



# ***Steinkjerhallen AS***

Et aksjeselskap eid av Steinkjer kommune og Nord  
Trøndelag Fylkeskommune

**2012**

## Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	5
2	Innledning.....	8
2.1	Eierskapskontroll: gjennomføring og metode .....	8
2.2	Forvaltningsrevisjon: Avgrensning, gjennomføring og metode.....	9
3	Om Steinkjerhallen AS.....	9
3.1	Eierforhold, selskapsform og organisering.....	9
3.2	Styret.....	10
3.3	Selskapets økonomiske utvikling .....	11
3.4	Juridiske og avtalemessige forhold.....	11
3.5	Organisasjon .....	12
3.6	Miljø .....	13
3.7	Fremtidsutsikter .....	13
4	Eierstyring .....	14
4.1	Revisjonskriterier.....	14
	Data .....	15
4.2	.....	15
4.3	Vurdering.....	17
4.4	Konklusjon.....	18
5	Rapporteringsrutiner mellom eiere og styret og mellom styret og daglig leder om daglig drift 19	
5.1	Revisjonskriterier.....	19
5.2	Data.....	19
5.3	Vurderinger.....	22
5.4	Konklusjon.....	23
6	Har Steinkjerhallen AS utøvd god prosjektstyring i forbindelse med utbyggingen?.....	24
6.1	Revisjonskriterier.....	24
6.2	Data.....	25
6.2.1	Innledning.....	25
6.2.2	Oppstartsfasen (planlegging og kontraktsinngåelse).....	26
6.2.3	Gjennomføringsfasen(byggefasen) .....	27
6.3	Vurderinger.....	32
6.4	Oppsummering .....	36
6.4.1	Status i dag .....	37
7	Høring.....	38
8	Litteraturliste .....	45

Vedlegg

## Forvaltningsrevisjonsrapporter KomRev Trøndelag IKS 2011-2012

Kvalitet i pleie og omsorg	Fosnes kommune
Økonomistyring i helse og omsorg	Namsos kommune
Stjørdal kommune som arbeidsgiver	Stjørdal kommune
Følge byggeprosjekt – Stokkan ungdomsskole	Stjørdal kommune
Offentlige anskaffelser	Høylandet kommune
Saksbehandling og opplæring	Namsskogan kommune
Omstillingsmidler – forvaltning og bruk	Meråker kommune
Steinkjerbygg AS. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Steinkjer kommune
Offentlige anskaffelser	Inderøy kommune
Byggesaksbehandling	Namdalseid kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Vega kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Sømna kommune
Offentlige anskaffelser	Flatanger kommune
Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten	Nord-Trøndelag fylkeskommune
NTE Holding AS med datterselskaper. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu	Frosta kommune
Økonomistyring	Brønnøy kommune
Korrekt saksbehandling	Vevelstad kommune
Følge byggeprosjekt. Restaurering av basseng og garderobes	Snåsa kommune
Korrekt saksbehandling	Bindal kommune
Vedlikehold av bygningsmassen	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Overhalla barne- og ungdomsskole byggetrinn 1	Overhalla kommune

## Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden desember 2011 til mai 2012 gjennomført en eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Steinkjerhallen AS. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget i sak 48/11

Vår kontaktperson i fylkeskommunen har vært fylkeskultursjef Ragnhild Kvalø og i Steinkjerhallen AS daglig leder Jan Erik Granamo.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Steinkjer, 21/5-12

Tove Melgård  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Unni Romstad  
*Prosjektleder*

# 1 Sammendrag

Prosjektet om Steinkjerhallen AS ble bestilt av kontrollutvalget 5. desember 2011. Samme prosjekt er også bestilt av kontrollutvalget i Steinkjer kommune.

Formålet med rapporten er todelt. Eierskapskontrollen skal gi svar på hvordan fylkeskommunen forvalter sin eierinteresse i selskapet, mens forvaltningsrevisjonen skal vurdere hvorvidt Steinkjerhallen AS har hatt tilfredsstillende overordnede system/rutiner for prosjektstyring, og i hvilken grad selskapet har hatt en tilfredsstillende styring av byggeprosjektet i praksis.

Rapportens del 1 bygger på informasjon fra selskapets eiere, styret og administrasjonen, samt åpne kilder som blant annet Foretaksregisteret, Proff.no m.v.

I del to har vi innehentet data gjennom intervju med representanter for eierne, styret og daglig leder i Steinkjerhallen AS. Vi har også gjennomført intervju med byggeleder og prosjektleder. I tillegg har vi brukt dokumentanalyse som metode.

## **Eierstyring**

Vår gjennomgang viser at fylkeskommunen i stor grad utøver eierskapet i Steinkjerhallen AS i samsvar med etablerte normer for god eierstyring.

Eiers viktigste rolle er å velge et styre til selskapet, og avsette styret dersom styret ikke gjør et tilfredsstillende arbeid. Det er videre eiers ansvar å sørge for at styret sammensettes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ, slik det fremgår i KS' anbefaling nr. 9.

Dagens styre er valgt på ekstraordinær generalforsamling (august 2011) og er etter revisors vurdering valgt med tanke på å sikre at styrerepresentantene skal utfylle hverandre kompetansemessig. Det er også revisors oppfatning at rekruttert kompetanse er nyttig med tanke på utbyggingsprosjektet som skal gjennomføres i perioden. Det kan imidlertid i ettertid stilles spørsmål om eierne på et tidligere tidspunkt burde ha sørget for å styrke kompetansen i styret, da Steinkjerhallen AS overtok en stor utbyggingsoppgave.

## **Rapporteringsrutiner**

Vår gjennomgang viser at formelle rapporteringsrutiner har vært på plass. Dette gjelder både rapportering om den daglige driften til eierne og rapportering mellom styret og eier. Det er vår oppfatning at Steinkjerhallen AS nå har styreinstruks og at denne oppfyller de krav som stilles

## **Prosjektstyring**

Revisor konkluderer med at det foreligger et overordnet system for styring av byggeprosjekter og at dette systemet beskriver fasene i prosjektet, faglige og administrative oppgaver knyttet til de ulike fasene i prosjektet, samt milepæler beslutningspunkter og beslutningsprosedyrer. Det er imidlertid slik at dette overordnede systemet ligger utenfor Steinkjerhallen AS sin organisasjon.

Revisor konkluderer med at det ikke er nedskrevne rutiner for intern kvalitetskontroll når det gjelder byggeprosjektet, og at valgt entreprisform ikke kan erstatte rutiner for internkontroll.

Gjennomgangen viser at roller i prosjektet er beskrevet og kjent i organisasjonen. Vi finner imidlertid at enkelte roller som med fordel skulle vært besatt, ikke er opprettet i organisasjonen. Dette gjelder rollen som byggherreombud.

Styret i Steinkjerhallen AS har rolle som byggherre, og skal fatte de formelle beslutningene i prosjektet. Gjennomgangen viser at dette ikke fullt ut er ivaretatt; både ved at det ikke framgår tydelige vedtak i styreprotokoller og en oppfatning av at det fantes andre beslutningsarenaer i prosjektet. Det er likevel revisors oppfatning at styret ble gjort kjent med vedtakene.

Prosjektleder har klart definert rolle. Gjennomgangen viser at det kan ha oppstått uheldige rollekonflikter ved at prosjektleder også har rollen som prosjekterende. Flere informanter har pekt på at dette kan ha gitt svekkede incentiver til å ivareta byggherrens interesser.

Byggeleder har også en klart definert rolle.

Daglig leder ble oppnevnt som byggherres representant i prosjektorganisasjonen, mens styrets leder ikke hadde noen formell rolle her. Likevel er det slik at prosjektleder også har forholdt seg til styrets leder i planleggings- og gjennomføringsfasen. Dette underbygger en oppfatning av at ansvar og myndighet ikke fullt ut er kommunisert ut i organisasjonen; med den konsekvens at fullmaktsregimet ikke har fungert optimalt.

Det har oppstått til dels betydelige forsinkelser i byggeprosjektet. Dette har gitt både økonomiske konsekvenser og konsekvenser av annen art. Dette underbygger en oppfatning av at arbeidet med risikostyringsplan ikke er tilfredsstillende ivaretatt. Det er imidlertid klart at det er etablert rutiner for dette arbeidet.

Gjennomgangen viser at det er etablert rutiner for rapportering, og at det er gjennomført regelmessig rapportering. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved hvor god denne rapporteringen var, og hvor aktivt styret var til å ta tak i de utfordringer som ble avdekket. Våre respondenter har pekt på at styret ikke ga tydelige signaler til prosjektorganisasjonen, samtidig som det ikke framgår av styreprotokollene hvordan styret oppfattet den gitte informasjonen.

Denne konklusjonen leder videre til et spørsmål om hvorvidt Steinkjerhallen AS hadde god nok kompetanse til å gjennomføre et slikt byggeprosjekt, og om valgt entreprisform kan betegnes som optimal. Byggeprosjektets trinn 1 ble gjennomført som delt entrepris; en entreprisform som legger mye ansvar på byggherre. I styret for Steinkjerhallen AS var det på oppstartstidspunktet en person som hadde erfaring fra prosjektarbeid. Dette kan peke i retning av at Steinkjerhallen AS som organisasjon ikke var rigget til å gjennomføre et slikt prosjekt, og dermed ikke hadde kompetanse til å etterspørre riktig og nødvendig informasjon.

Eier styrket kompetansen i styret gjennom ekstraordinær generalforsamling. Gjennomgangen gir grunnlag for å si at dette burde ha skjedd på et tidligere tidspunkt og at eier i større grad kunne ha vurdert dette før ansvaret for byggeprosjektet ble overlatt selskapet.

Oppfølging av endringsmeldinger er et sentralt tema når det gjelder å ha kontroll på økonomien i en delt entreprise. Rutinene ved behandling av disse gjorde at det tok lang tid fra endringen oppsto og til tilleggsfaktura ble bokført. Dette gjorde økonomistyringsarbeidet vanskelig. Videre pekes det på at prosjekteringsmaterialet som forelå ved byggestart ble oppfattet som uferdig. Gjennomgangen viser at prosjektet har hatt svært mange endringsmeldinger og at disse ikke er knyttet til ønsket endringer fra byggherre. Dette bidrar til å styrke oppfatningen av et uferdig prosjekteringsarbeid.

Gjennomgangen viser at det er mange faktorer som sammen har hatt en uheldig påvirkning av byggeprosjektet. Det er vanskelig å peke på en hovedårsak til økonomiske og tidsmessige overskridelser. Vi trekker likevel fram følgende faktorer:

- Byggherrens forutsetninger for å gjennomføre et stort byggeprosjekt er ikke godt nok vurdert av eier
- Byggherren har ikke hatt tilstrekkelig kompetanse til å ivareta utbyggingsprosjektet på en tilfredsstillende måte
- Uheldig sammenblanding av roller; noe som kan bety at byggherres interesser ikke er ivaretatt godt nok
- Ikke tydelig beslutningsarena, noe som førte til at formelle og viktige beslutninger ikke er fattet i riktig fora
- Fullmaktsregimet har ikke vært godt nok definert
- Innholdet i rapporteringen har ikke vært tilfredsstillende; til tross for at rutiner er etablert.
- Uforutsette utgifter som følge av uforutsette hendelser (grunnforhold) og mange endringer i henhold til det opprinnelige prosjekteringsmateriale.

### **Status i dag**

Økonomiske overskridelser har ført til at styret i Steinkjerhallen AS har jobbet med å få totalkostnaden ned til under 200 millioner kroner. Det har også medført annullering av kontrakter og nye anbudsprosesser.

Forsinkelsene i prosjektet har ikke bare hatt betydning for Steinkjerhallen AS. Byggetrinn 2 som opprinnelig skulle være ferdig til skolestart høsten 2012. Styret mener at prosjektet vil kunne stå ferdig 1.juli 2013, under forutsetning av at det blir etablert finansiering. Steinkjer videregående skole skal være leietaker når byggetrinn 2 blir ferdig, og skal blant annet leie undervisningslokaler og kontorer. Pr dato er løsningen for disse elevene at undervisningen foregår i midlertidige lokaler utenfor hallen.

Prosessen i byggeprosjektet går nå i henhold til framdriftsplan.

## 2 Innledning

### Bakgrunn

I henhold til Lov om kommuner og fylkeskommuner § 77 nr. 5 skal kontrollutvalget ”*påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.*”

I Steinkjer kommunes kontrollutvalgs møte 12. desember 2011 (sak 031/11) og i Nord Trøndelag Fylkeskommunes kontrollutvalgs møte 5. desember 2011 (sak 048/11) ble det vedtatt at KomRev Trøndelag IKS skulle gjennomføre selskapskontroll av Steinkjerhallen AS. I henhold til kommunelovens § 77 nr. skal kontrollen bestå både av en formell eierskapskontroll, men åpner også for en utvidet del med forvaltningsrevisjon. I denne rapporten vil eierskapskontrollen utgjøre del 1 av rapporten (kapittel 3 og 4), mens del 2 av rapporten (kapittel 5 og 6) vil være en forvaltningsrevisjon med fokus på det gjennomførte byggeprosjektet i regi av Steinkjerhallen AS.

### Formål

Formålet med rapporten er todelt. Formålet med eierskapskontrollen (del 1 av rapporten) er å kontrollere hvordan kommunen/fylkeskommunen forvalter sin eierinteresse i selskapet, herunder om de gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>. For Steinkjerhallen AS sin del vil kommunens/fylkeskommunens eierinteresser i selskapet ivaretas ved representasjon i generalforsamlingen. Det vil også være naturlig å se på rapporteringsrutiner mellom eiere og styret, og mellom styret og daglig leder.

Eierskapskontroll er en avgrenset kontroll. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring, og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. Kontrollen omfatter ikke kvaliteten på tjenestene selskapet leverer eller selskapets måloppnåelse. Dette er forhold som kan kontrolleres gjennom forvaltningsrevisjon.

Formålet med del 2, som omhandler selve utbyggingen, er å vurdere hvorvidt Steinkjerhallen AS har hatt tilfredsstillende overordnede system/rutiner for prosjektstyring, og i hvilken grad selskapet har hatt en tilfredsstillende styring av byggeprosjektet i praksis.

### 2.1 Eierskapskontroll: gjennomføring og metode

Rapportens del 1 bygger på informasjon fra selskapets eiere, styret og administrasjonen, samt åpne kilder som blant annet Foretaksregisteret, Proff.no m.v.

Eierskapskontrollen har en bred tilnærming, og vil på denne bakgrunn ikke gå i dybden med hensyn til videre undersøkelser av mulige funn. Data som presenteres i rapportens del 1, vil også kunne bli brukt i del 2.

Funnene vurderes opp mot

- Aksjeloven

---

<sup>1</sup> Jf § 14 i Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner



- Anbefalinger fra KS' Eierforum
- Fylkeskommunes eierskapsmelding

Hovedfokus i del 1 av rapporten vil være på negative funn. Det vil si at det som i utgangspunktet er i orden ikke vil være gjenstand for nærmere omtale.

## **2.2 Forvaltningsrevisjon: Avgrensning, gjennomføring og metode**

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjon systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen.

I forbindelse med byggeprosjektet ble Steinkjerhallen AS innklaget for KOFA. Denne saken vil ikke bli omtalt i denne rapporten. Videre er det kjent at styret i Steinkjerhallen AS har knyttet til seg juridisk kompetanse for å vurdere et eventuelt erstatningsansvar mot prosjektledelse og prosjekterende. Dette vil ikke bli omtalt i rapporten.

Rapporten omfatter tidsperioden fra mai 2008 til november 2011. Byggetrinn 2 slik det framstår i dag, vil i liten grad bli omtalt. Problematikk omkring Campus Steinkjer og konsekvenser at forsinkelser i framdrift for andre enn Steinkjerhallen AS ligger utenfor denne rapporten.

Vi har intervjuet representanter for eierne, styret og daglig leder i Steinkjerhallen AS. Vi har også gjennomført intervju med byggeleder og prosjektleder. Tidligere styreleder og tidligere daglig leder er ikke intervjuet. Dette fordi disse ikke har en formell rolle i organisasjonen i dag.

I tillegg har vi brukt dokumentanalyse som metode. Vi viser her til litteraturlisten.

Alle intervjuene er verifiserte.

Vi mener at dataenes gyldighet og relevans er sikret, og at det er innhentet data i tilstrekkelig omfang.

## **3 Om Steinkjerhallen AS**

### **3.1 Eierforhold, selskapsform og organisering**

Steinkjerhallen AS ble stiftet 20.10.1980. Selskapets formål framgår av vedtektenes § 3 (vedtekter av 06.03.2009) der det heter:

*”Selskapets formål er å bygge og drive idrettsanlegg på Guldbergaunet til bruk for Steinkjer kommune og Nord Trøndelag Fylkeskommune, og som regional trenings- og konkurransearena for idrett. Anleggene skal også brukes til andre formål de kan være tjenlig til. Selskapet skal også drive med utleie av eiendom og beslektet virksomhet. Selskapet er uten eget økonomisk formål. Selskapet skal arbeide for at anleggene på Guldbergaunet er tilstrekkelig til at idretten får dekket sine behov når det gjelder størrelse og fasiliteter for ulike idrettsgrener. Anleggene skal tilfredsstillende de kvalitetskrav som stilles av brukere og eiere.”*

Selskapets aksjekapital er på kr 100.000,- fordelt på to eiere. Steinkjer kommune eier 60 % av aksjene, mens Nord Trøndelag Fylkeskommune eier 40 % av aksjene.

På hjemmesiden ([www.steinkjerhallen.no](http://www.steinkjerhallen.no)) heter det at Steinkjerhallen AS administrerer og drifter hallen som inneholder 3 baner á 20 x 40 meter med pulastikk sportsdekke. I tillegg har hallen styrkerom, kontorlokaler og møterom. Steinkjerhallen AS administrerer også utleie av Guldbergaunet Idrettspark på vegne av Steinkjer kommune. Guldbergaunet Idrettspark har 2 kunstgressbaner, der hovedbanen har undervarme. Begge banene har flomlys. Idrettsparken har også friidrettsstadion med 8 løpebaner, 2 gressbaner og 2 tennisbaner. Steinkjer kommune står for drift at disse anleggene.

Begge eierne har en eierrepresentant hver. Det er fylkesråd for utdanning og helse som er eierrepresentant for Steinkjerhallen AS for Nord Trøndelag fylkeskommunen, mens ordfører i Steinkjer er eierrepresentant for Steinkjer kommune

### **3.2 Styret**

Dagens styre består av fem personer. Det framgår av Brønnøysundregistrene at styret ble utvidet fra tre til fem personer 23.3.2010.

Styret oppnevnes av generalforsamlingen, og består av:

Styrets leder: Brit Tove Welde	Varamedlem: Anders Overrein
Nestleder: Randi Tessem	Varamedlem: Vegard Iversen
Styremedlem: Håvard Haarstad	Varamedlem: Sveinung Flekstad
Styremedlem: Torbjørn Wekre	Varamedlem: Mari Ann Lyngsaunet
Styremedlem: Rune Venaas	Varamedlem: Sverre Vestvik

### 3.3 Selskapets økonomiske utvikling

RESULTATREGNSKAP (tall i 1000)	2010	2009	2008
Sum driftsinntekter	5 828	5 669	5 788
Driftsresultat	108	- 30	385
Resultat før skatt	- 94	- 277	- 68
Årsresultat	- 67	- 198	- 76

BALANSEREGNSKAP (tall i 1000)	2010	2009	2008
Sum anleggsmidler	46 020	13 329	10 725
Sum omløpsmidler	6 918	2 039	4 676
Sum egenkapital	910	977	1 175
Sum gjeld	52 028	14 391	14 225

REGNSKAPSANALYSE	2010	2009	2008
Totalrentabilitet i % <sup>2</sup> :	0,3 %		3,0 %
Resultat av driften i % <sup>3</sup> :	1,9 %	- 0,5 %	6,7 %
Likviditetsgrad <sup>4</sup> :	0,2	1,9	1,3
Egenkapitalandel <sup>5</sup> i %:	1,7 %	6,4 %	7,6 %
Gjeldsgrad	57,2	14,7	12,1

Med kategoriseringen av nøkkeltallene fra Proff.no vil totalrentabiliteten bli beskrevet som ”svak”, resultat av driften i % som ”svak”, likviditetsgraden som ”ikke tilfredsstillende” og egenkapitalandelen som ”svak”<sup>6</sup>.

Vi gjør oppmerksom på at denne oversikten gjelder driften av Steinkjerhallen AS.

### 3.4 Juridiske og avtalemessige forhold

Steinkjerhallen AS er fullt ut offentlig eid, og omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser. Styreinstruksen slår fast at styremøtene i Steinkjerhallen AS skal følge offentlighetslovens krav om innsynsrett.

<sup>2</sup> Totalrentabilitet er summen av ordinært resultat før skatt og rentekostnader, i prosent av sum gjeld og egenkapital

<sup>3</sup> Driftsresultat er resultatet av driftsaktivitetene. Posten kommer etter driftsinntekter og driftskostnader og er dermed uavhengig av de finansielle og ekstraordinære postene.

<sup>4</sup> Likviditetsgrad er definert som forholdet mellom omløpsmidler (betalingsmidler) og kortsiktig gjeld (kortsiktige betalingsforpliktelsler). Man finner altså denne ved å dele omløpsmidlene på den kortsiktige gjelden.

<sup>5</sup> Egenkapitalandel er et mål for hvor mye egenkapital det er i bedriften. Egenkapitalen sees i forhold til totalkapitalen, som er selskapets balansesum (sum gjeld og egenkapital).

Steinkjerhallen AS eier selv lokalene virksomheten holder til i, og selskapet har ingen leasingavtaler. Selskapet har økonomiske forpliktelser i form av låneavtaler, og disse avtalene er sikret med pant og garantier fra eierne. Virksomheten har ikke økonomiske forpliktelser i form av gitte garantier og gjenkjøpsavtaler. Selskapet har heller ikke uoppgjorte erstatningskrav, mangelkrav eller krav fra offentlige myndigheter.

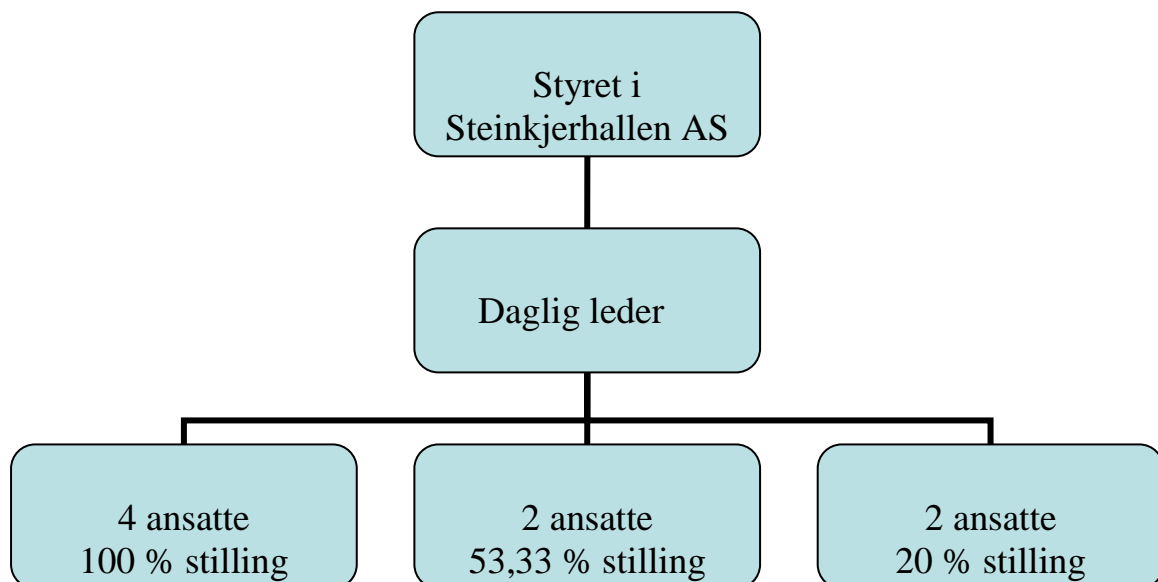
Selskapet har sine forsikringer i Tryg Forsikring. Avtalen med forsikringsselskapet ble inngått i 2004/2005. Ettersom tidligere styreleder er medeier og styremedlem i Innherred Finans & Forsikring AS, som er Tryg Forsikrings salgskontor i dette området, ble styret for Steinkjerhallen AS orientert om forsikringsavtalen i egen sak. Kontakten med forsikringsselskapet går nå direkte til Tryg forsikring.

I 2011 etablerte Steinkjerhallen AS selskapet Steinkjer Aktiv AS som et 100 % eid datterselskap. Dette selskapet hadde som formål ”salg av aktivitetstjenester, aktivisering, sport, bowling, golfsimulator og lignende fritidsaktiviteter og andre produkter som naturlig faller sammen med dette”. Stiftelsen av selskapet ble behandlet av styret 7.januar 2011 (sak 6/11). I samme sak ble styret for datterselskapet valgt. Selskapet, som på det meste hadde 6 ansatte, gikk konkurs i oktober samme år som det ble stiftet.

Steinkjerhallen AS har en pågående sak med Planstyring AS og har mottatt pålegg fra brannvesenet.

### 3.5 Organisasjon

Steinkjerhallen AS har pr mars 2011 ti ansatte.



Det er ingen bonusordninger og virksomheten har et sykefravær på 2,6 %. HMS-systemet er pr dato under oppbygging.

### **3.6 Miljø**

Når det gjelder miljøbelastning utgjør ikke driften av Steinkjerhallen AS en potensiell risiko for miljøet. Avløp fra selskapets anlegg går inn på Steinkjer kommunes kloaknett og renses der.

### **3.7 Fremtidsutsikter**

Daglig leder mener at det er grunnlag for framtidig drift. Steinkjerhallen AS sin revisor har ikke gitt opplysninger som tilsier noe annet. Dette til tross for svak likviditetsgrad, synkende egenkapitalandel og økende gjeldsgrad. Styret har i sin årsberetning for 2010 gitt en bekreftelse på at forutsetningene for fortsatt drift er til stede.

Gjennomføringen av byggetrinn 2 vil etter styrets mening være en sentral faktor for selskapets forutsetninger for fortsatt drift.

I forbindelse med utbyggingen har Steinkjerhallen AS endret sitt driftskonsept; både i form av nye og flere leietakere og ikke minst i forhold til lønnsomhetskrav for investeringer og etableringer.

## 4 Eierstyring

Utøver Nord Trøndelag Fylkeskommune eierskapet i Steinkjerhallen AS i samsvar med etablerte normer for god eierstyring?

### 4.1 Revisjonskriterier

KS Eierforum har utarbeidet en rekke anbefalinger for eierstyring, selskapsledelse og kontroll. I denne rapporten bruker vi et utvalg av disse anbefalingene som revisjonskriterier som er relevante i denne sammenhengen, dvs. vi vurderer hvorvidt fylkeskommunens eierstyring av Steinkjerhallen er i tråd med KS' anbefalinger. KS' anbefalinger er ikke nødvendigvis absolutte krav, men må betraktes som anbefalinger.

- Nr 1: Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte**  
Kommuner bør som en del av folkevalgtopplæringen gjennomføre obligatoriske kurs og/eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til eierstyring av utskilt virksomhet.
- Nr. 2 Utarbeidelse av eierskapsmeldinger**  
Kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelse av en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen bør gjennomgå og eventuelt revideres hvert år i kommunestyret.
- Nr 3: Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og vedtekter**  
Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene. Innenfor rammen av vedtektene bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet. For selskaper som opererer innenfor et marked skal prinsippene for en eventuell utbyttepolitikk klargjøres og deretter fremmes for eierorganet gjennom vedtektene. Formålsangivelsen i vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom for å se om det er behov for endringer.
- Nr 7: Sammensetning og funksjon til eierorgan**  
For aksjeselskap anbefales det at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets samlede/flertallsbeslutning.
- Nr 8: Gjennomføring av eiermøter**  
De formelle eiermøtene er enten generalforsamling eller representantskap, men det kan også innkalles til eiermøter i tillegg til disse. Andre eiermøter kan arrangeres for å drøfte en sak uten at det blir gjort formelle vedtak. Det er opp til eier selv å vurdere behovet for, og hvordan slike eiermøter skal gjennomføres.
- Nr 9: Eiers krav til profesjonelle styrever i kommunal sektor**  
Det er eiers ansvar å sørge for at styret sammensettes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ. Et profesjonelt styre som kollegium består av personer med egnede personlige egenskaper som utfyller hverandre kompetansemessig

## 4.2 Data

### Om opplæring av folkevalgte

Opplæring av og informasjon om eierstyring til folkevalgte eierrepresentanter er ikke systematisert, men gjennomføres i noen grad. I 2010 ble det gjennomført et styreseminar for fylkeskommunens styremedlemmer. På fylkestinget 9.11.2011 holdt blant annet Bjørnar Skjevik (styreleder NTE) innlegg om selskapsformer, aksjeselskaper og NTE.

### Eiermelding

Nord-Trøndelag Fylkeskommune utarbeider årlige eiermeldinger. Eiermeldingen 2011 er behandlet i fylkestingets sak 85/11. I eiermeldingen er selskapenes ulike formål beskrevet, og de ulike selskapene omtales. Ansvar for oppfølging av eierskapet i aksjeselskaper er tillagt fylkesrådet etter delegasjon fra Fylkestinget, mens ansvaret for oppfølging av interkommunale selskap er tillagt Fylkestinget. Motiver for å vurdere fylkeskommunalt eierskap kan være:

- Samfunnsmessig/sektorpolitisk styring. Kan være strategisk viktige regionale-, samferdsels-, nærings-, arbeidsmarkeds-, utdannings- og kulturpolitiske begrunnelser.
- Situasjonsbestemt begrunnelse. Kan være å bidra til risikoavlastning for private aktører gjennom for eksempel å tilføre tilstrekkelig egenkapital eller å legitimere bedriften.

Det legges vekt på at fylkeskommunen skjøtter sitt eierskap på en aktiv måte. I følge eierskapsmeldingen skal fylkeskommunen ha en restriktiv holdning til å etablere nye eierskap, men muligheten til å gå inn i nye selskaper skal fortsatt være der som en del av samfunnsutviklingsrollen.

Steinkjerhallen AS er definert i gruppen kulturbygg/kulturselskaper, og alle selskapene innenfor denne gruppen er opprettet med tanke på sektorpolitisk styring. Om Steinkjerhallen AS heter det at *"eierskapet kan måtte vurderes dersom Steinkjerhallen AS får en utvidet virksomhet med driftsoppgaver av anlegg utenom Steinkjerhallen"*.

Eierskapsstrategier drøftes også i eiermøter; da med utgangspunkt i eiermelding behandlet i Fylkestinget.

Fylkesrådet har en generell fullmakt fra fylkestinget til å representere fylkeskommunens eierinteresser. Fylkesrådet delegerer oppfølgingsansvaret videre til den enkelte fylkesråd. Fylkesråd som møter i generalforsamling fyller ut et rapportskjema etter generalforsamlingen. Dette dokumentet utgjør en del av grunnlaget for eiermeldingen som fylkestinget senere vedtar.

Fylkestinget behandlet i 2010 to saker om fylkeskommunens eierskap og øvrige engasjementer i bedrifter (sak 10/11 og sak 10/59).

Aksjeeierne kan i henhold til selskapets vedtekter la seg representere på generalforsamlingen ved fullmektig. Fullmakten må da være skriftlig.

### Selskapsstrategi og vedtekter

Målformuleringer, verdidokumenter og etiske retningslinjer er i henhold til svar fra eier definert gjennom vedtektene. Ut over dette har eier har i liten grad definert strategier/retningslinjer for styret og administrasjonen. Eier har også i liten grad definert hva slags risikoprofil virksomheten skal drives etter. Eier opplyser at det gjøres evaluering av

styret i tilknytning til valg, supplering med mer. Det foreligger så langt revisor kjenner til ingen skriftlig (formell) evaluering (se også avsnitt 4.2).

### **Sammensetning og funksjon til eierorgan(generalforsamling)**

Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i Steinkjerhallen AS. I henhold til aksjelovens § 5-5 skal generalforsamlingen behandle og vedta årsregnskap, årsberetning og utbytte. Generalforsamlingen i Steinkjerhallen AS behandler også fastsetting av godtgjørelse til styret og til revisor.

Vedtektene bestemmer selskapets virksomhet. I selskapets styreinstruks fra november 2011 heter det blant annet at styret skal føre tilsyn med at daglig ledelse er i tråd med generalforsamlingens beslutninger.

I Steinkjerhallen AS sine vedtekter (oppdatert 6.3.2009) heter det at selskapets styre skal ha 5 styremedlemmer med personlige varamedlemmer. To av medlemmene med varamedlem oppnevnes av Nord-Trøndelag Fylkeskommune og de tre øvrige styremedlemmer med varamedlemmer oppnevnes av Steinkjer kommune. Styret velges av generalforsamlingen. Funksjonstid for samtlige er 4 år, eller i henhold til valgperioden til eierne. Pr dato består styret av 5 medlemmer. Dette er i henhold til vedtak på ekstraordinær generalforsamling 14. april 2009.

Det er fylkesråd for utdanning og helse som er eierrepresentant for Steinkjerhallen AS for Nord Trøndelag fylkeskommunen, mens ordfører i Steinkjer er eierrepresentant for Steinkjer kommune.

### **Eiermøter**

Oppfølging av Steinkjerhallen AS ut over deltakelse på generalforsamling skjer gjennom eiermøter. Disse eiermøtene gjennomføres i perioder relativt tett. Nåværende styreleder sier at det under hennes tid som styreleder har blitt ført protokoll fra alle møter med eierne. I tillegg er det jevnlig kontakt mellom eierrepresentantene fra Nord-Trøndelag Fylkeskommune og Steinkjer kommune. I intervju kommer det fram at det i byggeperioden også har vært uformelle drøftingsmøter/ informasjonsmøter mellom eierne, og mellom eierne og Steinkjerhallen AS, men at dette oppfattes å være ekstraordinært.

Dagens styre i Steinkjerhallen AS oppfatter eierne som tydelig og aktive, men tror ikke dette var tilfellet i starten av byggeprosjektet. Det pekes på at eierne har ulike roller og ulik innfallsvinkel til sitt eierskap: mens NTFK har fokus på å finne plass til den videregående skolen ser Steinkjer kommune på dette som byutvikling. Eiersignalene oppleves likevel som stort sett sammenfallende.

### **Om utnevning av styre**

Den viktigste oppgaven som eier i et aksjeselskap er å velge et kompetent styre, og videre avsette styret dersom eierinteressene ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har som eier definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet. I henhold til svar fra eier er kriteriene fordeling av styremedlemmer mellom eiere, representasjon fordelt etter kjønn og kompetanse. Styreleder peker på at det ble stilt kompetansekrav til medlemmene ved sammensetning av dagens styre, som i dag dekker bred kompetanse innen områdene ledelse, offentlig sektor, styring av byggeprosjekter og



idrettsfaglig kompetanse. Styreleder mener også at eierne var opptatt av å få en styreleder som ikke var politisk valgt for å unngå habilitetsproblematikk.

På ekstraordinær generalforsamling 24.8.2011 ble det valgt nytt styre for Steinkjerhallen AS.

### 4.3 Vurdering

Når kommuner og fylkeskommuner benytter utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter. Den tradisjonelle forvaltningsstyringen erstattes av eierstyring.

Det er viktig at folkevalgte får innsikt i de roller man innehar både som folkevalgt og eksempelvis som generalforsamling i et selskap. De folkevalgte må ha en bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Revisors gjennomgang viser at fylkeskommunen har gjennomført opplæring i eierskap og selskapsledelse som en del av folkevalgtopplæringen, samt i form av seminar. Dette er i tråd med KS-anbefalinger nr 1.

Nord-Trøndelag Fylkeskommune har etter revisors vurdering fulgt opp KS-anbefaling nr 2 hva gjelder utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Både i 2010 og 2011 har eierskapsmeldinger vært behandlet i fylkestinget. I 2011 heter det om Steinkjerhallen AS at eierskapet i selskapet vil måtte vurderes dersom selskapet også skal ha driftsoppgaver av andre anlegg. Dette på bakgrunn av fylkeskommunens definisjon av Steinkjerhallen AS som et kulturselskap og at Steinkjerhallen AS i forbindelse med utbyggingen på Guldbergaunet har fått nye oppgaver; eksempelvis i form av nye leietakere og aktiviteter (byggmesse).

I følge KS-anbefaling nr 3 skal selskapets virksomhet tydeliggjøres i vedtektene. Innenfor rammen av vedtektene bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet. Vår gjennomgang viser at selskapets virksomhet er tydeliggjort i vedtektene. Revisor er kjent med at styret for Steinkjerhallen AS etter november 2011 arbeider med en strategi for selskapet, men denne er ikke lagt fram for oss. Det er imidlertid vesentlig at mål og strategier for virksomhetene er innenfor rammen av vedtektene. I tråd med anbefalingene er prinsippene for utbyttepolitikk klargjort. Selskapets formål er ikke endret etter 2007. Steinkjerhallen AS har etter utbyggingen fått endrede driftsvilkår, noe også NTFK peker på i sin Eiermelding 2011 (se ovenfor).

Utsagn i intervju peker i retning av at fylkeskommunen i dag oppfattes som en aktiv eier. Likevel er det slik at eier, ut over vedtektene, i liten grad har definert strategier for selskapet. Dette kan etter revisors vurdering ha sammenheng med at Steinkjerhallen AS før utbyggingsprosjektet driftet et idrettsanlegg som ga idretten tilfredsstillende fasiliteter. Som en del av utbyggingen på Guldbergaunet vil Steinkjerhallen AS ha en rolle både overfor et nytt publikum og overfor den videregående skolen. Samtidig er det slik at eierne har ulike innfallsvinkel til sitt eierskap, og det er revisors vurdering at både ulike eierinteresser og endret rolle også fordrer tydelig formulerte og omforente eiersignaler.

Generalforsamlingen er aksjeselskapets øverste organ, og det er fylkesrådet som representerer Nord-Trøndelag Fylkeskommunes i Steinkjerhallen AS. Dette er etter revisors vurdering i tråd med KS-anbefaling nr 7.

I tillegg til generalforsamling har det også blitt innkalt til andre eiermøter. For Steinkjerhallen AS har situasjonen krevd at slike eiermøter i perioder har vært gjennomført tett; og det har

vært både formelle og uformelle eiermøter. Dette er etter revisors vurdering ikke i strid med KS-anbefaling nr 8 da det er opp til eier selv å vurdere behovet for, og hvordan slike eiermøter skal gjennomføres.

I forbindelse med at Steinkjerhallen AS fikk utbyggingsoppgaven, besluttet eier, gjennom vedtak i generalforsamling, å styrke styret ved å utvide antallet styremedlemmer fra 3 til 5 medlemmer. Da eier fikk informasjon om at vilkårene for gitte økonomiske garantier var brutt, valgte eierne å skifte flere styremedlemmer, inklusive styreleder. Etter revisors vurdering har eier gjennom å skifte styre gjort et riktig grep for å sørge for at selskapet driftes og utvikles i tråd med eiernes interesser. Det kan imidlertid i ettertid stilles spørsmål om eierne på et tidligere tidspunkt burde ha sørget for å styrke kompetansen i styret. Forhold som taler for dette er at oppgavene til Steinkjerhallen AS endret betydelig karakter i forbindelse med utbyggingsoppgaven. Dette til tross for at det i selskapets formål blant annet heter at Steinkjerhallen AS skal bygge idrettsanlegg.

Dagens styre er valgt på ekstraordinær generalforsamling (august 2011) og er etter revisors vurdering valgt med tanke på å sikre at styrerepresentantene skal utfylle hverandre kompetansemessig. Det er også revisors oppfatning at rekruttert kompetanse er nyttig med tanke på utbyggingsprosjektet som skal gjennomføres i perioden.

#### **4.4 Konklusjon**

Vår gjennomgang viser at fylkeskommunen i stor grad utøver eierskapet i Steinkjerhallen AS i samsvar med etablerte normer for god eierstyring.

Eiers viktigste rolle er å velge et styre til selskapet, og avsette styret dersom styret ikke gjør et tilfredsstillende arbeid. Det er videre eiers ansvar å sørge for at styret sammensettes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ, slik det fremgår i KS' anbefaling nr. 9.

Dagens styre er valgt på ekstraordinær generalforsamling (august 2011) og er etter revisors vurdering valgt med tanke på å sikre at styrerepresentantene skal utfylle hverandre kompetansemessig. Det er også revisors oppfatning at rekruttert kompetanse er nyttig med tanke på utbyggingsprosjektet som skal gjennomføres i perioden. Det kan imidlertid i ettertid stilles spørsmål om eierne på et tidligere tidspunkt burde ha sørget for å styrke kompetansen i styret, da Steinkjerhallen AS overtok en stor utbyggingsoppgave.

## 5 Rapporteringsrutiner mellom eiere og styret og mellom styret og daglig leder om daglig drift

### 5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier i dette kapitlet er utledet fra Lov om aksjeselskaper (LOV-1997-06-13) kapittel 6 hva gjelder selskapets ledelse og Steinkjerhallen AS sine vedtekter (2009).

Følgende revisjonskriterier er utledet knyttet til rapportering mellom styret og eierne:

- Generalforsamlingen skal behandle årsregnskap og årsberetning og andre saker som etter lov/vedtekter hører inn under generalforsamlingen
- Generalforsamling skal avholdes innen 6 måneder etter utgangen av hvert regnskapsår og det skal ikke utbetales utbytte
- Overskudd skal anvendes til utbygging og drift av idrettsanlegg på Guldbergaunet
- Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse
- Styret skal føre tilsyn med selskapets virksomhet
- Rapportering/informasjon skal være tilstede i et eierperspektiv Det skal være en styreinstruks
  - Styreinstruksen skal gi nærmere regler om styrets arbeid
  - Styreinstruksen skal inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles
  - Styreinstruksen skal si noe om daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret
  - Styreinstruksen skal inneholde regler om møteinnkalling
  - Styreinstruksen skal ha regler om møtebehandling

Følgende revisjonskriterier er utledet knyttet til rapportering fra daglig leder til styret:

- Det skal rapporteres i møte eller skriftlig minimum hver fjerde måned
- Det skal rapporteres om selskapets virksomhet
- Det skal rapporteres om selskapets stilling
- Det skal rapporteres om selskapets resultatutvikling
- Daglig leder skal på forespørsel gi styret nærmere redegjørelse om bestemte saker

### 5.2 Data

Når vi i dette kapitlet tar opp temaet om rapportering, vil det være snakk om den ordinære driftssituasjonen. Rapporteringsrutiner i forbindelse med utbyggingsprosjektet vil bli omtalt i et senere kapittel.

### **Rapportering fra styret til eierne**

Generalforsamlingen 21.mai 2008 behandlet årsberetning, regnskap og revisjonsberetning for 2007. Av protokollen framgår det at det i tillegg til årsberetningen også foreligger en intern beretning. Eier ga positiv tilbakemelding til Steinkjerhallen AS når det gjelder aktivitetsnivå i hallen og den positive utviklingen i egenkapitalen. I forbindelse med behandling av regnskapet ble det åpnet for spørsmål, men det framgår ikke av referatet at det ble stilt noen spørsmål. Revisors beretning ble gjennomgått. Både årsberetning 2007 og årsregnskap for 2007 ble godkjent uten merknader.

Generalforsamlingen 25. mars 2009 behandlet årsberetning og regnskap for 2008. Begge dokumenter ble godkjent, men generalforsamlingen ba om en forklaring på høye kundefordringer. Det ble vedtatt at aldersfordelt saldoliste skulle legges fram på neste generalforsamling.

Ekstraordinær generalforsamling ble avholdt 14. april 2009. Det ble orientert om kundefordringer og protokollen viser at det ble enighet om at det ikke var ”noe dramatisk i tallene”. I denne ekstraordinære generalforsamlingen ble styret utvidet fra tre til fem medlemmer med personlige varamedlemmer.

Generalforsamling 26. mars 2010 behandlet og godkjente årsberetning og regnskap for 2009. Regnskapet ble gjennomgått av representant for ekstern regnskapsfører (Moen og Viken, Steinkjer).

Generalforsamling 23. mai 2011 behandlet årsberetning og årsregnskap for 2010.

Ekstraordinær generalforsamling 24. august 2011 valgte nytt styre i Steinkjerhallen AS.

På alle ordinære generalforsamlinger har det vært fastsatt honorar til styret og godtgjørelse til revisor.

Årsregnskapene for 2008, 2009 og 2010 viser alle underskudd. Underskuddet ble dekket av selskapets egenkapital. Protokoller fra generalforsamlingen viser at det ikke er vedtatt utbytte til eierne.

I tillegg til generalforsamling, legger dagens styre opp til at det minst skal være to eiermøter pr år. Eiermøtene har ingen fast agenda. Etter at nytt styre tiltrådte har det vært gjennomført eiermøter, men ingen uformelle informasjonsmøter med eiere. Styret rapporterer ikke til eier ut over dette, og det er ikke rutine at protokoll fra styremøte sendes eierne. Eier er ikke direkte involvert i selskapets strategiarbeid. Styret i Steinkjerhallen AS mener at eierne siden sommeren 2011 har vært tydelige eiere, men at dette ikke har vært tilfredsstillende tidligere.

Ekstraordinær generalforsamling har ikke fastsatt frist for gjennomføring, men aksjelovens § 5-6 slår fast at det er styret, revisor eller aksjeeier som eier mer enn en tidel av aksjene som kan kreve ekstraordinær generalforsamling gjennomført. Dersom et slikt krav blir framsatt, skal imidlertid den ekstraordinære generalforsamlingen gjennomføres innen en måned etter at kravet er framsatt.

### **Rapportering til styret**

Styret er tydelige på at de ikke skal forestå den daglige drifta i Steinkjerhallen AS. Likevel har dagens styre vært forberedt på at det har vært en ekstraordinær situasjon i byggeperioden, der styret har hatt en større deltakelse enn hva som naturlig følger av aksjelovens bestemmelser.

Det sittende styret har under utarbeidelse en ny stillingsinstruks for daglig leder. Pr i dag gjelder eldre, udatert instruks. Instruksen inneholder i tillegg til generelle bestemmelser også rutiner vedrørende planlegging, drift, rapportering og personlige forpliktelser. Dagens styre har også diskutert og vedtatt daglig leders fullmakter. Samtidig pekes det på at rollefordelingen mellom daglig leder og styret følger av aksjelovens bestemmelser.

Styrets medlemmer er tydelig på at de sitter som selskapets styre, og ikke som representanter for en eller flere eiere. Styret ser det som sin hovedoppgave å ivareta selskapets beste gjennom sitt arbeid.

Steinkjerhallen AS er i ferd med å bygge opp et nytt regime av instruks. Disse instruksene vil omhandle både styret, daglig ledelse og fordeling av administrativt ansvar. I intervju framkommer det at virksomheten pr dato ikke har et overordnet strategidokument, men det er gjennomført et strategiseminar. Steinkjerhallen AS er en del av prosjektet Campus Steinkjer, og innenfor dette prosjektet er det utarbeidet en overordnet strategi. Steinkjerhallen AS oppfattes som en operativ brikke i Campus sin strategi og lytter dermed til signaler som kommer derfra.

Steinkjerhallen AS har en styreinstruks som er vedtatt 18.11.2011. Styreinstruksen gjør rede for styrets oppgaver, daglig leders oppgaver i forhold til styret, gjennomføring av styremøter, styrets beslutninger og protokoll. Når det gjelder regler om møteinnkalling, heter det i instruksens punkt tre at ”styremedlemmens skal innkalles skriftlig med tilstrekkelig varsel”. Det kommer fram i intervju at det tidligere ikke har eksistert en slik instruks, og i tilbakemelding fra eierne heter det at eier i liten grad har definert strategier og retningslinjer for styret og administrasjonen og at dette heller ikke blir oppfattet å være eiernes rolle.

Våre respondenter mener at det gjennom hele byggeperioden har vært god kontroll på den ordinære driftssituasjonen i selskapet, og at rapporteringen på den ordinære driften er ivaretatt. Det kommer imidlertid fram i en rekke intervjuer at flere oppfatter at dette ikke har vært tilfellet når det gjelder rapportering om utbyggingsprosjektet, som blir omtalt nærmere i kapittel 6.

Steinkjerhallen AS hadde i 2009 19 styremøter. Av møteprotokollene framgår det at orienteringer fra administrasjonen vedrørende aktuelle saker under arbeid, leieavtaler og utbyggingsprosjektet var til behandling. Økonomi var også tema på styrets møter. Driftsregnskapet rapporteres annenhver måned. Rapportene for de enkelte regnskapsperioder er behandlet i løpet av 2 måneder etter periodens utløp. Daglig leder har møtt på alle styremøter.

Steinkjerhallen AS hadde 12 styremøter i 2010. Det er ikke styremøte hver måned. I tillegg til orientering om aktuelle saker, byggeprosjektet og økonomi var også bemanningssituasjonen tema på styrets møter. Driftsregnskapet ble rapportert 2-månedlig, og det ble rapportert i løpet av 2 måneder etter periodens utløp med unntak av periode 5 (september-oktober) som ble rapportert til styret i januar 2011.

For 2011 har revisor fått framlagt møteprotokoll for 7 styremøter. Det er imidlertid avholdt flere møter, noe som framgår av saksnummereringen. Det framgår av protokollen at de fleste sakene til behandling dreier seg om utbyggingsprosjektet; både økonomiske og ikke-økonomiske saker. Styret behandler i juni 2011 driftsregnskap pr april, og behandler driftsregnskap pr juni i september 2011. I januar 2012 behandler styret regnskap pr 31.12.11.

For alle årene gjelder det at når styret har pålagt administrasjonen ytterligere utredning av saker eller innhenting av informasjon til saker, har dette så langt revisor kan se blitt fulgt opp. I sak 14/10 heter det likevel at styret er kritisk til saksframlegg og derav beslutningsunderlag i sitt arbeid. Styret fatter her vedtak om å iverksette en prosess for å avdekke forbedringsområder i saksframlegg og styrets arbeid. I sak 16/09 ble også en sak vedrørende styrets arbeid behandlet. Informasjonsflyt var tema, og det ble påpekt at styremedlemmene må få sakspapirer i god tid før møtene for å kunne sette seg inn i sakene. Det framkommer også i styreprotokollene at styremedlemmer er kritiske til behandling av enkeltsaker og metodene styret jobber etter. Det etterspørres informasjon om det som foregår i styrearbeidet, og det pekes på at det er lite flyt i informasjon styremedlemmene imellom.

Generelt er det en felles oppfatning hos styremedlemmer og nåværende daglig leder at selskapet hele tiden har hatt rutiner og retningslinjer for rapportering, men at disse tidligere i liten grad har vært skriftlige.

### 5.3 Vurderinger

Protokoller fra avholdt generalforsamling viser at årsregnskap og årsberetning er behandlet av bemyndiget og korrekt organ. Generalforsamlingen har i sin behandling gitt både ros og stilt spørsmål til selskapets årsregnskap, og ved ett tilfelle har ekstern regnskapsfører vært tilstede ved regnskapsbehandlingen. Etter revisors vurdering viser dette at årsregnskapet har vært gjenstand for grundig behandling.

Steinkjerhallen AS har avholdt generalforsamling på ulike datoer. Alle undersøkte dokumenter viser at generalforsamling hvert år har vært avholdt før 30. juni påfølgende år. Dette betyr at generalforsamling har vært avholdt innenfor aksjelovens og vedtektenes frist.

I de tilfeller der ekstraordinær generalforsamling har vært gjennomført, er det revisors vurdering at innkallingen har vært håndtert korrekt.

Generalforsamlingen har også fastsatt godtgjørelse til revisor og styrets medlemmer. I selskapets vedtekter heter det at generalforsamlingen skal behandle *”saker som etter lov hører inn under generalforsamlingen”*. Å fastsette godtgjørelse til styremedlemmer, varamedlemmer og observatører er en oppgave som følger av aksjelovens § 6-10. I aksjelovens § 7-1, nr 2 heter det at *”revisors godtgjørelse skal godkjennes av generalforsamlingen”*. Dette betyr at fastsettelsen er korrekt håndtert av selskapet.

For årene 2008-2010 har regnskapet vist underskudd og det har dermed ikke vært aktuelt å øremerke overskuddet til investering i og drift av idrettsanlegget. Det er ikke foreslått eller foretatt utdeling av utbytte til eierne.

Det er styrets ansvar å føre tilsyn med daglig ledelse. Styret i Steinkjerhallen AS har utarbeidet stillingsinstruks for daglig leder, og oppgaver som er tillagt daglig leder omtales

også i styreinstruks fra november 2011. Etter revisors vurdering vil dette, sammen med rapporteringsrutiner, være styrets måte å føre tilsyn med daglig ledelse på. Av dette følger det at instruks til enhver tid må være oppdaterte og i samsvar med gjeldende praksis. Det er revisors vurdering at styrets tilsyn med daglig ledelse er mer tydelig etter ekstraordinær generalforsamling i august 2011.

Begrepet ”å føre tilsyn med” kan defineres som ”å passe på” eller ”se etter at (eksempelvis) lover og regler blir overholdt”<sup>7</sup>. For styret i Steinkjerhallen AS vil dette bety at de skal passe på Steinkjerhallen AS sin utvikling og drift. Å utarbeide en strategi for selskapet er etter revisors oppfatning en naturlig del av denne oppgaven. Det samme gjelder å beramme og gjennomføre styremøter og/eller møter med eier og daglig ledelse. Gjennom at aktuelle saker tas opp på styremøter og gjennom økonomisk rapportering fører styret tilsyn med virksomheten. Samtidig er det viktig å understreke betydningen av at saker til styret er tilstrekkelig belyst.

I et aksjeselskap er generalforsamlingen øverste organ, og eierne gir sine signaler til virksomheten her. For Steinkjerhallen AS sitt vedkommende legges det også opp til formelle eiermøter. Etter revisors vurdering tilfredsstillende dette kravet om at selskapet skal rapportere til /informere sine eiere. Siden eierne i generalforsamling behandler selskapets årsregnskap og årsmelding, vil informasjonen etter revisors oppfatning være tilpasset eiers nivå med tanke på detaljeringsgrad. Eier har på sin side i liten grad definert strategier og retningslinjer for styret. Likevel oppfattes eierne fra sommeren 2011 å være tydelige eiere.

Steinkjerhallen AS har en styreinstruks fra november 2011, og revisor mener at instruks gir klare regler om styrets arbeid, hvilke saker som skal styrebehandles, gjennomføring av møter og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Revisor mener at frist for innkalling til styremøter bør komme klarere fram.

Daglig leder rapporterer til styret oftere enn hver 4. måned Det rapporteres i styremøter, der det blir protokollført hvilke saker daglig leder legger fram. Det er revisors oppfatning at daglig leders rapporteringsrutiner til styret tilfredsstillende de valgte revisjonskriterier.

Ut fra tilgjengelig data kan ikke revisor uttale seg om kvaliteten på rapporteringen. Vi viser imidlertid til data presentert ovenfor, der det heter at styret er skeptisk til informasjonsflyten i styret (mellom styremedlemmer) og styrets arbeidsmåter.

## 5.4 Konklusjon

Vår gjennomgang viser at formelle rapporteringsrutiner har vært på plass. Dette gjelder både rapportering om den daglige driften til eierne og rapportering mellom styret og eier. Det er vår oppfatning at Steinkjerhallen AS nå har styreinstruks og at denne oppfyller de krav som stilles.

---

<sup>7</sup> Kilde: Wikipedia

## 6 Har Steinkjerhallen AS utøvd god prosjektstyring i forbindelse med utbyggingen?

En hovedmålsetting for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å undersøke i hvilken grad Steinkjerhallen AS har hatt god styring av et stort byggeprosjekt. Begrepet prosjektstyring defineres i henhold til NS-ISO 10006:2003 som ”*planlegging, organisering, regulering og rapportering av alle sider ved et prosjekt.*” Vi vil i det følgende legge denne definisjonen til grunn.

Utbyggingen av Steinkjerhallen AS omfatter bygging av to nye haller og et idrettsbygg.

For å kunne svare på spørsmålet om god prosjektstyring, har vi valgt å definere følgende underproblemstillinger:

1. Har Steinkjerhallen AS tilfredsstillende overordnede system/rutiner for prosjektstyring?
2. I hvilken grad har Steinkjerhallen AS en tilfredsstillende styring av byggeprosjektet i praksis?

Revisjonskriteriene er utledet fra et utvalg standarder, retningslinjer og faglitteratur. Vi har blant annet lagt til grunn ISO Standard 10006 som er et rammeverk for prosjektstyring og oppfølging, og ISO Standard 9001 som beskriver system for kvalitetsstyring. I tillegg har vi brukt relevant faglitteratur for prosjektstyring som kilde for kriterier. anbefalinger fra teoretisk litteratur gir ikke like stor tyngde i forvaltningsrevisjon som kriterier hentet fra lovbestemmelser og vedtak fattet av kommunens egne beslutningsorganer. Revisor finner det likevel hensiktsmessig å benytte disse kildene til revisjonskriterier ut fra en tenkning om beste praksis.

### 6.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

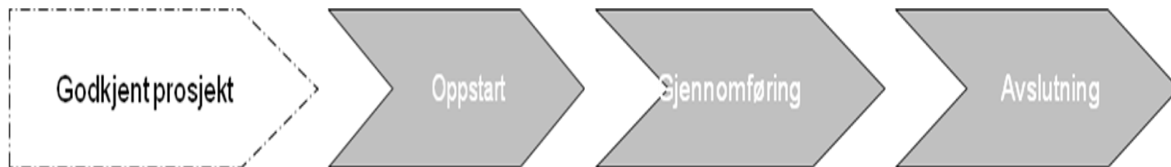
Følgende revisjonskriterier er utledet:

1. Det skal foreligge et overordnet system for styring av byggeprosjekter. Dette systemet skal blant annet beskrive
  - a. Fasene i prosjektet
  - b. Faglige og administrative oppgaver knyttet til oppstart, gjennomføring, og avslutning av de enkelte fasene
  - c. Milepæler, beslutningspunkter og beslutningsprosedyrer i prosjektet
  - d. Det skal være nedskrevne rutiner for intern kvalitetskontroll
2. Prosjektdeltakere skal ha klare beskrivelser med tanke på roller, ansvar og myndighet. Dette skal være dokumentert og kommunisert ut i organisasjonen
3. Det skal utarbeides en risikostyringsplan for hvert prosjekt der risikokilder, sannsynlighet og effekter vurderes
4. Oppfølging skal være en del av prosjektstyringen ved at
  - a. Det skal være utarbeidet rapporteringsrutiner
  - b. Det skal være regelmessig gjennomgang av prosjektets utvikling og status med tanke på framdrift, kvalitet og økonomi



## 6.2 Data

Det finnes mange typer prosjekt. Felles for alle er at de kan deles inn i ulike faser. Disse fasene kan defineres gjerne på denne måten:



### 6.2.1 Innledning

I forbindelse med samlokalisering av de videregående skolene i Steinkjer på Guldbergaunet ble det høsten 2006 gjennomført en stedsanalyse for hele området med fokus på idretts- og skoleanlegg. En hovedføring fra denne analysen var utvidelse av idrettsanlegg med ei idrettsgate/kompetansebygg som senter for idretts- og helseaktiviteter inklusive treningssenter og som nav mellom haller, idrettsanlegg og skoler.

Steinkjer kommune, Steinkjerhallen AS og NTFK vedtok (FR sak 07/147) å gjennomføre en forstudie for utvikling av idrettsanlegg og idrettsbygg. I denne prosjektgruppa deltok Svein Åge Trøbak (Steinkjer kommune), Rune Venås og Jorleif Hatling (NTFK) i tillegg til RG-Prosjekt AS som innleid prosjektleder og Praksis Sivilarkitekter som arkitekt. Forstudien var politisk forankret i en styringsgruppe som besto av ordfører Bjørn A Gram, fylkesråd Anniken K Haraldsen (opprinnelig Anne I Myhr) og Leif Hafstad (styreleder i Steinkjerhallen AS). Prosjekteieransvar tillå kommune.

Med basis i styringsgruppas innstilling anbefalte fylkesrådet (sak 08/124) at det ble utarbeidet et forprosjekt for utbygging. Her heter det blant annet at ”Fylkeskommunen legger til grunn at anleggsutbygging og drift vil skje gjennom Steinkjerhallen AS og at fylkeskommunen og Steinkjer kommune som eier og leietakere reforhandler eksisterende avtaler før realisering av nye anlegg”. Videre heter det at ”fylkesrådet ønsker en utbygging av idrettsanleggene på Guldbergaunet, som prioriterer realisering av senterbygg/idrettsgate med kompetansebaserte idretts –og helsetjenester samt treningssenter og mindre kroppsøvingsenheter. Fylkeskommunen ønsker videre en utbygging av en friidrettshall.....”.

Forprosjektet ble gjennomført våren 2008 med samme styrings-, prosjekt- og referansegruppe som forstudien, men prosjekteieransvaret ble overført Steinkjerhallen AS og daglig leder Richard Payne tiltrådte prosjektgruppen.

Høsten 2008 ble det utarbeidet et bygningsmessig forprosjekt basert på konklusjonene i forprosjektet.

Den politiske behandlingen av saken er vist i vedlegg 1.

Styrets behandling av saken er vist i vedlegg 2.

Det nye styret vedtok i oktober/november 2011 å utsette kontrahering og byggestart for trinn 2 og ba ledelsen i selskapet arbeide for å komme under en kostnadsramme på 200 millioner kroner i total byggekostnad for begge byggetrinn. Til sammenligning utgjør tidligere vedtatt

kostnadsramme med tillegg av 7 millioner kroner i momskompensasjon (ikke tidligere medtatt i finansieringsplanen) til sammen 201,5 millioner kroner.

### 6.2.2 Oppstartsfasen (planlegging og kontraktsinngåelse)

Styret i Steinkjerhallen AS besluttet i sak 4 15.12.2008 å legge byggeplanleggingen ut på anbud. I samme møte (sak 3) ble det nye anlegget presentert av RG-Prosjekt AS, og styret ble orientert om og fikk begrunnet de valgte løsningene. Byggekostnader var på dette tidspunktet ikke beregnet.

Utbyggingen av Steinkjerhallen AS er utført som en byggherrestyrt delentreprise. Delt entreprise innebærer at byggherre inngår mange kontrakter med entreprenører for de ulike fagtjenester og leveranser. Byggherre er ansvarlig for detaljprosjektering, koordinering og framdrift. Våre informanter har beskrevet både fordeler og ulemper med delentreprise. En fordel er at man kan oppnå lave priser og god oversikt pr fag. Ulempen er at det er en krevende byggherreadministrasjon og at det tar lang tid før man oppnår økonomisk sikkerhet. Den svenske riksrevisjonen har i en rapport om Trafikverket pekt på at valg av entreprisform er en nøkkel når kostnadene skal under kontroll. Delt entreprise fører i følge denne rapporten til svake incentiver for effektivisering og innovasjon.

Planstyring AS ble engasjert som prosjektleder og prosjekteringsleder RIB, RIE, RIV og RIVA<sup>8</sup>; begge deler med kontrakter er basert på NS 8401. (datert 26.mai 2009). Det ble inngått kontrakt med Praksis Sivilarkitekter AS vedrørende ARK i prosjektet, og kontrakten er datert i juni 2009.

Planstyring AS sitt tilbudsdokument bygger på utarbeidet forprosjekt for Guldbergaunet Idrettspark og Planstyring AS sitt forslag til framdriftsplan fram til byggestart. I dokumentet beskrives de ulike fasene i perioden fram til byggestart. Hver fase er detaljert beskrevet hva gjelder tilhørende aktiviteter og dokumenter. Tilbudet inneholder også en framdriftsplan fram til byggestart.

Det framgår av dokumentet at det skal utarbeides PA-bok<sup>9</sup> (prosjektadministrativ håndbok) for prosjekteringsfasen, og at det skal foreligge en komplett ansvarsmatrise.

Neste steg i prosessen var at Planstyring AS (prosjektleder) utarbeidet konkurransegrunnlaget for selve utbyggingen (Bok 0 for ny friidrettshall og basishall for turn (byggetrinn 1)). Dokumentet har en klar framdriftsplan. Som bilag 1 til konkurransegrunnlaget ligger kravspesifikasjonen til den enkelte entreprise (fagbeskrivelse). På bakgrunn av dette utarbeider entreprenørene sine tilbud. På bakgrunn av fastsatt oppstartsdato og sluttdato utarbeider entreprenørene sin framdriftsplan. Alle framdriftsplaner fra de respektive entreprenørene ble til slutt koordinert og satt sammen av byggeleder.

I oppstartsfasen samarbeidet byggherre og prosjektleder om å sette milepæler på et overordnet nivå, men det er prosjektleder som har ansvar for framdrift i oppstartsfasen.

---

<sup>8</sup> RIB: rådgivende ingeniører bygg RIE: rådgivende ingeniør elektrisk RIV: rådgivende ingeniør vann RIVA: rådgivende ingeniører ventilasjon

<sup>9</sup> En PA-bok er en vanlig betegnelse på en prosjektadministrativ håndbok. PA-bok brukes mye i større bygge- og anleggsprosjekter i Norge. PA-boka inneholder opplysninger om praktiske forhold, rutiner og prosedyrer for fakturahåndtering, møter, korrespondanse samt andre framgangsmåter som ledd i styring og gjennomføring av prosjektet. Den kan også inneholde system for kvalitetskontroll på arbeidet som utføres og for HMS (Wikipedia)

I planleggingsfasen (programmerings- og skisseprosjektfasen) inngår å utarbeide plan for risikohåndtering. Dette er en del av tilbudet på prosjektledelse fram til byggestart fra Planstyring AS. Risikoanalysen ble tatt til etterretning av styret i september 2009.

### **Rapportering i planleggingsfasen**

I forbindelse med utbyggingen ble det gjennomført flere prosjekteringsmøter. På disse møtene deltok byggherre, prosjekteringsgruppe og prosjektleder. I referatet fra prosjekteringsmøte nr 5 (juli 2009) går det fram at byggherre må avklare avgrensningene for utbyggingsplanen: hva som skal være med i byggetrinn 1 i prosjektet og at økte arealer gir økonomiske utfordringer. I referat fra prosjekteringsmøte nr 16 (januar 2010) heter det at dersom anlegget skal tilpasses som nasjonalt anlegg for handikapidrett vil dette ha stor betydning for de løsninger som blir valgt.

Det er også gjennomført brukergruppemøter. I brukergruppemøte nr 4 (juni 2009) diskuteres det å utvide løpebanen i friidrettshallen fra fire til seks baner. Det kommer også fram at planløsningen ble grundig diskutert og at den ”*på de fleste punkt var i samsvar med brukernes ønsker*”. Det framkommer også at det er store utfordringer i forhold til kostnader.

### **6.2.3 Gjennomføringsfasen(byggefasen)**

For byggefasen (gjennomføringsfasen) ble det utarbeidet PA-bok. Denne PA-boka beskriver organisasjonsplan, rutiner for korrespondanse, møter, fakturering, endringslister, tilleggsbestillinger, rekvisisjon, tilleggskrav fra entreprenør etc.

I gjennomføringsfasen fastsatte byggeleder og entreprenørene i fellesskap milepælene, og disse ble avstemt mot de overordnede planene.

Byggeleder har ansvaret for framdrift i gjennomføringsfasen og for byggeregnskapet. Byggeweb benyttes som verktøy i utbyggingsprosjektet. Her ligger alle nødvendige opplysninger både når det gjelder administrative rutiner, nødvendige dokumenter og rutiner for utførende entreprenør, tegninger etc. Det er prosjektleder som har administratorrettigheter og gir tilganger/tillatelser til den enkelte aktør.

Steinkjerhallen AS hadde ikke egne rutiner for gjennomføring og styring av byggeprosjekter.

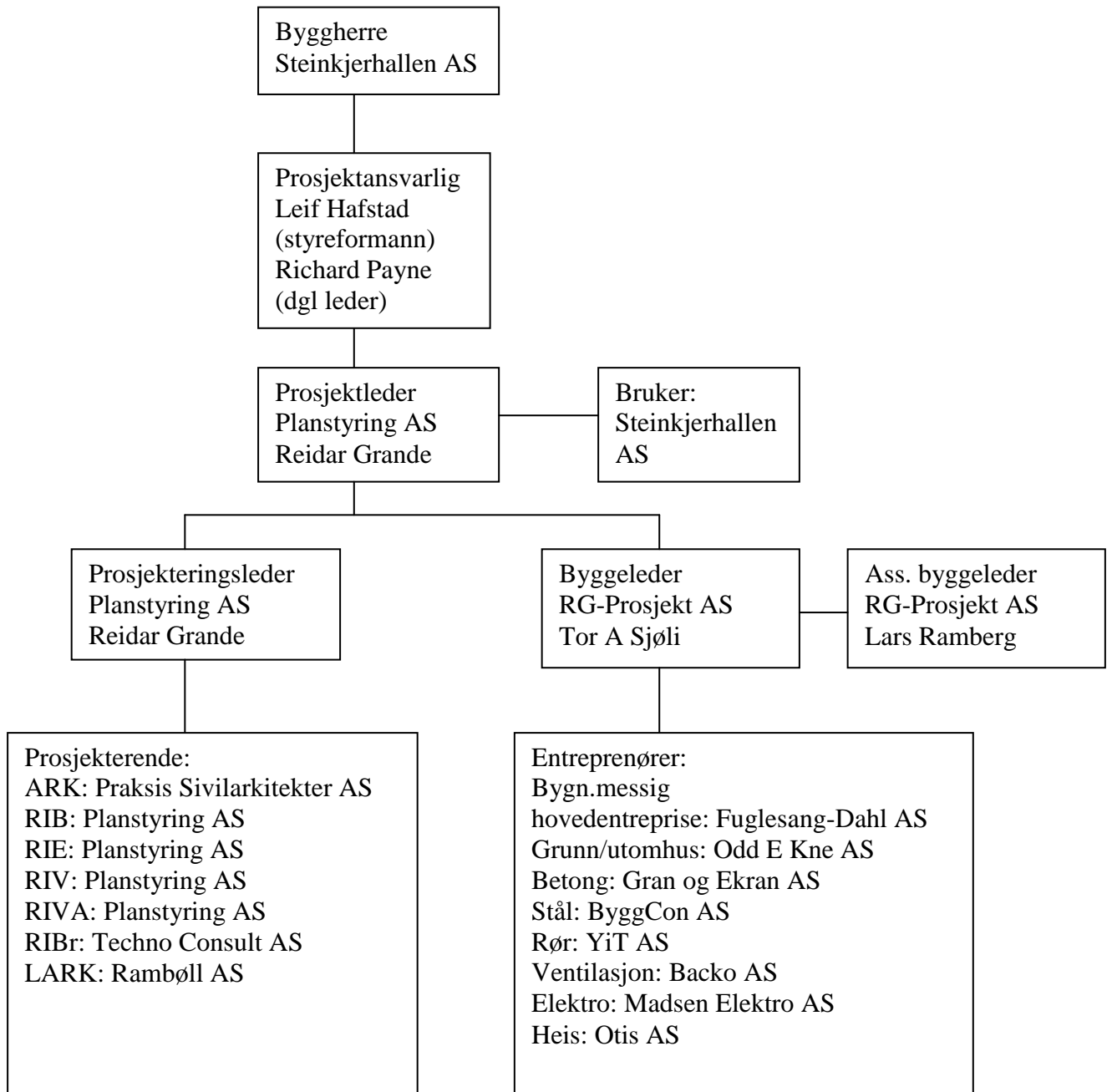
Styret i Steinkjerhallen AS mener at det er valgt en entreprisemodell som i seg selv er et internkontrollsystem. Dette systemet ligger hos byggeleder og prosjektleder.

Styrets formelle behandling av byggesaken i gjennomføringsfasen er vist i vedlegg 2.

Byggetrinn 1 og byggetrinn 2 var i utgangspunktet definert på en annen måte enn det som etter hvert ble gjort. Dette gjelder i følge våre informanter blant annet idrettsgata. På grunn av at denne ble bygd over et eksisterende bygg, ble den flyttet fra trinn 2 til trinn 1. I intervju heter det at prosjekteringen av trinn 2 var initiert av daværende styreleder, og at endringen var finansiert med midler fra trinn 1. Denne forseringen var imidlertid ikke hensyntatt i form av budsjettmessige endringer for trinn 1. Eier var ikke kjent med denne endringen før mars 2011 (fylkestingssak 11/15).

### **Roller, myndighet og ansvar i gjennomføringsfasen**

Ved oppstart av byggetrinn 1 hadde man følgende organisasjonsplan:



Det ble ikke oppnevnt byggherreombud i prosjektet. Et byggherreombud er byggherrens profesjonelle partner i byggesaken, og bistår prosjektleder/byggherre med oppfølging av entreprenører.

Ansvarsfordelingen beskrives av våre respondenter slik: Prosjektleder skal ivareta oppgaver på vegne av byggherren, og det er byggherres ansvar å følge opp prosjektleder. Prosjektleder har oppfølgingsansvar overfor byggeleder. Det er vanlig at byggeleder og prosjektleder ikke representerer samme firma. Prosjektleder har forholdt seg til byggherren representert ved daværende styreleder (fram til august 2011) og deretter til nåværende daglig leder. Byggeleder har forholdt seg til prosjektleder og til daglig leder i Steinkjerhallen AS. Det er en klar oppfatning i prosjektorganisasjonen at ansvarsfordelingen er ivaretatt.

Det er også en felles oppfatning blant våre respondenter at rollene i prosjektet ble klart definert.

Det framkommer i intervju en oppfatning av at byggherre, representert ved daglig leder i Steinkjerhallen AS, var godt involvert i byggeprosjektet. Unntaket var i perioden da Steinkjerhallen AS skiftet daglig leder. Et prosjekt uten en byggherre å forholde seg til ble av prosjektorganisasjonen oppfattet som vanskelig. En gjennomgang av referater fra byggemøter viser at byggherren var representert på de fleste byggemøter; da representert ved daglig leder i Steinkjerhallen AS. Styrets leder var ikke til stede, men hadde tilgang til møtoreferater via e-post/byggeweb.

Da byggeprosessen startet hadde en av representantene i styret i Steinkjerhallen AS erfaring fra større utbygginger. Delt entreprise gir byggherre et betydelig ansvar og høy risiko når det gjelder planlegging og gjennomføring av prosjektet. Flere av våre informanter peker på at dette har vært problematisk, særlig i kombinasjon med at byggherren selv ikke hadde byggefaglig kompetanse.

Stillingsinstruks for daglig leder inneholder generelle bestemmelser om planlegging, drift, rapportering og personlige forpliktelser. Instruksen gjelder ikke utbyggingsprosjektet spesielt, og det er heller ikke utarbeidet en slik spesiell instruks. I den eksisterende instruksen heter det blant annet at daglig leder skal *"foreta kontraktsforhandlinger med kunder og myndigheter og inngå kontrakter på vegne av selskapet etter avtale med nærmeste overordnede"*. Videre er det et punkt som slår fast at daglig leder skal *"rapportere framdrift i prosjekter med vurdering av eventuelle avvik og konsekvenser med mulige tiltak"*.

Styrets leder har i henhold til styreprotokoller i perioden mars 2008 til januar 2012 ikke fått spesiell fullmakt i forhold til byggeprosessen. I sak 4 (mars 2008) ble styret orientert om at det var ønskelig med en person som ivaretok Steinkjerhallen AS sine interesser i byggeprosessen. Daværende daglig leder Richard Payne ble foreslått.

Ansvar for og myndighet til å ta beslutninger i et byggeprosjekt ligger hos byggherren (Steinkjerhallen AS).

Styret i Steinkjerhallen AS behandlet i sak 6 (1.12.2008) utbyggingen. Her kommer det fram en oppfatning av at vedtak fattet i prosjektgruppen blir satt til side av enkeltpersoner, og styret besluttet at prosjektgruppen skal forholde seg til styret i Steinkjerhallen AS og ledes av en representant fra Steinkjerhallen AS.

Styreprotokollene viser at styret vedtok å legge byggeplanleggingen ut på anbud (sak 4 15.12.2008). Videre fattet styret vedtak om utbygging 9. januar 2009. Tildeling av prosjektlederoppdrag for de ulike fag, planlegging av Idrettsbygget og tildeling av kontrakter til de enkelte entreprenører er bestemt av styret i Steinkjerhallen AS. Også oppstart av byggetrinn 2 og senere avlysning av entreprisekonkurranse og terminering av kontrakter er beslutninger fattet av styret. (Det sittende styret avlyste konkurransen i byggetrinn 2 i sak 69.11).

Våre informanter peker på at mye tyder på at de fleste beslutninger undervegs er fattet i prosjekteringsmøter og brukermøter, men også i uformell dialog mellom prosjektleder, styreleder og daglig leder. Byggemøter og framdriftsmøter har også vært arena for beslutninger. Det opplyses også at tidligere styreleder la mye føringer i forhold til arbeidet.

Tidligere styreleder er i følge våre informanter kjent med prosjektstyring og prosjektarbeid, noe som førte til et mer uformelt samarbeid i prosjektorganisasjonen.

### **Risiko og usikkerhet i gjennomføringsfasen**

I forbindelse med økonomisk risiko er det foretatt risikoanalyser av prosjektets økonomi før oppstart. Lønnsomhetsvurderinger av investeringer framgår også av saker som har vært til politisk behandling i NTFK.

I sak 09/10 ble Trygve Kværnland (ekstern rådgiver) engasjert for å gjennomføre økonomiske beregninger av Idrettsbygget.

Det nye styret har redusert omfanget av byggetrinn 2. En av årsakene til dette var for høy andel av private leietakere og økonomisk usikre prosjekter som bowlinghall og danseareal. Våre informanter peker på at inntektsberegningene ble usikre. En annen årsak til reduksjonen var at konseptet inneholdt mye fellesareal, som var kostnadsdrivende.

### **Oppstartsmøte**

For byggetrinn 1 ble det gjennomført oppstartsmøte 19.5.2010. Det framgår av møtereferatet hvem som var til stede, hvem som var innkalt og hvem som får tilsendt møtereferat. Møtereferat sendes på e-post og legges tilgjengelig på byggeweb. Saker til behandling var byggesøknad, kontrakter, HMS, framdrift, rigg, tegninger, utstikking høyde samt momenter vedrørende eksisterende idrettshall. Vedtak og ansvar for gjennomføring framgår.

### **Byggemøter/framdriftsmøter**

Det er gjennomført 34 byggemøter i perioden 9/6-10 til 23/11-11. Også her framgår det av møtereferatet hvem som var til stede, hvem som var innkalt og hvem som får tilsendt møtereferat. Møtene gjennomføres etter mal og tar opp eventuelle merknader fra forrige møte, HMS og saker fra tidligere møter. Videre er status, kvalitet, framdrift, arbeider kommende periode, tegninger og nye saker tatt opp. Til slutt tas det opp saker som er avklart/behandlet etter møtet, men før utsendelse av referat. Vedtak og ansvarlig for gjennomføring framgår.

I byggemøte 4 (18.8.2010) etterlyses manglende arbeidstegninger første gang. Møtereferatet viser også her blir temaet endringsmeldinger tatt opp første gang. I møtereferatet heter et at *"det registreres en rekke mottatte endringsmeldinger/-varsler fra entreprenørene"*. Det pekes på at rutiner skal følges og at dette er vesentlig for å holde oversikt i prosjektets økonomi. Videre framgår det at *"flere entreprenører kommet med endringsvarsler uten priskonsekvens"*.

Møtereferatene viser at tegninger etterlyses gjentatte ganger; eksempelvis i byggemøte nr 9, 12, 17, 20 og 22.

Det gjennomføres egne framdriftsmøter, men temaet tas også opp i byggemøter. I referat fra byggemøte nr 7 (29.9.2010) kommer det fram at idrettshall og basishall er 1 måned forsinket, mens mellombygget er 2,5 måneder forsinket. I byggemøte nr 9 27.10.10 opplyses det at idrettshall og basishall er 1,5 måneder forsinket. I referat fra byggemøte 22 heter det at *"det er avgjørende at basishall og friidrettshall er ferdigstilt til skolestart høsten 2011"*.

### **Forsinkelser i framdrift**

Årsaker til avvik fra mål og planer blir ikke referert i byggemøter, men vår respondenter har pekt på noen forklaringsfaktorer.

- Anbudene til byggetrinn 1 ble inngitt 11. mars 2010. Det ble raskt klart at prisene var for høye for kostnadsrammen, og det måtte gjennomføres en innsparingsrunde. Dette førte til at man ikke nådde planlagt milepæl om oppstart i slutten av mars 2010.
- Gravearbeidene kom i gang i juni 2010, 2 måneder etter planlagt oppstart. Da gravearbeidene startet opp, viste det seg at grunnforholdene var dårlige. Det var nødvendig å foreta masseutskiftning, og dette ga en ytterligere forsinkelse på ca 1 måned.
- Arbeidet med garderobedelen (idrettsgata) ble forsinket på grunn av nødvendig flytting av en trafostasjon. Flytting var planlagt i uke 32, men skjedde ikke før medio oktober 2010. Denne forsinkelsen gjorde at arbeid som skulle være ferdig før vinteren, måtte gjennomføres på vinterstid. Kulde og snø ga ekstra utfordringer både i form av merkostnader og merarbeid.

I intervju ble det sagt at alle berørte parter får rapport om avvik. Byggeleder håndterer avvik og endringer på byggeplassen. Byggeleder melder videre til prosjektleder, som i sin tur melder videre til styret. Når det oppstår avvik prøver man å iverksette tiltak for å lukke disse. Tiltakene diskuteres med byggherren. Byggemøtene er arena for å ta opp avvik, forsinkelser og mulige løsninger.

### **Prosjektleders og byggeleders rapportering i gjennomføringsfasen**

Prosjektleders rapportering til byggherre (Steinkjerhallen AS) skjer gjennom månedsrapporter til styreleder og daglig leder, i tillegg til at det sendes kopi til styret i Steinkjerhallen AS. Rapportene inneholder kvalitetssikring, framdrift, økonomi og nødvendige byggherreavklaringer.

I månedsrapport av 16.2.2011 heter det at det er nødvendig med en avklaring fra byggherre vedrørende nasjonalt anlegg for handikap-idretten. Det kommer fram at idrettshall og basishall er 10 uker forsinket, mens mellombygg (idrettsgata) er ca 20 uker forsinket. Det rapporteres også at det er satt på økte ressurser fra entreprenørene for å prøve å hente inn noe av forsinkelsen. Det rapporteres også at økonomien ligger i henhold til budsjett (kr 103.000.000,- inkl. nasjonalt anlegg for hadikap-idretten). I denne rammen ligger endringer og tillegg med kr 5 888 317,-.

Månedsrapport pr 28.4.2011 rapporterer tilsvarende, med unntak av at det her rapporteres at økonomien i prosjektet ligger over budsjettet.

I rapport av 12.8.2011 rapporteres status trinn 1 og trinn 2. Av kostnadssammenstillingen framgår det at rammekostnaden for trinn 1 er ca 121,1 millioner kroner mot en ramme på 103 millioner kroner. For trinn 2 rapporteres en kostnad på 83 millioner kroner mot en ramme (fra 2010) på 91 millioner kroner. Det redegjøres for hovedelementene i endringer og tillegg.

I notat av 18.1.2012 fra prosjektleder til byggherre rapporteres det at det er utført arbeid i trinn 1 som i utgangspunktet tilhører trinn 2. Kostnaden beregnes til ca 9,5 millioner kroner

Byggeleder har ansvaret for byggregnskapet og utarbeider månedlige økonomiske oversikter. Byggeleder sier at disse rutinene er fulgt i dette byggeprosjektet. Byggherre mener også at

rapporteringsrutiner er etterlevd. Økonomisk rapportering fra byggeleder til prosjektleder skjer månedlig. Økonomisk oversikt<sup>10</sup> viser økonomiske forpliktelser (både kontraktsmessige og de som følger av endringslister) totalt pr fag og pr entreprenør. Oversikten viser også hva som er fakturert og hva som er ufakturert beløp, totale prosjektkostnader, overskridelser i prosent og påløpte tillegg.

Styret karakteriseres som lite aktivt og ga i liten grad føringer til prosjektorganisasjonen.

### **Endringsmeldinger**

PA-boka beskriver rutiner om hvordan endringsmeldinger skal behandles på følgende måte: Når entreprenør oppdager at det er et arbeidsoppdrag som må gjøres, men som ikke er prosjektert, varsler han byggeleder. Byggeleder tar saken videre opp med prosjektleder, som i sin tur kontakter prosjekterende. Prosjekterende må så kontrollere mot prosjekteringsmateriale, og eventuelt å akseptere at jobben er nødvendig men ikke tatt med i kontrakt og/eller tegninger. Deretter lager prosjektleder endringslister og prissetter jobben. Det er byggherren som i siste instans står ansvarlig for endringene.

Antall endringsmeldinger varierer fra prosjekt til prosjekt. For Steinkjerhallen AS er det utstedt om lag 460 endringsmeldinger, noe som av våre informanter oppfattes å være svært mange. Det er også en oppfatning blant våre respondenter at endringene ikke skyldes at byggherre har ønsket andre løsninger enn planlagt, men at hovedårsaken er knyttet til uferdig planleggingsmateriale, og at det ikke var godt nok samsvar mellom det som det ble gitt pris på og det som etter hvert ble bygd.

### **Hvordan styret ble orientert**

Styret i Steinkjerhallen AS ble i sak 12/09 (23.1.2009) orientert om status i byggeprosjektet. I sak 13/09 ble det lagt fram et budsjett som viste kostnader med utvikling av byggeprosjektet. Revidert budsjett ble behandlet 4.2.2009 og tatt til etterretning.

Måned rapport ble ifølge framlagte styreprotokoller behandlet i styret 3 ganger i 2009, 7 ganger i 2010 og 1 gang i 2011. Status for utbyggingsprosjektet ble behandlet i styret 8 ganger i 2009 2 ganger i 2010 og 5 ganger i 2011.

I sak 58/10 (25.10.2010) blir styret orientert om at det er brukt om lag 1,2 millioner kroner av midler tilhørende byggetrinn 1 til finansiering av byggetrinn 2. Av møtereferatet framgår det at dette er *"noe som vi ikke kan fortsette med"* og at *"det er nødvendig at styret finner penger til å betale regninger som har begynt og påløpe på tinn 2"*.

I sak 63/10 blir styret orientert om at det elektriske anlegget i friidrettshallen forberedes for en høyere lysverdi enn det som monteres som standard.

## **6.3 Vurderinger**

For planleggingsfasen har Steinkjerhallen AS kjøpt tjenesten "prosjektledelse" fra Planstyring AS. På bakgrunn av de data som er presentert, er det revisors oppfatning at innhold, aktiviteter og milepæler i planleggingsfasen er beskrevet tilfredsstillende.

Det forelå en PA-bok for utbyggingstrinn 1 og det ble benyttet en byggeweb. Revisor mener at dette, sammen med kontraktene med den enkelte entreprenør, er beskrivelse av

---

<sup>10</sup> Vi har fått tilsendt kopi av rapport av 11.04.2012



gjennomføringsfasens milepæler og aktiviteter, og at dette har vært kjent i prosjektorganisasjonen.

Det er revisors vurdering at kontrakter, Bok 0, PA-bok og byggeweb er dokumenter/systemer som ivaretar mange elementer som vi forventer at et overordnet system for prosjektstyring skal inneholde.

De rutiner og systemer som det henvises til, er rutiner og systemer som tilhører *prosjektorganisasjonen* og ikke Steinkjerhallen AS som byggherre.

Vår gjennomgang har avdekket svakheter når det gjelder byggherrens kontroll og styring av byggeprosjektet. Selv om Steinkjerhallen AS valgte å leie inn ekstern prosjektleder, er det fortsatt Steinkjerhallen AS som har det endelige ansvaret for styring og kontroll av prosjektets utvikling. Dette betyr at selskapet må ha interne rutiner for *sin* kvalitetskontroll av prosjektleders arbeid i byggeprosjektene. Vår gjennomgang viser at slike skriftlige rutiner ikke har vært på plass i fasene i byggetrinn 1.

Revisor mener at entrepriseform ikke kan erstatte et internkontrollsystem. Delt entrepriseform kan gi full nytte av konkurransen mellom leverandører, men gir størst risiko for byggherre av de vanlige entrepriseformene<sup>11</sup>. Våre informanter er tydelige på at valgt entrepriseform ga Steinkjerhallen AS ekstra styringsutfordringer og økt risiko. Det er derfor revisors oppfatning at valgt entrepriseform (delt entrepriseform i forhold til totalentrepriseform) styrket behovet for internkontroll, noe som ikke var ivare tatt i byggetrinn 1.

Gjennomgangen viser at prosjektorganisasjonen, roller og ansvar er beskrevet i flere ulike dokumenter. Det framgår av organisasjonskartet at det er Steinkjerhallen AS som er byggherre. At ansvaret for utbygginga tillegges Steinkjerhallen AS kommer også tydelig fram ved at eier legger ned den etablerte styringsgruppa etter at forprosjektet er gjennomført.

Organisasjonskartet viser at prosjektleder og byggeleder ikke representerer samme firma. Dette er en fordel, og bidrar til å unngå sammenblanding av roller. Organisasjonskartet viser imidlertid også at prosjektleder og prosjekteringsleder representerer sammen firma. Prosjektleder skal representere byggherren, mens prosjekteringsleder er ansvarlig for å sikre en planleggingsprosess som ivaretar alle bygningsmessige forhold, og hvor alle behov og ønsker fra byggherre blir ivare tatt og nedfelt i dokumentene. Når prosjektleder og prosjekteringsleder representerer samme firma, vil dette etter revisors vurdering kunne gi uheldige rollekonflikter.

I prosjektorganiseringen er det ikke opprettet en rolle som byggherreombud. Det er revisors oppfatning at Steinkjerhallen AS som byggherre, som ikke selv hadde byggfaglig kompetanse, ville hatt god nytte av en profesjonell rådgiver. Dette forsterkes av at valgt entrepriseform gir byggherren et betydelig ansvar for planlegging og gjennomføring.

Gjennomgangen viser at det ikke eksisterte egne instruksjoner for daglig leder og/eller styreleder når det gjelder byggetrinn 1. Daglig leder i Steinkjerhallen AS er ifølge organisasjonskart og styrevedtak byggherres representant i prosjektorganisasjonen. Det framgår ikke av styreprotokoller at styrets leder har en spesiell rolle i prosjektorganisasjonen. Samtidig sier prosjektleder at han har forholdt seg til tidligere styreleder (fram til august 2011), mens byggherre har forholdt seg til daglig leder i Steinkjerhallen AS. Det er revisors oppfatning at

---

<sup>11</sup> Prosedyre for kontrakts -/innkjøpsstrategi. Undervisningsbygg

dette er et signal om at fullmaktsregimet ikke er tilstrekkelig definert. Det samme gjelder oppfatningen om at enkeltpersoner ikke hensyntar prosjektgruppens vedtak. Uklar ansvars- og myndighetsfordeling vil ikke bidra til god prosjektstyring.

Styret i Steinkjerhallen AS har fattet formelle beslutninger i byggeprosjektet. Dette gjelder selve utbyggingsvedtaket, vedtak om å kjøpe tjenester vedrørende prosjektledelse og tildeling av byggekontrakter. Etter revisors vurdering er det vanskelig å lese ut fra framlagte styreprotokoller at styret fattet formelt vedtak om at anlegget skulle være nasjonalt senter for handikapidrett. I sitt høringssvar sier styret i Steinkjerhallen AS at styret ikke hadde fullmakt til å fatte et slikt vedtak, men at styret fattet vedtak om at hallen skulle bygges slik at man kunne kjøre konkurranserullestol og at det skulle tilrettelegges for syns – og hørselshemmede. Saken ble behandlet flere ganger i styret (sak 8/10,10/10, 38/10. Det er revisors oppfatning at styret kjente til at anlegget etter hvert ble prosjektert som nasjonalt senter for handikapidrett.

Vår gjennomgang har avdekket eksempler på at beslutninger er fattet og iverksatt uten at styret formelt har godkjent dette. Dette gjelder eksempelvis endring av innhold i byggetrinn 1 og byggetrinn 2. Så langt revisor kan se, framgår det ikke av styreprotokoller at styret har vedtatt en slik endring, men at styret etter hvert ble kjent med endringene. Eier ble også gjort kjent med endringene i ettertid. Dette er etter revisors vurdering svært uheldig, og understreker at fullmaktsregimet ikke har fungert tilfredsstillende i dette prosjektet. Konsekvensene av dette ble svært store og har medført økonomiske utfordringer for byggeprosjektet. Når det gjelder endring av innhold i byggetrinnene uten at eier ble gjort kjent med disse, er dette etter revisors oppfatning i strid med de eiersignaler som er gitt gjennom de politiske vedtakene.

Det framkommer i vårt datamateriale at det har eksistert flere beslutningsarenaer, og at samarbeidet mellom prosjektorganisasjon og byggherre var mer uformelt enn vanlig. Det er revisors oppfatning at byggherre er representert på de beslutningsarenaer som nevnes. Når byggherre (styret) ikke aktivt har fattet alle beslutninger, men bare har blitt orientert om endringer som har skjedd, er dette et signal om at fullmaktsregimet ikke fullt ut er etterlevd. Det er byggherre som har myndighet til å fatte beslutninger i et byggeprosjekt, og det er vår oppfatning at det er uheldig at beslutninger fattes utenfor myndighetsområdet.

Det er eier som har ansvar for å sette sammen et kompetent styre. Eier tok etter hvert grep og tilførte styret nødvendig kompetanse. Å gjennomføre et stort utbyggingsprosjekt er etter revisors vurdering i seg selv en krevende oppgave. Samtidig er vi kjent med at delt entrepris er en entreprisform som pålegger byggherre mye ansvar for planlegging og oppfølging, og stiller store krav til prosjektstyringskompetanse hos byggherre. Styret i Steinkjerhallen AS hadde etter revisors oppfatning ikke tilstrekkelig prosjektstyringskompetanse da byggeprosjektet startet. Revisor stiller spørsmål ved om eier på et tidligere tidspunkt burde ha sett at Steinkjerhallen AS som organisasjon ikke hadde forutsetninger til å gjennomføre et slikt prosjekt

Det er revisors oppfatning at Steinkjerhallen AS ikke selv hadde rutiner eller planer for risikovurdering og håndtering av disse. Styret har imidlertid innhentet kompetanse for å gjennomføre slike vurderinger, og det har delvis vært gjennomført slike vurderinger.

Revisor har ikke grunnlag for å si at de risikovurderinger som er gjort ikke er gjennomført tilfredsstillende. Imidlertid er det vår oppfatning at det ikke har vært gode nok planer for å håndtere de forsinkelsene som har oppstått i prosjektet.

Gjennomgangen viser at det har vært regelmessig gjennomgang av prosjektets utvikling og status med tanke på framdrift, kvalitet og økonomi. Det er likevel revisors oppfatning at rapporteringen ikke har hatt tilfredsstillende kvalitet, og at dette har gitt uheldige konsekvenser for byggeprosjektet.

Byggemøtene er arena for statusrapportering. Byggherre har i henhold til møterefater vært tilstede på disse møtene og dermed blitt gjort kjent med status. Videre har styret fått framlagt månedsrapporter, som også viser status, avvik og korrigerende tiltak, samt økonomisk oversikt. Denne rapporteringen gikk fra profesjonell byggeleder til en byggherre som i liten grad hadde erfaring med gjennomføring av byggeprosjekter. Vår gjennomgang indikerer at byggherre (Steinkjerhallen AS) ikke har vært tydelig i sine tilbakemeldinger til prosjektorganisasjonen. Det framgår ikke av styreprotokollene hvilke tiltak byggherre ville prioritere for å møte avvik i økonomi eller framdrift. Dette understrekes også av at prosjektorganiseringen i flere byggemøter etterspør nødvendige byggherreavklaringer; eksempelvis når det gjelder hvorvidt anlegget skal være nasjonalt anlegg for handikapidrett. På bakgrunn av dette er det revisors oppfatning at rapporteringen ikke fullt ut var tilpasset byggherren og dennes ståsted.

Årsaker til avvik er ikke fullt ut beskrevet og rapportert, men byggherren har blitt orientert om avvik og korrigerende tiltak. Det er revisors oppfatning at korrigerende tiltak burde vært satt i verk tidligere. Dette gjelder eksempelvis flytting av trafostasjon. Det er ikke kjent for revisor hvorfor denne flyttingen ikke kunne skje til avtalt tid. Hendelsen understreker imidlertid viktigheten av å gjennomføre risikovurderinger og planer for å møte disse.

Gjennomgangen viser at mange av våre informanter sitter med en oppfatning av at prosjekteringsmaterialet ikke var tilfredsstillende da byggingen startet. Denne oppfatningen bekreftes i vår gjennomgang av byggemøterefaterne. Her framgår det at entreprenørene etterlyser tegninger, og at det tidlig pekes på at det er utstedt mange endringsmeldinger fra entreprenører. Revisor er kjent med at 460 endringsmeldinger også av bransjefolk oppfattes å være svært høyt.

Endringsmeldinger fører ofte til økonomiske avvik, og rutiner for hvordan disse skal behandles er beskrevet ovenfor. Denne rutinen gir et langt tidsperspektiv fra avvik oppstår og til kostnaden registreres. Dette gjør at byggherre får rapportering om endringen, men at rapporteringen har kommet sent. Dette har vanskeliggjort økonomistyringen i byggetrinn 1. Når det gjelder byggeprosjektets trinn 1, så fikk man først oversikt i januar 2012. I henhold til aksjelovens kapittel 6 skal styret holdes løpende orientert om selskapets økonomiske stilling og føre tilsyn med administrasjonens forvaltning av selskapets ressurser.

Endringer i prosjektets innhold kommer etter revisor vurdering inn under oppfølging av prosjektet. Etter revisors vurdering er det brudd på prosjektstyringsrutiner at byggherre kun i ettertid ble *informert* om at elementer fra byggetrinn 2 ble overført byggetrinn 1. Det er også et brudd på fylkestingets vedtak og vedtak fattet i Steinkjer kommune hva gjelder lånegaranti. Revisor oppfatter at behandlingen av denne vesentlige endringen burde blitt tydelig dokumentert i styreprotokoll.

## 6.4 Oppsummering

Revisor konkluderer med at det foreligger et overordnet system for styring av byggeprosjekter og at dette systemet beskriver fasene i prosjektet, faglige og administrative oppgaver knyttet til de ulike fasene i prosjektet, samt milepæler, beslutningspunkter og beslutningsprosedyrer. Det er imidlertid slik at dette overordnede systemet ligger utenfor Steinkjerhallen AS sin organisasjon.

Revisor konkluderer med at det ikke er nedskrevne rutiner for intern kvalitetskontroll når det gjelder byggeprosjektet, og at valgt entreprisform ikke kan erstatte rutiner for internkontroll.

Gjennomgangen viser at roller i prosjektet er beskrevet og kjent i organisasjonen. Vi finner imidlertid at enkelte roller som med fordel skulle vært besatt, ikke er opprettet i organisasjonen. Dette gjelder rollen som byggherreombud

Styret i Steinkjerhallen AS har rolle som byggherre, og skal fatte de formelle beslutningene i prosjektet. Gjennomgangen viser at dette ikke fullt ut er ivaretatt; både ved at det ikke framgår tydelige vedtak i styreprotokoller og en oppfatning av at det fantes andre beslutningsarenaer i prosjektet. Det er likevel revisors oppfatning at styret ble gjort kjent med vedtakene.

Prosjektleder har klart definert rolle. Gjennomgangen viser at det kan ha oppstått uheldige rollekonflikter ved at prosjektleder også har rollen som prosjekterende. Flere informanter har pekt på at dette kan ha gitt svekkede incentiver til å ivareta byggherrens interesser.

Byggeleder har også en klart definert rolle.

Daglig leder ble oppnevnt som byggherres representant i prosjektorganisasjonen, mens styrets leder ikke hadde noen formell rolle her. Likevel er det slik at prosjektleder også har forholdt seg til styrets leder i planleggings- og gjennomføringsfasen. Dette underbygger en oppfatning av at ansvar og myndighet ikke fullt ut er kommunisert ut i organisasjonen; med den konsekvens at fullmaktsregimet ikke har fungert optimalt.

Det har oppstått til dels betydelige forsinkelser i byggeprosjektet. Dette har gitt både økonomiske konsekvenser og konsekvenser av annen art. Dette underbygger en oppfatning av at arbeidet med risikostyringsplan ikke er tilfredsstillende ivaretatt. Det er imidlertid klart at det er etablert rutiner for dette arbeidet.

Gjennomgangen viser at det er etablert rutiner for rapportering, og at det er gjennomført regelmessig rapportering. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved hvor god denne rapporteringen var, og hvor aktivt styret var til å ta tak i de utfordringer som ble avdekket. Våre respondenter har pekt på at styret ikke ga tydelige signaler til prosjektorganisasjonen, samtidig som det ikke framgår av styreprotokollene hvordan styret oppfattet den gitte informasjonen.

Denne konklusjonen leder videre til et spørsmål om hvorvidt Steinkjerhallen AS hadde god nok kompetanse til å gjennomføre et slikt byggeprosjekt, og om valgt entreprisform kan betegnes som optimal. Byggeprosjektets trinn 1 ble gjennomført som delt entrepris; en entreprisform som legger mye ansvar på byggherre. I styret for Steinkjerhallen AS var det på oppstartstidspunktet en person som hadde erfaring fra prosjektarbeid. Dette kan peke i retning

av at Steinkjerhallen AS som organisasjon ikke var rigget til å gjennomføre et slikt prosjekt, og dermed ikke hadde kompetanse til å etterspørre riktig og nødvendig informasjon.

Eier styrket kompetansen i styret gjennom ekstraordinær generalforsamling. Gjennomgangen gir grunnlag for å si at dette burde ha skjedd på et tidligere tidspunkt og at eier i større grad kunne ha vurdert dette før ansvaret for byggeprosjektet ble overlatt selskapet.

Oppfølging av endringsmeldinger er et sentralt tema når det gjelder å ha kontroll på økonomien i en delt entreprise. Rutinene ved behandling av disse gjorde at det tok lang tid fra endringen oppsto og til tilleggsfaktura ble bokført. Dette gjorde økonomistyringsarbeidet vanskelig. Videre pekes det på at prosjekteringsmaterialet som forelå ved byggestart ble oppfattet som uferdig. Gjennomgangen viser at prosjektet har hatt svært mange endringsmeldinger og at disse ikke er knyttet til ønsket endringer fra byggherre. Dette bidrar til å styrke oppfatningen av et uferdig prosjekteringsarbeid.

Gjennomgangen viser at det er mange faktorer som sammen har hatt en uheldig påvirkning av byggeprosjektet. Det er vanskelig å peke på en hovedårsak til økonomiske og tidsmessige overskridelser. Vi trekker likevel fram følgende faktorer:

- Byggherrens forutsetninger for å gjennomføre et stort byggeprosjekt er ikke godt nok vurdert av eier
- Byggherren har ikke hatt tilstrekkelig kompetanse til å ivareta utbyggingsprosjektet på en tilfredsstillende måte
- Uheldig sammenblanding av roller; noe som kan bety at byggherres interesser ikke er ivaretatt godt nok
- Ikke tydelig beslutningsarena, noe som førte til at formelle og viktige beslutninger ikke er fattet i riktig fora
- Fullmaktsregimet har ikke vært godt nok definert
- Innholdet i rapporteringen har ikke vært tilfredsstillende; til tross for at rutiner er etablert.
- Uforutsette utgifter som følge av uforutsette hendelser (grunnforhold) og mange endringer i henhold til det opprinnelige prosjekteringsmateriale.

#### **6.4.1 Status i dag**

Økonomiske overskridelser har ført til at styret i Steinkjerhallen AS har jobbet med å få totalkostnaden ned til under 200 millioner kroner. Det har også medført annullering av kontrakter og nye anbudsprosesser. Avlysning av anbudskonkurranser for byggetrinn 2 er vedtatt av det nye styret sak 69.11.

Forsinkelsene i prosjektet har ikke bare hatt betydning for Steinkjerhallen AS. Byggetrinn 2 som opprinnelig skulle være ferdig til skolestart høsten 2012, er ikke ferdigstilt. Styret mener at prosjektet vil kunne stå ferdig 1.juli 2013, under forutsetning av at det blir etablert finansiering. Steinkjer videregående skole skal være leietaker når byggetrinn 2 blir ferdig, og skal blant annet leie undervisningslokaler og kontorer. Pr dato er løsningen for disse elevene at undervisningen foregår i midlertidige lokaler utenfor hallen.

Prosessen i byggeprosjektet går nå i henhold til framdriftsplan.

## 7 Høring

Utkast til rapport ble oversendt styret for selskapet og fylkesrådet ved brev av 02.05.2012.

Styret i Steinkjerhallen AS og Nord Trøndelag fylkeskommune avga sitt høringssvar 15.05.12. Disse følger som vedlegg til rapporten.

De presiseringer som er gjort av styret i Steinkjerhallen AS (pkt 2 og 4) er innarbeidet i rapporten. Endringene ga ingen konsekvenser for vurderingene og konklusjonene i rapporten.

Fylkesrådet har i hovedsak ingen innvendinger til faktabeskrivelsen, og til vurderinger og konklusjoner når det gjelder eierstyring og rapporteringsrutiner.

Fylkesrådet knytter noen kommentarer til rapportens del 2, som går på ”hvilke konsekvenser man ser av det som synes å være manglende rolleforståelse og endog rolleblanding i byggeorganiseringen”. Fylkesrådets kommentarer er en understrekning av de vurderinger som revisor har gjort, og har ikke ført til endringer i rapporten.

Vedlegg 1 Fylkestingets behandling		
	Vedtak	Revisors kommentarer
09/12 18.2.2009	Fylkestinget vedtok på bakgrunn av forprosjekt (januar 2009) fra RG-Prosjekt AS å gi en lånegaranti overfor Steinkjerhallen AS for utbygging av Guldbergaunet Idrettspark med flerbrukshall for friidrett og basishall for turn med tilhørende andel av fellesareal og garderober. Garantien ble begrenset til 40 % av lånekapitalbehovet og begrenset oppad til kr 26,5 millioner kroner. I samme vedtak bestemte fylkestinget å gi et investeringstilskudd (regionale utviklingsmidler) på 4,0 millioner kroner. Fylkestinget vedtar også prinsipielt å kunne stille garanti for utbygging av Idrettsbygg.	Byggetrinn 1 består dermed av flerbrukshall for friidrett og basishall for tun med tilhørende andel fellesareal og garderober. Byggetrinn 2 består av idrettsbygg med utleieareal for treningssenter, fysioterapi, undervisningsareal, tannhelse, kontorer Idrettskrets og andre.
11/15 Mars 2011	Fylkestinget vedtok sak om utvidet lånegaranti til Steinkjerhallen AS. Garantirammen ble fortsatt 40 %, men beløpsmessig ble den økt til en øvre grense på 36,2 millioner kroner.	Steinkjerhallen AS har valgt å endre innhold og gjennomføring i prosjektet, slik at byggetrinn 1 nå omfatter friidrettshall, basishall for turn, idrettsgate og nasjonalt senter for handikapidrett med tilhørende fellesareal og garderober. I brev av 31.1.2011 fra Steinkjerhallen AS heter det at <i>”ferdigstillelse av idrettsgata lenge har vært tatt inn i trinn 1, men ikke tidligere tatt med mht finansiering. Dette fører til at testlab for Olympiatoppen, treningsstudio og delvis fysioterapi som var planlagt i trinn 2 vil starte virksomheten når trinn 1 er ferdig. Tilpassing av hall til nasjonalt handicapsenter er en økning av ambisjon fra selskapets styre og eiere”</i> .  Kostnadsøkning og økt garantibehov som følge av en slik endring er i følge sakspapirene ikke klarert med garantistillere i forkant. Det framgår også sakspapirene at fylkesrådet er kritisk til slik prosjektgjennomføring fordi selskapets lønnsomhet er marginal. Videre pekes det på at planer for gjennomføring og finansiering av trinn 2 snarest må legges fram, fordi dette påvirker arealdisponeringen ved den pågående utbyggingen av Steinkjer

		<p>videregående skole.</p> <p>I saksbehandlers vurderinger av saken heter det at en utsatt gjennomføring av trinn 2 vil medføre store konsekvenser for Steinkjer videregående skole som forutsetter å leie lokaler i Idrettsbygget. Saksbehandler trekker også fram at Steinkjerhallen AS sine forpliktelser ved gjennomføring av en ytterligere utbygging vil bli krevende og kan gi konsekvenser for eierne.</p> <p>Kostnadsrammen for byggetrinn 1 er nå 103,5 millioner kroner mot opprinnelig 88,3 millioner kroner. Økningen består av :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kostnadsoverskridelser 2,6 millioner kroner</li> <li>• idrettsgate 6 millioner kroner</li> <li>• nasjonalt handikapsenter 6 millioner kroner</li> <li>• kr 600.000,- som er mva på 50 % av investeringene</li> </ul>
11/68 13.5.2011	Steinkjerhallen AS søkte om lånegaranti vedrørende byggetrinn 2. NTFK vedtok å innvilge en lånegaranti på 25 millioner kroner.	<p>Trinn 2 inneholder Idrettsbygget, som skal tilby lokaler til offentlige leieforhold, utleielokaler til fysioterapi, Idrettskrets, Olympiatoppen, Steinkjer Håndballklubb samt lokaler for bowling, golf, møterom og kafé som er planlagt drevet av Steinkjerhallen AS og/eller tilknyttede selskaper (Steinkjer Aktiv AS). Byggetrinn 2 er planlagt ferdigstilt høsten 2012 og har en investeringsramme på 91 millioner kroner. Dette er en økning fra 2009 på 19,4 millioner kroner. I saksframlegget pekes det på at innholdet i byggetrinn 2 er vesentlig for gjennomføringen av intensjonene i prosjekt Campus Steinkjer på Guldbergaunet. Prosjekt Campus Steinkjer er et partnerskap mellom Nord Trøndelag Idrettskrets, Norges Idrettsforbund, NTFK, Steinkjer vg skole, Steinkjer kommune og Steinkjerhallen AS.</p> <p>Byggetrinn 2 (Idrettsbygget) er ”dynamoen” i et idretts-, utdannings- og helsefaglig service – og kompetansesenter.</p>
11/78	Fylkestinget vedtok å innvilge Steinkjerhallen AS et likviditetslån på	Likviditetslånet ble gitt for å sikre slutføring av byggetrinn 1 i det



<p>Oktober 2011</p>	<p>inntil 10 millioner kroner. Selskapet søkte om et samlet lån på 25 millioner kroner.</p> <p>Samlet gjelder likviditetslånet 19 millioner kr til byggetrinn 1 og 6 millioner kroner til byggetrinn 2.</p>	<p>pågående utbyggingsprosjektet.</p> <p>I fylkesrådets vurdering heter det at ”fylkesrådet er betenkt over selskapets mangel på kontroll – og styringssystemer for prosjektgjennomføring i et prosjekt av en slik størrelse. Det forutsettes at byggherrefunksjonen styrkes vesentlig før oppstart av trinn 2”.</p> <p>På søknadstidspunktet var budsjettert og realisert kostnadsoverslag for de to byggetrinnene slik:</p> <table border="1" data-bbox="1279 560 2134 715"> <thead> <tr> <th></th> <th>Budsjettert ramme</th> <th>Ny kostnadsoversikt</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Byggetrinn 1</td> <td>103,0 mill kr</td> <td>121,2 mill kr</td> </tr> <tr> <td>Byggetrinn 2</td> <td>91,0 mill kr</td> <td>83,0 mill kr</td> </tr> <tr> <td>SUM</td> <td>194,0 mill kr</td> <td>204,2 mill kr</td> </tr> </tbody> </table> <p>Følgende oppstilling viser endringer og tillegg:</p> <table border="1" data-bbox="1279 826 2134 1321"> <thead> <tr> <th></th> <th>Millioner kroner</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ekstra vinterkostnad og økte riggekostnader</td> <td>2,0</td> </tr> <tr> <td>Lønns – og prisstiging</td> <td>2,1</td> </tr> <tr> <td>Masseutskiftning under basishallen / mellombygget</td> <td>1,2</td> </tr> <tr> <td>Oppgradert lys i friidrettshall</td> <td>1,3</td> </tr> <tr> <td>Økt stål kvalitet i bæring friidrettshall</td> <td>0,5</td> </tr> <tr> <td>Grunnkostnad, adm. lønn, planlegging</td> <td>3,3</td> </tr> <tr> <td>Endringer i tegninger, ikke beskrevne arbeid</td> <td>5,2</td> </tr> <tr> <td>Grunnkostnader trinn 2</td> <td>3,5</td> </tr> <tr> <td>SUM</td> <td>19,1</td> </tr> </tbody> </table>		Budsjettert ramme	Ny kostnadsoversikt	Byggetrinn 1	103,0 mill kr	121,2 mill kr	Byggetrinn 2	91,0 mill kr	83,0 mill kr	SUM	194,0 mill kr	204,2 mill kr		Millioner kroner	Ekstra vinterkostnad og økte riggekostnader	2,0	Lønns – og prisstiging	2,1	Masseutskiftning under basishallen / mellombygget	1,2	Oppgradert lys i friidrettshall	1,3	Økt stål kvalitet i bæring friidrettshall	0,5	Grunnkostnad, adm. lønn, planlegging	3,3	Endringer i tegninger, ikke beskrevne arbeid	5,2	Grunnkostnader trinn 2	3,5	SUM	19,1
	Budsjettert ramme	Ny kostnadsoversikt																																
Byggetrinn 1	103,0 mill kr	121,2 mill kr																																
Byggetrinn 2	91,0 mill kr	83,0 mill kr																																
SUM	194,0 mill kr	204,2 mill kr																																
	Millioner kroner																																	
Ekstra vinterkostnad og økte riggekostnader	2,0																																	
Lønns – og prisstiging	2,1																																	
Masseutskiftning under basishallen / mellombygget	1,2																																	
Oppgradert lys i friidrettshall	1,3																																	
Økt stål kvalitet i bæring friidrettshall	0,5																																	
Grunnkostnad, adm. lønn, planlegging	3,3																																	
Endringer i tegninger, ikke beskrevne arbeid	5,2																																	
Grunnkostnader trinn 2	3,5																																	
SUM	19,1																																	
<p><b>Vedlegg 2: Styrets behandling</b></p>																																		

KomRev Trøndelag IKS

Sak nr	Vedtak	Revisors kommentarer
3/09 9/1-09	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Styret besluttet at det skal bygges en ”flerbrukshall” inkludert andel av fellesareal og garderober og en ”basishall” for turn iflg vedlagte tegninger og kostnadskalkyle av den 8.januar 2009</li> <li>2. Styret besluttet at det skal bygges et ”idrettsbygg”. Bygget inneholder kontorer, treningssenter, fellesareal, undervisningslokaler med mer. Byggets innhold tilpasses leietakernes behov og Steinkjerhallens aktivitetsbehov. Bygget detaljplanlegges videre med hensyn på en kostnadseffektiv og optimal arealutnyttelse</li> </ol>	Byggherres formelle oppstartsvedtak
24/09	Kontrakt vedr prosjektledelse fram til byggestart ble tildelt Planstyring AS	
27/09	Prekvalifisering av prosjektledelse i utbyggingsfasen	
33/09	Styret godkjente prosjektledelse alle fag	Planstyring AS ble valgt til prosjektledelse, RIB; RIV og RIE <sup>12</sup> Rambøll AS ble valgt til LAR <sup>13</sup>
38/09	Styret vedtok å utarbeide forslag til avtale om prosjektledelse for ”Idrettsbygget” med Planstyring AS (opsjon)	Styringsgruppa ville at arbeidet med Idrettsbygget skulle gå parallelt med bygging av de nye hallene
46/09	Styret behandler avtaler vedr prosjektledelse og utbygging av haller, samt prosjektledelse vedr utbygging av Idrettsbygg	Det ble tatt forbehold om igangsetting og finansiering av idrettsbygg
50/09	Styret ble orientert om at styringsgruppa er formelt nedlagt. Arbeidet med utbyggingen formelt ble overlatt Steinkjerhallen AS.	
63/09 21/8-09	Planstyring AS og Praksis Sivilarkitekter AS presenterte ferdig forprosjekt for utbygging av friidrettshall og basishall for turn.	Planene er datert 17/8-09.
66/09	Styret ble presentert driftsbudsjett for friidrettshall, basishall for turn og idrettsgate	Begrepet ”idrettsgate” blir første gang nevnt
74/09 16/10-09	Styret vedtok at spørsmål Nasjonalt anlegg for handikapidrett må avklares. Styret vedtok å lyse ut prosjektering på alle fag samt arkitekt i	Klarsignal for å gå videre med byggetrinn 2

<sup>12</sup> RIB: rådgivende ingeniør bygg RIV: rådgivende ingeniør vann RIE: rådgivende ingeniør elektrisitet

<sup>13</sup>LAR: landskapsarkitekt

KomRev Trøndelag IKS

	forbindelse med utbygging av Idrettsbygget.	
8/10	Styret ble informert om at et nasjonalt anlegg for handikapidrett er kostnadskrevende og at bygget i dag er kalkulert av tilbydere i hht bestemmelser om universell utforming. Anbudsfrist for haller er satt til 11.mars -2010 og byggestart medio april 2010	Prosjektgruppen savner en beslutningstaker pga sykefravær. Styret vedtar at dersom sykefraværet blir langvarig skal det søkes å engasjere en kompetent person som midletidlig kan utføre oppgavene til daglig leder.
9/10 19/2-10	Styret vedtok at forprosjektet til Idrettsbygget er på hold inntil de økonomiske vurderinger er forelagt styret.	
10/10	Det ble lagt fram et notat til Nord-Trønderne på Stortinget fra styret i Steinkjerhallen AS vedrørende etablering av nasjonalt anlegg for HC-idrett.	Styret tok notatet til orientering.
17/10	Styret i Steinkjerhallen AS vedtok tildeling av kontrakter til entreprenører på byggetrinn 1 (friidrettshall og basishall for turn).	Tildelingen er gjort på bakgrunn av laveste pris.
21/10	Entreprenør for bygningsmessig entrepris ble godkjent	
38/10	Styret vedtok å sende søknad om støtte/finansiering av nasjonale anlegg for handikapidrett	Det antydes en pris på ca 3 millioner kroner
49/10	Styret fattet vedtak om oppstart av byggetrinn 2	Oppstart skal skje så raskt som mulig etter at lån er gitt, og at det skulle jobbes med å få ned kostnadene med ca 7-8 %. Det ble også vedtatt at rapport om allerede påløpte kostnader i byggetrinn 2 skulle legges fram på styremøte medio august 2011.
79/11	Styret ble orientert om at entreprisekonkurransen for trinn 2 er avlyst	Entreprenørene ble tilskrevet. Kontrakter med Planstyring AS vedr prosjektering og prosjektledelse ble terminert (brev av 1/11-11)

Mail- styremøte 8/11-11	Styret vedtok at prosjektledelse trinn 2 skal utføres av NTFK	Trinn 2 skal gjennomføres som totalentreprisemodell og totalkostnadsrammen skal være under 200 millioner kroner. (eiers forutsetning)
-------------------------------	---	---

## 8 Litteraturliste

Hans Jakob Urbye: Kommentarer til NS 8401 og NS 8402 Standard Online AS 2.utgave 2011  
Harald Westhagen m.fl.: Prosjektarbeid Utviklings – og endringskompetanse.  
Universitetforlaget 1995  
A.Rolstad: Praktisk prosjektstyring Tapir 2006  
Norsk standard NS ISO 10006:2003: Systemer for kvalitetssikring. Retningslinjer for  
kvalitetsstyring i prosjekter  
Norsk standard NS-ISO 9001:2008 Systemer for kvalitetsstyring. Krav  
KS Eierforum: Anbefalinger for eierstyring, selskapsledelse og kontroll  
Nord Trøndelag Fylkeskommune: Eierskapsmelding (2010 og 2011)  
Lov om akseselskaper  
Proff.no  
Brønnøysundregistrene  
Steinkjerhallen AS: vedtekter (2009)  
Steinkjerhallen AS :Styrets protokoller/protokoller fra generalforsamling: fom 21.mai 2008  
tom 3.fbruar 2012. Protokoll sak 8/11-28/11 mangler, sak 59/11-76/11 mangler  
Møtereferater byggemøter (BM 1-MB34)  
Månedrappporter (utvalgte rapporter)





---

**Kontaktinformasjon**

**Kontaktperson**

**Unni Romstad**

**E-postadresse**

**Unni.romstad@krt.no**

**Telefon**

**41 73 93 19**

**Hjemmeside**

**[www.krt.no](http://www.krt.no)**

---

---