



TRONDHEIM KOMMUNE

Trondheim kommunerevisjon

Rapport 7/2022-F

Investeringer i idrettsanlegg



Forord

Trondheim kommunerevisjon har i denne revisjonen undersøkt investeringer i idrettsanlegg. Arbeidet med rapporten har foregått fra januar 2021 til september 2022. Kommunedirektøren har hatt rapporten til verifisering og uttalelse i perioden 22. august til 10. oktober 2022.

Arbeidet er utført av Mona Kristensen, Tale Baadsvik og Kathrine Moen Bratteng (prosjektleder).

Trondheim, 12. oktober 2022

Per Olav Nilsen
revisjonsdirektør

Kathrine Moen Bratteng
forvaltningsrevisor

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt i hvilken grad kommunen har tilfredsstillende økonomi- og prosjektstyring ved investeringer i idrettsanlegg.

For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en casestudie av følgende tre investeringsprosjekter på idrettsområdet ferdigstilt i perioden 2019-2021:

- Granåsen helse- og arenabygg (162 mill. kr)
- Leangen hurtigløpsbane (69,9 mill. kr)
- Skjermvegen aktivitetspark (21,3 mill. kr)

Vi har benyttet dokumentgjennomgang, regnskapsanalyse og intervjuer for å svare på problemstillingen. Temaene som belyses i rapporten er investeringsrutiner, beslutningsgrunnlag, organisering, brukermedvirkning, prosjekt- og økonomistyring, rapportering og evaluering.

Rutiner

Kommunen har skriftlige rutiner for investeringsprosjekter. Rutinen kalles Investeringsprosessen (Hovedprosess). Revisjonen mener rutinen burde vært lagt inn som en overordnet rutine for alle enheter i kvalitetssystemet i kommunen.

Vi mener rutinen kunne vært tydeligere, blant annet på hva saksframleggene skal inneholde, hvordan usikkerhetsanalyser, sluttrapportering og avslutning av prosjektene konkret skal foregå.

Det foreligger en egen rutine for kvalitetssikring av kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men denne er ikke koblet til hovedrutinen.

Beslutningsgrunnlag

Undersøkelsen har vist at det foreligger beslutningsgrunnlag for de enkelte prosjektene og at de er godt forankret i kommunens planer og politiske saker som gjelder idrettsområdet. I Granåsen- og Leangen-prosjektene er investeringsbeslutningen fattet i bystyret, slik økonomi-/ investeringsreglementet krever. Saksframleggene som gjelder investeringsbeslutningene er opplysende og stort sett i henhold til investeringsreglementet, men risiko og usikkerhet er etter revisjonens mening ikke gjort tilstrekkelig rede for.

Revisjonen er kritisk til at usikkerhet og risiko ikke er vurdert i større grad i prosjektene. Vi ser at det er tatt inn forventede tillegg og/eller usikkerhetsmargin i kostnadsoverslagene, men vi ser ikke at det er gjennomført gode nok analyser av kostnadsoverslag og usikkerhet. For Leangen-prosjektet gir ikke mottatte kostnadsoverslag informasjon om håndtering av usikkerhetsmargin. Revisjonen mener usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene burde vært tydelig identifisert og vurdert i investeringssakene.

I 2016 la kommunedirektøren frem en sak om investeringsprosessen i kommunen for formannskapet med en rekke tiltak for å redusere kommunens byggekostnader. Et av tiltakene i denne saken var gjennomføring av usikkerhetsanalyser. I Granåsen-prosjektet ble det ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse, noe som skulle vært gjort. Revisjonen mener erfaring tilsier at man generelt sett må legge større vekt på usikkerhetsvurderinger ved investeringer i idrettsanlegg, da flere prosjekter på området har ført til overskridelser. Mange av prosjektene på idrettsområdet er unike, noe som understreker betydningen av grundige kostnadsestimater.

Undersøkelsen har vist at grunnforholdene ved Skjermvegen aktivitetspark var utfordrende. Vi mener at de dårlige grunnforholdene i Skjermvegen-prosjektet burde vært tatt hensyn til eller utredet nærmere før oppstart av prosjektet og anbud ble innhentet. Området hadde tidligere vært fylt opp med søppel, og medførte utskifting av massene, noe som ble fakturert som tilleggsarbeider. I Granåsen-prosjektet ble det oppdaget ledninger i grunnen etter at prosjektet startet opp. Revisjonen mener kommunen burde hatt kunnskap om dette før prosjektstart.

Revisjonen stiller spørsmål om grunnlaget for beslutningene var tilstrekkelig utredet, i og med at prosjektene endte opp med betydelig merforbruk i forhold til vedtatt investeringsramme.

Organisering

I Granåsen-prosjektet ble det etablert en bredt sammensatt VM-relatert styringsgruppe under ledelse av kultur- og idrettsdirektøren. Videre ble det opprettet et arbeidsutvalg for utbyggingsprosessen i Granåsen, som et internt kommunalt organ for strategisk styring. Den reelle styringsgruppa synes derfor å ha vært arbeidsutvalget. Vi mener styringsgruppa burde vært benevnt som referansegruppe allerede ved oppstart, samtidig som man tydeliggjorde at arbeidsutvalget var styringsgruppe.

Det ble ikke etablert en styringsgruppe for Leangen hurtigløpsbane. På dette tidspunktet var det heller ikke noe krav om dette i kommunen. Sett i forhold til kompleksitet og størrelse mener revisjonen likevel det ville vært en fordel med en styringsgruppe i dette prosjektet.

Skjermvegen-prosjektet har ikke hatt styringsgruppe, og dette er heller ikke et krav for mindre prosjekter. Underveis i prosjektet ble det få representanter fra kommunen i prosjektgruppa, noe som etter revisjonens mening kan ha bidratt til at kommunens detaljkunnskap om prosjektet ikke ble tilstrekkelig.

Etter revisjonens vurdering har alle prosjektene hatt klare mål. Det er imidlertid ikke like tydelig hva som er styringsdokumenter i alle prosjektene. Revisjonen mener det fremover vil være en fordel om malen for styringsdokument som er utarbeidet i investeringsrutinen i 2019 brukes i alle prosjekter. Her tydeliggjøres blant annet rammebetingelser, mål, økonomisk ramme, organisering, ansvar, styring, rapportering og fremdrift.

I Granåsen- og Leangen-prosjektene var roller og ansvar definert i prosjektgruppene. Det fremgikk ikke av prosjektmandatet for Skjermvegen-prosjektet hvorvidt en av prosjekteierne og de prosjektansvarlige skulle ha hovedansvar for prosjektet, noe revisjonen mener er uheldig.

Brukermedvirkning

Det har vært utstrakt brukermedvirkning i alle tre prosjektene, noe revisjonen mener er positivt. Samtidig ser vi at bred brukermedvirkning kan ha vært en kostnadsdrivende faktor i prosjektene.

Prosjekt- og økonomistyring

Det er benyttet kontraktsmaler i alle prosjektene, noe som er i tråd med anbefalt praksis.

Revisjonen ser at det har vært visse utfordringer med ressursene til prosjektene. Entreprisereformen som ble valgt i Granåsen-prosjektet krever mer oppfølging fra kommunen som byggherre enn totalentrepriser, som kommunen normalt bruker i større prosjekter. Gjennomføring av Skjermvegen-prosjektet ble preget av utskiftninger i prosjektgruppa, og det var få representanter fra kommunen i prosjektgruppa underveis. Konsekvensene av at det etterhvert ble få representanter fra kommunen i prosjektgruppa, kan ha bidratt til at kommunens detaljkunnskap

om prosjektet ikke ble tilstrekkelig. Dette har blant annet fått følger for kunnskapen om prosjektregnskapet med tanke på innsending av tilskuddskrav. Vi merker oss at investeringsprosjekter kan være sårbare med tanke på personell, og mener det bør vurderes tiltak for å sikre kontinuitet og robusthet i prosjektorganisasjonene.

Kommunens investeringsrutiner fra 2019 er delt inn i klare faser, og det er stilt krav til oppgaver som skal utføres på ulike tidspunkt. Prosjektene har fulgt fasene og beslutningspunktene i investeringsrutinene.

Det er brukt ulike systemer og regneark for oppfølging i prosjektene. Avvik har blitt tatt opp og rapportert underveis i prosjektene. Vesentlige avvik og endringer er løftet til riktig nivå.

Revisjonen vurderer at oppfølging av kontraktene med leverandørene har vært tilfredsstillende i de tre prosjektene. Prosjektlederene har rapportert om utviklingen i prosjektene til prosjektansvarlig. Det har imidlertid ikke blitt levert rapporter hver måned til prosjektansvarlig, slik rutinen sier. Kravene til hyppighet i rapporteringen burde etter vår vurdering vært avklart i samråd med prosjekteierne og eventuelt nedjustert.

Undersøkelsen viser at arbeidsutvalget/styringsgruppa for Granåsen-prosjektet har blitt orientert om utviklingen og vesentlige avvik i prosjektet.

Budsjett og regnskap skal være styringsredskap i prosjektene. Budsjettene har ikke vært lagt på prosjektnivå i regnskapssystemet, noe revisjonen er kritisk til. Denne praksisen har ført til at det ikke har vært mulig å sammenligne budsjett og regnskap i prosjektene, noe revisjonen mener er uheldig. I Skjermvegen-prosjektet har Kommunalteknikk og Enhet for idrett og friluftsliv hver sin budsjettpott i prosjektet. Dette har medført noen uheldige regnskapsmessige transaksjoner og budsjettkorreksjoner, blant annet knyttet til manglende dokumentasjon, ufullstendig prosjektregnskap og uoversiktlig kostnadsfordeling. Revisjonen har tidligere erfart at samhandling mellom kommunale enheter gir utfordringer med å fremskaffe riktige og fullstendige regnskapsdata. Dette gjelder i særlig grad spillemiddelregnskap hvor Enhet for idrett og friluftsliv i samarbeid med utførende enheter som Trondheim eiendom Utbygging og Kommunalteknikk skal utarbeide prosjektregnskap. Problematikken er berørt i revisjonens årsbrev til kommuneregnskapet for 2021.

Alle de tre prosjektene har hatt betydelige overskridelser sammenlignet med opprinnelig vedtatte investeringsrammer. Skjermvegen-prosjektet har en overskridelse på 30 prosent, mens Granåsen helse- og arenabygg og Leangen hurtigløpsbane har overskridelser på henholdsvis 34 og 57 prosent. Vår vurdering er at budsjetteringen i prosjektene ikke har vært realistisk. I Leangen-prosjektet lå vedtatt budsjett langt under de tilbudene man hadde fått gjennom anbudsprosessen, og revisjonen mener kostnadsrammen i investerings-saken var urealistisk lav.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at en av hovedårsakene til overskridelsene har vært knyttet til mangelfull detaljplanlegging. Vi konstaterer at en stor del av kostnadsoverskridelsene i Granåsen- og Skjermvegen-prosjektene skyldes utfordringer i grunnen og mener det er viktig at kommunen har god nok oversikt over tomtenes beskaffenhet på et tidlig nok tidspunkt.

En annen årsak, spesielt for Skjermvegen-prosjektet, har vært et sterkt fokus på å imøtekomme brukerønsker. Til tross for at det hadde vært tett dialog med brukergrupper og skatemiljøet fra starten, ble kostnaden for skatebanen vesentlig dyrere enn anbudet. Brukerønsker om bedre

utforming med tanke på variasjon og ferdighetsnivå kom sent inn i prosessen og var kostnadsdrivende. I Granåsen-prosjektet hadde man kort tid til prosjektering, og arbeidet måtte forseres for å bli ferdig til Ski Tour 2020, noe som førte til overskridelser. Revisjonen mener kommunen startet prosjekteringen og arbeidet i Granåsen for sent med tanke på å rekke skitouren.

Valg av entreprisform har betydning for hvem av partene som bærer hvilke risikoer i prosjektene. Entreprisformen som ble valgt i Leangen- og Granåsen-prosjektene plasserte i større grad risiko på kommunen, sammenlignet med for eksempel en totalentreprise hvor entreprenørene har et større helhetsansvar. Vi merker oss at man i Leangen-prosjektet i ettertid vurderte at det beste ville vært å velge en annen entreprisemodell for å sikre tilgang til riktig kompetanse både i planlegging og gjennomføring.

Undersøkelsen har vist at prosjektgruppene har drøftet utfordringer og risikoforhold underveis. Vi understreker at det er viktig at det rapporteres skriftlig på risikoforhold underveis, slik at dette dokumenteres og følges opp.

Rapportering og evaluering

Undersøkelsen har vist at det er gitt informasjon til politisk nivå og at det er vedtatt oppjusteringer av budsjettene underveis. Dette har blitt gjort gjennom økonomirapportene og i egne saker i Granåsen- og Leangen-prosjektene. Håndteringen er i tråd med kommunens reglement. Informasjon om Skjermvegen-prosjektet er gitt til formannskapet årlig, i tråd med politisk vedtak om nærmiljøanlegg.

Revisjonen er kritisk til at det er ikke gjennomført en evaluering av prosjektene og understreker at en skriftlig evaluering av fremdrift, økonomi og kvalitet bør gjennomføres slik at man kan lære til kommende prosjekter. Disse forholdene bør også rapporteres til politisk nivå når det gjelder større enkeltprosjekter og prosjekter av spesiell interesse. Vi vurderer det derfor som en svakhet at rapportering om avsluttede prosjekter ikke er videreført i gjeldende investeringsrutiner.

Konklusjon

Kommunen har på noen områder hatt tilfredsstillende økonomi- og prosjektstyring i de tre undersøkte prosjektene. Det foreligger beslutningsgrunnlag som er forankret i politiske planer og brukermedvirkningen har vært bred i alle prosjektene. Rapporteringen internt og til politisk nivå har vært i tråd med de etablerte rutinene.

Gjennomgangen viser imidlertid en del svakheter. Prosjektene har blitt vesentlig dyrere sammenlignet med opprinnelig vedtatt investeringsramme. Utredningen av prosjektene har på enkelte områder vært mangelfull, spesielt kunne usikkerhet, risikoforhold og grunnforhold vært utredet bedre. Evaluering av prosjektene er ikke gjennomført. Det er ikke lenger er krav til sluttrapportering til politisk nivå.

Budsjettene har ikke vært brutt ned på enkeltprosjektene i regnskapssystemet, og det er dermed ikke mulighet for kontroll av budsjett opp mot regnskap i systemet. Det har vært ufullstendig prosjektrekskap i et av prosjektene. De kontrollerte prosjektene viser at det har vært enkelte utfordringer knyttet til kontinuitet og robusthet i prosjektorganisasjonene.

Innhold

1 Bakgrunn og problemstillinger	8
Problemstilling	8
Revisjonskriterier	8
Metode	9
Organisering av investeringsprosjektene	9
2 Revisjonskriterier	11
3 Granåsen helse- og arenabygg	14
Organisering	14
Beslutningsgrunnlag	15
Utredninger og behovsanalyse	15
Investeringsbeslutning	16
Brukermedvirkning	18
Prosjekt- og økonomistyring	19
Styringsdokumenter	19
Ressurser til gjennomføring av prosjektet	19
Faser og beslutningspunkter i prosjektet	19
Økonomistyring	20
Rapportering til politisk nivå	23
Sluttrapportering og evaluering	25
4 Leangen hurtigløpsbane	26
Organisering	26
Beslutningsgrunnlag	26
Utredning og behovsanalyse	26
Investeringsbeslutning	27
Brukermedvirkning	29

Prosjekt- og økonomistyring	30
Styringsdokumenter	30
Faser i prosjektet	30
Økonomistyring	30
Rapportering til politisk nivå	34
Sluttrapportering og evaluering	35
5 Skjermvegen aktivitetspark	36
Organisering	36
Beslutningsgrunnlag	37
Utredninger og behovsanalyse	37
Investeringsbeslutning	37
Brukermedvirkning	39
Prosjekt- og økonomistyring	39
Styringsdokumenter	39
Faser og beslutningspunkter i prosjektet	40
Økonomistyring	40
Rapportering til politisk nivå	43
Sluttrapportering og evaluering	45
6 Rutiner og tiltak	46
Rutiner for investeringsprosjekter	46
Ulike tiltak	46
7 Revisjonens vurderinger	47
8 Konklusjon	51
9 Kommunedirektørens uttalelse	52
10 Litteraturliste	58

1 Bakgrunn og problemstillinger

Prosjektet ble sist bestilt av kontrollutvalget i møte 7. juni 2021 under behandling av halvårsplan for andre halvår 2021. Prosjektet ble først beskrevet i overordnet analyse for perioden 2013-2015. I Plan for idrett og fysisk aktivitet og handlings- og økonomiplanene går det fram at til tross for at kommunen har investert betydelig i idrettsanlegg de siste årene, er etterspørselen større enn kapasiteten. Det er derfor viktig at investeringene til idrettsanlegg blir brukt på en mest mulig effektiv måte. I tillegg krever kommunens strategi for å tiltrekke seg store idrettsarrangementer¹ betydelige investeringer, blant annet i Granåsen. I økonomi- og handlingsplanene de siste årene har kommunedirektøren informert om at det ikke er mulig å fullt ut innfri periodemålene og alle politiske vedtak.

Trondheim kommune har gjennomført betydelige investeringer i idrettsanlegg over en lang periode.² Bygge- og prosjektkostnader har vært tema i mange saker i bystyret over flere år. I 2016 la kommunedirektøren frem en politisk sak med en gjennomgang av investeringsprosessen i kommunen.³ Gjennomgangen viser at i perioden 2012-2014 ble de fleste investeringsprosjektene i kommunen gjennomført innenfor budsjettammen. Idrettsområdet hadde størst merforbruk, både når det gjaldt beløp og prosentvis avvik fra opprinnelig vedtatt investeringsramme.⁴

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU har avdekket at mange investeringsprosjekter kjennetegnes av manglende behovsanalyse, manglende utredning av alternative konsepter, mangelfulle økonomiske analyser, underestimert av kostnader, manglende kvalitetssikring og eksterne pådrivere.⁵ Tidligere forvaltningsrevisjoner, blant annet av rehabiliteringen av hoppanlegget i Granåsen i 2011 og Leangen plashall fra 2014, har avdekket utfordringer og svakheter på flere av disse områdene.

Problemstilling

Prosjektets problemstilling er:

- I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende økonomi- og prosjektstyring ved investeringer i idrettsanlegg?

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra kommunens planer, investeringsreglement, økonomireglement og rutiner i Kvaliteket, samt Norsk Standard NS-ISO 10006: 2003 Kvalitetsstyring i prosjekter. I tillegg har vi vist til funn fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU om utfordringer i investeringsprosjekter. I de tilfellene kommunens reglement og rutiner er revidert underveis i

¹ Bystyret vedtok Strategi for å tiltrekke store idrettsarrangement til Trondheim og Sør-Trøndelag 28.2.13 (sak 28/13).

² I vedtatt handlings- og økonomiplan for 2022-2025 sak 198/21 i bystyret 16.12.21 reduseres investeringsvolumet innenfor idrett fra 478 mill. kr i 2022 til 26 mill. kr i 2025.

³ Bakgrunnen for saken var et politisk ønske om å redusere kostnader i byggeprosjekter. Dette kom blant annet frem i sak 159/14 i bystyret 20.11.14. En flertallsmerknad viste bekymring for kostnadsutviklingen i byggeprosjektene i kommunen. Den 11.12.14 behandlet bystyret en interpellasjon om temaet, sak 79/14. Bystyret ba kommunedirektøren om å legge fram forslag til tiltak for å redusere kommunens byggekostnader.

⁴ Kilde: Tabell 1 i bystyresak 143/16, En gjennomgang av investeringsprosessen i Trondheim kommune. Avviket i perioden var 35,9 mill. kr, noe som var 40,8 % over opprinnelig vedtatt investeringsramme.

⁵ Se Welde, Aksdal og Grindvoll (2015), Næss m.fl. (2004) og Næss (2005).

prosjektene, er det hensyntatt i våre vurderinger. Revisjonskriterienes aktualitet er drøftet med kommunedirektøren.⁶

Revisjonskriteriene omtales nærmere i kapittel 2.

Metode

I perioden 2019-2021 har kommunen ferdigstilt sju prosjekter på idrettsområdet som har hatt en brutto utgift på over 20 millioner kroner.⁷ Vi har foretatt en casestudie av tre av disse prosjektene:

- Granåsen helse- og arenabygg⁸
- Leangen hurtigløpsbane⁹
- Skjermvegen aktivitetspark¹⁰

Disse prosjektene har ulik størrelse, hører til ulike bydeler og representerer ulike idretter og aktiviteter.

Vi har benyttet dokumentgjennomgang, regnskapsanalyse og intervjuer for å belyse problemstillingen. Det er gjennomført fem intervju. I to av intervjuene deltok enhetsleder og prosjektansvarlige i Enhet for idrett og friluftsliv (IF) og en rådgiver i kommunedirektørens fagstab. Videre er det gjennomført tre intervju knyttet til de utvalgte prosjektene. I intervju om Granåsen og Leangen deltok prosjektansvarlig fra Enhet for idrett og friluftsliv, prosjektleder og økonomirådgiver fra Trondheim eiendom, Utbygging. I intervju om Leangen deltok i tillegg rådgiver i kommunedirektørens fagstab. I intervju om Skjermvegen deltok prosjektansvarlig fra Enhet for idrett og friluftsliv, prosjektansvarlig fra Kommunalteknikk, økonomirådgiver i Kommunalteknikk, prosjektleder/byggeleder og konsulent fra eksternt firma og rådgiver i kommunedirektørens fagstab. Det er skrevet referat fra intervjuene, og disse er verifisert. I tillegg til intervjuene er diverse tema belyst i møter. Noen spørsmål er besvart på e-post og ved oversendelse av dokumentasjon. Vi har også innhentet informasjon fra en av kommunens leverandører per e-post.

For å kunne vurdere prosjekt- og økonomistyringen har vi innhentet beslutningsgrunnlaget (politiske vedtak), prosjektmandater/bestillinger, prosjektplaner, budsjetter, anbudsdokumenter, kontrakter, regnskapsinformasjon, prosjektrapporter, et utvalg endringsmeldinger, tilleggsbestillinger, møtereferater og andre relevante dokumenter fra de valgte prosjektene.

Organisering av investeringsprosjektene

Enhet for idrett og friluftsliv er prosjektansvarlig for investeringsprosjektene på idrettsområdet. I rapporten vil enheten for enkelhets skyld bli omtalt som IF. Enhetsleder for IF opplyser at kultur- og idrettsdirektøren er prosjekteier ved investeringsprosjekter på idrettsområdet. I henhold til kommunens investeringsrutiner skal prosjekter med en økonomisk ramme på 40 millioner kroner eller mer ha en styringsgruppe.¹¹

⁶ I denne rapporten bruker vi betegnelsen kommunedirektør også om perioden før navneendringen fra rådmann til kommunedirektør i 2018.

⁷ Ved å undersøke ferdigstilte prosjekter får vi oversikt over og kan vurdere hele prosjektgjennomføringen.

⁸ Granåsen helse- og arenabygg startet i 2017 og ble ferdigstilt i 2020.

⁹ Leangen hurtigløpsbane startet i 2012 og ble ferdigstilt i 2019.

¹⁰ Skjermvegen aktivitetsanlegg startet i 2015 og ble ferdigstilt i 2020.

¹¹ Kravet om styringsgruppe kom i september 2015. I perioden september 2015 til 2019 var rutinen at det skulle etableres styringsgruppe i alle prosjekter større enn 30 mill. kr.

Investeringsprosjektene styres av en prosjektansvarlig i IF. Enhetsleder er medprosjektansvarlig. Det settes ned en prosjektgruppe med ressurspersoner fra sentrale enheter, for eksempel Trondheim eiendom, Byplankontoret og Kommunalteknikk. I prosjektene utpekes det en prosjektleder fra Trondheim eiendom, Utbygging. I noen prosjekter leier kommunen inn rådgivere i rollen som prosjektleder og byggeleder. Kommunens investeringsrutiner fra 2015 og 2019 beskriver ansvar og oppgaver for prosjekteier, prosjektansvarlig og prosjektleder.

Noen steder i rapporten bruker vi betegnelsen prosjektledelsen om prosjektansvarlig og prosjektleder.

2 Revisjonskriterier

Rutiner

Det bør være etablert tilstrekkelige skriftlige rutiner for prosjekt- og økonomistyring, for eksempel prosjektmodell, investeringsreglement, prosjektstyringssystem eller lignende.¹²

Organisering

- Styringsgruppe skal etableres for alle prosjekter med samlet investeringsvolum på 30 millioner inkludert mva, eller andre prosjekter der områdedirektøren vurderer det som hensiktsmessig.¹³
- Prosjektet må ha tilstrekkelige og tilgjengelige ressurser.¹⁴
- Roller og ansvar må være klart definert.¹⁵

Beslutningsgrunnlag

Det må foreligge et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag før prosjektet iverksettes. Grunnlaget må være tilstrekkelig utredet ut fra prosjektets størrelse og kompleksitet.¹⁶

- Kommunedirektørens anbefaling til investeringer i anlegg, bygninger og eiendomsgrunn skal være basert på gjennomførte forprosjekt eller detaljplaner.¹⁷
- Investeringsprosjekter skal fremmes som enkeltsaker for bystyret hvis øvre kostnadsramme overstiger 30 millioner kroner. Prosjekter med en lavere kostnadsramme skal også legges frem for bystyret hvis de er av prinsipiell betydning.¹⁸
 - Saksfremlegget skal inneholde:¹⁹
 - Behovsanalyse
 - Funksjonsbeskrivelse
 - Arealbehov
 - Lokalisering
 - Forventet investeringskostnad (kostnadsramme) inklusive tomtekostnad, rentekostnader, inventar og utstyr, samt prisstigning og merverdiavgift.
 - Finansiering og kapitalkostnader. Dersom enkeltsaken medfører endring i forhold til vedtatt budsjett skal endringen spesifiseres.
 - Årlige driftskostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold
 - Risiko / usikkerhet i prosjektet

¹² Utleidet fra kommuneloven § 25-1 b, NS-ISO 10006: 2003 punkt 7.5.4, økonomireglementet punkt 9, Concept-rapport nr 45

¹³ Notat datert 13.5.15 vedr. beslutning om investeringsprosessen i rådmannens ledergruppe og kommunens investeringsrutiner i den aktuelle perioden.

¹⁴ NS-ISO 10006: 2003 punkt 6.1.2, rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket.

¹⁵ NS-ISO 10006: 2003 punkt 5.2.4, rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket.

¹⁶ Kommuneloven § 13-1 3. ledd og § 25-1 (§ 23 nr 2 i tidligere kommunelov, LOV-1992-09-25-107).

¹⁷ Tidligere investeringsreglement punkt 3.2, vedtatt 30.10.14, sak 142/14. Den 12.12.19 vedtok bystyret et nytt økonomireglement (sak 182/19). Dette erstattet reglementene som hadde eksistert til da.

¹⁸ Dette kravet sto i tidligere investeringsreglement, pkt 3.3, vedtatt 30.10.14, sak 142/14. Kravet gjaldt frem til 12.12.19, da nytt økonomireglement ble vedtatt (sak 182/19 i bystyret). I det nye reglementet er kravet at prosjekter større enn 40 mill. kr skal behandles av bystyret. Prosjekter med en lavere kostnadsramme skal også legges frem for bystyret dersom de er av strategisk eller prinsipiell betydning, jf. nytt økonomireglement pkt 3.2.1, bystyret 12.12.19.

¹⁹ I økonomireglementet fra 2019 stilles det ikke lenger spesifikke krav til hva saksfremlegget skal inneholde.

- Framdriftsplan for videre prosjektering og gjennomføring.²⁰
- Alternative løsninger skal utredes der dette er relevant.²¹
- Usikkerhet knyttet til kostnadsoverslag bør identifiseres, vurderes, dokumenteres og behandles.²² Fra 2016 skal det for idrettsprosjekter over 30 millioner kroner minimum gjennomføres en usikkerhetsanalyse før gjennomføring.²³

Brukermedvirkning

- Det bør være brukermedvirkning i prosjektene.²⁴

Prosjekt- og økonomistyring

- Det bør etableres styringsdokumenter for å sikre effektiv planlegging, iverksetting og oppfølging av prosjektet.²⁵ Prosjektet må ha klare mål.²⁶
- Det bør benyttes kontraktsmaler, da dette vil redusere usikkerhet og sannsynlighet for feil.²⁷
- De enkelte investeringsprosjektene bør være preget av klar faseinndeling og klare beslutningspunkter.²⁸
- Prosjektansvarlig (på vegne av prosjekteier) skal vurdere avvik eller endringer i prosjektet gjennom prosjektløpet. Vesentlige avvik og endringer, eksempelvis budsjettavvik, skal løftes til prosjekteier eller eventuelt til styringsgruppa.²⁹
- Utgifter skal være i henhold til bestilling og kontrakt og være godkjent av person med fullmakt.³⁰ Leverandører må følges opp slik at det sikres at kontraktsbetingelsene overholdes.³¹ Eventuelle endringer og tilleggsbestillinger skal dokumenteres og godkjennes av person som har myndighet til dette.³²
- Det bør rapporteres på risikoforhold jevnlig.³³

²⁰ Fremdriftsplan er også omtalt i rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket (fra 11.2.19).

²¹ Tidligere investeringsreglement punkt 3.3, vedtatt 30.10.14.

²² NS-ISO 10006: 2003 punkt 7.5.2. Kostnad- og usikkerhetsanalyser for å bedre beslutningsgrunnlaget for investeringer er også nevnt under mål 7 i saksprotokollen ved behandling av Plan for idrett og fysisk aktivitet 2015-2020, se sak 50/15 i formannskapet 30.4.15.

²³ Sak 143/16 En gjennomgang av investeringsprosessen i Trondheim kommune, formannskapet 31.5.16 (tiltak 27 omtalt på side 46). Kravet gjelder prosjekter planlagt og vedtatt etter at vedtaket ble gjort. Se også bystyrets vedtak 28.4.16 i sak 52/16 Forvaltningsrevisjon: Økonomistyring i bygg- og anleggsprosjekter: "Bystyret mener risikoanalyser er vesentlig, og ber rådmannen vurdere å utarbeide risikoanalyser for store og komplekse investeringsprosjekter."

²⁴ Jf. Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020 side 5, Plan for idrett og friluftsliv 2015-2020 og samarbeidsavtale med Idrettsrådet i Trondheim.

²⁵ NS-ISO 10006: 2003 punkt 4.2.2, rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket.

²⁶ NS-ISO 10006: 2003 punkt 3.5 (side 5), rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket.

²⁷ Utledet fra NS-ISO 10006: 2003 punkt 7.7.4

²⁸ Jf. den tidligere rutinen "Om faser i investeringsprosessen for kommunale prosjekter", ID-1-37301 versjon 4 i Kvaliteket, sist revidert 21.9.15 og rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)".

²⁹ Rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket.

³⁰ Jf. kommunens reglement for attestasjon og anvisning, dokument-ID 540-4 sist godkjent 5.4.2022.

³¹ NS-ISO 10006: 2003 punkt 7.8.6

³² NS-ISO 10006: 2003 punkt 7.5.4

³³ NS-ISO 10006: 2003 punkt 7.7.3

Rapportering og evaluering

- Det skal utarbeides statusrapport til bystyret i tråd med investeringsreglementet. I forbindelse med dette skal det legges fram en kortfattet statusrapport for større enkeltprosjekt og prosjekt av spesiell interesse.³⁴
- Prosjekter bør evalueres slik at lærdom kan overføres til kommende prosjekter.³⁵

³⁴ Tidligere investeringsreglement punkt 3.4, vedtatt av bystyret 30.10.14, sak 142/14.

³⁵ NS-ISO 10006: 2003 punkt 5.1 og 8.3, se også rutinen ID 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" (fra 2019). I henhold til tidligere investeringsreglement (pkt 3.4, vedtatt 30.10.14, sak 142/14) var det et krav om at det skulle redegjøres særskilt for avsluttede prosjekt i perioden som en del av tertialrapporteringen. Redegjørelsen skulle ta utgangspunkt i bystyrets bevilgning, og være en redegjørelse for sluttresultat i henhold til vedtatte forutsetninger. Prosjektet skulle deretter anses som formelt avsluttet. Dette kravet ser ut til å ha blitt tatt ut av reglementet og rutinen.

3 Granåsen helse- og arenabygg

Målet med dette prosjektet var at eksisterende arenabygg skulle rives og et større og mer klimavennlig bygg med flere funksjoner skulle realiseres. Bygging av helse- og arenabygget i Granåsen var et delprosjekt under utbyggingsprosjektet i forbindelse med planlegging av VM på ski i 2023.³⁶ Prosjektering startet tidlig i 2018, og anbud ble gjennomført på høsten. Det eksisterende bygget ble revet høsten 2018. Kontrakt om bygging ble signert i desember, og byggingen startet rett før jul 2018. Prosjektet ble først kalt arenabygg langrenn, men endret navn til helse- og arenabygg i forbindelse med investeringsbeslutningen i november 2018.³⁷ Nybygget ble midlertidig tatt i bruk i februar 2020, og ble ferdigstilt i juli 2020. Ifølge arkitektfirmaet og prosjektansvarlig tilfredsstillende bygget passivhusstandard og vil få grønt energimerke A. De opplyser videre at det er lagt opp til mer enn 50 prosent reduksjon av klimagassutslipp, og at utstrakt bruk av tre var en del av miljøstrategien.³⁸

Organisering

Prosjekteier for utbyggingen i Granåsen er kultur- og idrettsdirektøren. Prosjektansvarlig for helse- og arenabygget var også utbyggingsleder for Granåsen-prosjektet. Trondheim eiendom, Utbygging, var utførende enhet med prosjektlederansvar for den daglige oppfølgingen.

I starten ble det etablert en VM-relatert styringsgruppe³⁹ for hele utbyggingsprosjektet under ledelse av kultur- og idrettsdirektøren. I ettertid ser direktøren at denne gruppa burde vært betegnet som en referansegruppe. Sommeren 2017 ble det opprettet et arbeidsutvalg for utbyggingsprosessen i Granåsen, som et internt kommunalt organ for strategisk styring. Medlemmer i arbeidsutvalget var i tillegg til direktør for kultur og idrett, utbyggingsleder, kommunedirektøren, finansdirektøren, enhetsleder for Eierskapsenheten, enhetsleder for IF og rådgivere fra fagstaben. Etter hvert som utbyggingsprosjektet i Granåsen utviklet seg så kommunedirektøren at det var formålstjenlig å omstrukturere styringen av prosjektene i Granåsen. I januar 2019 ble den VM-relaterte styringsgruppa med eksterne medlemmer gjort om til en referansegruppe. Fra høsten 2020 besluttet kommunedirektørens ledergruppe en organisering med én felles styringsgruppe for alle delprosjektene i Granåsen, med følgende medlemmer: Direktør for kultur og idrett (prosjekteier), finansdirektør, byutviklingsdirektør, utbyggingssjef i Trondheim eiendom, Utbygging, teknisk sjef i Kommunalteknikk, enhetsleder for Eierskapsenheten, Utbyggingsleder Granåsen og enhetsleder for IF.

Informantene opplyser at roller og ansvar ble definert gjennom bestillingen fra prosjektansvarlig til Trondheim eiendom, Utbygging. De opplever at roller og ansvar har vært tydelig. Det fremgår av en rutine⁴⁰ og et notat til kommunedirektørens ledergruppe⁴¹ at det er arbeidet med tydeliggjøring av roller og ansvar siden 2015.

³⁶ Trondheim søkte om å arrangere VM i 2021 og 2023, men nådde ikke opp. VM arrangeres i Trondheim i 2025.

³⁷ Dette omfattet også kommunal helserelatert aktivitet i bygget.

³⁸ Krav til passivhus og energiytelse/energimerking er definert i Norsk Standard (NS 3700 Kriterier for passivhus og lavenergibygninger og NS 3031 Beregninger av bygningers energiytelse).

³⁹ Sammensetningen av gruppa ble endret flere ganger. Kultur- og idrettsdirektøren, byutviklingsdirektøren og finansdirektøren var medlemmer i hele perioden. Andre medlemmer var leder i idrettskretsen, styreleder i Idrettsrådet, representant for fylkeskommunen, avdelingsleder i Olympiatoppen og prosjektleder for VM 2025.

⁴⁰ Dok.nr. 809-4 i Kvalitetet: Veileder økonomirapportering på investeringer i Trondheim kommune. Sist godkjent 15.10.21.

⁴¹ Det vises til notat datert 17.8.15.

Beslutningsgrunnlag

Utredninger og behovsanalyse

Utbyggingen av Granåsen som arena for bredde- og toppidrett er blant annet omtalt i *Strategi for å tiltrekke store idrettsarrangement til Trondheim og Sør-Trøndelag* fra 2013⁴² og *Plan for idrett og fysisk aktivitet* fra 2015.⁴³ Investeringen er omtalt i handlings- og økonomiplanene, første gang i 2015. Investeringsbehovene er også omtalt i den årlige politiske saken om investeringer på idrettsområdet.

Et kostnadsoverslag for utbyggingen i Granåsen utarbeidet av et eksternt firma i 2014 viste et estimat på 104 millioner kroner til langrennsarena, arenabygg og tribuner.⁴⁴ En presentasjon utarbeidet til formannskapet i januar 2017 skisserte to mulige løsninger for et arenabygg - en mini- og en maxiversjon.⁴⁵ Kostnadene til de to alternativene var grovt beregnet til henholdsvis 80 og 120 millioner kroner inkludert tribuner.⁴⁶ Arealet til miniversjonen var estimert til 2760 m². De overordnede kalkylene var gjennomført av et eksternt arkitektfirma med et ingeniørfirma som underleverandør.

Behovene for et nytt arenabygg i Granåsen ble omtalt i en bystyresak i juni 2017.⁴⁷ I saksframlegget skrev kommunedirektøren at det daværende bygget var i dårlig forfatning. Kommunen ønsket å videreutvikle Granåsen-området til et helårs hverdagsanlegg for idrett og fysisk aktivitet som også skulle være rustet til store arrangementer som verdenscup og VM i nordiske grener og skiskyting.⁴⁸ Det var ønskelig at bygget skulle inneholde rom egnet for avvikling av konkurranser på alle nivåer, og de fleste av rommene skulle kunne brukes til andre formål når det ikke var konkurranseaktivitet i anlegget. Ifølge saksframlegget skulle det utredes om Frisklivssentralen⁴⁹ kunne etableres i bygget og om det kunne være aktuelt å etablere kontorlokaler for idrettsaktører og driftssentral for Trondheim bydrift.⁵⁰ Midlertidige kommentatorbokser til bruk i World Cup og VM kunne også etableres i bygget. Utbyggingsplanen for området ville blant annet legge til rette for organisert og egenorganisert skileik, mosjon og rekreasjon, organisert trening og konkurranser i nordiske grener⁵¹ og skiskyting. Saken viste en estimert bruttokostnad på 80 millioner kroner til arenabygget.

Senere i 2017 fulgte kommunedirektøren opp bystyrets vedtak i saken, og la fram prioriterte tiltak for utbyggingen av Granåsen.⁵² Arenabygget ble foreslått plassert i forlengelsen av Toppidrettssenteret. Utforming, tribuner og sambruk av bygget ble presentert, og det ble lagt fram

⁴² Sak 28/13 i bystyret. I saken omtales også tidligere politiske saker om utvikling av anlegg som kan håndtere større internasjonale idrettsarrangement.

⁴³ Sak 50/15 i bystyret 30.4.15.

⁴⁴ Kilde: Referat fra arbeidsutvalget 9.4.18

⁴⁵ Prosjektansvarlig opplyser at orienteringen trolig ble gitt 31.1.17. Vi finner imidlertid ikke informasjon om dette i innsynsløsningen.

⁴⁶ Det går frem av en beregning fra april 2017, vedr. hele fase 1 i utbyggingen i Granåsen, at det ble lagt inn forventede tillegg på 10 %, en usikkerhetsavsetning på 8 % og prisregulering på 7,8 %.

⁴⁷ Sak 99/17 i bystyret 15.6.17.

⁴⁸ Sak 99/17 Plan for utbygging i Granåsen i bystyret 15.6.17.

⁴⁹ Friskliv og mestring (FLM) er en avdeling under Enhet for fysioterapitjenester i Trondheim kommune.

⁵⁰ I forbindelse med handlings- og økonomiplanen for 2018-2021 uttalte sentrum- venstrepartiene i sitt budsjettforslag at det var viktig at kommunens frisklivssentral ble lokalisert i det nye arenabygget (sak 197/17 i bystyret 14.12.2017).

⁵¹ Hopp, kombinert og langrenn

⁵² Sak 177/17 i bystyret 7.12.2017.

foreløpige tegninger og hovedprinsipper for bruk. Det ble også lagt frem et notat fra Frisklivssentralen som omtalte deres behov.

I saken ble det lagt frem informasjon om faser/fremdriftsplan, budsjetterte kostnader og finansieringsplan for fase 1 av utbyggingen i Granåsen, som arenabygget var en del av. Estimert bruttokostnad for arenabygget med tribune var 78 millioner kroner uten utomhusarbeider. Kommunedirektøren uttalte i saksframlegget at anleggene og kostnadene var forbundet med usikkerhet, og at det måtte utredes mer nøyaktig for å få presise estimater.⁵³

I forbindelse med handlings- og økonomiplanen for 2018-2021 var det budsjettert med 86,5 millioner kroner til et arenabygg for langrenn på 1940 m² inkludert utomhusarbeider.⁵⁴

Referat fra et møte i arbeidsutvalget i oktober 2018⁵⁵ viser at det ikke fantes en prosjekteringsanvisning⁵⁶ for et slikt bygg, noe som kunne gjøre prosjekteringen vanskeligere. Her fremkom også noen faktorer som kunne være kostnadsdrivere i prosjektet, blant annet stor grad av sambruk, funksjonskrav, tilrettelegging utomhus og stort utomhusareal.

Investeringsbeslutning

Kommunedirektøren la fram en sak om investeringsbeslutning i bystyret 22. november 2018.⁵⁷ Det går fram av saksframlegget at det i prosjekteringen hadde kommet ønsker fra brukerne som medførte en økning sammenlignet med det som tidligere var budsjettert i handlings- og økonomiplanene. Årsaken var behov for økt areal og kompleksitet i bygget på grunn av tilrettelegging for flerbruk. I økonomiplanen var det planlagt med et areal på 1940 m², men prosjekteringen hadde vist et behov for 2560 m². Det ble iverksatt en prosess for å redusere arealet for å redusere kostnadene. Anbudskonkurransene hadde vist at det var behov for et budsjett på 121 millioner kroner ved et areal på 2360 m², det vil si 34,5 millioner kroner mer enn tidligere budsjett.

I saken omtalte kommunedirektøren to alternativ. Alternativ A innebar full etablering av bygning og uteområde. Alternativ B hadde et redusert romprogram og en kostnad på 109 millioner kroner for et bygg på 2090 m² og en overbygd terrasse på 310 m². Bystyret vedtok alternativ A, altså full etablering av bygning og uteområde for et helse- og arenabygg på 2360 m² med en overbygd terrasse på 362 m² innenfor en ramme på 121 millioner kroner.⁵⁸

Saksframlegget inneholder en beskrivelse av bakgrunnen for saken, behov, planlagt bruk av bygget, arealbehov og lokalisering. Det ble redegjort for forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader og

⁵³ Sak 177/17 i bystyret 7.12.2017.

⁵⁴ Sak 197/17 i bystyret 14.12.17. I tillegg til det tidligere budsjetterte beløpet på 78 mill. kr var det lagt til 8,5 mill. kr til utomhusarbeider, i alt 86,5 mill. kr.

⁵⁵ Referat datert 8.10.19

⁵⁶ Vi får opplyst at kommunen har politiske vedtatte prosjekteringsanvisninger for skoler, barnehager og helse- og velferdssenter som benyttes i slike prosjekt. Prosjekteringsanvisninger forenkler og avgrensner budsjettering, planlegging og medvirkning, siden arealrammer og kvalitet er mer eller mindre gitt på forhånd.

⁵⁷ Sak 199/18 i bystyret 22.11.18

⁵⁸ Av dette skulle 10,6 mill. gå over budsjettet for 2018 og 110,4 mill. kr over budsjettet for 2019. Investeringen skulle skje innenfor rammen for Granåsen som var vedtatt i økonomiplanen for 2018-21 og budsjett for 2018 og 2019.

investeringskostnader, herunder generelle og spesielle kostnader.⁵⁹ Tomtekostnader ble ikke omtalt.⁶⁰

Finansieringen skulle skje innenfor vedtatte budsjetttrammer for utbyggingen i Granåsen. Ut fra kostnadsbudsjettet hadde kommunedirektøren beregnet forventede tillegg på 10 prosent, en usikkerhetsavsetning på 5 prosent og en prisstigning på 0,83 prosent. I saksframlegget ble det nevnt at alternativ B med et nedskalert romprogram ville medføre en større usikkerhet med hensyn til ferdigstilling av bygget til Ski Tour 2020. Risiko og usikkerhet knyttet til kostnadsoverslaget, entreprisreform og annet ble ikke utdypet.

Framdriftsplan for prosjektet ble ikke utdypet i saken om investeringsbeslutningen. I tidligere saker⁶¹ og i budsjetteringen var imidlertid prosjektet vedtatt som en del av fase 1 av utbyggingen i Granåsen, det vil si 2018-2019.

Tabell 1 nedenfor viser kostnadsestimater for helse- og arenabygget i forbindelse med planlegging og investeringsbeslutning.

Tabell 1 Estimerte kostnader og planlagt areal for Granåsen helse- og arenabygg.

Kostnader	Kostnader i mill. kr inkl mva	Planlagt bruttoareal	Beløpet inkluderer	Kilde
Presentasjon til formannskapet datert 25.1.17	80-120	2760 m ²	Arenabygg med tribuner	Presentasjon fra utbyggingsleder, kostnadsestimat fra eksternt firma
Estimerte bruttokostnader til arenabygg i bystyresak 99/17	80,0	Ikke omtalt	Helse- og arenabygg og tribuner	Sak 99/17 i bystyret
Estimerte bruttokostnader til arenabygg i bystyresak 177/17	78,0	Ikke omtalt	Helse- og arenabygg og tribuner	Sak 177/17 i bystyret
Budsjett 2018	86,5	1940 m ²	Helse- og arenabygg, tribuner og utomhusarbeider ⁶²	HØP og budsjett (sak 197/17 i bystyret 14.12.17)
Vedtatt investeringsramme i 2018 ⁶³	121,0	2360 m ²	Helse- og arenabygg, overbygd terrasse, utomhusarbeider og tribuner	Sak 199/18 i bystyret 22.11.18

⁵⁹ De generelle kostnadene inneholder normalt prosjektering, prosjekt- og byggeledelse, bikostnader, forsikring (ikke entreprenørens forsikring), gebyrer, garantistillelse etc. I generelle kostnader inngår også byggherrenes egen administrasjon. I posten spesielle kostnader inngår normalt inventar og utstyr, tomtekostnader, erstatning, finansieringskostnader, avgifter etc.

⁶⁰ I et referat fra styringsgruppemøte 6.3.16 går det frem at det var nødvendig å kjøpe en tomt kalt "trekanttomta" for å realisere arenabygget. Ifølge referat fra 28.8.17 var prisen 1,3 mill. kr. Prosjektansvarlig opplyser at tomten er finansiert fra Eierskapsenhetens budsjett.

⁶¹ Sak 99/17 og 177/17 i bystyret 15.6.17 og 7.12.17

⁶² Prosjektansvarlig opplyser for budsjett 2018 og vedtatt investeringsramme i 2018 gjelder arealet kun bruttoarealer i hovedbygget (uten terrasser eller tribuner), kostnaden gjelder hele prosjektet inkludert utomhus.

⁶³ I handlings- og økonomiplanen for 2019-2022 og budsjett for 2019 (sak 233/18 i bystyret 20.12.18) står det 86,5 mill. kr. Dette tallet skulle vært 121 millioner kroner, da bystyret hadde vedtatt investeringen en måned før, den 22.11.18.

Prosjektansvarlig opplyser at kommunen generelt bruker kvadratmeterpriser fra kalkulasjonsnøkkelen utarbeidet av Holte⁶⁴ og Norsk prisbok⁶⁵ når de skal beregne kostnader. Prosjektansvarlig opplyser videre at arealtall fra tidlige faser i prosjektet tyder på at omfanget av romprogram/areal på et tidspunkt har økt uten at kostnadene er justert. Videre er ikke budsjettallene justert for generell prisstigning underveis. Arealet har i prosjekteringen økt fra 1900 m² til 2900 m², for så å bli redusert til 2360 m² i investeringsbeslutningen høsten 2018. Prosjektansvarlig opplyser at det ferdige bygget har et bruksareal på 2400 m² inkludert utvendig garasje.

Idrettsrådet påpeker i en uttalelse til investeringsplanen for Granåsen⁶⁶ behovet for å underlegge prosjektet risiko- og usikkerhetsanalyser for å kvalitetssikre kostnader. Det har ikke vært gjennomført usikkerhetsanalyse i arenabyggprosjektet, men for utbyggingsfase 2 i Granåsen får vi opplyst at det ble utført risikovurderinger både før og etter prosjektering med etablering av usikkerhetsregister. Prosjektledelsen opplyser at Trondheim eiendom, Utbygging på dette tidspunktet hadde for dårlig kapasitet på dette feltet, men enheten er nå blitt tilført kapasitet og kompetanse på usikkerhetsanalyser. Videre opplyser de at det generelt har blitt mer fokus på usikkerhetsanalyser og risikoforhold de senere årene.

På spørsmål om prosjektet ble godt nok utredet ut fra størrelsen og kompleksiteten i saken uttaler prosjektledelsen at sett i ettertid mener de at kostnadsrammen burde vært oppdatert underveis gjennom politisk vedtak eller prosjektet burde vært redusert. De peker på at arealet var større da investeringsbeslutningen ble tatt enn det som lå til grunn i tidligere budsjett i handlings- og økonomiplanen. Det ble nedskalert noe areal rett før bygging, og det var ikke ønskelig å nedjustere ytterligere.

Det ble ikke gjennomført ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget.

Brukermedvirkning

Enhet for idrett og friluftsliv (IF) har hatt dialog med Idrettsrådet, Sør-Trøndelag skikrets, kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, Trondheim studentråd, Ungdommens bystyre, Mangfoldsrådet og Trondheim Seniorråd og aktuelle arrangører om prosjektet.⁶⁷ Brukere har representanter i styringsgruppa. Det fremgår også at det er holdt informasjonsmøter før bygging med naboer og eiere og leietakere i bygget.⁶⁸

Enhetsleder i IF opplyser at det generelt er omfattende brukermedvirkning ved investering i idrettsprosjekter. I Granåsen-utbyggingen ble det tidlig etablert et brukerutvalg hvor ulike idretter, arrangører og andre har fått anledning til å oppnevne representanter. Det er i tillegg avholdt særmøter, spesielt med Friskliv og mestring. Trondheim bydrift og Trondheim eiendom har også medvirket når det gjelder drift og vedlikehold av bygget. Videre har verneombud og SAMU medvirket og uttalt seg om planene. Arrangører av nasjonale og internasjonale idrettsarrangement og frivillige organisasjoner har fått uttale seg om sine behov.

⁶⁴ [Kalkulasjonsnøkkelen fra Holte er et digitalt oppslagsverk](#) med priser for nybygg-, ombygg- og rivearbeider.

⁶⁵ Norsk Prisbok er en oppdatert prisdatabase med informasjon om kostnader for et byggeprosjekt.

⁶⁶ Dato 6.4.17, vedlegg til sak 98/17 i bystyret 15.6.2017

⁶⁷ Sak 177/17 i bystyret 7.12.17

⁶⁸ Jf. referat fra styringsgruppemøte 17.9.18

Prosjekt- og økonomistyring

Styringsdokumenter

Informantene anser bestillingene som styringsdokumentene i prosjektet. Det foreligger to bestillinger i prosjektet; en på 5 millioner kroner for utarbeidelse av tilbudsforespørsel for anskaffelse av rådgivergruppe som skulle prosjektere og beskrive riveentreprisen, og investeringsbeslutningen til 121 millioner kroner til nytt bygg inkludert en reserve på 6 millioner kroner.

Bestillingsskjemaet for prosjekteringen inneholder informasjon om organiseringen av prosjektet. Dokumentet gir ikke informasjon om dato for vedtak i kommunedirektørens ledergruppe og bystyret, men gir opplysninger om fremdriftsplan og krav til rapportering. Prosjektleder skulle rapportere månedlig til prosjektansvarlig og til kontaktperson i Miljøenheten. Bestillingen var signert av prosjektansvarlig og utbyggingssjef i Trondheim eiendom.

Bestillingsskjemaet for gjennomføring av prosjektet er utformet på samme måte. Her oppgis dato for investeringsbeslutningen i bystyret. Det angis en fremdriftsplan der bygget skal være overtatt og klart til innflytting senest 1. januar 2020. Prosjektleders kostnadsramme ble angitt til 115 millioner kroner. Prosjektansvarliges reserve ble angitt til 6 millioner kroner, totalt 121 millioner kroner, som vedtatt av bystyret. Dokumentet er signert av prosjektansvarlig, men ikke av utførende enhet.

Informantene opplyser at Plan for idrett og fysisk aktivitet 2015-2020 er et styringsgrunnlag for hvordan kommunen skal følge opp arbeidet med idrett og fysisk aktivitet. De politiske sakene som gjelder investeringer gir viktige føringer og vil også være styringsdokumenter.

Det er benyttet kontraktsmaler for alle tre kontraktene i prosjektet.⁶⁹

Ressurser til gjennomføring av prosjektet

Prosjektledelsen erfarte at prosjektet burde hatt mer ressurser på byggherresiden, det vil si i kommunen, allerede fra starten. Kommunen valgte en utførelsesentreprise, og denne kontraktstypen krever mer oppfølging fra byggherren (kommunen) enn en totalentreprise.⁷⁰ Det ble leid inn en byggeleder i utførelsesfasen.

Faser og beslutningspunkter i prosjektet

Det er utarbeidet detaljerte fremdriftsplaner for prosjekterings- og utførelsesfasen der prosjektet er delt inn i skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt, rivingsanbud, byggearbeider, utomhusarbeider og byggeplassoppfølging. Kommunens investeringsrutine stiller opp noen konkrete beslutningspunkter underveis i investeringsprosessen. Fremdriftsplanene for prosjektet viser ikke disse beslutningspunktene.

Bestilling av arbeid med prosjektering og beskrivelse av riving ble gjort i november 2017. Prosjekteringen startet i februar 2018. Det gamle bygget var revet i november 2018. Det fremgår av bestillingen fra desember 2018 at prosjektet med nytt bygg skulle starte 1. desember 2018 og

⁶⁹ I forbindelse med riving av eksisterende bygg ble *NS 8406 Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt* benyttet. Ved prosjektering ble *NS 8402 Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid* benyttet, men for det nye bygget ble *NS 8405 Norsk bygge- og anleggskontrakt* benyttet.

⁷⁰ Kommunen benytter vanligvis totalentrepriser i byggeprosjekter.

være klart for innflytting 1. januar 2020. Bygget og utomhusarbeider ble overtatt av kommunen 10. juli 2020.⁷¹

Referatene fra styringsgruppemøtene/referansegruppemøtene viser at styringsgruppa jevnlig har blitt orientert om utviklingen i prosjektet og at de har tatt beslutninger. Gjennomgangen viser at beslutningspunktene som er nevnt i investeringsrutinen er fulgt, med unntak av prosjektevaluering.⁷²

Økonomistyring

Prosjektregnskap og budsjett

Tabell 2 nedenfor viser prosjektregnskapet for Granåsen helse- og arenabygg. Tabellen viser at det er stor forskjell mellom budsjett og brutto utgifter, noe som også skyldes at budsjettet ikke er lagt inn på prosjektnivå i regnskapssystemet.

Tabell 2 Budsjett og regnskap for helse- og arenabygget hentet fra kommunens regnskapssystem. Tall i hele kroner.

År	Budsjett per år ⁷³	Sum brutto utgifter per år	Akkumulerte utgifter
2017	0	37 260	37 260
2018	17 000 000	18 899 510	18 936 770
2019	0	97 530 385	116 467 155
2020	7 400 000	42 645 466	159 112 621
2021	-18 958 333	552 286	159 664 907
Akkumulert	5 441 667	159 664 907	

Kilde: Regnskapssystemet Lift, Trondheim kommunerevisjon.

Trondheim eiendom, Utbygging har hatt ansvaret for prosjektregnskapet. Bestilleransvaret ble overført til IF i 2019 etter at utbyggingsleder for Granåsen/prosjektansvarlig ble organisert under denne enheten.⁷⁴

Budsjettet er ikke lagt inn i regnskapssystemet på det prosjektnummeret som det er regnskapsført på, men er lagt inn i regnskapssystemet på et overordnet nivå for fase 1 i Granåsen-utbyggingen. Prosjektregnskapet viser samlede kostnader senhøsten 2021 på 159,6 millioner kroner. Prosjektet var ferdigstilt i 2020, men det har påløpt kostnader etter overtakelsen. Rapportert sluttsum ved utgangen av 2021 var 162 millioner kroner.⁷⁵

Avvik i prosjektet

Prosjektledelsen opplyser at helse- og arenabygget er levert med forventet kvalitet og i henhold til kontrakt og investeringsbeslutning, men det har vært avvik på fremdrift og økonomi. Dette er kommentert i rapporteringen i kommunens økonomistyringssystem for investeringsprosjekter (ISY). Ifølge prosjektansvarlig var det manglende beskrivelse og dokumentasjon på tømrerarbeidet som skulle utføres, og massivtrekonstruksjonen var feilprosjektet og ikke i samsvar med arkitekttegningene. Dette førte til at kommunen måtte stoppe utførelsesentreprisene og få

⁷¹ Kommunen overtok bygget midlertidig en drøy uke i februar 2020 i forbindelse med Ski Tour 2020.

⁷² Jf. rutinen med dok.nr. 1-37301 Om faser i investeringsprosessen for kommunale prosjekter (2015-2019) og dok.nr. 13462-3 "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" (fra 2019) i Kvaliteket.

⁷³ Dette er revidert budsjett.

⁷⁴ Tidligere var det et prosjekt for bygg og et for utomhus, dette ble slått sammen i økonomiplanen.

⁷⁵ Rapportert til bystyret 3.2.2022 i sak 5/22, se nærmere under neste kapittel for detaljer.

tømmerarbeidet utført på timebasis og medgåtte materialer. Timepriser og påslagsprosenten var i henhold til kontrakt, men avviket førte til økte kostnader.

Tilbudsfristen for byggearbeidene (entreprisen) var 5. oktober 2018. Rivingen av det gamle bygget startet i oktober 2018. Prosjektansvarlig opplyser at fastsettelse av byggetid ble styrt av tidspunktet for Ski Tour 2020.⁷⁶ Prosjekteringen og grunnarbeidet ble startet for sent med tanke på å rekke denne touren. Dette førte til forsert prosjektgjennomføring i byggefasen, noe som var kostnadsdrivende.

Underveis ble det oppdaget mange og viktige ledninger i grunnen. Det var liten og til dels mangelfull dokumentasjon av dette, noe som var krevende for prosjektet. De øvrige grunnforholdene var også utfordrende. Kvaliteten på fjellet var dårligere enn antatt. Det var gjort grunnundersøkelser, men man måtte lengre ned i fjellet på grunn av porøst fjell. Dette skyldes ifølge prosjektledelsen tomtens beskaffenhet og ikke for dårlige analyser. De mener dette var noe de ikke kunne ha avdekket tidligere. De begrunner det med at de hadde utført de undersøkelsene kommunen bruker å gjøre. Det gikk heller ikke an å grunnbore under det gamle bygget. Det ble tatt større høyde for krevende grunnforhold i senere prosjekter i området. Dette er en type kostnader som er byggherrens (det vil si kommunens) risiko. Prosjektledelsen sier de er fornøyd med arbeidet som er utført fra entreprenør.

Fremdriften stoppet opp ved utførelsen av tribuneanlegget. De måtte sette opp stillas eller vente med utførelsen av tribuneanlegget. Prosjektleder anbefalte våren 2019 å stoppe prosjektet på grunn av de økonomiske konsekvensene, da det ville gi en stor overskridelse. Kravet om framdrift for å rekke Ski Tour 2020 ble imidlertid vurdert som viktigere. Styringsgruppa gjorde senere også en vurdering våren 2020 og bestemte at tribunene skulle bygges som planlagt.

Samlet sett ble det en overskridelse på cirka 41 millioner kroner i prosjektet, noe som tilsvarer 34 prosent.⁷⁷

Økonomioppfølging

Dokumentgjennomgangen viser at prosjektledelsen har fulgt opp leverandørene. Det ble inngått en utførelsesentreprise.⁷⁸ Konsekvensen av denne kontraktstypen ble ifølge prosjektansvarlig og prosjektleder store, fordi prosjekteringen var mangelfull og hadde feil. De opplyser at risikoen for kommunen trolig kunne vært avklart på et tidligere tidspunkt dersom prosjektet hadde vært gjennomført som en totalentreprise.

Prosjektledelsen opplyser at byggeleder var på byggeplassen stort sett daglig for å følge med på prosessen og for å holde dialog med utførende og prosjekterende enhet. Prosjektledelsen mener at det var behov for omprosjektering og det var behov for at dette skulle gå fort. Prosjektet måtte øke bemanningen og kompetanse og kjøpe ekstra tjenester fra entreprenøren for å sørge for bedre resultat og fremdrift. Ifølge informantene måtte noen av beskrivelsene i entreprisen strykes som en følge av mange feil og mangler i prosjekteringen. Kommunen mener at det var så mange feil og mangler at det ikke kunne håndteres gjennom endringsmeldinger.

Entreprenøren har ført endringslogg og levert månedlige oversikter over utført arbeid til prosjektleder. Gjennomgangen viser at endringsmeldingene er vurdert av prosjektleder eller

⁷⁶ Ski Tour 2020 ble vedtatt av det internasjonale skiforbundet, FIS, i 2016.

⁷⁷ Bystyret 3.2.2022, sak 5/22

⁷⁸ En utførelsesentreprise innebærer at entreprenøren kun står for utførelsen, og har bare risikoen for selve utførelsen og valg av arbeidsmetoder.

innleid byggeleder.⁷⁹ Prosjektansvarlig opplyser at endringsmeldingene er godkjent digitalt i PDF-filer.⁸⁰ Prosjektledelsen uttaler at de fleste endringsmeldingene ble vurdert som berettiget, men det var en del diskusjoner om størrelsen på kravene. Kommunen selv tok initiativ til få endringer.

Kommuneadvokaten har sendt varsel om søksmål til prosjekteringsgruppen på bakgrunn av en uløst tvist knyttet til det kommunen mener er feil og mangler i prosjekteringen. Det omstridte beløpet er på 10,8 millioner kroner.

Prosjekteringsgruppen har avvist alle krav kommunen stiller i saken. De uttaler at tilleggskostnadene i prosjektet til stor del er resultat av uforutsette komplikasjoner med grunnforhold, et stort antall ukjente ledninger i grunnen, urealistisk fremdriftsplanlegging helt fra prosjektoppstart, for knapp budsjettering og svakheter i prosjekt- og byggeledelsen knyttet til mangelfull kontroll over entreprenørs tilleggskrav.

Dokumentgjennomgangen revisjonen har foretatt viser at det er utarbeidet månedsrapporter fra entreprenør til prosjektleder. Prosjektleder har levert rapporter til prosjektansvarlig, men ikke månedlig. Rutinen i kommunens kvalitetssystem sier at prosjektleder i Trondheim eiendom, Utbygging, skal rapportere månedlig i ISY.⁸¹ I perioden fra investeringsbeslutningen i november 2018 til overtakelse i juli 2020 er det levert åtte rapporter fra prosjektleder. Videre er det levert tre rapporter i perioden august 2020 til februar 2022. Rapportene viser fremdrift og økonomisk status for prosjektet. utfordringer og risikofaktorer i prosjektet er omtalt i rapportene.⁸²

ISY som økonomistyringssystem er brukt i prosjektet til å anslå prognoser, månedsrapportering og som grunnlag for økonomirapportering til bystyret. Prosjektledelsen opplyser at oppfølging av ressurser, milepæler og framdrift gjøres i andre system, blant annet Microsoft Project. Prosjektleder er ikke fornøyd med at kommunen ikke har et integrert økonomi- og prosjektstyringssystem.

Referater og notater viser at styringsgruppa har fått fremlagt skriftlig informasjon om prosjektet, blant annet om vesentlige endringer, som utfordringer og forsinkelser. Informasjon om utfordringer i grunnen og feil og mangler i prosjekteringsgrunnlaget ble lagt fram for styringsgruppa første gang i mai 2019. I juni fikk styringsgruppa et notat om forsinkelse i prosjektet og behov for forsering av arbeidet med bygget. Det ble redegjort for årsaker til forsinkelsen.⁸³ Ansvaret for forsinkelsen lå ifølge notatet delvis på Trondheim kommune og delvis på leverandør som hadde prosjektert arbeidet. Ny overtakelsesdato var cirka 1. mai 2020. Det ble lagt fram forslag til løsning. Prosjektledelsen ga informasjon om at eventuelle forseringstiltak ikke var til fordel for prosjektet, og ikke ble anbefalt. De orienterte om at leverandører ville bli kalt inn til et møte med leder for styringsgruppa, kommunaldirektør for kultur og idrett og leder av Trondheim eiendom, Utbygging.

⁷⁹ Innleid byggeleder fikk tillatelse til å signere. Hver enkelt endringsmelding ble vurdert opp mot kontrakt og Norsk standard. Tømrerarbeid er et eksempel på større endringer i prosjektet sammenlignet med kontrakt.

⁸⁰ Utbyggingssjef ved Trondheim eiendom, Utbygging opplyser at dette var en midlertidig løsning, og at de nå har begynt å ta i bruk digital endringshåndtering i prosjektene via ISY.

⁸¹ Dok.nr 9477-6 i Kvaliteket.

⁸² Punktet om risikoforhold i rapportmalen er imidlertid ikke brukt.

⁸³ Ifølge notatet skyldtes forsinkelsene feil og mangler i prosjekteringen, blant annet knyttet til massivtre og byggtørk, uavklart løsning for bæresystem og behov for omprosjektering av grunnarbeid.

Rapportering til politisk nivå

Prosjektet er omtalt i de ordinære økonomirapportene til bystyret. Det første kostnadsestimatet var 80 millioner kroner.⁸⁴ Investeringsbeslutningen var 121 millioner kroner og sluttkostnaden ble 162 millioner kroner.

Det er gitt orientering om kostnadsoverskridelser i saksframleggene i økonomirapportene til bystyret i 2020 og 2021. Videre er det gitt en orientering om økte kostnader til formannskapet den 25. februar 2020.⁸⁵

I den første økonomirapporten for 2020 som ble behandlet i bystyret 17. juni 2020 ble det opplyst at helse- og arenabygget hadde et prognostisert merforbruk på grunn av krevende grunnforhold, prosjekteringsfeil og forsinkelser. Det ble ikke opplyst hvor stort merforbruket kom til å bli.⁸⁶ Det ble opplyst at noen av kostnadene som var tatt med kunne bli redusert ved sluttoppgjøret da ikke alle tillegg var akseptert. Merforbruket ble foreslått dekket inn av økt merverdiavgiftskompensasjon, mindreforbruk på utbygging av løypene i Granåsen som var budsjettert noe for høyt, samt porteføljestyling innenfor Granåsen-utbyggingen totalt sett i utbyggingsperioden. Denne informasjonen var også tatt inn i den andre økonomirapporten for 2020 (29.10.20).

I den tredje økonomirapporten for 2020 som ble behandlet i bystyret 25. mars 2021 ble det opplyst at bygget hadde et prognostisert merforbruk på 37 millioner kroner på grunn av krevende grunnforhold, infrastruktur i grunnen, prosjekteringsfeil og forsinkelser.⁸⁷ Videre ble det orientert om at forsinkelsen hadde medført økte kostnader til rigg og drift, byggelånsrenter og generelt økte kostnader til oppfølging fra kommunens side. I tillegg hadde behovet for ferdigstilling til Ski Tour 2020 medført betydelige direkte og indirekte tilleggskostnader. Deler av merforbruket skulle dekkes inn av høyere merverdiavgiftskompensasjon enn budsjettert, mindreforbruk på utbygging av løypene og fiber/teknologi. Kommunedirektøren skrev i saksframlegget at han skulle komme tilbake til dette i forbindelse med porteføljestylingen innenfor Granåsen-utbyggingen totalt sett i utbyggingsperioden.

I første økonomirapport for 2021 (16.6.21) var prognosen for merforbruk steget til om lag 39 millioner kroner. Det ble opplyst at noe av kostnadene som var tatt med kunne bli redusert gjennom krav kommunen ville rette mot prosjekteringsgruppen. Kommunedirektøren ville komme tilbake med en egen sak om gjenstående manglende finansiering, anslagsvis 20-23 millioner kroner.

I andre økonomirapport for 2021 (27.10.21) skrev kommunedirektøren at han vurderte å fremme en egen sak om gjenstående manglende finansiering som anslås til om lag 30 millioner kroner.⁸⁸

Kommunedirektøren la fram en egen sak til bystyret om tilleggsfinansiering av helse- og arenabygget den 3. februar 2022.⁸⁹ I saken skrev kommunedirektøren at behovet for

⁸⁴ Jf. de politiske sakene i 2017.

⁸⁵ Sak nr 32/20 Orientering om økte kostnader Helse- og arenabygg Granåsen.

⁸⁶ For idrettsområdet som helhet var merforbruket vurdert til 34 mill. kr (sak 109/20 i formannskapet den 17.6.20).

⁸⁷ Sak 43/21 i bystyret 25.3.21

⁸⁸ Prosjektet ble også omtalt i tredje økonomirapport for 2021, behandlet av bystyret 30.3.22. I denne saken omtaler kommunedirektøren blant annet tidligere vedtak om låneopptak.

⁸⁹ Sak 5/22 Tilleggsfinansiering Granåsen helse- og arenabygg.

tilleggsfinansiering var et resultat av sammensatte omstendigheter knyttet til flere faktorer. De viktigste enkeltfaktorene var:

- krevende grunnforhold med dårlig fjell og løsmasser med mye torv
- stort omfang av eksisterende ledninger, til dels ukjente, i grunnen
- sterke ønsker fra arrangør om bruk av bygg til arrangementet Ski Tour 2020, med forsering av arbeid som konsekvens
- mangelfull prosjektering og koordinering internt i den eksterne prosjekteringsgruppen
- lengre total byggetid, som følge av ovenstående punkter.

Hver av faktorene hadde i seg selv ført til forlenget byggetid og ekstra kostnader, og enkelte forhold var det ifølge kommunedirektøren ikke mulig å avdekke før byggestart. Det var gjennomført geotekniske undersøkelser på forhånd, men beskaffenheten på fjell og løsmasser var dårligere enn antatt.

Det ble lagt fram oversikt over de økte kostnadene. Hovedmomentene fremgår av tabell 3 nedenfor.

Tabell 3: Påløpte tilleggs kostnader til helse- og arenabygget. Tall i millioner kroner.

Beskrivelse av hovedelementene for økte kostnader ut over budsjett	Kostnader
Ramme i sak 199/18 ⁹⁰ Investeringsbeslutning	121
1. Tillegg fra entreprenør som følge av kompliserte grunnforhold og infrastruktur i grunnen og mangler/feil i beskrivelse og tegningsunderlag	23
2. Tilleggsprosjektering og omprosjektering	6
3. Ekstra oppfølging	3
4. Økte byggelånsrenter	1
5. Økt merverdiavgift	8
Totalsum	162

Kilde: Sak 5/22 i bystyret

Ifølge saksframlegget var det ikke mulighet til å finansiere overskridelsen med mindreforbruk i andre delprosjekter i Granåsen-utbyggingen på grunn av økning i materialpriser. Kommunedirektøren foreslo å finansiere overskridelsen med økt mva-kompensasjon⁹¹ og lån. Økningen skulle innarbeides i første økonomirapport i 2022. I forbindelse med behandling av denne økonomirapporten vedtok bystyret å øke budsjettet for prosjektet med 41 millioner kroner, opp til 162 millioner kroner.⁹²

⁹⁰ Bystyret 22.11.2018

⁹¹ Merverdiavgiftskompensasjonen i prosjektet ble høyere enn budsjettet.

⁹² Sak 100/22 Første økonomirapport 2022 behandlet av bystyret 16.5.2022.

Sluttrapportering og evaluering

Kommunens tidligere investeringsreglement stilte krav om at det i tertialrapporteringen skulle redegjøres særskilt for prosjekter som var avsluttet i perioden. Redegjørelsen skulle ta utgangspunkt i bystyrets bevilgning og vise sluttresultat i henhold til vedtatte forutsetninger. Prosjektet skulle deretter anses som formelt avsluttet. Kommunens investeringsreglement ble endret i 2019, og det er ikke lenger noe klart krav om rapportering av avsluttede prosjekt. IF opplyser at de ikke utarbeider sluttrapporter for prosjektene, men ser på prognoser og kommenterer eventuelle avvik løpende i økonomirapporter. I sluttdokumentet "overtakelsesforretning" omtales eventuelle kvalitetsavvik og når disse skal utbedres. Det er ikke utarbeidet et endelig sluttresultat i prosjektet da saken som gjelder prosjektering ikke er avsluttet.

Prosjektledelsen opplyser at det ikke er gjennomført en formell evaluering av investeringen i helse- og arenabygget. De uttaler at det har vært for dårlig praksis for å evaluere prosjektene på en systematisk måte. De har hatt ambisjoner om dette, og det er utarbeidet en rutine i Kvaliteket, men evaluering er ikke skriftliggjort.

4 Leangen hurtigløpsbane

Leangen hurtigløpsbane ble åpnet i 1979. Ved en rehabilitering av anlegget i 1997 ble det lagt asfalt i stedet for betong som dekke på banen. Dette medførte frostsprengninger som skapte en ujevn overflate, noe som forringet banens kvalitet. Etter hvert ble banen kun benyttet til trening og lokale konkurranser, fordi kvaliteten på banen var for dårlig for større konkurranser. I tillegg var det mange utfordringer knyttet til driften av banen. En full rehabilitering av banen var derfor ifølge kommunedirektøren nødvendig.

Organisering

Vi får opplyst at man ikke brukte styringsgruppe tilbake i 2012/2013 da prosjektet startet opp. Den gang rapporterte man via områdedirektør direkte til formannskapet og bystyret. Prosjektet var organisert etter den klassiske bestiller-/utførermodellen, hvor IF bestilte prosjektet av Trondheim eiendom, Utbygging etter bystyrevedtaket i april 2014.

Prosjektet har pågått over en tiårsperiode, og informantene oppgir at det har vært fire ulike prosjektledere i prosjektet. Deltakerne opplever at roller og ansvar har vært klart definert, og at bestiller-/utførermodellen har fungert greit.

Når det gjelder kompetanse, sier informantene at det har vært et krevende anlegg å bygge som følge av behov for kjøleteknisk og annen spesiell teknisk kompetanse. De opplyser at det er lite spesialkompetanse i markedet på dette området, men at de har forsøkt å innhente nødvendig kompetanse i alle ledd. De har hatt tilgang på rådgivere og relevant kompetanse hele veien, men sett i ettertid vurderer prosjektledelsen at de nok burde ha valgt en annen entreprisemodell for å sikre tilgang til riktig kompetanse både i planlegging og gjennomføring, dette for å slippe å gjøre nye bestillinger etterhvert.

For kvalitetssikring av prosjektet ble det ifølge prosjektansvarlig brukt intern kompetanse hos Trondheim eiendom, i tillegg til kompetanse fra NTNU innen kjølefaget. To andre kommuner med lignende anlegg ble også konferert. Det ble ikke benyttet ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimatet. Estimaten ble utarbeidet felles av Trondheim eiendom, Trondheim bydrift og IF samt prosjektleder i tidligfasen som var fagkyndig på betong.

Beslutningsgrunnlag

Utredning og behovsanalyse

Målet med prosjektet var å anlegge et fullverdig utendørs helårsanlegg for skøyter, bandy og fotball.⁹³

Sommeren 2012 ble det levert en innstilling til kommunedirektøren om rehabilitering av hurtigløpsbanen fra en arbeidsgruppe bestående av isidrettene.⁹⁴ Her var konklusjonen at de ønsket å prioritere enten en hel betongplate over hele banen, med utrulling av matter med kunstgress på sommeren, eller en løsning med betong på lengdeløpsbanen og kunstgress med underkjøling på midten. Av disse alternativene var hel betongplate første prioritet, og kostnadsestimatet for denne løsningen var noe høyere enn den andre, henholdsvis 24 millioner mot 17,5 millioner kroner. Denne innstillingen ble presentert for formannskapet i en sak november

⁹³ Formannskapssak 209/12, behandlet 6.11.2012

⁹⁴ Kommunen var også representert i gruppa.

2012.⁹⁵ I saken anbefalte kommunedirektøren løsningen med betong på lengdeløpsbanen og kunstgress med underkjøling på midten, med et antatt investeringsbehov på 24,5 millioner kroner.

Formannskapet vedtok i saken at en utredning av nye Leangen hurtigløpsbane skulle ferdigstilles. De ba om forprosjektering av et idrettsanlegg som skulle ta utgangspunkt i alternativet med betong på hurtigløpsbanen og kunstgress med underkjøling i midten. Utredningen skulle legges frem for formannskapet i løpet av vinteren 2013.⁹⁶ Kommunedirektøren hadde siden 2011 jobbet med en mulighetsstudie for Leangen idrettspark, og den videre utredningen skulle finansieres med midler avsatt til mulighetsstudiet. I handlings- og økonomiplan for 2012-2015 og 2013-2016 står det også at det skulle legges fram en mulighetsstudie om hurtigløpsbanen til politisk behandling i løpet av 2012. Det står videre at i tillegg til de framtidige forholdene for isidrettene på Leangen, ville mulighetsstudien også omfatte bygningsmassen, utomhusarealene og transport til og fra området. Studien ville kunne benyttes både til planlegging av nye delanlegg og ivaretagelse/rehabilitering av eksisterende anlegg.⁹⁷ Ifølge prosjektansvarlig ble ikke denne helhetlige mulighetsstudien gjennomført da. Dette bekreftes av årsrapportene for perioden 2012-2015.⁹⁸ I kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan for 2013-2016 står det at rehabiliteringen av Leangen hurtigløpsbane er kostnadsberegnet til i underkant av 20 millioner kroner.

Ifølge enhetsleder for IF gjennomførte prosjektet i 2013 befarings av referanseprosjekter ved Frogner i Oslo og Marienlyst i Drammen. Befaringen viste ifølge enhetsleder at heldekkende islegging utendørs er krevende, og at en løsning med forskjellig underlag på indre og ytre bane er ekstra krevende.

Kommunedirektøren utarbeidet ikke noen utredning til formannskapet i løpet av vinteren 2013.

Når det gjelder vurdering av usikkerhet knyttet til kostnadsoverslag, finner vi ingen spor etter dette i noen av dokumentene vi har mottatt. Informantene oppgir at usikkerheten i prosjektet var stor, og at det i ettertid viste seg at man i prosjektet burde ha tatt høyde for en større usikkerhetsmargin. Denne var på 4 millioner kroner i det opprinnelige kostnadsoverslaget. Det viste seg i ettertid at det var mangler i kontrakten med entreprenøren, noe som medførte et betydelig omfang av endringsmeldinger.⁹⁹

Investeringsbeslutning

Det ble bevilget 6,3 millioner kroner til Leangen hurtigløpsbane til planlegging og forprosjekt i budsjettet for 2013 i forbindelse med behandling av handlings- og økonomiplan for 2013-2016.¹⁰⁰ Det var ikke presentert noe kostnadsoverslag i forbindelse med denne bevilgningen. I formannskapssaken fra 2012¹⁰¹ var kostnadsoverslaget 24,5 millioner kroner. I økonomiplanen for 2014-2017 foreslo kommunedirektøren å bevilge 35 millioner kroner til hurtigløpsbanen, dette var

⁹⁵ Formannskapssak 209/12, behandlet 6.11.2012

⁹⁶ Formannskapssak 209/12, behandlet 6.11.2012

⁹⁷ Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2013-2016 - budsjett 2013, bystyret 20.12.2012, sak 216/12

⁹⁸ Det ble gjennomført en mulighetsstudie for Leangen idrettspark i 2016, men denne omhandlet ikke isidrettene. En helhetlig mulighetsstudie for Leangen idrettspark ble presentert for formannskapets medlemmer 15. november 2017. Bystyret vedtok 19.11.20 en ny helhetlig reguleringsplan for Leangen idrettspark, sak 220/20 Detaljregulering av Leangen idrettspark, r20190008, sluttbehandling.

⁹⁹ I alt er det snakk om i overkant av 100 endringsmeldinger på til sammen 10,5 mill. kr.

¹⁰⁰ Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2013-2016.

¹⁰¹ Formannskapssak 209/12, behandlet 6.11.2012

også kostnadsoverslaget for prosjektet. Her skrev kommunedirektøren at årsaken til økningen fra bystyrets bevilgning på 24,5 millioner kroner i handlings- og økonomiplan 2013-2016¹⁰² var et behov for økt kjølekapasitet (7,5 millioner kroner) og et arrangements- og driftsbygg på 2 millioner kroner. Kommunen forventet statlig finansiering på til sammen 8,5 millioner kroner.¹⁰³ Det sto også at kommunedirektøren skulle legge fram en sak til bystyret om ombygging av hurtigløpsbanen. Denne saken kom i april 2014, se under. I samme økonomiplan står det at kommunen beregnet to millioner kroner årlig i driftskostnader for anlegget fra ferdigstillelse i 2015.

I første anbudsrunde våren 2013 fikk kommunen ingen tilbydere. Kommunedirektøren foreslo en utsatt byggestart, og en ny anbudsrunde som skulle gi mulige tilbydere bedre tid til å planlegge og å delta i konkurransen. Dette skulle ikke gå ut over endelig sluttdato, som var 1. november 2014.¹⁰⁴

Neste anbudsrunde fikk flere tilbydere, men samtlige tilbud lå langt over budsjettet på 35 millioner kroner. Anbudskonkurransen viste at et rehabilitert og nytt hurtigløpsanlegg med heldekkende isflate og kunstgress i midtfeltet ville ha et investeringsbehov på totalt ca 77 millioner kroner. Dette inkluderte tilbud på servicebygg med tidtakerbu, klubbrom, garasje for to ismaskiner og frittstående kaldgarasje, noe som ikke lå inn i opprinnelig budsjett og som tilsvarte en kostnad på ca 10 millioner kroner.¹⁰⁵ Kommunedirektøren foreslo en nedskalering av prosjektet, men understreket at prosjektet ville utløse et økt finansieringsbehov på 15-20 millioner kroner, på toppen av de 35 millioner kroner som allerede var bevilget.

Etter at anbudsrunde nummer to hadde blitt gjennomført, ble saken behandlet i bystyret 24. april 2014.¹⁰⁶ Saken inneholder en orientering om anleggets innhold og utforming, inkludert planer om et byggetrinn 2 som innebar tak over anlegget.¹⁰⁷ Videre beskrives prosessen med arbeid i en plangruppe som har arbeidet gjennom 2013 og som har bestått av Trondheim eiendom, Utbygging, representanter for skøyte- og bandyidretten, innleide arkitekter og konsulenter, Trondheim bydrift og rådgiver fra IF. Utfordringer og driftsmessige forhold er også beskrevet.

Forventet investeringskostnad ble presentert, og det var lagt opp til et investeringsbehov på 44 millioner kroner:¹⁰⁸

1. Entreprenør/bygging	35,6 mill. kr
2. Forprosjekt (brukt 2012-14)	2,3 mill. kr
3. Kommende prosjektmidler	2,1 mill. kr
4. Uforutsette utgifter	4,0 mill. kr
<u>Totalt</u>	<u>44,0 mill. kr</u>

I dette oppsettet er det tatt inn uforutsette utgifter på 4 millioner kroner, men ingen usikkerhetsmargin. Flere tiltak beskrevet som vesentlige var tatt ut av byggetrinn 1, blant annet gangbru og smeltegrop for indre bane og idrettsutstyr.

¹⁰² Bystyret bevilget 6,3 millioner i 2013, ikke 24,5 som det står i kommentar til prosjektet i handlings- og økonomiplan 2014-2017.

¹⁰³ 4 mill. kr i spillemidler og 4,5 mill. kr i statlige programsatsingsmidler.

¹⁰⁴ Formannskapssak 70/13, behandlet 14.5.2013

¹⁰⁵ Formannskapssak 134/13, behandlet 26.11.2013

¹⁰⁶ Sak 54/14

¹⁰⁷ Byggetrinn 2 var ikke inkludert i investeringskostnadene som ble presentert i saken til bystyret.

¹⁰⁸ Grunnlaget/kostnadsoverslaget for disse 44 mill. kr er ikke fremskaffet til revisjonen.

Byggetrinn 1 skulle finansieres med spillemidler på 15,3 millioner kroner, samt Trondheim kommune sin netto andel på 28,7 millioner, til sammen 44 millioner kroner.

Tabellen nedenfor viser kostnadsestimater for hurtigløpsbanen i forbindelse med planlegging og investeringsbeslutning.

Tabell 4 Estimerte kostnader for Leangen hurtigløpsbane.

Kostnader	Kostnadsutvikling i mill kr inkl. mva	Kilde
Investeringsbehov presentert i formannskapet	24,5	Formannskapet 6.11.2012
Budsjett 2014	35,0	HØP 2014-2017
Vedtatt investeringsramme 2014	44,0	Bystyret 24.4.2014

Økningen av kostnadsestimatet i forhold til opprinnelig budsjett ble forklart med utsettelse av byggestart med et år (prisstigning), kvalitetssikring av prosjektet som helhet, og en forhåndskalkyle som var for lav, spesielt når det gjaldt rehabiliteringen av hurtigløpsbanen. Kommunedirektøren beskriver at det i budsjett 2013 var bevilget 6,3 millioner kroner til planlegging og forprosjekt for nytt anlegg på Leangen. I tillegg var det i investeringsbudsjettet for 2014 bevilget 35 millioner kroner til prosjektet, det vil si totalt 41,3 millioner kroner. En total kostnad på 44 millioner kroner var dermed 2,7 millioner kroner over det som hittil var bevilget til prosjektet, og kommunedirektøren oppga i saken at dette skulle dekkes innenfor kommunens totale investeringsramme for 2014.

Bystyret vedtok på bakgrunn av saksframlegget at byggetrinn 1 skulle bli igangsatt og bygget i henhold til fremdriftsplanen, og at det skulle ferdigstilles høsten 2014 innenfor en brutto kostnadsramme på 44 millioner kroner. Videre ba bystyret kommunedirektøren om en utredning av byggetrinn 2, hvor det skulle legges fram en sak for formannskapet innen utgangen av juni 2015.¹⁰⁹ Byggetrinn 2 innebar et overbygg over banen, noe som ifølge saksframlegget ville overflødiggjøre driftsbygning, kaldgarasje samt ekstra kjølekapasitet og gi store kostnadsbesparelser på lengre sikt.

Informantene opplyser til revisjonen at de anser dette bystyrevedtaket som beslutningsdokumentet. Arbeidet fram til bystyresaken ble sett på som et forprosjekt. De oppgir at beslutningsgrunnlaget ble sett på som realistisk ut i fra de forutsetninger som var til stede da det ble vedtatt. Den gang hadde det blitt jobbet mye med beslutningsgrunnlaget og kalkyler, og informantene følte at de hadde et godt grunnlag for investeringsbeslutningen i bystyret.

Brukermedvirkning

I 2011 ble det satt ned en egen isidrettsgruppe som skulle se på utviklingsmulighetene for hurtigløpsbanen, med medlemmer fra skøyter, bandy, ishockey, idrett for funksjonshemmede og fotball.¹¹⁰

¹⁰⁹ Bystyresak 54/14, behandlet 24.4.14

¹¹⁰ Det var denne gruppa som kom med innstillingen til kommunedirektøren sommeren 2012.

Ifølge IF er det stor grad av brukermedvirkning i denne type prosjekt. I planleggingsfasen i 2012/2013 var en brukermedvirkningsgruppe med brukerrepresentanter fra skøyte-, bandy -og ishockymiljøet involvert. Dette ble oppfattet som krevende, men positivt for å realisere et anlegg i tråd med idrettens behov.

Prosjekt- og økonomistyring

Styringsdokumenter

Vi får opplyst at prosjektansvarlig regner de politiske sakene og notater til ledergruppa som styringsdokumenter. Prosjektet ble regnet som et forprosjekt fram til bystyresaken med investeringsbeslutningen i 2014.¹¹¹ Det ble laget en plansje som viser en oversikt over gangen i prosjektet og hvilke politiske saker og orienteringssaker som er levert i prosjektet.

Det foreligger to bestillinger, begge mellom IF og Trondheim eiendom, Utbygging.¹¹² Den første fra 2012 er på 500 000 kroner, og selve dokumentet er usignert. Den andre er datert og signert 6. oktober 2014, og er på 44 millioner kroner.

Det er benyttet kontraktsmaler i prosjektet.

Faser i prosjektet

Prosjektet ble startet i 2012, hvor det ble gjennomført et forprosjekt/skisseprosjekt. Dette er omtalt som "Bestilling fase 1". Fasen var preget av liten respons fra markedet i anbudsprosessen, noe som førte til en forsinket oppstart. Videre gikk man i 2014 over til "Bestilling fase 2", hvor det ble fattet en investeringsbeslutning i bystyret, bestiller-utføreravtalen ble signert og prosjektet med hurtigløpsbanen ble igangsatt. Hurtigløpsbanen ble videre omtalt som første fase i prosjektet, mens legging av indre bane ble sett på som andre fase. Det ble jobbet ut fra en plan som var forankret i kontrakten til entreprenøren. Ifølge informantene førte reklamasjonene i prosjektet til store endringer i fremdriften, og prosjektet gikk derfor over en mye lengre periode enn det som opprinnelig var planlagt.

I 2015 ble det orientert om forsinkelser i prosjektet fordi betongen måtte slipes før islegging. Dette var en reklamasjon mot entreprenøren. Hurtigløpsbanen ble åpnet denne høsten. I løpet av 2016 og 2017 var det diskusjoner om hvilket dekke man skulle bruke på fotballbanene på indre bane, hvor det først ble konkludert med vanlig kunstgress med innfyll. Dette ble formannskapet orientert om. I 2017 ble det likevel endret, slik at man endte med kunstgress uten innfyll på indre bane.

Indre bane ble tatt i bruk i 2017. I perioden 2018-2019 var det et oppgjør og reklamasjoner mot entreprenør.¹¹³

Økonomistyring

Tabell 5 nedenfor viser budsjett og regnskap for Leangen hurtigløpsbane slik de fremgår av regnskapssystemet til kommunen. Tabellen viser at prosjektet har hatt utgifter på nesten 70 millioner kroner.

¹¹¹ Bystyresak 54/14, behandlet 24.4.2014.

¹¹² Tidligere Utbyggingsenheten

¹¹³ Mer om dette i kapitlet om økonomistyring.

Ifølge informantene ble investeringsbudsjettet fram til 2019 lagt inn samlet i regnskapssystemet i en sum per investeringsområde, ikke per prosjekt.¹¹⁴ Sammenhenger i budsjett- og regnskapstall over tid går ikke alltid tydelig frem av regnskapet. Vi får opplyst at det er flere årsaker til dette, blant annet skiftet kommunen regnskapssystem underveis i prosjektet. Deler av budsjettet og regnskapet ligger derfor i det tidligere regnskapssystemet. Det har vært praksis i mange år at budsjettet blir lagt på bestillerenheten (i dette tilfellet IF) sitt ansvar, mens kostnadene blir bokført på utførende enhet (her Trondheim eiendom, Utbygging). Praksisen fram til 2020 har vært å budsjettkorrigere mellom bestiller og utfører. Det er dette som har skjedd i 2017 og 2020, jf. budsjettkolonnen i tabell 5 under. Informantene er usikre på hvorfor slik budsjettkorreksjon ikke har skjedd i 2018 og 2019, men antar at det i stedet for en budsjettkorreksjon er foretatt en ompostering av kostnader mellom enhetene direkte i regnskapet. Budsjettet for perioden før 2017 har vært lagt inn i det gamle regnskapssystemet, og budsjett fra 2018 er lagt inn i det nye systemet.

Tabell 5 Budsjett og regnskap for Leangen hurtigløpsbane. Tall i kroner.¹¹⁵

År	Budsjett per år ¹¹⁶	Brutto kostnader per år	Akkumulerte kostnader
2012	0	11 900	11 900
2013	0	2 246 804	2 258 704
2014	0	30 544 976	32 803 680
2015	0	8 077 033	40 880 713
2016	0	10 703 221	51 583 934
2017	18 139 159	18 159 122	69 743 056
2018	0	-119 684	69 623 372
2019	0	-235 485	69 387 887
2020	469 212	469 212	69 857 099
2021	0	3 075	69 860 174
Akkumulert	18 608 371	69 860 174	

Kilde: Regnskapssystemet Lift, Trondheim kommunerevisjon.

Avvik i prosjektet

På spørsmål om hvorvidt budsjetteringen var realistisk mener informantene at den var det der og da, men at det i ettertid har kommet på flere behov og forhold som en ikke kunne forutse i startfasen, noe som gjorde prosjektet mer kostnadskrevenende. Det ble etterhvert lagt inn noen forutsetninger som de ikke hadde kjennskap til på et tidlig tidspunkt. Utfordringene med vant og hvilket underlag man skulle velge på indre bane kom etterhvert, dette var ikke noe de hadde hensyntatt i starten. Prosjektet pågikk i 6-7 år, og skulle egentlig være ferdig etter ett år. Underveis i prosjektet kom det ifølge informantene ny informasjon, kunnskap og utfordringer, noe som medførte økning i kostnadene. Budsjetttrammen ble fortløpende økt i henhold til nye behov.

I 2015 var 400-meterbanen ferdig lagt med betong, og da viste det seg at banen hadde en ujevn overflate. Det var høydeforskjeller i overflaten som var større enn kravene kommunen hadde satt til entreprenøren. Dermed måtte betongen slipes av entreprenøren, og sommer og høst 2015 gikk

¹¹⁴ Dette ble endret fra 2020.

¹¹⁵ Revisjonen har tidligere godkjent spillemiddelregnskapet til Leangen hurtigløpsbane, uttalelse datert 1. juli 2020.

¹¹⁶ Vi får opplyst at opprinnelig budsjett ikke er lagt inn i regnskapssystemet på prosjektnivå, men på sumnivå for IF. For årene 2013 - 2019 er det til sammen lagt inn budsjett på 69,7 millioner kroner i gammelt og nytt økonomisystem.

med til dette. Den neste store utfordringen var å definere hvilket kunstgress man skulle velge og hvordan man skulle anlegge indre bane. De måtte få en sømløs overgang mellom betongen og kunstgresset i og med at det skulle være heldekkende is. Årsaken er at bandybanen dekker både indre og ytre bane. Det var en del omprosjektering forbundet med dette og drøftinger av hvilken kunstgresstype man burde velge.

I starten var det diskutert å bruke asfalt på indre bane i stedet for kunstgress, for også å kunne bruke indre bane til større arrangementer som for eksempel konsertarena. Det ble imidlertid besluttet å bruke kunstgress uten innfyll, det vil si uten sand og granulat. Diskusjonen om type kunstgress kom opp igjen i 2016. Ifølge informantene var årsaken til at det kom opp igjen i 2016 at de fikk forsinkelser i forbindelse med betongen på ytre bane med sliping sommer og høst 2015, og at man derfor fikk tid til nye diskusjoner.

På spørsmål om hvorvidt disse alternative løsningene inngikk i anbudet i 2014, svarer informantene at dette var utredet, og at planen den gang var å benytte kunstgress uten innfyll. Årsaken til at man vurderte kunstgress uten innfyll var ifølge informantene blant annet for å unngå å få sand og gummigranulat inn i/på isen til hurtigløpsbanen, og for å få kjøling fra kjølerørene opp i isen. Det var imidlertid flere utfordringer knyttet til et slikt valg. Informantene oppgir at dette var nybrottsarbeid i og med at man hadde som mål å kombinere sømløs islegging på kunstgress og betong. Rundt 2014 var det ingen kunstgressdekker uten innfyll som tilfredstilte Nordisk Standard, som er en sertifisering som forutsettes for tildeling av spillemidler.

Etter å ha vurdert alternativene asfalt, kunstgress uten innfyll og kunstgress med innfyll, ble det besluttet å legge ordinært kunstgress med innfyll på indre bane. Dette ble formannskapet orientert om 4. oktober 2016.¹¹⁷ I 2017 ble det likevel bestemt at fotballbanen skulle ha kunstgress uten innfyll. Ifølge informantene var totalvurderingen for valget begrunnet i kjølekapasitet, tykkelse på gummimatte, miljøriktig bane og faren for granulat og sand i isen. Vi får opplyst at prosjektet i hele prosessen hadde et ønske om kunstgress uten innfyll, men at de også måtte hensynta spillegenskapene for fotball.¹¹⁸

Informantene sier til revisjonen at det var et unikt anlegg, og at det ikke ble tatt god nok høyde for alle utfordringene som kunne oppstå. Det var ikke opplyst om kompleksiteten angående indre bane i investeringssaken til bystyret i 2014, kun at den todelte løsningen ble anbefalt. Kompleksiteten ble formidlet i orienteringssaken til formannskapet 4. oktober 2016, hvor kommunedirektøren sammenlignet det å utvikle en slik sambruksarena, med den høye standarden som Trondheim kommune ønsket, med et forskningsprosjekt.

I tillegg til utfordringene med dekke på indre bane, var det også en utfordring med rørføringen under bakken og oppkoblingen mot eksisterende kjøleanlegg. Videre måtte det etableres nye vantputer rundt banen, og banen ble sikret med blant annet nett og gangbro over banen. Dette førte også til at prosjektet ble dyrere. Informantene opplyser at kompleksiteten har medført økte kostnader i prosjektet. Det har vært utfordringer på grunn av kompliserte tekniske løsninger, noe som har medført engasjement av rådgivere og bistand fra NTNU og andre.

Ifølge informantene ble det gjort risikovurderinger av noen punkter i starten og i prosjekteringen, men det finnes ikke dokumentasjon på de risikovurderingene som ble gjort. De antok den gang at

¹¹⁷ Sak 139/16 i formannskapet under eventuelt - Orientering ved kommunedirektøren om flerbruksanlegget på Leangen.

¹¹⁸ Kommunen ble tildelt spillemidler for kunstgressbanen.

de hadde gjort tilstrekkelig med risikovurderinger, men det viste seg etter hvert at de måtte ta en del nye. Dette var det første prosjektet i Norden av sitt slag, og hadde elementer av nyvinning.

Informantene opplyser at det har vært avvik på omfanget av arbeidet. Dette gjelder ikke selve prosjektomfanget, man har bygd det som var tenkt å bygges, men kompleksiteten på prosjektet har ført til avvik på omfanget, og det samme gjelder sikkerhetstiltakene som kom i tillegg.

Når det gjelder avvik på kostnader, så var investeringsvedtaket i 2014 på 44 millioner kroner, mens kostnaden ble 69 millioner kroner. Avviket er på 25 millioner kroner, og utgjør omlag 57 prosent. Det ble laget prognoser, og avvikene ble ifølge informantene tatt opp med kommunedirektørens ledergruppe med jevne mellomrom, og de fikk tilleggsbevilgninger fra bystyret. Vi får opplyst at hvis prosjektet skulle gjennomføres så måtte det bevilges mer penger. I tillegg til nye bevilgninger fra bystyret til prosjektet er det også omdisponert en del midler innenfor idrettsområdet for å finansiere prosjektet.

Informantene sier at det burde vært tatt inn høyere grad av usikkerhet og risiko, spesielt fordi prosjektet var så komplekst. De mener de lærte mye underveis om hva som kreves av et slikt komplisert prosjekt.

Økonomioppfølging

Informantene oppgir at entreprenøren er fulgt opp gjennom byggemøter mellom prosjektleder, entreprenører og underentreprenører.¹¹⁹ Videre var det befaringer og jevnlig besøk på byggeplassen. Det ble også engasjert en prosjektlederassistent.

Det ble avdekket at kravene til avstand mellom kjølerør/øvre armeringslag og topp betongoverdekning i kontrakten ikke var oppfylt, og det var også ujevnheter i selve overdekningen. Avvikene ville ha negative konsekvenser for temperaturen i dekket og anleggets evne til å gi tilfredsstillende isdekke. Kommunen krevde at entreprenør erkjente mangelen og dekket alle kostnader. Entreprenøren tok på seg ansvaret for å slippe ned betongdekket slik at det ble jevnt. Kommunen har i 2022 vurdert en sak overfor entreprenøren angående lekkasjer i rørflaten som følge av sliping, men har frafalt dette da frist for reklamasjoner har utgått.

Det er akseptert endringsmeldinger fra entreprenøren for til sammen 10,5 millioner kroner.¹²⁰ Vi får opplyst at alle endringer ble tatt opp med prosjektansvarlig underveis, og ble godkjent eller avvist av prosjektleder eller prosjektlederassistent. Dette gjaldt avvik ut over kravspesifikasjon. Dette bekreftes også av endringslogg og endringsmeldinger vi har hatt tilgang til. Endringer ble tatt opp i byggemøter, og entreprenør utarbeidet en endringsmelding og tilhørende underlag. Ved enighet om endringer utferdiget entreprenør endringskravet som da ble fakturert Trondheim kommune. Ved uenighet ble dette notert i møtereferrat og tatt stilling til ved sluttoppgjøret.

ISY ble brukt som økonomistyringssystem, og her finnes det en rapporteringsmal. Det ble rapportert på framdrift, historikk og økonomi. I tillegg ble det brukt andre verktøy og systemer, som for eksempel regneark, i prosjektoppfølgingen.

Vi får opplyst at prosjektansvarlig og prosjektledere har hatt ukentlige møter underveis. I tillegg har det vært avholdt kvartalsvise prosjektrapporteringsmøter som grunnlag for økonomirapportering

¹¹⁹ Revisjonen har fått tilgang til referat fra byggemøter.

¹²⁰ Endringslogg på delt disk.

til bystyret. Ved en gjennomgang av ukesrapporter ser vi at entreprenøren hevder at det har vært manglende prosjektering fra oppstart, og at de har ventet unødig lenge på ulike avklaringer.

Det er ifølge informantene rapportert fortløpende på avvik i prosjektet. Referatene fra byggemøtene har et eget punkt som omhandler avvik. I tillegg er det rapportert på avvik på både økonomi og framdrift i flere av ISY-rapportene. I møtene mellom aktørene har de gått gjennom alle prosjektkostnadene i perioden.

Kommunerevisjonen har tatt stikkprøver på rapporter i ISY, og har sett at det er rapportert med ujevne mellomrom, ikke månedlig. Første månedsrapport er november 2014, hvor det rapporteres på avvik på økonomi, men årsaken til avviket er ikke omtalt. I 2015 foreligger rapportering for sju av tolv måneder. I juni rapporteres det om avvik både på økonomi og framdrift, og i desember 2015 er det rapportert om avvik både på fremdrift, kvalitet og økonomi. I 2016 foreligger åtte rapporter. I mai dette året er det rapportert om de samme avvikene som desember året før. I desember 2016 viste rapporten at indre bane er utsatt til juli 2017 og at kunstgress ennå ikke er avklart. I 2017 er det fem månedsrapporter, som både omhandler ferdigstilling av arbeid og nye prognoser. Det er sju månedsrapporteringer i 2018 som omhandler arbeid som var ferdigstilt, nye prognoser og opplysninger om prosess med sluttoppgjør. I 2019 finner vi fire rapporter. I mars 2019 ble det rapportert om at anlegget var ferdig i januar 2019 og overlevert i april 2019. Sluttprognosen ble satt til 69,7 millioner kroner. I 2020 forelå en rapport i april, som omhandlet utbedring av garantiarbeider. Det er ingen rapporter for årene 2021 og 2022.

Rapportering til politisk nivå

Tabell 6 nedenfor viser estimerte og faktiske kostnader til Leangen hurtigløpsbane gjennom hele prosjektperioden.

Tabell 6 Estimerte og faktiske kostnader til Leangen hurtigløpsbane.

Kostnader	Kostnadsutvikling i mill kr inkl. mva	Kilde
Vedtatt investeringsramme 2014	44,0	Bystyret 24.4.2014
Budsjett 2015	46,9	HØP 2015-2018
Budsjett 2016	59,0	HØP 2016-2019
3. økonomirapport 2017	63,2	
4. økonomirapport 2017	68,2	
Akkumulerte regnskapsførte utgifter i kommuneregnskapet	69,9	

Det ble i handlings- og økonomiplan 2013-16 bevilget 6,3 millioner kroner til prosjektet. Dette er ikke beskrevet i økonomiplan 2014-17, hvor det står at det bevilges 35 millioner men ikke noe om at det tidligere er bevilget midler. I bystyresaken 2014 hvor det ble bevilget 44 millioner, står det imidlertid beskrevet at det tidligere er bevilget 6,3 + 35 millioner, og at det dermed er behov for en tilleggsbevilgning på 2,7 millioner.

Vi ser av handlings- og økonomiplanene og økonomirapportene at det er rapportert på endringene underveis i perioden 2012-2017, og det er kommet tilleggsbevilgninger i handlings- og økonomiplan fram til 2016.¹²¹ De resterende 10 millioner kroner som er bevilget er rapportert gjennom økonomirapportene til bystyret i perioden 2017-2019.

Den 25. november 2014 ble formannskapet orientert om forsinkelser og overskridelser i prosjektet.¹²² Videre holdt kommunedirektøren en orientering for formannskapet om framdriften på prosjektet 20. januar 2015.¹²³ Det ble også holdt en orientering til formannskapet 4. oktober 2016 om valg av dekke på indre bane.

Sluttrapportering og evaluering

IF opplyser at det ikke er gjennomført en formell evaluering av dette prosjektet. De opplyser at de har evaluert internt, men det er ikke gjort en større og mer formell skriftlig evaluering. Det blir presisert at det nå, etter nye rutiner, gjøres evalueringer.

Ifølge informantene får man tilbakemeldinger fra publikum, noe som er en form for evaluering. Det finnes nå en utviklingsgruppe på Leangen som diskuterer bruk av banen og mulige forbedringer, og som lytter til brukere og de som drifter anlegget. Denne utviklingsgruppa møtes en gang i måneden.

¹²¹ I 2017 ble det rapportert verbalt om forsinkelser, men rammen ble ikke økt.

¹²² Eventuelt - Orientering ved kommunaldirektør Morten Wolden - Forsinkelser og økonomiske overskridelser Leangen hurtigløpsbane - Formannskapets møte 25.11.2014. FO 125/14

¹²³ Eventuelt - Orientering ved kommunaldirektør Morten Wolden om framdrift Leangen hurtigløpsbane - Formannskapets møte 20.01.2015. FO 0007/15

5 Skjermvegen aktivitetspark

Skjermvegen er et nærmiljøanlegg¹²⁴ og en møteplass på Byåsen. Området er 32 mål og inneholder ballbane, skateanlegg¹²⁵, område for småbarnslek, diskgolfløype, sykkelløype, skotthyllbane, sitteplasser, utestue, utsiktspunkt, benker, bord og grill. Anlegget sto ferdig i august 2020. Planlagte brukergrupper er beboere i Trondheim vest og byen forøvrig, samt barnehager og skoler.

Organisering

Tidligere lå forvaltningsansvaret for friområder, parker, lekeplasser og ballplasser hos Kommunalteknikk. Etter at vedtaket om Skjermvegen aktivitetspark var fattet, ble forvalteransvaret for nærmiljøanleggene flyttet fra Kommunalteknikk til IF.¹²⁶ Enhetene inngikk samarbeid om oppgradering av området. Kommunalteknikk hadde forvalteransvar for lekeplassen, mens IF skulle ha ansvar for nærmiljødelen. Opparbeidelsen av det omkringliggende arealet var et felles ansvar for Kommunalteknikk og IF.

I prosjektmandatet (også kalt bestillingsdokument) står det at prosjekteiere og styringsgruppe er enhetslederne for Kommunalteknikk og IF. Det ble oppnevnt to prosjektansvarlige, en ved Kommunalteknikk og en ved IF. Prosjektleder var fra Kommunalteknikk. Det har vært flere endringer i prosjektgruppa underveis i forbindelse med lengre sykefravær og jobbskifte. I 2019 ble det avgjort at innleid byggeleder skulle fungere som både prosjektleder og byggeleder.¹²⁷ Vi får opplyst at landskapsarkitekten også ble trukket nærmere inn i prosjektet. Prosjektansvarlig ved IF var på dette tidspunktet kommunens eneste representant i prosjektgruppa. Økonomiske rådgivere og merkantilt personell fra IF, Kommunalteknikk og innleid prosjektleder har bistått med økonomien i prosjektet. En person i kommunedirektørens fagstab har bistått med rapportering til bystyret. Det ble vurdert at anlegget var kommet for langt til å involvere andre innad i kommunen. Vi har fått opplyst at selv om det har vært noe forsinkelser i prosjektet som følge av behov for å sette inn nye personellressurser, så har det ikke vært stopp i prosjektet.

Prosjektet har ikke hatt styringsgruppe slik prosjektmandatet tilsier.¹²⁸ Ifølge våre informanter kvalifiserer ikke dette prosjektet for styringsgruppe beløpsmessig. Styringsgruppe brukes i hovedsak på store prosjekter over 40 millioner kroner, men kan også benyttes for mindre prosjekter avhengig av kompleksitet og type prosjekt. Bestillingsskjemaet var ifølge informantene bare å forstå som en mal, vanligvis fylles feltet ut med "ikke aktuelt" der styringsgruppe ikke er relevant.

¹²⁴ Ifølge Kulturdepartementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet er nærmiljøanlegg anlegg eller områder tilrettelagt for egenorganisert fysisk aktivitet, hovedsakelig med beliggenhet i tilknytning til bo- og/eller oppholdsområder, jf. også formannskapssak 296/16, 22.11.2016.

¹²⁵ Skateanlegget er 400 m², og anses som et mindre anlegg som kan finansieres over midler til nærmiljøanlegg. Større anlegg skal i henhold til formannskapssak 296/16 (22.11.2016) finansieres over det ordinære idrettsbudsjettet.

¹²⁶ Bakgrunnen for dette var knyttet til forslag fra sentrum-venstre-partiene som ble vedtatt i Handlings- og økonomiplan for 2015-2018: "...Rådmannen bes derfor samordne dette arbeidet i større grad ved at idrett og nærmiljøanlegg håndteres samlet. Sentrum-venstrepartiene flytter derfor investeringsmidlene på nærmiljøanlegg over til idrettskapittelet. Idrettsavdelingen må sørge for god koordinering inn mot oppvekstfeltet, i tillegg til dialog med idretten ved fordeling og gjennomføring av tiltakene."

¹²⁷ Byggeleder ble innkjøpt på kommunens rammeavtale.

¹²⁸ Ifølge mandat 1.1 er prosjekteierne styringsgruppe i dette prosjektet, det vil si byutviklingsdirektøren og kultur- og idrettsdirektøren.

Beslutningsgrunnlag

Utredninger og behovsanalyse

Plan for friluftsliv og grønne områder ble vedtatt av bystyret 26. oktober 2017.¹²⁹ Planen angir visjon og overordnede mål og strategier for etablering og vedlikehold av lett tilgjengelige, attraktive uteområder for lek, rekreasjon og friluftsliv. Informantene opplyser at det i arbeidet med planen ble utarbeidet et dekningskart som viste eksisterende nærmiljøanlegg og hvor mange av innbyggerne som har et nærmiljøanlegg innenfor en avstand på 200 meter fra der de bor. Nye nærmiljøanlegg blir prioritert etablert ut fra planen og politiske vedtak. Føringer for arbeidet med nye nærmiljøanlegg har også ved flere anledninger vært del av kommunens budsjettvedtak.

Det ble ikke foretatt en egen behovsanalyse for Skjermvegen-området før prosjektet startet. Området ble oppgradert etter innspill fra Trondheim bydrift, som hadde registrert at området var slitt og hadde en del problemer med drenering. Samtidig erfarte de at friområdet var mye benyttet, både som snarvei, hundelufting og til isaktivitet på vinterstid. Det ble gjennomført en kartanalyse som viste at Byåsen generelt hadde dårlig dekning med tanke på offentlige lekeplasser, parker og nærmiljøanlegg.

I utgangspunktet var det en plan om å bygge en lekeplass i området. Så kom spørsmålet til IF om å oppgradere ballbanen. Informantene opplyser at Kommunalteknikk ofte tar kontakt med IF når de mottar politiske bestillinger om oppgradering av lekeplasser som ligger i tilknytning til ballbane, som forvaltes av IF. De opplever at det er gunstig med samarbeid om slike prosjekter for å få en helhetlig utnyttelse av området og møte behovene i nærområdet i tillegg til å få en god utnyttelse av budsjettene.

Investeringsbeslutning

Investeringen i Skjermvegen aktivitetspark ble nevnt første gang i november 2016 i den årlige politiske saken om nærmiljøprosjekter. Her ble det rapportert om en kostnad på 200 000 kroner i 2016 til oppstart av prosjekteringsarbeid.¹³⁰ Siden investeringen var mindre enn 30 millioner kroner, ble den ikke lagt fram som enkeltsak for bystyret.

Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom IF og Kommunalteknikk om oppgradering av området. Det foreligger et foreløpig prosjektmandat¹³¹ på 6,5 millioner kroner og et oppdatert mandat¹³² på 16,4 millioner kroner, fordelt med 10,5 millioner kroner (64 prosent) for IF og 5,9 millioner kroner (36 prosent) til Kommunalteknikk. Våre informanter opplyser at bakgrunnen for forskjellen på disse to bestillingene er at det ble laget en foreløpig bestilling før prosjekteringen startet. Vi får opplyst at det er sjelden det kommer en bestilling på hele totalbeløpet med en gang. Det er vanlig å utarbeide prosjektmandatet for prosjekter hvor Kommunalteknikk og IF har samarbeid. Dokumentet beskriver organisering og ansvar. Dette er nærmere beskrevet senere i rapporten.

¹²⁹ Plan for friluftsliv og grønne områder.

¹³⁰ Sak 296/16 Bruk av nærmiljømidler 2016 og planlagt bruk 2017 i formannskapet 22.11.16.

¹³¹ Mandat 1.0 er datert 28.3.2017.

¹³² Mandat 1.1 er datert 27.3.2018.

Det ble ikke utarbeidet flere alternative løsninger i dette prosjektet. Informantene opplyser at det varierer om det legges frem flere forslag i slike saker. Det koster å utarbeide flere konsepter og alternativer.¹³³

En innleid landskapsarkitekt utarbeidet et forslag til aktivitetsanlegg og en kostnadsberegning ut fra innspill fra flere brukergrupper. Kostnadsestimatet lød på 13,7 millioner kroner inkludert merverdiavgift.¹³⁴ Beløpet er fordelt mellom IF med 8,1 millioner kroner (59 prosent) og Kommunalteknikk med 5,6 millioner kroner (41 prosent).

Informantene opplyser at de opprinnelige planene ble endret for å få et anlegg som ble mer anvendelig og som tilfredstilte kravene til universell utforming.¹³⁵ Sykkelløype og et oppgradert skateanlegg ble etablert og prosjektet ble derfor større enn tenkt i utgangspunktet. På bakgrunn av dette ble budsjettet oppjustert til 16,4 millioner kroner.

Kommunalteknikk opplyser at de har egen mal for kostnadsestimat som inneholder poster for uforutsette ting og påslag. De opplyser videre at de gjennomfører usikkerhetsanalyser for prosjekter med en kostnadsramme på mer enn 40 millioner kroner, og at de har inngått en rammeavtale med en ekstern leverandør om slike analyser. På grunn av prosjektets størrelse er det ikke foretatt usikkerhetsanalyser i dette prosjektet.

I kostnadsoverslaget av juni 2017 ble det lagt inn 5 prosent uspesifiserte kostnader for å dekke uforutsette kostnader, men ingen reserver ut over dette. I revidert prosjektplan av november 2017 oppgis det at budsjettet vil bli estimert etter anslag i forprosjektet, før anbudsinnhenting og ved inngåelse av entreprisekontrakter. Usikkerhetsfaktoren vil ifølge prosjektplanen reduseres i de tre ulike anslagene. I revidert prosjektmandat av mars 2018 ble det oppgitt en usikkerhetsmargin på 10 prosent.

Tabell 7 viser estimerte kostnader til Skjermvegen aktivitetspark gjennom hele prosjektperioden.

¹³³ Det opplyses at det hender at planene i et prosjekt må endres underveis hvis det viser seg at det blir for dyrt og det ikke er hensiktsmessig og "riktig" bruk av ytterligere midler, eller at det ikke er mulig å finne økt finansiering.

¹³⁴ Jf. kostnadsoverslag datert 29.6.17 i delt disk.

¹³⁵ Dette er også et av kravene som er stilt til prosjektet for å få tilskudd til nyskapende aktiviteter.

Tabell 7 Estimerte kostnader til Skjermvegen aktivitetspark.

Kostnader	Kostnader i mill kr inkl. mva	Kilde/kommentar
Estimerte kostnader i første prosjektmandat	6,5	Prosjektmandat 1.0 signert 28.3.17
Estimerte bruttokostnader i forprosjektfasen	13,7	Kostnadsoverslag av 29.6.2017
Budsjett i prosjektplan datert 20.11.17	14,6	
Budsjett 2018 (oppjustert) ¹³⁶	16,4	Prosjektmandat versjon 1.1 datert 27.3.18/bestilling i 2018
Vedtatt investeringsramme i 2018	16,4	Administrativ beslutning om omrokking i nærmiljøprosjekter

Kilde: Regnskapssystemet Lift, Trondheim kommunerevisjon.

Kommunen starter arbeidet med økonomiplanen i mai/juni, og på det tidspunktet er ikke nærmiljøanleggene planlagt i detalj enda. Ifølge fagstaben kan det derfor være noe avvik mellom vedtatt handlings- og økonomiplan, saken om nærmiljøanlegg som legges fram for orientering til formannskapet og økonomirapportene som legges fram for bystyret gjennom året. Når det jobbes med økonomiplanen vår/høst året før planperioden, vet man ikke sikkert hvilke konkrete prosjekter som skal prioriteres inn og hvilke av de som får spillemidler og andre eksterne tilskudd. Kommunedirektøren foreslår ofte en økning av bruttorammen i saksfremlegget til i første økonomirapport; da uten at det har noen konsekvens for det kommunale låneopptaket. Når tilskuddsmidlene er kommet inn blir tallene endret fordi bruttorammen blir høyere. Eventuelle tilskudd budsjetteres da samtidig inn som finansiering.

Brukermedvirkning

Det har ifølge informantene vært høy grad av brukermedvirkning fra skoler, barnehager, eldre og nærmiljøet for øvrig. Landskapsarkitekten utarbeidet et utkast til løsning basert på innspillene fra brukerne. På denne måten fikk kommunen oversikt over hvilket anlegg nærmiljøet ønsket seg.

Informantene uttaler at den gode oppslutningen om medvirkningsprosessen viste at området var viktig for ulike brukergrupper og hadde potensiale til å bli et enda bedre og mer interessant turmål.

Prosjekt- og økonomistyring

Styringsdokumenter

Informantene opplyser at de arbeider etter *Plan for friluftsliv og grønne områder* og etter bestillinger/prosjektmandat. For Skjermvegen-prosjektet ble det utarbeidet et prosjektmandat som regulerer samarbeidet mellom enhetene. Planen angir hvilke visjoner kommunen har for arbeidet med nærmiljøanlegg, og hvilke mål kommunen har for slike anlegg; "Nok - Nært - Variert - Sammenhengende". Prioriteringen mellom ulike tiltak og anlegg fremgår i den årlige saken til formannskapet om nærmiljøanlegg.

¹³⁶ Vi har fått opplyst at bakgrunnen for forskjellen på disse to bestillingene er at det foreligger en foreløpig bestilling før prosjekteringen har startet, og at det sjeldent forekommer bestilling på hele totalbeløpet med en gang.

Prosjektmandatet omtaler mål, oppstart og sluttdato, budsjett, usikkerhetsmargin, finansiering og organisering og ansvar. Det er stilt krav om skriftlig rapportering på økonomi, framdrift og kvalitet hver måned. Det er også krav om møter ved hvert månedsskifte for rapportering og informasjon basert på skriftlig månedsrapport. IF skal kalle inn til møtene.¹³⁷

Gjennomgangen viser at det er benyttet kontraktmaler i prosjektet.¹³⁸ Informantene opplyser at det er få standarder og veiledere som regulerer bygging av slike aktivitetsanlegg.¹³⁹ Dette gjorde at fagmiljø og brukergrupper ble koblet på i større grad enn ellers. Det ble innhentet råd fra profesjonelle brukere innenfor sykkel/skate/frisbee-miljøet vedrørende sykkelbane og skateanlegg. Et resultat av dette var at det ble besluttet å innhente egne totalentrepriser på skate- og sykkelløypene. Spesialanleggene for sykkel og skating ble trukket ut av konkurransegrunnlaget for å få inn leverandører med kompetanse på feltet. Entreprenørene som ble valgt hadde kompetanse innenfor feltene, og gjennomførte både planlegging og gjennomføring.

Faser og beslutningspunkter i prosjektet

Mandatet angir fasene planfase, gjennomføring og slutfase og hvilke beslutningspunkter som skal godkjennes av prosjekteier. Prosjekteier skal godkjenne konsept, forprosjektering, detaljplanlegging, byggestart, godkjenne evaluering av leverandører, godkjenne prosjektleveranse og prosjektavslutning.

Det er utarbeidet to fremdriftsplaner,¹⁴⁰ en til foreløpig mandat og en til oppdatert mandat. Disse angir ulike aktiviteter/faser i prosjektet. Den første fremdriftsplanen angir også beslutningspunkter, som er vedtatt skisseprosjekt, vedtak i formannskapet og vedtak for detaljplanlegging. Beslutningene er ifølge våre opplysninger tatt av prosjekteierne og formannskapet gjennom behandling av de årlige rapportene over hvilke nærmiljøanlegg som inngår i budsjettrammen. Vi ser av prosjektplaner og administrative og politiske rapporteringer at det er tatt stilling til og fattet beslutninger i tilknytning til disse milepælene.

Økonomistyring

Prosjektregnskap og budsjett

Tabell 8 nedenfor viser prosjektregnskapet for Skjermvegen aktivitetsanlegg. Kommunalteknikk har hatt ansvaret for prosjektregnskapet. Budsjettet ble fram til 2019 lagt inn samlet i regnskapet per tjenesteområde, og ikke lagt inn i regnskapssystemet på prosjektnivå. En budsjettpost for porteføljen nærmiljøanlegg ligger hos IF og en budsjettpost for porteføljen lekeplasser ligger på Kommunalteknikk. Årsaken til at budsjett for 2020 framkommer av prosjektregnskapet, er at det feilaktig ble foretatt en budsjettkorleksjon mellom de to enhetene.

Prosjektregnskapet viser samlet brutto utgifter på 18,4 millioner kroner for årene 2015-2021. Som følge av budsjettkorleksjonen i 2020 (2,9 millioner kroner), økes kostnadene med samme sum slik at riktig sluttsum er 21,3 millioner kroner i brutto regnskap.

¹³⁷ Jf. dokumentet "Prosjektmandat 1.1", signert 21.3.2018.

¹³⁸ Eksempler på maler som er brukt er NS 8405 Norsk bygge- og anleggskontrakt, NS 8407 Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser, NS 8401 Alminnelige kontraktsbestemmelser for prosjekteringsoppdrag. En av kommunens rammeavtaler ble brukt ved innleie av byggeleder.

¹³⁹ For fotballbaner finnes det for eksempel klare veiledere og krav.

¹⁴⁰ Datert 19.5.17 og 13.12.17.

Tabell 8 Budsjett og kostnader til Skjermvegen aktivitetsanlegg. Tall i kroner.

År	Budsjett per år ¹⁴¹	Kostnader per år	Akkumulerte kostnader
2015	0	451	
2016	0	77 794	78 245
2017	0	2 341 980	2 420 225
2018	0	8 861 278	11 281 503
2019	0	2 676 206	13 957 709
2020	2 932 564	2 932 564	16 890 273
2021	0	1 467 049	18 357 322*
Akkumulert	2 932 564	18 357 322	

Kilde: Regnskapssystemet Lift, Trondheim kommunerevisjon.

* Sluttsummen ble 21,3 mill. kr.

En regnskapsoversikt mottatt fra fagstaben viser at beløpet fordeler seg med om lag 76 prosent på IF for aktivitetsanlegget og 24 prosent Kommunalteknikk for lekeplasser. Tilsvarende fordeling i kostnadsoverslaget er 59/41 og i vedtatt budsjett 64/36 prosent.

Alle utgifter er bokført på Kommunalteknikk, og senere ompostert direkte i regnskapet og/eller budsjettkorrigerert mellom Kommunalteknikk og IF etter en fordelingsnøkkel¹⁴² mellom de to enhetene. Posteringene mellom enhetene er ikke dokumentert på annen måte enn den oppgitte fordelingsnøkkelen. Ifølge fagstaben er det ikke etablert en anbefalt praksis på hvilken måte fordelingen skal gjøres mellom enhetene hvor det er samfinansiering.¹⁴³

I alle nærmiljøanlegg-prosjekter søkes det om spillemidler. Skjermvegen fikk tilskudd etter en ny tilskuddsordning fra Kulturdepartementet. Det er krav om at prosjektet skal bære tydelig preg av innovasjon, nytenking og tilrettelegging for spontan og egenorganisert fysisk aktivitet. Ordningen legger vekt på lokalt engasjement og inkludering i planleggingen og at brukergruppene har innflytelse på den endelige utformingen.¹⁴⁴ Dette prosjektet var ifølge våre informanter det andre anlegget i landet som fikk slike midler. Tilskuddet er inntektsført i IF sitt regnskap og fremgår ikke av prosjektregnskapet (som føres hos Kommunalteknikk).¹⁴⁵

¹⁴¹ Det er ikke lagt inn budsjett i kommunens regnskapssystem på prosjektnivå, med unntak av revidert budsjett for 2020. Vi har fått opplyst av budsjettet er lagt på sumnivå for Nærmiljøanlegg.

¹⁴² Fordelingsnøkkelen var 76/24.

¹⁴³ Det vanligste og foretrukne er ifølge fagstaben å budsjettkorrigere, ikke bokføre.

¹⁴⁴ Det er krav til universell utforming og anlegget skal vedlikeholdes og drives i minst 20 år og ha en utforming som har tilsvarende bestandighet.

¹⁴⁵ I forbindelse med at kommunen har mottatt tilskudd for aktivitetsparken på 4 mill. kr, har revisjonen skrevet en revisoruttalelse basert på prosjektregnskapet hos Kommunalteknikk. Lekeområdet var ikke tilskuddsberettiget, og ble trukket ut.

Avvik i prosjektet

Byggingen var planlagt startet i april 2018. Oppstart hovedentreprise var juni 2018. I første utgave av bestillingen var sluttdato planlagt til 1. september 2018, endret til 1. juni 2019 i andre utgave. Prosjektet ble ferdigstilt i august 2020. På spørsmål om avvik på fremdrift svarer informantene at det har vært perioder hvor fremdriften i prosjektet av ulike årsaker har blitt forsinket, blant annet grunnet årstidsavhengig arbeid, endringer i prosjektet og skifte av prosjektleder. Vår gjennomgang viser også at det har vært forsinkelser i oppstart som følge av klagebehandling i en tidlig fase i prosjektet.¹⁴⁶

Når det gjelder kvalitet og omfang opplyses det at det ikke har vært avvik knyttet til kvalitet i prosjektet, men det har vært en mindre reklamasjon. Prosjektet har vært gjennomført med det omfanget som var planlagt.

Sett opp mot budsjettet på 16,4 millioner kroner har prosjektet blitt 4,9 millioner kroner dyrere, noe som tilsvarer 30 prosent. Årsakene til overskridelsen opplyses i hovedsak å være grunnforholdene og dyrere skateanlegg enn planlagt. Administrasjonskostnadene har også økt noe underveis på grunn av endringer i personell. Informantene opplyser at avvik på økonomi er rapportert underveis, både verbalt i månedsrapportene og de årlige statusrapporteringene til formannskapet.

Økonomioppfølging

Det ble inngått tre kontrakter våren og sommeren 2017, en for friområdet, snarveier og vann og avløp og to ulike totalentrepriser for henholdsvis skatebowlanlegg og sykkeløype. I tillegg ble det inngått kontrakt om rådgivertjenester og prosjektledelse. Bygging startet sommeren 2018.

Prosjektleder opplyser at økonomioppfølgingen av entreprenør skjedde kontinuerlig i forbindelse med fakturabehandlingen. Dokumenter viser at det har vært byggemøter hver 14. dag der ulike forhold er tatt opp. Byggeleder har ofte vært ute på byggeplassen. Gjennomgangen av regnskapet viser at prosjektleder har fulgt opp kontraktene og holdt oversikt over fordelingen mellom de ulike delene i anbudet.

Det påløp mange endringsmeldinger underveis, til sammen utgjør de merkostnader på 2,95 millioner kroner.¹⁴⁷ Prosjektleder opplyser at de største tilleggene var knyttet til fjerning av masser under ballflaten.¹⁴⁸ Regnskapsgjennomgangen viser at det i tillegg har vært endringsmelding på ny løsning for basketballkurver, byggegjerder og kompensasjon for entreprenørens løpende deltakelse i avklaringer og prosjektering av utformingen av aktivitetsparken.

Vi har fått opplyst at viktige beslutninger ble forankret tidlig. Da det ble det avdekket at grunnforholdene var dårlige der ballplassen skulle etableres, måtte det avklares med IF hvilken kvalitet på flaten som var ønskelig. Skulle det for eksempel gjøres omfattende masseutskiftinger måtte dette gjøres før oppstart av arbeidet med ballplassen og tilgrensende aktivitetsområder. Skateanlegget ble bygget noe større enn det som var prosjektert. Avgjørelsen om dette ble tatt i IF, og kostnadene ble tatt innenfor rammen for nærmiljøanlegg.

¹⁴⁶ Dette framgår av økonomirapport 30. mai 2018.

¹⁴⁷ Beløpet er uten merverdiavgift.

¹⁴⁸ Området var tidligere fylt opp med "raskmasse" og søppel. Sammen med geotekniker kom de fram til at disse massene måtte skiftes ut for å sikre gode grunnforhold og unngå setninger i ballflaten.

Endringsmeldingene som kom inn ble vurdert og godkjent eller forkastet av prosjektleder etter anbefaling fra byggeleder.¹⁴⁹ Prosjektleder opplyser at de gjennomførte kontroll av masser. Det har ikke vært noen store uoverensstemmelser i samarbeidet med entreprenøren. Gjennomgangen av regnskapet viser at det foreligger signerte endringsmeldinger.

Informantene opplyser at det har vært tett dialog med kommunedirektørens fagstab om de økonomiske rammene i prosjektet. Det er etablert en årsporfølje innen nærmiljøanlegg, og fagstaben og IF opplyser at de fortløpende har vært involvert i diskusjoner om løsninger innenfor rammen. For å finansiere overskridelser på Skjermvegen aktivitetspark er det gjort omprioriteringer innenfor rammen for nærmiljøanlegg.

Bestillingen fra prosjekteier krever at det skal rapporteres på økonomi, fremdrift og kvalitet hver måned. Kontrollen viser at det foreligger månedsrapporter i økonomistyringsverktøyet ISY, men ikke hver måned. Vår gjennomgang av månedsrapportene viser at det har vært rapportert på utviklingen med ujevne mellomrom. I april 2017 rapporteres det om mulig økte kostnader på grunn av forurensning i grunnen som følge av militær virksomhet i området. Månedsrapporteringen for juni 2017 viser også at kostnadsestimatet er behandlet i prosjektgruppa og rapportert til prosjektansvarlig. Prognosen er nå økt til 14,7 millioner kroner. I august 2018 er budsjettet økt til 16,4 millioner kroner. Som følge av endringsmeldinger på fjerning av masse ble prognosen økt til 17,6 millioner kroner i rapporten av januar 2019. Sist rapporterte prognose er 20,5 millioner kroner i desember 2020. Samlet er avvik fra budsjett 4 mill kroner.

Prosjektmandatet satte krav til at IF skulle kalle inn til møte hvert månedsskifte for rapportering og informasjon basert på månedsrapporten. Dette har ikke blitt gjort. Prosjektansvarlig opplyser at det ikke ble arrangert månedlige møter fordi rapporteringen fra prosjektleder var tilstrekkelig. Prosjektansvarlig opplyser å ha deltatt på alle møtene som har vært, og har vært med i prosjektgruppa og på den måten styrt prosjektet. Informantene opplyser at det var lav terskel for å ta kontakt med hverandre.

Våre informanter opplyser at det er gjort vurderinger av forstyrrende forhold og risikoer med tanke på forsinkelser i byggingen og lignende i forbindelse med månedsrapporteringen.

Rapportering til politisk nivå

Kvartals- og tertialrapportering til bystyret

I de kvartals-/tertialvise økonomirapportene til bystyret rapporteres det i hovedsak på den samlede utviklingen for investeringsområdene (idrett) gjeldende for det aktuelle budsjett/regnskapsåret med vedtatt budsjett og prognose for året. Dette er i tråd med økonomireglementets bestemmelser om porteføljepriippet. Enkelte år er det også gitt informasjon om prosjektene som inngår i investeringsrammene, med angivelse av vedtatte kostnadsrammer, forventet sluttkostnad og status så langt. Nærmiljøanlegg framgår da som

¹⁴⁹ Kilder: informasjon i intervju og fremlagt dokumentasjon. Kommunalteknikk opplyser at de følger Norsk Standard ved behandling av endringsmeldinger. Kommunalteknikk benytter fire øyne-prinsippet for attestasjon og anvisning. Revisjonen har hatt tilgang på endringsloggen.

samlesum.¹⁵⁰ Anleggene er omtalt i tredje økonomirapport 2016 og første økonomirapport 2017,¹⁵¹ men er ikke omtalt i senere økonomirapporter til bystyret i kontrollperioden.

Vi har fått opplyst at IF og Kommunalteknikk rapporterer hver for seg på prosjektet i henhold til sin ansvarsdel i prosjektet, henholdsvis under porteføljene Nærmiljøanlegg (investeringsområde idrett og friluftsliv) og Parker (investeringsområde byrom, parker og grøntanlegg). Vi har fått tilgang på de interne rapporteringene som ligger til grunn for økonomirapportene.¹⁵² De interne rapportene gir som hovedregel ikke informasjon om det enkelte nærmiljøprosjekt/aktivitetspark med mindre det er større avvik. Skjermvegen som prosjekt er omtalt i de interne kvartalsrapportene i 2018. I første og andre økonomirapport 2018, ble det opplyst at skateanlegget hadde en kostnadsøkning på 1,7 millioner kroner som følge av bedre utforming med tanke på variasjon og ferdighetsnivå. Overskridelsen ble dekket med kommunale spillemidler. I tredje og fjerde økonomirapport 2018 ble det orientert om dialog med skatemiljøet for å optimalisere skatebowlen for rullebrett. Det er ikke tilsvarende omtale av enkeltprosjekter i økonomirapportene fra og med 2019.¹⁵³ Opplysningene ble ikke tatt inn i økonomirapportene til bystyret, noe som begrunnes med at det i hovedsak kun rapporteres på vesentlige avvik.

Årlig rapportering til formannskapet

IF gir en årlig statusrapportering om nærmiljøprosjektene i en sak til formannskapet.¹⁵⁴ Dette regnes som hovedrapporteringen i slike prosjekter. Rapportene har tabeller som gir en samlet oversikt over hvilke prosjekter som inngår i potten for nærmiljøanlegg samt aktiviteten på prosjektene siste og kommende år. Det er gitt kommentarer til prosjektene direkte i tabellene, og mer utfyllende tekst under tabellene ved behov.

Skjermvegen aktivitetspark er omtalt i rapportene til formannskapet hvert år i perioden 2016-2020. I sak 342/17 er det for eksempel kommentert at nødvendige endringer i fremdriften til Skjermvegen aktivitetspark har medført forskyvninger i budsjett.¹⁵⁵ Videre er det gitt orientering om anbudskonkurranser, hvordan anlegget er tenkt utformet og litt om dialogen med brukere. Kommunedirektøren opplyste at det var stor usikkerhet knyttet til kostnadene ved nærmiljøanleggene. I sak 391/20 er det rapportert om forsinkelser og tilleggsarbeider på grunn av utfordringer med vann på ballbanen.

I rapporteringen til formannskapet framgår opprinnelig budsjett, justert budsjett og status for inneværende år samt budsjett for neste år. Rapporten gir ikke en systematisk oversikt over de enkelte nærmiljøanleggenes totale budsjett og regnskap. Våre informanter vurderer at den årlige saken gir detaljert nok rapportering i tråd med vedtaket i budsjettbehandlingen i sak 165/15, der kommunedirektøren bes om årlig å orientere formannskapet om disponeringen av nærmiljømidlene.

¹⁵⁰ Eksempelvis tredje økonomirapport 2016, Bystyret 27.10.2016, sak 152/16.

¹⁵¹ I første økonomirapport 2017 rapporteres det om avvik i på 4,8 mill kr på nærmiljøanlegg totalt og det vedtas en budsjettøkning som finansieres av kommunale spillemidler. Bystyret 18.5.2017, sak 83/17.

¹⁵² Disse rapportene utarbeides av Enhet for idrett og friluftsliv og sendes til sektorøkonom og finansstaben som grunnlag for rapportering til bystyret.

¹⁵³ Det er utarbeidet ny felles mal for intern rapportering for alle investeringsområdene.

¹⁵⁴ I forbindelse med handlings- og økonomiplan 2016-2019, 17.12.2015 sak 165/15 vedtok bystyret at rådmannen årlig skal orientere formannskapet om disponeringen av nærmiljømidlene.

¹⁵⁵ Det er kun aktivitetsanlegget som rapporteres til formannskapet. Lekeklassen rapporteres til bystyret av Kommunalteknikk.

Sluttrapportering og evaluering

Skjermvegen aktivitetspark sto ferdig i august 2020. Prosjektet er ikke sluttbehandlet i økonomirapporteringen til bystyret. Dette er det heller ikke rutiner for ifølge våre informanter. Prosjekter omtales dersom det er vesentlige avvik. Kommunalteknikk opplyser at de vanligvis bruker å evaluere leverandører og investeringsprosjekter. Prosjektet i Skjermvegen ble imidlertid ikke evaluert etter dette opplegget. De oppgir at dette kan skyldes at IF ikke har slike rutiner, og at prosjektleder etterhvert ble ekstern.

Ifølge rutinen "Investeringsprosessen" er prosjektevaluering en sentral del av avslutningen av et prosjekt. Dette er for å sikre at prosjektet ikke avsluttes før man har vurdert positive og negative erfaringer som kan benyttes i senere prosjekter. Vi kan ikke se at det er gjennomført evaluering av Skjermvegen aktivitetsanlegg.

6 Rutiner og tiltak

Rutiner for investeringsprosjekter

Kommunen har skriftlige rutiner for økonomistyring i investeringsprosjekter. Kommunedirektøren vedtok nye rutiner for investeringsprosessen for kommunale bygg og anlegg i september 2015. Et mål med disse rutinene var å tydeliggjøre de ulike fasene i et investeringsprosjekt, slik at formannskapet, kommunedirektørens ledergruppe og styringsgruppa skulle ta beslutningene til rett tid. Kommunens rutiner ble endret i 2019, og dagens rutine kalles "Investeringsprosessen (Hovedprosess)". Denne rutinen gjelder for alle enheter og investeringsprosjekter i kommunen. Undersøkelsen viser imidlertid at rutinen ikke er delt med IF, og enheten har ikke opprettet en egen prosess med lenke til dokumentet i kvalitetssystemet.

I investeringsrutinen fremgår det ikke hva saksframleggene skal inneholde, hvordan usikkerhetsanalyser anbefales utført og hvordan avslutningsfasen og evaluering konkret skal gjennomføres.

Det foreligger en rutine for kvalitetssikring av kostnadsoverslag for investeringsprosjekter. Denne rutinen er bygd opp etter Norsk Standard og innehar poster for forventede tillegg og usikkerhetsmargin. Denne rutinen virker ikke å være oppdatert og i samsvar med hovedprosessen.

Ulike tiltak

I etterkant av den politiske saken om investeringsprosessen i kommunen i 2016¹⁵⁶ der det gikk frem at idrettsområdet hadde størst merforbruk, har vi fått opplyst at det ble satt i gang tiltak.

Kultur- og idrettsdirektøren opplyser at det har vært flere krevende utbygginger på idrettsområdet de siste årene. Han mener utfordringene med å holde rammene delvis henger sammen med at flere av prosjektene ikke har vært standardiserte og velutprøvde, slik eksempelvis utbygginger av skoler og barnehager gjerne er. Direktøren opplyser at det har vært og er stort fokus på budsjett disiplin og kostnadskontroll på idrettsområdet.

Fra 2016 er det gjennomført flere tiltak ved IF for å styrke investeringsprosessen på tjenesteområdet. Eksempler på tiltak er deltakelse på felles fagdager, felles faglig kompetanseutvikling og erfaringsdeling for prosjektansvarlige i kommunen.

¹⁵⁶ Formannskapet 31.5.2016, sak 143/16

7 Revisjonens vurderinger

Rutiner

Kommunen har skriftlige rutiner for investeringsprosjekter (investeringsprosessen - hovedprosess). Revisjonen mener rutinen burde vært lagt inn som en overordnet rutine for alle enheter i kvalitetssystemet.

Vi mener rutinen kunne vært tydeligere, blant annet på hva saksframleggene skal inneholde, hvordan usikkerhetsanalyser, sluttrapportering og avslutning av prosjektene konkret skal foregå.

Det foreligger en egen rutine for kvalitetssikring av kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men denne er ikke koblet til hovedrutinen.

Beslutningsgrunnlag

Undersøkelsen har vist at det foreligger beslutningsgrunnlag for de enkelte prosjektene og at de er godt forankret i kommunens planer og politiske saker som gjelder idrettsområdet. I Granåsen- og Leangen-prosjektene er investeringsbeslutningen fattet i bystyret, slik økonomi-/ investeringsreglementet krever. Saksframleggene som gjelder investeringsbeslutningene er opplysende og stort sett i henhold til investeringsreglementet, men risiko og usikkerhet er etter revisjonens mening ikke gjort tilstrekkelig rede for.

Revisjonen er kritisk til at usikkerhet og risiko ikke er vurdert i større grad i prosjektene. Vi ser at det er tatt inn forventede tillegg og/eller usikkerhetsmargin i kostnadsoverslagene, men vi ser ikke at det er gjennomført gode nok analyser av kostnadsoverslag og usikkerhet. For Leangen-prosjektet gir ikke mottatte kostnadsoverslag informasjon om håndtering av usikkerhetsmargin. Revisjonen mener usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene burde vært tydelig identifisert og vurdert i investeringssakene. I Granåsen-prosjektet ble det ikke gjennomført en usikkerhetsanalyse, noe som i henhold til saken om investeringsprosessen i kommunen fra 2016 skulle vært gjort. Vi mener erfaring tilsier at man generelt sett må legge større vekt på usikkerhetsvurderinger ved investeringer i idrettsanlegg, da flere prosjekter på området har ført til overskridelser. Mange av prosjektene på idrettsområdet er unike, noe som understreker betydningen av grundige kostnadsestimater.

Vi mener at de dårlige grunnforholdene i Skjermvegen-prosjektet burde vært tatt hensyn til eller utredet nærmere før oppstart av prosjektet og anbud ble innhentet. Området hadde tidligere vært fylt opp med søppel, og medførte utskifting av massene som ble fakturert som tilleggsarbeider. I Granåsen-prosjektet ble det oppdaget ledninger i grunnen etter at prosjektet startet opp, noe kommunen burde hatt kunnskap om før prosjektstart.

Revisjonen stiller spørsmål om grunnlaget for beslutningene var tilstrekkelig utredet, i og med at prosjektene endte opp med betydelig merforbruk i forhold til vedtatt investeringsramme.

Organisering

I Granåsen-prosjektet ble det etablert en bredt sammensatt VM-relatert styringsgruppe under ledelse av kultur- og idrettsdirektøren. Videre ble det opprettet et arbeidsutvalg for utbyggingsprosessen i Granåsen, som et internt kommunalt organ for strategisk styring. Den reelle styringsgruppa synes derfor å ha vært arbeidsutvalget. Vi mener styringsgruppa burde vært

benevnt som referansegruppe allerede ved oppstart, samtidig som man tydeliggjorde at arbeidsutvalget var styringsgruppe.

Det ble ikke etablert en styringsgruppe for Leangen hurtigløpsbane, noe det på dette tidspunktet ikke var krav om. Sett i forhold til kompleksitet og størrelse mener revisjonen likevel det ville vært en fordel med en styringsgruppe i dette prosjektet.

Skjermvegen har ikke hatt styringsgruppe, og dette er heller ikke et krav for mindre prosjekter. Underveis i prosjektet ble det få representanter fra kommunen i prosjektgruppa, noe som etter revisjonens mening kan ha bidratt til at kommunens detaljkunnskap om prosjektet ikke ble tilstrekkelig.

Etter revisjonens vurdering har alle prosjektene hatt klare mål. Det er imidlertid ikke like tydelig hva som er styringsdokumenter i alle prosjektene. På spørsmål om hva som har vært styringsdokumenter oppgir informantene flere ulike dokumenter. Revisjonen mener det fremover vil være en fordel om malen for styringsdokument som er utarbeidet i investeringsrutinen i 2019 brukes i alle prosjekter. Her tydeliggjøres blant annet rammebetingelser, mål, økonomisk ramme, organisering, ansvar, styring, rapportering og fremdrift.

I Granåsen- og Leangen-prosjektene var roller og ansvar definert i prosjektgruppene. Det fremgikk ikke av prosjektmandatet for Skjermvegen-prosjektet hvorvidt en av prosjekteierne og de prosjektansvarlige skulle ha hovedansvar for prosjektet, noe revisjonen mener er uheldig.

Brukermedvirkning

Det har vært utstrakt brukermedvirkning i alle tre prosjektene, noe revisjonen mener er positivt. Samtidig ser vi at bred brukermedvirkning kan ha vært en kostnadsdrivende faktor i prosjektene.

Prosjekt- og økonomistyring

Det er benyttet kontraktsmaler i alle prosjektene, noe som er i tråd med anbefalt praksis.

Revisjonen ser at det har vært visse utfordringer med ressursene til prosjektene. Entreprisereformen som ble valgt i Granåsen-prosjektet krever mer oppfølging fra kommunen som byggherre enn totalentrepriser, som kommunen normalt bruker i større prosjekter. Gjennomføring av Skjermvegen-prosjektet ble preget av utskiftninger i prosjektgruppa, og det var få representanter fra kommunen i prosjektgruppa underveis. Konsekvensene av at det etterhvert ble få representanter fra kommunen i prosjektgruppa, kan ha bidratt til at kommunens detaljkunnskap om prosjektet ikke ble tilstrekkelig. Dette har blant annet fått følger for kunnskapen om prosjektregnskapet med tanke på innsending av tilskuddskrav. Vi merker oss at investeringsprosjekter kan være sårbare med tanke på personell, og mener det bør vurderes tiltak for å sikre kontinuitet og robusthet i prosjektorganisasjonene.

Kommunens investeringsrutiner fra 2019 er delt inn i klare faser, og det er stilt krav til oppgaver som skal utføres på ulike tidspunkt. Prosjektene har fulgt fasene og beslutningspunktene i investeringsrutinene.

Det er brukt ulike systemer og regneark for oppfølging i prosjektene. Avvik har blitt tatt opp og rapportert underveis i prosjektene. Vesentlige avvik og endringer er løftet til riktig nivå.

Revisjonen vurderer at oppfølging av kontraktene med leverandørene har vært tilfredsstillende i de tre prosjektene. Prosjektlederne har rapportert om utviklingen i prosjektene til prosjektansvarlig. Det har imidlertid ikke blitt levert rapporter hver måned til prosjektansvarlig, slik rutinen sier.

Kravene til hyppighet i rapporteringen burde etter vår vurdering vært avklart i samråd med prosjekteierne og eventuelt nedjustert.

Undersøkelsen viser at arbeidsutvalget/styringsgruppa for Granåsen-prosjektet har blitt orientert om utviklingen og vesentlige avvik i prosjektet.

Budsjett og regnskap skal være styringsredskap i prosjektene. Budsjettene har ikke vært lagt på prosjektnivå i regnskapssystemet, noe revisjonen er kritisk til. Denne praksisen har ført til at det ikke har vært mulig å sammenligne budsjett og regnskap i prosjektene, noe revisjonen mener er uheldig. I Skjermvegen-prosjektet har Kommunalteknikk og Enhet for idrett og friluftsliv hver sin budsjett-pott i prosjektet. Dette har medført noen uheldige regnskapsmessige transaksjoner og budsjettkorreksjoner, blant annet knyttet til manglende dokumentasjon, ufullstendig prosjektrengskap og uoversiktlig kostnadsfordeling. Revisjonen har tidligere erfart at samhandling mellom kommunale enheter gir utfordringer med å fremskaffe riktige og fullstendige regnskapsdata. Dette gjelder i særlig grad spillemiddelregnskap hvor Enhet for idrett og friluftsliv i samarbeid med utførende enheter som Trondheim eiendom Utbygging og Kommunalteknikk skal utarbeide prosjektrengskap. Problematikken er berørt i revisjonens årsbrev til kommuneregnskapet for 2021.

Alle de tre prosjektene har hatt betydelige overskridelser sammenlignet med vedtatte investeringsrammer. Skjermvegen-prosjektet har en overskridelse på 30 prosent, mens Granåsen helse- og arenabygg og Leangen hurtigløpsbane har overskridelser på henholdsvis 34 og 57 prosent. Vår vurdering er at budsjetteringen i prosjektene ikke har vært realistisk. I Leangen-prosjektet lå vedtatt budsjett langt under de tilbudene man hadde fått gjennom anbudsprosessen, og revisjonen mener kostnadsrammen i investerings-saken var urealistisk lav.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at en av hovedårsakene til overskridelsene har vært knyttet til mangelfull detaljplanlegging. Vi konstaterer at en stor del av kostnadsoverskridelsene i Granåsen- og Skjermvegen-prosjektene skyldes utfordringer i grunnen og mener det er viktig at kommunen har god nok oversikt over tomtenes beskaffenhet på et tidlig nok tidspunkt.

En annen årsak, spesielt for Skjermvegen-prosjektet, har vært et sterkt fokus på å imøtekomme brukerønsker. Til tross for at det hadde vært tett dialog med brukergrupper og skatemiljøet fra starten, ble kostnaden for skatebanen vesentlig dyrere enn anbudet. Brukerønsker om bedre utforming med tanke på variasjon og ferdighetsnivå kom sent inn i prosessen og var kostnadsdrivende. I Granåsen-prosjektet hadde man kort tid til prosjektering, og arbeidet måtte forseres for å bli ferdig til Ski Tour 2020, noe som førte til overskridelser. Revisjonen mener kommunen startet prosjekteringen og arbeidet i Granåsen for sent med tanke på å rekke skitouren.

Valg av entreprisform har betydning for hvem av partene som bærer hvilke risikoer i prosjektene. Entrepriseformen som ble valgt i Leangen- og Granåsen-prosjektene plasserte i større grad risiko på kommunen, sammenlignet med for eksempel en totalentreprise hvor entreprenørene har et større helhetsansvar. Vi merker oss at man i Leangen-prosjektet i ettertid vurderte at det beste ville vært å velge en annen entreprisemodell for å sikre tilgang til riktig kompetanse både i planlegging og gjennomføring.

Undersøkelsen har vist at prosjektgruppene har drøftet utfordringer og risikoforhold underveis. Vi understreker at det er viktig at det rapporteres skriftlig på risikoforhold underveis, slik at dette dokumenteres og følges opp.

Rapportering og evaluering

Undersøkelsen har vist at det er gitt informasjon til politisk nivå og at det er vedtatt oppjusteringer av budsjettene underveis. Dette har blitt gjort gjennom økonomirapportene og i egne saker i Granåsen- og Leangen-prosjektene. Håndteringen er i tråd med kommunens reglement. Informasjon om Skjermvegen-prosjektet er gitt til formannskapet årlig, i tråd med politisk vedtak om nærmiljøanlegg.

Revisjonen er kritisk til at det er ikke gjennomført en evaluering av prosjektene og understreker at en skriftlig evaluering av fremdrift, økonomi og kvalitet bør gjennomføres slik at man kan lære til kommende prosjekter. Disse forholdene bør også rapporteres til politisk nivå når det gjelder større enkeltprosjekter og prosjekter av spesiell interesse. Vi vurderer det derfor som en svakhet at rapportering om avsluttede prosjekter ikke er videreført i gjeldende investeringsrutiner.

8 Konklusjon

Kommunen har på noen områder hatt tilfredsstillende økonomi- og prosjektstyring i de tre undersøkte prosjektene. Det foreligger beslutningsgrunnlag som er forankret i politiske planer og brukermedvirkningen har vært bred i alle prosjektene. Rapporteringen internt og til politisk nivå har vært i tråd med de etablerte rutinene.

Gjennomgangen viser imidlertid en del svakheter. Prosjektene har blitt vesentlig dyrere sammenlignet med opprinnelig vedtatt investeringsramme. Utredningen av prosjektene har på enkelte områder vært mangelfull, spesielt kunne usikkerhet, risikoforhold og grunnforhold vært utredet bedre. Evaluering av prosjektene er ikke gjennomført. Det er ikke lenger er krav til sluttrapportering til politisk nivå.

Budsjettene har ikke vært brutt ned på enkeltprosjektene i regnskapssystemet, og det er dermed ikke mulighet for kontroll av budsjett opp mot regnskap i systemet. Det har vært ufullstendig prosjektregnskap i et av prosjektene. De kontrollerte prosjektene viser at det har vært enkelte utfordringer knyttet til kontinuitet og robusthet i prosjektorganisasjonene.

9 Kommunedirektørens uttalelse



Kommunerevisjonen v/Kathrine Moen Bratteng

Vår saksbehandler
Knut Kvaran

Vår ref.
22/25074
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
11.10.2022

Uttalelse fra direktør for kultur- og idrett - forvaltningsrevisjon investeringer i idrettsanlegg

Viser til brev fra Trondheim kommunerevisjon til kultur- og idrettsdirektøren datert 07.09.22, saksnummer 21/2616-34.

Oversender vedlagt på vegne av direktør for kultur og idrett, Ola By Rise, *uttalelse fra direktør for kultur- og idrett - forvaltningsrevisjon investeringer i idrettsanlegg*.

Med hilsen
Trondheim kommune

Knut Kvaran
enhetsleder

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Uttalelse fra direktør for kultur- og idrett - forvaltningsrevisjon investeringer i idrettsanlegg

Kopimottaker: Per Olav Nilsen,
Mona Iren Kristensen,
Ola By Rise,
Tale Baadsvik,



Til

Trondheim kommunerevisjon

Kommunedirektørens uttalelse

Uttalelse fra direktør for kultur- og idrett - forvaltningsrevisjon investeringer i idrettsanlegg

Viser til brev fra Trondheim kommunerevisjon til kultur- og idrettsdirektøren datert 07.09.22, saksnummer 21/2616-34.

Innledning

Revisjonsprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i møte 7. juni 2021 under behandling av halvårsplan for andre halvår 2021. Direktør for kultur og idrett er positiv til at det har blitt gjennomført en slik revisjon med utgangspunkt i problemstillingen: "I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende økonomi- og prosjektstyring ved investeringer i idrettsanlegg?". Det er med på å sette søkelyset på forbedringsområder i kommunens investeringsrutiner. Gode evalueringer bidrar til å sikre økt kvalitet på planlegging, gjennomføring og evaluering av framtidige investeringsprosjekter.

Kommunerevisjonen har foretatt en casestudie av disse prosjektene: Granåsen helse- og arenabygg, Leangen hurtigløpsbane og Skjermvegen aktivitetspark. Prosjektene har ulik størrelse, hører til ulike bydeler og representerer ulike idretter og aktiviteter. Direktør for kultur og idrett har prioritert omfattende arbeidsressurser for å kunne gi revisjonen et så godt faktagrunnlag som mulig for arbeidet. Kommunedirektøren opplever at samarbeidet med kommunerevisjonen rundt rapporten har vært svært godt.

Samtidig må kommunedirektøren erkjenne at det har vært utfordrende å svare presist på alle detaljer i prosjekter som ligger mange år tilbake i tid, blant annet har flere ansatte i sentrale roller i prosjektene sluttet i kommunen i mellomtiden. Skifte/endringer i regnskapssystemer, rapporteringssystemer og i investeringsreglement medfører også at det er utfordrende å kunne ha en god "rød tråd" i prosjekter som strekker seg over mange år. Spesielt gjelder det for Leangen hurtigløpsbane.

Investeringsreglementet - rutiner

Kommunedirektøren er enig i kommunerevisjonens vurderinger om at rutinen for investeringsprosjekter (investeringsprosessen - hovedprosess) burde vært lagt inn som en overordnet rutine for alle enheter i kvalitetssystemet. Kommunedirektøren vil ta dette inn i ledergruppen og følge opp, slik at dette kommer på plass i Kvaliteket.

Kommunedirektøren tar til etterretning at kommunerevisjonen mener at rutinen (investeringsprosessen - hovedprosess) kunne vært tydeligere, blant annet med tanke på hva saksframleggene skal inneholde og hvordan usikkerhetsanalyser, sluttrapportering og avslutning av prosjektene konkret skal gjennomføres. Kommunedirektøren vil også ta dette inn i ledergruppen og se på behovet for å sammenkoble kommunens rutine for kvalitetssikring av kostnadsoverslag med hovedrutinen (investeringsprosessen - hovedprosess).

Beslutningsgrunnlag, usikkerhets- og risikoanalyser

Kommunedirektøren registrerer at kommunerevisjonen konkluderer med at det i de tre undersøkte prosjektene foreligger beslutningsgrunnlag som er forankret i politiske planer, at

brukermedvirkningen har vært bred i alle prosjektene, og at rapporteringen internt og til politisk nivå har vært i tråd med de etablerte rutinene.

Kommunedirektøren tar til etterretning at gjennomgangen viser at usikkerhet og risiko ikke er tilstrekkelig vurdert og vektlagt i utredninger, kostnads kalkyler og i beslutningsgrunnlag. Dette er en av flere årsaker til at prosjektene har blitt vesentlig dyrere sammenlignet med opprinnelig vedtatt investeringsramme. Siden det har oppstått merkostnader som følge av nye "oppdagelser" i grunnforhold underveis i prosjekter, konkluderer kommunerevisjonen også med at grunnforhold burde ha vært utredet bedre i forkant av prosjektene.

Som rapporten viser har det i alle de tre prosjektene vært betydelige overskridelser sammenlignet med opprinnelige investeringsrammer. Kommunedirektøren har erfart dette faktum og har i større grad tatt tak i dette i planleggingen av pågående og kommende investeringsprosjekter innenfor området. Kommunedirektøren mener at det for fremtidige investeringsprosjekter i tidligfasen må avsettes større arbeids- og økonomiske ressurser for å øke kvaliteten i detaljplanleggingen og i risikovurderingene. Kommunedirektøren opplever at det er utfordrende å avsette tilstrekkelige driftsmidler for å gjøre gode utredninger i tidligfasen for å få et godt grunnlag for videre bevilgning av investeringsmidler når dette går over i et konkret prosjekt. Jfr også kommunens økonomireglement, sist behandlet av bystyret 3.2.22, [sak 4/22](#); skille mellom drift og investering.

Å få tilstrekkelig oversikt over grunnforhold har gjennomgående vært tema i disse prosjektene, men også i andre investeringsprosjekter i kommunen. Ved igangsetting av prosjekter gjennomføres det nå en kartlegging av grunnforholdene. Der det tidligere er gjennomført grunnundersøkelser med for eksempel grunnboring, blir disse lagt til grunn. I de tilfellene dette ikke er utført, vil prosjektet gjennomføre grunnundersøkelser og spesielt i de områdene hvor grunnforhold kan være ekstra utfordrende. Trondheim kommunes kart over grunnforhold i kommunen blir lagt til grunn for denne vurderingen.

Når det gjelder gjennomføring av usikkerhets- og risikoanalyser har kommunedirektøren i de senere årene hatt et større oppmerksomhet rettet mot dette. Kapasitet og kompetanse på usikkerhetsanalyser er blitt styrket blant annet ved at Trondheim eiendom, Utbygging er blitt tilført ressurser på dette feltet.

Organisering

Gjennomgangen fra kommunerevisjonen viser at det tidligere kan ha vært noe uklarhet rundt organiseringen med hensyn til ulike roller og mandat for styringsgruppe, arbeidsutvalg, referansegruppe osv. Selv om det ikke var krav til det, mener kommunerevisjonen at det i forhold til størrelse og kompleksitet hadde vært en fordel med styringsgruppe for Leangen hurtigløpsbane. For å ha sikret bedre kommunal detaljkunnskap om prosjektet mener revisjonen at det burde ha vært flere kommunale representanter i prosjektgruppa for Skjermvegen aktivitetspark.

Kommunedirektøren opplever at det har vært en positiv utvikling i organiseringen av prosjekter i kommunen slik at roller, ansvar og mandat til de ulike fora i prosjektene er tydeligere. Det er nå større bevissthet rundt dette enn tidligere. Når det gjelder hva som skal defineres som styringsdokumenter vil kommunedirektøren vurdere revisjonens råd om at malen for

styringsdokument som er utarbeidet i investeringsrutinen i 2019 brukes i alle prosjekter. Her tydeliggjøres blant annet rammebetingelser, mål, økonomisk ramme, organisering, ansvar, styring, rapportering og fremdrift.

Brukermedvirkning

Revisjonen peker i rapporten på at brukerønsker er en kostnadsdriver og dette er en utfordring som kommunedirektøren opplever som krevende. Trondheim kommune bygger i stor grad anlegg for byens befolkning både for organisert og egenorganisert aktivitet og idrett, og ikke som en del av kommunens eget tjenestetilbud. I medvirkningsprosessen vil det da kunne være ulike innganger til prosjektet, der interessenter uten finansieringsansvar vil ha omfattende ønsker og behov. I mange tilfeller er det interessentene som også besitter den idrettsfaglige ekspertisen innen den enkelte særiddrett. Det er da en utfordring, men også et ansvar, for kommunens ledelse å ha forsvarlig styring av prosjektet og å veie hva som er “need to have” og hva som er “nice to have”. Dette er forhold som kommunedirektøren også vil ha et sterkt søkelys på i videre investeringsprosjekter.

Prosjekt- og økonomistyring

Som del av sin konklusjon peker kommunerevisjonen på at budsjettene ikke har vært lagt på prosjektnivå i regnskapssystemet. Revisjonen er kritisk til dette, da det medfører manglende mulighet for kontroll av budsjett opp mot regnskap i systemet. Revisjonen mener også at det har vært ufullstendig prosjektrekskap i et av prosjektene, som de mener blant annet skyldes at to enheter har hatt hver sin budsjettpost i prosjektet. Revisjonen mener at det har medført noen uheldige regnskapsmessige transaksjoner og budsjettkorreksjoner enhetene i mellom.

For å ha god kontroll på regnskap mot budsjett i enkeltprosjekter og i porteføljer har vedtatt budsjett på prosjektnivå i regneark og i ISY blitt sammenlignet med regnskapet i LIFT (tidligere regnskapssystemet ERV), og det har vært rapportert eventuelle avvik ut i fra det. Kommunedirektøren mener ut i fra dette å ha hatt god kontroll på prosjektnivå på regnskap mot budsjett, som grunnlag for både intern rapportering og rapportering til bystyret.

At budsjettet ikke har vært lagt inn i regnskapssystemet på prosjektnivå kan nok ha blitt opplevd som utfordrende for “omverdenen” med tanke på å kunne ta ut en tilstrekkelig oversikt. Dette forholdet, sammen med at kostnadsdeling mellom to enheter på samme prosjekt har medført omposterings og budsjettkorreksjoner, kan være grunnen til at revisjonen mener at det har vært ufullstendig prosjektrekskap i et av prosjektene. Kommunedirektøren mener å ha hatt tilstrekkelig oversikt over kostnadsoppfølging mot budsjett også på dette prosjektet.

Erkjennelsen av at det var forbedringspotensial innen systemer for budsjettering av investeringer i regnskapssystemet, inklusive budsjettering på prosjektnivå, medførte innføring av nye rutiner fra 2020. Revisjonen har underveis i gjennomgangen av de tre prosjektene, både i intervjuer og i skriftlige kommentarer, blitt gjort oppmerksom på at rutinene rundt budsjettering av investeringer er endret fra år 2020. Fra 2020 legges det inn budsjett i regnskapssystemet per prosjekt både på kostnad og finansiering (bortsett fra lån til investeringer som budsjetteres sentralt på ansvar 982000), og de gjeldende prosjektnummer (uavhengig av hvilken enhet som posterer) knyttes opp imot det investeringsområdet som budsjettet ligger på. Samtidig med at budsjettering på

prosjektnummer ble innført ble begrepet *investeringsområde* opprettet i LIFT. Praksis er at det minimum budsjetteres på vedtaksnivå fra handlings- og økonomiplanen for gjeldende budsjettår. Det kan bety at det budsjetteres på prosjekt "mindre investeringer idrett" og "nærmiljøanlegg", og at ytterligere oppsplitting av budsjettet om ønskelig kan foretas i ISY. Som følge av endringene i budsjettering av investeringer fra 2020 foretas det ikke lenger budsjettkorreksjoner og/eller regnskapsposter mellom enheter, slik det tidligere ble gjort. Dette gjør oppfølgingen av prosjektene mer oversiktlig og lettere tilgjengelig, både internt og for omverdenen.

Rapportering og evaluering

Revisjonen er kritisk til at det ikke er gjennomført skriftlig evaluering av prosjektene. Det er heller ikke krav til sluttrapportering til politisk nivå.

Kommunedirektøren ser behovet for å vurdere nærmere om alle kommunens fremtidige investeringsprosjekter av en viss størrelse bør evalueres og rapporteres på etter en felles mal, jfr omtalen av dette under punktet om *Investeringsreglementet - rutiner* ovenfor.

Kommentarer til omtalte forhold i rapporten

Vedr note 63 på side 14: *I handlings- og økonomiplanen for 2019-2022 og budsjett for 2019 (sak 233/18 i bystyret 20.12.18) står det 86,5 mill. kr. Dette tallet skulle vært 121 millioner kroner, da bystyret hadde vedtatt investeringen en måned før, den 22.11.18.*

Kommentar: Saksutredning som grunnlag for vedtatt investeringsbeslutning den 22.11.2018 på 121 millioner kroner ble gjort **etter** at rådmannen la fram sitt forslag til handlings- og økonomiplan 2019-2022 den 25.09.2018. Det er årsaken til at det er omtalt 86,5 millioner kroner i forslag til HØP 2019-2022, og ikke 121 millioner kroner. I første økonomirapport 2019 ble det rapportert i forhold til vedtatt investeringsramme på 121 millioner kroner.

Avsluttende kommentarer

I tillegg til det som er redegjort for ovenfor, om konkrete tiltak som allerede er iverksatt eller som planlegges/vurderes iverksatt for å bedre økonomi- og prosjektstyringen i investeringer i idrettsanlegg, poengteres at det er ekstra nødvendig med en god og tett økonomi- og prosjektkontroll på et slikt område som innehar mange krevende utbygginger. utfordringene med å holde rammene henger også delvis sammen med at flere av prosjektene er unike, de er ikke standardiserte slik som eksempelvis utbygginger av skoler og barnehager i større grad er. Derfor er det viktig med økt oppmerksomhet på usikkerhets -og risikoanalyser for å sikre en mest mulig reell budsjettamme, og dermed få færrest mulig kostnadsoverskridelser med behov for omfattende etterbevilgninger til prosjektene. Et annet grep for å styrke kvaliteten på investeringene er økt erfaringsdeling og kompetanseoverføring mellom prosjektansvarlige i hele kommunen, og også mellom andre kommuner som har bygget/bygger samme type anlegg.

Med hilsen

Trondheim kommune

Ola By Rise

kultur- og idrettsdirektør

10 Litteraturliste

[Forskrift om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper](#) (budsjettforskriften): FOR-1990-03-01-715. Forskriften skal være tatt inn i Rundskriv H-14/90 fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Kalkulasjonsnøkkelen fra Holte, <https://holte.no/produkt/kalkulasjonsnokkelen/>

[Lov om kommuner og fylkeskommuner](#) (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83

[Lov om kommuner og fylkeskommuner](#) (kommuneloven), tidligere versjon, LOV-1992-09-25-107

Norsk Prisbok, <https://www.norskprisbok.no/WhatIsNP.aspx>

Næss m.fl. (2004), [Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen](#), Concept rapport nr 9.

Næss (2005): [Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter](#), Concept-rapport nr 5.

Standard Norge (2003), [Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter](#) (ISO 10006:2003) erstattet av NS-ISO 10006:2017 [Kvalitetsledelse - Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter](#) fra 1.3.2018.

Trondheim kommune (2010), [Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020](#), vedtatt i bystyret 10.6.10

Trondheim kommune (2012a), [Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2013-2016 - budsjett 2013](#). Vedtatt av bystyret 17.10.2012.

Trondheim kommune (2012b), [Leangen idrettspark - hurtigløpsbane, bandyflate og kunstgressflater](#). Formannskapet 6.11.2012, sak 209/12, arkivsak 12/27579.

Trondheim kommunerevisjon (2012c), [Overordnet analyse for perioden 2013-2015](#). Vedtatt av kontrollutvalget 1.10.12, sak 16/12.

Trondheim kommune (2013a), [Strategi for å tiltrekke store idrettsarrangement til Trondheim og Sør-Trøndelag](#). Bystyret 28.2.13, sak 28/13 (arkivsak 12/51602).

Trondheim kommune (2013b), [Eventuelt - orientering om anbudsprosessen ved Leangen hurtigløpsbane](#). Formannskapet 14.5.13, sak 70/13.

Trondheim kommune (2013c), [Eventuelt - Orientering om anbudsprosess vedrørende Leangen hurtigløpsbane](#). Formannskapet 26.11.13, sak 134/13.

Trondheim kommune (2014a): [Leangen idrettspark - hurtigløpsbane, bandyflate og kunstgressflater](#). Bystyret 24.4.2014, sak 54/14.

Trondheim kommune (2014b), [Investeringsreglement](#). Bystyret 30.10.14, sak 142/14.

Trondheim kommune (2014c), [Finansiering av nybygg – Jakobsgrenda 1 A](#). Bystyret 20.11.14, sak 159/14.

Trondheim kommune (2014d), Eventuelt - Orientering ved kommunaldirektør Morten Wolden - Forsinkelser og økonomiske overskridelser Leangen hurtigløpsbane - Formannskapets møte 25.11.2014. FO 125/14, arkivsak 14/57433.

Trondheim kommune (2014e), [Interpellasjon - Lavere byggekostnader - mindre gjeld](#) - Bystyrets møte 11.12.2014 - fra Yngve Brox (H). Bystyret 11.12.2014, sak 79/14.

Trondheim kommune (2014f), [Handlings- og økonomiplan for 2015-2018](#), vedtatt av bystyret 18.12.14, sak 187/14, arkivsak 14/50158.

Trondheim kommune (2015a), Eventuelt - Orientering ved kommunaldirektør Morten Wolden om framdrift Leangen hurtigløpsbane - Formannskapets møte 20.01.2015. FO 0007/15, arkivsak 15/2781

Trondheim kommune (2015b), [Plan for idrett og fysisk aktivitet - 2015-2020, med handlingsprogram for 2015-2020](#). Formannskapet 30.4.15, sak 50/15.

Trondheim kommune (2015c), tidligere rutine "Om faser i investeringsprosessen for kommunale prosjekter", ID-1-37301 versjon 4 i Kvaliteket, sist revidert 21.9.15.

Trondheim kommune (2015d), Handlings- og økonomiplan 2016-2019, budsjett 2016, sak 165/15 ([sentrum-venstrepartienes budsjettforslag](#))

Trondheim kommune (2016a), [Plan for friluftsliv og grønne områder](#). Bystyret 3.5.16, [sak 108/16](#).

Trondheim kommune (2016b), [En gjennomgang av investeringsprosessen i Trondheim kommune](#). Formannskapet 31.5.16, sak 143/16.

Trondheim kommune (2016c): [Bruk av nærmiljømidler 2016 og planlagt bruk 2017](#). Formannskapet 22.11.16, sak 296/16.

Trondheim kommune (2017a), [Investeringer innenfor idrettsområdet - vedtatte prosjekter og prioriteringer framover](#). Bystyret 15.6.17, sak 98/17.

Trondheim kommune (2017b): [Plan for utbygging i Granåsen](#). Bystyret 15.6.17, sak 99/17.

Trondheim kommune (2017c), [Utbygging av Granåsen - oppfølging av bystyrets vedtak i juni 2017](#). Bystyret 7.12.17, sak 177/17, arkivsak 17/32209.

Trondheim kommune (2017d): [Trondheim kommunes handlings- og økonomiplan 2018-2021, budsjett 2018](#). Bystyret 14.12.17, sak 197/17.

Trondheim kommune (2018a), [Finansiering av anleggene/delområdene i Granåsen](#). Formannskapet 8.5.18, sak 108/18.

Trondheim kommune (2018b), [Investeringsbeslutning Helse- og arenabygg Granåsen](#). Bystyret 22.11.18, sak 199/18.

Trondheim kommune (2019a), Rutinen "Investeringsprosessen (Hovedprosess)" i Kvaliteket (fra 11.2.19), ID 13462-3.

Trondheim kommune (2019b), [Økonomireglement](#). Bystyret 12.12.19, sak 182/19.

Trondheim kommune (2020a), [Orientering om økte kostnader Helse-og arenabygg Granåsen](#). Formannskapet 25.2.20, sak 32/20.

Trondheim kommune (2020b), [Første økonomirapport 2020](#). Bystyret 17.6.20, sak 109/20.

Trondheim kommune (2020c), [Økonomireglement](#). Bystyret 19.11.20, sak 219/20.

Trondheim kommune (2021a), [Halvårsplan for andre halvår 2021](#). Kontrollutvalget 7.6.21, sak 23/21.

Trondheim kommune (2021b), Veileder økonomirapportering på investeringer i Trondheim kommune. ID 809-4 i Kvaliteket, sist godkjent 15.10.21.

Trondheim kommune (2021c), Handlings- og økonomiplan 2022-2025, budsjett 2022, bystyret 16.12.21, sak 198/21 <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/5009853>
Se også

<https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/budsjett-regnskap-og-rapporter/handlings-og-okonomiplan-budsjett/>

Trondheim kommune, Økonomirapporter for årene 2012-2021.

Trondheim kommune, Formannskapsaker om bruk av nærmiljømidler for årene 2017-2022.

Trondheim kommune (2022a), [Tilleggsfinansiering Granåsen helse- og arenabygg](#). Bystyret 3.2.22, sak 5/22.

Trondheim kommune (2022b), Reglement for attestasjon og anvisning, ID 540-4 i Kvaliteket, sist godkjent 5.4.2022.

Trondheim kommunerevisjon (2011): [Rapport 8/2011-F Rehabilitering av Granåsen hoppanlegg](#).

Trondheim kommunerevisjon (2014): [Rapport 18/2014-F Leangen plasthall](#).

Trondheim kommunerevisjon (2016): [Rapport 5/2016-F Økonomistyring i bygg- og anleggsprosjekter](#).

Trondheim kommunerevisjon (2022), [Revisjonens årsbrev til kommuneregnskapet for 2021. Behandlet av kontrollutvalget 30.5.22](#)

Welde, Aksdal og Grindvoll (2015): [Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag](#), Concept-rapport nr 45.

Trondheim kommunerevisjon
Postboks 2300 Torgarden
7004 Trondheim

www.trondheim.kommune.no/revisjon

Oktober 2022

Forsidefoto: Øyvind Blomstereng

Layout: Kommunikasjonsenheten, ghl

