmakter og beslutningsmyndighet utenfor normal arbeidstid, i situasjoner og saker som haster og som ikke kan vente til påfølgende arbeidsdag eller til berørt ansvarlig kommunaldirektør er tilgjengelig og overtar ansvaret for håndteringen.»*

Revisjonen kan imidlertid ikke se at slike utvidede fullmakter også er omtalt i delegasjonsvedtaket.

## **VI. Lov om kommunal beredskapsplikt med forskrift**

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven) kapittel V omhandler kommunens beredskapsplikt. Det følger av § 15 at kommunen med utgangspunkt i en risiko- og sårbarhetsanalyse skal utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser, og som et minimum inneholde *«en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media»*.

Kravene til beredskapsplanen er ytterligere regulert i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4. I bestemmelsen andre ledd punkt a) gjøres det rede for kravene til kommunens kriseledelse, og det fremkommer at beredskapsplanen som et minimum skal inneholde følgende:

*«en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles».*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har også utarbeidet en veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2012). Når det gjelder kravene til plan for kommunens kriseledelse i beredskapsplanen er blant annet følgende retningslinjer i veiledningen sentrale:

- *«I kommunens overordnede beredskapsplan skal det inngå en plan for kommunens kriseledelse, hvor det tydelig fremgår hvordan denne er organisert og bemannet.»*
- *«Det er viktig at den politiske ledelsen, administrasjonssjef, informasjonsansvarlig og ledelsen for kommunes sektorer inngår i kriseledelsen. Sektorlederens medvirkning i kriseledelsen vil ofte være avhengig av hendelsen eller krisens art, omfang og varighet.»*
- *«Det kan være hensiktsmessig å skille ut nøkkelpersonell i en egen funksjon, som et støtteapparat for kriseledelsen.»*
- *«I en krisesituasjon kan det være nødvendig med delegert myndighet og vide fullmakter til kriseledelsen, slik at denne kan handle raskt i en akutt situasjon. Dette må avklares og beskrives i beredskapsplanen.*

*Det kan være hensiktsmessig og effektivt at slike fullmakter og delegerte myndigheter samles i en instruks for kriseledelsen som vedtas i kommunestyret, slik at kriseledelsen kan ta viktige hastebeslutninger som ledd i krisehåndteringen, uten at saken må gå gjennom kommunestyret eller formannskapet.*

*Fullmakter og delegert myndighet kan blant annet gjelde forhold som:*

- o *hvem kan innkalle kriseledelsen*
- o *hvem kan iverksette varsling*
- o *hvilken konkret myndighet delegeres, for eksempel adgang til å avvike fra vedtatt budsjett, beordre ekstra overtid, mv.*
- o *eventuelt beløpsgrense for hvilke økonomiske forpliktelser som kan pådras kommunen*
- o *når kan delegert myndighet nyttes*
- o *hvem det delegeres fullmakter til (ordfører/administrasjonssjef)»*

## VII. Smittevernloven

### Generelt om loven

Smittevernloven (LOV-1994-08-05 nr. 55 – Lov om vern mot smittsomme sykdommer) har til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer, og skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet, samt ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir omfattet av smitterverntiltak etter loven, jf. § 1-1. Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder hovedsakelig for enhver som oppholder seg i Norge, jf. § 1-2 (1).

Det er et grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak etter loven at tiltakene «skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering», jf. § 1-5 (1). Det følger av lovens forarbeid<sup>37</sup> at kravet til medisinskfaglig begrunnelse ikke skal tolkes for strengt. Videre fremkommer det at kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig innebærer at tiltaket ikke skal medføre unødvendig ulempe eller skade for den tiltaket retter seg mot, og at nytten må veies opp mot den belastning tiltaket medfører. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det ifølge § 1-5 (1) også legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder, og tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.

Det er på det rene at Covid-19 er å anse som en «allmennfarlig smittsom sykdom», jf. § 1-3 nr. 3 og § 1-4, jf. Forskrift om allmennfarlige smittsomme sykdommer § 1 som angir hvilke sykdommer som oppfyller lovens vilkår. Covid-19 ble inntatt i forskriften den 31. januar 2020.

Med hjemmel i loven vedtok helse- og omsorgsdepartementet den 27. mars 2020 også en egen Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (Covid-19-forskriften)<sup>38</sup>, som blant annet regulerer krav om karantene og isolasjon, forbud mot større arrangement og stenging av virksomheter som skoler, universitet, barnehager, serveringssteder, treningsentre med mer. Forskriften trådte i kraft 27. mars 2020, og er siden endret en rekke ganger.

### Møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og smittesanering – Smittevernloven § 4-1

Følgende fremkommer av smittevernloven § 4-1 (1)

*«Når det er nødvendig for å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller for å motvirke at den blir overført, kan kommunestyret vedta*

*a) forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet,*

*b) stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der,*

*c) stans eller begrensninger i kommunikasjoner,*

*d) isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen,*

*e) pålegg til private eller offentlige om rengjøring, desinfeksjon eller destruksjon av gjenstander eller lokaler. Pålegget kan også gå ut på avlving av selskapsdyr, utrydding av rotter og andre skadedyr, avlusing eller annen smittesanering»*

Dersom ikke den ansvarlige selv iverksetter tiltak i samsvar med de pålegg som er fattet, har kommunestyret etter § 4-1 (3) og (4) også hjemmel til å iverksette tiltakene, samt mulighet for å bruke og om nødvendig skade andres eiendom dersom vilkårene for dette er oppfylt.

---

<sup>37</sup> Prop. 91-L (2018-19) s. 45

<sup>38</sup> FOR-2020-03-27-470

Helsedirektoratet har etter § 4-1 (2) også anledning til å treffe vedtak etter første ledd for «*hele eller deler av landet*», dersom det er et «*alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom og når det er avgjørende å få satt tiltak i verk raskt for å motvirke overføring av sykdommen*». Slikt vedtak ble under koronapandemien fattet av Helsedirektoratet med ikrafttredelse den 12. mars 2020 kl. 18.00<sup>39</sup>, der det blant annet ble vedtatt å stenge barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner.

I følge § 4-1 (5) første punktum har den som har satt i verk tiltaket også ansvaret for straks å oppheve vedtaket eller begrense omfanget av det når det ikke lenger er nødvendig.

### **Kommunens ansvar og myndighet etter smittevernloven**

Lovens kapittel 7 angir hvem som har ansvar for å følge opp og iverksette tiltak etter loven. Det følger av smittevernloven § 7-1 (1) at kommunen «*skal sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen med hensyn til smittsom sykdom er sikret nødvendige forebyggende tiltak, undersøkelsesmuligheter, behandling og pleie utenfor institusjon og pleie i sykehjem eller annen kommunal helseinstitusjon*». Videre følger det av (2) at «*kommunen skal også utføre de oppgaver innen smittevernet som pålegges i loven her eller bestemmelser i medhold av loven*», og av (4) at «*kommunen skal føre tilsyn og sørge for at reglene i loven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført*».

I henhold til § 4-1 ligger den formelle kompetansen til å fatte vedtak om møteforbud, stenging av virksomhet, begrensning i kommunikasjon, isolering og smittesaning hos «kommunestyret». Det følger likevel av lovens forarbeid at de oppgavene kommunestyret har etter § 4-1 og andre bestemmelser ligger «naturlig til rette for utvalgsbehandling»<sup>40</sup>. Bestemmelsen angir *ikke* at det er kommunestyret «selv» som må fatte vedtaket, og myndigheten kan således delegeres. Dette følger også av smittevernloven § 7-1 (6) som sier at kommunens myndighet etter loven kan «*delegeres etter reglene i kommuneloven*».

### **Delegering av myndighet – Bergen kommune**

Byrådet i Bergen er i byrådets fullmaktsreglement § 20.1 tildelt fullmakt av bystyret til å fatte vedtak etter smittevernloven. Følgende fremkommer av bestemmelsen:

*«Innenfor helse-, omsorgs- og sosialfeltet har byrådet en generell fullmakt til drift og utvikling av oppgaveområdet, jf. § 17 i dette fullmaktsdokument.*

*Byrådet er delegert fullmakt til å treffe avgjørelser på alle områder som reguleres av aktuelle lover på helse-, omsorgs- og sosialområdet, der loven ikke uttrykkelig sier at det er kommunestyret selv som har slik myndighet, eller bystyret gjennom vedtak har lagt slik avgjørelsesmyndighet til bystyret.*

Fullmaktsreglementet lister deretter opp de viktigste lovene som regulerer dette oppgaveområdet og som setter rammer for byrådets myndighetsutøvelse, herunder blant annet smittevernloven.

Byrådets myndighet er deretter delegert videre til byråd for eldre, helse og frivillighet i fullmaktsdokument (SD-18-1263), vedtatt av byrådet i møte 29. oktober 2019 (sak 1301-19, endret i sak 1326-19).

Byrådets vedtakskompetanse er som følger:

*«Byråden har myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Alle viktige saker eller saker av prinsipiell betydning legges frem for byrådet for beslutning.»*

Byrådets fagmyndighet, ved forvaltning av lover og oppgaver er også angitt som at «*Byråden har ansvar og myndighet innen helsevern, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester.*» Dette innebærer etter reglementet oppgaver og myndighet som følger av de angitte lover som er listet opp i dokumentet, herunder blant annet smittevernloven.

---

<sup>39</sup> FOR-2020-03-12-270, Vedtak etter lov om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 andre ledd om møteforbud og stenging av virksomhet

<sup>40</sup> Ot.prp.nr.91 (1992-1993) side 144

Avslutningsvis fremkommer det av fullmaktsdokumentet at byråden kan delegere myndighet til kommunaldirektøren, og at «*rammene for delegasjon til kommunaldirektør fastsettes av byråden i et eget delegasjonsvedtak*».

Nåværende byråd for eldre, helse og frivillighet, Beate Husa, har delegert slik myndighet til kommunaldirektør for eldre, helse og frivillighet i delegasjonsvedtak signert den 20. januar 2020<sup>41</sup>. Følgende fremkommer av delegasjonsvedtaket:

*Fullmakter tildelt Byråd for eldre, helse og frivillighet vedtatt av byrådet i møte 29. oktober 2019 i sak 1301-19, endret i sak 1326-19, delegeres til kommunaldirektør for eldre, helse og frivillighet med den begrensning som framgår nedenfor.*

*Av byrådets fullmakter følger myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Alle viktige saker eller saker av prinsipiell betydning legges fram for byrådet for beslutning.*

*Kompetanse til politisk skjønnsutøvelse delegeres ikke.*

### **Kommunelegens ansvar og myndighet etter smittevernloven**

Smittevernloven § 7-2 angir kommunelegens generelle ansvar etter smittevernloven. I tillegg er kommunelegen gitt direkte myndighet og ansvar i enkeltbestemmelser i loven. Det påpekes i veiledning til smittevernloven, rundskriv IK-08/95 punkt 3.2 at en særlig bør merke seg at «*i de saker hvor kommunelegen er gitt direkte myndighet i loven, vil han eller hun være selvstendig i forhold til kommunen.*

Det fremkommer av § 7-2 (1) annet punktum at «*i kommuner med flere kommuneleger skal kommunestyret utpeke en av dem*» til å utføre de smittevernoppgaver som pålegges i loven, samt utpeke en stedfortreder for denne.

For å «sikre et forsvarlig smittevern» er det ifølge lovens forarbeid<sup>42</sup> «*forutsatt at oppgavene som kommunelege med ansvar for smittevernet ikke kan deles på flere, evt. bare med den som er utpekt som stedfortreder*». Forarbeidene forutsetter også at det normalt er kommuneoverlegen som utpekes, med mindre det er en annen kommunelege som har spesielle forutsetninger for oppgaven og kommuneoverlegen er enig i en slik ordning. Det stilles ikke krav om at kommunelegen skal utføre alle oppgaver personlig, men at vedkommende skal sørge for at oppgavene blir forsvarlig utført.

### **Hastesaker**

Dersom det oppstår «*hastesaker*» som gjør det nødvendig å fatte vedtak etter smittevernloven § 4-1 (1), følger det av § 4-1 (5) siste punktum at «*kommunelegen*» kan utøve den myndighet som bystyret har etter § 4-1.

I vurderingen av hvorvidt det dreier seg om en «*hastesak*», uttales følgende i lovens forarbeid<sup>43</sup>:

*«Det forutsettes at kompetansen til å treffe vedtak bare foreligger når kommunestyret evt. det utvalg som er nedsatt til behandling av slike saker ikke kan treffe vedtaket uten forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte. Dette vil særlig være aktuelt ved åpenbar fare for smitteoverføring hvor det er nødvendig med øyeblikkelige tiltak».*

I juridisk litteratur<sup>44</sup> presiseres at kommunelovens bestemmelser om hastevedtak også vil være relevant for vurderingen. Eksempelvis fremkommer det av forarbeidene til kommuneloven at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte framfor at saken behandles som en hastesak, se vedlegg 4 punkt III. Etersom fjernmøter også er et alternativ til vedtak etter § 4-1 (5), bør hastekompetansen ikke benyttes med mindre det er helt nødvendig.

Likevel uttales også følgende i lovens forarbeid<sup>45</sup>:

---

<sup>41</sup> Nytt tilsvarende vedtak er fattet den 22. juni 2020

<sup>42</sup> Ot.prp.nr.91 (1992-1993) side 170

<sup>43</sup> Ot.prp.nr.91 (1992-1993) side 146

<sup>44</sup> Norsk Lovkommentar – Smittevernloven, Kjetil Tveitan, note 77

<sup>45</sup> Ot.prp.nr.91 (1992-1993) side 144



«I praksis vil det i mange tilfeller bli kommunelegen som etter femte ledd vil treffe tiltak (hastesaker). Hovedgrunnen til dette er at de tiltak som omfattes av bestemmelsen nesten alltid må vedtas straks hvis de interesser som vedtaket skal ivareta ikke skal bli skadelidende».

### Kommunelegen i Bergen

Det følger av Administrativ sak (201628142-2) fra tidligere Byrådsavdeling for helse og omsorg datert 14. september 2016 hvordan oppgavene til kommuneoverlegen er fordelt mellom de tre ulike rollene:

- Kommuneoverlege (KO/KOL) – tilknyttet Etat for helsetjenester, Helsevernenheten (Finn Markussen)
- Smittevernoverlege (SO) – tilknyttet Etat for helsetjenester, Helsevernenheten (Karina Koller Løland)
- Medisinsk fagsjef (MF) – tilknyttet Kommunaldirektøren, stab (Trond Egil Hansen)

Innledningsvis redegjøres de ti vedtaket for den overordnede arbeidsdelingen mellom kommuneoverlegene, der blant annet eksempler er relevant for gjeldende tilfelle:

- «Plasseringen i organisasjonen avgrensner ikke kommuneoverlegens rolle og oppgaver, ut fra kommunelegefunksjonen slik den er beskrevet i lover og forskrifter»
- «Ifølge Smittevernloven skal en av kommunelegene ha oppgavene etter denne loven. I Bergen er dette lagt til Smittevernoverlegen, som dermed er kommuneoverlege for smittevern.»

Deretter er det i vedtaket gjengitt noen konkrete eksempler på hvem som eventuelt skal involveres i ulike situasjoner og hvem som har ansvar for hva. I beredskapssituasjoner er følgende relevant:

Tema	Ansvar
Planlegging av Helsemessig og sosial beredskap, deltakelse i beredskapssituasjoner. Koordinere beredskapskontakter i etatene i BHO.	KO har ansvar for planlegging, koordineringsansvar for opplæring og øvelser. KO og MF bidrar i beredskapssituasjoner i tråd med kommunens beredskapsplaner

Videre gir dokumentet en særskilt oversikt over hvordan kommunelegens fagfullmakter og oppgaver i lovverket er fordelt. Følgende 2 relevante eksempler er sitert under:

Hjemmel	Oppgave	Kommentar	KOL, MF, SO
<b>Smittevernloven</b>	§ 7-2 med tilhørende forskrifter  Kommunelegens = smittevernlegens oppgaver	Smittevernlegene.  Kommuneoverlegene er smittevernoverlegenes faste stedfortredere.	SO
<b>Lov om helsemessig og sosial beredskap</b>		MF og KO sine roller i beredskap Framgår i beredskapsplanene.	

Revisjonen gjør oppmerksom på at selv om det tidligere i vedtaket fremkommer at oppgavene i smittevernloven skal utføres av smittevernoverlegen, vises det i utdraget fra tabellen til smittevernlegene. Videre er det ikke konkret angitt hvem som skal være smittevernoverlegens stedfortreder, men derimot kun vist til kommuneoverlegene i fellesskap. I forbindelse med høring av rapporten har revisjonen også mottatt opplysninger fra byrådsleders avdeling om at de assisterende kommuneoverlegene er smittevernoverlegens stedfortreder i normalarbeidstiden gjennom en vaktordning, mens samfunnsmedisinsk beredskapsvakt har smittevernansvaret utenfor normal arbeidstid.

Kommunelegen er ifølge det administrative dokumentet i tillegg tildelt konkrete oppgaver i Bergen kommune, som kun er fordelt mellom kommuneoverlegen og medisinsk ansvarlig. Særlig relevant er tildelte oppgaver etter helseberedskapsloven som er gjengitt på følgende måte i dokumentet:

<b>Helseberedskapsloven</b>	Kommuneoverlegen sitter i kommunenes strategiske kriseledelse	Nedfelt i kommunens overordnede kriseplan og helseberedskapsplan	KOL og MF
-----------------------------	---	--	-----------

Revisjonen har ikke funnet noen veiledning i den overordnede beredskapsplanen eller i den operative delen hva gjelder kommunelegens rolle i beredskapssituasjoner, eller ansvarsfordelingen mellom kommuneoverlegen og medisinsk fagsjef. Temaspesifikke beredskapsplaner er ikke vurdert.

Det administrative vedtaket og den overordnede beredskapsplanen sier heller ikke noe om hvorvidt kommuneoverlegen som sitter i kommunens strategiske kriseledelse (jf. utdrag fra tabellen) eventuelt skal opptre som smittevernoverlegens stedfortreder, slik at kommuneoverlegen eventuelt har vedtakskompetanse etter smittevernloven § 4-1 (5) i en hastesak. Det er heller ikke angitt hvem som skal opptre som stedfortreder for kommuneoverlegen i en strategisk kriseledelse der kommuneoverlegen ikke kan stille.

### **VIII. Regler om fjernmøter i folkevalgte organer**

I henhold til kommuneloven § 11-2 skal folkevalgte organer behandle saker og treffe vedtak i fysiske møter. Andre behandlingsformer krever således særskilt hjemmel. Leder av folkevalgt organ kan som tidligere omtalt beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte, jf. kommuneloven § 11-8 (2), jf. vedlegg 4 punkt III.

Dersom folkevalgte organer skal ha mulighet til å avholde møter som fjernmøter under alminnelige omstendigheter, forutsetter dette at bystyret selv har besluttet at folkevalgte organer i kommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte, jf. kommuneloven § 11-7 (1).

På tidspunktet når KKL-KP ble opprettet forelå det ikke slik vedtak fra bystyret om mulighet for fjernmøter. Først den 24.06.2020 (sak 222/20) vedtok Bergen bystyre en endring i Reglementet for byrådet, som gir byrådet anledning til «unntaksvis» å avholde byrådsmøter som fjernmøter.

Som følge av utbruddet av korona, ble imidlertid forskriften «Midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19» vedtatt den 13. mars 2020. Av forskriften § 2 følger det at folkevalgte organer kan bestemme å holde møtet som fjernmøte, «selv om kommunestyret eller fylkestinget ikke har truffet vedtak om at det folkevalgte organet skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte, jf. kommuneloven § 11-7 første ledd» Videre følger det av forskriftens § 3 at det folkevalgte organet også kan gjennomføre fjernmøtet selv om kommunen ikke har tekniske løsninger for å sikre allmennheten får tilgang til møtet. Forskriften trådte i kraft samme dag, den 13. mars 2020. Fra dette tidspunktet hadde altså byrådet i Bergen anledning til å avholde byrådsmøter som fjernmøter selv om det ikke dreide seg om en hastesak, jf. kommuneloven § 11-8 (2) og bystyret på dette tidspunktet ikke hadde fattet eget vedtak i henhold til kommuneloven § 11-7 (1).

# Vedlegg 5: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2019-06-22-83.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107 (opphevet)
- Helse- og omsorgsdepartementet: Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven). LOV-1994-08-05-55.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). LOV-2010-06-25-45.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om kommunal beredskapsplikt. FOR-2011-08-22-894
- Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (Covid-19-forskriften). FOR-2020-03-27-470.
- Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune av 12.03.2020.Vedtatt etter lov om vern mot smittsomme sykdommer § 4-1 andre ledd om møteforbud og stenging av virksomhet. FOR-2020-03-12-270
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19. FOR-2020-03-13-277.

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Sosialdepartementet: *Ot.prp.nr.91 (1992–1993) Om lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven)*. Forarbeid.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Prop.46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Forarbeid.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Veiledning. Februar 2012.
- Statens helsetilsyn: *Smittevernloven, veileder. Rundskriv IK-08/95*. Februar 1995.

## Juridisk litteratur

- Kommuneloven med kommentarer, Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, Kommuneforlaget 2011
- Norsk Lovkommentar: Kommuneloven, Smittevernloven, Forvaltningsloven

## Dokumenter fra kommunen

- 03.05.2016 – Fylkesmannen i Hordaland, Rapport etter tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Bergen kommune 19. april 2016.
- 14.09.2016 – Kommuneoverlege og medisinsk fagsjef – roller og arbeidsområder
- 07.10.2016 – Byrådets fullmakter (vedtatt 21.09.2016)
- 19.02.2018 – Fagfullmakter til Etat for helsetjenester fra kommunaldirektør for helse og omsorg
- 26.04.2019 – Delegasjon av fullmakter fra byrådsleder til kommunaldirektøren ved byrådsleders avdeling
- 11.11.2019 – Oppgaver for Bergen bystyre 2019-2023

- 29.10.2019 – Fullmakter for byråd for eldre, helse og frivillighet (vedtatt 29.10.2019)
- 29.10.2019 – Fullmakter for byråd for barnehage, skole og idrett (vedtatt 29.10.2019)
- 29.10.2019 – Fullmakter for byråd for finans, næring og eiendom (vedtatt 29.10.2019)
- 28.11.2019 – Fullmakter for byråd for kultur, mangfold og likestilling (vedtatt 29.10.2019)
- 05.12.2019 – Byrådsleders fullmakter (vedtatt 01.06.2017)
- 05.12.2019 – Fullmakter for byråd for arbeid, sosial og bolig (vedtatt 29.10.2019)
- 13.01.2020 Beredskapsplan kriseledelse, «Strategisk beredskapsplan» for Bergen kommune – Operativ del
- 20.01.2020 – Fullmakter til kommunaldirektør for eldre, helse og frivillighet
- 28.02.2020 – Referat fra Kommunal Kriseledelse (KKL) – epost
- 02.03.2020 – Fullmakter for byråd for klima, miljø og byutvikling (vedtatt 29.10.2019)
- 06.03.2020 – Vedtak etter smittevernloven § 4-1, Forbud mot publikumsadgang – Brev til Kulturhuset USF Verftet fra Bergen kommune v/ Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet.
- 12.03.2020 – Saksfremstilling, Administrativ sak Byrådsleders avdeling, stab- Forskrift om tiltak for å forebygge og motvirke overføring av Korona-virus (Covid-19) for Bergen kommune
- 25.03.2020 – Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune – Administrativ del
- 27.03.2020 – Kriseinstruks for KKL-KP, av beredsskapsjef Ivar Konrad Lunde på vegne av kriseleder Robert Rastad.
- 18.06.2020 – Brev fra byrådsleders avdeling, stab til Deloitte AS - Svar på henvendelse fra Deloitte, Oversendelse av dokumentasjon vedrørende byrådets bruk av krisefullmakt under koronapandemien

### Offentlige protokoller og dokumenter

- 28.02.2020 – Protokoll fra møte i Fylkesberedskapsrådet
- 10.03.2020 – Protokoll og saksfremstilling fra byrådsmøte, Opprettholdelse av fullmakter delegert fra kommunens kriseledelse til Prosjekt Korona
- 11.03.2020 – Protokoll fra bystyremøte
- 12.03.2020 – Protokoll fra byrådsmøte kl. 10.00
- 12.03.2020 – Protokoll fra byrådsmøte kl. 10.30
- 12.03.2020 – Pressemelding 43/20
- 26.03.2020 – Protokoll fra byrådsmøte, med tilhørende Saksfremstilling for sak 1094.2/20 Fortsatt behov for kriseledelse og organisering i Prosjekt Korona
- 31.03.2020 – Protokoll fra møte i forretningsutvalget, samt Saksfremstilling for sak med ref. 2020/01873-7
- 15.04.2020 – Protokoll fra byrådsmøte, med tilhørende Saksfremstilling for sak 118.1/20
- 22.04.2020 – Protokoll fra bystyremøte, med tilhørende Saksfremstilling for sak 95/20 og 134/20
- 30.04.2020 – Protokoll fra byrådsmøte, med tilhørende Saksfremstilling, vedlegg og melding til bystyrets kontor vedrørende sak 1114.3/20 Oversikt over vedtak og beslutninger i byrådet og kriseledelsen
- 04.05.2020 – Protokoll fra Midlertidig utvalg under koronakrisen, med tilhørende Saksfremstilling for sak: Oppfølging av bystyrets vedtak – Opprettelse av midlertidig utvalg.
- 24.06.2020 – Protokoll fra bystyremøte, sak 222/20 Tillegg til Reglement for byrådet



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 312,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2020 Deloitte AS