

Sykkel-VM 2017

Fra folkefest til økonomisk bakrus



Sykkel-VM 2017: Fra folkefest til økonomisk bakrus

Harry Arne Solberg (NTNU),

Denis Becker (NTNU),

Jon Martin Denstadli (NTNU),

Frode Heldal (NTNU),

Per Ståle Knardal (NTNU),

Thor Atle Thøring (Nord Universitet)

Forord

NTNU Centre for Sport and Culture Management Research er et tverrfaglig forskningsmiljø ved NTNU Handelshøyskolen som i flere år har arbeidet med problemstillinger innen skjæringsfeltet Idrett – Kultur – Økonomi. Senteret har i disse årene vært involvert i flere studier av store internasjonale mesterskap, både her hjemme og utenlands.

I 2014 ble Bergen tildelt Sykkel-VM for 2017. Sykkel-VM regnes for å være et av verdens største idrettsarrangement, og er antakelig det største sommeridrettsarrangementet som Norge kan være vertskap for. For vårt forskningsmiljø var dette en unik mulighet for å få innsikt i de ulike virkningene som et stort internasjonalt mesterskap har for aktørene som direkte eller indirekte er involvert i arrangementet. Våren 2017 tok vi derfor initiativ til et forskningsprosjekt som belyser tre temaer ved arrangementet: (i) lokalbefolkningens holdninger, (ii) arrangørregnskapet og (iii) faktorer som påvirket omfanget og fordelingen av kostnader som andre aktører enn arrangøren måtte dekke. Prosjektet ble innledet med et møte med ledelsen i Bergen kommune i juni 2017. Vi avtalte her et samarbeid som ga oss tilgang på data i form av dokumenter, men også muligheten til å intervju personer som hadde vært involvert i arrangementet. I tillegg fikk vi en oversikt over andre aktører som var involvert i VM.

Denne rapporten presenterer resultatene fra prosjektet. Dataene er basert på tre spørreundersøkelser blant befolkningen i Bergen og omegnskommunene, samt personlige intervju med 50 personer som på ulikt vis har vært sentrale i arrangementet. Disse representerer arrangørorganisasjonen Bergen 2017 AS, Norges Cycleforbund, kommunen og fylkeskommunen, Politiet, Helse Bergen, Statens vegvesen og private aktører som har stått for ulike leveranser til arrangøren. Vi vil rette en stor takk til alle som har stilt opp i disse intervjuene.

Prosjektet er gjennomført av seks forskere som alle er tilknyttet NTNU Centre for Sport and Culture Management Research. Arbeidet har vært ledet av professor ved NTNU Handelshøyskolen, Harry Arne Solberg. Andre involverte har vært Denis Becker, Jon Martin Denstadli, Frode Heldal, Per Ståle Knardal og Thor Atle Thøring (Nord Universitet).

Prosjektet har mottatt økonomisk støtte fra Kulturdepartementet.

Harry Arne Solberg

NTNU Handelshøyskolen

Desember 2018

Innholdsfortegnelse

Forord.....	I
Innholdsfortegnelse	III
Oversikt over figurer	V
Oversikt over tabeller	V
Sammendrag.....	VII
Summary	XI
1 Innledning	1
2 Viktige aktører og hendelser ved organiseringen av Sykkel-VM	3
2.1 Aktører	3
2.2 Tidsforløp fra Idéen til Ettervirkningene.....	6
3 Datainnsamling og metode	11
3.1 Befolkningsundersøkelse.....	11
3.2 Kvalitativ Datainnsamling	14
4 Lokalbefolkningens opplevelse av mesterskapet	17
4.1 Innledning.....	17
4.2 Lokal stolthet og begeistring.....	18
4.3 VM som inspirator til økt sykling.....	20
4.4 Opplevelse av trengsel og uro	23
4.5 Totalopplevelsen	25
4.6 Folkeavstemning	27
4.7 Betalingsvillighet for internasjonale mesterskap og andre kulturarrangement	28
4.8 Betalingsvillighet for internasjonale mesterskap versus andre kulturarrangement	30
5 Økonomisk utvikling: Fra budsjett til konkurs.....	33
5.1 Innledning.....	33

5.2	<i>Regnskap, budsjett og prognoser</i>	33
5.3	<i>Økonomistyring og økonomisk kontroll</i>	35
5.4	<i>Økonomien fra begynnelse til slutt</i>	40
5.5	<i>Inntekter med store avvik</i>	42
5.6	<i>Kostnader med store avvik</i>	45
5.7	<i>Kostnader knyttet til samfunnsikkerhet politiet ikke hadde ansvaret for</i>	47
5.8	<i>Styrets rolle i Bergen 2017 AS</i>	52
5.9	<i>Bakenforliggende faktorer</i>	56
5.9.1	<i>Nedarvet kultur fra NCF</i>	56
5.9.2	<i>Organisering og struktur – mangel på overordnet plan og styring</i>	57
5.9.3	<i>Høy grad av risikovillighet og optimisme</i>	59
5.9.4	<i>Mangel på kompetanse og kobling mellom de som hadde kompetanse</i>	61
5.9.5	<i>Fraværende ledere og dominerende ledere</i>	62
5.9.6	<i>Utfordrende kommunikasjon- og samhandlingsrelasjoner</i>	64
5.9.7	<i>Oppsummering bakenforliggende faktorer</i>	67
6	Øvrige samfunnsmessige kostnader	69
7	Diskusjon	79
7.1	<i>Lokalbefolkningens holdninger og erfaringer</i>	79
7.2	<i>De økonomiske utfordringene for Bergen 2017 AS</i>	80
7.2.1	<i>Søknadsprosessen</i>	80
7.2.2	<i>Organisering</i>	81
7.2.3	<i>Ledelse</i>	83
7.3	<i>Kostnader for andre aktører enn Bergen 2017 AS</i>	85
8	Konklusjon	87
	Referanser	XV
	Vedlegg	XVII

Oversikt over figurer

Figur 1: «Stolthet og folkefest» – andel med skår over 4 (dvs er enige i de seks påstandene over) ..	19
Figur 2: «Inspirasjon» – andel som lot inspirere til økt fysisk aktivitet (sykling eller andre aktiviteter) som følge av Sykkel-VM	21
Figur 3: Andel som bruker sykkel som treningsaktivitet og transportmiddel.....	22
Figur 4: «Trenghet og uro» – andel med skår over 4 (dvs er enige i de fire påstander over)	24
Figur 5: Andel som er enige i påstander om at Sykkel-VM (i) var en flott opplevelse, (ii) var verdt pengene og (iii) bør gjentas	26
Figur 6: Resultater fra hypotetisk folkeavstemning om Sykkel-VM.....	27
Figur 7: «Etterspørselskurve» – andel med oppgitt betalingsvillighet for internasjonale mesterskap innenfor intervaller på 50 kroner.....	29
Figur 8: Betalingsvillighet for ulike typer kulturarrangementer	30

Oversikt over tabeller

Tabell 1: Oversikt over statlig finansiell støtte til Sykkel-VM	5
Tabell 2: Antall svar i de ulike undersøkelsene fordelt på kommune.....	12
Tabell 3: Demografiske kjennetegn i populasjonen (bosatte i Bergen og omegnskommuner) og utvalgene i de tre undersøkelsene	13
Tabell 4: Oversikt over intervjuede aktører	14
Tabell 5: Bevegelser i betalingsvilligheten (kroner) mellom august -17 og oktober -17	30
Tabell 6: Urevidert resultat fra borevisors innberetning nr. 1 per 9. mai 2018	34
Tabell 7: Budsjett juli 2017 og prognoser juli til desember 2017 samlet.	36
Tabell 8: Opprinnelig budsjett og prognose per 13.12.2017.	40
Tabell 9: Kostnader for andre enn Bergen 2017 AS (mill. kroner)	70

Sammendrag

I denne rapporten presenteres resultater fra et forskningsprosjekt om Sykkel-VM i Bergen. Prosjektets formål har vært å få innsikt i virkningene for aktører som har vært direkte eller indirekte involvert i arrangementet. Dette omfatter både økonomiske og ikke-økonomiske virkninger, som for eksempel lokalbefolkningens opplevelser ved å være vertskap for ett av verdens største idrettsarrangement. Innsikt i prosesser, forståelser og erfaringer fra ulike aktører som er involvert i internasjonale mesterskap er kunnskap som framtidige arrangører kan dra nytte av.

Rapporten omfatter tre temaer relatert til arrangementet: (i) lokalbefolkningens holdninger og erfaringer, (ii) arrangørregnskapet, og (iii) faktorer som påvirket omfanget og fordelingen av kostnader som andre aktører enn arrangøren selv måtte dekke.

Lokalbefolkningens holdninger til arrangementet

Formålet med befolkningsundersøkelsen var å finne ut hva Bergens befolkning mente om arrangementet, på godt og vondt. Undersøkelsen var en panelundersøkelse hvor de samme personene ble spurt på tre tidspunkt; i august 2017 (tre uker før mesterskapet), i oktober 2017 (tre uker etter mesterskapet) og i oktober 2018 (ett år etter mesterskapet).

- De fleste bergensere opplevde Sykkel-VM som en positiv hendelse og er stolte over at Bergen var vertskap for et stort internasjonalt mesterskap. Dette inntrykket har de også nå, ett år etter mesterskapet.
- Sykkel-VM klarte i liten grad å mobilisere folk til å bruke mer sykkel til trening og daglig transport, og de betydelige helsemessige gevinstene uteble.
- Opplevelsen av trafikkaos, trengsel og uro ble mindre enn antatt.
- Til tross for at de fleste syntes Sykkel-VM var en flott opplevelse og var stolte over Bergen by, er folk splittet i synet på om byen bør søke om flere slike arrangement. Men den gjennomsnittlige betalingsvilligheten for slike arrangement gikk opp mellom august -17 og oktober -17, og det er rimelig å anta ta dette skjedde som følge av mesterskapet.

Økonomisk utvikling

I prosjektet har vi fulgt den økonomiske utviklingen for arrangørorganisasjonen Bergen 2017 AS fra det opprinnelige budsjettet fram til resultatene som forelå ved utgangen av 2017. Vi analyserer de sentrale avvikene både på inntekts- og kostnadssiden. Dette har vi gjort for å få et inntrykk av økonomistyringen i Bergen 2017 AS, både fra administrasjonens og styrets side.

- Det er store avvik både på inntekts- og kostnadssiden. I og med at Bergen 2017 AS er slått konkurs, jobbes det fortsatt med å fastslå det endelige resultatet, men på et overordnet nivå ble inntektene over 25 mill. kroner lavere enn først budsjettet og kostnadene over 30 mill. kroner høyere enn først budsjettet.

- Bergen 2017 AS hadde svak økonomisk oversikt. Kostnadene økte med nesten 17 mill. kroner fra prognosen i juli 2017 til prognosen i oktober 2017, og ytterligere med over 20 mill. kroner til prognosene fra november og desember 2017.
- Både fra administrasjonens og styrets side har det vært utilstrekkelige kontroll- og rapporteringsmekanismer og svak innsikt i kompleksiteten og dermed de økonomiske risikoene som følger med et sånt type arrangement.

Noen mer detaljerte funn:

- Forventningene om sponsorinntekter var urealistisk ambisiøse.
- Inntektene fra salg av hospitality og VIP ble vesentlig lavere enn forventet.
- Kostnadene til løyper og ritt var svakt budsjettert, og de samlede kostnadene til løyper og ritt økte med nesten 19 mill. kroner.
- Kostnadene knyttet til Arena og start-målområdet ble omtrent doblet fra det opprinnelige budsjettet. Spesielt de siste ukene før arrangementet ble det gjort flere og store innkjøp som det ikke var tatt høyde for i det opprinnelige budsjettet.
- Det at Bergen 2017 AS ikke var fullt integrert i Samvirkesenteret krevde egen Wi-Fi, videoer, skjermer og annen infrastruktur.
- Avgiften til UCI ble vesentlig høyere enn forventet pga. ugunstig endring i euro-kursen.
- Avdeling for Samfunnsikkerhet og Beredskap i Bergen kommune hadde regien for å ivareta samfunnsikkerheten utover de oppgavene som Politiet tok seg av. De brukte en praksis som mange opplevde som unødvendig streng og firkantet, og som også påførte Bergen 2017 AS og noen av leverandørene deres betydelige ekstra kostnader.

Samfunnsøkonomiske kostnader

- De totale samfunnsøkonomiske kostnadene for arrangementet beløp seg til 380 mill. kroner. Dette inkluderer 185 mill. kroner som er kostnadene for Bergen 2017 AS, 146 mill. kroner som offentlige institusjoner dekket selv, pluss 50 mill. kroner som er kostnaden for innkreving av skatter (basert på Finansdepartementets veiledning). Når en også inkluderer indirekte kostnader knyttet til planlegging, blir de samlede kostnadene i overkant av 400 mill. kroner.
- Bergen kommune, Politiet, Helse Bergen og Hordaland Fylkeskommune var aktørene i den offentlige sektoren som ble belastet for de største kostnadene, og som det ikke var tatt hensyn til i de første budsjettene.

Organisasjon og organisering

Vi peker også på noen bakenforliggende faktorer som indirekte har medvirket til å drive kostnadsbildet oppover samtidig som inntektsbildet var urealistisk:

- Nedarvet kultur fra NCF. Bergen 2017 AS har vist tegn på en kultur som framstår som ustrukturert, at man tar ting «på sparket», at man satser på at ting ordner seg og har fokus på best-case scenarioer. Dette er en kultur som ser ut til å ha blitt nedarvet fra NCF til Bergen 2017 AS.
- Organisering og struktur. Prosjektet har manglet en overordnet plan og styring. Strukturen i organisasjonen har vært løs, ved at roller i noen grad har vært «flytende» og det har vært usikkerhet rundt ansvarsforhold. Dette har medvirket til utfordrende samarbeidsrelasjoner, som igjen har drevet fram et høyere kostnadsbilde enn det var mulig å forutse.
- Høy grad av risikovillighet og optimisme. Det er flere eksempler på at det eksisterte positive forventninger som i ettertid har vist seg å være urealistiske, og som antakelig bidro til at man var villig til å ta på seg større risiko enn man normalt ville gjort. Virkelighetsbildet man har styrt etter framstår i dag som overoptimistisk og lite realistisk, og det ble i liten grad gjort tiltak for å tilnærme seg en mer virkelighetsnær oppfatning.
- Mangel på kompetanse og kobling mellom de som hadde kompetanse. Det ble fra starten ikke etablert en organisasjon som hadde den nødvendige kompetansen til å ivareta et så stort arrangement. Organisasjonen var også underbemannet fra starten av.
- Fraværende ledere og dominerende ledere. Elementer som burde blitt fanget og/eller kritisk ettergått fra flere sider ble ikke håndtert. Uklarhet og usikkerhet har spilt en stor rolle, hvilket ikke har blitt mildnet av den utøvde formen for ledelse verken i Bergen 2017 AS eller hos andre aktører.
- Utfordrende kommunikasjon- og samhandlingsrelasjoner. Kommunikasjon og samhandling har vært problematisk mellom flere aktører. Dette gjelder både internt i Bergen 2017 AS og mellom Bergen 2017 AS og samarbeidsaktører. Det er grunn til å tro at dette har påvirket tidsbruk og beslutninger, ved at nødvendig informasjon har tilflytt rett person senere enn nødvendig.
- En lærdom for framtidige arrangører av store idrettsarrangement er at det allerede fra dag etableres en organisasjon som er robust nok til å håndtere oppgavene arrangementet vil medføre. De som mottar søknader om finansiell støtte bør stille krav både til organisasjonens størrelse og dens kompetanse.
- De som planlegger arrangementene bør ha fokus på kritisk analyse og realistiske forventninger, framfor å fremheve positive og følelsesladete mål og best-case scenarioer. Man bør organisere seg slik at beslutninger kan tas raskt og at de er basert på kompetanse, slik at worst-case scenarioer kan takles på en sunn måte.

Summary

Presented in this report are the results of a research project conducted on the UCI 2017 Road World Championships. The purpose of this project was to gain knowledge about how the event-affected stakeholders who were both directly or indirectly involved. Included are monetary effects as well as non-monetary effects, such as the experience of the local population related to being hosts for one of the major international sports events. The findings collected from various stakeholders, who are involved in international championships, regarding procedures, understanding and experience, represent knowledge of potential interest to future organisers.

In this report, three topics related to the event are being treated: (i) the attitudes and experiences of the local population, (ii) the financial statements of the event, with particular focus on income and costs for the organiser, and (iii) issues that impacted on the extent and repartition of the costs which had be covered by contributors other than the organiser.

Attitudes of the local population related to the event

The objective of the population survey was to discover the opinion of the local community in Bergen related to the event, both positive and negative. The survey was conducted as a panel survey, in which the same individuals where interviewed three separate times; in August 2017 (three weeks prior to the event), in October 2017 (three weeks after the event) and in October 2018 (one year after the event).

- The majority of the inhabitants of Bergen experienced the Road World Championships as a positive happening and they are proud of Bergen as the host for a major international sports event. Even today, one year after the event, they still have this impression.
- The Road WC did not manage to inspire people's habits in terms of an increase in bike riding for fitness, or as means of transport in their daily lives, thus the considerable health effects went missing.
- Issues related to traffic, crowds and disturbances were less than expected.
- Although most people considered the Road WC to have been a great experience and were proud on behalf of the city of Bergen, their point of view is divided when asked whether the city ought to apply for other such events. However, the average WTP for such events did increase as a result of the event.

Financial development

During this project, we have been observing the financial development from the original budget until the results at the end of 2017. We have analysed the main deviations in income as well as in costs. We did this in order to get an impression of the financial management in Bergen 2017 AS, both by the administration and the board.

- There are considerable deviations, both in terms of income and costs. Given that Bergen 2017 AS has been declared bankrupt, there is still work being done to establish the final result, however on a superior level, the income turned out 25 million NOK lower than the initial budget and the costs past 30 million NOK higher than the initial budget.
- Bergen 2017 AS did have inadequate financial control. The costs increased by almost 17 million NOK from the estimation of July 2017 until the estimation of October 2017, and by another 20 million NOK until the estimations by November and December 2017.
- Both the administration and the board of directors lacked the required control and reporting procedures, in addition to their poor insight regarding the complexity and the financial risks involved in this kind of event.
- The total socio-economic cost of the event amounted to NOK 380 million. This includes NOK 185 million, which as the cost of Bergen 2017 (according the last prognosis), NOK 146 million, which public institutions covered themselves, plus NOK 50 million, which is the cost of collection of taxes (based on the Ministry of Finance's guidance). When indirect costs associated with planning is included, the total cost will be in excess of NOK 400 million.
- Bergen Municipality, the Police, Helse Bergen and Hordaland County Municipality were the public sector actors who were charged for the largest costs, and which were not taken into account in the first budgets.
- The Department of Social Security and Emergency Planning in the Municipality of Bergen had the registry for safeguarding social security beyond the tasks the Police took care of. Many felt they were unnecessarily rigorous and square, which also led to significant additional costs with Bergen 2017 and some of the suppliers.

A few more detailed findings:

- Expected income from sponsors were unlikely ambitious.
- Income from hospitality and VIP turned out considerably lower than expected.
- The costs related to tracks and races had been budgeted low, and the total costs for tracks and races increased by almost 19 million NOK.
- The costs related to Arena and the start-finish area turned out approximately twice the originally budgeted amount. Especially during the last weeks prior to the event, important purchases were made which had not been foreseen in the original budget.
- The fact that Bergen 2017 had not been integrated completely into Samvirkesenteret, required separate Wi-Fi, videos, screens and other infrastructure.
- The UCI fee became considerably higher than expected due to an unfavourable change in the EURO exchange rate.

Organisation and organising

We also draw the attention to certain underlying issues, which did contribute, in a direct or indirect way to the bad financial development.

- The inherited culture from NCF: This culture seems to have developed over time and appears as a lack of structure, one simply “improvises”, one assumes that everything will be ok and focus on best-case scenarios. This culture seems to have been inherited by Bergen 2017 from NCF.
- Organising and structure: The project lacked overall planning and governance. This contributed to challenging working relationships, which again led to a general higher level of costs compared to what would be predictable.
- The high level of willingness to take risks and optimism: There are several examples of how certain positive expectations later on turned out to be unrealistic, and this probably contributed to people taking higher risks than what they normally would.
- Lack of experience and lack of connection between those who had experience: Already from the beginning, the organization did not contain the experience required in order to handle such a big event. In addition, the organization was lacking manpower from day one.
- Absent managers and dominant managers: Some issues that should have been caught and /or investigated from several angles, were not taken care of. Ambiguity and uncertainty played a major part, which did not become less important by the style of management exerted by Bergen AS, as well as other parties involved.
- Challenging relationships in terms of communication and cooperation: Communication and cooperation turned out to be challenging between several stakeholders. Both inside Bergen 2017 and between Bergen 2017 and other cooperating stakeholders did this apply. There is reason to believe that this affected the efficiency and decision-making, and thus contributed to push costs while maintaining an unrealistic view on income.
- Future organisers of major sports events should already from day one establish an organisation that is able to handle the tasks the event will cause. Those who receive applications for funding should make demands to the size and the competence of the event organisation.
- Those planning the events ought to have focus on critical analyses and realistic expectations, instead of accentuating positive and emotional based aims and best-case scenarios. When organising, it is important to have in mind that decisions will have to be taken quickly, and that they should be based on competence. This, so that worst-case scenarios can be handled cleverly.

1 Innledning

Sykkel-VM regnes for å være et av verdens største idrettsarrangementer. Da Norges Cykleforbund (heretter kalt NCF) og Bergen kommune søkte om å få det, ble det hevdet at det antakelig er det største sommeridrettsarrangementet Norge kan være vertskap for. VM i Bergen foregikk i perioden 16-24. september, og samlet 1257 deltakere fra 77 nasjoner. Det er estimert å ha trukket mer enn 700,000 tilskuere. Bergen, Askøy, Fjell og Øygarden hadde kulturprogram som til sammen trakk ca. 51000 deltakere. Det ble dekket av 850 personer i presse og media fra 120 forskjellige nasjoner. Mer enn 2000 frivillige fra 80 nasjoner var involvert i produksjonen av arrangementet.¹

I denne rapporten presenteres resultater fra et forskningsprosjekt om arrangementet. Prosjektets formål har vært å få innsikt om virkningene for aktørene som har vært direkte og indirekte involvert. Dette omfatter inntekter og kostnader, men også ikke-monetære virkninger, eksempelvis lokal befolkningens opplevelser og erfaringer. Innsikt i prosesser, forståelser og erfaringer fra ulike aktører er kunnskap som framtidige arrangører kan dra nytte av.

Rapporten omfatter tre temaer relatert til arrangementet. Den første temaet er lokalbefolkningens holdninger og erfaringer. Denne delen baserer seg på spørreskjemaundersøkelser gjennomført i Bergen og nabokommunene i tre perioder; ca. en måned før arrangementet, en måned og et år etter VM. Undersøkelsene ble gjennomført av analysebyrået Respons. Analysene retter fokuset mot befolkningens erfaringer med arrangement, sammenligninger mellom Sykkel VM og andre arrangementer, mulige helseeffekter av VM i form av økt bruk av sykkel som framkomstmiddel og i treningssammenheng.

Det andre temaet som belyses i rapporten er arrangørregnskapet, med et særlig fokus på arrangørenes inntekter og kostnader. I denne delen analyseres prosessene fra de første budsjettene ble utarbeidet til det endelige regnskapet forelå. Med bakgrunn i at Bergen 2017 AS gikk konkurs vies fokuset spesielt på avvik i inntektene og kostnadene.

Det er ikke uvanlig at andre aktører enn arrangøren påføres store utgifter i forbindelse med idrettsarrangementer. Spesielt gjelder det etater innen den offentlige sektoren (Solberg, 2018), noe som også var tilfelle for Sykkel-VM. Dette er utgangspunktet for det tredje temaet som belyses i rapporten. I denne delen rettes fokuset rettet mot faktorer som påvirket omfanget og fordelingen av kostnader som andre aktører enn arrangøren måtte dekke.

Kapittel 2 presenterer et sammendrag av de viktigste resultater og funn i rapporten. Kapittel 3 gir en oversikt over aktører som var direkte og indirekte involvert i arrangementet, samt et tidsforløp over relevante hendelser. Kapittel 4 redegjør for datainnsamling og metoder. Kapitlene 5 – 7 presenterer resultatene for de tre hovedproblemstillingene. Kapittel 8 diskuterer resultatene i lys av teoretiske

¹ Evalueringsrapport. Samfunnssikkerhet og Beredskap Sykkel VM 2017. Bergen kommune.

perspektiver vi mener er relevante for de aktuelle problemstillingene. Kapittel 9 oppsummerer og konkluderer. Vi håper rapporten kan bidra med nyttige kunnskaper både for søkere og framtidige verter av arrangementer, men også for de som mottar søknader om finansiell støtte til arrangementene.

2 Viktige aktører og hendelser ved organiseringen av Sykkel-VM

I dette kapitlet skal vi gi en kort oversikt over aktørene involvert i planleggings- og gjennomføringsfasen av Sykkel-VM i Bergen. Videre gir vi en tidsmessig oversikt over noen vesentlige hendelser fra ideen om Sykkel-VM i Bergen til konkurs av Bergen 2017 AS. Denne informasjonen vil være hjelpsom til å sette våre funn i de påfølgende kapitlene i en sammenheng.

2.1 Aktører

Bergen 2017 AS

Aksjeselskapet Bergen 2017 AS ble først stiftet som MTB Events Norway AS i November 2012. Selskapets første formål var å arrangere VM i terrengsykling på Hafjell i perioden fra 2. til 7. september 2014. Selskapet ble registrert i enhetsregisteret, februar 2013. Etter at arbeidet med VM i Hafjell var avsluttet var selskapets virksomhet å planlegge og arrangere Sykkel-VM i 2017, samt gjennomføre aktiviteter i tilknytning til dette. Selskapet byttet navn til Bergen 2017 AS i mai 2015. Selskapet er 100 % eid av Norges Cykleforbund.

Union Cycliste Internationale

Union Cycliste Internationale (UCI) er det internasjonale sykkelforbundet som eier arrangementet «UCI Road Cycling World Championship». Blant relevante søkere velger UCI'en en lokal arrangør for arrangementet. I 2017 sto dette valget mellom Bergen, Bogotá (Columbia), Innsbruck (Østerrike) og Melbourne (Australia).

UCI krever et gebyr fra den lokale arrangøren av mesterskapet. For Sykkel-VM 2017 var gebyret avtalt til 7 mill. Euro. Dette gebyret inneholder tre vesentlige elementer: (1) organisasjonsgebyr, (2) markedsrettigheter som den lokale arrangøren kan kjøpe, (3) et gebyr for TV-produksjonskostnadene. UCI fikk 100 % av de internasjonale TV-rettighetene for VM i Bergen, og 50 % av de nasjonale TV-rettighetene. Organisasjonsgebyret omfatter diverse tjenester og leveranser fra UCI. Blant annet stiller UCI med motorsykler og systemer for tidsmåling. UCI spesifiserer krav til arrangementet. Disse kravene er formalisert i «UCI Road Regulations» og «Guidelines for Vehicle Circulation in the Race Convoy»

Norges Cykleforbund

Norges Cykleforbund (NCF) er en nasjonal sammenslutning av idrettslag som organiserer sykkelporten innen landeveis sykling, terrengsykling, BMX, og banesykling. NCF høyeste myndighet er forbundstinget som avholdes annethvert år. Ellers er NCF innrettet med et styret som leder NCF mellom forbundstingene. Styret består av president og to visepresidenter, styremedlemmer (seks styremedlemmer per oktober 2018) og vara (et varamedlem per oktober 2018). Det var NCF som

etablerte aksjeselskapet Bergen 2017 AS (tidligere MTB Events Norway AS) for å arrangere Sykkel VM i Bergen. NCF er aleneieier av dette selskapet.

NCF er økonomisk ansvarlig overfor UCI og måtte stille en garanti for UCI-gebyret. NCF ledet prosessen med valg av norsk kandidatby til VM i 2017. I samarbeid med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune, søkte NCF om statlig støtte fra Kulturdepartementet. NCF har, gjennom egenkapital, gjeld og garanti, bidratt til finansiering av Bergen 2017 AS.

Bergen kommune

Bergen kommune var vertsby for arrangementet, sammen med nabokommunene Askøy, Fjell og Øygarden. Kommunens oppgaver og dens forhold til Bergen 2017 AS er definert i en avtale mellom disse partene i April 2015. I følge denne avtalen stilte de byrom til disposisjon for arrangementet. Videre spesifiserte avtalen ansvaret angående renhold, søppeltømming og feiing i løypetraseene, informasjon mot innbyggere, avsetting av ressurser for utarbeidelse av diverse kart. Kommunens heleide arrangementselskap fikk hovedansvaret for koordineringen av hovedkomitéen (se under).

Bergen kommune har også gitt direkte finansiell støtte til arrangementet. For det første har de brukt ca. 4,5 mill. kroner i sammenheng med søknadsprosessen. 20 mill. kroner ble bevilget for selve arrangementet, i tillegg kom en usikkerhetsavsetning på 5,2 mill. kroner.

For å kunne ivareta driftskontinuitet og samferdselskoordinering, samt kunne håndtere ekstraordinære omstendigheter vedtok byrådet Bergen, i oktober 2016, etableringen av et samvirkesenter. Kommunen har opprettet flere stillinger for ivaretagelsen av driftskontinuitet, sikkerhet og samferdselskoordinasjonen.

Bergen kommunen hadde i tillegg oppgaver relatert til oppgradering av brann og redningstjenester, helse- og ambulansetjenester. Blant annet har kommunen etablert 25 fasiliteter for samfunnssikkerhet- og beredskapsressurser under arrangementet.

Hordaland fylkeskommunen (HFK)

Hordaland fylkeskommune (HFK) var fylkesvertskapskommune for arrangementet. Fylkeskommunale områder som ble berørte i tilknytning til arrangement av Sykkel-VM var fylkesveier, kollektivtrafikk, kultur og idrett. Utover fylkeskommunens generelle samfunnsoppdrag, ble fylkeskommens rolle og forhold til Bergen 2017 AS spesifisert i en avtale, datert August 2015. I denne avtalen ble det spesifisert at fylkeskommunen skulle stille med nødvendige arrangementsarealer tilgjengelig for Bergen 2017 AS. I tillegg skulle HFK bistå med nødvendige ressurser i forbindelse med planleggingen av mesterskapet.

Arrangering av Sykkel-VM fordrer at infrastrukturene fungerer og tilrettelegges gjennom endringer. Blant annet krevde arrangement innleie av ekstra busser, utarbeidelse av nye rutetabeller, omlegging av bussruter på grunn av stengte veier, shuttlebusser, samt informasjon til reisende. Skyss hadde ansvaret for tilrettelegging av kollektivtilbudet i forbindelse med arrangementet. Kostnadene skulle dekkes av penger bevilget av Kulturdepartementet.

Hordaland Fylkeskommune støttet arrangementet direkte med et tilskudd på 15 mill. kroner, samt 5,2 mill. kroner usikkerhetsavsetning i tilfelle arrangementet skulle gå med et underskudd. I tillegg ga HFK støtte på 2,5 mill. kroner øremerket 'kulturarrangement'.

Bevilgninger fra Staten etter departementstilknytning

Staten bidro til Sykkel-VM i Bergen med finansiell støtte på tilsammen 52 mill. kroner.

Samferdselstiltak, Justistiltak, Sikkerhetstiltak, frivillighetsprogrammet.	30 mill. kroner
Folkehelseprosjekt	1 mill. kroner
Tilleggsbevilgning veiltak og kollektivtransport	7,5 mill. kroner
Tilleggsbevilgning sivilforsvaret (ikke utbetalt til Bergen 2017 AS)	2,5 mill. kroner
Folkehelseiltak (helse- og omsorgsdepartementet)	3 mill. kroner
Næringsdepartementet	8 mill. kroner
Totalt	52 mill. kroner

Tabell 1: Oversikt over statlig finansiell støtte til Sykkel-VM

Statens veivesen

Statens veivesen forvalter riks- og fylkesveger. Deres rolle knyttet til Sykkel-VM var av rådgivende art i forbindelse med planlegging og godkjenningen av fysiske tiltak på veier og gater.

Politi

Politiets oppgaver knyttet seg til vakthold langs løyper og andre arrangementer i regi av Bergen 2017 AS. I tillegg hadde Politiet også ansvaret for å opprettholde den alminnelig orden og sikkerheten i Bergen, noe som ble kraftig utfordret av de mange tilreisende. Til sammen bisto ca. 900 politifolk fra hele landet under arrangementet. I tillegg ble politiet understøttet av både Sivilforsvaret og Forsvaret.

Andre leverandører (Private aktører)

En rekke leverandører var involvert Sykkel-VM i Bergen. Det Norske Veritas (DNV) var deltak i utvelgelsen av norsk kandidat, og de utførte også en kvalitetssikring av kostnadsbudsjettet for arrangøren.

Possibility Bergen var ansvarlig for salg av billetter, avtaler med næringslivet og VIP-pakker, mens Flex reklame hadde arbeidsoppgaver med utnyttelse av Merchandise rettighetene, drifte web shop/web løsning og i leveransen av offisiell bekledning. Kulturoperatørene AS hadde hovedansvar for kulturarrangementene, First United hadde, basert på UCI krav, oppgaver koblet til hotell-boking for Bergen 2017 AS. I tillegg ble det levert tjenester fra forskjellige aktører i sammenheng med konsekvensanalyser, karttjenester, lokasjonsbasert varsling, transport, opprettelse av fasiliteter, arrangementer, etc.

For organiseringen av arrangementet ble det opprettet forskjellige møtearenaer i form av komiteer, arbeidsgrupper eller sentre. I tillegg til samvirkesentret vil vi kort peke på hovedkomitéen og kulturkomitéen.

Organisasjonskomité

Organisasjonskomitéen, også omtalt som Hovedkomité, ble etablert i 21. april 2015 (jfr. avtale mellom Bergen Kommune og Bergen 2017 AS). I avtalen fremgår det at opprettelsen, koordinering og møtefasilitering er pålagt Bergen Arrangementselskap AS. Dette selskapet er eid av kommunen. I følge avtalen skulle hovedkomitéen ha en rådgivende funksjon overfor styret i Bergen 2017 AS, men ikke ha beslutningsmyndighet.

Kulturkomitéen

Kulturkomitéen ble etablert i forbindelse med at Hordaland fylkeskommune bevilget 2,5 mill. kroner til arrangementet. Midlene fra HFK var øremerket 'kulturelle programmer' og den kulturelle komiteen hadde mandatet til å overvåke og bekrefte bruk av disse midlene. Bergen kommune øremerket også 2,5 mill. kroner til kulturprogrammet i deres ekstrabevilgning på 45,4 mill. kroner. Bergen 2017 AS ansatte to private aktører, Kulturoperatørene AS og SAMKLANG, til å utarbeide et profesjonell kulturelt program.

2.2 Tidsforløp fra Idéen til Ettvirkningene

<i>Tidsperiode</i>	<i>Hendelser</i>
Oktober 2010	Sykkelpresident Harald Tiedemann Hansen informerer, i forbindelse med NCF sin 100 års-dag, at NCF vil starte arbeidet med å arrangere sykkel VM til Norge.
Senere i 2010	Tre initiativtakere i Bergen fremmer ideen om å hente Sykkel-VM til Bergen. Ideen presenteres til Bergen næringsråd og kommunen.
Mars 2011	NCF inviterer byer og kommuner til konkurranse om å være norsk vertsby for Sykkel-VM.
April 2011	Bergen stadfester, overfor sykkelforbundet, sitt kandidatur.
September 2011	NCF har til dette tidspunktet mottatt søknader fra syv kandidatbyer.
Oktober 2011	Bergen, Drammen og Stavanger plukkes ut som finalistene under kandidater som vertsby.
November 2011	NCF offentliggjør at Bergen blir den norske kandidaten for Sykkel-VM
Februar 2012	Bergenbystyre foreslår budsjettmessig inndekning av 2 mill. kroner for utgifter i sammenheng med søknadsprosessen i 2012.

Vår 2012	Det settes ned en hovedkomité som jobber med søknaden for sykkel vm. Denne komitéen består blant annet av representanter fra NCF, Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen, Politiet, Brannvesenet, Skyss.
Oktober 2012	UCI offentliggjør at Qatar betaler Euro 10 mill. for organisasjons- og markedsrettigheter.
November 2012	MTB Events Norway AS stiftes. Selskapet bytter navnet til Bergen 2017 AS i 2014.
Januar 2013	UCI presenterer nye forutsetninger angående TV-produksjonen om at UCI skal gjennomføre TV-produksjonen. Dette kompenseres med en økning av UCI gebyret som den lokale arrangøren betaler.
Januar og Februar 2013	Det avholdes arbeidsmøter hvor VM-budsjettet forberedes. Deltakere er representanter fra DNV, NCF, Bergen kommune, Statens vegvesen, Politiet og Skyss.
Mars 2013	Representanter fra Bergen kommune og NCF har et møte med UCI i Sveits. Formål: Økonomiske avklaring og gjennomgang av hva UCI sine organisasjons- og markedsrettigheter dekker samt størrelsen av UCI-gebyret.
April 2013	DNV legger frem en rapport hvor kostnadsbudsjettet er kvalitetssikret. Rapporten omfatter 2 senarioer: Ett med det et UCI gebyr på Euro 10 mill. (inkludert TV-produksjon) og ett på Euro 7 mill. (inkludert TV-produksjon).
Mai 2013	Kommunestyret i Øygarden kommune vedtar å støtte arrangementet med 1,5 mill. kroner. Bergen bystyre vedtar å støtte arrangøren med 20 mill. kroner og innvilger også 5,2 mill. kroner i usikkerhetsavsetning.
Juni 2013	Fylkesting Hordaland fylkeskommune vedtar å støtte arrangementet med 15 mill. kroner, samt 5,2 mill. kroner for usikkerhetsavsetning. Kommunestyret i Fjell kommune beslutter å støtte arrangementet med 1,5 mill. kroner. Sund kommune vedtar at de ikke vil støtte arrangementet.
Juli 2013	Søknad om statlig støtte og medvirkning med vedlagt budsjett på 156,4 mill. kroner sendes til Kulturdepartementet.
September 2013	UCI MTB World Cup avholdes i Hafjell. Arrangørselskapet er MTB Events Norway AS (senere Bergen 2017 AS). Arrangementet har etunderskudd på 5,5 mill. kroner, men det reelle underskuddet antas å være nærmere 9 mill. kroner på grunn av kostnader for TV produksjon som ikke er betalt.
Desember 2013	Kulturdepartementet gir tilsagn om statlig støtte på 30 mill. kroner.
September 2014	UCI vedtar tildelingen av sykkel VW til Bergen. Det inngås avtale mellom NCF og UCI. Blant annet inneholder avtalen UCI-gebyret på 7 mill. Euro.

April 2015	Bergen kommune og Bergen 2017 AS signerer avtale om fordeling av rettigheter og plikter i forbindelse med Sykkel-VM. Blant annet er også hovedkomitéens sammensetning og hovedkomitéens rolle, samt kommunens finansiell støtte definert i denne avtalen.
Mai 2015	Selskapet MTB Events Norway AS bytter navn til Bergen 2017 AS.
Juli 2015	NCF, Bergen 2017 AS og dens revisor danner et forslag til gjennomføring av gjeldskonverteringen. Dette for å få ryddet bort deler av gjelden som er knyttet til underskuddet ved selskapet MTB Events Norway AS.
August 2015	Hordaland fylkeskommune og Bergen 2017 AS inngår en avtale som omhandler fordelingen av rettigheter og plikter i forbindelse med Sykkel-VM.
September 2015	Bergen 2017 AS mottar brev fra kommunen om bekymringer angående håndtering av sikkerhet og beredskap under sykkel VM. Det bes om et snarlig møte. En større delegasjon (blant annet Bergen kommune, NCF, Bergen 2017 AS) reiser på studietur til Sykkel-VM i Richmond.
Oktober 2015	Bergen 2017 AS forhøyer aksjekapitalen med den overfor foreslåtte gjeldskonverteringen.
Desember 2015	Statens veivesen antyder at kostnadene for veiltakene antas å bli høyere enn opprinnelig budsjettet.
Høst 2015 og Vår 2016	Diverse møter mellom Bergen kommune og Bergen 2017 AS finner sted hvor temaet er beredskap og sikkerhet, ressurs- og kompetansebehov og rollefordeling.
Juni 2016	Bergen 2017 AS sender søknad til politiet om å arrangere Sykkel-VM 2017. Søknaden videresendes Statens veivesen. Søknaden vurderes som ufullstendig.
Oktober 2016	Byrådet vedtar etableringen av Samvirkesentret.
Desember 2016	På grunn av endrete forutsetninger, øker de budsjetterte kostnadene for ekstraordinær kollektivtransporttiltak fra 8,5 til 15 mill. kroner. En rapport av Bergen City Event uttrykker bekymringer om den kulturelle delen av Sykkel VM. Det orienteres at Bergen City Event og Bergen Reiselivslag derfor tar initiativet ovenfor Bergen 2017 AS om iverksettelse og oppfølging av diverse tiltak. Blant annet ble en Action-gruppe opprettet for dette formålet.
2016 og 2017	5 stillinger (100%) etableres ved Bergen kommune, knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap.
Februar 2017	Skyss sender budsjettnotat som viser vesentlige merkostnader. Budsjettet justeres fra opprinnelig 8,5 mill. til 20 mill. kroner.

Mars 2017	Søknad til Kulturdepartementet om tilleggsbevilgning til Sykkel VM som følge av økte kostnader til veitiltak og kollektivtransport. Søknadens omfang 21 mill. kroner, hvorav 11,7 mill. for kollektivtransport og 9,2 mill. kroner til veitiltak. Styret i NCF underskriver regnskapet. Her blir det uttrykt at arrangementet skal gå med et overskudd. Hordaland fylkeskommune kommer med saksframlegg ang. avsetting av 2,5 mill. kroner til folkefest.
April 2017	BT magasinet (16.06.2018) informerer om møte mellom Bergen 2017 AS og politiet. Tema: ekstrakostnader. Bergen 2017 AS hevder at politiet lover å ikke fakturere 10 mill. kroner. PST hever trusselnivået fra at det er mulig til sannsynlig med terrorangrep i Norge, hvilket har konsekvenser for arbeidet med beredskap og sikkerhet.
Mai 2017	Bystyret vedtar forslag til tilleggsbevilgning, pålydende totalt 45,4 mill., til dekning av ekstraordinære utgifter til beredskaps- og driftskontinuitetstiltak under Sykkel-VM 2017.
Juni 2017	Søknaden om statlig tilleggsstøtte blir delvis bevilget. Tilleggsbevilgningen på 7,5 mill. kroner, hvorav 3,3 mill. kroner til vegtiltak og 4,2 mill. kroner til kollektivtransport. UCI ber om bekreftelse for underskuddsgaranti (jfr. brev fra UCI til Bergen kommune). Møte avholdes mellom Bergen 2017 AS og eventselskapet Possibility. Tema er svikt i salg av billetter og avtaler med næringslivet.
Juli 2017	Bergen 2017 AS sender rapport til kommunen angående sviktende likviditet.
September 2017	Arrangementet avholdes.
Oktober 2017	Bergen 2017 AS stopper alle utbetalinger. Kulturdepartementet avviser å støtte arrangementet med mer penger.
Desember 2017	Bergen 2017 AS skylder penger til UCI. 4,5 mill. kroner depositum på en bankkonto i Sveits overføres ikke til Norges sykkelforbund.
Februar 2018	Bergen 2017 AS begjøres konkurs. Evalueringsrapport fra Samvirkeprosjektet Sykkel-VM 2017 offentliggjøres
Mars 2018	Norges Cykleforbund sitt årsregnskapet for 2017 viser et underskudd på 17,5 mill. kroner. Sykkelforbundets konsernregnskap viser (foreløpig) underskudd på 36,4 mill. kroner. Bergen tingrett slår Bergen 2017 AS konkurs. Konkursboet har 8 mill. på konto. Kravene fra kreditorene er vesentlig høyere. Per 16.05.2018 er det registrert 108 mill. kroner.

3 Datainnsamling og metode

3.1 Befolkningsundersøkelse

I forbindelse med prosjektet ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant befolkningen i Bergen og i 12 omliggende kommuner; Fusa, Samnanger, Os, Austevoll, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Osterøy, Meland, Øygarden, Lindås.

Formålet med undersøkelsen var tredelt; (i) se på befolkningens engasjement og interesse for mesterskapet, (ii) måle folkehelsemessige gevinster av mesterskapet, og (iii) måle befolkningens betalingsvillighet for store internasjonale mesterskap som Sykkel-VM og andre gjentakende kulturarrangement i Bergen.

Undersøkelsen er gjennomført som en panelundersøkelse. Dette innebærer at samme personer spørres på flere tidspunkt. Hensikten med å gjennomføre datainnsamlingen på flere tidspunkt før og etter mesterskapet var å se hvordan arrangementet påvirket enkeltpersoners oppfatninger, aktivitetsnivå og betalingsvillighet. Undersøkelsen er gjennomført på tre tidspunkt:

1. Før-undersøkelse ble gjennomført i august 2017 tre uker før mesterskapet. Denne undersøkelsen er en «temperaturmåler» rett i forkant av mesterskapet, og fanger opp befolkningens forventninger til arrangementet.
2. Etter-undersøkelse 1 ble gjennomført i oktober 2017, tre uker etter mesterskapet. Undersøkelsen måler befolkningens umiddelbare inntrykk etter arrangementet.
3. Etter-undersøkelse 2 ble gjennomført i oktober 2018, ett år etter mesterskapet. Disse resultatene måler de mer langsiktige virkningene av arrangementet.

Respondentene til panelundersøkelsen ble rekruttert fra Respons analyse sitt web-panel. Dette er et representativt sammensatt panel av Norges befolkning. Av panelets totale 30 500 deltakere var knapt 4 000 bosatt i Bergen og i de aktuelle omegnskommunene. Disse fikk tilsendt en epost med oppfordring om å delta i undersøkelsen. Med eposten lå en lenke til spørreskjemaet. I alt svarte 712 personer på undersøkelsen i august -17 (før-undersøkelsen), noe som gir en svarprosent på 17,8. I henhold til Respons analyse er dette en normal svarprosent i denne typen undersøkelser.

Av de som deltok i før-undersøkelsen svarte 450 (63 %) også på undersøkelsen i oktober -17, mens 254 personer svarte på alle tre undersøkelsene (jf Tabell 2). Drøyt 70 % av respondentene er hjemmehørende i Bergen kommune, mens ca. hver fjerde er bosatt i en av omegnskommunene. Dette sammenfaller rimelig godt med folkemengden i Bergen og kommunene rundt.

	Svart på første undersøkelse	Svart på første og andre undersøkelse	Svart på alle tre undersøkelsene
Bergen	537	336	186
Omegnskommuner	175	114	68
I alt	712	450	254

Tabell 2: Antall svar i de ulike undersøkelsene fordelt på kommune

Spørreskjemaet for undersøkelsen i oktober -17 er gjengitt i vedlegget. Spørsmålene var innholdsmessig sammenfallende mellom undersøkelsene. Ordlyden var imidlertid litt annerledes siden vi i førundersøkelsen (august -17) måler forventninger mens vi i oktober -17 og oktober -18 måler faktiske opplevelser/erfaringer.

Frafall

I panelundersøkelser kan spesielt frafallet mellom undersøkelsene være et problem. Mange svarer på den første undersøkelsen, men ikke den/de etterfølgende. Det gjelder også her. Frafallet mellom undersøkelsen i august -17 og oktober -17 var på 37 % - 450 av de 712 som deltok i den første undersøkelsen responderte på oktober-undersøkelsen. Stort frafall er uheldig i den forstand at vi får mer usikre estimater, men viktigere er det at frafallet kan være systematisk. Med det menes at det skjer en selvseleksjon ved at det er en spesiell gruppe som svarer på alle undersøkelsene, for eksempel de som er mest interessert i arrangementet, eller motsatt, de som er mest negative. I våre data finner vi få tegn på systematisk frafall mellom undersøkelsen i august -17 og undersøkelsen i oktober -17. Det er lite som skiller de 450 som svarte på begge undersøkelsene, fra de 262 som kun svarte på undersøkelsen i august. Dette gjelder både demografiske kjennetegn og holdninger til arrangementet, interesser og betalingsvillighet.

Den tredje og siste undersøkelsen ble gjennomført i oktober 2018. Her mottok vi svar fra 254 respondenter. Frafallet fra foregående undersøkelsestidspunkt (oktober -17) var på 196 respondenter (43 %). Dette frafallet er ikke tilfeldig. Når vi sammenligner de som deltok i alle tre undersøkelsene (n=254) med de som falt fra mellom oktober -17 og oktober -18 (n=196), finner vi at førstnevnte var (i) noe mindre entusiastiske til arrangementet enn sistnevnte, og (ii) noe mer kritisk til de negative virkningene av slike arrangement (trafikkavvikling, trengsel, uro). Det er med andre ord grunn til å anta at de som deltok i alle tre undersøkelsene, og som analysene i stor grad bygger på, er noe mer kritiske til arrangementet enn de som kun deltok i de to første undersøkelsene. Dette må man ha med seg i fortolkningen av resultatene. Vi finner imidlertid ingen signifikante forskjeller i betalingsvillighet mellom disse to gruppene.

Vi har ellers sammenlignet demografiske kjennetegn ved utvalgene opp mot befolkningsstatistikk for Bergen og omegnskommunene. Med hensyn til geografi (kommune) og kjønn er fordelingene i populasjonen og i utvalgene noenlunde sammenfallende. Som alltid i utvalgsundersøkelser er det

imidlertid aldersmessige skjevheter. De yngste alderssegmentene (under 30 år) er underrepresentert, mens personer over 50 er overrepresentert i utvalgene. Vi har derfor vektet dataene for alder.

Bosted	Populasjon	Undersøkelse		
		august -17	oktober -17	oktober -18
Bergen	70 %	75 %	75 %	73 %
Annen kommune	30 %	25 %	25 %	27 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %
Kjønn				
Menn	50 %	54 %	58 %	59 %
Kvinner	50 %	46 %	42 %	41 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %
Alder				
18-34 år	32 %	20 %	12 %	9 %
35-54 år	35 %	38 %	38 %	36 %
55 og eldre	33 %	41 %	50 %	54 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 3: Demografiske kjennetegn i populasjonen (bosatte i Bergen og omegnskommuner) og utvalgene i de tre undersøkelsene

Måling av betalingsvillighet

Ett formål med denne studien var å måle befolkningens betalingsvillighet for store internasjonale mesterskap sammenlignet med andre kulturarrangement. Betalingsvilligheten er den maksimale verdien som en person er villig til å betale for et gode. I dette tilfellet var godet at Bergen skal arrangere Sykkel-VM eller tilsvarende internasjonale mesterskap. Som en referanse spurte vi også om betalingsvilligheten for tre kulturelle arrangement som avholdes jevnlig i Bergen; Festspillene, Tall Ship Races og konserter med store internasjonale artister på Koengen. Spørsmålet om betalingsvillighet hadde ikke til hensikt å estimere en økonomisk verdi/nytte av Sykkel-VM, men å gi informasjon om hvor attraktive internasjonale sportsmesterskap oppleves sammenlignet med etablerte kulturarrangement. Spørsmålet respondentene skulle ta stilling til i spørreskjemaet var:

Anta at politikerne i Bergen og nabokommunene vedtar at det hvert år skal avholdes flere større arrangementer i byen. Disse skal finansieres gjennom en øremerket skatt. Arrangementene vil bli tilbudt befolkningen i kommunene til sterkt reduserte priser. Hvor mye ville du vært villig til å betale i en slik øremerket årlig skatt (maksimalt beløp 1 000 kroner) for følgende arrangement:

1. Store internasjonale mesterskap, som for eks. Sykkel VM eller lignende
2. Festspillene
3. Tall Ship Races (Cutty Sark)
4. Konserter med kjente internasjonale artister (f. eks. Bruce Springsteen, Rolling Stones, Robbie Williams.....)

3.2 Kvalitativ Datainnsamling

I prosjektet ble det i tillegg til panelundersøkelsen gjennomført en omfattende datainnsamling basert på kvalitative intervjuer. Denne delen av datainnsamlingen ble gjennomført i etterkant av sykkel VM i Bergen. Det er gjennomført dybdeintervjuer, surveyundersøkelser, innsamling av dokumenter og skriftlige kilder samt avholdt møter med relevante aktører. Forskningsdesignet er utformet som et casestudie hvor fokuset er på å undersøke fenomener i samtiden i dybden og innenfor en større kontekst (Yin, 2014). Den kvalitative delen bygger på en kombinasjon av ulike kilder og kombinerer dybdeintervjuer og ulike skriftlige kilder (møtereferater, epostkorrespondanser og andre typer dokumentasjon gjort tilgjengelige fra ulike deltakere i studien) samt ulike dokumenter fra det internasjonale sykkelforbundet, UCI. Det er gjennomført 50 intervjuer med totalt 51 respondenter. Det er også gjennomført ett møte med bostyrer, boets revisor og boets juridiske rådgivere i etterkant av at arrangøren Bergen 2017 AS ble begjært konkurs. Intervjuene omfatter representanter for administrasjon og styret i Bergen 2017 AS (lokal arrangør), representanter for ulike etater og tjenestenivåer i Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune (inklusive Skyss), politiet i Bergen samt en rekke underleverandører (private-/kommersielle aktører). Oversikt over alle organisasjoner/institusjoner hvor det er gjennomført intervjuer kan ses i Tabell 4:

Organisasjon/institusjon	Representert ved intervjuer med:	Rolle
Bergen kommune	Ulike etater, tjenesteområder og nivåer (fra ledelse til operativt)	Vertsby – «låner ut» byrommet. Sikre driftskontinuitet i kommunale tjenester
Bergen 2017 AS	Administrasjon og styre	Ansvarlig arrangør
Politiet	Politiet i Bergen/Vest politidistrikt	Sikkerhet, risiko.
Hordaland fylkeskommune	Ulike etater, tjenesteområder og nivåer (fra ledelse til operativt)	Samferdsel/veier. Sikre driftskontinuitet i fylkeskommunale tjenester
NCF	Ledelse og administrasjon	Eier av Bergen 2017 AS, Utvelgingsprosess av by for arrangementet, Søknad om statlig støtte
Helse Bergen	Aktører med operative oppgaver	Sikre driftskontinuitet
Statens vegvesen	Aktører med operative oppgaver	Rådgiving angående veiltak
Private-/kommersielle aktører	6 selskaper	Levering av ulike varer og tjenester til arrangøren
Totalt: 50 intervjuer med 51 respondenter		

Tabell 4: Oversikt over intervjuede aktører

42 av intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt, mens de resterende åtte er gjennomført ved bruk av Skype. Med noen få unntak er intervjuene gjennomført i lokalene hvor respondentene har sitt daglige virke, og dette valget ble gjort basert på respondentenes ønsker/egne forslag. De resterende er gjennomført på annen lokalisering etter avtale med den enkelte respondent. Lengden på intervjuene varierer mellom 60 til 120 minutter.

Under intervjuene ble det brukt en semi-strukturert intervjuguide som definerte sentrale problemområder som en ønsket informasjon om. Intervjuguiden var utarbeidet i fellesskap av prosjektgrupped medlemmene. Prosjektgruppa er satt sammen av forskere med ulike fagbakgrunner, og dette formet naturligvis inngangen de ulike forskerne hadde til intervjuene. Prosjektgruppa løste denne spesielle utfordringen gjennom faste prosjektmøter og seminarer hvor blant annet utarbeidelse av en felles intervjuguide var ett tema. Den grunnleggende inngangen for oss som forskere var imidlertid at her skulle respondentene kunne reflektere relativt fritt rundt sin egen rolle, hvordan de opplevde sin deltakelse og hvordan relasjonene mellom de ulike aktørene ble oppfattet. Denne grunnleggende inngangen har gitt et datamateriale som inneholder rike beskrivelser av ulike virkelighetsoppfatninger rundt ett og samme case, sykkel VM 2017 i Bergen.

Bakgrunnen for at dybdeintervjuer ble valgt som metodisk inngang er knyttet til tema og problemstillinger som ønskes belyst i prosjektet. Dybdeintervjuer gir prosjektet relevante data og en bred forståelse av de fenomener som ønskes forklart. Dette gir samlet sett et datagrunnlag med høy reliabilitet og validitet. Intervjuene er gjennomført med utgangspunkt i retningslinjer fra litteraturen om kvalitative intervjuer (Kvale, Brinkmann, Anderssen, & Rygge, 2015; McCracken, 1988; Tjora, 2017).

Vi har lagt stor vekt på å anonymisere intervjuobjektene i rapporten. Dette var en viktig premis i alle intervjuene. I noen tilfeller kan dette medføre uklarhet for leseren mht. om vedkommende hadde tilstrekkelig med innsikt i den aktuelle problemstillingen. Vi mener dette ble oppveid av at anonymiteten gjorde det lettere for intervjuobjektene å fortelle om spesielt kontroversielle inntrykk og opplevelser.

De skriftlige kildene som inngår i prosjektet består som tidligere nevnt av møtereferater, epostkorrespondanser og kalkyler gjort av ulike deltakere i studien. I tillegg til disse kommer samt ulike dokumenter fra det internasjonale sykkelforbundet, UCI. I tillegg kommer kalkyler gjort av ulike aktører som grunnlag for å få estimert et totalt kostnadsbilde over mesterskapet. Disse kalkylene inneholder blant annet prising av offentlige tjenester blant annet ved dokumentasjon på faktisk medgåtte timer og detaljert kostnadssted. Disse kildene inngår som et viktig supplement i tillegg til de gjennomførte intervjuene. Kildene gir en ytterligere innsikt i sentrale prosesser knyttet til sykkel VM i Bergen.

4 Lokalbefolkningens opplevelse av mesterskapet

4.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres resultater fra befolkningsundersøkelsen som ble beskrevet i avsnitt 4.1. Bakgrunnen for denne undersøkelsen er at store internasjonale arrangementer som Sykkel-VM vil påvirke lokalbefolkningen i arrangørregionen på ulikt vis, uavhengig av om man er tilskuer og/eller deltar i kulturelle arrangementer som avholdes. Så også for Bergen hvor arrangementet på ulikt vis snudde opp-ned på mye av det «normale» livet i byen.

Formålet med befolkningsundersøkelsen var å finne ut hva Bergens befolkning mente om arrangementet, på godt og vondt. Store internasjonale mesterskap som et Sykkel-VM vil skape diskusjoner i arrangørregionen. Ofte ser man at tilhengere av arrangementet legger stor vekt på de økonomiske ringvirkningene som skapes for det lokale næringslivet, at regionen får tilført anleggsmidler, at det styrker lokale verdier og tradisjoner og man føler stolthet over at byen/regionen arrangerer et internasjonalt mesterskap. Motstandere hevder på sin side ofte at slike mesterskap kan føre til økt prisnivå, kø og trengsel under arrangementet, at bedre alternative investeringer fortregnes, at arrangementene blir dyrere enn budsjettet osv. Generelt synes imidlertid majoriteten av befolkningen som oftest å være positive til at byen/regionen avholder større internasjonale mesterskap (Preuss & Solberg, 2006). De senere årene har likevel mega-arrangement som OL møtt stor lokal motstand, som for eksempel da Oslos beboere vendte tommelen ned for at byen skulle søke Vinter-OL i 2022.

I undersøkelsen ble følgende tema adressert:

- Holdninger, erfaringer og inspirasjon: Hvilke oppfatninger hadde folk om arrangementet og gjennomføringen i forkant, og hvilke erfaringer satt de igjen med? Ble man inspirert til å sykle mer? Følte man stolthet over at hjembyen arrangerte et stort internasjonalt mesterskap? Var det verdt pengene? Ønsker man nye arrangementer?
- Folkeavstemning: Hva ville befolkningen ha stemt dersom forberedelsene til VM hadde startet med en folkeavstemning om Bergen i det hele tatt burde søke om å få arrangementet? Har oppfatningene om dette endret seg det siste året?
- Betalingsvillighet: Hvilken kvantitativ verdisetting hadde man av arrangementet, dvs hvor mye hadde man vært villig til å betale i en øremerket skatt som skulle gå til å finansiere internasjonale mesterskap i Bergen? Er betalingsvilligheten høyere eller lavere enn for andre, faste kulturbevisenheter i Bergen?

Som nevnt i kapittel 4 ble befolkningsundersøkelsen gjennomført som en panelstudie med tre undersøkelsestidspunkt; august 2017, oktober 2017 og oktober 2018. Spørreskjemaet var sammenfallende mellom undersøkelsestidspunktene, og dette gir oss mulighet for å se utviklingen i

holdninger, erfaringer og betalingsvillighet. I det følgende oppsummerer vi hovedresultatene fra undersøkelsene. Analysene er i all hovedsak deskriptive.

4.2 Lokal stolthet og begeistring

Når byer og regioner arrangerer store internasjonale mesterskap kan det skape blandede følelser i befolkningen. Byen blir snudd på hodet, og mange opplever arrangementsperioden som en unntakstilstand med trengsel, trafikkaos og uro. Men det er også vanlig å føle på en stolthet over at hjembyen eller hjemlandet er vertskap for et arrangement som trekker mange tilskuere og som får stor internasjonal oppmerksomhet. Mange studier viser at mega-arrangementer som OL og VM i fotball styrker identitet og stolthet, både lokalt og i nasjonene som sådan (eks. Kim & Petrick, 2005; Leng et al., 2015; Waitt, 2003). I litteraturen omtales ikke-monetære effekter som dette som «*the feel-good factor*». Det er likevel slik at disse effektene ofte er temporære, dvs at de gir et positivt, men ikke vedvarende, utslag i lokal identitetsfølelse og stolthet (Solberg, 2018). I tilfellet Sykkel-VM i Bergen ser vi imidlertid tendenser til mer varige effekter, i alle fall nå ett år etter mesterskapet.

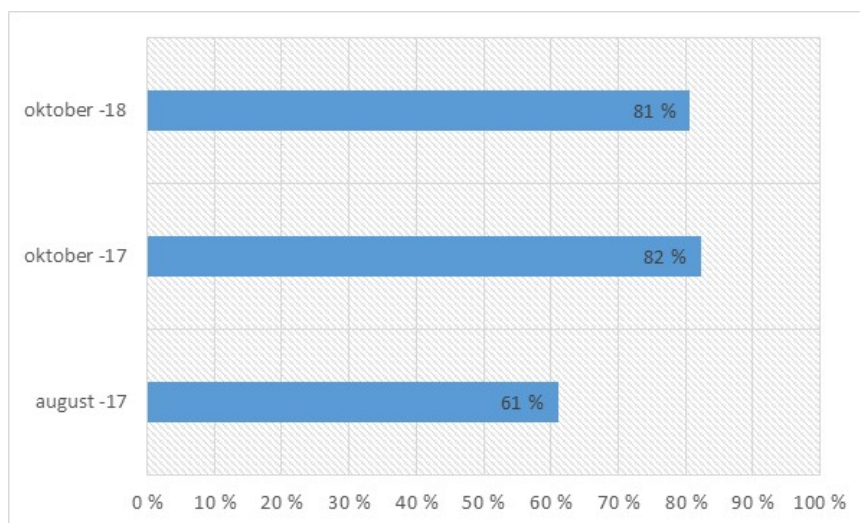
I de tre undersøkelsene ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstander (1=helt uenig, 7=helt enig)²:

- Jeg er stolt over at Bergen arrangerte Sykkel-VM
- Det er en egen verdi for Bergen at byen avholdt Sykkel-VM
- Det føles positivt at Bergen arrangerte Sykkel-VM
- Sykkel-VM skapte folkefest i byen
- Seremonier, seminarer og andre publikumsaktiviteter utenom konkurransene var en viktig del av arrangement
- Det var god stemning i byen under Sykkel-VM

Responser på disse påstandene er samlet i én variabel som vi har kalt «Stolthet og folkefest». Denne uttrykker respondentenes stolthet og begeistring over at Bergen arrangerte/skulle arrangere Sykkel-VM. Figur 1 viser andelen som har skår over 4 på «Stolthet og folkefest», dvs at de i varierende grad er enige i påstandene over³.

² I før-undersøkelsen (august –17) var påstandene formulert som forventninger (eks.: «Sykkel-VM vil skape folkefest i byen»).

³ «Stolthet og folkefest» er en gjennomsnittsskår av de seks påstandene.



Figur 1: «Stolthet og folkefest» – andel med skår over 4 (dvs er enige i de seks påstandene over)



I forkant av mesterskapet (august -17) sa om lag 60 % av utvalget seg i varierende grad enige i påstandene over. Flertallet var med andre ord stolte over at Bergen skulle arrangere Sykkel-VM, og de hadde forventninger om at dette skulle bli en folkefest. Og det slo til. Mange av arrangementene samlet store tilskuermengder, med temporittet opp til Fløyen som et publikumsmessig høydepunkt. Etter temporittet skrev bransjenettstedet Velonews at *“Wednesday’s time trial will rank among the best and most exciting races against the clock we’ll likely ever see.”* Også her hjemme var både avisene og de fleste enige i at Sykkelfesten i Bergen var en stor suksess. Bergens bysbarn Davy Wathne proklamerte at han alltid

har vært stolt over å være bergenser, men aldri så stolt som under VM-uka. Og mange delte hans oppfatning. Tre uker etter VM sa over 80 % av respondentene i vårt utvalg at Sykkel-VM hadde vært en folkefest og gjort dem stolte av byen. Og VM-opplevelsen sitter ennå i. Ett år etter har ikke begeistringen rundt mesterskapet og den lokale stoltheten lagt seg. Som Figur 1 viser var andelen med skår over 4 på variabelen «Stolthet og folkefest» like høy i oktober -18 som på samme tidspunkt i fjor.

Det er rimelig å konkludere med at Sykkel-VM skapte begeistring i majoriteten av befolkningen, og at denne har vedvart det siste året til tross for at nyhetsbildet har vært preget av mye negativ publisitet om det økonomiske kaoset.

4.3 VM som inspirator til økt sykling

Arrangører av internasjonale mesterskap har ofte mål om at arrangementet skal ha positive effekter for folkehelsen ved at det stimulerer til økt fysisk aktivitet (Solberg, 2018). Dette er også et ønske fra sentrale myndigheter, og vi finner igjen temaet i søknader om internasjonale mesterskap. I Oslo kommunes søknad om statsstøtte til Vinter-OL var folkehelse et gjennomgående tema. Det samme gjaldt Trondheim sin søknad om å få arrangere Ski-VM i 2023. De helsemessige gevinstene var også noe Bergen 2017 AS hadde høyt på dagsorden. Arrangøren ønsket å bruke mesterskapet som en brekkstang for å få folk til å sykle mer, både i treningsøyemed og for å transportere seg til jobb eller i andre ærend. Noen dager før tildelingen av mesterskapet uttalte daværende prosjektleder for VM-søknaden, Erik Kubon Halvorsen, følgende til NRK Hordaland:

«Det er brei politisk einighet om at Bergen skal bli ein betre sykkelby, og det arbeider me med. Men eit Sykkel-VM vil bidra til at dette arbeidet blir forsterka. Dessutan vil me få fleire til å sykle i kvardagen gjennom dette arrangementet»⁴.

Vil at alle skal sykle i VM-året



Prosjektcoordinator for folkehelsekampanjen i Bergen 2017, Guri Brekke, vil ha helle Norge på sykkel til VM. Foto: Gisle Stark/ST.

Bergen 2017 vil bruke VM som en mulighet til å slå et slag for hverdagssyklingen. 17. april sykler vi i gang kampanjen «Sykle til VM», for å få flest mulig fra sofaen og opp på sykkel.

<https://bergen2017.no/nyheter/2017/02/09/public-health-campaign/>

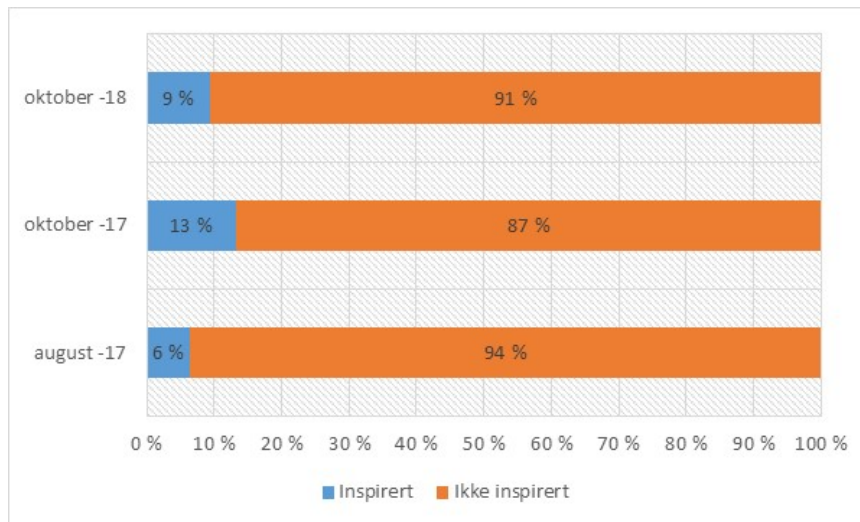
I de tre undersøkelsene våre ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende påstander (1=helt uenig, 7=helt enig):

- Sykkel-VM har motivert meg til å trene mer
- Sykkel-VM gjør at jeg trener mer på sykkel
- Sykkel-VM har inspirert meg til å bruke sykkel mer til daglig transport

Disse påstandene er samlet i en variabel vi har kalt «inspirasjon», som uttrykker i hvilken grad Sykkel-VM har inspirert til økt fysisk aktivitet⁵. Figur 2 viser andelen som i større eller mindre grad er enige i påstandene på hvert av undersøkelsestidspunktene.

⁴ <https://www.nrk.no/hordaland/stor-tru-pa-Sykkel-VM-1.11942670>

⁵ «Inspirasjon» er en gjennomsnittsskår av de tre påstandene.



Figur 2: «Inspirasjon» – andel som lot inspirere til økt fysisk aktivitet (sykling eller andre aktiviteter) som følge av Sykkel-VM

Resultatene viser at det er få som oppgir at Sykkel-VM har inspirert dem til å sykle mer eller drive mer med annen fysisk aktivitet. I august -17 svarte 6 % at de var enige (i varierende grad) i at Sykkel-VM var en inspirasjon til økt sykling/fysisk aktivitet. Denne andelen økte til 13 % i oktober -17. Ett år senere, i oktober -18, var andelen «inspirerte» nede på 9 %. Det store flertallet i vårt utvalg har med andre ord ikke latt seg inspirere til å sykle eller trene mer som følge av Sykkel-VM. Noe påvirkning hadde likevel mesterskapet, da spesielt i perioden under og rett etter arrangementet (oktober -17) da byen var i «VM-modus». Det er rimelig å anta at deler av økningen vi ser i denne perioden skyldes Statens vegvesen sin oppfordring om å la bilen stå i arrangementsuken, og heller bruke kollektivtransport og sykle/gå til jobb og andre ærend. Men dataene våre viser også en liten økning i andelen som sier at de ble inspirert til å trene mer (sykkel eller annen type trening) mellom august -17 og oktober -17. Denne effekten er imidlertid ikke vedvarende – i oktober -18 er andelen «inspirerte» lavere enn i oktober -17. Det er også få som oppgir at de er «helt enige» i påstandene over. På alle undersøkelsestidspunktene er det bare 2-3 % av utvalget som sier det.

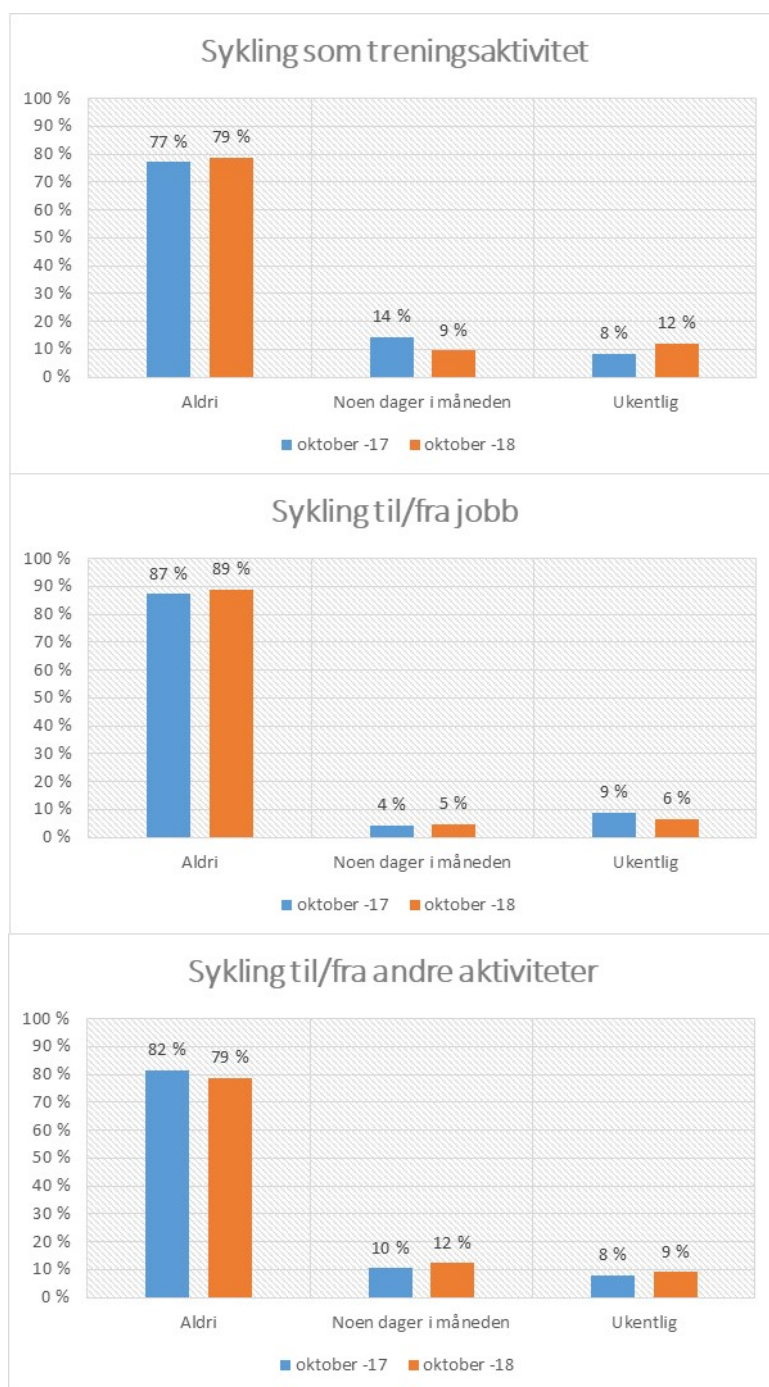
I etterundersøkelsene (oktober -17 og oktober -18) spurte vi også om faktisk sykkelbruk. Følgende spørsmål ble stilt i oktober -17:

- Omtrent hvor ofte syklet du til arbeid/skole/studiested i månedene før Sykkel-VM?
- Omtrent hvor ofte brukte du sykkel som framkomstmiddel til andre formål i månedene før Sykkel-VM?
- Omtrent hvor ofte brukte du sykkel som treningsaktivitet i månedene før Sykkel-VM?

Responsskalaen var: 5 eller flere dager i uken, 3-4 dager i uken, 1-2 dager i uken, Noen dager i måneden, Sjeldnere, Aldri

Tilsvarende spørsmål ble stilt i oktober -18, da med «de siste månedene» som referanseperiode.

Resultatene i Figur 3 viser at omfanget av sykling blant respondentene i vårt utvalg var omtrent det samme sommeren/høsten 2017 og sommeren/høsten 2018. I begge periodene er det under 10 % som oppgir at de ukentlig sykler til/fra jobb. Tilsvarende gjelder sykling i forbindelse med andre ærend. Økningen vi observerer med hensyn til å bruke sykkel som treningsform, fra 8 til 12 %, er ikke statistisk signifikant. Resultatene i Figur 3 stemmer godt overens med reisevaneundersøkelser som viser at sykkelbruken i Bergen er beskjeden (Hjorthol, Engebretsen & Uteng, 2014).



Figur 3: Andel som bruker sykkel som treningsaktivitet og transportmiddel

Sykkel-VM kan ikke hevdes å ha hatt stor effekt på befolkningens sykkelbruk eller treningsaktivitet. Vel og merke viser Figur 2 at om lag 10 % i varierende grad er enige i påstander om at mesterskapet var en inspirasjonskilde til økt fysisk aktivitet, men dette er et uttrykk for intensjoner heller enn faktiske handlinger. Når vi ser på den faktiske sykkelbruken (Figur 3) så er ikke den høyere i 2018 enn hva den var før mesterskapet. Sykkeltellinger som er gjennomført i Bergen viser heller ingen «VM-effekt». Faktisk var det færre passeringer av tellepunktene i 2017 enn i 2016⁶.

Det er som nevnt vanlig å arrangere aktivitets- og folkehelsekampanjer i forbindelse med store internasjonale mesterskap. Internasjonalt foreligger det mange studier som har sett på de helsemessige effektene av store mesterskap (se Solberg 2018 for en oversikt). En fellesnevner for disse er at de i liten grad kan dokumentere at slike arrangement inspirerer til økt fysisk aktivitet i befolkningen, til tross for at arrangøren hadde store ambisjoner i forkant. Downward et al. (2015) konkluderer med følgende:

«This challenges policy presumptions about the impact of hosting major sports events on galvanizing participation to produce positive health outcomes for society». (s. 509)

4.4 Opplevelse av trengsel og uro

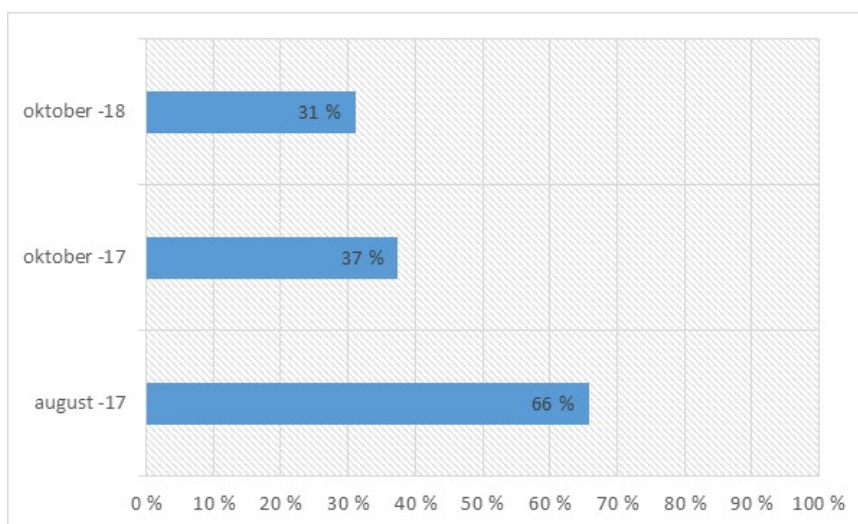
Et arrangement som Sykkel-VM setter enhver by på logistikkmessige prøvelser. Spesielt var dette utfordrende for Bergen som har et kompakt bysentrum med mange trange gater og smug. Kjø og trengsel under arrangementet var derfor noe en kunne forvente. Logistikkutfordringer var et tema som ble viet stor oppmerksomhet i forkant av mesterskapet, særlig trafikkavviklingen. Store folkemengder skaper mer uro og bråk enn normalt, og mange kan oppleve ubehag ved det. Et stort internasjonalt arrangement med interesse utover nasjonale grenser kan også være et potensielt terrormål, og for de som deltar på arrangementer og/eller beboere kan dette bidra til å skape en følelse av utrygghet. At lokalbefolkningen opplever negative, ikke-monetære effekter av å være vertskap for internasjonale mesterskap er godt dokumentert i forskningslitteraturen (Ritchie et al., 2009). Studier viser også at forventninger om trengsel og uro ikke alltid slår til, i alle fall i langt mindre grad enn hva man ofte antar i forkant (Solberg og Andersson, 1998). Slik var det også for bergenserne og Sykkel-VM.

I undersøkelsene ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende fire påstander (svarskala: 1=helt uenig, 7=helt enig):

- Sykkel-VM skapte trafikkaos i Bergen
- Det var ubehagelig mye trengsel i sentrum under arrangementene
- Det var mye uro og bråk i byen under Sykkel-VM
- Det var mindre sikkert å ferdes i Bergen sentrum under Sykkel-VM enn resten av året

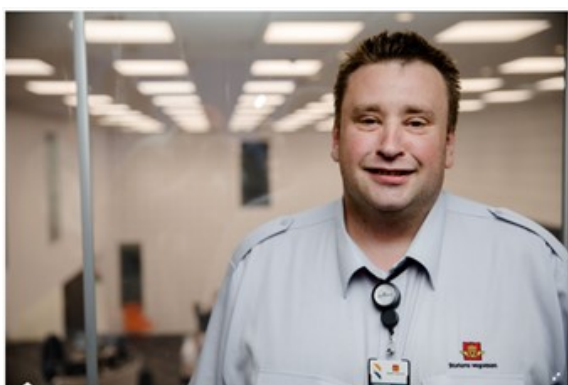
⁶ https://www.nrk.no/hordaland/vm-skulle-fa-fleire-pa-sykkelsetet-_effekten-uteblei-fullstendig-1.14027219

Disse påstandene er samlet i én variabel som vi har kalt «Trenghet og uro»⁷. I før-undersøkelsen (august -17), var formuleringene knyttet til hvordan en trodde trafikkavvikling, trenghet og uro ville bli i arrangementsuken, dvs et uttrykk for hvilke forventninger en hadde. De to etter-undersøkelsene (oktober -17 og oktober -18) målte hvordan respondentene faktisk opplevde det. Figur 4 viser andelen som i større eller mindre grad er enige i påstandene på hvert av undersøkelsestidspunktene.



Figur 4: «Trenghet og uro» – andel med skår over 4 (dvs er enige i de fire påstander over)

Figur 4 viser at det var en betydelig skepsis i befolkningen i forkant av mesterskapet. To av tre ga uttrykk for at de forventet «trenghet og uro». Det var særlig forventninger om trafikkaos som rådet, ettersom mange av gatene i sentrum ville bli døgntengt og flere sentrale innfartsårer ville operere med redusert kapasitet for privatbiler. Selv om trafikkaos var det de fleste uttrykte bekymring for, var det også de som fryktet trenghet og uro i sentrum. Tre uker før VM sa om lag 30 % at de forventet uro og bråk i byen i arrangementsuken, og at det ville bli mindre sikkert å ferdes i sentrum.



Adrian B. Segnen
 «ALDRI FØR»: – Jeg kan ikke huske et så rolig mandagsrush på innfartsårene til Bergen noen gang, med mindre en helligdag har falt på en mandag, sier trafikkooperatør Tore Tysse i Vegtraffikkentralen vest.
<https://www.aftenbladet.no/100Sport/sykkel/Mandag-morgen-var-trafikken-inn-til-Bergen-sentrum-halvert-242299b.html>

Mange tok oppfordringen om å la bilen stå og gå over på kollektivtransport eller gå/sykle, og på den første arrangementsdagen mandag 18. september var antall passeringer i bomringen nærmest halvert sammenlignet med en ordinær mandag⁸. At det store trafikkaoset uteble ser vi også i resultatene fra etter-undersøkelsen i oktober -17 (Figur 4). Fortsatt uttrykte en betydelig andel at de hadde erfart både kø, trenghet og uro, men disse utgjorde nå et mindretall. I indeksen vår falt andelen med negative opplevelser/oppfatninger fra 66 % til 37 %

⁷ «Trenghet og uro» er en gjennomsnittsskår av de tre påstandene.

⁸ <https://www.aftenposten.no/100Sport/sykkel/Mandag-morgen-var-trafikken-inn-til-Bergen-sentrum-halvert-242299b.html>

fra august til oktober, og nå ett år etter, har bare om lag hver tredje en erindring om at kø, trengsel og uro var et problem under Sykkel-VM.

Sykkel-VM synes ikke å ha medført de betydelige negative virkningene som mange fryktet på forhånd, særlig knyttet til trafikkavviklingen. Store deler av befolkningen var påvirket av arrangementet i den forstand at de måtte legge om hverdagsrutinene, men dette virker å ha bydd på færre utfordringer enn hva man antok i forkant. I alle fall synes det å være opplevelsen de fleste sitter igjen med.

Når det gjelder sikkerhetsaspektet, viser resultatene et noe annet bilde. Om lag en av ti gir i noen grad uttrykk for at de opplevde at det var mindre sikkert å ferdes i Bergen sentrum under arrangementsuken enn ellers. Opplevelsen av utrygghet, uro og trengsel kan ha gjort at mange av disse holdt seg unna Bergen sentrum i arrangementsuken. Denne gruppen rapporterer mindre tilstedeværelse under arrangementet sammenlignet med andre. Men hvorvidt responsen på disse påstandene er basert på egne opplevelser eller informasjon via media eller andre, kan vi ikke si noe sikkert om. Ei heller om de ville deltatt mer aktivt om de hadde hatt andre erfaringer.

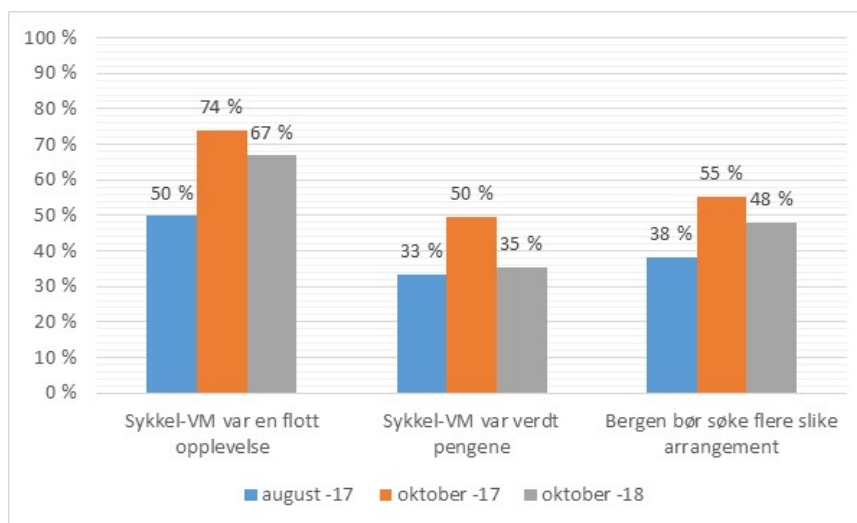
4.5 Totalopplevelsen

Hvordan befolkningen totalt sett opplever store internasjonale mesterskap kan måles på ulike måter. En vanlig tilnærming er å spørre om man mener arrangementet var verdt pengene. Dette spørsmålet ble blant annet stilt i undersøkelser som ble gjennomført i etterkant av OL i Calgary (Ritchie & Lyons, 1990) og OL på Lillehammer (Spilling, 1994). Resultatene fra disse undersøkelsene viste at et klart flertall mente at arrangementene var verdt pengene. I forbindelse med VM på ski i Trondheim i 1997, sa 59 % seg delvis eller helt enig i at arrangementet var verdt pengene i en undersøkelse som ble gjennomført før mesterskapet. Etter mesterskapet var denne andelen økt til 75% (Solberg & Andersson, 1998).

I våre undersøkelser skulle respondentene ta stilling til følgende tre påstander som oppsummerer deres opplevelse av arrangementet (formuleringer i før-undersøkelsen i parentes):

- Sykkel-VM var en flott opplevelse (Sykkel-VM blir en flott opplevelse)
- Sykkel-VM var verdt pengene (Sykkel-VM er verdt pengene)
- Bergen bør søke flere slike arrangementer i framtiden (samme formulering i før-undersøkelsen)

Svarene skulle angis på en skala fra 1 (helt uenig) til 7 (helt enig). Figur 5 viser andelen respondenter som angir 5 eller høyere, det vil si at de i større eller mindre grad er enige i påstandene på hvert av undersøkelsestidspunktene.



Figur 5: Andel som er enige i påstander om at Sykkel-VM (i) var en flott opplevelse, (ii) var verdt pengene og (iii) bør gjentas

Majoriteten av respondentene i utvalget oppsummerte med at Sykkel-VM var en flott opplevelse. Noe skepsis kunne likevel spores i forkant av arrangementet. I august -17 sa bare halvparten av de spurte seg enige i påstanden «*Jeg tror Sykkel-VM blir en flott opplevelse*», og en av fire sa seg i varierende grad uenige. Men mange endret oppfatning i løpet av mesterskapet. Nær halvparten av de som var negative eller nøytrale i august, var mer positivt innstilte etter arrangementet. Og bare noen få prosent ble mer negativt innstilt til mesterskapet etter at det var gjennomført. Et tilbakeblikk på mesterskapet, ett år etter at det ble gjennomført viser at to av tre respondenter fortsatt er enige i påstanden om at Sykkel-VM var en flott opplevelse.

Mange respondenter utviser imidlertid skepsis til pengebruken. I august -17 svarte bare en av tre at de i noen grad var enig i påstanden «*Jeg mener Sykkel-VM er verdt pengene*». På dette tidspunktet var drøyt 40 % uenige i denne påstanden. Etter mesterskapet, i oktober -17, hadde oppfatningen endret seg noe. Andelen som mente at Sykkel-VM var verd pengene var økt til 50 %, og de som var uenige i påstanden utgjorde drøyt 30 % av utvalget. I oktober -17 var det offentlig kjent at arrangementet ville gå med underskudd, men størrelsen på underskuddet var ikke kjent. I oktober -18, ett år etter mesterskapet, er vi tilbake til start: En av tre er i noen grad enig i at Sykkel-VM var verdt pengene, mens drøyt 40 % er uenige.

Til tross for at mange ser annerledes på pengebruken i dag enn for ett år siden, viser resultatene i Figur 5 at om lag halvparten likevel er innstilt på at Bergen bør søke flere slike arrangement i fremtiden (nedgangen fra 55 til 48 % mellom oktober 2017 og oktober 2018 er ikke statistisk signifikant). Før mesterskapet mente bare knapt 40 % det samme. Sykkel-VM ga derfor mersmak for mange.

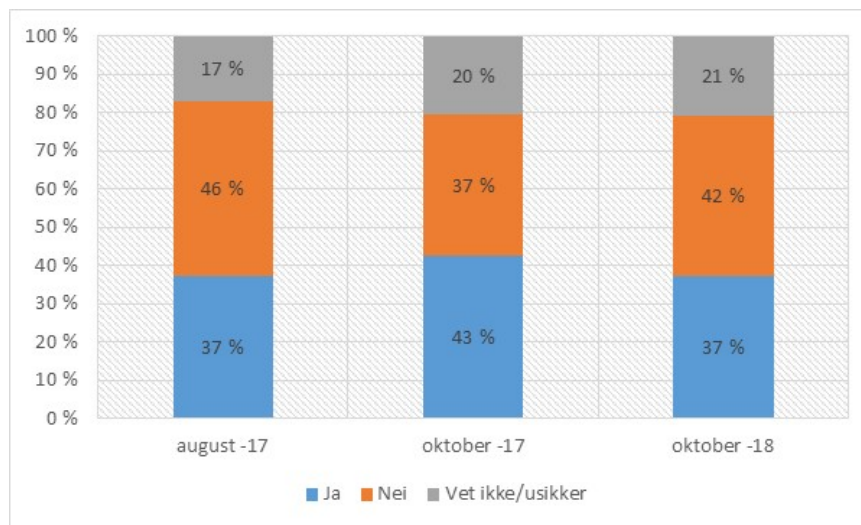
Oppsummert kan vi konkludere med at de fleste i vårt utvalg ser tilbake på Sykkel-VM som en flott opplevelse. Dette er likevel ikke ensbetydende med at man mener at Sykkel-VM var verd pengebruken, ei heller at byen skal søke slike arrangement i fremtiden. Det er tydelig at befolkningen er splittet i synet på dette.

4.6 Folkeavstemning

I undersøkelsene ble respondentene forelagt seg følgende problemstilling:

«Anta at prosessen med å få Sykkel-VM til Bergen hadde startet med en folkeavstemning. Hva ville du i så fall ha stemt?»

Man kunne svare ja, nei og vet ikke/usikker. Ordlyden var tilpasset tidspunktet for de ulike undersøkelsene. I de to etterundersøkelsene skulle man anta at Bergen vurderte å søke om et nytt VM, og man ble spurt om hva man da ville stemt. Figur 6 viser resultatene fra hypotetiske folkeavstemninger om VM.



Figur 6: Resultater fra hypotetisk folkeavstemning om Sykkel-VM

Resultatene på alle undersøkelsestidspunktene viser at det er et mindretall av respondentene som sier klart ja til å arrangere Sykkel-VM dersom de skulle deltatt i en folkeavstemning om temaet. Andelen ja-svar gikk noe opp fra august -17 til oktober -17 (endringen er ikke statistisk signifikant), men ett år etter mesterskapet var det igjen bare 37 % som ga sin tilslutning. Mellom august -17 og oktober -17 var det om lag 70 % som opprettholdt sin opprinnelige mening, mens 20 % ble mer positivt innstilt (fra nei til ja/usikker) og 10 % ble mer negative (fra ja til nei/usikker). Med andre ord var det endringer i begge retninger.

Mesterskapet er blitt omtalt som en folkefest, og 70 % av utvalget i vår undersøkelse sier at det var en flott opplevelse (jf Figur 5). Det er derfor noe overraskende at en folkeavstemning om et nytt VM ikke synes å ha gitt et ja-flertall. Dette er likevel i overenstemmelse med resultatene i Figur 5 som viste at utvalget var delt i synet på om Bergen skal søke om et nytt arrangement. I undersøkelsen om Ski-VM i Trondheim (Solberg og Andersson, 1998) ble respondentene forelagt samme problemstilling. Heller ikke der var det noen stor bevegelse i resultatet før og etter mesterskapet. Men nivået lå vesentlig høyere. I Trondheim ville nær 80 % stemt ja dersom prosessen med å få Ski-VM hadde startet med en folkeavstemning.

4.7 Betalingsvillighet for internasjonale mesterskap og andre kulturarrangement

Det å overvære Sykkel-VM kan betraktes som et kollektivt gode. Kollektive goder, til forskjell fra private goder, kjennetegnes ved å være ikke-rivalisering og ikke-ekskluderende goder (Mitchell & Carson, 1989). Ikke-rivalisering betyr at en persons forbruk av godet ikke vil bidra til å fortrenge andres muligheter til å konsumere det samme godet. Et ikke-ekskluderende gode betyr på sin side at det er umulig, eller i alle fall svært ressurskrevende, å ekskludere folk fra å kunne bruke det. Mens private goder har en karakter som gjør det naturlig å selge dem stykkevis, gjelder ikke det for kollektive goder. Når kollektive goder er produsert, er som regel de marginale brukskostnadene null eller ubetydelige, og dermed uavhengige av hvor mye godet brukes.

Å finne folks betalingsvilje for kollektive goder er krevende. Selv om mange kan ha klare oppfatninger for eller mot et Sykkel-VM, er det likevel vanskelig for de fleste å finne et passende kronebeløp som uttrykker hva man mener et slikt mesterskap er verdt. Man kan også støte på problemer knyttet til strategisk svargiving, dvs at de potensielle brukerne ikke oppgir sin sanne betalingsvillighet. Mest kjent er det såkalte gratispassasjerproblemet. Vi kan tenke oss at alle potensielle brukere av et kollektivt gode blir spurt om hvor mye de er villige til å betale for at det skal bli produsert. Dersom folk vet at beløpet de svarer blir innkrevd, for eksempel i form av en skatt, vil det mest rasjonelle være å underslå eller benekte sin egen betalingsvillighet. Det mest lønnsomme for den enkelte, er at «de andre» brukerne bærer finansieringsansvaret. Vel vitende om at når godet først er produsert og etablert, kan ingen hindre en i å bruke det, alternativt at en vet at det er urealistisk kostbart å stenge noen ute fra å bruke godet. Å gjerde inn alle løypetraseene og plassere ut tilstrekkelig mange vakter under en fellesstart er et eksempel.

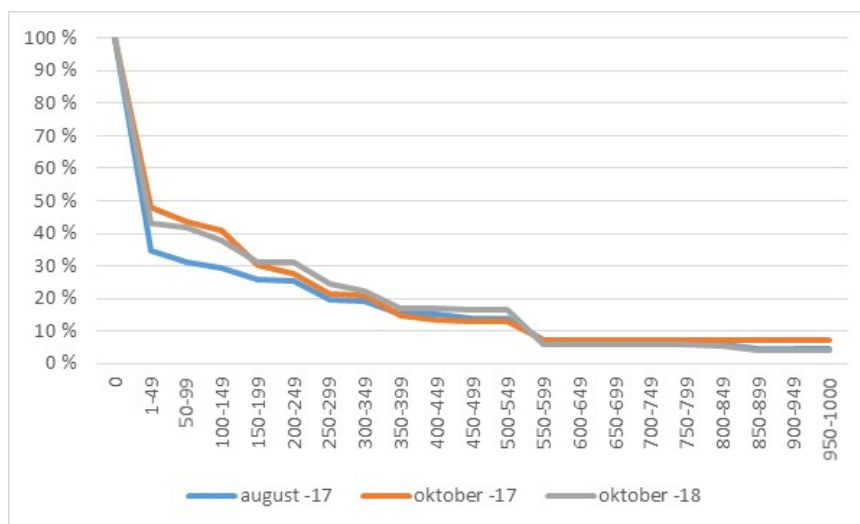
Hvis folk vet at beløpet de svarer ikke vil bli innkrevd, kan det skape den motsatte atferden under intervjusituasjonen. De som er positive til VM, vil kanskje overdrive betalingsviljen sin, mens de som er negative kan tenkes å gjøre det motsatte. Hensikten kan være at man ønsker å gi en signaleffekt. Når man vet at svaret en gir er uforpliktende, har tidligere undersøkelser vist at folk har en tendens til å overdrive. Forøvrig er dette temaet meget grundig behandlet i den samfunnsøkonomiske litteraturen (eks. Mitchell & Carson 1989; Stiglitz 1988).

Disse problemene er også relevante i vår undersøkelse. De metodemessige problemene og usikkerhetsmomentene gjør at man ikke bør legge avgjørende vekt på selve tallene som er oppgitt. Som nevnt har spørsmålene om betalingsvillighet til hensikt å undersøke hvor attraktive internasjonale sportsmesterskap oppleves sammenlignet med etablerte kulturarrangement. I vår studie er referansearrangementene Festspillene, Tall Ship Races og de store konsertene på Koengen. I spørsmålene om betalingsvillighet var det satt en øvre grense på 1 000 kroner per arrangement.

Figur 7 viser befolkningens betalingsvillighet for internasjonale mesterskap i form av en «etter-spørselfkurve». Kurven viser andelen av respondentene som er villige til å betale et gitt beløp (intervall på 50 kroner). At det er betalingsvillighet for Sykkel-VM, og antakelig for andre internasjonale mesterskap, fikk man bekreftet da det ble offentlig kjent at arrangementet kom til å gå med

underskudd. Frivillige startet da en innsamlingsaksjon via Vipps som genererte mer enn tre mill. kroner inn til arrangøren. Betalingsvilligheten gjenspeiler seg i Figur 7, som også viser at det var endringer i betalingsvilligheten før og etter mesterskapet. Før VM (blå linje) svarte 65 % at de ikke var villige til å betale en øremerket skatt for at Bergen skulle arrangere denne typen mesterskap. Om lag 20 % var villige til å betale et beløp inntil 350 kroner, mens 15 % oppga en betalingsvillighet på 350 kroner eller mer. I oktober -17 (oransje linje), tre uker etter mesterskapet, var andelen henholdsvis 52 %, 33 % og 15 %, mens de i oktober 2018 (grå linje) var 57 %, 26 % og 17 %. Tre forhold kan leses ut av dette:

- Sykkel-VM hadde en positiv innvirkning på folks betalingsvillighet for internasjonale mesterskap mer generelt.
- Den umiddelbare effekten (fra august -17 til oktober -17) er størst, men også ett år etter ligger betalingsvilligheten over hva den var i forkant av mesterskapet.
- Andelen med positiv betalingsvillighet øker, og det er i de lavere intervallene (inntil 250 kroner) at endringene er størst.



Figur 7: «Etterspørselskurve» – andel med oppgitt betalingsvillighet for internasjonale mesterskap innenfor intervaller på 50 kroner

Tabell 5 viser bevegelser i betalingsvilligheten mellom august -17 og oktober -17. I utvalget opprettholdt nesten halvparten av respondentene (45 %) en manglende betalingsvillighet. De var ikke villige til å betale en øremerket skatt i forkant av mesterskapet, og dette hadde ikke endret seg knapt to måneder senere. Knapt 30 % opprettholdt en positiv betalingsvilje. I august -17 var gjennomsnittlig betalingsvillighet i denne gruppen 396 kroner, og det endret seg lite som følge av mesterskapet (ikke-signifikant endring). Knapt 20 % av respondentene var opprinnelig ikke villige til å betale en øremerket skatt, men mesterskapet gjorde dem mer positivt innstilt til en slik ordning. Sist er det en liten gruppe (7 % av utvalget) som i utgangspunktet hadde positiv betalingsvilje, men som etter mesterskapet var mer negativt innstilt.

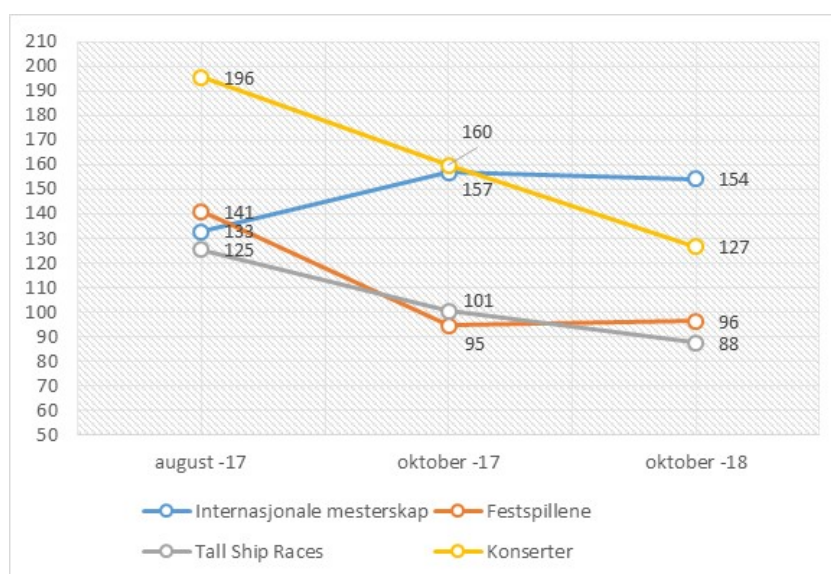
August -17	Oktober -17	Gjennomsnittlig betalingsvillighet (kroner)		Andel av utvalget
		August -17	Oktober -17	
Ingen betalingsvillighet → Ingen betalingsvillighet		0	0	45
Positiv betalingsvillighet → Positiv betalingsvillighet		396	376	29
Ingen betalingsvillighet → Positiv betalingsvillighet		0	242	19
Positiv betalingsvillighet → Ingen betalingsvillighet		260	0	7

Tabell 5: Bevegelser i betalingsvilligheten (kroner) mellom august -17 og oktober -17

Oppsummert viser resultatene i Tabell 5 at tre av fire opprettholdt sin opprinnelige holdning til å finansiere denne typen arrangement, mens mesterskapet bidro til å endre holdningene til hver fjerde bergenser i positiv eller negativ retning. Blant de som endret holdning, var det et klart flertall som ble mer positivt innstilt.

4.8 Betalingsvillighet for internasjonale mesterskap versus andre kulturarrangement

I denne studien var vi opptatt av hvordan folk vurderer attraktiviteten til internasjonale mesterskap som Sykkel-VM sammenlignet med andre, mer etablerte kulturarrangement i Bergen; Festspillene, Tall Ship Races og konserter med store internasjonale artister på Koengen. Figur 8 viser den gjennomsnittlige betalingsviljen for de fire arrangementene på tre tidspunkt; august -17, oktober -17 og oktober -18⁹.



Figur 8: Betalingsvillighet for ulike typer kulturarrangementer

⁹ Metoden for å måle betalingsvillighet er redegjort for i metodekapittelet. Som nevnt var det satt en maksimal beløpsgrense på kr 1 000 per arrangement.

Av de fire arrangementene som ble listet opp i undersøkelsen, var det konserter på Koengen som befolkningen hadde størst betalingsvillighet for i august -17 (196 kroner). Deretter fulgte festspillene (141 kroner), mens gjennomsnittlig betalingsvillighet for internasjonale mesterskap og Tall Ship Races lå noe lavere (hhv 133 og 125 kroner). Tall Ship Races og internasjonale mesterskap er begge arrangementer med preg av å være fellesgoder (jfr. over). Konserter på Koengen og Festspillene har på sin side mer preg av private goder ved at en persons forbruk fortrenger andres muligheter til å konsumere det samme godet. Det er slik sett å forvente at betalingsvilligheten for disse kulturbegivenhetene er noe større enn for internasjonale mesterskap som Sykkel-VM.

Det var til dels betydelige endringer i betalingsvilligheten før og etter mesterskapet for alle arrangementene. Tre uker etter Sykkel-VM (oktober -17) var betalingsvilligheten for internasjonale arrangementer økt til 157 kroner, mens den var redusert for de øvrige arrangementene. I oktober -18, ett år etter, er den fortsatt på drøyt 150 kroner, mens den er ytterligere redusert for konserter. En årsak til det kan være at de absolutt største, internasjonale stjernene ikke gjestet Bergen i 2018, i motsetning til 2017 hvor både Sting og Robbie Williams opptrådte på Koengen. For Festspillene og Tall Ship Races var betalingsvilligheten uendret mellom oktober -17 og oktober -18.

Som påpekt over bør man ikke legge avgjørende vekt på selve tallene som er oppgitt. Hensikten med spørsmålene var å undersøke hvor attraktive store internasjonale sportsmesterskap oppleves sammenlignet med etablerte kulturarrangement. I utgangspunktet var betalingsvilligheten for internasjonale mesterskap signifikant lavere enn for konserter på Koengen, som kan betraktes som det mest private godet av disse arrangementene. Den var også lavere enn for Festspillene, men denne forskjellen var ikke statistisk signifikant. En følge av et publikumsmessig vellykket Sykkel-VM var at betalingsvilligheten for internasjonale mesterskap økte. Ut fra resultatene over kan det virke som om dette er en vedvarende effekt.

5 Økonomisk utvikling: Fra budsjett til konkurs

5.1 Innledning

Da Bergen ble valgt som den norske kandidatbyen i 2011 hadde budsjettet en totalramme på ca. 85 mill. kroner. Dette var før DNV ble engasjert i arbeidet med å kvalitetssikre søknaden. På dette tidspunktet antok Bergen kommune å måtte bruke 15-20 mill. kroner på arrangementet¹⁰.

Arrangøren Bergen 2017 AS ble først stiftet 8. november 2012, da under navnet MTB Events Norway AS. Selskapet arrangerte VM i terrengsykling på Hafjell i september i 2014, men byttet i mai 2015 navn til Bergen 2017 AS. Selskapet har hele tiden vært 100% eid av NCF. Selskapet har fungert som en prosjektorganisasjon med målsetting om å planlegge og arrangere Sykkel-VM i 2017. Det at Bergen 2017 AS var en videreføring av et tidligere selskap ga noen utfordringer. VM i terrengsykling endte opp med et underskudd på ca. 5,2 mill. kroner, og MTB Events Norway AS hadde derfor etter avslutningen av VM i terrengsykling en negativ egenkapital på ca. 5,2 mill. kroner. Dette ble ordnet gjennom en gjeldskonvertering i oktober 2015, noe som bidro til å forhøye Bergen 2017 AS sin aksjekapital. I praksis betød dette at NCF overtok risikoen knyttet til underskuddet fra VM i terrengsykling. Årsaken til videreføringen av selskapet og endringen fra MTB Events Norway AS til Bergen 2017 AS var en antakelse om at VM i Bergen skulle bidra til å dekke inn underskuddet fra VM i terrengsykling. Det reelle underskuddet for VM på Hafjell var nærmere 9 mill. kroner på grunn av regningen for TV produksjonen. Dette blir omtalt i mer detalj senere.

Bergen 2017 AS var en liten organisasjon, arbeidsoppgavene tatt i betraktning. Ved starten av 2015 hadde den fem ansatte, hvorav de fleste var i deltidsstillinger. Dette endret seg gradvis, både gjennom nyansettelser og økninger i stillingsprosentene. Det kom tre nyansettelser ila 2016 og ytterligere ansettelser i 2017. Fra perioden sommeren 2017 til arrangementet var ferdig hadde Bergen 2017 AS totalt 14 ansatte.

5.2 Regnskap, budsjett og prognoser

Det ble åpnet konkurs av Bergen 2017 AS 12.3.2018. I ifølge bostyrers innberetning nummer 1 per 15.5.2018 var boets status da ca. 8,2 mill. kroner og med anmeldt krav var da for til sammen ca. 108 mill. kroner. Ifølge bostyrers innberetning nr. 2 (sendt 15. november 2018) var boets status ca. 10,5 mill. kroner. Det antas av bostyrer at anmeldte krav i fordringsprøvingen vil reduseres til ca. 70 mill. kroner.

¹⁰ DNV-notat som evaluerte søkerbyene.

Bobestyrer og borevisor jobber fremdeles med å finne ut hvordan den endelige økonomien til Bergen 2017 AS blir seende ut, men dette er en jobb som ennå vil ta noe tid. Det nærmeste resultatet vi har per i dag er resultatet som borevisor presenterte i sin innberetning nr. 1 per 9. mai 2018:

RESULTAT	Akkumulert 2015 - 2017	2017 (urevidert)	2016	2015 (omarbeidet)
Sponsor/salgsinntekt	44 137 863	35 742 138	8 372 225	23 500
Offentlige tilskudd	82 153 000	51 865 234	23 296 500	6 991 266
Underskuddsgaranti Hordaland FK	5 200 000	5 200 000	0	0
Underskuddsgaranti Bergen Kommune	5 200 000	5 200 000	0	0
Annen driftsinntekt	6 281 839	5 423 078	395 747	463 014
Sum driftsinntekt	142 972 702	103 430 450	32 064 472	7 477 780
Varekostnad	2 491 579	2 491 579	0	0
Lønnskostnad	12 446 239	5 883 675	3 851 679	2 710 885
Annen driftskostnad	165 072 288	131 880 516	28 422 336	4 769 436
Sum driftskostnad	180 010 106	140 255 770	32 274 015	7 480 321
DRIFTSRESULTAT	-37 037 404	-36 825 320	-209 543	-2 541
Renteinntekt bankinnskudd	27 846	13 597	11 786	2 463
Annen finansinntekt	249 354	465	248 810	79
Renter/inkassokrav leverandører	-126 978	-126 978	0	0
Annen rentekostnad	-2 107	-848	-1 259	0
Annen finanskostnad	-979 147	-928 164	-50 983	0
Netto finansresultat	-831 032	-1 041 928	208 354	2 542
ÅRSRESULTAT	-37 868 436	-37 867 248	-1 189	-1
Overføring til udekket tap	-37 868 436	-37 867 248	-1 189	-1
SUM OVERFØRINGER	-37 868 436	-37 867 248	-1 189	-1

Tabell 6: Urevidert resultat fra borevisors innberetning nr. 1 per 9. mai 2018¹¹

Regnskapet viser totale inntekter på ca. 142,9 mill. kroner og driftskostnader på vel 180 mill. kroner. Inkluderes finansresultatet gir dette et resultat på ca. – 37,9 mill. kroner. Det må bemerkes at i dette regnskapet er underskuddsgarantien fra Hordaland Fylkeskommune på 5,2 mill. kroner inntektsført. Hordaland Fylkeskommune vedtok i juni 2016 ikke å utbetale denne garantien, noe som har medført at konkursboet for Bergen 2017 AS har (per 13.november 2018) stevnet Hordaland Fylkeskommune for å få utbetalt disse midlene. Det hviler derfor usikkerhet ved denne inntektsføringen.

Med bakgrunn i den økonomiske utgangen av Sykkel-VM, vil vi fokusere på noen av hovedtrekk ved den økonomiske utviklingen. Dette kommer på overordnet nivå frem i Tabell 8. Her vises det opprinnelige budsjettet under kolonnen «DNV – budsjett» og prognosen som Bergen 2017 AS utarbeidet per desember 2017 under kolonnen «Prognose 13.12.2017».

Årsresultatet som er lagt frem av Borevisor som vises i Tabell 6 viser et totalresultat for Bergen 2017 AS på ca. -37,9 mill. kroner. Det er resultatført inntekter er på ca. 143 mill. kroner, mens prognosen per 13.12.2017 er på ca. 130,2 mill. kroner. I prognosen 13.12.2017 er ikke underskuddsgarantiene

¹¹ Borevisors innberetning nr. 1 per 9. mai 2018

tatt med, en reduksjon på 10,4 mill. kroner. Det er også en differanse i offentlig støtte der disse i regnskapet er justert ned med ca. 4,8 mill. kroner sammenlignet med prognosen. Etter disse korreksjonene for underskuddsgaranti og redusert offentlig støtte, blir driftsinntekten på kr. 127,7 mill. kroner. Det vil si at det også foreligger nedjusteringer av andre inntektsposter. Vi har per nå ikke detaljert informasjon om hvilke poster dette gjelder. Differansen på kostnadssiden mellom prognose og regnskap er på nesten 5 mill. kroner, uten at årsaken er klar.

5.3 Økonomistyring og økonomisk kontroll

For å gi et inntrykk av økonomistyringen i Bergen 2017 AS viser den følgende Tabell 7 budsjett per juli 2017 (jfr. statusrapporten per 13.7.2017), prognose for 13.7.2017 og for høsten 2017 (27.10., 28.11 og 13.12.). I tabellen brukes både begrepene budsjett og prognose. Kolonnen «Budsjett juli 2017» viser budsjettet per juli 2017. En prognose er en forutsigelse av hvordan man mener den økonomiske utviklingen vil utarte seg. Tabell 7 viser prognosene Bergen 2017 AS utformet per juli, oktober, november og desember 2017, og dermed hvordan de så for seg det økonomiske resultatet. I praksis vil det i dette tilfellet ikke være noen tydelig forskjell på å bruke begrepet budsjett og begrepet prognose, men vi har gjort det sånn fordi det er sånn Bergen 2017 AS har brukt begrepene. «Budsjett juli 2017» er et resultat av budsjettrevisjoner frem til juli 2017 (jfr. styreprotokollene), mens prognosen per 13.7.2017 er, ifølge statusrapporten per 13.7.2017, basert på akkumulerte regnskap fra 2015, 2016, 2017 (per 31.5) samt en forventning til endelig regnskap.

Kommentarer til budsjett juli 2017 og prognose 13.7.2017

I styremøtet 5. juli 2017 hadde styret en gjennomgang av økonomien som viste at Sykkel-VM lå an til et underskudd på ned mot 15 mill. kroner. Dette omtaler ett av styremedlemmene som kjedelig, men likevel håndterbart siden de hadde underskuddsgarantier. Det ble besluttet og protokollført at det skulle sendes skriftlig informasjon om den økonomiske situasjonen til NCF, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune, og at dette skulle gjøres i løpet av uken etter. Dette var en prognose som flere av styremedlemmene i intervjuene hadde tro på var korrekt.

Om prosessen rundt prognosen sa ett av styremedlemmene følgende:

«Så da var det en prognose som ble diskutert opp og ned i mente og snakket masse med administrasjonen og daglig leder og gå igjennom det mange ganger og utfordret det for vi hadde masse diskusjoner rundt det og vi, vi i styret har jo forpliktelser og om å kontrollere og det er en viktig del av jobben vår og det vi brukte masse tid på det at har du husket alt sant [...] Har vi alle kostnadene nå? [...] For det var et ekstremt kostnadsfokus, de fikk ikke bruke en krone de var så jagete på det, så under sykkel vm sant altså, det var ikke nok biler, busser ble bare kansellert.»

En sammenligning av «Budsjetten juli 2017» og prognosen per juli 2017 viser at både inntektene og kostnadene er redusert i prognosen, i prognosen er det bortfall av inntekter, ca. 12,5 mill. kroner mens og kostnadene reduseres med ca. 3,3 mill. kroner.

INTEKTER	Budsjetten juli 2017	PROGNOSER			
		13.07.2017	27.10.2017	28.11.2017	13.12.2017
Offentlige tilskudd	81 500 000	89 856 500	90 556 500	90 556 500	86 790 184
Sponsorinntekter	40 100 000	25 122 100	23 918 113	23 829 025	23 812 933
Salg av TV og medierettigheter	6 000 000	7 125 000	7 113 750	7 381 565	7 110 313
Hospitality og VIP	8 000 000	3 500 000	2 399 232	2 399 232	3 399 322
Kick back fra overnatting og servering	5 000 025	4 700 000	2 128 510	3 728 510	3 728 510
Publikumsrettede arrangement	3 300 000	1 800 000	1 024 223	1 051 223	1 130 501
Merchandise	1 500 000	950 000	0	0	0
Billettinntekter	500 000	500 000	0	0	0
Kostnader dekket over andre budsjett	0	0	0	0	0
Andre inntekter	876 000	670 000	4 007 505	3 619 298	4 354 638
UCI	0	0	0	0	0
SUM INTEKTER	146 776 025	134 223 600	131 147 833	132 565 353	130 326 401
KOSTNADER					
Løyper/ritt	21 916 000	22 675 658	31 402 152	43 936 746	43 781 825
Arena og start-målområde	11 551 408	8 133 302	18 225 167	25 476 784	21 750 216
UCI Organization and Marketing Rights	56 000 000	64 644 589	65 418 839	65 240 789	65 240 789
Administrasjon/organisasjon	15 667 800	19 568 197	20 914 155	21 398 019	21 686 891
Media og presse (TV-produksjon)	2 453 398	3 321 400	3 027 329	3 067 915	3 428 478
Transport og logistikk	8 173 144	12 756 000	5 042 880	7 038 877	6 860 760
Møter og konferanser	687 000	1 474 402	959 566	1 089 814	1 370 928
Overnatting og innkvartering	1 190 000	800 000	452 603	331 563	302 603
Promotering/marketing	8 409 000	8 926 484	11 043 049	10 722 460	10 636 092
Publikumsrettede aktiviteter	3 061 400	5 337 258	1 703 053	1 880 155	4 983 711
Folkehelseiltak sykkel	2 500 000	4 253 855	4 630 762	4 630 762	4 633 534
Merverdiavgift	11 500 026	-4 858 761	0	0	0
Usikkerhetstillegg og valutasikring	7 200 000	0	850 000	450 000	300 000
Verdifastesetting av UCI varer og tjenester	0	0	0	0	0
SUM KOSTNADER	150 309 176	147 032 384	163 669 555	185 263 884	184 975 827
DRIFTSRESULTAT	-3 533 151	-12 808 784	-32 521 722	-52 698 531	-54 649 426

Tabell 7: Budsjetten juli 2017 og prognoser juli til desember 2017 samlet.

Den viktigste grunnen til at kostnadene totalt sett reduseres, er bortfallet av kostnader til merverdiavgift, og heller en merverdiavgiftskompensasjon (momskompensasjon). Dette gir totalt sett en reduksjon i kostnadene med ca. 16,4 mill. kroner. Det er dermed verdt å merke seg at Bergen 2017 AS i juli 2017 prognostiserte med en momskompensasjon på nesten 4,9 mill. kroner. Dette virker spesielt i og med at det på dette tidspunktet hvilte usikkerhet ved denne inntekten.

De totale kostnadene i prognosen per 13.7.2017 er på ca. 147 mill. kroner. Sammenlignet med budsjett juli per juli 2017 er dette en nedgang på ca. 3,3 mill. kroner. Ser man litt mer detaljert på endringene, består denne endringen av en rekke større og mindre endringer både i positiv og negativ retning. Det er en nedgang i budsjettet på ca. 3,4 mill. kroner på posten «Arena og start-målområde» og en liten nedgang på posten «Overnatting og innkvartering». Når det gjelder andre bortfall av kostnader, er posten «Usikkerhetstillegg og valutasikring» fjernet i prognosen. Dette gir en kostnadsreduksjon på 7,2 mill. kroner. En mulig forklaring er at denne usikkerhetsavsetningen inngår i valutatapet, dvs. at usikkerhetskostnaden er flyttet til den økte prognosen på kontoen «UCI Organization and Marketing Rights». Men det kan bemerkes at det i det opprinnelige budsjettet fra 2013 var avsetningen til valutausikkerhet 1,9 mill. kroner. Det vil si at usikkerhetsavsetningen til andre hendelser var relativt sett mye større. I tillegg er det verdt å merke seg at det i det opprinnelige budsjettet var en usikkerhetsavsetning på 10,6 mill. kroner. Årsaken til at denne er redusert med 3,4 mill. til 7,2 mill. kroner i budsjettet per juli 2017 har vi ingen informasjon om. Gjennomgangen av styreprotokollene er det ingen indikasjoner på at usikkerhetsavsetningen har vært oppe til vurdering, eller har blitt behandlet i styret.

Når det gjelder økte kostnader fra budsjett til prognosen per 13.7.2017, er det store økninger på en rekke poster. «Administrasjon/organisasjon» øker med 3,9 mill. kroner, «Transport og logistikk» øker med 4,6 mill. kroner, «Publikumsrettede aktiviteter» øker med 2,3 mill. kroner og «Folkehelseiltak sykkel» med 1,8 mill. kroner. Totaleffekten av endringene på kostnadssiden gjorde at driftskostnadene i prognosen per 13.7.2017 var ca. 147 mill. kroner. Dette gir et prognostisert negativt driftsresultat på ca. 12,8 mill. kroner.

Kommentar til utvikling i prognosene fra 13.7.2017 til 13.12.2017

Daglig leder informerte styret i styremøte etter at Sykkel-VM var ferdig (27.9.2017) om at budsjettet ville bli oversteget på en rekke poster, utover det styret tidligere var informert om. Dette gjaldt kostnader som hadde påløpt i dagene før og under gjennomføringen av VM. Det ble videre informert om at dette ville medføre store likviditetsutfordringer for selskapet. Det er protokollført at styret påpekte at det var viktig å få oversikt over alle kostnader og inntekter så raskt som mulig, og at styret deretter måtte avgjøre hvilke tiltak som skulle igangsettes.

Ett av styremedlemmene sa følgende om utviklingen av økonomien i perioden fra mesterskapet og utover høsten:

«Helt på slutten av VM-uken så fikk vi helt uformelt ... jeg skal ikke si at det var tilfeldig, men vi møtte ... (daglig leder) i sentrum ... hvor han sa at han hadde fått ny informasjon om at det var pådratt noen kostnader utover det som var budsjettmessig dekning for ... da var vi jo umiddelbart på han om hva det var, ikke minst hvor stor beløp det var snakk om, men det hadde han ingen informasjon om. ... han viste det var noe teknisk i forbindelse med målområdet, men vi fikk ikke noe inntrykk av at det var noe dramatisk i det, og hadde det vært femti til hundre tusen så hadde ikke det, da hadde det løst seg. Men det var den informasjonen styret fikk. Så fikk vi vel den tredje eller fjerde oktober, da hadde vi et styremøte, et telefonstyremøte, da hadde vi med ... (et annet medlem av administrasjonen) [...] og da redegjorde han litt for oss om hva som hadde kommet inn av hva, og vi begynte å lage egne notater og summerte, og fikk ikke dette til å henge sammen. For da så vi jo at dette her er jo dramatisk. Hva har skjedd? Hva er det som har sviktet? Og hvor er disse avvikene. For da snakket vi om ti-talls mill. Alt bare fløt. Så vi fikk ikke informasjon om verken hvilke poster det gjaldt eller hvilke beløp det var totalt sett snakk om. Så da instruerte vi vel om at det umiddelbart måtte gjøres en jobb for å strukturere den informasjonen vi hadde fått, og at vi måtte få en oppdatert statusrapport så fort som bare fy ... men vi anslo vel at vi var ikke på de femten [mill. kroner i underskudd, vår anm.] som vi i verstefall hadde fryktet når vi satt i juli, vi var sikkert nærmere tredve. Men det var fryktelig vanskelig å gå ut med noe, for det var ingen verifisert informasjon. Men selv om den informasjonen der ble gitt til styret, og vi hadde hatt det styremøtet, så går ... (daglig leder) ut og gir, jeg vil si veldig ufullstendig og alt for optimistisk informasjon til markedet ... og til aviser og til andre som spurte.»

Dette sitatet illustrerer at økonomien i Bergen 2017 AS var uoversiktlig. Styremedlemmet gir inntrykk av at de var uforberedt på at økonomien skulle utvikle seg som den gjorde etter at mesterskapet var ferdig, og at det var en stor jobb å få strukturert informasjonen for å få oversikt. I de følgende avsnittene trekker vi derfor frem noen av utviklingene i prognosene for å illustrere utfordringene med økonomien.

En overordnet sammenligning i prognosene for inntektene viser at disse er forholdsvis stabile i alle prognosene fra 13.7.2017 til 13.12.2017, men med en nedgang fra ca. 134 mill. kroner 13.7.2017 til ca. 130 mill. kroner i 13.12.2018. Ser man på postene i litt mer detalj, er det noen avvik som vi vil kommentere. Noe av nedgangen i inntektene skyldes en reduksjon i offentlige inntekter. Videre er det også prognostisert noe lavere sponsorinntekter i desember sammenlignet med i juli. På posten «Hospitality og VIP» er det en nedgang på 1,1 mill. kroner fra juli til oktober, mens den siste prognosen per 13.12.2017 viser at denne posten er nesten lik juli-prognosen (3,4 mill. kroner). Videre er det nedganger i prognosene på de følgende postene, «Kick back fra overnatting og servering», «Publikumsrettede arrangement», og på postene «Merchandise» og «Billettinntekter» er det prognostisert med ingen inntekter i prognosene for oktober, november og desember. På posten «Andre inntekter» er det derimot en økning. Denne er på nærmere 3,7 mill. kroner fra prognosen i juli til prognosen i desember og skyldes Vipps-aksjonen.

Avvikene på kostnadssiden er større, både total og på enkeltpostnivå. Ser vi først på det totale avviket, øker kostnadene fra 147 mill. kroner i prognosen per 13.7.2017 til 184,9 mill. kroner per 13.12.2017, altså en økning på 37,9 mill. kroner. Går vi mer i detalj og ser på de enkelte postene, er det noen poster som spesielt forårsaker det totalt sett store kostnadsavviket. I prognosen per 13.7.2017 er det på posten «Løyper/ritt» prognostisert med ca. 22,7 mill. kroner i kostnader. I prognosen per 27.10.2017 er prognosen på denne posten økt til ca. 31,4 mill. kroner, en økning på nesten 9 mill. kroner. Denne posten forverres med ytterligere 12,5 mill. kroner i prognosen per 28.11.2017 til 43,9 mill. kroner og stabiliserer seg på opp mot 44 mill. kroner i prognosen per 13.12.2017. Dette vil altså si en total kostnadsøkning på denne posten på over 21 mill. kroner fra prognosen i juli til prognosen i desember.

Det er også en stor økning på posten «Arena og start-målområde». I prognosen per 13.7.2017 er denne posten på 8,1 mill. kroner. I prognosen per 27.10.2017 har denne kostnaden økt med over 10 mill. kroner, til 18,2 mill. kroner. I prognosen per 28.11.2017 er prognosen økt ytterligere med 7,3 mill. kroner, til ca. 25,5 mill. kroner, før prognosen per 13.12.2017 er på ca. 21,8 mill. kroner, altså en nedgang fra november-prognosen på ca. 3,7 mill. kroner. Dette vil si en total økning fra prognosen i juli til prognosen i desember på 13,6 mill. kroner. Avvikene på postene «Løyper/ritt» og «Arena og start-målområde» er spesielt store, og vi vil gå mer i detalj på årsakene til disse avvikene senere i rapporten.

I prognosen per 13.7.2017 hadde de tatt høyde for valutaaviket som påvirket posten «UCI Organization and Marketing Rights». Det er derfor begrensede avvik på denne posten. På de neste postene er det heller ikke så store avvik, og den neste posten vi knytter en kommentar til er derfor «Transport og logistikk». I prognosen per 13.7.2017 er det lagt inn ca. 12,8 mill. kroner. I prognosen per 27.10.2017 er denne derimot redusert med 7,7 mill. kroner, til ca. 5 mill. kroner før den økes til ca. 7 mill. kroner i november og ca. 6,7 mill. kroner per 13.12.2017.

Den neste posten vi vil kommentere er «Publikumsrettede aktiviteter». Totalt sett er differansen liten mellom prognosen i juli og prognosen i desember, bare litt over 300 000 kroner. Men i prognosene for oktober og november er avvikene større. I prognosen 13.7.2017 er denne lagt inn med en kostnad på ca. 5,3 mill. kroner, mens kostnaden i prognosene for oktober og november er redusert med ca. 3,6 mill. kroner før de øker til ca. 5 mill. kroner i desember. Den siste posten vi knytter en kommentar til er «Merverdiavgift». I prognosen per 13.7.2017 er denne ført med en kostnadsreduksjon (i praksis en inntekt) på ca. 4,9 mill. kroner. Denne er i de senere prognosene tatt vekk, noe som fører til økte kostnader i dermed også en resultatforverring. Gjennomgangen av prognosene underbygger styremedlemmets uttalelser om at «*alt bare fløt*». Det er store avvik mellom prognosene, på totalnivå, men også på enkeltpostnivå.

5.4 Økonomien fra begynnelse til slutt

For å diskutere den totale utviklingen i økonomien, tar vi i den følgende analysen utgangspunkt i det opprinnelige budsjettet som ble sendt til Kulturdepartementet vedrørende statlig støtte og medvirkning, prognosen som Bergen 2017 AS laget per 13.12.2017 og avviket mellom disse. Dette kommer frem i Tabell 8:

INNTEKTER	DNV - budsjett	Prognose	
		13.12.2017	Avvik
Offentlige tilskudd	80 000 000	86 790 184	6 790 184
Sponsorinntekter	33 000 000	23 812 933	-9 187 067
Salg av TV og medierettigheter	17 400 000	7 110 313	-10 289 687
Hospitality og VIP	9 400 000	3 399 322	-6 000 678
Kick back fra overnatting og servering	5 000 000	3 728 510	-1 271 490
Publikumsrettede arrangement	3 200 000	1 130 501	-2 069 499
Merchandise	1 500 000	0	-1 500 000
Billettinntekter	500 000	0	-500 000
Kostnader dekket over andre budsjett	5 500 000	0	-5 500 000
Andre inntekter	900 000	4 354 638	3 454 638
UCI	0	0	0
SUM INNTEKTER	156 400 000	130 326 401	-26 073 599

KOSTNADER	Avvik		
	DNV - budsjett	13.12.2017	Avvik
Løyper/ritt	25 200 000	43 781 825	18 581 825
Arena og start-målområde	10 600 000	21 750 216	11 150 216
UCI Organization and Marketing Rights	37 500 000	65 240 789	27 740 789
Administrasjon/organisasjon	20 200 000	21 686 891	1 486 891
Media og presse (TV-produksjon)	17 400 000	3 428 478	-13 971 522
Transport og logistikk	8 500 000	6 860 760	-1 639 240
Møter og konferanser	0	1 370 928	1 370 928
Overnatting og innkvartering	4 800 000	302 603	-4 497 397
Promotering/marketing	11 300 000	10 636 092	-663 908
Publikumsrettede aktiviteter	2 700 000	4 983 711	2 283 711
Folkehelseiltak sykkel	3 100 000	4 633 534	1 533 534
Merverdiavgift	11 800 000	0	-11 800 000
Usikkerhetstillegg og valutasikring	10 600 000	300 000	-10 300 000
Verdifastesetting av UCI varer og tjenester	-7 300 000	0	7 300 000
SUM KOSTNADER	156 400 000	184 975 827	28 575 827

DRIFTSRESULTAT	0	-54 649 426	-54 649 426
-----------------------	----------	--------------------	--------------------

Tabell 8: Opprinnelig budsjett og prognose per 13.12.2017.

Vi vil først knytte noen kommentarer til det opprinnelige budsjettet, før vi diskuterer den økonomiske utviklingen.

I følge DNVs rapport vedrørende kvalitetssikring av budsjettet, ga NCFs forbundsting den 26.2.2012 Forbundsstyret fullmakt til å fortsette prosessen med å utarbeide søknad om å arrangere VM i

landeveis sykling enten i 2016 eller 2017. Forbundstinget satte ett forbehold; at styringskomiteen kunne legge frem et bærekraftig budsjett som var godkjent av DNV. Bystyret i Bergen vedtok på sin side (23.2.2012) at byrådet skulle jobbe videre sammen med NCF med samme krav om et bærekraftig budsjett. Dette budsjettet fremkommer i kolonnen «DNV-budsjett» i Tabell 8.

I det videre arbeidet ble det iverksatt en prosess for utarbeiding av et budsjett for Sykkel-VM. Dette medførte en rekke arbeidsmøter med NCF, Bergen Kommune og andre bidragsytere. Ett arbeidsmøte som kan trekkes frem er arbeidsmøtet i Bergen 21.-23. januar 2013 der representanter fra Bergen kommune samferdselsetaten, Statens vegvesen, Politiet, Skyss, AVAB-CAC, TV2; Grieghallen, Bergen Reiselivslag og prosjektleder for Tall Ship Races var til stede. Det ble også avholdt møte med det internasjonale sykkelforbundet (UCI).

Budsjettet krever noen presiseringer. Det var kun kostnadsbudsjettet som ble kvalitetssikret. DNV presiserer i sin rapport at: «Utgiftene som fremkommer av denne rapporten må motsvares av en inntektside for at budsjettet vil kunne være bærekraftig» (DNV, s. 5). DNV fikk med bakgrunn i dette fremlagt et inntektsbudsjett 5. april 2013 med inntekter tilsvarende kostnadene, mens DNV presiserer at inntektsbudsjettet ikke var gjenstand for kvalitetssikring.

I utformingen av budsjettet var størrelsen på avgiften til UCI ikke avklart, og DNV analyserte derfor to alternativer. Med unntak av ett punkt (UCI avgift eks. TV Produksjon), er scenarioene identiske. Scenario #1 er basert på en UCI-avgift (inkludert TV produksjonen) på 10 mill. Euro og Scenario #2 er basert på en UCI-avgift på 7 mill. Euro. Det ble senere avklart at det var Scenario #2 som var det aktuelle. Derfor er det denne avgiften som ligger inne i budsjettet på 156,4 mill. kroner.

Budsjettet ble utformet ut fra usikkerhetsintervaller. Usikkerhetsintervallet som ble anslått var fra 141,1 til 171,6 mill. kroner. Det betyr at de realiserte kostnadene vil ligge innenfor 171,6 mill. kroner med en sannsynlighet på 85 %. Dette vil igjen si at kostnadene med 50 % sannsynlighet vil ligge innenfor 156,4 mill. kroner som budsjettet tilsa. DNV anbefalte derfor å legge inn en usikkerhetsavsetning i differansen mellom 156,4 mill. kroner og 171,6 mill. kroner (15,2 mill.) for å være innenfor et sannsynlighetsnivå på 85 %. Dette er vanlig i offentlige investeringsprosjekter. Bergen 2017 AS søkte i neste omgang om usikkerhetsavsetning gjennom underskuddsgarantier fra Staten, Hordaland Fylkeskommune og Bergen Kommune på til sammen 15,6 mill. kroner. Bergen Kommune og Hordaland Fylkeskommune innvilget dette med underskuddsgarantier på til sammen 10,4 mill. kroner. Kulturdepartementet avsto søknaden, og konsekvensen var at Bergen 2017 AS aldri var innenfor sannsynlighetsnivået på 85 %.

En annen merknad til budsjettet er at det er på kostnadssiden er en post for usikkerhetstillegg og valutasikring. Mens usikkerhetsavsetningen som er omtalt i avsnittet over ikke skal disponeres av Bergen 2017 AS, er usikkerhetstillegget lagt inn fordi det er forventet at det vil komme tilleggskostnader. Dette tillegget disponerte Bergen 2017 AS for å kunne dekke kostnader som kunne oppstå.

Prognose 13.12.2017

Dersom vi går videre til å se på prognosen per 13.12.2017 og ser på avvikene mot det opprinnelige budsjettet, viser Tabell 8 at inntektene ble ca. 26 mill. kroner lavere enn planlagt og kostnadene ca. 28,5 mill. kroner høyere enn planlagt. Ser en nærmere på inntektssiden, er det flere store avvik. Et eksempel er økning i offentlige tilskudd og andre inntekter (Vipps-aksjonen), noe som medførte økte inntekter på over 10 mill. kroner. Det er også en rekke betydelige negative avvik på inntektssiden.

På kostnadssiden ble det betydelige kostnadsøkninger på postene «Løyper/ritt» og «Arena og startmålområde». Videre var det ikke reelt å fremstille UCI-avgiften med et avvik på nesten ca. 27,7 mill. kroner da denne må sees i sammenheng med posten «Media og presse (TV-produksjon)». Avviket på avgiften til UCI er knyttet til valutakursen, og er mye omtalt i media tidligere. Dette tapet er opp mot 9 mill. kroner. Av andre større avvik, er det en reduksjon på posten «Usikkerhetstillegg og valutasikring». Dette betyr at usikkerheten er postert inn i de faktiske kostnadspostene. Bortfallet av mva.-avgift gir også en betydelig kostnadsreduksjon.

Vi vil i det videre kommentere i noe mer detalj endringer på noen av postene, både på inntektssiden og kostnadssiden.

5.5 Inntekter med store avvik

Offentlige tilskudd

Årsaken til at det offentlige tilskuddet økte var det ekstraordinære tilskuddet fra Kulturdepartementet på 7,5 mill. kroner. I mars 2017 ble det søkt om 20,9 mill. kroner til dekning av kollektivtilbudet, samt ekstra veiutbedringstiltak. Bevilgningen har senere skapte strid mellom aktørene siden Hordaland Fylkeskommune mente at 4,2 mill. kroner av tilskuddet var øremerket til å dekke utgifter de var blitt belastet for. Dette er årsaken til at HFK har holdt tilbake underskuddsgarantien på 5,2 mill. kroner.

Sponsorinntekter

Sponsorinntektene var den største kommersielle inntektskilden, og endte ifølge prognosen per 13.12.2017 opp på 23,8 mill. kroner. Dette er vesentlig lavere enn hva man forventet. I søknaden til Kulturdepartementet var det budsjettet med 33 mill. kroner. I et intervju med Aftenposten i april 2016 uttrykte daglig leder at han forventet 50 mill. kroner¹².

Det ble operert med tre nivåer på sponsoratene. På det øverste nivået, definert som generalsponsor, ble det inngått en avtale med Norsk Sjømat. Denne hadde en bruttoverdi på 16,3 mill. kroner, og en nettoverdi på 10,9 mill. kroner etter fratrukk for 5,5 mill. kroner i provisjonskostnader. På det neste

¹² <https://www.tv2.no/a/8236821/>, <https://www.aftenposten.no/100Sport/sykkel/Sponsortorke-for-Sykkel-VM-213220b.html>

nivået rekrutterte man tre sponsorer som ble definert som hovedsponsorer. Disse avtalene genererte hhv. 2,5 mill. kroner, 1,98, mill. kroner og 1,15 mill. kroner i inntekter. Dette var langt under forventningene, som var 8 mill. kroner fra hver av dem. Således oppnådde man bare 23% av budsjettet på dette nivået. Det tredje nivået omfattet mindre sponsorer. Dette omfattet hovedsakelig lokale sponsorer som ble definert som Bergenslauget. Her var ambisjonene å hente inn 8,1 mill. kroner, mens det endelig resultatet ble 3,59 mill. kroner. I tillegg ble det inngått en del sponsoravtaler av mindre verdier på til sammen 3,73 mill. kroner. Dette omfattet også barteravtaler.

For å kunne inngå sponsoravtaler måtte Bergen 2017 AS kjøpe markedsrettigheter fra UCI. I prinsippet kan den lokale arrangøren bestemme hvor stor andel av markedsrettighetene den vil kjøpe. Siden UCI sine sponsorer også har rett til promotering under Sykkel-VM er det umulig å kjøpe 100%. Den lokale arrangøren kan imidlertid avstå fra å kjøpe markedsrettigheter, slik Yorkshire, som arrangerer Sykkel-VM i 2019 har gjort. Bergen 2017 AS betalte til sammen 32,6 mill. for markedsrettighetene. Sponsoravtalene ble således et tapsprosjekt på 8,8 mill. kroner. Hadde man fått inn 33 mill. kroner, slik det ble budsjettet, ville sponsorvirksomheten gitt et lite overskudd. Her må en huske at den ugunstige utviklingen i valutakursen gjorde at markedsrettighetene ble dyrere enn det som ble budsjettet.

Det var Interspons AS som hadde oppgaven med å rekruttere sponsorer på nasjonalt nivå utenfor Bergensområdet. Dette foregikk på provisjonsbasis hvor de fikk 20% av de monetære inntektene, mens det var en lavere prosentsats for barteravtaler. Intervjuene avdekket at det utviklet seg en betydelig frustrasjon i samarbeidet mellom Bergen 2017 AS og Interspons AS. Styrerepresentanter i Bergen 2017 AS klaget over manglende framdrift i sponsorarbeidet, samt mangelfull rapportering. Fra Interspons var misfornøyde med at det manglet markedsplaner fra Bergen 2017 AS. I tillegg opplevde de det som uklart hva de hadde ikke noe innhold å tilby, noe som gjorde det vanskelig å selge mesterskapet til potensielle sponsorer. Andre respondenter som var involvert i sponsing ga uttrykk for at de opplevde Bergen 2017 AS sin behandling av sponsorer som «lite profesjonell», sammenlignet med det de var vant til.

Det var Bergen 2017 AS som hadde jobben med å rekruttere lokale sponsorer. Dette fungerte imidlertid dårlig, blant annet på grunn av få ansatte. Staben ble derfor utvidet med en ny medarbeider på slutten av 2016. Dette ga imidlertid ikke den ønskede avkastningen. En årsak var at ansettelsen skjedde sent på året, hvilket er et tidspunkt mange bedrifter normalt har avsatt midler til sponsing for det kommende året. Problemene skyldtes også treg kommunikasjon. Flere av respondentene rapporterte om lokale bedrifter som ønsket å sponse Sykkel-VM, men som enten ikke ble kontaktet, eller som ikke fikk respons etter selv å ha kontaktet Bergen 2017 AS. I noen tilfeller stoppet prosessene på grunn av forsinkelser med å innhente godkjennelser fra UCI. Tilsvarende forsinkelser hindret også salg av utstyr.

I ettertid er det åpenbart at en var for optimistisk mht. sponsorenes betalingsvillighet. Som nevnt var inntektsbudsjettet for Sykkel-VM ikke kvalitetssikret av DNV. Om dette sier en respondent følgende:

«... og hvis jeg skulle ha gitt en betraktning utenfra da, så er det entusiaster som er engasjert i dette her. Og det har veldig lett for å, hvert fall sånn som jeg ser det, at man ser på inntektssiden også ser man på utgiftssiden, hvert fall relativt faste inntekter og relativt faste kostnader også ser du på differansen der, og er den differansen 33 mill. så er det sponsorbudsjett».

I ettertid virker forventningene om sponsorinntekter å ha vært urealistisk ambisiøse. Til sammenligning budsjetterte arrangørene av Skiskytter-VM i Oslo, 2016 med 12 mill. kroner i sponsorinntekter, altså bare 36 % av hva Sykkel-VM gjorde. Her må det også tas hensyn til at skiskyting er en mer populær idrett enn sykkel i Norge. I en undersøkelse av Sponsor Insight fra 2017 rangeres skiskyting som den neste mest populære idretten etter langrenn, mens sykkel kommer som nummer åtte.¹³

Medierettigheter

Inntektene fra salg av medierettigheter ble redusert fra 17,4 mill. kroner i det første budsjettet, til 7,1 mill. kroner i prognosen per 13.12. 2017. Årsaken til reduksjonen knytter seg til TV produksjonen for VM i terrengsykling som ble arrangert på Hafjell i 2014, samt at UCI i 2013 endret prosedyren for salg av medierettigheter. VM på Hafjell var et arrangement med begrenset kommersiell verdi, og som UCI hadde utfordringer med å finne arrangør til. NCF tok på seg arrangementet fordi de regnet med det ville øke sannsynligheten for å få tildelt landeveis-VM, som jo er det mest populære av UCI sine arrangementer. NCF ønsket arrangement vist på TV, men hadde ikke penger til å dekke produksjonskostnadene på 3 mill. kroner. TV2 var imidlertid interessert i å kjøpe rettighetene for landeveis-VM. Derfor tok de på seg oppdraget med TV-produksjonen mot å få en rabatt på disse rettighetene tilsvarende kostnadene for TV-produksjonen for Hafjell-VM. Premissene for denne løsningen falt imidlertid bort da UCI endret salgsprosedyren og selv tok hånd om salget av medierettighetene. Derfor kjøpte TV2 rettighetene fra UCI istedenfor fra NCF, til en pris på 1,5 mill. Euro. Dette omfattet alle VM-arrangementene til UCI dette året. Dermed hadde ikke NCF lenger noe å selge, hvilket gjorde det umulig å kvitte seg med de 3 mill. kronene som de skyldte TV2 for produksjonskostnadene for VM på Hafjell. Isteden ble dette overført som en fordring til Bergen 2017 AS. Som nevnt andre steder i rapporten, håpet NCF at Sykkel-VM i Bergen skulle gi et overskudd som også dekket det samlede underskuddet etter VM på Hafjell. Mønsteret i TV-avtalen som UCI introduserte i 2013 er at den lokale arrangøren får 50% av inntektene fra hjemmemarkedet, mens UCI beholder den resterende halvparten pluss alle inntektene fra det internasjonale markedet. Siden Bergen 2017 AS mottok medieinntekter fra UCI, ble disse påvirket av Euro-kursen. Dersom en legger til grunn en Euro-kurs på 9 kroner, er verdien 13,5 mill. kroner, hvorav Bergen 2017 AS sin andel blir 6,75 mill. kroner. Pakken som TV2 kjøpte også omfattet andre VM arrangement, men de svært liten kommersiell verdi på det norske markedet. Disse forholdene forklarer reduksjonen i medieinntektene på ca. 10 mill. kroner fra det første budsjettet.

¹³ <https://www.nrk.no/trondelag/fotball-rykker-ned-pa-listen-over-populaere-idretter-1.13239074>

Hospitality og VIP

Inntektene fra salg av Hospitality og VIP ble vesentlig lavere enn forventet. Bergen 2017 AS engasjerte firmaet Possibility som sin offisiell partner til denne jobben. Deres oppgave var blant annet billettsalg og bevertning av tilskuere og gjester, hvilket både omfattet sponsorgjester og andre kunder. I tillegg skulle de også fasilitere UCI-kongressen. I følge kontrakten skulle Possibility være enerådende i sentrale områder av byen. Intervjuene avdekket imidlertid at andre aktører fikk operere i disse områdene, noe som reduserte inntektsgrunnlaget til Possibility. Dette gjaldt blant annet i naboområdet til Torgalmenningen og på Fløyen hvor det var målgang på tempoetappen. Her ble det satt opp telt for sponsorer av andre, på tross av at Possibility hadde kontraktfestet at de skulle være enerådende i disse områdene. De to siste dagene under Sykkel-VM var omtrent alle billettene solgt, mens etterspørselen var svært moderat de andre dagene. Dette er et vanlig mønster under Sykkel-VM. Høydepunktet er herrenes fellesstart som går siste dagen. De andre rittene er det vesentlig mindre interesse for. Respondenter som var involvert i prisfastsettingen har i etterkant innrømmet at prisene var satt for høy de andre dagene. I tillegg vil det som regel være gode muligheter til å følge med på rittene uten å betale, noe som også var tilfelle i Bergen. Dette, kombinert med gode værforhold gjorde at mange potensielle kunder valgte å følge rittene fra områder hvor det ikke var nødvendig å kjøpe billetter. I likhet med andre leverandører ble Possibility påført uforutsette ekstrakostnader av den strenge praktiseringen av vilkårslista til Avdeling for Samfunnsikkerhet og Beredskap praktiserte. Dette er et tema som belyses senere i kapitlet.

5.6 Kostnader med store avvik

Løyper og ritt

De samlede kostnadene for løyper og ritt økte med hele 18,6 mill. kroner. En årsak var at planleggingen av oppgavene tok utgangspunkt i bilder. Da arbeidet ble utført, viste disse seg å være utilstrekkelig til å fange opp omfanget på oppgavene, og dermed også kostnadene. I tillegg var det ikke budsjettert for kostnadene knyttet til reetablering av gater, eksempelvis gjeninsetting av rundkjøringer, fartsdumper og utbedringstiltak av gater. Disse kostnadene ble senere beregnet til 8,5 mill. kroner.

En annen årsak til økte kostnader var flyttingen av skolenes høstferie. Den var planlagt å finne sted i VM-perioden, men ble flyttet da både Bergen kommune og Bergen 2017 AS ønsket å forhindre at mange reiste bort under Sykkel-VM. Konsekvensen var økte behov for kollektiv transport i VM-perioden. Skyss måtte derfor leie inn et betydelig antall busser utenfor Bergensregionen. Flere gater måtte stenges for busstrafikk. Den opprinnelige planen var at dette kun skulle skje de ni VM-dagene. Dette viste seg å ikke være tilstrekkelig, og perioden ble utvidet til 14 dager. Videre ble det nødvendig å asfaltere flere brosteinsgater enn antatt. I tillegg kom ekstra innkjøp av materiell utover hva som var budsjettert. Disse kostnadsøkningene medførte at Bergen 2017 AS og Hordaland Fylkeskommune søkte Kulturdepartementet om ekstra midler for til sammen 20,9 mill. kroner. Søknaden ble innvilget med 7,5 mill. kroner, og hele beløpet ble utbetalt til Bergen 2017 AS.

Under mesterskapet viste det seg nødvendig å utvide perioden med stenging av gater for biltrafikk med 1-2 timer per dag mer enn hva som var planlagt, noe som økte behovet for kollektivtrafikk. Politiet overta vaktholdet for frivillige i disse timene. Begge disse faktorene medførte ekstra kostnader for Skyss og Politiet, og som igjen ble fakturert Bergen 2017 AS.

Arena og start

Kostnadene knyttet til Arena og start-målområdet ble omtrent doblet fra det opprinnelige budsjettet. Spesielt de siste ukene før arrangementet ble det gjort flere og store innkjøp som det ikke var tatt høyde for i det opprinnelige budsjettet. Et eksempel var teknisk utstyr til TV produksjonen, seremonier og kulturarrangementer. For Bergen 2017 AS skapte det utfordringer at de ikke var fullt integrert i Samvirkesenteret, som er omtalt senere i dette kapitlet. Derfor ble det nødvendig etablere et eget kommandokontrollsentert i nærheten av målstreken. Dette ble et kostnadskrevende prosjekt, som krevde Wi-Fi, videoer, skjermer, samt infrastruktur som måtte kjøpes inn. Det var en betydelig logistikk rundt dette senteret. Bergen 2017 AS hadde sportslige personer i senteret, men en full samlokalisering av de som drev med rittet ville redusert kostnadene betydelig. Respondenter i Bergen kommune innrømmet i ettertid at det var en tabbe at Bergen 2017 AS ikke ble fullt integrert i Samvirkesenteret.

UCI-rettigheter

Administrasjonsrettighetene til UCI er ment å dekke service arrangørene får tilbake i form av tidtaking, servicebiler og motorsykler, produksjonskostnader for TV-sendinger. Bergen 2017 AS og NCF har hele tiden jobbet etter modellen der man kan knytte til seg en samarbeidspartner på dette området, hvor planen var å bruke TV2 og deres produksjonsselskap og underleverandører. Dette er årsaken til at media og TV produksjon er kostnadsbudsjettet separat i budsjettet som DNV kvalitetssikret. Avgiften til UCI ble vesentlig høyere enn forventet pga. ugunstig endring i Euro-kursen. Den nøyaktige størrelsen på tapet avhenger av tidspunktene for når betalingene fant sted. I kostnadsoverslaget til DNV var det antatt en Euro-kurs på 7,9 kroner, noe som ville gitt en samlet avgift på 55,9 mill. kroner. Da arrangementet ble tildelt, hadde Euro-kursen steget til 8,15, noe som ville økt den samlede avgiften til 57 mill. kroner. Da Sykkel-VM startet hadde kursen steget ytterligere til 9,34, noe som ville gitt en avgift på NOK 65,4 mill. kroner. Kostnaden økte altså med 12,9 mill. kroner fra tidspunktet for DNV-rapporten og til arrangementet startet, og med 8,4 mill. kroner fra tildelingen og til starten på Sykkel-VM.¹⁴

I media har de vært rettet kritikk mot Bergen 2017 AS for ikke å ha tegnet valutasikring. Denne kritikken bør i tilfelle rettes mot NCF siden arrangementsorganisasjonen jo ikke eksisterte da VM ble tildelt. En årsak til at det ikke ble tegnet valutasikring kan være begrensede likvide midler. Da NCF og Bergen fikk tildelt mesterskapet slet de med underskuddet fra VM på Hafjell som i realiteten var på nesten 9 mill. kroner.

¹⁴ <https://www.norges-bank.no/Statistikk/Valutakurser/>

Utviklingen i valutakursen ga administrasjonen og styret i Bergen 2017 AS et svært dårlig utgangspunkt. Det ble uttrykt bekymring for valutaen i noen av styremøtene i det resterende av 2015 og utover i 2016 i styremøter, og det er også protokollført at det også ble uttrykt bekymring i møte med kulturministeren 9. september 2015. I oktober 2016 ble det vedtatt å søke råd i DNB, og basert på råd fra kundeveiledere i DnB ble det besluttet å ikke foreta valutasikring.

5.7 Kostnader knyttet til samfunnssikkerhet politiet ikke hadde ansvaret for

Organiseringen av Sykkel-VM preges av å være mangelfull på flere viktige områder. Det er mangel på struktur både internt i Bergen 2017 AS og organiseringen av forholdet mellom aktørene som var involvert i arbeidet med sikkerhet og beredskap. Ett eksempel er mangelfull forventningsavklaring mellom arrangør og lokalsamfunnet på et tidlig nok tidspunkt i planleggingen av mesterskapet. Det er også avdekket utfordringer knyttet til forankring og forståelse av omfang blant viktige aktører. Arrangøren manglet også tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse innenfor sikkerhet og beredskap. Dimensjonene på Sykkel-VM medførte ekstra utfordringer sammenlignet med tidligere arrangementer i byen, og disse utfordringene ble tolket ulikt av arrangør og Bergen kommune.

Sykkel-VM skapte også utfordringer for samfunnssikkerheten i byen på andre områder enn det som Politiet tok ansvar for. Bergen bar preg av «unntakstilstand» i VM-perioden, blant annet fordi store deler av sentrum var stengt for normal trafikk. Dette gjorde at oppgaver knyttet til den alminnelige sikkerheten fikk ekstra utfordringer sammenlignet med normale situasjoner. I tillegg var det spesielle utfordringer under konkurransene og andre arrangementer, og som knyttet seg til ansamlinger og flyttinger av store folkemengder.

Det var Avdeling for Samfunnssikkerhet og Beredskap i Bergen kommune som fikk oppgaven med å styre arbeidet med samfunnssikkerheten. I september 2015 ga de uttrykk for bekymringer angående Bergen 2017 AS sin håndtering av deres oppgaver. Måten dette ble håndtert på skapte uenigheter mellom de to aktørene. Det medførte at den i Bergen 2017 AS som var påtenkt å ha ansvaret for dette arbeidet trakk seg fra det videre arbeidet. Dette skapte igjen interne misforståelser i Bergen 2017 AS mht. ansvarsfordelingen av de aktuelle oppgavene. Da Bergen kommune etterlyste arrangørens egne analyser på dette feltet var dette blitt satt på hvil, siden de som overtok denne funksjonen trodde at Bergen kommune tok ansvaret også for disse oppgavene. Denne misforståelsen medførte forsinkelser som medførte at disse oppgavene først ble ivaretatt våren 2017. Da ble vedkommende som opprinnelig var påtenkt å ha dette ansvaret gjeninnsatt i stillingen. På dette stadiet burde arbeidet vært inne i en operasjonell fase, noe det ikke var pga. misforståelsen. Isteden var man ennå ikke ferdig med planleggingen. Således ble analyser som skulle ha vært gjort langt tidligere først påbegynt fire måneder før arrangementet. Når det er sagt, roste mange respondentene sikkerhetsarbeidet da det ble gjenopptatt.

Et ledd i arbeidet med å opprettholde samfunnssikkerheten var utarbeidelsen av en vilkårsliste over krav til aktører som direkte og indirekte var influert av VM-arrangementet. Denne vilkårslista tok utgangspunkt i Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap sin «Veileder for Sikkerhet ved Store arrangementer»¹⁵. Høgskulen på Vestlandet gjennomførte analyser hvordan senteret fungerte under Sykkel-VM (Sommer, 2018). I tillegg har Avdeling for Samfunnssikkerhet og Beredskap gjennomført en egevaluering¹⁶. Disse analysene var basert på undersøkelser av hvordan aktørene som var tilstede opplevde senteret måten det fungerte på.

Våre analyser av oppgavene med å arrangere Sykkel-VM er basert samfunnsøkonomiske perspektiver. Det gjelder for oppgavene med å ivareta sikkerheten, så vel som de andre oppgavene VM førte med seg. Det betyr at alternative måter å løse oppgavene, samt kostnadene de medfører vurderes opp mot hverandre. Målet er å finne ut hvorvidt oppgavene ble løst effektivt, dvs. om de kunne blitt utført på andre og mer effektive måter, samt hvorvidt ressursene som ble brukt sto i forhold til nytten de ga. Dette gjelder i prinsippet både for sikkerhetsarbeidet Politiet utførte så vel som de som ble gjort av andre aktører. Vi har imidlertid ikke kompetanse til å vurdere hvorvidt PST hadde godt nok grunnlag til å oppgradere faren for terrorangrep fra å være *mulig* til å være *sannsynlig* i perioden som Sykkel VM foregikk. Her har verken vi eller andre som var involvert i arrangementet tilstrekkelig med kunnskaper og informasjon til å overprøve Politiet sine vurderinger.

Dette vurderer vi annerledes når det gjelder oppgavene knyttet til den generelle samfunnssikkerheten utover det som Politiet hadde ansvaret for. Derfor har vi lagt vekt på de vurderingene til respondentene som var involvert i disse oppgavene. Dette gjelder evnen til å håndtere hendelser som er normale i et bysamfunn og som innebærer risiko, eksempelvis faren for brann, ulykker, hendelser som krever medisinsk behandling ol. Disse oppgavene fikk ekstra utfordringer under VM, blant annet pga. av økningen i folkemengden. I tillegg gjaldt det også spesielle utfordringer under arrangementene, eksempelvis knyttet til flytting av folkemengder, en oppgave Bergen 2017 AS i utgangspunktet hadde mye av ansvaret for.

En sentral del av sikkerhetsarbeidet var Bergen kommune sin etablering av Samvirkesenteret. Idéen var basert på at hendelser kan ha et omfang eller være av en slik natur at en enkelt aktør alene ikke er i stand til å håndtere hendelsen. De fleste respondentene var positive til Samvirkesenteret, men intervjuene har avdekket at flere relevante aktører beskriver det som overdimensjonert og satt sammen på en merkelig måte sett i lys av oppgavene de var tenkt å skulle løse. Blant annet er det påpekt at aktørene i Samvirkesenteret består av sentrale nødetater i kommunen som i realiteten er beslutningstakere, men er gjennom organiseringen ikke er reelle beslutningstakere. I tillegg ble ikke arrangøren, Bergen 2017 AS, integrert i Samvirkesenteret og måtte derfor bygge sitt eget kommandosenter noe som ble en ekstra kostnadsdriver for dem.

¹⁵ <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder-for-sikkerhet-ved-store-arrangementer.pdf>

¹⁶ Bergen Kommune: Evalueringsrapport. Samvirkesenteret Sykkel VM 2017.

Intervjuene avdekket også betydelig med misnøye i hvordan arbeidet ble ledet av Avdeling for Samfunnssikkerhet og Beredskap, som jo hadde mye av regien i dette arbeidet. Dette bildet ble i en viss grad også avdekket i egenevalueringen som Avdelingen for Samfunnssikkerhet og Beredskap gjennomførte. Det var spesielt operasjonaliseringen av vilkårslisten og måten dette ble fulgt opp som høstet sterk kritikk. Flere ga uttrykk for at man kunne oppnådd samme graden av sikkerhet med mindre bruk av ressurser. Den strenge operasjonaliseringen av vilkårslisten førte til betydelig merarbeid for flere aktører, noe som medførte kostnadsøkninger både for arrangørene og underleverandører. Man erfarte at risiko- og sårbarhetsanalyser som tidligere hadde blitt godkjent av Politiet nå ikke var gode nok. Det skapte også frustrasjon at man ikke nyttiggjorde seg av tidligere erfaringer fra lignende arbeid. I søknaden om å få arrangementet ble det framhevet at «Bergen har omfattende erfaring i å arrangere store folkefester, som Tall Ship Races, Hansadagene og Festspillene». Flere av disse arrangementene har samlet ca. 500,000 tilskuere¹⁷. Sykkel-VM var forventet til å trekke en mengde tilskuere litt i overkant av dette nivået. Innovasjon Norge sin «Hvitebok for arrangementsturisme» antok for eks. 556,000 tilskuere. I ettertid tilskuertallet å ha vært ca. 700,000. Når det gjelder sikkerhetsarbeidet, ble det imidlertid i svært liten grad trukket veksler på erfaringene fra disse arrangementene. Vi har tatt med noen av sitatene som uttrykker frustrasjonen mange av respondentene ga uttrykk for:

«Risiko- og sårbarhetsanalyser som tidligere hadde blitt godkjent av Politiet på alle store arrangementer i Bergen var ikke var gode nok lenger ... leverandører fikk fullstendig sjokk når de så hvilke krav til presisjon det skulle være for alt som ble levert til Sykkel-VM»

«Beredskapsplanen for Sykkel-VM var ganske likt den som ble brukt på Hansadagene og Tall Ship races. Hadde den blitt brukt, ville det redusert timebruken betydelig. Men det ble brukt argument om at her måtte man tenke helt nytt»

«Istedenfor å legge til grunn erfaringer fra tidligere begynte man å lage egne risikoanalyser ... Så begynte vi med et håndsopprekning i et fora av «ikke profesjonelle» folk, noe som medførte frustrasjon og tidstyveri i stor skala»

«Det var forkastelig og bortkastet tid å arbeide opp igjen risikoanalyser som nettopp er gjort i stedet for å lage risikoanalyser for Sykkel-VM og bare det».

Flere mente at vilkårslisten både var for omfattende og for detaljert. Det var også frustrasjon over unødvendig mye tid til møtevirksomhet og planlegging som mange opplevde var overflødig. Det ble brukt mye tid på å forberede seg på hendelser som mange mente ikke var relevante for Sykkel-VM. Det ble for eksempel forlangt samme nivå på beredskap alle dager. Dette på tross av at det hovedsakelig bare var to dager med høye tilskuertall, hvilket var på onsdag under tempoetappen og

¹⁷ <https://www.visitbergen.no/1416/>

søndagen hvor det var fellesstart for menn. De andre dagene var tilskuertallene svært lave. Likevel måtte både Bergen 2017 AS og andre involverte mobilisere like mye ressurser alle dagene.

Et tilbakevendende tema i intervjuene er den tidligere nevnte vilkårslisten. Kravene fra kommunen beskrives som å være på et svært krevende detaljnivå noe som medførte økt bruk av både tid og ressurser for arrangør. Det hevdes at operasjonaliseringen av vilkårslisten inneholdt krav "som ingen i arrangements Norge hadde sett før". Følgende sitater underbygger hvordan aktørene vurderte dimensjoneringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet:

«De skulle ha fullstendig risikogjennomgang av absolutt alt som kunne skje i BK på hvilket som helst tidspunkt, noe som var lite interessant for oss. Det interessante for oss var det som Sykkel-VM ville medføre av utfordringer»

«Spørsmålet som ble stilt var hva er det som kan skje i Bergen – istedenfor hva er det Sykkel-VM fører med seg av problemer?»

«Vilkårslisten var ikke et problem i seg selv, det var operasjonaliseringen av den som var det ... den inneholdt krav som ingen i «arrangements Norge» hadde sett før, og ble en enorm kostnadsdriver, spesielt for underleverandører»

«Kravene fra kommunen var på et detaljnivå som var svært krevende, noe som tok masse tid og ble svært arbeidskrevende ... lista til arrangøren ble så stor og lang at den var håpløst å tilfredsstille ... detaljnivået som var lagt til grunn var overveldende ... eksempelvis ble det forlangt risikoanalyse for hvert enkelt gangfelt»

«Leverandører med lang erfaring leverte i hht. tidligere krav, men fikk det ikke godkjent nå ... Bright, NOKAS, Possibility, Securitas, opplevde et presisjonsnivå ingen hadde sett før»

«Selv Politiet mente kravlisten var alt for omfattende og kjente seg ikke igjen i forhold til det de godkjenner av arrangementer»

«Det ble til at sikkerheten som definerte arrangementet – mens det burde vært motsatt»

«Samfunns og Sikkerhetsavdelingen la en standard de fleste ikke kjente seg igjen i. Pga tidspress ble man tvunget til å leie inn folk fordi det ikke var tid å lære opp egen folk»

Frustrasjonene dette medførte bidro også til et dårlig samarbeidsklima mellom Avdeling for Samfunnsikkerhet og Beredskap og en del aktører som var involvert i VM-arrangementet. I tillegg til å bli påført mange ekstra oppgaver de mente var overflødige, opplevde flere av aktørene å bli overkjørte av kommunen.

«Tiltakene fra BK ble svindyre, og uoppnåelig budsjettmessig, dette medførte at det ble en dragkamp for å finne ut hva man hadde råd til».

«Det ble satt sammen faggrupper som hadde kompetanse til å vurdere risikoen, men så ble de til stadighet overprøvd av kommunen om at det ikke var godt nok, på tross av at kommunen selv ikke hadde god arrangementskompetanse, og spesielt ikke innenfor sykkel»

«Vi forholdt oss til Bergen kommune, men nådde ikke fram med argumenter...isteden opplevde vi kommunen som arrogant ... at prosessen var viktigere enn resultatet ... det var bøtter og spann med møter ...»

«Vi brukte i meste laget med ressurser på ting som var unødvendig ... Samvirkesenteret fungerte utmerket i forhold til det å løse små dagligdagse problemer ... men vi er usikker på hvordan det ville fungert om det hadde skjedd en større villet handling i Bergen ...»

Tilsvarende synspunkter finner man delvis igjen i Avdeling for Samfunnssikkerhet og Beredskap sin egen evaluering av Samvirkesenteret, slik det går fram av noen sitater:

«For politiets del var noen av de utarbeide planene/malene til bruk i arbeidsgruppene noe omfattende og tidkrevende. Selv om mange risikoer ble listet opp i overordnet ROS, så var dette stort sett kjente risikoer som samfunnet har i det daglige, og lite nytt. Dette er viktig å huske på, slik at man ikke starter planlegging på ting man allerede har planverk for. Spesielt nødetatene har planverk og tiltakskort for de fleste hendelser.»

«Det har blitt alt for mange møter og for mye usikkerhet rundt hvem man burde samarbeide med. I den forbindelse burde det tidlig vært vurdert hvordan man har løst dette i forbindelse med tidligere arrangement. Det synes åpenbart at planleggingen i forkant er gjort uten å ta hensyn til noe forhistorie. Samtidig som det kan virke som om at prosjektledelsen har vært veldig teoretisk fokusert og vært lite erfarent i forhold til å planlegge slikt arrangement. Å gå i gang med dette arbeidet uten vurdere, eller ta hensyn til hva eller hvem som har gjort hva tidligere er respektløst og kan tyde på arroganse til andres arbeid og resultater.»

«Manglende felles forståelse for ståsted, arrangørutfordringer, detaljnivå ROS for underleverandører m.m. bidro til uavklart og sen igangsettelse for arrangementet sin operasjonelle fase. Dette ble en svært krevende oppgave å lande, spesielt mht. dokumentasjon for de mange underleverandører innen arena og venues».

«Manglende respekt for risiko som var avklart og aktører som arbeidet bak ryggen på flere av samarbeidspartnerne. Dette førte til samarbeidsklimaet ble redusert i forhold til enkelte aktører relatert til både organisasjon og person. ... erfaringsseminaret ble ødelagt av enkeltpersoner som hadde en personlig/organisatorisk egen agenda.

Det er spesielt interessant at misnøyen var spesielt sterk hos aktører som hadde med relevante erfaringer fra slike oppgaver, dvs. fra arrangementer og nøds- og sikkerhetsarbeid. I egnevalueringen

beskriver de som ledet dette arbeidet som om et lite mindretall av de som var tilsted i Samvirkesenteret var misfornøyde med måten arbeidet ble ledet på, slik sitatet nedenfor indikerer.

«Noen svært få, men sentrale aktører, manglet nødvendig kompetanse og/eller vilje til å forstå at arbeidet ble gjennomført med de prosesser og verktøy som lovverket krever, og etter internasjonalt anerkjente standarder. Dette skapte unødig og forstyrrende arbeid inn i en allerede krevende og omfattende prosess. Kommunikasjonen med de samme fåtallige, men sentrale, aktører som manglet kompetanse og/eller vilje til å følge de samme prosesser som de resterende aktørene i komiteen, var til tider anstrengt og skapte unødig og tidkrevende ekstraarbeid for komiteledelsen.»

Dette står i kontrast til inntrykkene fra intervjuene, hvor et klart flertall av respondentene som dette var relevant for var sterkt kritiske til måten dette arbeidet ble ledet på, slik sitatene ovenfor indikerer.

5.8 Styrets rolle i Bergen 2017 AS

Styret i Bergen 2017 AS hadde sitt første styremøte 26.1.2015 og besto av Mona H. Hellesnes (styrets leder), Hans Petter Gulbrandsen, Tore Hordnes, Terje Søviknes, Yvonne Torgersen Hetlevik og Svein Aage Valen. Styret ble registrert i Foretaksregisteret 11.5.2015. På samme tidspunkt ble navneendringen registrert, fra MTB Events Norway AS til Bergen 2017 AS. Hans Petter Gulbrandsen og Terje Søviknes trådte senere ut av styret og ble erstattet av Marit Eriksen Sælemyr. Styrets medlemmer ved konkursåpning 12.3.2018 var Mona H. Hellesnes (styrets leder), Tore Hordnes, Yvonne Torgersen Hetlevik, Svein Aage Valen og Marit Eriksen Sælemyr.

Styret i Norges Cykleforbund, som eier og med sin president, Harald Tiedemann Hansen, oppnevnte styret i Bergen 2017 AS. Harald Tiedemann Hansen ble senere ansatt som daglig leder i Bergen 2017 AS.

I media har det vært mye skrevet om dobbeltrollene til Harald Tiedemann Hansen; styrets leder og president i Norges Cykleforbund, daglig leder i Bergen 2017 AS og verv i UCI. Bergen 2017 AS foretok en egen juridiske vurdering av Hansens ulike roller. Konklusjonen var at rollene lot seg forene. Norges Cykleforbund Region Sør ba (mars 2016) på sin side Lovutvalget i Norges Idrettsforbund av om en vurdering av Harald Tiedemann Hansens valgbarhet som president i Norges Cykleforbund, samtidig som han var daglig leder i Bergen 2017 AS. Advokat Pål Klevens konklusjon var at Harald Tiedemann Hansen var valgbar på Sykkeltinget i 2016 under forutsetningen om at det ikke fantes avtaler mellom Bergen 2017 AS og Norges Cykleforbund.

I følge ett av styremedlemmene ble det oppfattet som et premiss at Tiedemann Hansen skulle ansettes som daglig leder i Bergen 2017 AS:

«Altså, det er som jeg sier, det lå i kortene. Og det var jo eier, Norges Sykkelforbund, og vi oppfattet hvert fall at det var deres ønske. Og vi hadde ikke noe grunnlag for å mene noe annet».

Denne respondenten påpeker for det første at det ble oppfattet å være tatt for gitt at Hansen skulle bekle rollen som daglig leder. I forlengelsen av intervjuet sa vedkommende følgende

«... men jeg tror jeg kan snakke på vegne av styret, at vi var nok tiltenkt en litt sånn sandpåstrøer-rolle».

Sitatet indikerer at dette styremedlemmet hadde en oppfatning om at de ikke ville få en viktig rolle og ei heller store påvirkningsmuligheter. Denne opplevelsen ble påpekt av andre styremedlemmer, men styremedlemmene opplevde også at de etter hvert fikk opparbeidet kontrollstrukturer som var mer velfungerende. Ett av styremedlemmene sier følgende:

«... i starten så var det ikke godt nok altså, definitivt ikke.. Men, det ble bedre og bedre. (...) vi fikk etterhvert en bedre utvikling på rapporteringen og presisjonen og den type ting, definitivt».

Avsnittene over har fokusert på grunnlaget for styringsstrukturene i Bergen 2017 AS som også inkluderer eier, Norges Cykleforbund. I den neste seksjonen tar vi i større grad for oss det konkrete styrearbeidet opp mot en del tema som har innvirkning på det økonomiske bildet.

Styrets arbeid

Styrets hovedoppgave er å sørge for at selskapets kapital er ivaretatt og forvaltet med bakgrunn i forsvarlig drift innenfor både selskapets formål og i henhold til gjeldende lover og regler. I dette ligger det at styret har et ansvar for at selskapet er organisert forsvarlig, og at det utarbeides planverk for selskapets virksomhet som også skal konkretiseres i budsjett og regnskap.

For å illustrere noen av styrets utfordring og rolle gjennom mesterskapsperioden, viser vi til et notat ett av styremedlemmene skrev som er datert 9. oktober 2017:

«I telefonstyremøtet den 4. oktober 2017 ble det gitt foreløpig informasjon som indikerer at resultatprognosene for mesterskapet og selskapets økonomiske stilling vil bli dramatisk mye dårligere enn det som ble rapportert bare noen uker før mesterskapet skulle gjennomføres. (...) Det er ikke tid og foranledning til å diskutere årsakene til dette avviket nå. Jeg må imidlertid erkjenne at jeg er både overrasket og skuffet over at den rapportering styret har mottatt tilsynelatende har vært så feilaktig og dårlig kvalitetssikret. Dette er særlig overraskende på bakgrunn av det gjentagende og sterke fokus styret har hatt på budsjettkontroll, kvalitetssikring av utgifter og behovet for å kompensere inntektssvikt med kostnadstilpasninger.»

Dette notatet er skrevet noen uker etter at Sykkel-VM var ferdig og viser til utviklingen i selskapets økonomi i denne perioden. Samtidig viser notatet til en overraskelse og skuffelse over at mottatte rapporter har vært feilaktige og dårlig kvalitetssikret, og at dette er overraskende gitt den jobben styret mener de har gjort med tanke på det kontinuerlige arbeidet med økonomien.

På tidspunktet for dette notatet, var Bergen 2017 AS og styret i en svært vanskelig situasjon, og styret jobbet mye med å prøve å få oversikt over økonomien. Han skriver i samme notat at den muntlig informasjon som ble gitt på styremøtet (4.10.2017) synes å være «en grovt forenklet og foreløpig oversikt over selskapets ubetalte krav og aktiva» Selskapets aktiva var på dette tidspunktet estimert til ca. 12,4 mill. kroner mens kravene (gjeld) til 38,6 mill. kroner.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om styret faktisk gjorde en god og grundig nok jobb i å kontrollere administrasjonen og sørge for at selskapet bedrev tilstrekkelig økonomistyring. Det kan også stilles spørsmål ved om styremedlemmet hadde stor grunn til å være særlig overrasket. Vi vil derfor i de følgende avsnittene presentere noen funn som viser hvordan styret jobbet innenfor noen utvalgte tema. Vi har tidligere omtalt styrets rolle i sponsorarbeidet og i forbindelse med valuta, og trekker derfor her frem temaene organisasjon og bemanning og regnskap og budsjettoppfølging.

Organisasjon og bemanning

Bergen 2017 AS hadde til dels store utfordringer som følge av mangler i organisasjonen, noe som også påpekes i Borevisors innberetning nr. 2 per 15.11.2018. Følger man styrets protokollføringer, fremkommer det at det i første styremøte (26.1.2015) ble orientert om oppbyggingen av organisasjonen. Dette tema ble også berørt på styremøte høsten 2015 (styremøte 17.11.2015). Det ble da presisert av styret at det var viktig at daglig leder hadde et overordnet blikk og ansvar i organisasjonen. Første protokollføring der det konkret etterspørres en plan for oppbemanning av organisasjonen er i april 2016 (styremøte 19.4.2016), og at denne skal legges frem for styret til det neste styremøtet. I det neste styremøtet (31.5.2016) er det protokollført at administrasjonen jobber med en plan for oppbemanning og at de regner med å ha denne på plass før 1. juli. Det er ikke bemerket at administrasjonen ikke har svart til ønsket fra styret per april 2016 om at planen skulle vært tilsendt styret til styremøtet i mai 2016. Det er imidlertid protokollført at styret påpeker at det er viktig at organisasjonen ikke kommer på etterskudd når det gjelder bemanning.

I protokollen for styremøtet i september 2016 var oppbemanningsplanen ikke et tema, og det er ikke protokollført om planen som skulle være på plass før 1. juli er levert. Styret bemerket imidlertid at det haster med å få ansatt flere medarbeidere. I styremøtene i oktober og desember 2016 er det protokollført orienteringer om bemanning og oppbygging av organisasjonen, men ønsket plan fra april 2016 er fortsatt ikke nevnt. I styremøtet i januar 2017 er det ingenting om bemanning, og i styremøtet i februar 2017 etterspør styret igjen en oppbemanningsplan. Det er ikke protokollført noe oppfølging av denne etterspørselen i styremøtet i mars 2017. I styreprotokollen for styremøtet i mai 2017 er det orientert om at det er nødvendig å oppbemanne organisasjonen og at dette kan medføre budsjettoverskridelser. I følge Borevisors innberetning nr. 2, ble styret tilsendt et notat 23.5.2017 fra

Harald Tiedemann Hansen, der han argumenterer for at administrasjonen har for stor belastning med tanke på de oppgavene som skal løses. Funnene våre bekrefter dette, men protokollføringene og hvordan det ser ut til at den organisasjonen har vært jobbet med gjennom hele arrangementsperioden, viser at organisasjonen og bemanningen burde vært fulgt opp mye tettere på et mye tidligere tidspunkt. Styret påpekte ved flere anledninger at det bør utarbeides en bemanningsplan, men protokollføringene viser at det ble foretatt lite, både fra administrasjonens og styrets side, for å sørge for at organisasjonen var tilstrekkelig bemannet og med riktig kompetanse for å møte de faktiske utfordringene organisasjonen hadde. Dette er i tråd med oppsummeringen som er gjort i Borevisors innberetning nummer 2 per 15. november 2018:

«Oppsummert synes det som om styret ikke har fulgt opp behovet for økt bemanning i tråd med det behovet som ble signalisert fra administrasjonen og styret selv.»

Regnskap og budsjettoppfølging

Det slås fast i den første styreprotokollen per 26.1.2015 at det vil være krevende å være styremedlem i Bergen 2017 AS og at styret ønsker tett oppfølging på budsjett og regnskap. Der er imidlertid ikke protokollført noe om at styret har diskutert eller utarbeidet et planverk for hvordan de ønsker å følge opp økonomien, hvilke rutiner de legger til grunn og hvilke milepæler de vil forholde seg til ut fra den spesielle konteksten et så stort idrettsarrangement utgjør. Det er også verdt å merke seg at det ikke er protokollført noe om en kritisk gjennomgang av budsjettet. Det var, som nevnt ved flere anledninger, bare kostnadssiden av budsjettet som var kvalitetssikret av DNV, og det kunne vært forventet en gjennomgang av risiko med tanke på spesielt inntektsbudsjettet. Det er nevnt over at dette kanskje var spesielt kritisk for sponsorinntektene.

Ett av styremedlemmene sier at det tok litt tid før rapporteringen kom på plass, men at den etter hvert ble tilfredsstillende. Følgende er protokollført per 25.1.2017:

«Styret må forholde seg til at budsjettall er korrekte og kvalitetssikret, men synes forøvrig at gjennomgangen viser god oversikt og fokus på styring av kostnader.»

Fra og med styremøtet i februar 2017 (22.2.2017) ser det imidlertid ut som om bildet er i ferd med å endre seg. Da er det protokollført at det vil påløpe 5 mill. kroner for å dekke merkostnader ved rehabilitering av veinettet. I det neste styremøtet, i mars 2017 er det også protokollført en rekke utfordrende saker. Den første er likviditetsutfordringer som gjør at de må be om utsettelse på betaling av avgiften til UCI. Det er også protokollført at det er estimert en likviditetsmangel på ca. 6,5 mill. kroner fra desember 2017 til utbetaling av momskompensasjon i desember 2018. Saken med kravet fra politiet på 13,2 mill. kroner er også protokollført i styreprotokollen mars 2017.

Videre er det også andre saker som er verdt å merke seg ved regnskaps- og budsjettoppfølgingen. Det er protokollført i januar 2017 at styret etterlyser et prosjektrengnskap med prognose for hele perioden (2014 – 2018). Det er ikke protokollført om dette er mottatt av styret i styreprotokollene fremover.

Den neste protokollføringen angående prosjektrengskap er i juni 2017, der det er protokollført at styret ønsker akkumulert regnskap, budsjett og budsjettprognose levert innen neste uke.

Det foreligger ingen standard for hva som er tilstrekkelig styrearbeid. Dette må vurderes ut fra selskapets karakteristikk og omstendigheter som selskapets form, størrelse, finansielle situasjon og risiko. Hvorvidt styret bør iverksette nærmere undersøkelser og spesielle tiltak inn mot kontroll og rapportering må derfor avgjøres med bakgrunn i en konkret helhetsvurdering på det aktuelle tidspunktet. Fra et styringsperspektiv vil vi med bakgrunn i dette argumentere for at styret på et tidligere tidspunkt burde fanget opp en større del av varsellampene som lå i utformingen av selskapet gjennom eierstruktur og daglig ledelse, historien til Norges Cykleforbund med å arrangere mesterskap og konkrete hendelser som viste at administrasjonen i Bergen 2017 AS både var for liten og manglet kompetanse til å kunne arrangere dette mesterskapet på en økonomisk trygg måte. Det burde derfor vært iverksatt en bedre styringsstruktur og bedre rapporteringsrutiner på et tidligere tidspunkt i prosessen. Dette er styrets ansvar.

5.9 Bakenforliggende faktorer

Intervjuene avdekket flere interne forhold i organisasjonen Bergen 2017 AS som medførte kostnadsøkninger. Vi betegner disse som bakenforliggende faktorer. Dette er faktorer som i indirekte grad har ført til kostnadsoverskridelser. Faktorer som det ble gitt uttrykk for intervjuer og dokumenter, og som ga informasjon om prosesser og uforutsigbare forhold. Dette omfattet mangelfull planlegging, oppgaver hvor ansvarsfordelingen var uklar, kulturelle forhold nedarvet fra NCF, risikovillighet, mangel på kompetanse, overoptimisme, fraværende ledelse og uklar intern kommunikasjon.

Med utgangspunkt i disse forholdene er det forståelig at mange respondenter opplevde Bergen 2017 AS som en organisasjon som ikke var robust til å utføre oppgavene den var pålagt. Flere fikk tidlig et inntrykk av at de ansatte manglet oversiktsbildet og at organisasjonen var på etterskudd med oppgavene den skulle løse. Allerede tidlig i 2017 regnet flere med at det var sannsynlig at det ville ende med konkurs.

5.9.1 Nedarvet kultur fra NCF

Med en litt løselig definisjon på kultur som «måten vi gjør ting på her», vil vi bruke dette til å beskrive det som virker å være måten økonomistyring har foregått på i Bergen 2017 AS. Som omtalt tidligere i dette kapitlet er det grunn til å stille spørsmålsteget ved måten regnskapene ble ført på. Fakturaer det var uklare om i ble tatt ut og ikke bokført i regnskapene, dvs. de ble satt på vent. På den måten ble regnskapene «pyntet på» inntil videre. Dette var ifølge flere respondenter vanlig i NCF og en praksis som ble videreført i Bergen 2017 AS. Dette avspeiler en kultur hvor det var vanlig å skyve problemene foran seg. «Det årner seg en gang i framtiden» var holdningen, slik de trodde at Sykkel-VM i 2017 skulle gå med overskudd og dekke underskuddet fra VM på Hafjell i 2014. Dette underskuddet var i realiteten på nesten 9 mill. kroner når kostnadene for TV produksjonen tas inn.

Kanskje enda mer alvorlig er at denne formen for kultur preget av passivitet og «la det skure» i noen grad må sies å ha grenset opp mot en mer aktiv form for unndragenhet. To uavhengige respondenter har fortalt at følgende utsagn har blitt benyttet i forskjellige anledninger:

«...vi kan jo bare opprette et AS og la det gå konkurs...»

Utsagnet tyder på holdninger som knappst kan sies å være forenlig med sunn regnskapspraksis. Flere av respondentene påpeker at økonomiske forhold som gikk galt i Bergen 2017 AS er videreføring av en praksis som var vanlig i NCF, med den forskjellen at tallene nå ble så mye større. Holdningen har vært at negativ/kritisk informasjon skulle bli holdt tilbake for å få gjennomført ting, for så å satse på at opprydningen etterpå skulle gå greit. Andre kommentarer peker på at Bergen 2017 AS har styrt etter de mest positive av scenariene, uten særlig hensyn til mer realistiske. Dette ble også påpekt å ha vært et speilbilde av tenkemåter i NCF. Eksempelvis har ansatte i NCF blitt forespurt om å forelegge mer positive prognoser (på arrangementet) til ledelsen. Et lignende eksempel er at DNV bare fikk i oppdrag å kvalitetssikre kostnadene (ikke inntektene) i budsjettet. Følgende sitater sier noe om dette forholdet:

«...man bare jobber etter best case scenarier, ikke noe annet. Man satser på at dette her blir stang inn...»

«...Her (i NCF) har man også jobbet sånn som man gjorde i Bergen, man har egentlig jobbet med best case-scenarier hele tiden. Man har lagd nye avtaler på gammal moro, når det ikke har kunnet gjøre opp for forpliktelsene av likviditetsmessige årsaker eller hva det er, så har man bare bakt inn det i nye avtaler, med Bergen som et eksempel. Det gjaldt TV-rettigheter...»

I hovedtrekk finner vi tegn på en kultur som framstår som ustrukturert, tar-ting-på-sparket/ting ordner seg holdning og fokus på best-case scenarier. Det er grunn til å tro at Bergen 2017 AS, på godt og vondt, har blitt påvirket av NCFs måte å tilnærme seg oppgaver på. Flere har uttrykt at en positiv måte å si det på er at man valgte lettvinde løsninger, som dog har gått på bekostning av grundighet. På godt kan det sies at arrangementet ble gjennomført fordi man klarte å snu seg i siste liten, man fikk gjennomført med bakgrunn i stå-på vilje og improvisasjon; på vondt kan det sies at denne tilnæringsmåten samtidig fjernet nødvendig struktur og grundighet i den økonomiske styringen.

5.9.2 Organisering og struktur – mangel på overordnet plan og styring

Prosjektorganiseringen hadde sin start ved et søknadsutvalg nedsatt av Bergen Kommune i februar 2012. Utvalget bestod av fire personer, som skulle lage en strategi og jobbe frem den internasjonale VM søknaden. Dette er etter at forbundstinget ved NCF i 2011 har vedtatt at Bergen blir søknadsby, etter råd fra DNV. Disse fire personene er en representant fra Bergen kommune, Rune Titlestad, Heikki Dale og Harald Tiedemand Hansen fra NCF og Erik Halvorsen. Sistnevnte tar etterhvert rollen som

heltidsansatt i prosjektet, direkte under Tiedemand Hansen. Daglig leder ble etter hvert sistnevnte (nærmere beskrevet under punktet ledelse). Det ble senere ansatt flere deltidsstillinger, som så ble utvidet til 100% stillinger. Denne veksten foregikk helt fram til noen få uker før selve arrangementet ble avholdt. Dette omfattet funksjoner som økonomisjef og markedssjef. Så sent som i september, 2017 ble det hyret inn en frivillig som løype og sikkerhetsjef.

Internt i Bergen 2017 AS ble det etter hvert en slags todeling av kompetanse. På den ene siden var de som besatt den arrangementsmessige kompetansen, på den andre siden de som ikke hadde denne kompetansen. Denne todelingen gjenspeilet seg derimot ikke i roller, ansvar og oppgaver – et poeng som også har blitt påpekt av UCI. Helt fra starten av kan det være mulig å se for seg en organisering hvor alle må gjøre alt, både på grunn av antall mennesker og type oppgaver. Bergen 2017 AS har istedenfor å strukturere seg mer etter hvert som de vokste fortsatt med en organisasjonsstruktur som i beste fall kan karakteriseres som «løs», i verste fall manglende og ubevisst. Følgende ble uttalt:

Intervjuer: «Så folk blir satt til feil oppgaver altså?»

Respondent: «Ja. Og der husker jeg at UCI også kom inn og reagerte på den her måten. De sa jo at du må ha én ansvarlig for reklamemateriellbestillinger, for at [person X] gjorde jo alt ikke sant. Og alt som har med arena og sånne ting, der burde du ha hatt en person som kan ha kontroll. UCI stilte jo også spørsmålsteget med at [person X] satt og holdt på alt sammen, men han nektet å slippe det, for det var jo hans baby.»

Selve lederfunksjonen er kanskje det viktigste symptomet på en flytende organisasjonsstruktur, med en leder som var lite til stede og bekledd flere hatter. Dette kunne i noen grad gjelde at det er lite effektivt hvis alle gjør alt eller skal ha oversikt over alt (som vist over). Ansvarsrollene var delt på alle og dermed ingen som personlig tok det. Forsinkelsene dette har medført har vist seg gjennom hele prosjektet, og ført til at ting har måttet bli gjennomført eller også presset gjennom i siste liten. Et eksempel er feilmålingen av størrelsen på reklamebannere, og som medførte at 50% av dem måtte produseres på nytt. Flere innkjøp kunne ha blitt billigere dersom bestillingen hadde kommet tidligere, fordi det hadde vært mulig å hente inn tilbud hos flere leverandører. Dette gjaldt dekoreringen av biler, hvor leverandøren som hadde oppdraget fikk bilene først 2-3 dager før jobben måtte være ferdigstilt. Hadde bilene kommet tidligere kunne en spart kostnader ved å gå til andre underleverandører. Bilavtalen som Bergen 2017 AS hadde med Volvo ble også ca. en million dyrere enn planlagt pga. skader på bilene. Dette skyldes at man ikke hadde råd til å fjerne alle fartsdumpene.

Tilbakemeldingene har i tillegg pekt på mer alvorlige konsekvenser som har fulgt i kjølvannet av dette, nemlig en uønsket påvirkning på samhandlingsklimaet internt i Bergen 2017 AS:

«... det var mer at veldig mange var involvert i alt. Og det gjorde at folk til slutt valgte å ikke si noen ting. Altså, "la oss for guds skyld holde [person X] utenfor, og ikke si det til [person X]". Og de gjorde sikkert akkurat det samme motsatt vei sant. Jeg følte kanskje det var det som

manglet. Det var jo ikke noen organisasjonspsykologi, det var jo ikke noe organisasjonsstruktur...»

Utsagnet tyder på at strukturmangelen har hatt negative effekter for det interne samhandlingsklimaet, slik som at man ikke bare har jobbet mye aleine men også skjult informasjon for hverandre. Det kan virke som denne måten å lede prosjektet framover fra Bergen 2017 AS sin side, har smittet over eller i noen grad påvirket også de andre aktørene som var involvert. Det var nemlig ikke bare internt i organisasjonen at organiseringen var «løs» og «ad-hoc». På flere områder eksternt i samarbeidet med samfunnet for øvrig hersket det uklarhet om ansvarsfordelingen av oppgaver. Et eksempel var arbeidet med sikkerhetsopplegget utover de oppgavene som Politiet hadde ansvar for. Dette gjaldt eksempelvis rutiner for crowd-management under arrangementene, arenaer, vektere, installasjoner, Grieghallen som ble anvendt av media, kriseledelse osv.

Det har også vært eksterne faktorer som har påvirket organisasjonsstrukturen. Som tidligere nevnt har det vært noen samarbeidsutfordringer i arbeidet med sikkerhet og beredskap i forbindelse med arrangementet, som medførte at den ansvarlige for sikkerhet i Bergen 2017 AS først trakk seg. Senere ble han gjeninnsatt, men da på et sent tidspunkt i prosessen. Organisasjonen var følgelig uten en sikkerhetsansvarlig i lang tid, hvilket medførte misforståelser og forsinkelser. Arbeidet som ble gjort når personen ble gjeninnsatt har i høy grad blitt rost, men det er grunn til å anta at man så tett oppunder arrangementet har måttet gjennomføre raske beslutninger og at det ikke var tid til kritisk vurdering av alle momenter. Vi vil komme nærmere tilbake til bakgrunnen for at det ble slik, i avsnittet om kommunikasjon og samarbeidsrelasjoner.

Totalt sett har prosjektet manglet en overordnet plan og styring. Dette har medvirket til utfordrende samarbeidsrelasjoner, som igjen har drevet fram et høyere kostnadsbilde enn det var mulig å forutse.

5.9.3 Høy grad av risikovillighet og optimisme

Det er flere eksempler på at det eksisterte positive forventninger som i ettertid viser seg å være urealistisk, og som antakelig bidro til at man var villig til å ta på seg større risiko enn man normalt ville gjort. Den store sponsoravtalen med Statoil var noe man svært gjerne håpet å dra i land, kanskje uten at det var helt realistisk. Her bidro selvfølgelig endrete betingelser (oljepris etc.) i negativ retning, men vi mener dette ble fanget noe sent. Et annet eksempel er troen på at frivillige utenfor Bergen ville bidra til å kjøre leiebiler tilbake, og en tro på at det offentlige kunne bidra i større grad enn det var naturlig å forvente. Det ble budsjettet med 50000 hotellromdøgn, mens etterspørselen bare var 19000. Arrangementet ble gjennomført med overveiende godt vær, noe som påvirket opplevelsen i positiv retning. Det var ikke planlagt med godt vær, men flesteparten av intervjuobjektene anså i etterkant været som en slags redningspåle for hele arrangementet. At det «...*hvis ikke det hadde blitt godt vær så...*». Følgende sitater sier noe om tilnærmingen preget av overoptimisme:

«...Og da hadde [person X] i avtalen sagt at det fantes sikkert noen frivillige rundt om som kunne kjøre disse bilene over fjellet...»

«...Reagerte på overdrevenheten – det ble snakket om effektsalg på 20 mill. – mens det faktisk ble 2 mill...»

«...det kom til et tidspunkt der en ikke kunne si «nei, dette kan ikke gjennomføres»... ...å få Sykkel-VM var en politisk seier som det var umulig å gå tilbake på... ...i tidlig fase levde man i en lykkerus...»

«...Så hadde jo de en helt annen tilnærming til det her [enn vinter OL]... ...skulle vi lagd et tilsvarende estimat, da hadde det aldri blitt noe Sykkel-VM i Bergen... ...man er så opptatt av å få arrangementene på plass at man underslår hvor dyrt det faktisk blir i den prosessen. Det er for stor optimisme knyttet til alt mulig i den fasen for å få arrangementet til området eller til Norge...» (politiet)

Målsetninger som har sterke følelsesladete komponenter kan ha en tendens til å skape urealistiske forventninger (Kayes, 2004). Dette fører til at man i noen grad unngår informasjon eller informasjonssinnhenting som kan utfordre målsetningen. En litt folkelig måte å si det på er at «målet helliger middelet», i den forstand at det edle sluttresultatet vil kunne forsvare en hvilket som helst delaktivitet i prosessen. Den kanskje tydeligste "målet helliger middelet" dynamikken, er at flere intervjuobjekter gir uttrykk for at de visste om forhold/faktorer som ville komme til å bidra i negativ retning for prosjektet – men valgte å holde tilbake eller ikke gjøre noe. Ett intervjuobjekt uttalte:

«...Så sitter du der og vet at vi kommer til å arrangere det åkke som, men vi har ikke råda til å betale for noe av det her. Og VM kom, og VM gikk, men hvem som tok regninga det vet jeg ikke. Det har sikkert da havna på vårt bord...»

Noen respondenter peker på at risikovilligheten ble påvirket av ledere. En sentral aktør i NCF sa følgende:

Respondent: «Man etablerte selskapet MTB Event AS, for da hadde man ingen risiko, som [Person X] sa i styremøtene. Fordi går det riktig ille så kan vi slå det konkurs. Framoverlent bedriftsleder. Og man kjører løpet.»

Intervjuer: «Er han [Person X] en som tenker 'best case scenario'?»

Respondent: «Ja, ja. Han har jo skrytet av det...»

Målsettingen om å arrangere et flott arrangement kan således ha bidratt i negativ retning, i forhold til det å ta tak i ting som kunne lage skygger i målsettingen.

5.9.4 Mangel på kompetanse og kobling mellom de som hadde kompetanse

Flere respondenter etterlyste at Bergen 2017 AS søkte råd hos aktører med kompetanse i Sykkel Norge, eksempelvis arrangørene av Arctic Race og Tour of Norway. Noen leverandører tilbød rådgivertjenester, men ble avvist fordi Bergen 2017 AS fryktet å bli pådyttet innkjøp de ikke hadde råd til. Enkelte oppgaver ble likevel utført av leverandører som ikke forventet å få dekket kostnadene, men som likevel gjorde jobben av ren yrkesstolthet. En svakhet ved Bergen 2017 AS var at få (om noen) i organisasjonen hadde erfaring med arrangementer av denne størrelse. Dette reduserte kvaliteten på viktige funksjoner innen organisasjonen. Organisasjonen hadde folk som var flinke på sport, og det samme gjaldt sikkerhetsarbeidet da dette ble tatt tak i. Ansettelsesprosedyrene var imidlertid tilfeldige og ad-hoc preget, som også nevnt tidligere. Dette fikk konsekvenser for hvordan kompetansen enten ikke kom til rett bruk eller ble anvendt på rett måte.

Mange hevder at det allerede fra starten av ikke ble etablert en organisasjon som hadde den rette kompetansen til å ivareta et så stort arrangement. Det er også mange som hevder at organisasjonen var kronisk underbemannet. Det er grunn til å tro at man i noen grad overså utfordringene som ville tilkomme ved arrangementets størrelse, og i for stor grad lente seg på en tro på egne erfaringer og kompetanse. Studieturene til tidligere arrangørbyer virker å ha hatt begrenset verdi, ettersom kommentarene i ettertid tyder på at dette ga lite eller ingen læringseffekt fordi man ikke visste hva man skulle se etter. Det ble iverksatt initiativer for å lære av den tidligere arrangørbyen i Danmark, spesielt i forhold til økonomi og budsjettering. Men også her ble læringen uttrykt som lav med den begrunnelse at de gjorde det så forskjellig:

«... Og dermed blir det helt urealistisk å sammenligne dette [budsjettering og regnskap i Danmark] med hva i alle dager koster dette i Norge...»

Sammensetningen av kompetanse i Bergen 2017 AS kan det overveiende stilles spørsmålsteget ved, ettersom den tidligere omtalte organiseringen (eller mangel på) virket tilfeldig og lite målrettet mot kompetansebehov. Men kanskje enda tydeligere virker å være hvordan kompetansen, i den grad den har vært tilstede, ikke har kommet til sin rett. Noen av intervjuobjektene hevder at i starten av prosjektet, tilbake i 2012 under søknadsarbeidet, ble gitt tilnærmet frie tøyler til de opprinnelige idehaverne som satt på erfaring og kompetanse om sykkelritt. Etter hvert som prosjektet ble formalisert og det ble koblet på kompetanse og personer fra andre områder, virker imidlertid situasjonen å ha blitt snudd på hodet ved at de som satt på den arrangementsmessige kompetansen følte seg noe frakoblet prosessen.

Til tross for dette, virker det tydeligste argumentet på kompetanse å være at sammensetningen av kompetanse har vært utilstrekkelig. Det kan synes som kompetanse på de fleste områder, f.eks. økonomi, arrangement, prosjektledelse m.m., har vært under pari. Dette henger også i noen grad sammen med en stor arbeidsbelastning i Bergen 2017 AS. Her må vi legge til at det, basert på styrereferater og annen dokumentgjennomgang, synes å ha vært et tydelig uttrykt krav og forventning

fra ledelsen i Bergen 2017 AS om oppbemanning uten at dette kravet har blitt innfridd. Det har f.eks. vært foreslått innleie av personalsjef (av styreleder), og det har vært forsøkt ansatt en markedsadministrator. Samtidig innrømmes det i et notat til styret av 15. mai 2017, at noe av dette kan være selvforskyldt:

«...Organisasjonsstrukturen er vi har er satt opp etter mal fra UCI, men vi har nok påtatt oss vesentlig større rolle og oppgaver vedørende ulike aktiviteter som Alle Barn Sykler, Folkehelsekampanjen, ulike aktiviteter i kommunene ... Et annet viktig element som har belastet administrasjonen mer enn forventet er alle de ulike arbeidsgruppene som er etablert ... Dette har medført at flere har hengt etter med å respondere på hendelser og forespørsler vi får mer og mer av...»

Hvorfor styret ikke har fulgt opp egne tiltaksforslag vites ikke.

Totalt sett er det vanskelig å komme utenom det som svært mange av respondentene har pekt på som mangel på kompetanse i Bergen 2017 AS som en kostnadsdriver. Vi vil imidlertid fremheve at dette også har en bakgrunn i organisering, ressurs- og ledelsesutfordringer i prosjektet. Det framstår i alle tilfelle som tydelig at usikkerhet har preget hverdagen, hvilket til tider har medført svake beslutninger og uforholdsmessig mye tidsbruk.

5.9.5 Fraværende ledere og dominerende ledere

Daglig leder var ikke heltidsansatt i Bergen 2017 AS, noen som må sies ha vært uheldig for et så stort arrangement. I tillegg til å være daglig leder var han også president i NCF og styremedlem i det internasjonale sykkelforbundet, UCI. Dette betyr at han representerte tre aktører. Det ble foretatt juridiske betenknninger om dette før ansettelsen, og som konkluderte med at det ikke eksisterte juridiske problemer med å inneha disse rollene. Med tanke på at dette er aktører som også kan ha motstridende interesser virker en slik løsning lite tilfredsstillende. En annen ulempe var at daglig leder ikke hadde bosted i Bergen og var lite tilstede på kontoret og i Bergen.

«Det var ikke optimalt med en leder som ikke bodde i Bergen – det burde vært en lokal... ...det manglet en «ved enden av bordet» - en prosjektleder med kontroll... ...organisasjonen opererte som hodeløse høns, og prosjektlederen manglet... ...det burde vært en daglig leder som var tilstede... ...lederen var god på økonomi, men hadde ikke tid til dypdykk...»

Tre-delingen av roller har siden blitt mye kritisert i media og av egne rekker. Det er kanskje vel så interessant hva som gjorde at denne tredelingen ble muliggjort og hva det sier om kulturen i sykkelforbundet eventuelt hvordan kulturen i NCF muliggjorde dette. Det synes å ha vært en form for bevissthet hos enkeltaktører om at tredelingen av roller har vært lite konstruktiv. Men det virker som man ikke har nådd frem med betenknninger. Følgende sitat sier noe om hvordan tredelingen av roller fikk lov til å fortsette:

«...Det har vært oppe på tinget, det at han kunne sitte med de rollene. Og det har tinget godkjent... ...Men det er veldig rart at disse organene, det har jo vært litt sånn kritiske røster, men det blir liksom som om en person rekker opp hånda og sier at dette er ikke så bra, og så er han ferdig. Så sies det ikke noe mer også er det borte. Så kjører man videre. Det er litt av problemet...»

Det er generelt mye kritikk av ledere og ledelse i prosjektet som helhet. Dette gjelder aktører som har vært direkte involvert. Ledere blir beskrevet som å ha egne agendaer, være lite inkluderende og også med utilstrekkelig kompetanse. Noen ledere blir beskrevet som at de har framstått som tydelige og retningsangivende på områder andre aktører innehar mer kompetanse, istedenfor å være involverende og inkluderende. Det er også eksempler på ledere som kunne ha grepet inn tidligere og eventuelt forhindre en eskalering av kostnader og mildnet feilbeslutninger.

«Her var jo han plassert her for å ta vare på forbundets midler og potensiale i Bergen ... var min tanke, blåøyd. I dag ser jeg [at det var] helt feil, ikke sant, for han brukte jo forbundet som et verktøy for å gjøre Bergen enda bedre, som i og for seg er bra, så lenge det er avstemt.» (leder i NCF)

Vi finner at også uklar kommunikasjon kan ha bidratt til en ytterligere forverring av det uklare bildet. Som nevnt over, er det flere tegn som tyder på enerådende ledere som ikke ønsker uenigheter velkommen og til dels (svært) uklar kommunikasjon. Vi finner det verdt å nevne også, uten at vi har direkte koblinger til Bergen 2017 AS, at sitater tyder på en ledelseskultur i NCF hvor det var viktig å «holde ryggen fri»; det vil si gå klar av eller ikke være involvert i feil og avviksforhold:

«...Etter det så har [person X] klart å være veldig på det å klore seg fast, og passe på at det er ingenting du kan ta han på...» (Leder i NCF om en annen leder i NCF)

«...det ble egentlig to leirer i den her organisasjonen [Bergen 2017 AS]... ...Og der var det nok ikke alltid at kommunikasjonen var strålende...» (medlem av Bergen 2017 AS)

Som nevnt i avsnittet om organisering, virker det også å ha vært en form for ledelse hvor alle eller ingen skulle ha ansvar. Det blir gjengitt at det var en utfordring at ingen hadde en helhetsoversikt, hvilket etter hvert kan ha ledet til en form for ansvarsfraskrivelse. Ansvarsfraskrivelsen blir av mange relatert til mangel på kompetanse, men det er ikke urimelig å tenke at en leder kunne ha utøvd noe mer styring oppe i dette. Ansvarsfraskrivelsen blir ofte beskrevet i samme åndedrag som mangel på styring, ofte eksemplifisert ved mangel på planlegging. De siste ukene før arrangementet ble det oppdaget at flere oppgaver man trodde var utført, men som likevel ikke var blitt gjort. I tillegg kom det fram at utstyr som var nødvendig for arrangementet ikke var blitt anskaffet.

«... det vesentlige er jo det at det var ikke, altså ingen har tatt ansvar. Alle, alle fraskrev seg ansvar, alle trodde at, ingen stilte de spørsmålene, vi har ikke kompetansen til å stille spørsmålene «er det på plass?» «Ja men, hva er det?» «Er alle kostnadene?» «Hvem leverer

møblene?», altså, «hvem har gjort den bestillingen?» «Hvordan ser det ut?» fordi de hadde presentert en tegning til UCI. Og når UCI kom tilbake igjen og ser at vi har valgt en annen løsning enn tegningen, så skjønner jo ikke de det heller...»

«...Vi [Bergen 2017 AS] var en gjeng med litt sånn hodeløse høns som løp rundt på våre egne områder, og lite kryssjekking. Dog, det var et ledermøte på tirsdager, som jeg ikke var med på...»

Til tross for denne uttalte ansvarsfraskrivelsen, som også sier noe om fraværende ledere, blir noen av lederne på den andre siden omtalt som for toneangivende og retningsførende. Mange respondenter har pekt på en lederaktør som nærmest dominerende i sin lederstil. Dette kan ha vært med på å påvirke til at det ble vanskeligere å si fra om kritiske forhold:

«...Ja, jeg mener du må ha med opponenter, noen som våger å si fra. Du må ikke være så enerådende. Det er noen som kaller [person X] for solkongen ikke sant, han tror han er solkongen, og du ser jo det, han skyr jo konflikter, han unngår det jo...»

«...Men det var en som synes det var moro å sitte i Bergen kommune og bruke makta si for første gang i sitt liv... ...Så han lagde jo et helvete uansett hva det var snakk om...»

Ledere beskrives følgelig i forskjellige ordelag. Noen ledere beskrives som fraværende, andre igjen som dominerende. Konsekvensene av dette virker i noen grad å ha vært det samme: Elementer som burde blitt fanget og/eller kritisk ettergått fra flere sider fikk ligge. Uklarhet og usikkerhet har spilt en stor rolle, hvilket ikke har blitt mildnet av den utøvde formen for ledelse hverken i Bergen 2017 AS eller hos andre aktører.

5.9.6 Utfordrende kommunikasjon- og samhandlingsrelasjoner

Flere leverandører opplevde at kommunikasjon med Bergen 2017 AS var problematisk. Svar på e-poster kom sent eller aldri. Kontrakter som skulle vært signert før oppdraget startet drøyde, og ofte gikk flere utkast fram og tilbake mellom partene før de ble signert. Flere leverandører var frustrerte over at de ikke fikk kommunisere med hverandre, noen som reduserte effektiviteten. Isteden skulle kommunikasjonen gå gjennom Bergen 2017 AS, noe som forsinket mange prosesser. Noen leverandører opplevde det som om Bergen 2017 AS jobbet mot dem framfor å samarbeide. Dette omfattet blant annet tilfeller hvor det skulle tillatelser og klareringer fra UCI, og som medførte at prosesser ble betydelig forsinket.

«Ja, spesielt de to (politi og vegvesen). De har en måte å jobbe på som har vært ekstremt krevende for oss... ...Og da blir de offentlige etatene krevende å jobbe med, altså, når du må inn på det nivået der.» (styrerepresentant Bergen 2017 AS)

Vi har tidligere beskrevet kultur- og ledelsesaspekter, som sier noe om hvordan kommunikasjonen har forløpt. Vi ønsker allikevel å ha dette som et eget punkt, da det har vært et viktig tema for såpass mange intervjuobjekter. Den interne kommunikasjonen innad i Bergen 2017 AS og andre aktører vil være dekt tidligere; vi ønsker her å rette fokuset mot hvordan de forskjellige aktørene har kommunisert og samarbeidet.

Først og fremst vil vi trekke fram samarbeidet mellom Bergen 2017 AS og Bergen Kommune. Som nevnt tidligere er dette de «opprinnelige» samarbeidsaktørene. Ideen om et Sykkel-VM i Bergen ble unnfanget av tre sykkelinteresserte personer, som så tok kontakt med Bergen Kommune om videre utredning og samarbeid. Etterhvert ble MTB events (senere Bergen 2017 AS) etablert (2012), eid av NCF. Fra kommunen sin side ble dette holdt i av Erik Halvorsen sammen med de opprinnelige sykkelinteresserte. Kommunen har hele tiden vært en tett samarbeidspartner, gjennom gjensidige møter med UCI, støtte med finansielle midler fra bystyret, regionalt samarbeid, støtte opp mot fylkestinget og ikke minst politisk vedtak om idrettslig støtte. Kommunen var også med på studieturer til f.eks. Richmond og har således vært en tett samarbeidspartner til Bergen 2017 AS.

Til tross for dette er det klare signaler på at samarbeidet ikke har forløpt som det skulle overalt og med negative økonomiske konsekvenser. Den mest alvorlige samarbeidsbristen har vært mellom Bergen 2017 AS og Samvirkesenteret. Den strenge operasjonaliseringen av vilkårslista som er diskutert ovenfor bidro også til kostnadsøkninger. Dette førte blant annet til økning i antallet innlede vektertimer, som altså kom på det dobbelte av det opprinnelige budsjettet. På den annen side hadde det vært mulig å redusere denne kostnaden dersom man i større grad hadde benyttet staben til Bergen kommune sin idrettsservice. De hadde stilt til disposisjon en stab på ca. 100 personer, men som ble lite utnyttet. En årsak var tidsnød som gjorde at det ble for lite tid til å lære opp frivillige. En evalueringsrapport av de frivillige avslørte dårlige relasjoner mellom dem og administrasjonen i Bergen 2017 AS. Her ble det pekt på at de manglet instruksjonsmanual, noe som er vanlig å ha for slike arrangementer. Da Bergen arrangerte Sykkel NM i 2008 hadde de frivillige en manual på 70 sider å forholde seg til. For Sykkel-VM eksisterte det ingen slik manual. Det har også vært kostnadsdrivende for Bergen 2017 AS at de måtte opprette sitt eget kommandorom i målområdet under selve arrangementet, ettersom de ikke fikk sitte sammen med Samvirkesenteret.

Som tidligere påpekt har det vært en del samarbeidsutfordringer rundt Samvirkesenteret generelt, mye ut fra tidligere omtalt vilkårsliste og operasjonalisering av denne. Noe av bakgrunnen for dette igjen synes å ligge i måten det har vært kommunisert (eventuelt ikke kommunisert) og samhandlet (eventuelt ikke samhandlet) på. Følgende sitat illustrerer noen av kommunikasjonsutfordringene som flere aktører har gitt uttrykk for i sin kommunikasjon med Samvirkesenteret:

«Personer med erfaringer fra mer enn 30 mesterskap sa det at nok med 6 medisinske stasjoner, men kommunen krevde 15...Kulturoperatørene mente det er nok med 40 vakter til Kygo konsert, men kommunen krevde 80...og Bergen 2017 måtte ta hele regningen....det var helt umulig å diskutere med kommunen»

Mange tilbakemeldinger tyder på at man har følt seg ikke involvert av Bergen Kommune og sikkerhetsavdelingen der, også på områder de kunne bidratt med kompetanse. Frustrasjonene dette medførte bidro også til et dårlig samarbeidsklima mellom Avdeling for Samfunnssikkerhet og Beredskap og en del aktører som var involvert i VM-arrangementet. En av årsakene var at det påførte mange ekstra oppgaver som ble sett på som overflødige. I tillegg opplevde flere av aktørene å bli overkjørte av kommunen. Kommunikasjonen har blitt beskrevet som svært skjev og til tider dominerende fra kommunens side. Bergen 2017 AS sin sikkerhetsansvarlige trakk seg som følge av denne utfordrende samarbeidsrelasjonen. Vi velger her å gjengi flere sitater for å illustrere noe av det dårlige samarbeidsklimaet som etter hvert utviklet seg:

«Samfunns og sikkerhetsavdelingen i kommunen ble mer en motstander enn en samarbeidspartner»

«Kommunen lyttet ikke til profesjonelle aktører som har erfaring med oppgavene knyttet til arrangementer, noe som ble en kostnadsdriver»

«Bergen kommune og Bergen 2017 dro ikke i samme retning»

«Vi opplevde Bergen kommune som arrogante. Mange var i harnisk fordi de ikke nådde fram med argumentene sine»

«Kommunen ble en motspiller – ikke en medspiller – den stilte for mange krav og som var for detaljerte, istedenfor å jobbe i lag»

«Det ble brukt i meste laget på overflødig planlegging og mange var frustrerte over mangel på muligheter til å påvirke egen situasjon»

«Det var en følelse av at noen eide fasiten – dvs. det var kommunen sin virkelighetsforståelse som gjaldt og satte premissene, dette på tross av at manglende arrangementskunnskap på kommunehuset»

«Vi følte oss overkjørte av inkompetente aktører»

«Man begynner med håpløst ukyndig personell som da blir makthavere rundt dette og som forteller hvor statusen skal bli»

«Det ble levert mange risikoanalyser, hvor vi fikk tilbakemelding om at dette holder ikke. Så kom vi tilbake med forbedret utgave – men som heller ikke var godt nok»

Det er også pekt på kommunikasjons- og samarbeidsutfordringer mot Bergen 2017 AS. Mange aktører peker på at det har vært vanskelig å forholde seg til dem, fordi de har svart sent på henvendelser og i tillegg krevd at all kommunikasjon skal ha gått gjennom dem. Dette har medført høyere kostnader ved at ting har tatt lengre tid enn nødvendig og at uteblitt kommunikasjon har medført direkte. Noen av

underleverandørene forteller at de sågar ble hindret av å ta direkte kontakt med andre leverandører de var avhengige av å samarbeide med. Andre forteller at de satte andre oppgaver litt på vent i påvente av å kunne bidra, for å ikke høre noe mer. BK Idrett service fikk f.eks. svært sent kontakt med arenasjefen, opplevde gjennomgående uklarhet i kommunikasjon med Bergen 2017 AS og at de selv har stilt til rådighet ressurser og mennesker som Bergen 2017 AS valgte å ikke benytte seg av. Flere aktører peker på en form for opplevd maktmisbruk, hvor Bergen 2017 AS satt med kortene på hånda og dermed kunne komme unna med en skjev samarbeidsrelasjon.

Totalt sett virker det som kommunikasjon og samhandling har vært problematisk mellom flere aktører. Dette gjelder både internt i Bergen 2017 AS og mellom Bergen 2017 AS og samarbeidsaktører. Det er grunn til å tro at dette har påvirket tidsbruk og beslutninger, og dermed har vært med på drive kostnadsbildet oppover samtidig som inntektsbildet var urealistisk.

5.9.7 Oppsummering bakenforliggende faktorer

Arrangementsorganisasjonen Bergen 2017 AS var stilt ovenfor en svært krevende oppgave, som i seg selv medførte betydelige kostnader. Vi har i dette avsnittet pekt på elementer vi mener kan forverret dette bildet ytterligere. En «lett og løselig» kultur, kombinert med lav grad av planlegging/struktur/organisering, fraværende ledelse, dominerende ledelse, høy grad av risikovilje og til slutt dårlig samhandling og kommunikasjon kan ha påvirket i negativ retning. Kombinasjonen av disse faktorene medførte at oppgaver enten ikke ble utført, eller at kvaliteten på det som ble gjort ikke var god nok. Dette har både vært kostnadsdrivende og bidratt til et urealistisk inntektsbilde.

6 Øvrige samfunnsmessige kostnader

Som nevnt innledningsvis, er det vanlig at store idrettsarrangementer belaster andre enn arrangørene med kostnader. Dette gjaldt også for Sykkel-VM og omfattet Bergen kommune og nabokommunene, Hordaland Fylkeskommune, Helse Bergen, Forsvaret og Sivilforsvaret. I tillegg gjaldt det også Politiet sine oppgaver utover vaktholdet langs løypene og andre arrangementer i regi av Bergen 2017 AS, noe som omfattet arbeidet med å ivareta den generelle sikkerheten i byen. Disse kostnadene var ikke inkludert i budsjettet som ble kvalitetssikret av DNV og som fulgte med finansieringssøknaden til Kulturdepartementet.

Tabell 9 viser en oversikt over kostnadene for disse aktørene. Den første kolonnen viser kostnadene som de respektive aktørene selv finansierte. Den midterste kolonnen viser den finansielle støtten til Bergen 2017 AS fra aktører i offentlig sektor. Her er det viktig å huske at denne tallene i denne kolonnen framkommer som inntekt i regnskapet til Bergen 2017 AS, hvor de naturlig nok har en motpost i kostnader.

For **Bergen kommune** ble Sykkel-VM betydelig mer kostbart enn planlagt. I deres første anslag antok de å bruke ca. 15-20 mill. kroner på arrangementet¹⁸. De opprinnelige beregningene identifiserte tiltak og aktiviteter tilknyttet selve gjennomføringen av idrettsarrangementet. Kostnader tilknyttet avtalefestede tiltak og aktiviteter som nødvendig omlegging av helsetjenester og trafikk, bruk og ivaretagelse av kommunale eiendommer og byrom, nødetaer og beredskapsaktører, herunder tilfredsstillende samvirke og koordinering mellom samfunnets ressurser, var ikke indentifisert og medregnet. Konsekvensen var at det ble nødvendig med ekstrabevilgninger, noe som kom i flere etapper.

Det ble brukt 4,55 mill. kroner på søknadsprosessen¹⁹. I mai 2013 bevilget Bystyret 20 mill. kroner som ble overført til arrangementsorganisasjonen, Bergen 2017 AS. I tillegg ble det bevilget 5,2 mill. kroner i usikkerhetsavsetning. Senere i prosessen bevilget bystyret 5 mill. kroner til ansettelse av fem midlertidige årsverk ut 2017 for vertskommunens planlegging og gjennomføring av Sykkel-VM. I mai 2017 bevilget så kommunen en ekstraordinær bevilgning på 45,4 mill. kroner til ulike oppgaver kommunen måtte ta seg av i forbindelse med arrangementet. Av dette ble det brukt 39 mill. kroner, altså 6,4 mill. kroner mindre enn beregnet. Således utgjorde kommunens samlede direkte kostnader 74 mill. kroner. I tillegg kommer indirekte kostnader knyttet til planlegging og forberedelser. Vi har ikke fått beregninger om verdien på dette. Et par sitater fra intervjuene anslår at verdien kan være om lag ca. 25-30 mill. kroner. Siden dette ikke er basert på nøyaktige beregninger må tallene leses som grove anslag.

¹⁸ DNV-presentasjon som vurderte de syv søkerbyene

¹⁹ <https://www.ba.no/sport/vm-soknaden-har-kostet-millioner/s/1-41-7604157>

«Så har du jo verdien av seksti tusen arbeidstimer som ikke var budsjettert med i kostnadene...så helt i grove trekk kan man si ca. seksti tusen arbeidstimer, så hvis en regner at en arbeidstime koster fem hundre kroner, så er du vel i tretti, 30 millioner der og. Så at du kommer borti nesten, ja rundt det dobbelte vil jeg tro».

«Så om vi summerer kommunens kostnader kommer vi opp mot 75 millioner....i tillegg til alt det andre....så at vi som kommune har brukt 100 mill. er jeg ikke i tvil om»

	Egne kostnader	Tilskudd/Støtte	Sum
Bergen kommune: Omfatter arbeid med søknaden, bevilgning til Bergen 2017 AS (inklusive avsetning til tap), samt egne direkte kostnader.	48,6	25,2	73,8
Kulturdepartementet: Samferdselstiltak, justistiltak, sikkerhetstiltak, frivillighetsprogrammet (30) Folkehelseprosjekt (1) Tilleggsbevilgning veitiltak og kollektivtransport (7,5) Folkehelsestiltak (3) Tilleggsbevilgning sivilforsvaret (2,5)	-	44,0	44,0
Nærings og fiskeridepartementet:	-	8	8
Politiet:	68,8 ²⁰	-	68,8
Hordaland Fylkeskommune:	11,0 ²¹	20,2 ²²	31,2
Helse Bergen:	15,0		15,0
Askøy:	0,8	1,5	2,3
Fjell:	ikke oppgitt	1,5	1,5
Øygarden:	ikke oppgitt	3,5	3,5
Forsvaret (Håkonsvern):	2,0	-	2,0
Sum betalbare kostnader:	146,1	103,9	250,1
Samfunnsøkonomiske kostnader av skattefinansiering (250*0,2 = 50)			50,0
Sum samfunnsøkonomiske kostnader			300,1

Tabell 9: Kostnader for andre enn Bergen 2017 AS (mill. kroner)

²⁰ I følge Politiet skulle Bergen 2017 AS ha dekket 13,4 mill. kroner av dette, mens Politiet skulle ha dekket resten selv. Denne fordelingen er basert på Politiloven og forskriftene som er kommentert tidligere. Da Bergen 2017 AS gikk konkurs hadde imidlertid Politiet ikke fått dekket noe av sitt krav.

²¹ Dette er kostnader som det ikke var tatt høyde for i det opprinnelige budsjettet, og som HFK vil måtte dekke.

²² HFK ga sammen med Bergen kommune en usikkerhetsgaranti på 5,2 mill., men pga. uenighet om fordelingen av det ekstra tilskuddet Kulturdepartementet bevilget har HFK nektet å innfri dette kravet.

Det betyr at Bergen kommunes endelige regning ble ca. 4 ganger høyere enn de første kostnadsanslagene om en legger til grunn de direkte kostnadene, og ca. 5 ganger høyere om en tar med de indirekte kostnadene.

Med unntak av Helse Bergen var de som fikk de største kostnadene involvert i den tidlige planleggingsfasen. Dermed var de også forberedt på å bli påført kostnader. Flere opplevde imidlertid at kostnadene ble vesentlig høyere enn først antatt.

I det lokale politiske miljøet var det få som hadde motforestillinger, og i bystyret var det bare partiet Rødt som stemt mot å søke. Sitatet nedenfor forteller sitt tydelige språk om hva som ble prioritert:

«Bergen skulle få arrangementet, det skulle bli en folkefest og promotere Bergen og Vestlandet, det var det viktigste. Derfor ga vi sykkelfolkene for mye makt tidlig i planlegging da løypetraséene ble bestemt...løypene skulle være spektakulære...da traséene ble valgt tenkte man på en ting: Bergen skulle vinne over de andre. «Vi skulle lage et sykkelritt man aldri hadde sett maken til...det gikk sport i at vi skulle ha de tøffeste, kuleste rutene»

Stemningen var preget av optimisme og forventninger om at arrangementet ville bringe inntekter til næringslivet. I søknaden til Kulturdepartementet framheves det at:

«Sykkel-VM vil bidra til å promotere Norge som reiselivsdestinasjon....med mer enn 300 millioner reelle TV-seere vil det gi en enorm markedsføring av Norge, at vestlandsnaturen som er arenaen, og at effektene dette vil ha ovenfor reiselivsnæringen er store....at næringslivet vil nyte godt av et Sykkel-VM...at en i Bergen og bergensregionen finner flere av de viktigste næringsklyngene hvor Norge er verdensledende...at flere av løypene er lagt slik at disse næringene skal få en unik profileringsmulighet»

Bergen kommune hadde ingen tidligere erfaringer med å arrangere idrettsarrangementer på størrelse med Sykkel-VM. I 2008 var de delarrangør for EM i håndball for menn, hvor de arrangerte seks kamper, og i 2010 hadde de vertskap by for EM i friidrett Super League og VM i sportsdrill. Sykkel-VM skapte virkninger som var svært merkbare for byen og dets befolkning, og som igjen hadde kostnadmessige konsekvenser for en rekke aktører. Det mest merkbare var at mye av trafikken i sentrale deler av byen ble stengt hver dag mellom 8.30 og 19.00. Dvs., i arrangementsperioden viste det seg nødvendig å forlenge stengetiden med 1-2 timer omtrent hver dag. Dette skapte store utfordringer, og også kostnader både for privatpersoner, bedrifter og aktører innen den offentlige sektoren. Det påvirket trafikken og dermed også tilgjengeligheten for innbyggere, bedrifter og andre aktører. Det var først på våren 2016 at man for alvor skjønnte hvilke konsekvenser arrangementet ville ha for byen og innbyggerne. Da innså man at man neppe kunne fått et arrangement som påvirket byen mer enn hva Sykkel-VM gjorde. Samtidig erkjente man at det burde vært fokusert mer på konsekvensene arrangementet ville medføre. Dette gjaldt særlig valgene av traséer og løypevalg. Hadde man valgt andre traséer, kunne dette ha redusert utfordringene det skapte for byen. Valgene som ble gjort

hadde konsekvenser for den generelle samfunnssikkerheten, noe som igjen medførte kostnadmessige belastninger for en rekke operasjoner.

Sitater fra respondenter avdekker også kompetansemangel mht. til å se konsekvensene arrangementet ville skape:

«Vi var med i tidlig fase, men hadde ikke nødvendig kompetanse og blikk på det stadiet...jeg hadde ikke vært med på sykkelarrangementer tidligere, og derfor hadde jeg ikke ryggmargsrefleksen som så konsekvensene... det var mange spørsmål vi ikke stilte.....de kloke spørsmålene var ikke på frontalappen.....Øvelsen: Sorry, dette må vi gjøre enklere ble ikke gjort....Det som omhandler driftskontinuitet – av å stenge byen – mangler sidestykke... vi kommer aldri mer til å gi en arrangør en sånn type ansvar....altså få lov til å låne byrommene våre på dette nivået...Her låser du byen vår...Statens vegvesen hadde ikke tenkt på det, Politiet hadde ikke tenkt på det, vi hadde ikke tenkt på det, det var det ingen som hadde»

Riktig nok ble løypeplanen forelagt kommunen før søknaden ble sendt, men det var først etter tildelingen at man forstod konsekvensene. Da var det for sent å endre. Løypeetraseen, som var spektakulær og en sportslig suksess, satte premisser for et kostnadsbilde som først når det var for sent (etter at søknaden var sendt inn og løypenettet ikke uten videre kunne endres) tente noen varsellamper hos de som skulle ivareta samfunnssikkerheten og samfunnsøkonomien. Rettere sagt kan det virke som varsellampene har blinket tidligere, men at den edle målsetningen kan ha skygget for rasjonell tenking:

«det må jeg bare si helt ærlig: Nei. Det var ingen bevisst strategi ikke å ta opp konsekvensene ... altså fordi de kunne redusert sjansene for å få arrangementet ... snarere tvert imot, fordi man har arrangert ting tidligere i byen, sant, så var man veldig opptatt av å få på bordet risiko, og kostnader...»

I selve søknadsprosessen og oppstarten, kan det virke som man har hatt en overdreven tro på egen kompetanse, at man skulle få til ting selv om det så vanskelig ut. For å sette det på spissen, tyder noen utsagn på at enkelte valg ble gjort nettopp fordi de bar et preg av «tøffhet» over seg:

«...Så det gikk litt sport i å, å, legge opp til at vi skulle få de tøffeste, kuleste rutene, sant. Å sykle på. Å vise, benytte anledningen. Alt det som vi fikk til. Det var jo begrunnelsen for hvorfor vi mente det skulle være i Bergen. Og det har vi jo levert på. Og når jeg sier «vi» her, så er det oss og Sykkel-VM, altså. Vi har jo virkelig levert på spektakulære rutevalg, og på en måte Tv-biten, TV-produksjonen av dette ble jo en kjempe-suksess...»

Bare det å velge løypeetraseer inne i byen ble av flere ansett som dristig (tøft), hvilket også kan sees på som å være villig til å ta stor risiko. Denne innstillingen kan ha vært med på å bidra til en større risikovillighet i prosjektet i sin helhet.

«...altså når du velger å si at vi ønsker å ligge i Bergen sentrum, ja, det får også noen konsekvenser, ikke sant, om du legger det i Åsane eller på Sotra eller, altså, utenfor Bergens kjerne, så kan du si at ja da er det kanskje mindre krav som stilles til oss arrangører...»

Det er grunn til å tro at denne dristigheten og risikovilligheten hadde en påvirkende faktor i målet om opprinnelig å få arrangementet til Bergen og dernest å lage noe spektakulært. Flere av respondentene hevder at det å argumentere mot denne «edle» og flotte målsettingen ikke var noe man gjorde uten videre. I ettertid erkjente man å ha tatt seg vann over hodet.

«Vi tok et større ansvar enn vi drømte om den gangen vi gikk i gang...Da så vi jo plutselig at vi fikk mange, soner i byen vår, som blir sperret av for trafikk.deler av byen, der vi har hjemmesykepleie, du har barnehager, du har skoler, du har private næringsdrivende. Der du bare stenger ned veinettet. Og disse røde sonene kom du deg ikke ut, sant... Altså, du kunne bare glemme å bruke bil den uken, satt litt på spissen. (...) Det er ganske vanskelig hvis du skal ha vareleveranser. Det er ganske krevende med en barnehage, der foreldrene bor et helt annet sted og ikke kan komme med bil til eller fra barnehagen for å hente. Eller du skal på SFO. Eller du har elever som da har rullestol. Og er avhengig av transport. Og hvordan i all verden løse dette bildet.»

Arbeidet med å forberede seg på oppgavene som arrangementet medførte ble omfattende. Ikke bare fordi at man var uforberedt, men også fordi kommunen hadde høye ambisjoner. En målsetting var at innbyggerne ikke skulle påføres økt risiko under VM-perioden. En av brikkene i dette arbeidet var oppbyggingen av syv små legevakter i rød sone, som var den delen av byen som ble mest berørt. Folk skulle føle seg trygge på at dette får vi til. Ingen skulle måtte føde på veien. Målet var faktisk at helseberedskapen skulle være bedre under Sykkel-VM enn ellers i året. Dette kan virke overambisiøst. Forklaringen var imidlertid at det i media ble fokuserte mye på hva som kunne gå galt, i forkant av Sykkel-VM. Derfor håpet man at den ambisiøse målsettingen ha en forebyggende effekt.

Politiet var involvert i den første planleggingsfasen da man sonderte mulighetene for å søke om arrangementet. I det første budsjettet ble kostnadene for Politiet budsjetter til 2,9 mill. kroner. Dette ble senere inflasjonsjustert til 3,2 mill., som var beløpet i det budsjettet som ble kvalitetssikret av DNV. Dette omfattet oppgaver som knyttet seg til vakthold langs løypene. Respondenter i Politiet hevder å ha gjort Norges Cykleforbund oppmerksom på at det ville påløpe tilleggs kostnader for vakthold ved andre arrangementer som gikk i regi av Bergen 2017 AS, eksempelvis seremonier, konserter, sikring av mediehuset ol. Fordelingen av kostnadene mellom Politiet og Bergen 2017 AS tok utgangspunkt i Politiloven og dens forskrifter som regulerer hva Politiet kan kreve i forbindelse med gjennomføringen av allment tilgjengelige arrangementer. Her heter det blant annet²³:

²³ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL_2#%C2%A711

«Politiet kan kreve refusjon (helt eller delvis) for utgifter forbundet med ekstraordinært og nødvendig politivakthold som knytter seg til å ivareta ro og orden ved gjennomføringen av arrangementet. [...] Dette omfatter særskilt politioppsyn som utføres i umiddelbar tilknytning til arrangementet og som tidsmessig står i direkte forbindelse med avviklingen av arrangementet.»

Da de første budsjettene ble utarbeidet manglet Politiet opplysninger om omfanget på aktiviteter som antall arrangementer og deltakere, VIP gjester, statsoverhoder ol., Mangelfull informasjon gjorde det umulig å kunne budsjettere disse kostnadene på det tidspunktet. I ettertid ble disse kostnadene kalkulert til drøyt 10 mill. kroner. Ifølge loven og forskriftene som regulerer slike arrangementer skulle Bergen 2017 AS dekket 13,4 mill. kroner av disse kostnadene. Da Bergen 2017 AS fire måneder før arrangementet ble gjort oppmerksom på at de ville bli fakturert for dette beløpet skapte det problemer. Daglig leder, Harald Tiedemand Hansen, truet med å avlyse Sykkel-VM dersom kravet ble opprettholdt. Politi Vest ønsket imidlertid ikke å bli hengt ut som de som stoppet VM. Derfor søkte de Politidirektoratet om ekstra midler slik at kravet til Bergen 2017 AS kunne ettergis. Dette ble imidlertid avslått med begrunnelse om at det ville virke uheldig og urettferdig overfor andre arrangører som jo ville måtte betale for tilsvarende kostnader ved sine arrangementer.

Politiet har dokumentert at Bergen 2017 AS i august 2016 ble informert om at det ville komme tilleggskostnader i tilknytning til andre arrangementer, eksempelvis kulturarrangementer og seremonier. Dette ser ikke ut til å ha blitt har ikke blitt videreformidlet internt Bergen 2017 AS.

I det hele tatt er det mange indikasjoner på at de interne kommunikasjonskanalene i Bergen 2017 AS ikke var optimale. Flere respondenter har bemerket at de som representerte Bergen 2017 AS i flere tilfeller ikke tok referater fra fellesmøter. Samtidig finnes det også tegn på at informasjon har blitt oversett av strategiske årsaker. I brev av 29.03.2017 fra Hordaland Politidistrikt til Bergen 2017 AS heter det blant annet:

«Gjennom den senere tids planlegging er det dermed tydelig at den prosessen som ble gjennomført for å få mesterskapet til Bergen i 2013, ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til arrangementets omfang, kompleksitet og finansiering

I et intervju med Aftenposten går Morten Ørn, som var leder for Politiets enhet for operativ tjeneste under Sykkel-VM, langt i å antyde at kostnadene ble underbudsjettert av taktiske årsaker:²⁴

«Forarbeidet ikke var godt. Vårt inntrykk er at stipulerte kostnader ble av initiativtakerne holdt kunstig lave i søknadsprosessen bare for å få mesterskapet til Norge og Bergen... Ønsket om å holde kostnadene nede i søknadsprosessen gjorde at vi ikke hadde reelle økonomiske rammer å forholde oss til før måneder før mesterskapet startet»

²⁴ <https://www.aftenposten.no/100Sport/sykkel/Politiets-utgifter-til-Sykkel-VM-ble-doblet-260953b.html>

Arbeidet med å opprettholde den generelle sikkerheten i byen ble utfordret av at arrangementet tiltrakk seg mange tilreisende. Siden Politiloven bare tillater Politiet å kreve dekning hos arrangørene for politioppsyn i umiddelbar tilknytning til arrangementer ble ikke Bergen 2017 AS belastet for de ekstra utgiftene som dette skapte. Dette på tross av at arrangementet var årsaken til den midlertidige økningen i folketallet.

De siste årene har mange arrangører opplevde at kraftige økninger i kostnadene knyttet til sikkerhetstiltak pga. frykten for terroraksjoner. Dette fikk også konsekvenser for Sykkel-VM. I april 2017 hevet Politiets sikkerhetstjeneste (PST) trusselnivået ved å gå over fra å vurdere det som «mulig» til «sannsynlig» at Norge ville bli angrepet av terrorister i løpet av de kommende 12 månedene. Dette medførte at politiet måtte ta høyde for det kunne oppstå terroraksjoner.²⁵

Disse forholdene førte til at det ble hente inn ca. 700 politifolk fra andre politidistrikt. Politi Vest fikk ekstra bevilgninger av Politidirektoratet for til sammen 38 mill. kroner. Det dekket blant annet reise- og oppholdsutgifter for de tilreisende politifolkene, i tillegg til overtidsbetaling for hele styrken. Politifolkenes ordinære lønns- og personalkostnadene ble imidlertid dekket av de respektive politidistriktene. De samlede kostnadene for Politiet innsats under Sykkel-VM utgjorde 68,8 mill. kroner. Kravet til Bergen 2017 AS utgjorde altså drøyt 19% av Politiets samlede kostnader. Per desember 2018 har Politiet ikke fått refundert noen av kostnadene, heller ikke de 3,2 mill. kroner som det var enighet at Bergen 2017 AS skulle dekke.

Helse Bergen var ikke involvert i planleggingen av arrangementet, og således uforberedt på å bli påført kostnader. Som Tabell 9 viser, påløp kostnadene seg ca. 15 mill. kroner, og måtte de dekke selv. I tillegg kommer kostnader knyttet til planlegging, men som vi ikke har fått opplysninger. De 15 mill. var en konsekvens av at Haukeland universitetssykehus og Haraldsplass diakonale sykehus begge lå i den «røde sonen», dvs. hvor den ordinære trafikken var sterkt begrenset. Dette medførte at sykehusene praktisk talt var sperret inne under hele VM-perioden. Ledelsen ved sykehusene hadde ikke blitt involvert i planleggingen da man bestemte løypetraseene. Derfor var de helt uforberedt på at å bli lukket inne av en sykkelløype. Riktig nok ble det gitt informasjon om at løypene ville gå forbi sykehusene i oktober 2015, men det var først ut på våren 2016 at de begynte å skjønne konsekvensene det skapte for dem. Haukeland har ca. 2000 pasienter som oppsøker sykehuset hver dag. Av disse blir rundt 150 innlagt som øyeblikkelig hjelp, hvorav mer enn halvparten kommer med privat skyss eller taxi. I tillegg kom utfordringene med å få transportert ca 4800 ansatte på jobb. Sykehuset ble påført ekstra kostnader i størrelsesorden 15 mill. kroner, noe som de måtte dekke av egen drift. I tillegg ble det brukt en god del ressurser på planlegging og møtevirksomhet, noe vi dessverre ikke har fått beregninger over. Sykkel-VM medførte også omfattende konsekvenser for en rekke andre aktører, og som ikke var direkte involvert i arrangementet. Dette gjaldt for blant annet vare- og tjenesteleveranser til ordinære bedrifter, eksempelvis butikker og restauranter.

²⁵ <https://www.aftenposten.no/100Sport/sykel/Politiets-utgifter-til-Sykkel-VM-ble-doblet-260953b.html>

Hordaland Fylkeskommune som må bære kostnadene med å tilbakeføre gatene til den opprinnelige standarden, noe det ikke var tatt høyde for i budsjettet som ble kvalitetssikret av DNV. I tillegg ble de påført ekstra kostnader for trafikk. Dette skulle vært dekket av Bergen 2017 AS, men konkursen gjør at fylkeskommunen må dekke mesteparten av dette selv.

Arrangørene av Sykkel-VM skulle i utgangspunktet få dekket 81,5 mill. kroner av kostnadene av den offentlige sektoren. Av dette kom 41,5 mill. kroner fra de fire kommunene (Bergen, Askøy, Fjell og Øygarden), mens 40 mill. kroner kom staten (Kultur- og Næringsdepartementet). Dette økte pga. tilleggsbevilgninger knyttet til trafikk på 7,5 mill. kroner samt et tilskudd på 2,5 mill. kroner direkte til sivilforsvaret.

I tillegg kommer kostnadene av å finansiere tiltakene med skatter. Dette knytter seg til at skattefinansiering har en negativ effekt på allokeringen av ressurser i samfunnet. I den velferdsøkonomiske litteraturen er dette omtalt som effektivitetstap. Hvis det for eksempel legges en indirekte skatt på en vare medfører det produksjonen av den reduseres. Dette reduserer produsent- og konsumentoverskuddet for den aktuelle varen, og dermed også det velferdsøkonomiske overskuddet. I tillegg påløper det administrative kostnader ved å inndrive skattene. Se for eks. Stiglitz & Rosengard (2015) for nærmere utdyping. I samfunnsøkonomiske analyser av prosjekter som helt eller delvis finansieres av offentlige tilskudd anbefaler Finansdepartementet å beregne skattekostnaden til 20 øre per ekstra skattekroner²⁶.

Det er summen i den venstre kolonnen i Tabell 9 og Bergen 2017 AS sine egne kostnader som utgjør de samlede kostnadene for arrangementet for disse aktørene. I tillegg kommer kostnadene knyttet til skattefinansiering. Tilsammen utgjør kostnadene 381 mill. kroner. Ledere i Bergen kommune har anslått at indirekte kostnadene knyttet til planlegging og forberedelser av fast ansatt personale utgjorde ca. 25-30 mill. kroner. Det betyr at de samlede kostnadene for Sykkel-VM var i overkant av 400 mill. kroner.

Denne rapporten har ikke analysert de regionale inntektene Sykkel-VM kan ha skapt. Analyser av Menon Economics (2018) konkluderte med at reiselivskonsumet i VM-perioden økte med 73 mill. kroner i forhold til normale perioder. Av dette var 56 % knyttet til at flere reiste til regionen, mens 44 % kom av merforbruk hos dem som ville kommet uansett. Overnattingsbransjen hadde det største merkonsumet på ca. 50 mill. kroner, hvorav 64 % var knyttet til høyere overnattingspriser. Inntektene for turistnæringen ble imidlertid mindre enn forventet, blant annet fordi hotellene fikk færre tilreisende enn antatt. First United, hadde ansvaret med å formidle hotellovernattinger for Bergen 2017 AS. De booket til sammen ca. 19 000 gjestedøgn, mens det var forventet 50 000 døgn. Dette kan skyldes at tilreisende brukte andre overnattingsalternativer, eksempelvis Airbnb. Tallene ville imidlertid blitt enda lavere, hadde det ikke vært for de 700 politifolkene som ble hentet fra andre politidistrikt.

²⁶ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf

Menon-rapporten viser at handelsstanden i Bergen Sentrum opplevde mindre gjennomfart og interesse under Sykkel-VM, og at butikkene i sentrum hadde en omsetningsreduksjon på 10 mill. kroner (Menon, 2017). En annen indikasjon på at forventningene var i overkant optimistiske var antakelsen om det ville komme ca. 5000 bobil. Her ble det reelle tallet 245, altså mindre enn 5 % av hva forventningen. Arrangementet tiltrakk seg også færre sponsorgjester enn forventet. På forhånd ble det booket 1000 hotellrom for sponsorer, mens det faktiske tallet ble omkring 200 hotellrom.

7 Diskusjon

7.1 Lokalbefolkningens holdninger og erfaringer

Publikumsmessige var Sykkel-VM en suksess. Det ble med rette omtalt som en folkefest, og de aller fleste bergensere opplevde arrangementet som en positiv hendelse og var stolte over at Bergen var vertskap for et så stort internasjonalt mesterskap. Dette er inntrykk som sitter i. Stoltheten og de positive følelsene har ikke forvitret i løpet av året som har gått etter mesterskapet, til tross for at nyhetsbildet har vært preget av mange negative oppslag knyttet til det økonomiske kaoset. Fortsatt ser majoriteten av respondentene i vår undersøkelse tilbake på Sykkel-VM som en flott opplevelse. Dette viser seg også i betalingsvilligheten for denne typen arrangement. Den økte fra august -17 til oktober -17, og har ikke blitt mindre det siste året. Respondentene uttrykker nå større betalingsvillighet for internasjonale mesterskap enn for flere av de faste kulturbegivenhetene i Bergen (jf avsnitt 5.8).

Entusiasmen til tross så er man delt i synet på eventuelle fremtidige arrangement. Mye tyder på at en folkeavstemning om et nytt mesterskap ville gitt et nei-flertall, og på direkte spørsmål om Bergen bør søke flere slike arrangement er det «bare» halvparten som gir sin tilslutning. Dette er lavt sammenlignet med hva man erfarer fra andre byer som har arrangert vellykkede mesterskap. Etter VM på ski i Trondheim i 1997 ville for eksempel nær 80 % av de bosatte ha stemt ja i en folkeavstemning om et nytt mesterskap. I Bergen synes det å råde en ambivalens, som det er rimelig å anta har sammenheng med det økonomiske utføret som Bergen 2017 AS havnet i. På spørsmål om Sykkel-VM var verdt pengene, er det bare 35 % som i dag er enige i det. Når det er sagt, er ikke et vellykket arrangement ensbetydende at man vil ha mer av det samme. Mange kan se tilbake på Sykkel-VM som en positiv engangsopplevelse og ikke ha noe ønske om at byen skal ta på seg samme oppgave på nytt.

Bergen kommune har mål om å bli en bedre sykkelby og å øke andelen sykkelreiser i den daglige transporten. Sykkel-VM ble vurdert å være et godt virkemiddel for å bidra til dette og å få flere i fysisk aktivitet, på sykkel eller annet vis. Med bakgrunn i resultatene fra befolkningsundersøkelsen synes ikke denne satsingen å ha gitt de ønskede resultatene (jf avsnitt 5.3). Sykkel-VM synes å ha gitt en umiddelbar inspirasjon for enkelte til å bruke sykkel mer. Dette gjaldt likevel et klart mindretall, og effekten synes å ha vært temporær. I våre undersøkelser kan vi ikke spore noen vedvarende effekt av Sykkel-VM med hensyn til økt sykkelbruk. Men dette er ikke enestående for Bergen. Til tross for ambisjoner om at mesterskap skal ha positive effekter på folks aktivitetsnivå og helse, er den internasjonale forskningslitteraturen samstemt i at denne typen arrangement i liten grad har folkehelsemessige gevinster (Bauman, Bellew & Craig, 2015; Mahtani et al., 2013; Murphy & Baumann, 2007).

Som redegjort for i kapittel 4.1 har vi et systematisk frafall mellom den andre (oktober -17) og den tredje (oktober -18) undersøkelsen. De 254 respondentene som deltok i alle tre undersøkelsene, og som de fleste analysene bygger på, var i oktober -17 noe mindre entusiastiske til arrangementet og noe mer kritisk til de negative virkningene av det sammenlignet med respondenter som kun deltok i de to første undersøkelsene. Dersom frafallet mellom undersøkelsene i oktober -17 og oktober -18 hadde vært tilfeldig, kan vi ikke se bort fra at skårene på «Stolthet og folkefest» hadde vært enda mer positive, at det andelen «inspirerte» hadde vært noe høyere, at andelen som opplevde «trensels og uro» hadde vært litt lavere, og at noen flere hadde ment at «Sykkel-VM var verdt pengene». Vi vil likevel hevde at denne skjevheten ikke rokker ved hovedkonklusjonene fra undersøkelsen:

- Sykkel-VM skapte begeistring i majoriteten av befolkningen, og denne har vedvart det siste året
- Sykkel-VM klarte ikke å mobilisere folk til å bruke mer sykkel til trening og daglig transport, og de betydelige helsemessige gevinstene uteble
- Opplevelsen av trafikkaos, trensel og uro ble mindre enn antatt
- Til tross for at de fleste syntes Sykkel-VM var en flott opplevelse og var stolte over Bergen by, er folk splittet i synet på om byen bør søke om flere slike arrangement

7.2 De økonomiske utfordringene for Bergen 2017 AS

7.2.1 Søknadsprosessen

Utvelgelsen av Bergen som den norske kandidaten skjedde i konkurranse med seks andre byer. Denne prosessen kan sees på som en auksjon, hvor kandidatbyene framhevet sine fortrinn og hva de kunne tilby som arrangør. I første runde omfattet dette Bergen, Drammen, Kristiansand, Lillestrøm, Sandefjord, Stavanger og Trondheim. I neste runde gikk Bergen, Drammen og Stavanger videre, før Bergen ble utpekt som den norske kandidaten. Etter tildelingen av arrangementet ønsket NCF at eierskapet av arrangementsorganisasjonen skulle deles mellom dem selv, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Dette ble avslått. En av årsakene var at Bergen kommune og HFK ikke ønsket å ta på seg risikoen det ville medføre å bli deleier. Holdningen i Bergen kommune var at «vi leverer et tilskudd – så da må arrangøren ta alle risiko». Denne rapporten har vist at arrangementet inneholdt mange risiko- og usikkerhetsmomenter som Bergen 2017 AS ikke var robust nok til å takle. Konsekvensen av at kommunen og fylkeskommunen avsto å bli med som deleier var at den av de tre aktørene som var minst egnet måtte ta risikoen alene. Da saken om medeierskap var aktuell, slet NCF med ettervirkningene av det økonomisk underskuddet etter VM i terreng sykling på Hafjell, noe som svekket deres økonomiske evner.

Da NCF inviterte kommunen og fylkeskommunen om å bli med som deleiere hadde de imidlertid spilt kortene fra seg. Hadde de stilt krav om dette da de syv byene konkurrerte kunne resultatet blitt annerledes. Hvorfor det ikke ble gjort kan ha ulike forklaringer. En mulig forklaring var at de tok det for gitt at aktørene vil inngå i et medeierskap. En annen forklaring kan være mangelfull forståelse av situasjonen hos ledelsen. At de ikke evnet å se at arrangementet ville medføre mange og kompliserte

oppgaver. Dette virker imidlertid usannsynlig når en vet at de som fra NCF som var involvert i Bergen 2017 AS også var involvert i VM på Hafjell i 2014. Dette gjør det naturlig å stille spørsmål om viljen var tilstede. Sitater som «*Vi kan jo bare opprette et AS og så la det gå konkurs*» styrker dette inntrykket.

Selv om vi etterlyser en mer robust arrangementsorganisasjon, betyr det ikke at problemene til Bergen 2017 AS automatisk ville blitt unngått. Et arrangement av en størrelse og karakter som Sykkel-VM krever spisskompetanse hos ansatte på flere områder, og som det ville vært nødvendig å hente utenfra. En mer robust organisasjon ville imidlertid hatt større finansielle midler til å rekruttere personer med den spisskompetanse og omfang organisasjonen hadde behov for.

7.2.2 Organisering

En hovedutfordring for Bergen 2017 AS var evnen til å håndtere *usikkerheten* knyttet til arrangementet. Det var ingen av de lokale aktørene som hadde erfaringer med å arrangere arrangement av denne størrelsesorden, det var vanskelig å lære av andre tilsvarende arrangement, det var mange som mente noe og ikke minst var det et høyt press på å få det gjennomført. Dette er faktorer som i betydelig grad kan påvirke prestasjonsevnen og risiko for både å gjøre feil og ta gale beslutninger. Men de forklarer ikke alene hvorfor den økonomiske prestasjonen ble som den ble. Hvorfor havnet organisasjonen i en stadig mer utfordrende situasjon? Hvorfor fikk usikkerheten så store konsekvenser?

Organiseringen av Bergen 2017 AS har totalt sett båret preg av å være fleksibel, med få eller ingen faste rammer. Dette har vært negativt i den forstand at aktører har blitt beskrevet som hodeløse høns som har jobbet for egne mål og agendaer. Det har således ikke vært noen sentrale og samlende krefter for å sikre at man jobbet i samme retning. Dette kan *i starten* ha bidratt til en positiv fleksibilitet i prosjektet og rom for improvisasjon - det å klare å snu seg fort. Etter hvert som organisasjonen og oppgaver har vokst, har imidlertid denne måten å jobbe på gitt forsinkende effekter. Vi vil her benytte teorien om High Reliability Organizations (Weick og Sutcliffe, 2007), for å se nærmere på hva vi kan lære av organisering av store arrangementer og hvorfor effektene ble så store i Bergen 2017 AS. High-Reliability Organizing er en måte å organisere seg på som stammer fra operative bransjer så som militæret, helsevesen og brannvesen. I senere tid er dette teorier som har funnet sin plass også i næringslivet. En grunnide i tenkingen er hvordan man kan organisere og lede for det «uventete», som følge av skiftende omgivelser og uklare oppgaver. Vi vil videre referere til denne type organisasjoner som HROer. Basert på fem prinsipper relatert til HROer kan noen av forholdene som gikk galt i Sykkel-VM forklares. Hvis organisasjonen Bergen 2017 AS hadde justert seg etter disse prinsippene er det grunn til å tro at resultatet kunne blitt et annet. Funnene gjelder i noen grad også de andre aktørene som er involvert, hvilket innebærer at en mulig korrigerende effekt uteble.

Det første prinsippet sier noe om *oppmerksomhet rundt feil*. Bakgrunnen for dette prinsippet er at man i organisasjoner kan bli opptatt av å skjule feil, framfor å ha fokuset på feil og løse disse. Dette kan ha forskjellige årsaker, men det er ikke uvanlig i kulturer som har et fokus på «best-practice» at man skjuler feil og avvik. Konsekvensen er at det kan føre til passivitet i forhold til ting som avviker fra

den planlagte kursen, i den grad man er årvåkne nok til å være bevisst på det. HROer benytter feil som en mulighet til å justere kurs, læring og forbedring. Ansatte blir oppfordret til å være årvåkne og oppmerksomme på ting som ikke er forventet. Selv små avvik blir løftet fram og ettergått. Både Bergen 2017 AS og de andre aktørene involvert synes å ha hatt utfordringer i forhold til dette prinsippet. Målsettingen ble aktivt benyttet for å overse ting som ikke gikk som det skulle, søknadsprosessen ledet til en «skjønning» hvor «feil» ble oversett, det var ikke rom for svakheter i «best-practice kulturen» og det var liten vilje i NCF til å lære av tidligere underskudd (man fortsatte som før). Den tidligere beskrevne kulturen nedarvet fra NCF kan i noen grad sies å være en motsats til dette prinsippet.

Det andre prinsippet sier noe om *virkelighetsforståelse*. HROer unngår forenklinger av virkeligheten. Bakgrunn for dette prinsippet er at de enkle modellene ofte kan føre til at man overser viktig forhold, eller også ikke klarer å se virkeligheten fra flere vinkler. Forenkling av virkeligheten vil gjerne ta form av at man ser forhold i svart/hvitt istedenfor å søke/analysere grå-nyansene. I HROer blir ansatte oppfordret til å komme med andre perspektiver og vinklinger, og ingenting blir tatt for gitt. I Bergen 2017 AS er det et klart inntrykk av at budsjettet representerte et forenklet syn på arrangementet. Det måtte endres flere ganger, hvilket tyder på at man tilnærmet seg ting uten å ettergå dem kritisk nok. Man antok at ting var OK uten å sjekke nøyere. Det er noen kommentarer som tyder på at dette også er noe som ble påvirket av NCF kulturen og at kritiske røster ble oversett.

Det tredje prinsippet sier noe om kommunikasjon og relasjoner, med et *fokus på det operative og kortsiktige framfor det langsiktige og strategiske*. I kaotiske miljøer er nødvendig at alle vet litt om alt, slik at de kan utføre hverandres oppgaver hvis nødvendig. Fokuset er på det som skjer her og nå, ikke det store bildet. HROer har mange kommunikasjons- og møtepunkter, hvor flest mulig aktører kan dele informasjon. Informasjonen flyter horisontalt mellom operative ledd (ikke vertikalt via administrative/ledere) slik at de som utfører oppgavene har nødvendig og oppdatert informasjon. I Bergen 2017 AS har man som tidligere nevnt hatt betydelige kommunikasjonsutfordringer, og det er kommentarer som tyder på at informasjonen har blitt skjermet og ikke delt. Fokuset har vært på det langsiktige målet, i en form for målet helliger middelet tenking.

Det fjerde prinsippet innebærer et *fokus på robusthet*, eller også evne til å gjenvinne normaltilstand. Det engelske ordet resilience er vanskelig å oversette til norsk, men prinsippet påpeker at man planlegger med at ting ikke vil gå som planlagt. Det skal alltid være tid og rom for justeringer. HROer planlegger etter worst-case scenarioer og har alltid en plan B klar, de er fleksible og flinke til å improvisere. Ressurser blir holdt i beredskap for å kunne settes inn når nødvendig. Under høy grad av usikkerhet og uklare oppgaver, kreves det også ofte raske beslutninger og kommunikasjonslinjer. Dette krever en fleksibel sentralisering, hvilket betyr at organisasjonen både har et tydelig sentralt ledd samtidig som beslutninger kan tas der hvor situasjonen oppstår. Flere respondenter har hevdet at planlegging i Bergen 2017 AS ble utført etter best-case scenario prinsippet og at man hadde få eller ingen plan B. Man måtte ta til takke med siste-liten løsninger. Organisasjonen var underbemannet

uten ressurser i beredskap og det manglet en sentral prosjektleder. Informasjon måtte innom sentrale ledd.

Det siste prinsippet har et fokus på i hvilken grad man *orienterer seg mot ekspertise*. Beredskapssituasjoner krever ikke bare raske beslutninger, men også riktige beslutninger. De som er best egnet til å ta raske og riktige beslutninger er ekspertene og/eller de som står «oppe i det». I HROer innebærer dette ofte at beslutningstaking er noe som skjer mellom ulike aktører, gjerne etter en planlagt struktur. Et eksempel her er hangarskip, hvor kontrollen over båten skifter mellom gutta på dekk og tårnet/broen. Når fly tar av eller lander, tar dekkspersonell over kontrollen av skipet, ettersom disse situasjonene er mest sikkerhetskritisk og ekspertisen i disse situasjonene er de som står oppe i det - dekkspersonellet. HROer gir reell makt til eksperter/ekspertise. I Bergen 2017 AS har det som tidligere nevnt vært noen utfordringer i forhold til hvordan kompetansen ble benyttet, og også hvorfor man ikke tilknyttet seg mer kompetanse på området. Det er uklarerhet i om den til enhver beste kompetansen ble benyttet.

Vi tar med denne vinklingen om HROer for å foreslå en mulig læring for organisering og ledelse av framtidige arrangementer som vil være preget av usikkerhet og uklare arbeidsoppgaver. Engangsarrangementer som flytter seg rundt omkring i verden å være forberedt på å møte forventninger som er en funksjon av lokale forhold. Dette kan medføre at arrangørene må ta på seg oppgaver de ikke var forberedt på, slik som var tilfellet med kulturprogrammet. En jobbing mot disse fem prinsippene, vil kunne være med på å gjøre arrangementsorganisasjoner bedre i stand til å takle løpende utfordringer som vil oppstå underveis. Første skritt er å anerkjenne at et arrangement av denne størrelsen vil medføre en betydelig grad av usikkerhet. Som nevnt tidligere er ikke den eneste løsningen da å bemanne opp, men som vi foreslår her at man også organiserer seg for dette.

7.2.3 Ledelse

Å arrangere Sykkel-VM var, som også mange andre arrangementer, preget av en stemning og forhåpning som spilte på mange følelser. Respondentene skisserer en målsetting som i ettertid gir et bilde av å være skjønnt. Hvorfor er dette farlig? Hva kan man gjøre? Var dette med på svekke rasjonell beslutningstaking? Det andre perspektivet vi vil trekke fram er sosial-psykologiske teorier relatert til gruppetenking og idealiserte mål. Kayes (2005) har poengtert at målsetninger som får en høy grad av følelser vil kunne påvirke rasjonell beslutningstaking alvorlig. Eksempelet han trekker fram er fjellklatrere i Himalaya, som er så orientert mot å nå toppen at de overser hvor lenge de kan være i «døds-sonen». Dette gjør at de de nok kan klare å nå toppen, men de dør på vei ned. Kayes (2005) trekker fram følgende elementer som forklaring på dette:

- Smalt definert mål (Sykkel-VM var etter søknaden «låst» til løypenettet)
- Idealisert/romantisert fremtidsbilde (Sykkel-VM spilte på best-case bilder)
- Mål-drevet rettfærdiggjøring (ledere brukte målsettingen som pressmiddel)
- Publikums forventning (pressens rolle blir fremhevet av flere)
- Redsel for å tape ansikt (mange aktører i Bergen 2017 AS/NCF hadde mye å tape)

- Tro på skjebnen (Sykkel-VM hadde flere eksempler på forhold som kunne vært sjekket bedre)

Dersom vi skal følge Kayes' beskrivelse av idealiserte mål (som dermed også er farlige), er det grunn til å påpeke at Sykkel-VM som arrangement har beveget seg i risikozonen. Her er det betimelig å påpeke at disse forholdene nok ikke er spesielle for Bergen 2017 AS, men de er ikke desto mindre viktige å ta hensyn til. Konsekvensen av idealisering er noe vi finner symptomer på også utenfor Bergen 2017 AS, f.eks. i hvordan løypenettets konsekvenser for infrastruktur i begynnelsen ble oversett. Innad i Bergen 2017 AS er det grunn til å tro at dette har påvirket den tidligere nevnte risikoviljen, samt også det som i ettertid må kunne karakteriseres som en overdreven optimisme (eksempelvis i forhold til inntekter og bruk av frivillige).

Andre forskere har pekt på en gruppe-dynamisk effekt, hvor følelser som eufori og overoptimisme kan ta over for rasjonell beslutningstaking. Den mest kjente er gruppetenking (Janis, 1972), hvor det kan passe å gjengi følgende sitater:

«...gruppe-eufori er en overdreven følelse av optimisme, som ofte oppstår i grupper når de evner å utvikle en sterk vi-følelse...» s. 35

«...dersom denne følelsen får lov å sette seg, blir evne til rasjonell beslutningstaking, både langsiktig og kortsiktig, alvorlig nedsatt...» s. 36

Det er få av funnene som tyder på at «vi-følelsen» har vært med på å styre beslutningstakingen, kanskje heller det motsatte. På den andre siden kan det være grunn til å tro at det vi kan kalle et idealisert mål (etter Kayes, 2005) viste seg i en form for gruppe-eufori, som kan ha påvirket evnen til rasjonell beslutningstaking.

Det meste av ledelseslitteraturen peker på at å jobbe med verdier og følelser er viktig (eksempelvis transformasjonsledelse), og slik sett kan man trekke fram det positive i den formen for skjønning som ble bedrevet. Samtidig har det en meget farlig slagside. Sammen med en kultur hvor det ikke var naturlig å si fra kan følelseladete målsetninger være farlige, rett og slett fordi kritisk og nødvendig informasjon blir oversett. Ledere kan, for å motvirke denne farlige effekten, ha et fokus på å utvikle en kultur hvor det blir applaudert å si fra, det er naturlig å gjøre feil og det er farlig å si for mye ja. Ledere som ønsker en balanse som motvekt til skjønning, oppfordrer de han/hun har rundt seg til å være uenig. Noen bør ta på seg rollen som djevelens advokat, slik vå kommenterer i det neste avsnittet. Den mest konstruktive måten å gjøre dette på, er at en slik funksjon ruller og gjerne også bekles av flere personer samtidig.

7.3 Kostnader for andre aktører enn Bergen 2017 AS

Som vist i kapittel 7, påførte arrangementet betydelige kostnader for andre enn arrangementskomiteen, og som det ikke var tatt hensyn til å de første budsjettene. Dette gjaldt spesielt for Bergen kommune, Politiet, Helse Bergen og Hordaland Fylkeskommune. For Bergen kommune hadde økningen mer karakter av et kraftig hopp enn en glidende økning slik det var for Bergen 2017 AS. Kostnadene som vertsby knyttet seg til de ekstra fordringene med å yte byens innbyggere den service de til enhver tid har krav på. Dette var ikke utredet i den i den første planleggingsfasen. Da var fokus på hvordan man kunne maksimere sannsynligheten for å få arrangementet. Dette gjaldt både da Bergen konkurrerte om å bli den norske kandidaten, og senere i konkurransen om å få arrangementet til Norge. Det var en viktig grunn til mesteparten av rittene ble lagt til sentrum, noe som også viste seg å bli avgjørende. Da Bergen til slutt ble foretrukket framfor Stavanger var mulighetene til å vise gode TV-bilder fra bysentrum den viktigste faktoren som skilte de to byene. Å skape folkefest som flest mulig fikk ta del i ble også vektlagt. Kostnadsanalyser, eksempelvis knyttet til sammenligning av alternative løypetraser ble ikke prioritert i denne fasen.

Prisen man betalte var de mange ekstra kostnadene av at deler byen ble sperret inne. I ettertid er det lett å se at noen manglet i rollen som «djevelens advokater». Noen som kritisk utfordrer forslagene som kommer fram. Dette er et mønster som er vanlig i prosesser som drives fram av entusiaster, dvs. de som for enhver pris ville ha arrangementet. Slik det er kommentert i det forrige avsnittet fører det til at de kritiske spørsmålene ikke stilles. At vurderinger av andre måter å avholde arrangementet på, hvilket i dette tilfellet kunne vært alternative, og mindre kostnadskrevende løypetraser. Som intervjuene avdekket, var alt fokus på å maksimere sjansene for å få arrangementet.

Som en del av forberedelsene ble det gjennomført studieturer til Sykkel-VM i Limburg, Nederland (2012), Ponteferrada, Spania (2014), Richmond, USA (2015) og Qatar (2016). De som representerte kommunen har erkjent at de var uerfarne med store sykkelarrangementer. Dette begrenset evnen til å identifisere oppgavene som fulgte med arrangementet for vertsbyen. Man visste ikke hva man skulle se etter. Dessuten var løypetraserne for Sykkel-VM i Bergen allerede valgt da man dro til VM i 2015 og 2016. Således var mange av premissene for arrangementet i Bergen fastlagt. Derfor var mange aktører uforberedt på de oppgavene og konsekvenser Sykkel-VM påførte byen og innbyggerne.

VM på landevei er ett av flere verdensmesterskap som UCI eier, men klart det mest populære. Tildelingen av arrangementet hadde karakter av en auksjon, akkurat som da NCF valgte Bergen til å bli den norske kandidaten. I bestrebelsene etter å få det til Bergen ble lagt stor vekt på de faktorene som skulle vippe avgjørelsen i favør av Bergen. Derfor ble det prioritert å konstruere løyper som kunne skape gode TV bilder. Dette skulle også promoterte byen og Vestlandet på en positiv måte. Derfor var det en premiss at rittene primært skulle foregå i sentrum.

Budgivere som deltar i en auksjon vil være villige til å by mer så lenge de forventer at inntektene og nytten de selv kan høste vil overstige deres egne kostnader. Dette forutsetter imidlertid at de har oversikt over kostnadene, noe Bergen kommune ikke hadde i dette tilfellet. Kostnadene oppdaget

man etterpå. Da prosessen med å få VM startet, forventet Bergen kommune å bruke ca. 15-20 mill. kroner på arrangementet. Sluttregningen ble ca. 4 ganger høyere om en legger til grunn de direkte kostnadene, og drøyt fem ganger høyere om en inkluderer de indirekte kostnadene.

I den fasen hvor det ble arbeidet for å få arrangementet til byen ble det heller ikke fokusert på kostnadene arrangementet ville påføre andre aktører. Isteden hadde man store forventninger om at det ville skape inntekter for næringslivet, både på kort- og lang sikt. Foreløpig er det for tidlig å konkludere noe om de langsiktige virkningene. De kortsiktige inntektene, primært i form av turisme under arrangementet ble vesentlig mindre enn forventet.

Oppsummert bærer budprosessen preg av manglende oversikt over de kostnadmessige forholdene. Derfor havnet Bergen kommune og NCF i en situasjon som i auksjonslitteraturen er kjent som Winner's curse (vinnerens forbannelse) (Andreff, 2012). En får tilslaget på det man byr på, men etterpå erfarer man å ha betalt for mye. I dette tilfellet betalte ikke Bergen direkte til en auksjonarius. Prisen, dvs. kostnadene kom i etterkant i form av oppgaver som fulgte med arrangementet. Oppgaver som kunne blitt vesentlig billigere dersom man hadde valgt andre traseer. Samtidig kunne valg av andre, og mindre spektakulære traséer redusert mulighetene for å få arrangementet. Dette er en Catch 22 situasjon mange søkere av store idrettsarrangementer står overfor. Det spesielle med arrangementene er at en betydelig del av inntektene og kostnadene er usikre. Veien blir til underveis. Det dukker opp oppgaver, og dermed også kostnader det ikke var tatt hensyn til i starten. Når syv byer konkurrerer om å gjøre seg lekker, men uten å ha tilstrekkelig oversikt kostnadene som kan oppstå er det lett å by mer enn om en hadde hatt full oversikt i starten. Det faktum at en del av kostnadene påføres andre enn de som byr forsterker faren.

8 Konklusjon

Vi har i denne rapporten fokusert på økonomiske forhold knyttet til arrangementet Sykkel-VM i Bergen 2017 AS, samt også lokalbefolkningens holdninger og erfaringer. Forskningen har hatt som formål å lære og forstå, for å utvikle kunnskap som kan benyttes til fremtidige arrangement. Data er samlet inn ved intervjuer og dokumentanalyser

Publikumsmessig var Sykkel-VM en suksess. Det ble med rette omtalt som en folkefest, og de aller fleste bergensere opplevde arrangementet som en positiv hendelse og var stolte over at Bergen var vertskap for et så stort internasjonalt mesterskap. Dette er inntrykk som sitter i. Stoltheten og de positive følelsene har ikke forvitret i løpet av året som har gått etter mesterskapet, til tross for at nyhetsbildet har vært preget av mange negative oppslag knyttet til det økonomiske kaoset.

Det økonomiske bildet som tegnes i ettertid står i sterk kontrast til det flotte arrangementet. Vi argumenterer i rapporten for at økonomistyring internt i arrangementsorganisasjonen Bergen 2017 AS må kunne beskrives som ufullstendig, i den grad man tilsynelatende hadde lav kontroll over både kostnader og inntekter. De samfunnsmessige kostnadene tilknyttet arrangementet ble også langt høyere enn forutsett. Arrangementet påførte betydelige kostnader for andre enn Bergen 2017 AS, som de ikke var forberedt på. Dette omfatter særlig Bergen Kommune, Politiet, Hordaland Fylkeskommune og Helse Bergen. I tillegg medførte konkursen i Bergen 2017 AS betydelige økonomiske tap for mange av dens leverandører.

Med dette resultatet kan det argumenteres for at det er tatt en del uheldige avgjørelser. Den kanskje mest innlysende er at Bergen 2017 AS ikke var robust nok, i form av størrelse og kompetanse, til å arrangere et arrangement av en slik dimensjon som Sykkel-VM er. Når dette er sagt, er dette et forhold som kunne vært utbedret underveis i planleggings- og gjennomføringsperioden. Vi har i rapporten forsøkt å unngå et søkelys på enkeltmennesker og isteden sett på bakenforliggende faktorer til at bedringer enten ikke ble gjennomført eller ble gjennomført for sent. Det er flere forhold som har virket i samme retning og påvirket til disse avgjørelsene. Basert på innspill fra respondentene har vi trukket fram kulturelle forhold i NCF, fraværende ledelse, dominerende ledelse, mangel på kompetanse, høy grad av risikovillighet og samarbeidsklime/kommunikasjon. Disse forholdene gjelder både internt i Bergen 2017 AS såvel som for andre aktører involvert. Vi vil også trekke fram at selve søknadsprosessen er en faktor som påvirker i negativ retning, ettersom man her er opptatt av å fremheve de positive forholdene med et lavt kostnadsbilde. Når søknaden «går inn» legger den føringer og rammer for selve gjennomføringen.

Vi foreslår til slutt noen forbedringspunkter man kan lære av ved fremtidige arrangement. Først og fremst kan det være nyttig at det stilles strengere krav til søkere. Spesielt viktig er det at en allerede fra dag en etablerer en arrangementsorganisasjon som robust nok til å håndtere alle oppgavene. Dette innebærer krav både til organisasjonens størrelse og dens kompetanse. Dernest er det mulig å påpeke

at ledelse og organisering kan gjøres annerledes. Store arrangement vil være preget av følelsesladete målsetninger, som i noen grad kan «skygge» for kritisk informasjon og påvirke mot en grad av overoptimisme og høy risikovillighet. Som vist i rapporten kan dette være sterkt kostnadsdrivende. Involverte ledere bør derfor istedenfor å fremheve positive og følelsesladete mål og best-case scenarioer, ha et fokus på kritisk analyse og realistiske forventninger. Man bør organisere seg slik at beslutninger kan tas raskt og at det er basert på kompetanse, slik at worst-case scenarioer kan takles på en sunn måte.

Vi har beregnet de samlede kostnadene for arrangementet til 380 mill. kroner når en tar hensyn til kostnadene ved å inndrive skatter. Når de indirekte kostnadene legges til stige beløpet til i overkant av 400 mill. kroner. Det finnes ikke noe fasitsvar hvorvidt de positive effektene var verdt kostnadene. Undersøkelsene som ble gjennomført blant lokalbefolkningen bekrefter at folkefesten hadde stor verdi. Samtidig er svarene tvetydig mht. om man ville gjort det igjen. Noen ganger kan man være veldig fornøyd med en opplevelse, men samtidig såpass mett av den at man ikke ønsker gjentakelse.

Referanser

- [1] Andreff, W. (2012). The Winner's Curse: Why is the Cost of Mega Sporting Events so Often Underestimated? I Wolfgang Maennig og Andrew Zimbalist (red.): *International Handbook on the Economics of Mega Sporting Events*, kapittel 4, Edward Elgar Publishing.
- [2] Bauman, A., Bellew, B. & Craig, C.L. (2015). Did the 2000 Sydney Olympics increase physical activity among adult Australians? *British Journal of Sports Medicine*, 49(4): 243-247.
- [3] Downward, P., Dawson, P. & Mills, T.C. (2015). Sports participation as an investment in (subjective) health: a time series analysis of the life course. *Journal of Public Health*, 38(4): 504-510.
- [4] Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. & Uteng, T. (2014). Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport. Rapport 1383. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- [5] Janis, I. L. (1972). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, Houghton Mifflin.
- [6] Kayes, D. C. (2005). The Destructive Pursuit of Idealized Goals. *Organizational Dynamics* 34(4): 391-401.
- [7] Kim, S.S. & Petrick, J.F. (2005). Residents' perceptions on impacts of the FIFA 2002 world cup: the case of Seoul as a host city. *Tourism Management*, 26(1): 25-38.
- [8] Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., 2. oppl.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- [9] Leng, H.K. Kuo, T.O. & Tay, J. (2015). Singapore 2010 Youth Olympic Games and national pride. An examination of differences between spectators and non-spectators. *Sport, Business and Management: An International Journal*, 5(1): 21-30.
- [10] Mahtani, K.R., Protheroe, J., Slight, S.P., Demarzo, M.M., Blakeman, T., Barton, C.A., Brijnath, B. & Roberts, N. (2013). Can the London 2012 Olympics "inspire a generation" to do more physical or sporting activities? An overview of systematic reviews. *BMJ Open*, 3(1).
- [11] McCracken, G. D. (1988). *The long interview* (Vol. 13). Newbury Park, California: Sage.
- [12] Menon Economics (2018). Ringvirkningsanalyse av Sykkel-VM. Effekter av turistenes forbruk og andre virkninger. Menon-publikasjon nr. 2/2018.
- [13] Mitchell, R.C. & Carson, R.T. (1989): *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*. Washington D.C.: Resources for the Future.
- [14] Murphy, N.M. & Bauman A. (2007). Mass sporting and physical activity events – are they "bread and circuses" or public health interventions to increase population levels of physical activity? *Journal of Physical Activity*, 4(2): 93-102.
- [15] Preuss, H. & Solberg, H.A. (2006). Attracting major sporting events: The role of local residents. *European Sport Management Quarterly*, 6(4): 391-411.
- [16] Ritchie J. R. B. & Lyons M. (1990): OLYMPULSE VI: A post-event assessment of resident reaction to the XV Olympic Winter Games. *Journal of Travel Research*, 28(3): 14-23.

- [17] Solberg, H.A. (2018). Mega events. Why cities are willing to host them despite the lack of economic benefits. I Ian Brittain et al. (red.): *Legacies and Mega Events. Fact or Fairy Tales?*, kapittel 3. London: Routledge.
- [18] Solberg, H.A. & Andersson, T.D. (1998). VM på ski 1997 i Trondheim: en studie av lokale holdninger og økonomiske virkninger. Trondheim: Trondheim Økonomiske Høyskole.
- [19] Sommer, M. (2018). Nyttverdien av et samvirkesenter: Vurdering av samvirke før og under Sykkel-VM 2017 i Bergen. Rapport: Institutt for Brannsikkerhet og HMS, Høgskulen på Vestlandet, Campus Haugesund.
- [20] Spilling O.R. (1993): *Gir OL utvikling? Utviklingstendenser, organisering og strategier*. Østlandsforskning, Lillehammer.
- [21] Stiglitz, J.E. (1988). *Economics of the public sector*. 3rd edition. New York: Norton.
- [22] Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- [23] Waitt, G. (2003). Social impacts of the Sydney Olympics. *Annals of Tourism Research*, 30(1): 194-215.
- [24] Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe (2007). *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco, Calif., Jossey-Bass.
- [25] Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods* (5th ed.). Los Angeles, California: SAGE.

Vedlegg

Spørreskjema Sykkel-VM: etterundersøkelse

Fikk du med deg at Bergen arrangerte Sykkel-VM i september?

- Ja
- Nei

Hvor mange dager var du tilstede for å følge konkurransene under Sykkel-VM?

- 1-2 dager
- 3-4 dager
- 5-6 dager
- 7 dager (alle dagene)
- Jeg var ikke tilstede for å følge konkurransene
- Usikker

Hvor mange dager var du tilstede på andre arrangementer (f eks seremonier, seminarer, ulike publikumsarrangement) under Sykkel VM?

- 1-2 dager
- 3-4 dager
- 5-6 dager
- 7-8 dager
- 9 dager (alle dagene)
- Jeg var ikke tilstede på andre arrangement
- Usikker

Under følger noen påstander om Sykkel-VM. Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i disse påstandene.

Skala: 1=helt uenig, 4=verken eller, 7=helt enig

Variert positivt og negativt ladede påstander

- Jeg er stolt over at Bergen arrangerte Sykkel-VM
- Det er en egen verdi for Bergen at byen avholdt Sykkel-VM
- Det føles positivt at Bergen arrangerte Sykkel-VM

- Sykkel-VM har motivert meg til å trene mer
 - Sykkel-VM gjør at jeg trener mer på sykkel
 - Sykkel-VM har inspirert meg til å bruke sykkelen mer til daglig transport
-
- Sykkel-VM skapte folkefest i byen
 - Seremonier, seminarer og andre publikumsaktiviteter utenom konkurransene var er en viktig del av arrangement
 - Det var god stemning i byen under Sykkel-VM
-
- Sykkel-VM skapte trafikkaos i Bergen
 - Etter min mening var Bergen godt rustet for å avvikle trafikken under Sykkel-VM
 - Det var ubehagelig mye trengsel i sentrum under arrangementene
-
- Det var mye uro og bråk i byen under Sykkel-VM
 - Jeg følte meg trygg på at politi og nødetater ivaretok sikkerheten under arrangementet
 - Det var mindre sikkert å ferdes i Bergen sentrum under Sykkel-VM enn resten av året
-
- Sykkel-VM var verdt pengene
 - Bergen bør søke flere slike arrangementer i framtiden
 - Sykkel-VM var en flott opplevelse

Hvor interessert er du i å se / høre på eller lese om følgende aktiviteter? (Skala: 1=ikke interessert,, 7=svært interessert)

- Sport
- Sykkel
- Vinteridretter
- Fotball
- Klassisk musikk
- Populærmusikk

Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i følgende påstander (Skala: 1=helt uenig, 4=verken eller, 7=helt enig)

- Det viktigste for meg var at mine favoritter lyktes i konkurransene under Sykkel-VM
- Jeg var mest opptatt av de norske utøverne
- Slike arrangementet mister mye av sin verdi hvis de jeg holder med gjør det dårlig
- Jeg liker bedre å oppleve slike arrangementer sammen med andre enn å gjøre det alene
- Slike arrangementer skaper samhold med andre mennesker

Omtrent hvor mye tror du det kostet å arrangere Sykkel-VM 2017?

_____ kroner (Mulighet for å svare «vet ikke»)

