

FORVALTNINGSREVISJON

Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet

Tromsø kommune



Rapport 2019

Forord

Kontrollutvalget i Tromsø kommune har bestilt to forvaltningsrevisjoner om investeringsprosjektet Tromsøbadet fra KomRev NORD IKS. Denne rapporten besvarer kontrollutvalgets bestilling av forvaltningsrevisjon rettet mot beslutningsgrunnlaget for vedtak om investeringsprosjektet.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har vi vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker alle som har bidratt i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 14.9.2019

Knut Teppan Vik
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
og ansvarlig for kvalitetssikring*

**Astrid Indrebø og
Margrete Mjølhus Kleiven**
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer

0 SAMMENDRAG

Om Tromsøbadet og forvaltningsrevisjonen om beslutningsgrunnlaget

Tromsøbadet er et svømme- og badeanlegg på Templarheimen i Tromsø kommune. Det inneholder blant annet et 50- meters konkurransebasseng med heve-/senkebunn, helsebad, velværebade, stupeanlegg, tribuner og vannsklier. Tromsøbadet skal brukes i den obligatoriske svømmeopplæringen i skolen, til idrett herunder konkurranser, i behandling/rehabilitering, og det skal være et tilbud for innbyggere og tilreisende. I Tromsøbadet er det etablert klatrehall. På Templarheimen ligger også Tromsøhallen, turnhall og ski- og skiskytterstadion. Områdereguleringsplanen for Templarheimen gjelder også oppføring av en flerbrukshall, men denne er ikke bygget. Det er regulert for 110 overflateparkeringsplasser og planen tillater etablering av 160 parkeringsplasser under bygg/utearealer.

Kommunestyret besluttet i august 2015 å realisere prosjektet *Tromsøbadet* for kr 690 millioner inkludert klatrehall til kr 40 millioner. I mars 2016 vedtok kommunestyret at Tromsøbadet skulle igangsettes etter at områdereguleringsplanen for Templarheimen var stadfestet. Byggingen skulle ifølge kommunestyrets vedtak gjøres innenfor ramme på kr 690 millioner eksklusiv lønns- og prisstigning.

Områdereguleringsplanen ble stadfestet i juni 2016. Byggearbeidene for Tromsøbadet startet i august 2016. Tromsø turnforening har ført opp turnhall samtidig som byggearbeidene med Tromsøbadet har foregått. I tidsperioden for byggingen har det også blitt gjort utbedringer i Askeladdveien som leder til Templarheimen og med ski- og skiskytterstadion på området.

I november 2016 ble kostnadsrammen for Tromsøbadet økt til kr 799 millioner, og i april 2018 ble den satt til kr 978 millioner. Tromsøbadet åpnet august 2019. I midten av september 2019 var det i kommunens regnskap utgiftsført kr 833 millioner på prosjektet 5050 *Tromsøbadet*. Sluttoppgjøret var ikke ferdig, og endelig sluttsum forelå derfor ikke.

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Tromsø kommune gjennomført forvaltningsrevisjon av beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet. Problemstillingen som vi besvarer i denne rapporten, er:

Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet?

Forvaltningsrevisjonen gjelder den såkalte *tidligfasen av investeringsprosjektet*. Med den tidlige fasen mener vi perioden fra et behov avdekkes og til byggherrens beslutning om finansiering/igangsettelse av prosjektet.

I prosjektets tidligfase var det parlamentarisk styre i Tromsø kommune. Byrådet bestående av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre la fram sak om *investeringsbeslutning – Tromsøbadet* i august 2015. Byrådet bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt fremla sak om *igangsettelse av Tromsøbadet* i mars 2016. Byrådene var etter kommuneloven ansvarlige for at sakene som ble fremlagt for kommunestyret, var forsvarlig utredet.

Revisor vurderer informasjonen byrådene forela kommunestyret, opp mot revisjonskriterier for hva som er et forsvarlig beslutningsgrunnlag i saker om vedtakelse av kommunalt investeringsprosjekt. Det finnes krav og anbefalinger om hvilken type informasjon og vurderinger som bør fremskaffes i

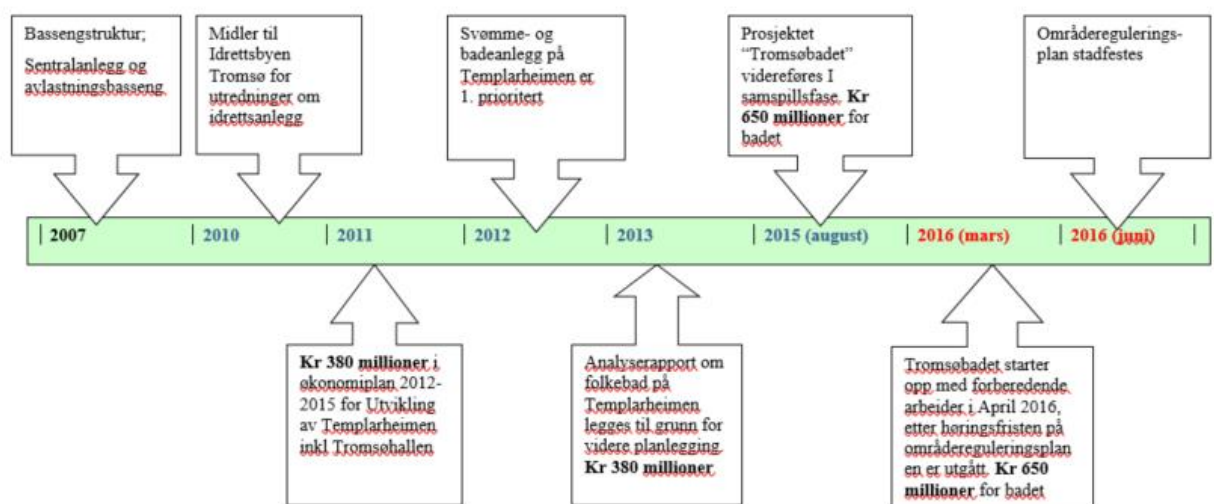
den tidlige fasen av et investeringsprosjekt. Revisor har utledet revisjonskriterier om at byrådet i tidligfasen av investeringsprosjektet bør ha fremlagt for kommunestyret:

- Drøftelser av behov, effekter og mål
- Drøftelser av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- Beskrivelse av prosjektet
- Kostnadsramme for prosjektet og drøftelser av økonomiske konsekvenser for kommunen
- Informasjon om etablering av tiltaket er i henhold til gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak
- Informasjon om konsekvenser for andre interessenter /eksisterende virksomhet

Avgjørende for våre vurderinger er hvilke opplysninger byrådene hadde på tidspunktene de la fram sakene for kommunestyret. Det er imidlertid også relevant for våre vurderinger om det forelå informasjon om investeringsprosjektet som burde vært kjent og/eller burde vært synliggjort for kommunestyret. For å vurdere byrådenes saksutredninger om svømme- og badeanlegget opp mot utledete revisjonskriterier og konkludere på hvorvidt kommunestyret ble forelagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag, har vi kartlagt planlegging, utredninger/analyser, planverk, saksfremlegg og kommunestyrevedtak tilbake til 2004.

Figuren nedenfor viser tidspunkter kommunestyret har fått til behandling saker som omhandler bassenger i Tromsø og Tromsøbadet. År 2007 er markert i svart, og dette året var det rådmannen som la fram sak. De øvrige sakene i tidslinjen nedenfor er lagt fram av byrådet, hvor blått og rødt markerer henholdsvis byrådet bestående av Høyre, Venstre og Fremskrittspartiet og byrådet bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Figur 1. Beslutningspunkter i kommunestyret før byggestart i august 2016



I desember 2011 vedtok kommunestyret å sette av kr 380 millioner på prosjekt 5050 *Utvikling av Templarheimen inkl. Tromsøhallen* i økonomiplan 2012-2015. Parallelt med planleggingen av et svømme- og badeanlegg på Templarheimen ble det arbeidet med områdereguleringsplan for Templarheimen. Utkastet til planprogram var klart i september 2013. Forslag til områdereguleringsplan forelå i februar 2016. Områdereguleringsplanen var på høring fra og med mars 2016, og ble endelig vedtatt av kommunestyret i juni 2016. Kommunestyrets behandling av

områdereguleringsplan er i tidslinjen ovenfor markert som den siste saken. Områdereguleringsplanen ble fremlagt for kommunestyret etter fremleggelse av sak om vedtak for igangsettelse.

KomRev NORDs rapport har blitt relativt omfattende fordi det foreligger et betydelig skriftlig datamateriale tilbake til 2004 som belyser planlegging av svømme- og badeanlegg fram mot beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet. Rapporten er disponert etter prosjektets tidslinje/historikk. I rapportens **kapittel 1** redegjør vi for bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen. I **kapittel 2** gir vi en kort presentasjon av Tromsøbadet og Templarheimen, og kommunestyrevedtakene om å gjøre investeringen Tromsøbadet. Vår utledning av revisjonskriterier og redegjørelse for metode og datamateriale fremkommer i **kapitlene 3 og 4**. I **kapittel 5** redegjør vi for utredninger av svømme- og badetilbudet som ble gjort i årene før byrådet tiltrådte i 2011. **Kapitlene 7 og 8** omhandler planleggingen og arbeidet som det første byrådet gjennomførte, og **kapitlene 9 til 11** gjelder perioden til det neste byrådet. **Kapittel 12** redegjør kort for sentrale hendelser i prosjektet fra og med juli 2016. Revisors vurderinger fremgår av **kapittel 13**, mens oppsummering og konklusjon er i **kapittel 14**. Høringsuttalelser er i **kapittel 15**.

Revisors konklusjon

Som følge av revisors funn og vurderinger er revisors konklusjon:

Beslutningsgrunnlaget kommunestyret ble forelagt for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet, var mangelfullt og kan samlet sett ikke anses forsvarlig.

Revisors funn og vurderinger

Revisors konklusjon bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

Kommunestyret traff i møte 26.8.2015, i sak 131/15, investeringsbeslutning om prosjektet «Tromsøbadet». Byrådet (Høyre, Frp og Venstre) ba i saken kommunestyret ta stilling til om kommunen skulle oppgradere/rehabiliterer eksisterende svømmeanlegg samt utvide kapasiteten ved å bygge ytterligere et 25-meters svømmebasseng eller bygge et folkebad – Tromsøbadet. Byrådet anbefalte bygging av nytt folkebad i tråd med modellen «Tromsøbadet».

Kommunestyrets vedtak i august 2015 var at

- 1. Prosjektet «Tromsøbadet» videreføres i samspillfase med økonomisk ramme på 690 millioner kroner. Beløpet er inklusive klatrehall. Badets ramme er satt til 650 millioner kroner.*
- 2. Det forutsettes at det i samspillfasen arbeides aktivt med optimalisering av prosjektet både med hensyn til rasjonelt bygg og ytterligere prisreduksjon.*

Til saken fulgte saksfremlegg, samt flere utredninger. Hoveddokumentet i saken var et dokument kalt «Tromsøbadet – investeringsbeslutning» av 3.8.2015. Dette dokumentet omtaler revisor i denne rapporten som *beslutningsdokumentet/hoveddokumentet*. Beslutningsdokumentet redegjorde for bakgrunnen for saken. Det inneholdt beskrivelser av Tromsøbadet, herunder blant annet plassering, innhold, form og kostnader samt beskrivelser av prosjektorganisering – og gjennomføring så langt. Det var også informasjon om hvordan prosjektet skulle videreføres etter kommunestyrevedtak om investeringsbeslutning. Beslutningsdokumentet inneholdt også informasjon om bassengene som Tromsø kommune på dette tidspunktet hadde, herunder tilstand og renoveringskostnader.

Modellen «Tromsøbadet» på Templarheimen presenteres i beslutningsdokumentet som det «beste alternativet for Tromsø by og Tromsøregionen». Det presenteres i dokumentets sammendrag blant annet at «Kommunens kostnad vil netto bli på 392 mill. kr etter momsrefusjon og tilskudd på en usikkerhet på +/- 10 mill kr. Driften anbefales å organiseres som et eget AS, som i første omgang, etter oppstartsfase over tre år er forventet å gi ett -4 til 0-resultat, men på sikt et nøkternt økonomisk overskudd i størrelse 1 til 5 mill basert på driftsmodellen som det er lagt opp til. Analyserapporten indikerer et potensiale på opptil 15 mill i overskudd på lengre sikt, dersom man gjennomfører det hele på beste måte».

Innledningsvis i beslutningsdokumentet vises det til at «I hjertet av Tromsømarka skal landets fineste badeland stå ferdig i 2018. Et folkebad for alle, med muligheter som vil berike hele Tromsø – og mange tusen tilreisende. Tromsøbadet blir Nord-Norges største idretts- og velværearlegg. I gangavstand for over 30.000 innbyggere i Tromsø – i kort kjørevstand for hele regionen.

Tromsøbadet gir helt nye, unike muligheter.

- *Et familiebad for enestående fritid*
- *Et velværebud for nytelse og livskvalitet*
- *Et helsebad for helt nye muligheter innen rehabilitering*
- *Et skolebad for styrking av vannferdigheter*
- *Et idrettsbad for toppidrett og mosjon*
- *Et utebad for å komme enda tettere på elementene*
- *Et grenseprengende bad, med sklier og stupetårn på opp til 10 meter*
- *Et ungdomsbud for lek og treff»*

Iverksettelse av kommunale investeringsprosjekter må bero blant annet på at et eller flere behov skal oppfylles. Det bør formuleres behov, mål og effekter som vil oppnås med å gjøre investering. Byrådet bør i tidligfasen av investeringsprosjektet ha fremlagt drøftelser av behov, mål og effekter for kommunestyret. Det var flere år før byrådet tiltrådte, kartlagt at kommunen måtte gjøre investeringer for å imøtekomme behovene som skoler og idretten hadde for forskriftsmessige bassenger. Kommunestyret hadde i 2007 bestemt at det skulle etableres et sentralanlegg samt at ett av kommunens eksisterende bassenger skulle være avlastningsbasseng. Det var ikke bestemt hvor sentralanlegget skulle etableres. Administrasjonen hadde startet utredninger av aktuelle tomter for sentralanlegget, men dette arbeidet hadde stoppet opp. Det vil altså si at da byrådet tiltrådte, forelå det kommunestyrevedtak om bassengstrukturen i Tromsø kommune som ikke hadde blitt iverksatt.

Byrådet arbeidet fra og med høsten 2011 for realisering av et svømme- og badeanlegg på Templarheimen; folkebad/Tromsøbadet. Byrådet la vekt på kommunestyrevedtak om sentralanlegg. Kommunen hadde i sine tidligere utredninger ikke vurdert om Templarheimen var aktuell plassering for et sentralanlegg. Templarheimen hadde imidlertid i årene før byrådet tiltrådte, blitt lansert av «Idrettsbyen Tromsø» som egnet område for etablering av en idrettspark. «Idrettsbyen Tromsø» arbeidet for utbygging av idrettsanlegg i Tromsø. Idrettsparken som ble foreslått, skulle inneholde anlegg for flere ulike idretter og arrangementer. I Idrettsbyens planer for anleggsutbygging var også etablering av anlegg for ski- og skiskyting i Grønnåsen. Kommunestyret vedtok i oktober 2012 å stille seg bak «Idrettsbyens» planer for Templarheimen og Grønnåsen – herunder å bygge svømme- og badeanlegg på Templarheimen. «Idrettsbyen Tromsø» utarbeidet et konsept for en idrettspark på Templarheimen, og en forstudie av Templarheimen som byrådet bestilte, tok utgangspunkt i de løsninger som «Idrettsbyen Tromsø» hadde lansert. Byrådet fikk også utredet mulige løsninger for Tromsøhallen. I økonomiplan for 2012-2015 ble det avsatt kr 380 millioner på prosjekt *Utvikling av Tromsøhallen inkl. renovering Tromsøhallen.*

Byrådet nedsatte en styringsgruppe for utvikling av Templarheimen. Vår undersøkelse viser at styringsgruppen umiddelbart arbeidet for å få realisert prosjektet svømme- og badeanlegg på Templarheimen, som i «*Idrettsbyen Tromsø*» sine planer var én av flere funksjoner. I tillegg var det fra styringsgruppas side ønskelig å få etablert anlegg for klatring, turnhall, idrettsbarnehage og flerbrukshall på området. Grønnåsen skulle utvikles til en arena for skiidrett, og skiidrettens aktiviteter skulle flyttes fra Templarheimen til Grønnåsen.

Byrådet la til grunn at et nytt sentralt folkebad på Templarheimen skulle dekke innbyggernes behov for svømmeopplæring, svømmeidrett og være et folkehelseanlegg. I tidligfasen av et investeringsprosjekt bør det utredes ulike konsepter/alternative løsninger for å oppfylle prosjektets mål. Byrådet bestilte i 2013 en «*Analyserapport Folkebad i Tromsø*» fra Asplan Viak. Oppdraget besto i å fremskaffe beslutningsgrunnlaget for det best mulige badeanlegget. Anlegget som ble skissert i analyserapporten var likt *Aquaramas*¹ innhold og kapasitet. Størrelsen ville være ca 5 400 m² bruksareal med ca 2 100 m² vannarealer. I tillegg til tekniske rom, kunne det være trimrom, møterom og annet som naturlig inngår i folkebad. Analyserapporten la til grunn at mer enn 230 000 gjester årlig vil betale inngangsbillett, og i tillegg kom skolesvømming og treningsbesøk fra lag og foreninger. Templarheimen ble i analyserapporten ikke ansett som den mest attraktive plasseringen for et folkebad, men samtidig ville naturen og andre anlegg på området virke positivt, ifølge analyserapporten. Byggekostnadene ble antydnet til kr 390 millioner eks. moms. Driften ville ifølge rapporten etter hvert gi et økonomisk overskudd.

Analyserapporten ble fremlagt for kommunestyret i sak kalt «Konseptvalg folkebad – Templarheimen». Kommunestyret vedtok at analyserapporten skulle ligge til grunn for planleggingen av svømme- og badeanlegget. Byrådets planlegging og arbeid hadde altså forankring i kommunestyrevedtak. Arbeidet til byrådet i denne perioden ble forankret i økonomiplaner og kommunedelplan for idrett og friluftsliv.

Asplan Viak fikk i oppdrag fra kommunen å utarbeide et forprosjekt for svømme- og badeanlegget på Templarheimen, og dette var klart innen kommunestyret i august 2015 skulle ta investeringsbeslutningen. Forprosjektet bygget på analyserapporten, herunder ble Tromsøbadets innhold foreslått lignende Aquarama.

Templarheimen var i reguleringsplan av 1977 regulert til idrettsformål, og da byrådet igangsatte arbeidet, ble det lagt til grunn at det ikke var behov for omregulering. Etter krav fra *byutvikling* ble det igangsatt planprosess, og denne pågikk samtidig som svømme- og badeanlegget ble prosjektert. Reguleringsplanen skulle legge til rette for folkebadet, men også andre idrettsfasiliteter/-haller, barnehage og oppgradert vann, avløp og trafikal infrastruktur. Reguleringsplanen omhandlet ikke ski- og skiskytterarena. Disse aktivitetene var som nevnt planlagt flyttet til det som skulle bli det nye anlegget i Grønnåsen.

I august 2015 la byrådet fram sak om beslutning om å gjennomføre investeringsprosjektet Tromsøbadet. Status på dette tidspunktet var at kommunen hadde gjennomført anbudskonkurranser og valgt entreprenører for videre planlegging og bygging. Det var høsten 2015 også akkurat igangsatt en såkalt samhandlingsfase med entreprenører. Prosjektet Tromsøbadet skulle videreutvikles av byggherre Tromsø kommune og entreprenørene i fellesskap, og kommunen ville ved avslutningen av samhandlingen bestemme om entreprenørene skulle bygge. Planprogrammet for områdereguleringen av Templarheimen var på dette tidspunktet ikke sendt ut på høring. Det

¹ Aquarama i Kristiansand er et badeland, spa og svømmeanlegg. Anlegget åpnet i mars 2013.

hadde også blitt arbeidet med planprogrammet for Grønnåsen, men dette arbeidet hadde stoppet opp.

I tidligfasen av et investeringsprosjekt bør byrådet fremlegge for kommunestyret beskrivelse av prosjektet (forprosjekt). Forprosjektet bør inneholde tegninger, budsjett, finansiering, valg av entreprisform, prosjektorganisasjon og fremdriftsplan. Forprosjektet bør være kvalitetssikret. I august 2015 ble det altså lagt fram sak om at Tromsøbadet skulle bygges for kr 690 millioner kroner hvorav kr 40 millioner gjaldt klatrehall som skulle etableres i anlegget. Kommunestyret ble forelagt et forprosjekt for Tromsøbadet. Tromsøbadet slik det ble presentert for kommunestyret i august 2015, skulle være idrettsbasseng med stup, familiebad, velværebasseng, helsebad og ungdomsbasseng. For skolesvømming skulle idrettsbassenget med lengde på 50 meter og med heve-/senkefunksjon, benyttes. Anlegget ble også presentert med treningssenter og kontorer (opsjoner). I saksfremlegget ble det lagt til grunn at Tromsøbadet skulle bli en del av en større planlagt trinnvis utbygging med tanke på å danne et felles idrettsanlegg.

Byrådet bør fremlegge for kommunestyret en kostnadsramme for prosjektet. Byrådet hadde på tidspunktet sak 131/15 ble lagt fram, fått utarbeidet kalkyle for Tromsøbadet med og uten opsjoner. Byrådet hadde også tilbudene fra entreprenørene, og det var tatt avgjørelse om kontraktstildeling. Entreprenørene skulle først gjennomføre en samhandling med kommunen, og deretter skulle kommunen ta avgjørelse om bygging. Totalbeløpet på Tromsøbadet inkludert opsjonene treningssenter og kontorer var ifølge kalkyle av mars 2015 på kr 725 millioner. Uten opsjonene var kalkylen på kr 598 millioner. Prisene fra entreprenørene lå betydelig høyere enn hva som på forhånd var stipulert. I saksfremlegget ble det opplyst at anbudssommene lå over det som var forventet. Det var imidlertid ikke informasjon til kommunestyret om *differansen* mellom forventet og mottatt anbudspriser. Kommunestyret fikk ikke informasjon om at prisene kommunen hadde ved oppstarten av samhandlingsperioden, var på kr 859 millioner.

Prisene var imidlertid ikke låst, jf. den planlagte samhandlingsfasen som ville bli bestemmende for de endelige prisene samt det endelige innhold og utforming av svømme- og badeanlegget. Kommunestyret fikk også informasjon om at prosjektet skulle bearbeides videre i samhandlingsfasen og at det var potensiale til å få ned kostnadene som ble presentert for kommunestyret.

Når det gjelder kostnadsrammen som ble presentert for kommunestyret i sak 131/15; kr 690 millioner, viser vår undersøkelse at saksfremlegget ikke inneholdt informasjon om hvilke kostnader som inngikk og ikke inngikk. Ved gjennomføring av investeringsprosjekter vil det påløpe kostnader for byggherre utover oppføring av selve bygget. I sak om investeringsbeslutning bør kommunestyret forelegges informasjon om økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen. Områdereguleringsplanen som var under arbeid og som gjaldt for andre tiltak enn kun Tromsøbadet, inneholdt såkalte *rekkefølgekrav*. Det var ikke informasjon til kommunestyret i byrådets saksfremlegg om hvorvidt etablering av Tromsøbadet ville medføre kostnader til opparbeidelse av infrastruktur på - og i tilknytning til - svømme- og badeanlegget. Saksfremlegget inneholdt ikke informasjon om eventuelle kostnader for opparbeidelse av vann og avløpssystemer eller tiltak knyttet til veien opp til området. Det var heller ikke informasjon i saksfremlegget om hvorvidt byggelånsrenter var medregnet i hva det vil koste for Tromsø kommune å realisere Tromsøbadet.

Kommunestyret fikk informasjon om hvordan prosjektet skulle finansieres, herunder at Tromsø kommunens låneopptak ville bli på kr 392 millioner. Det inngikk ikke drøftelser i saksfremlegget av om det forelå usikkerhet i prosjektet som kunne medføre at kommunens låneopptak kunne bli høyere - herunder hvilken betydning det ville ha for kommunens økonomi å betjene et høyere lån.

I sak om et investeringsprosjekt bør det inngå informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak. Det bør også inngå informasjon om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet. Beslutningsdokumentet inneholdt ikke informasjon/drøftelser av konsekvenser for eksisterende virksomhet på Templarheimen - herunder ikke informasjon om at planene for skiidretten på Grønnåsen hadde stoppet opp. Det inngikk ikke opplysninger om eventuelle konsekvenser for skolesvømmingen at denne skulle flyttes til Templarheimen.

Revisor har vurdert at byrådet 2011-høsten 2015 med sine saksutredninger til kommunestyret:

- **Delvis oppfylte revisjonskriteriet om å i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov, effekter og mål.**

Revisor har lagt vekt på at behovet for å gjøre investering allerede var kartlagt fra kommunens side og at det ikke var relevant at byrådet skulle gjøre egne behovsanalyser. Tidligere utredninger inneholdt opplysninger om hvilket behov skolene, idrett og rehabilitering hadde for nye/renoverte basseng, og byrådet viste til at Tromsøbadet ville ivareta dette gjennom ulike bad - herunder blant annet 50-metersbassenget med heve-/senkebunn. Behovet for en «badelandsdel» var ikke tidligere utredet. Byrådets utredninger omhandlet primært dette. Samfunns mål, brukermål og resultatmål ble formulert for prosjektet «Tromsøbadet», og kommunestyret fikk informasjon om samfunns mål og brukermål. Det ble imidlertid ikke formulert mål som skulle bidra til oppfyllelse av alle behovene som var kartlagt. Målene som ble formulert, gjaldt for Tromsøbadet spesielt og ikke mer generelt for en investering i bassenger i kommunen. I målene som ble formulert for prosjektet, ble ikke skolesvømming/svømmeopplæring nevnt.

- **Ikke oppfylte revisjonskriteriet om å i tidligfasen av investeringsprosjektet ha fremlagt for kommunestyret drøftinger av ulike konsepter/alternativer for å oppfylle prosjektets mål.**

Kommunestyret ble i sak 131/15 forelagt to alternativer; renovere eksisterende svømmebassenger eller bygge Tromsøbadet. Byrådet hadde fram til fremleggelsen av sak 131/15 arbeidet med planlegging og realisering av Tromsøbadet. Byrådet gjorde ikke utredninger av om det var andre muligheter å imøtekomme behovene på, enn å få bygget et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Svømme- og badeanlegget Aquarama i Kristiansand ble brukt som inspirasjon. Alternativet med renovering av eksisterende svømmebassenger skulle bidra til å synliggjøre konsekvenser ved ikke å bygge Tromsøbadet, og var ikke et reelt alternativ til å imøtekomme kommunestyrevedtaket om etablering av sentralanlegg med avlastningbasseng. Det inngikk altså ikke til kommunestyret drøftelser av ulike konsepter for å oppfylle prosjektets mål. Byrådets arbeid med prosjektet tok utgangspunkt i kommunestyrets vedtak i sak 179/12, som innebar at kommunestyret ønsket et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Til sak 179/12, eller øvrige saker som ble lagt frem etter dette, inngikk det heller ikke utredninger av ulike konsepter.

- **Ikke fullt ut oppfylte revisjonskriteriet om i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet å fremlegge for kommunestyret et forprosjekt/beskrivelse av prosjektet.**

I sak 131/15 la byrådet fram beskrivelser av Tromsøbadet på Templarheimen. Asplan Viak hadde på oppdrag fra kommunen utarbeidet forprosjektet. Forprosjektet var blant vedleggene i sak 131/15, og kommunestyret ble forelagt beskrivelser og tegninger av Tromsøbadet. Byrådet opplyste at Tromsøbadet inkludert klatrehall skulle bygges for kr 690 millioner. Byrådets saksfremlegg inneholdt ikke spesifisert budsjett for prosjektet. Vår undersøkelse viser at styringsgruppens budsjett i august 2015 lød på kr 742 millioner. Byrådets saksfremlegg inneholdt finansieringsplan. Byrådet

informerte også kommunestyret om valgt entreprisform og prosjektorganisasjon. Kommunestyret fikk også informasjon om fremdriftsplan.

- **Ikke oppfylte revisjonskriteriet om at forprosjekt som forelegges kommunestyret bør være kvalitetssikret.**

Analyserapporten fra Asplan Viak beskrev et folkebad på Templarheimen. Byrådet fikk utført markedsmessige og økonomiske vurderinger av det som fremkom i analyserapporten. Det ble også utarbeidet en kalkyle for Tromsøbadet. Selve forprosjektet ble imidlertid ikke kvalitetssikret av noen uten ansvar for forprosjektet.

- **Oppfylte revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret en kostnadsramme, men denne var etter revisors vurdering ikke basert på realistiske anslag. Det er ikke synliggjort at kostnadsrammen omfattet postene som følger av kommunens rutiner, og usikkerheten i kostnadsrammen var ikke synliggjort.**

Ifølge kommunens rutiner skal kostnadsrammen bestå av entreprisestnad, generelle kostnader, spesielle kostnader og usikkerhet, risiko og reserver. Det er uklart for revisor hva kostnadsrammen fremlagt i sak 131/15 faktisk omfatter. Om usikkerhet står det i saksfremlegget blant annet «For forprosjektet er det utarbeidet en revidert budsjettkalkyle hvor markedsusikkerheten er fjernet. Usikkerheten kan reduseres til -5/+15 prosent på vedtatt ramme på 600 millioner (august 2014 tall).» I beslutningsdokumentet er det opplyst om at kommunens kostnad vil bli på 392 mill. kr. etter momsrefusjon og tilskudd med en usikkerhet på +/- 10 mill kr. Det presiseres at prosjektet skal gjennom en samhandlingsfase høsten 2015 der hele anlegget blir bearbeidet og «trimmet» med hensyn til pris og rasjonell bygging. I saksfremlegget eller beslutningsdokumentet er det ikke nærmere opplysninger om hvordan usikkerheten i kostnadsrammen er beregnet, eller hvilke forhold i prosjektet som er beheftet med usikkerhet.

- **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å drøfte hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet ville ha for kommunen**

Det ble i beslutningsdokumentet redegjort for «økonomi og driftsbudsjett» for selve Tromsøbadet. Kommunestyret ble i sak 131/15 forelagt byrådets konklusjon om at Tromsøbadet etter en innkjøringsperiode sannsynligvis ville gå med overskudd. Byrådet redegjorde i saksfremlegget til kommunestyret for at kommunens forpliktelser på renter og avdrag vil være på ca 30 millioner første året med rente på 4 %. Dette med utgangspunkt i fremlagte kostnadsramme på kr 690 millioner. Kostnadene ved et investeringsprosjekt knytter seg ikke kun til selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til eksempelvis infrastrukturtiltak. Uavhengig av hvilke kostnader som inngår i selve kostnadsrammen, og hvilke som holdes utenfor, bør saksutredningen som danner grunnlaget for beslutning av et investeringsprosjekt synliggjøre hvilke økonomiske konsekvenser et prosjekt vil ha for kommunen. Sak 131/15 inneholdt ikke opplysninger om hvilke behov og eventuelle økonomiske konsekvenser etableringen av Tromsøbadet kunne medføre med hensyn til oppgradering av eksisterende infrastruktur – eventuelt etablering av ny infrastruktur.

- **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å gi informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak**

Byrådet synliggjorde ikke om stadfestelsen av områdereguleringsplanen for Templarheimen kunne ha betydning for kostnadsrammen for prosjektet eller økonomiske konsekvenser for kommunen. Tromsøbadet kunne ikke bygges uten at områdereguleringsplanen var vedtatt. Når det gjelder selve svømmebassengene, oppfatter revisor at byrådets saksutredning at det var gitt informasjon om at svømme- og badeanlegget ville være i tråd med gjeldende krav til svømme- og badeanlegg.

- **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å informere kommunestyret om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet**

Eksisterende virksomhet på Templarheimen på tidspunktet byrådet la frem sak 131/15 var blant annet skiidrett, ballidrett (grusbaner) og hallidretter (Tromsøhallen). I sak 131/15 ble ikke konsekvenser for eksisterende virksomhet på Templarheimen ved etableringen av Tromsøbadet vurdert. Byrådet jobbet for at skiidretten skulle flyttes til Grønnåsen. Arbeidet med dette hadde høsten 2015 stoppet opp. Dette fremgikk ikke av saksfremlegget. Skolesvømmingen i Tromsø har vært gjennomført i bydelsbassenger. Ved etablering av Tromsøbadet ville en stor del av svømmeundervisningen flyttes til sentralanlegg. I beslutningsdokumentet var det redegjort for ulike modeller for skolesvømmingen. Eventuelle konsekvenser av å «sentralisere» svømmeundervisningen (eksempelvis transport, kostnader, organisering av skolehverdagen) var imidlertid ikke nevnt. Byrådet fremla for kommunestyret i sak 131/15 ikke opplysninger om hvilke konsekvenser etableringen av Tromsøbadet kunne få for bydelsbassengene og brukerne av disse. Eksempelvis er økt reisevei til basseng en konsekvens for mange brukere. «Andre interessenter» i etableringen av Tromsøbadet kan defineres forholdsvis vidt. Utover Tromsø kommune selv, er ulike idretter interessenter. Lag og organisasjoner vil også være interessenter. Tromsøbadet er planlagt som et folkebad, og dermed vil også befolkningen i kommunen være interessenter. Det samme gjelder tilreisende, reiselivsaktører o.l. I fremlegget til 131/15 ble til dels konsekvenser for disse interessentene drøftet.

Etter kommunestyrets vedtak i sak 131/15 fortsatte prosjekteringen av Tromsøbadet. Gjeldende ramme var kr 690 millioner inkludert klatrehall, og prosjektet måtte derfor – som kommunestyret fikk informasjon om – bearbeides for å komme inn under kostnadsrammen. Byrådet (Ap, SV og Rødt) fortsatte samhandlingsfasen som var påbegynt rett før fremleggelse av investeringssaken i august 2015. Kommunestyret hadde i desember 2015 bestemt at kommunestyret skulle behandle investeringen for Tromsøbadet etter at samspillsfasen var avsluttet, og at endelig kontrakt skulle signeres etter at kommunestyret hadde fattet endelig investeringsbeslutning.

Kommunestyret traff i møte 30.3.2016, i sak 63/16, *vedtak for igangsettelse av Tromsøbadet*. Byrådet (Ap, SV og Rødt) rapporterte i saken om at prosjektet var klart for oppstart og om hva som var gjort i prosjektet siden august 2015. Byrådets innstilling var at Tromsøbadet inklusiv klatrearena startet opp med forberedende arbeider i april 2016 og deretter med hovedarbeider i juni 2016. Videre var innstillingen at Tromsøbadet skulle bygges innenfor kostnadsramme på 690 millioner kroner eksklusiv lønns- og prisstigning. Områdereguleringsplanen var fortsatt ikke stadfestet, men den hadde innen kommunestyremøtet i mars 2016 blitt sendt på høring og kommunen hadde begynt å få merknader.

Kommunestyrets vedtak var at

1. «Tromsøbadet», inklusiv klatrearena, starter opp med forberedende arbeid, i april 2016, etter at høringsfristen for områdereguleringsplanen er utgått. Hovedarbeider starter opp etter at forberedende arbeid er ferdigstilt, og områdereguleringsplanen er stadfestet.
2. Tromsøbadet bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kr eksklusiv lønns- og prisstigning.

Dokumentet «Tromsøbadet – investeringsbeslutning» av 3.8.2015, utarbeidet av det forrige byrådet, «hoveddokument»/beslutningsdokumentet i sak 131/15, var også hoveddokument i sak 63/16. Dokumentet var ikke endret/revidert. Til saken var også et fagnotat, som inneholdt samme opplysninger som selve saksfremlegget. Vedlagt var også et kart over Templarheimen, men dette var uten nærmere beskrivelser.

Revisor har vurdert at det ikke er relevant å vurdere beslutningsgrunnlaget for saken om igangsettelse opp mot utledete revisjonskriterier om å forelegge kommunestyret informasjon om behov, mål og effekter samt alternative konsepter. Vi har vurdert dette byrådets saksutredning opp mot revisjonskriteriene om at kommunestyret bør forelegges forprosjekt/beskrivelse av prosjektet, kostnadsramme, drøftelser av økonomiske konsekvenser og informasjon om konsekvenser for økonomi, øvrige interesser og hvorvidt prosjektet vil være i tråd med gjeldende regelverk.

I utredningen til sak 63/16 ble kommunestyret presentert for et revidert budsjett for Tromsøbadet. Dette viste en total kostnadsramme på i overkant av kr 688 millioner. Det ble i saksutredningen også redegjort for hvilke kutt som var gjort i prosjektet siden oppstart av samhandlingsfasen i juni 2015. I saksutredningen inngikk også noen opplysninger om usikkerheten i prosjektet. Det var blant annet gjennomført en intern usikkerhetsanalyse. Det fremgikk også at byggherre har etablert påbestillingsopsjoner, som innebar at enkelte deler av prosjektet (utebasseng og utomhus) kunne bestilles underveis – dersom kostnadsutviklingen i prosjektet tillot det. Disse opsjonene lå inne i totalbudsjettet, ifølge saksutredningen. Når det gjelder påbestillingsopsjon om utomhus, er det uklart for revisor hvilke arbeider denne konkret gjaldt. Reserven i prosjektet var redusert til 64 millioner kroner, og det var ikke satt av penger til margin.

Revisor har vurdert at byrådet høsten 2015-våren 2016:

- **Oppfylte revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret et forprosjekt/beskrivelse av prosjektet som inneholdt tegninger, budsjett og finansieringsplan.**
- **Oppfylte revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret en kostnadsramme, men denne var etter revisors vurdering ikke basert på realistiske anslag. Det er ikke synliggjort at kostnadsrammen omfattet samtlige av postene i henhold til kommunens rutiner, og usikkerheten i kostnadsrammen var ikke synliggjort.**

Det var i saksutredningen (til sak 63/16) ikke opplysninger om usikkerhetsmomenter i prosjektet. Usikkerhetsavsetningen (reserven) på 64 millioner kroner tilsvarte 9-10 % av kostnadsrammen, og i budsjettet var det ikke avsatt midler på margin til disposisjon for prosjektansvarlig. Utover informasjon om hvilke grep som var gjort for å redusere prosjektkostnaden var det i saksutredningen ikke opplysninger om hvilke vurderinger som lå til grunn for at usikkerhetsavsetning for Tromsøbadet var satt lavere enn bransjenorm.

I saksutredningen var det opplysninger om at prosjektet var forsinket med omtrent seks måneder, og at ytterligere forsinkelse for prosjektet med hensyn til igangsetting påførte prosjektet kostnader på mellom 4-6 millioner kroner. Det var ikke opplysninger om hva disse kostnadene besto av. Det inngikk heller ikke opplysninger om hvorvidt områdereguleringsplanen representerte en mulig forsinkelse for prosjektet. Områdereguleringsplanen var på dette tidspunktet ikke behandlet.

I innstilling til vedtak var det presisert at kostnadsrammen var eksklusiv lønns- og prisstigning. Det fremgikk ikke om byggelånsrenter var inkludert i kostnadsrammen.

- **Kun til dels oppfylte revisjonskriteriet om å ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen.**

Hoveddokumentet i sak 63/16 var tilsvarende det som ble fremlagt i sak 131/15 og inneholder følgelig samme opplysninger. Saksutredningen i sak 63/16 inneholdt ikke ytterligere opplysninger om hvilke økonomiske konsekvenser investeringsprosjektet hadde, eller ville kunne utløse for kommunen.

- **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å informere kommunestyret om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet**

I saksutredningen var det ikke opplysninger om hvilke konsekvenser realiseringen av Tromsøbadet ville få for andre interessenter/eksisterende virksomhet. Også for dette byrådet var det kjent at arbeidet med å flytte skiidretten til Grønnåsen var stoppet opp og at byggingen av Tromsøbadet ville påvirke eksisterende anlegg og bruk på Templarheimen. Byrådet var også kjent med at områdereguleringsplanen på dette tidspunktet ikke var vedtatt. Beslutningsgrunnlaget inneholdt ikke opplysninger om konsekvenser for eksisterende virksomhet, som bydelsbassenger og svømmeundervisningen, eller for andre interessenter

- **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å gi informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak**

Tromsøbadet kunne ikke bygges uten at områdereguleringsplanen var stadfestet. Saksutredningen inneholder imidlertid ikke informasjon om betydningen av at planen ikke var stadfestet. Når det gjelder selve svømme- og badeanlegget tilsier foreliggende opplysninger at gjeldende krav for øvrig for etablering av denne type tiltak var i henhold til gjeldende krav til svømme- og badeanlegg.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Tromsø kommune å gjennomgå gjeldende regler og rutiner samt anbefalinger om gjennomføring av investeringsprosjekter for å vurdere om

- Kommunen har tilstrekkelige retningslinjer for hvilke utredninger og analyser som bør gjøres i tidligfasen av et investeringsprosjekt
- Kommunen bør ha retningslinjer for hvilke opplysninger kommunestyret skal forelegges i tidligfasen av et investeringsprosjekt

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	4
1	BAKGRUNN OG BESTILLING	2
2	PROBLEMSTILLINGER	3
2.1	Problemstillinger.....	3
2.2	Investeringsprosjektet Tromsøbadet på Templarheimen	3
2.3	Tidsperioden for forvaltningsrevisjonen og utredninger som skal vurderes.....	5
2.4	Ansvarlige for beslutningsgrunnlaget og involverte i investeringsprosjektet.....	7
3	REVISJONSKRITERIER	9
3.1	«Forsvarlig beslutningsgrunnlag» - kilder for revisjonskriterier	9
3.2	Utleddning av revisjonskriterier	10
4	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSINGER	19
4.1	Metode og datamateriale.....	19
4.2	Gyldighet og pålitelighet	20
4.3	Avgrensinger i forvaltningsrevisjonen.....	21
5	UTREDNINGER AV SVØMME- OG BADETILBUDET FØR 2011	23
6	UTREDNINGER AV IDRETTSANLEGG FØR 2011	28
7	BYRÅDETS PLANLEGGING FRA OKTOBER 2011 TIL AUGUST 2015	32
7.1	Kommunevalg 2011 og byrådet tiltrådte	32
7.2	Idrettsbyen Tromsø – Templarheimen idrettspark.....	32
7.3	Midler til svømme- og badeanlegg i årsbudsjett/økonomiplan 2012-2015	35
7.4	Byrådets arbeid med utvikling av Templarheimen idrettspark og Tromsøhallen.....	37
7.5	Første møte i styringsgruppa <i>Utvikling av Templarheimen</i>	40
7.6	Kommunestyret stiller seg bak rapporten til Idrettsbyen Tromsø.....	41
7.7	Planlegging av svømme- og badeanlegg på Templarheimen.....	43
7.8	Oppstart planprogram – regulering av Templarheimen.....	47
7.9	Kommunestyrets behandling av analyserapport Folkebad i Tromsø.....	50
7.10	Videre planlegging etter konseptvalg	52
7.11	Anbudskonkurranser og videre planlegging	61
7.12	Oppsummering.....	69
8	TROMSØBADET – INVESTERINGSBESLUTNING I	70
9	VIDERE PLANLEGGING ETTER INVESTERINGSBESLUTNING I	78
9.1	Samhandlingsfasen fortsetter, kommunevalg og nytt byråd	78
9.2	Områdereguleringsplanen Templarheimen sendes på høring	79
9.3	Innholdet i områdereguleringsplanen	80
10	TROMSØBADET – INVESTERINGSBESLUTNING II	83
11	VIDERE ARBEID ETTER INVESTERINGSBESLUTNING II	90
11.1	Arbeid med prosjektet.....	90
11.2	Kontraktsinngåelse med entreprenører om byggefasen og kvalitetssikringsperiode	90
11.3	Kommunestyret får områdereguleringsplanen til behandling.....	91
11.4	Plassering av skiidretten på Templarheimen	93
11.5	Oppsummering – status juni 2016	94
12	TROMSØBADET FRA OG MED JULI 2016	96
13	REVISORS VURDERINGER	98
13.1	Innledning	98
13.2	Vurderinger av beslutningsgrunnlaget for investeringsbeslutning I	99
13.3	Vurderinger av beslutningsgrunnlaget for investeringsbeslutning II.....	105
14	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	107

15	HØRING.....	109
16	ANBEFALINGER	115
17	REFERANSER	116
18	VEDLEGG	118

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Tromsø kommune har i flere møter behandlet saker om bestilling av forvaltningsrevisjon om «Tromsøbadet». Kontrollutvalget vedtok i sak 79/18, i møte 22.8.2018, at det skulle gjennomføres forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet. I sak 93/18, i møte 25.9.2018, ble det bestemt at undersøkelsene skulle gjennomføres som *to forvaltningsrevisjonsprosjekter*, hvorav den ene skulle rette seg mot **beslutningsgrunnlaget for vedtak om Tromsøbadet** og det andre skulle omhandle **gjennomføringen av investeringsprosjektet**. I sak 106/18, i møte 17.10.2018, behandlet kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede prosjektskisser og bestemte innretningen på de to forvaltningsrevisjonene². Kontrollutvalgets formål med å gjennomføre forvaltningsrevisjon om investeringsprosjektet er å avdekke eventuelle svakheter i prosjektgjennomføringen og å bidra til å forbedre styringen av investeringsprosjekter i kommunen.

Tromsøbadet er et svømme- og badeanlegg³ på Templarheimen på Tromsøya. Det er også et *investerings-/bygge- og anleggsprosjekt*. Realisering av et investeringsprosjekt gjøres i ulike faser og med flere beslutningspunkter. En fase er gjerne karakterisert av bestemte oppgaver, eierskaps- og ansvarsforhold, og det er typisk klart definerte beslutningspunkter som skiller fasene fra hverandre.⁴ De to forvaltningsrevisjonene om Tromsøbadet tar for seg de to «hovedfasene» i et investeringsprosjekt; tidligfasen og gjennomføringsfasen. Denne rapporten omhandler den såkalte *tidligfasen* av investeringsprosjektet Tromsøbadet⁵.

Med *tidligfase* menes perioden fra et behov oppstår/det første initiativet til prosjektet tas og fram til byggherre tar beslutning om å igangsette prosjektet gjennom å vedta finansiering. Det er i tidligfasen av et investeringsprosjekt at man kommer med ideer, utfører forstudie og forprosjekt, og dette arbeidet blir førende for gjennomføringen av prosjektet.

Med *gjennomføringsfase* menes perioden etter finansieringsbeslutningen er tatt og hvor bygge- og anleggsarbeidet utføres. Gjennomføringsfasen avsluttes når byggeprosjektet ferdigstilles. Rapporten fra våre undersøkelser av gjennomføringen ferdigstilles på et senere tidspunkt.

² Mer informasjon om kontrollutvalgets behandlinger av saker om forvaltningsrevisjon av Tromsøbadet er inntatt i denne rapportens vedlegg 1.

³ «Svømmeanlegg» defineres som et hus eller anlegg som inneholder ett eller flere svømmebasseng og stupeanlegg (i forbindelse med svømmebassenget eller i eget stupebasseng). Anlegget er beregnet på trening og konkurranse for svømmeidrettene, egenorganisert fysisk aktivitet og opplæring. «Svømmebasseng» er vannbasseng med utstyr og umiddelbart omliggende områder hvor svømmebassengutstyr kan monteres eller ha betydning. «Badeland» vil si bassenger med rutsjebane, bølgebasseng og lekeapparater basert på vann. «Stupeanlegg» er installasjon som er laget for å gjøre det mulig å stupe. Svømmehaller består av ett eller flere innendørsbassenger, konkurranse/treningsbassenger og/eller opplæringsbassenger. Konkurranserbassenger måler normalt 50 eller 25 meter. Stupeanlegg kan være en del av et basseng, jf. Norges Svømmeforbunds Spesifikasjon for svømmeanlegg, mai 2010

⁴ Jf. Concept rapport nr. 3, pkt. 4.1

⁵ I prosjektstyringsteori opereres det med to sentrale begreper; tidligfase og gjennomføringsfase. I tidligfasen legges premissene for prosjektet, og det er i denne fasen det fattes vedtak om finansiering og gjennomføring av prosjektet.

2 PROBLEMSTILLINGER

2.1 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen som behandles i denne forvaltningsrevisjonsrapporten, er:

Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet?

Med dette utgangspunktet har revisor undersøkt og vurdert

- a) *Hvorvidt saksutredningene som kommunestyret har blitt forelagt frem til beslutningen om igangsettelse av investerings-/byggeprosjektet Tromsøbadet, fremstår som forsvarlige*
- b) *Hvorvidt saksutredningene som kommunestyret har blitt forelagt frem til beslutningen om igangsettelse av investerings-/byggeprosjektet Tromsøbadet, har svart på konkrete bestillinger fra kommunestyret*
- c) *Hvorvidt behovsutredning og kvalitetssikret forprosjekt ble forelagt kommunestyret*

2.2 Investeringsprosjektet Tromsøbadet på Templarheimen

Byggingen av Tromsøbadet på Templarheimen startet august 2016. Templarheimen er på toppen av Tromsøya, og er et område som Tromsø kommune eier. I reguleringsplan fra 1976 er Templarheimen regulert til friområde, med bestemmelser som tillater oppføring av idrettshall og idrettsanlegg av forskjellig karakter. Området er innenfor markagrensen og har langrensløyper, skistadion og turløyper. På Templarheimen ligger Tromsøhallen (flerbrukshall), og det har vært gruslagte flater for ballidrett.

På neste side er et bilde som viser Templarheimen og nærliggende områder slik det så ut før byggearbeider ble igangsatt i 2016. På bildet er et område gulmarkert, og innenfor dette området er Tromsøhallen, klubbhus og grusbanene. Skistadion og skytebane er i bildet til venstre for disse anleggene/områdene. I tillegg viser bildet hvor lysløype/skiløype ligger.

Utklipp 1. Templarheimen før oppstart av byggearbeider i august 2016

Kilde: Bildet er hentet fra rapporten Forstudie Templarheimen, utarbeidet av Rambøll i 2011 på vegne av Tromsø kommune.

Breivang som er et område i nærheten av Templarheimen, vises også på bildet ovenfor. På dette området er det flerbrukshall, tennishall, ishall og kunstgressbane. Et annet område i nærheten av Templarheimen er Grønnåsen, som er regulert til idrettsformål. Grønnåsen har skiløyper og hoppbakker.

For å komme seg til Templarheimen med privatbil, benyttes Dramsveien og Askeladdsvingen (etter adkomst fra Erling Kjeldsens vei («Tverrforbindelsen»)). Nærmeste busstopp er på Dramsveien, der hvor Askeladdsvingen leder opp til Templarheimen. Med ski, sykkel eller til fots kan – i tillegg til vei/gang- og sykkelsti – lysløypa benyttes.

I juni 2016 ble områdereguleringsplan⁶ for Templarheimen vedtatt. Planen regulerer for idrettsanlegg og tilhørende infrastruktur, og planen legger til rette for Tromsøbadet, klatrehall, turnhall og Barents Arena flerbrukshall på Templarheimen. Det er regulert for 110 overflateparkeringsplasser rett utenfor Tromsøbadet. Områdereguleringsplanen tillater i tillegg inntil ytterligere 160 parkeringsplasser under byggeområdene til Tromsøhallen og Barents Arena flerbrukshall.

Tromsøbadet er bygget midt på Templarheimen, og har dermed ha en sentral plassering i det som er planlagt å bli en idrettspark på Templarheimen. Sør for Tromsøbadet på Templarheimen er i dag Tromsø turnforenings turnhall. Denne har blitt bygget av Tromsø turnforening samtidig som byggingen av Tromsøbadet har foregått. Tromsøhallen, som ligger nord for Tromsøbadet, ble oppført i 1978 og eies av Tromsø kommune. Tromsø skiklubb og Tromsø Skiskytterlag har hatt bruksrett til skistadion, løyper og skiskytterbane ved Templarheimen. Det har blitt etablert nytt anlegg for skiidretten på Templarheimen, som Tromsø kommune har tatt kostnaden med.

⁶ Brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken, jf. plan- og bygningsloven § 12-2

Tromsø kommune har gjort utbedringer av infrastruktur i Askeladdsvingen i samme tidsperiode som Tromsøbadet har blitt oppført.

Svømme- og badeanlegget Tromsøbadet er på 13 000 kvadratmeter. Bruksarealet er på omtrent 5 400 kvadratmeter, hvorav omtrent 2 100 m² er vannareal. Anlegget inneholder blant annet 50-metersbasseng, stupeanlegg, tribuneanlegg, barnebasseng, kafé, vannsklier, ungdomsbad, velværebade, helsebad, utebad, dampbad og badstu. I Tromsøbadet er det også bygget en klatrehall.

Utklipp 2. Tromsøbadet på Templarheimen



Kilde: Tromsø kommune, brosjyre om Tromsøbadet

Tromsøbadet skal benyttes i den obligatoriske svømmeopplæringen for skolene i kommunen (med unntak av elevene ved Tromvik, Brensholmen og Ramfjord). I september 2018 avgjorde kommunestyret hva som skal skje med bassengene i kommunen som følge av åpningen av Tromsøbadet⁷. Bassengene i Tromsdalen, på Mortensnes og på Kvaløysletta legges ned ved skoleslutt våren 2019. Stakkevollan svømmehall har normal drift til 31.12.2019 og bygges om til idrettshall med flytende gulv i løpet av 2020⁸. Alfheim svømmehall har foreløpig normal drift til 31.12.2020. Tromsøbadet skal også sørge for å dekke behovet til idretten, funksjonshemmede, innbyggere og turister.

Tromsøbadet er organisert som et kommunalt foretak. Det vil si at det har et eget styre og rapporterer direkte til kommunestyret.

2.3 Tidsperioden for forvaltningsrevisjonen og utredninger som skal vurderes

Med *beslutningsgrunnlag* menes i denne sammenheng de opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for vedtaket som kommunestyret har truffet. Punkt a og b under hovedproblemstillingen gir tidsavgrensningen for revisors undersøkelser: Vi skal kartlegge og vurdere saksutredningene lagt fram for kommunestyret fra det første initiativet til prosjektet tas og til og med beslutningen om å sette i gang investeringsprosjektet.

For *prosjektet Tromsøbadet* legger vi til grunn at tidligfasens oppstart regnes fra høsten 2011 da byrådet tiltrådte og kommunestyret i sak 179/12 *Idrettsbyen Tromsø* vedtok at det skulle etableres et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Vi regner tidligfasen som avsluttet ved kommunestyrets sak 63/16 *Tromsøbadet- vedtak for igangsettelse*, våren 2016, da det ble besluttet

⁷ Sak 159/18 *Videre drift av svømmehallene etter åpning av Tromsøbadet*

⁸ I juni 2019 (sak 101/19) vedtok kommunestyret at *administrasjonssjefen gis fullmakt til å avvikle driften ved Stakkevollan tidligere enn 31.12.2019. Driftsavviklingen koordineres med svømmeidrettens behov for treningsfasiliteter og åpningen av Tromsøbadet.*

at byggingen av Tromsøbadet skulle igangsettes. Kommunestyret hadde på dette tidspunktet behandlet sak 131/15 *Investeringsbeslutning* som var en godkjenning av prosjektet. I tillegg inngår sak 220/15 *Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019* i den nevnte tidsperioden.

Det er utredningene som ligger til grunn for vedtakene i sakene 131/15 og 63/16 som hovedsakelig skal vurderes i denne forvaltningsrevisjonen. Vi omtaler sakene for enkelthets skyld for henholdsvis *investeringsbeslutning I* og *investeringsbeslutning II*.

Kommunestyrets vedtak i sak 131/15 *Tromsøbadet – investeringsbeslutning* lyder:

- 1. Prosjektet «Tromsøbadet» videreføres i samspillsfase med økonomisk ramme på 690 millioner kroner. Beløpet er inklusive klatrehall. Badets ramme er satt til 650 millioner kroner**
- 2. Det forutsettes at det i samspillsfasen arbeides aktivt med optimalisering av prosjektet både med hensyn til rasjonelt bygg og ytterligere prisreduksjon.**

Saken ble lagt fram av byrådet bestående av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Byrådsleder var Øyvind Hilmarsen. Sak 131/15 ble behandlet av kommunestyret i august 2015. I september 2015 var det kommunevalg, og Tromsø kommune fikk nytt byråd bestående av Arbeiderpartiet, Rødt og Sosialistisk Venstreparti. Byrådsleder var Kristin Røymo.

I kommunestyrets sak 220/15 *Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019*, i møte 16.12.2015, ble det bestemt at:

«Kommunestyret skal behandle investeringen for Tromsøbadet etter samspillsfasen mellom Tromsø kommune og entreprenørene er avsluttet. Endelig kontrakt signeres etter at kommunestyret har fattet endelig investeringsbeslutning.

Saken skal redegjøre for hva som er gjort i prosjektet med hensyn til optimalisering, rasjonalisering og ytterligere prisreduksjon».

Byrådet med Røymo som leder la fram sak om igangsettelse av Tromsøbadet. Denne ble behandlet av kommunestyret i mars, i sak 63/16, og vedtaket lyder:

- 1. Tromsøbadet, inklusive klatrearena, starter opp med forberedende arbeid, i april 2016, etter at høringsfristen for områdereguleringsplanen er utgått. Hovedarbeider starter opp etter at forberedende arbeider er ferdigstilt, om områdereguleringsplanen er stadfestet.**
- 2. Tromsøbadet bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kr eksklusiv lønns- og prisstigning**

2.4 Ansvarlige for beslutningsgrunnlaget og involverte i investeringsprosjektet

Arbeidet med realisering av svømme- og badeanlegg på Templarheimen/Tromsøbadet, startet med byrådet 2011-2015 bestående av:

Byrådsleder	Øyvind Hilmarsen
Byråd for finans	Line FUSDahl, Anne B. Figenschau, Jonas Stein ⁹
Byråd for utdanning	Anna Amdal Fyhn
Byråd for helse og omsorg	Kristoffer Kanestrøm
Byråd for byutvikling	Britt Hege Alvarstein
Byråd for kultur, næring og idrett	Jonas Stein Eilertsen, Vanja Terentieff

Gøril Bertheussen var konstituert som kommunaldirektør for byrådsavdeling for næring, kultur og idrett i perioden 20.10.2011-31.3.2012. Hun var rådmann før 2011, og la fram utredninger av bassengsituasjon- og behovet i kommunen for kommunestyret før byrådsperioden.

I mai 2012 opprettet byrådet styringsgruppen for *Utvikling av Templarheimen*. Styringsgruppen het fra og med juli 2014 styringsgruppen for *Folkebadet*, og fra og med mai 2015 har navnet vært styringsgruppen for *Tromsøbadet*. Det fremgår av styringsdokumentet fra 2014 at styringsgruppen besto av byrådsleder, byråd for finans, byråd for kultur og idrett, utbyggingsjef, kommunaldirektør for finans og kommunaldirektør for kultur og idrett¹⁰. Møtereferatene viser at kommunens prosjektansvarlig fra Eiendomsavdelingen var i alle møtene og skrev referat. Representanter fra kommunens administrasjon, som blant annet direktør for byutvikling og eiendomssjef, var også med i enkelte møter.

Arbeidet med prosjektet Tromsøbadet fortsatte med byrådet som høsten 2015 til og med 1.7.2016 besto av:

Byrådsleder	Kristin Røymo
Byråd for finans	Jens Ingvald Olsen
Byråd for oppvekst, utdanning og idrett	Brage Larsen Sollund
Byråd for helse og omsorg	Gunhild Glosemeyer Johansen
Byråd for byutvikling	Ragni Løkholm Ramberg

Den 1.7.2016 gikk Tromsø kommune over til formannskapsmodell. Innen denne tiden hadde prosjektet Tromsøbadet gått over til å være i gjennomføringsfasen¹¹. For oversiktens del presenterer vi personer involvert i prosjektet i også denne perioden. Kristin Røymo ble sommeren 2016 ordfører, og Britt Elin Steinveg ble administrasjonssjef.

Styringsgruppas medlemmer var fra og med september 2016:

Avdelingsdirektør Kultur og idrett	Bjarte Kristoffersen
Avdelingsdirektør finans	Oddgeir Albertsen
Utbyggingssjef	Øystein Dale

Øvrige deltakere i styringsgruppemøter under formannskapsmodellen har vært:

Tromsø kommune, prosjektansvarlig	Frank Nilsen
-----------------------------------	--------------

⁹ Det ble gjort endringer i byrådet 18.2.2015. Fram til dette tidspunktet var Jonas Stein byråd for næring, kultur og idrett. Vanja Terentieff ble byråd for kultur, næring og idrett denne dato, og da ble Jonas Stein byråd for finans.

¹⁰ I styringsdokument av 20.11.2014 står det at styringsgruppe for Tromsøbadet har seks styremedlemmer oppnevnt av byrådet: byrådsleder Øyvind Hilmarsen, byråd Jonas Stein, Nils Kristian Sørheim Nilsen, konst. Eiendomssjef Stein Vidar Loftås, Kommunaldirektør Oddgeir Albertsen, prosjektansvarlig Arve Norgård, Tromsø kommune (PA) prosjektledelse WSP v/Thomas Hansen og Frode V. Karlsen.

¹¹ Denne rapporten omhandler ikke gjennomføringsfasen

Tromsø kommune, controller	Torger Strøm
WSP Norge, prosjektledere	Frode Veåsen Karlsen/Gaute Pedersen
Tromsø kommune, koordinator	Lise Fransiska Valle
Tromsø kommune	Erik Eidesen
Tromsø kommune, byggherrerepresentant	Jørgen Drangfelt

Eksterne aktører i prosjektet har vært WSP som har vært leid inn siden 2013 som prosjektleder¹². Prosjekteringsgruppe har siden 2014 vært Asplan Viak. Skisseprosjekt ble utviklet av Asplan Viak fra januar til juli 2014. Forprosjektet ble utviklet fra sommer til desember 2014, med revidert forprosjekt i mars 2015. Det har vært gjennomført samhandlingsperiode med entreprenørene i forkant av byggestart. Entreprenører i gjennomføringen har vært:

- | | | |
|-------------------|--------------------------|-------|
| ○ Peab Bjørn Bygg | Bygningsarbeider | 20BYG |
| ○ Åge Nilsen AS | Rørtekniske arbeider | 30RØR |
| ○ GK Norge AS | Luftbehandlingsarbeider | 36LBE |
| ○ JM Hansen AS | Elektrotekniske arbeider | 40ELA |
| ○ Processing AS | Bassengtekniske arbeider | 69BAT |

Tromsøbadet gjennomføres med delte entrepriser.

I tillegg har byggherre Tromsø kommune leid inn:

- 82 KU SHA-koordinator utførelse
- 82BL Byggeledelse
- 84BHR Byggherrerådgivning

Andre aktører som vi nevner i denne rapporten, er Tromsø Idrettsråd og Idrettsbyen Tromsø¹³. I tillegg presenterer vi arbeid utført av ulike konsulenter på oppdrag fra Tromsø kommune.

¹² Da firmaet inngikk kontrakten med kommunen var navnet Faveo Prosjektledelse

¹³ Tromsø Idrettsråd står bak prosjektet «Idrettsbyen Tromsø» som har hatt betydning i arbeidet med å få realisert et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. I aktivitetene i prosjektet i 2008-2011 inngikk det å forankre og få frem behov og konsepter til fremtidens idrettsanlegg. Prosjektet hadde en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, Universitetet i Tromsø og Studentsamskipnaden i Tromsø. I tillegg var Ishavkysten Friluftsråd og Visit Tromsø med. Idrettsbyen Tromsø benyttet seg av kompetanse fra 70° Nord arkitektur, PwC og Idemajon Design. Hovedmålet med prosjektet «Idrettsbyen Tromsø» var å få på plass en overordnet plan for hvordan Tromsø skulle øke kapasiteten på tidsriktige og realiserbare anlegg som kombinerer bredde- og toppidrett, kultur og næring.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.

3.1 «Forsvarlig beslutningsgrunnlag» - kilder for revisjonskriterier

Det følger av kommuneloven § 20 nr. 2 første setning at kommunerådet/byrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er *forsvarlig utredet*. Den samme plikten har administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 nr. 2. De nevnte bestemmelsene er likelydende, men for ordens skyld presiserer vi at det er kommuneloven § 20 nr. 2 første setning som har relevans i denne forvaltningsrevisjonen, jf. at det var byrådet som la fram saker om Tromsøbadet.

Begrepet *forsvarlig* kan ikke gis et strengt konkretisert innhold, og det vil bero på hva saken gjelder. En umiddelbar forståelse av at en sak må være *forsvarlig utredet*, er at det legges fram faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig grunnlag. Revisor oppfatter også av bestemmelsens ordlyd at både for- og motargumenter i en sak må legges fram. Selv om ikke forvaltningsloven gjelder direkte, kan det trekkes en parallell til utredningskravene som gjelder for enkeltvedtak; *en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*. Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.

I forarbeidene til kommuneloven er det presisert at administrasjonssjefen eller byrådet har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksfremlegget, slik at kommunestyret kan ta hensyn til dette. Videre fremgår det av forarbeidene at ansvaret for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet også innebærer at eventuelle rettslige tvilsspørsmål må synliggjøres. Administrasjonssjefen eller byrådet plikter å gi uttrykk for det hvis han/hun/det mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelse som har gått forut for dette. Mener administrasjonssjefen eller byrådet at et truffet vedtak er ulovlig, vil han/hun/det likeledes ha plikt til å gjøre vedkommende folkevalgte organ oppmerksom på dette.

På områder hvor det finnes nasjonalt eller lokalt regelverk som bestemmer hva som utgjør et forsvarlig beslutningsunderlag, må saksopplysningene og vurderingene som er forelagt kommunestyret vurderes opp mot slike krav. Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter, herunder hvilken informasjon som må forelegges kommunestyret.

Det finnes imidlertid relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av om **utredninger om igangsettelse av offentlige investeringsprosjekt er forsvarlig/utgjør et forsvarlig beslutningsgrunnlag**. Enkelte lov- og forskriftskrav må hensyntas av kommunen i planleggingen av investeringsprosjekter, herunder i utredningsarbeidet, og vi utleder revisjonskriterier fra:

- **Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)**
- **Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)**

Tromsø kommune hadde ikke i tiden som denne undersøkelsen gjelder, egne regelverk/rutiner gjeldende for saksutredninger av investeringsprosjekter. Kommunen har i tidsrommet frem mot

beslutningen om å igangsette Tromsøbadet hatt skriftliggjort rutine for investeringsprosjekter generelt. Relevante kilder for utledning av revisjonskriterier er derfor:

- **Prosjekthåndboka, kapittel 1 Byggeierrollen. Tromsø kommune, Eiendom**
- **Mal for prosjekthåndbok, Tromsø kommune 2015**
- **Rutine beregning av byggelånsrenter, Tromsø kommune 2015**

Det finnes i tillegg anerkjent forskningsteori om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekter. Av prosjektstyringsteori kan det utledes en såkalt «beste praksis». Revisjonskriterier fra beste praksis formuleres ikke som «skal-krav», men som anbefalinger («bør»). Det er imidlertid viktig å ha med seg at anbefalingene er basert på at det offentlige skal treffe riktig beslutning og at offentlige investeringsprosjekter skal ivareta samfunns- og effektmål, ha realistiske økonomiske rammer, og gjennomføres i henhold til budsjett. Beslutninger og grunnlaget for dem skal også være transparente. Forskningsprogrammet Concept, som utføres ved NTNU i samarbeid med norske og internasjonale fagmiljøer, viser til at erfaringer fra en rekke store prosjekter har vist at deler av forutsetningene som har ligget til grunn for vedtak og igangsetting ikke har blitt oppfylt. Dette har medført problemer med store overskridelser på kostnadssiden, forsinkelser og lav måloppnåelse¹⁴.

Relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for beste praksis er ¹⁵:

- **Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (veileder H-2270)**
- **Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stort/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ev ante akademisk forlag**
- **Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klagegg: Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen. Rapport nr. 9 for forskningsprogrammet Concept**

3.2 Utledning av revisjonskriterier

I de ovennevnte kildene redegjøres det for hvilke utredninger/analyser som bør gjøres i tidligfasen av et offentlig investeringsprosjekt og hvilken informasjon som bør forelegges beslutningstakeren.

Norges Svømmeforbund har laget spesifisering for svømmeanlegg. Her står at «*svømmeanlegg kan bygges til forskjellige formål. Det kan være en svømmehall som bare skal brukes til opplæring, som f.eks. et skoleanlegg, det kan være en svømmehall som skal være et treningsanlegg eller den kan bygges som et konkurranseanlegg. Felles for alle typer er at de også kan være åpne for det badende publikum. Det er imidlertid av største betydning av det legges stor omtanke i planleggingen, slik at man får et anlegg som vil fungere etter forutsetningene.*».

¹⁴ Jf. Concept- rapport nr. 45 pkt. 1.1

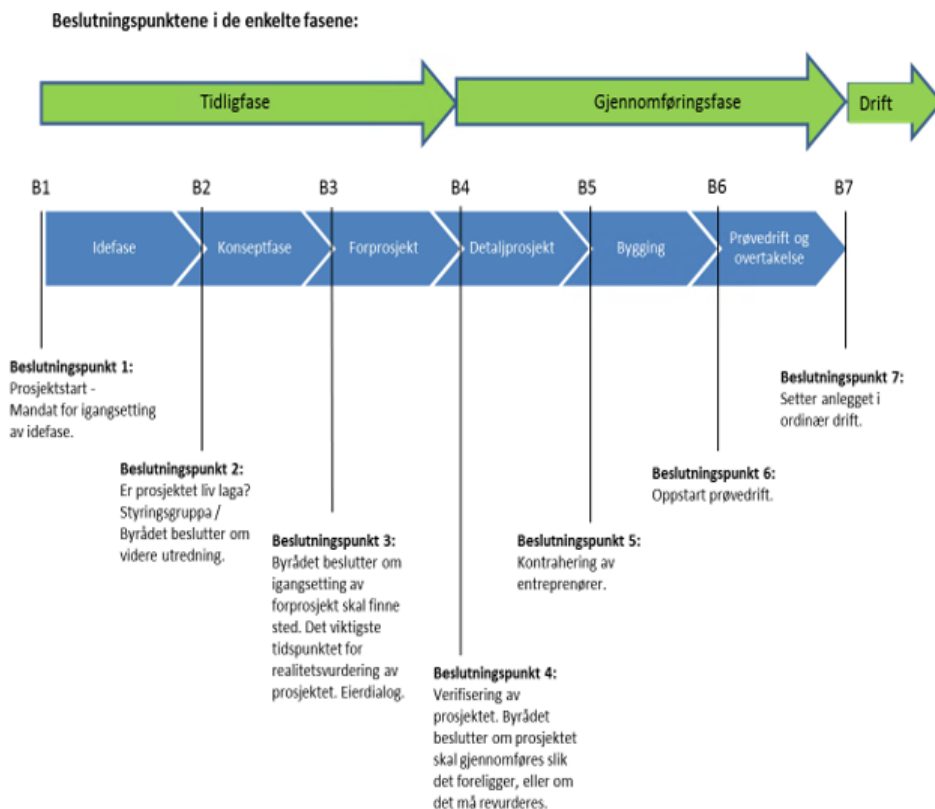
¹⁵ Revisors redegjørelse for at disse kildene utgjør autoritative kilder for utledning av beste praksis på området, er inntatt i rapportens vedlegg 2

Tromsø kommune hadde i den aktuelle tidsperioden rutiner for prosjektgjennomføring. Disse fremgår av *Prosjekthåndboka*, kapittel 1. Kommunens rutiner fra denne perioden inneholdt ikke bestemmelser som angir konkret hva som bør inngå i utredningen av saker om beslutning om gjennomføring av investeringsprosjekter. Men i utledningen av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av saksutredningene til byrådet, er det naturlig å se hen til hva rutinene beskrev at byrådet skulle utrede i fasen fram til og med investeringsbeslutningen.

Utklipp 3 nedenfor viser de ulike fasene og beslutningspunktene som følger av *Prosjekthåndboka*.

Utklipp 3. Beslutningspunkter i prosjektet. Tromsø kommune

1.4 Beslutningspunkter gjennom prosjektet



Figur 6. Beslutningsmodell for de ulike faser i prosjektet.

3.2.1 Behov, målformuleringer og effektvurderinger

Av Concepts rapport nr. 45 fremgår det at det i alle prosjekters tidligfase som et minimum bør foretas en behovsanalyse, gjøres målformuleringer og analyse av alternative løsninger. Concept viser til at det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som er uegnet eller som det ikke er behov for.

En *behovsanalyse* innebærer ifølge Concept en kartlegging av interessenter/aktører og vurdering av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Behovsanalysen har som mål å definere hvorvidt kommunen har et faktisk behov for å gjennomføre en bestemt investering.

Det er viktig å vurdere hvilken status behovet har i forhold til de overordnede politiske målene innenfor den aktuelle samfunnssektoren og dels også på tvers av sektorer. Analysen som skal gjøres innledningsvis må fokusere på samfunnets behov, ikke bare på de mer snevert definerte behovene som knytter seg til en bestemt type løsning.

I forbindelse med store investeringsprosjekter er det viktig å skille mellom de behovene som i utgangspunktet utløser det foreslåtte tiltaket, og andre behov og effekter som det samtidig vil være nødvendig å ta hensyn til hvis prosjektet realiseres. Et tiltak som springer ut av et gitt behov, kan ha positive så vel som negative sideeffekter. Befolkningsgruppene som berøres av slike effekter, er ikke alltid de samme som har nytte av prosjektets hovedformål. I et samfunnmessig perspektiv vil det være behov for å oppnå så store positive og så små negative sideeffekter som mulig, samtidig som det behovet prosjektet i utgangspunktet er begrunnet med, oppfylles på en tilfredsstillende måte. Denne flersidigheten må fanges opp både i prosjektets behovsanalyser, målformuleringer og i effektvurderingene av alternative løsningskonsepter.¹⁶

Av Prosjekthåndboka til Tromsø kommune fremkommer det at en *interessentanalyse* er viktig å gjennomføre i en tidlig fase for å kartlegge alle som kan bli berørt av prosjektet på en eller annen måte. Ifølge Prosjekthåndboka kan prosessen i en interessentanalyse deles opp i flere trinn:

1. Identifisering – hvem er interessenter til prosjektet
2. Gruppering – Primære, sekundære, tertiære
3. Rolleavklaring – hva slags rolle har interessenten i prosjektet (eier, bruker, entreprenør, annet)
4. Beskrivelse av behov/krav og forventninger for hver interessent
5. Effekten for interessenten av å gjennomføre prosjektet: positive og negative. Samlet sett?
6. Vurdere hvordan interessenten kan påvirke prosjektets videre utvikling
7. Hvordan bør/vil prosjektet forholde seg til interessenten

Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte *mål*; det vil si hva man ønsker å oppnå med å realisere prosjektet. Concept skriver i rapport nr. 9 at formulering av *hovedmålene* for prosjektet er en konkretisering av hva formålet eller intensjonen betyr for samfunnet og brukerne, samt hvilke sideeffekter det er viktig å oppnå eller unngå/begrense. Hovedmålene bør ifølge Concept være knyttet til virkningen/effekten av det aktuelle prosjektet gjennom en direkte årsak-virkningssammenheng. Målet skal være relevant, det vil si i samsvar med behov og intensjon, for eksempel etterspørsel, brukernes prioriteringer eller prioriterte miljøhensyn. Målet skal ha en viss bestandighet, det vil si ha en langviktig verdi.

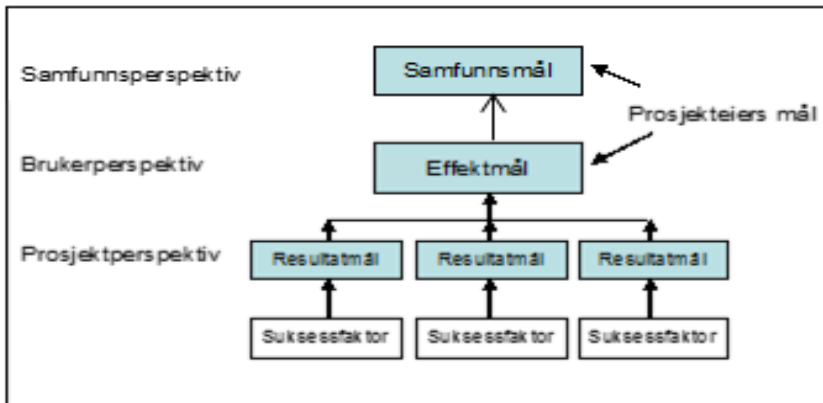
Om hovedmål skriver Concept også at det må stilles krav til formuleringen av dem. Detaljeringsgraden må være tilstrekkelig til at man må forstå hva som skal oppnås, hvor mye og når. Formuleringen må være åpen i betydningen at den ikke er forutinntatt med hensyn til løsning. Antall hovedmål bør ikke være for høyt, men må samtidig ikke reduseres så sterkt at viktige hensyn (for eksempel i forbindelse med sideeffekter) blir utelatt. Hovedmålene skal være hensiktsmessige for å etablere en plan for investering og drift for prosjektet. *Delmål* er konkretisering av hva som skal oppnås gjennom prosjektet. Delmålene skal være hensiktsmessige bidrag til realisering av prosjektets hovedmål.

Målene må formuleres slik at det blir tydelig hva det skal legges vekt på å oppnå i valget mellom alternative løsningskonsepter.

¹⁶ Jf. Concept rapport nr. 9, s. 30

I henhold til Prosjekthåndboka til Tromsø kommune skal styringsgruppa og prosjektansvarlig¹⁷ sammen definere hva som er prosjektets mål og hvilke rammer prosjektet skal styres etter. Utklipp 4 på neste side målhierarkiet.

Utklipp 4. Målhierarki, investeringsprosjekt, Tromsø kommune



Samfunnsmålet er i Prosjekthåndboka definert som hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under, eller bruttoeffekten av prosjektet over tid. *Effektmålene* er knyttet til prosjektets virkning for brukerne, ofte uttrykt i form av kapasitet, regularitet, ulykkesfrekvenser, tidsbesparelser etc. Om resultatmålene står det i Prosjekthåndboka: *Resultatmålene (alltid ytelse, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere, eksempelvis omdømme og helse/miljø/sikkerhet) er knyttet til løsningen som prosjektet skal frembringe.* I tillegg til de nevnte målene, må styringsgruppa og prosjektansvarlig definere hvilke kritiske suksessfaktorer som prosjektet står overfor.

Tromsø kommune benytter i prosjekthåndboka ikke begrepet behovsanalyse, slik som Concept gjør, men har en *idefase*. Om beslutningspunkt B1 – Prosjektstart, jf. figuren i utklipp 3 ovenfor, står det i prosjekthåndboka at før det settes i gang en idefaseutredning, skal det foreligge et mandat. Mandatet bør blant annet beskrive de utløsende behovene for prosjektet, avklare målsettingene med prosjektet, definere behov, beskrive nåsituasjon og ønsket slutttilstand samt avklare de økonomiske rammebetingelsene for planleggingen og gjennomføringen av prosjektet. Idefasen omfatter alle aktiviteter fra prosjektstart til det foreligger et overordnet dokument (idefaserapport) som klargjør behovet for prosjektet. Målet med idefasen er å avklare om prosjektet er relevant i forhold til de problemer som skal løses og de tilgjengelige økonomiske rammene.

Idefasen skal altså lede frem til en idefaserapport, som skal danne grunnlag for følgende beslutning (beslutningspunkt B2): *Byrådet godkjenner at prosjektet kan føres videre til konseptfasen, eller eventuelt at prosjektet ikke er «liv laga» og dermed stoppes.*

Idefasen skal ifølge Prosjekthåndboka bestå av et sett av analyser med relativt stor bredde, men ikke stor dybde. Det legges vekt på overordnede forhold knyttet til dagens tilstand, behovsdekning, tiltak for å ivareta behovsdekningen i fremtida og økonomisk bæreevne. Alternative tilnærminger er viktig å få beskrevet i denne fasen (vurdere eie/leie samt alternative fysiske løsninger). Idefasen skal også vise hvordan planlagte utbyggingstiltak forholder seg til overordnede strategiske føringer gitt i handlingsplaner og styringsdokumenter på nasjonalt og regionalt nivå. Arbeidet i idefasen skal avstemmes mot overordnede planer og føringer.

¹⁷ Prosjektansvarlig rapporterer til styringsgruppa og ivaretar prosjekteiers og byggherrens daglige oppgaver. Prosjektansvarlig skal påse at prosjektets prosjektleder gjennomfører prosjektet, i henhold til lover og forskrifter og innenfor de rammer som er fastsatt av styringsgruppa og prosjektansvarlig, jf. Prosjekthåndboka kap. 1, pkt. 1.1.1

3.2.2 *Konseptutredninger*

Planlegging på konseptnivå innebærer at prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på, blir belyst. Det er derfor avgjørende at flere forskjellige løsningskonsepter utvikles. Disse må ikke begrense seg til å være varianter over ett og samme hovedtema, men vise genuint forskjellige måter å oppfylle prosjektets formål på. Også nullalternativet (å ikke gjennomføre det aktuelle tiltaket/prosjektet) må beskrives. Det anbefales av Concept å identifisere ytterligere to alternativer.

De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen, er prinsippløsninger uten stor grad av detaljering. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. I Conceptrapport nr. 9 advares det mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflattisk. Løsningskonseptet ville i så fall i realiteten være valgt på forhånd, og arbeidet på strategisk plannivå ville bli redusert til en pro forma-aktivitet for å legitimere det foretrukne løsningskonseptet.

Det bør gjøres forhåndsvurderinger av de effektene forskjellige løsningskonsepter kan forventes å få. Formålet er å gi grunnlag for prioritering mellom forskjellige konseptalternativer.

Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng her er at utredningen kan resultere i at man anbefaler å ikke gå videre med noen av konseptene fordi behovet ikke kan løses gjennom noen av alternativene eller fordi kostnaden ved å gjennomføre det er større enn nytten.

Av Prosjekthåndboka til Tromsø kommune følger det at dersom byrådet beslutter å videreføre prosjektet fra idefasen, går det videre inn i *konseptfasen*. Ifølge Prosjekthåndboka er konseptfasens målsetning å etablere et beslutningsgrunnlag for å velge det best egnede konseptet. Konseptet utvikles til et nivå hvor prosjekteier med akseptabel sikkerhet kan gjøre en realitetsvurdering av prosjektet og fatte vedtak om igangsetting av forprosjekt. Konseptfasen bygger på idefasen. Fra idefasen vil det foreligge alternative, konseptuelle løsningsforslag. I konseptfasen skal det gjennomføres utredninger og analyser av inntil tre av disse alternativene. Som et minimum skal det utredes to alternativer samt et 0-alternativ. 0-alternativet skal belyse hvordan behovet i prosjektet kan tilfredsstilles uten å gjennomføre et større investeringsprosjekt. Beslutningen om hvilket alternativ som skal legges til grunn for den videre utredning og planlegging, treffes i løpet av konseptfasen av styringsgruppa/byrådet.

Etter at valg av alternativ er foretatt, skal dette alternativet ifølge Prosjekthåndboka utvikles videre fram til et optimalt konsept sett opp mot de kriteriene som er angitt som et minimum. Konseptet bør utvikles videre fram til et detaljeringsnivå som gir grunnlag for beregning av investeringsbehov, etablering av en finansieringsplan og oppstart av forprosjekt. Konseptfasen ferdigstilles med utarbeidelse av en konseptrapport. Det følger av Prosjekthåndboken at det er viktig å dokumentere grunnlaget for valg av alternativ. På bakgrunn av konseptrapporten beslutter byrådet om forprosjekt skal gjennomføres/utarbeides.

3.2.3 *Forprosjekt*

Etter at behovet er analysert og kartlagt, er man i prinsippet klar til å sette i gang prosjektarbeidet. Prosjektet må presenteres til oppdragsgiver - som i dette tilfellet er kommunestyret. Ofte presenteres

prosjektet til politikerne gjennom et *forprosjekt* eller gjennom en *prosjektbeskrivelse*. I ovennevnte rapport fra Welde m.fl. (2005) vises det til statens og de ti største kommunene i Norge sine prosjektmodeller. Prosjektmodellene inneholder ulike faseinndelinger samt hva et forprosjekt bør inneholde. Forprosjektet danner grunnlaget for beslutning om iverksetting av investeringsprosjektet, og det er derfor særdeles viktig at det innholdsmessig sier noe om hva og hvordan det skal bygges. Forprosjektet bør også inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi m.m. Studier om norske kommuners gjennomføring av investeringsprosjekter viser blant annet at et typisk kjennetegn ved investeringsprosjekter som på en eller annen måte ikke har gått som forventet, er manglende kvalitetssikring. Ifølge rapporten fra Welde m.fl. (2015) kan manglende kvalitetssikring medføre at kostnadsestimater som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller som av andre årsaker holder lav kvalitet, blir benyttet i beslutningsprosessen. I rapporten vises det videre til at «Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring, burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet».

Forprosjektfasens målsetning er ifølge Prosjekthåndboka til Tromsø kommune å detaljere det valgte konseptet gjennom programmering og prosjektering, slik at man har et grunnlag for beregning av endelig kostnadsoverslag og beslutning om detaljprosjektering og byggestart. Forprosjektfasen omfatter videreutvikling og detaljering av den fysiske løsningen som er beskrevet i konseptfasen frem til et grunnlag for endelig beslutning om igangsetting av bygging. Også denne fasen skal lede frem til en rapport som skal danne grunnlag for vedtak i byrådet om å gjennomføre prosjektet, valg av entreprisreform og byggemelding.

Beslutningspunkt 5 i Tromsø kommunens prosjektmodell, detaljprosjekteringsfasen og valg av entrepriser, avhenger av valgt entreprisreform. Når anbudskonkurransen om entrepriser er avsluttet og evaluert, vil kostnadsrammen være avgjørende for om prosjektet blir realisert. Dersom kostnadene er innenfor budsjett, vil beslutning om kontrahering av entreprenører og igangsetting byggefase/utførelsesfase tas.

3.2.4 Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre.

Veilederen *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* (KRD, 2011) skal gi kommuner rettledning om budsjettering av investeringer. Det følger av veilederen at det ikke er formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men det er krav til økonomiplanlegging.¹⁸ For økonomiplanen er økonomiske kalkyler et viktig grunnlag. Det følger av veilederen at det bør legges fram sak for kommunestyret om å vedta kostnadsramme for prosjektet.

Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

¹⁸ Jf. kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 45 om årsbudsjett.

I tidligfasen av prosjektet hvor det jobbes med analyser av behov, mål og effekter kan det ikke utarbeides detaljerte kostnadsoverslag. Det er flere stadier i planleggingen, og økonomiske estimater blir sikrere utover i prosessen.

Det følger av kommuneloven¹⁹ at årsbudsjett og økonomiplan skal omfatte hele kommunens virksomhet og at de skal være realistiske. Årsbudsjettet skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Tilsvarende skal økonomiplanen gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter i planperioden.

Av hensyn til at kommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, er det naturlig å legge til grunn at en saksutredning som skal *danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt*, belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Videre bør det være gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Kostnadene ved et bygge-/investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til infrastrukturiltak, knyttet til grensesnitt (tilstøtende prosjekter/områder), finanskostnader etc. Det sentrale for saksutredningen er at det synliggjøres hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha. Videre må usikkerhet i kostnadsanslagene synliggjøres.

For investeringsprosjekter beregnes ofte en såkalt kumulativ sannsynlighetsfordeling for samlet investeringskostnad. Tromsø kommune benytter slike beregninger for sine investeringsprosjekter. De ulike sannsynlighetsnivåene omtales som P-verdier. En kostnadsramme med P-verdi 50 betyr at sannsynligheten for at sluttkostnaden blir dette eller lavere er 50 prosent. Dersom kostnadsrammen med P50-verdi er eksempelvis 100 millioner kroner, er det da 50 % sannsynlighet for at sluttkostnaden blir 100 millioner kroner eller lavere. Tilsvarende vil det være 50 % sannsynlighet for at sluttkostnaden blir høyere enn 100 millioner kroner.

I nevnte rapport fra Concept er statens prosjektmodell omtalt. I statens prosjektmodell benyttes kumulativ sannsynlighetsfordeling. Concept skriver om usikkerhet at:

Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I prosjektsammenheng sier vi ofte at usikkerhet er gapet mellom den kunnskap og kontroll man har i prosjektet og den kunnskap og kontroll man skulle hatt for å oppnå et optimalt resultat. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av deterministiske kalkyler, vil i beste fall innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere og omverden.

Mal for prosjekthåndbok (Prosjektadministrative regler, PA-håndbok) i Tromsø kommune er datert 22.1.2015. Av denne følger det at gjennomføring av prosjektet skal skje innenfor avtalte økonomiske rammer. Ved kontraktsinngåelser skal relevante grensesnitt²⁰ analyseres slik at senere endringer og tillegg minimeres. Det følger av malen at kostnadene skal bygges opp i henhold til «kalkulasjonsnøkkelen», som vi har inntatt i utklipp 5 nedenfor.

¹⁹ Jf. kommuneloven §§ 44 og 46.

²⁰ De ulike aktørenes ansvarsområder, hvem har ansvar for hva og når. Uklarhet om grensesnittet (ansvarsplassering) kan medføre forsinkelser, økt kostnad

Utklipp 5. «Kalkulasjonsnøkken». Poster som skal inngå i kostnadsrammen

Post	Beskrivelse	NOK
1 - 7	Entreprisekost	
8	Generelle kostnader (programmering, prosjektering, byggeledelse, gebyr, etc.)	
9	Spesielle kostnader (inventar, finans, kunst, drift 1.år, etc.)	
1 - 9	Prosjektkostnad	
10	Usikkerhet, risiko, reserver	
Kostnadsramme		

Av *Prosjekthåndboka* til Tromsø kommune fremkommer det hva som skal være hovedinnholdet i forprosjektrapporten. En del av dette er *økonomiske analyser*:

- *Investeringskalkyle inkludert usikkerhetsanalyse for bygg og anlegg, brukerstyr, byggutstyr, tomt og prosjektering- og administrasjonskostnader. Kuttlist. Beregne byggelånsrente.*
- *Driftsøkonomiske konsekvenser kan tas fra konseptrapporten. Eventuelle endringer i løpet av prosessen beskrives særskilt*
- *Hvordan gevinster skal realiseres ved gjennomføring kan tas fra konseptrapporten. Eventuelle endringer i løpet av prosessen beskrives særskilt*
- *Finansieringsplan. Hvilken finansieringskilde eller finansieringsalternativ som vil bli lagt til grunn (egenfinansiering, lånefinansiering, avskrivningstilskudd, annen finansiering).*

Når det gjelder økonomiske forutsetninger og kostnadsrammer, anser vi det naturlig å legge til grunn at de ovennevnte momentene; investeringskalkyle inkludert usikkerhetsanalyser, byggelånsrenter, driftsøkonomiske konsekvenser, gevinstrealisering og finansieringsplan belyses i et saksfremlegg om investeringsbeslutning. Dette med bakgrunn i at det er krav til at dette skal utredes. Når det gjelder byggelånsrenter, innførte Tromsø kommune i 2015 også *Rutine beregning av byggelånsrenter*. Av denne fremgår det hvordan byggelånsrenter skal beregnes. Det står også følgende: *Byggelånsrenter skal budsjetteres på egen konto 05009, som en del av prosjektets totale kostnader. Byggelånsrenter fordeles årlig i henhold til fremdriftsplan og forventet utgifter.*

På bakgrunn av estimater i et kostnadsoverslag, bør det altså legges fram sak for kommunestyret om å vedta en kostnadsramme for prosjektet. Usikkerheten i kostnadsrammen bør synliggjøres. Kostnadene ved et investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til eksempelvis infrastrukturiltak. Hvorvidt alle slike kostnader skal inngå i selve kostnadsrammen for det aktuelle prosjektet, er det ikke klare føringer for. Uavhengig av hvilke kostnader som inngår i selve kostnadsrammen, og hvilke som holdes utenfor, bør saksutredningen som danner grunnlaget for beslutning av et investeringsprosjekt synliggjøre hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha for kommunen. Dette omfatter også driftsøkonomiske konsekvenser.

3.2.5 Informasjon om krav og vilkår som må være oppfylt

Etablering av et svømme- og badeanlegg må følge krav i blant annet plan- og bygningsloven. Videre må et svømme- og badeanlegg være i tråd med forskrift for badeanlegg, bassengbad og badstu mv. Det må også avklares om tiltaket er i henhold til gjeldende reguleringsplan eller om det vil være behov for omregulering og/eller detaljregulering. Det må også vurderes om reguleringsplan vil utløse krav om konsekvensutredning. I saksutredningen bør det inngå informasjon om investeringsprosjektet oppfyller aktuelle krav og vilkår.

Etablering av et svømme- og badeanlegg vil også kunne påvirke andre områder av kommunens virksomhet. Investeringen vil kunne medføre både positive og negative konsekvenser for andre deler av kommunens virksomhet, og den kan også utløse behov innenfor andre deler av kommunens virksomhet. Det bør kartlegges og informeres om hvilken betydning prosjektet får for eksisterende virksomhet/andre interessenter.

Som følge av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at byrådet i tidligfasen av investeringsprosjektet bør ha fremlagt for kommunestyret:

- **Drøftelser av behov, effekter og mål**
- **Drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål**
- **Beskrivelse av prosjektet (forprosjekt)**
 - Beskrivelsene av prosjektet (forprosjektet) bør som minimum inneholde:**
 - **tegninger**
 - **budsjett**
 - **finansieringsplan**
 - **valg av entrepriseform**
 - **prosjektorganisasjon**
 - **fremdriftsplan**
- **Forprosjekt som forelegges kommunestyret bør være kvalitetssikret**
- **Kostnadsramme for prosjektet**
 - **Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag**
 - **Kostnadsrammen bør omfatte de postene som følger av Tromsø kommunes rutiner**
 - **Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres**
- **Drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen**
- **Informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak**
- **Informasjon om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet**

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSINGER

4.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.²¹

Vi avholdt oppstartsmøte i kommunens lokaler 28.11.2018. Til stede fra kommunen var:

Øystein Dale	Seksjonsleder, seksjon for utbygging
Mette Mohåg	Avdelingsdirektør, avdeling for bymiljø
Jørgen Drangfelt	Byggherrerrepresentant Tromsøbadet
Arve Norgård	Enhetsleder Byggforvaltningen

Metoden som hovedsakelig er benyttet i denne forvaltningsrevisjonen, er *dokumentanalyse*. Revisor har innhentet og fordypet seg i en nokså omfattende mengde saksdokumenter fra Tromsø kommune. Vi har gjennomgått saksfremlegg med vedlegg og protokoller fra samtlige saker som omhandler svømme- og badeanlegg i Tromsø kommune, herunder saker om budsjett, økonomiplaner og øvrig overordnet kommunalt planverk. Rapporter, utredninger, saksfremlegg og vedtak har vært tilgjengelig for revisor gjennom kommunens politiske møtekalender/innsynsløsning på internett. Enkelte av rapportene har vi funnet gjennom søkemotorer på internett.

Revisor har i tillegg hatt tilgang til *Prosjektlosen* som inneholder dokumentasjon fra planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet, utarbeidet av og for involverte i prosjektet. Vi har brukt informasjon fra referater (med vedlegg) fra styringsgruppemøter og prosjekteringsmøter. Videre har vi brukt informasjon fra anskaffelsesdokumentasjon, kontrakter, styringsdokument for Tromsøbadet, PA-bok for Tromsøbadet, rapporteringer fra prosjektleder, tegninger og beskrivelser av prosjektet (skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt). Vedlegg 4 til denne rapporten er en oversikt over de rapportene som har hatt betydning for planleggingen av investeringsprosjektet, og som vi baserer våre beskrivelser på.

Budsjett- og regnskapstall for prosjektet er på konto 5050. Denne kontoen het fra og med 2012 *Utvikling av Templarheimen inkl. Tromsøhallen*. Fra og med 2016 er kontonavnet *Tromsøbadet*.

Vi har innhentet opplysninger per e-post fra ansatte i Tromsø kommune. Vi har også innhentet muntlige opplysninger fra involverte i prosjektet. Revisor har intervjuet følgende personer med følgende ansvar/funksjon i tidsperioden for denne forvaltningsrevisjonen:

Øyvind Hilmarsen	Byrådsleder oktober 2011 – september 2015
Jonas Stein	Byråd for næring, kultur og idrett oktober 2011- september 2015
Arve Norgård	Kommunens prosjektleder tidligfasen (2012-2016) ²²
Kristin Røymo	Byrådsleder oktober 2015- juni 2016
Jens Ingvald Olsen	Byråd for finans oktober 2015 – juni 2016
Mette Mohåg	Avdelingsdirektør for bymiljø. Byutviklingssjef, august 2013 – august 2017 ²³

²¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, Fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1.2.2011

²² Norgård gikk i 2016 over i ny stilling ved byggforvaltning i Tromsø kommune.

²³ Før august 2013 var Mohåg leder for byggesak. Fra og med august 2017 har hun vært avdelingsdirektør for bymiljø.

Jørgen Drangfeldt	Byggherrerepresentant for Tromsøbadet fra og med nov. 2017 ²⁴
Øystein Dale	Leder for seksjon for utbygging fra våren 2015
Stephan Nilsen	Controller ved seksjon for utbygging
Øystein Nermo	Kommunaldirektør avdeling for bymiljø, 2012-2017
Bjarte Kristoffersen	Kommunaldirektør for næring, idrett og kultur fra høsten 2015
Lisa Valle	Koordinator Templarheimen fra 2017
Oddgeir Albertsen	Kommunaldirektør for finans fra november 2013
Gaute Pedersen	Prosjektleder fra WSP fra 2017. Assisterende prosjektleder fra 2015 – 2017

I tillegg har vi sett på opptak fra kommunestyrebehandlingene av de sakene som har relevans i denne forvaltningsrevisjonen.

4.2 Gyldighet og pålitelighet

Med *gyldige* data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen.

Ved å gjennomgå skriftlige opplysninger som ligger til grunn for politiske beslutninger, herunder skriftlige rapporteringer utarbeidet av og for de involverte i tidligfasen av investeringsprosjektet og møtereferater, mener revisor å ha relevant dokumentasjon for å belyse beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet og gjøre vurderinger av dette opp mot utledete revisjonskriterier.

Våre beskrivelser baserer seg blant annet på informasjon i referater fra 18 møter i styringsgruppa. Når det gjelder å belyse styringsgruppas planlegging av svømme- og badeanlegg, må vi ta noe forbehold om tilstrekkelighet i datamaterialet. Fra prosjektets tidligfase (2012-mars 2016), har vi referat fra to styringsgruppemøter i 2012, ti møter i 2013, tre møter i 2014 og to møter i 2015. For perioden 2012 til og med november 2013 er møtereferatene nummerert 1 til 12, og vi har alle referatene i denne nummerrekken. For tiden etter november 2013 er ikke møtereferatene nummerert, og møtereferatene viser at det er planlagt flere møter enn vi er forelagt referater fra. Revisor har derfor bedt seksjon for utbygging om å undersøke om det kan finnes flere referater. De har bekreftet at vi har fått de referatene som foreligger. Revisor har ikke blitt forelagt noen referater for perioden fra og med oktober 2015 til og med juni 2016. Dette var perioden Kristin Røymo var byrådsleder. Vi har derfor også henvendt oss til politisk rådgiver med spørsmål om eventuelle referater fra styringsgruppemøter i denne perioden. Kommunen har gjort søk i ESA (kommunens sak- og arkivsystem) og har ikke funnet ytterligere referater.

Gjennom intervjuene vi har hatt med involverte i prosjektet, har vi fått ulike opplysninger om hvorvidt det har blitt avholdt styringsgruppemøter i de periodene hvor det ikke foreligger referater. Om det har blitt avholdt styringsgruppemøter i de aktuelle periodene, men at referater mangler, eller om styringsgruppemøter ikke har blitt avholdt, har ikke revisor grunnlag for å ta stilling til. Revisor har brukt informasjonen som er i de skriftlige møtereferatene vi har blitt forelagt. Det øvrige skriftlige datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller etter vårt syn gyldighetskravet.

²⁴ Drangfeldt jobbet tidligere som jurist ved Eiendomskontoret, og var gjennom det involvert i kontraktstøtte og kontraktsoppfølging ift. Tromsøbadet.

Planleggingen av etablering av svømme- og badeanlegg/Tromsøbadet har pågått over mange år med mange involverte. De muntlige opplysningene vi baserer oss på, er innhentet fra personer med formelt ansvar og sentrale roller i Tromsø kommune i tidsperioden vår undersøkelse gjelder. Det er fattet to investeringsbeslutninger, i henholdsvis 2015 og 2016, som ble lagt frem av to ulike byråd. Vi har derfor snakket med byrådslederne og byråder fra begge disse periodene. Vi har også snakket med de i Tromsø kommune som arbeidet administrativt med prosjektet, herunder prosjektleder i tidligfasen samt representanter for seksjon for utbygging som har ansvaret for gjennomføringen av Tromsøbadet. Leder for seksjon for utbygging har også deltatt i styringsgruppemøter for Tromsøbadet siden han tiltrådte stillingen i kommunen. Videre har vi snakket med kommunaldirektører/avdelingsdirektører/stabssjefer for fagområder som har vært sentrale i planleggingen av Tromsøbadet; kultur og idrett, økonomi og byutvikling/bymiljø. Enkelte av informantene er relevante for både tidligfasen og gjennomføringsfasen av prosjektet, og i disse tilfellene har vi innhentet informasjon om begge fasene i intervjuene. Tromsøbadet gjennomføres med ekstern prosjektledelse, WSP. WSP ble engasjert som prosjektledelse i 2013, og vi har derfor funnet det hensiktsmessig å få muntlige opplysninger fra prosjektleder i WSP også.

Det er flere som i større eller mindre grad har vært involvert i prosjektet Tromsøbadet, og som kunne bidratt med muntlige opplysninger. Vi anser muntlige opplysninger fra de informantene vi har snakket med som relevant og tilstrekkelig for å belyse de forholdene de tema denne forvaltningsrevisjonen omhandler.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Alle informanter har fått tilsendt intervjureferater og har hatt anledning til å korrigere/supplere informasjonen i referatene. Vi har også framlagt datamaterialet for kommunen. Alle informanter er også forelagt rapportutkast hvor opplysninger vi har fått fra dem er gjengitt, og har hatt anledning til å korrigere/supplere opplysningene.

På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

4.3 Avgrensinger i forvaltningsrevisjonen

Etablering av svømme- og badeanlegg på Templarheimen var en prioritert oppgave for byrådet som tiltrådte høsten 2011. Byrådet som tiltrådte 2015 ønsket også å realisere svømme- og badeanlegg. Det er saksutredningene fra de to byrådene som er gjenstand for vurderinger i denne forvaltningsrevisjonen. Revisor er oppmerksom på at det ikke alltid vil være mulig å trekke et klart skille mellom faglige og politiske vurderinger. Vi presiserer at vi ikke gjør vurderinger av de politiske målsetningene eller hensiktsmessigheten av beslutninger. Byrådet hadde imidlertid samme ansvar for saksutredninger som administrasjonssjefen har i formannskapsmodellen, og det er ivaretagelse av dette ansvaret vi kan vurdere.

Det er kommunestyret selv som avgjør hvorvidt en sak er tilstrekkelig belyst for å ta en endelig beslutning i saken, herunder kan kommunestyret ta stilling til om det er tema/beskrivelser som mangler i et saksfremlegg. Vi kan imidlertid ikke legge til grunn at kommunestyret har forutsetninger for å vurdere hvorvidt det finnes relevante opplysninger som ikke presenteres. Vi har

vurdert det som utilstrekkelig i en forvaltningsrevisjon som omhandler kvaliteten på saksutredningene, å vurdere kun opplysningene som står i saksfremlegg med vedlegg. Vi belyser derfor også hvilke opplysninger byrådet hadde på tidspunktet saken ble lagt fram, herunder om de kjente til forhold med relevans for saken.

Vi vektlegger også hvilke opplysninger byrådet, i henhold til de utledete revisjonskriteriene, *bør* ha hatt og lagt frem på disse tidspunktene. I ethvert investeringsprosjekt fremkommer det mer informasjon etter hvert som prosjektet utvikler seg og går inn i nye faser. Vi vurderer ikke saksutredningene opp mot informasjonen som foreligger i dag, men opp mot informasjonen som forelå på de aktuelle tidspunktene. Opplysninger om prosjektet som har blitt kjent etter at investeringsbeslutningen ble tatt, kan imidlertid ha relevans for å vurdere om saksutredningene var forsvarlige. Dette gjelder opplysninger som belyser innholdet i de aktuelle saksfremleggene ytterligere, og som utdyper hvilken informasjon som var kjent på tidspunktet sakene ble fremlagt.

Vi gjør ikke vurderinger av eksterne leverandører/Tromsø kommunes kontraktsparter i planleggingen av svømme- og badeanlegget på Templarheimen.

Tromsøbadet skal bidra til å oppnå ulike målsetninger. Det inngår i denne forvaltningsrevisjonen ikke kartlegginger eller vurderinger av hvorvidt de mål som ble rapportert til kommunestyret er oppnådd.

5 UTREDNINGER AV SVØMME- OG BADETILBUDET FØR 2011

Tromsø kommune v/Eiendom begynte utredninger av svømme- og badetilbudet i kommunen i 2004²⁵. På dette tidspunktet eide Tromsø kommune 13 bassenganlegg hvorav ti var i drift, og syv av disse var skolebasseng. Blant disse syv bassengene i drift, var tre av dem i distriktet; Ramfjord, Tromvik og Brensholmen. Skolebassengene i sentrum som var i drift, var Kvaløysletta, Mortensnes, Grønnåsen og Tromsdalen. Bassengene på Bjerkaker, Lunheim og Kroken var på dette tidspunktet nedlagt. Kommunen hadde to 25-meters basseng som ble brukt til skoleundervisning og til idretten, og som også var åpne for publikum; Alfheim og Stakkevollan. I tillegg hadde kommunen et mindre basseng innlemmet i Nansenveien barnehage til bruk for barn i barnehagen med nedsatt funksjonsevne. Kommunen anslo at en elev trengte ca 100 timer svømmeundervisning i løpet av barneskolen og ca 70 timer i løpet av ungdomsskolen. Bassengenes tilstand gikk ut over timeantallet som var mulig å tilby kommunens innbyggere. Svømmeidretten hadde ikke anlegg som tilfredsstilte krav for bruk i svømmekonkurranser. Gjennomgangen av alle bassengene viste grunnkostnader ved total rehabilitering av de kommunale bassengene til drøye 230 millioner kroner (tall fra 2004, alle basseng, eksklusiv finanskostnader og reserver/marginer).

Kommunens videre utredninger og planlegging av bassengstruktur i Tromsø skulle følge følgende tidsplan:

- Fase 1: Kartlegging og analyse, orienteringssak mars 2006
- Fase 2: Alternativsvurdering, politisk vedtak ved årsskiftet 2006/2007
- Fase 3: Tomtevalg og innhenting av anbud, medio 2007
- Fase 4: Skisse/forprosjekt, utgangen av 2007
- Fase 5: Prosjektering
- Fase 6: Bygging og ferdigstilling, tidligst utgangen av 2009

Kommunens rapport «*Svømme- og badeanlegg i Tromsø Alternativer revidert 24/11-06*» tar for seg funnene i fase 1 og alternativene i fase 2. I rapporten inngår blant annet kartlegging av brukere og brukerens behov; skoleundervisningen, idrett/konkurranser, rehabilitering og publikum/betalende gjester. For skoleundervisningen, idrett/konkurranser og rehabilitering inneholder rapporten angivelse av hva slags innhold et svømmeanlegg må ha for disse brukerne, herunder angivelse av bassengdybde og vanntemperatur. Om publikum/betalende gjester angir kommunen i rapporten at hvilke «krav» publikum stiller, er en markeds- og økonomivurdering som vanligvis gjøres i en senere fase, men at stikkord er lek, velvære, trening og service. I rapporten anslås et besøkstall i et slik anlegg til ca 250 000, men at «*ekspertise med større sikkerhet kan gi et anslag som kan ligge til grunn for mer detaljerte kalkyler*».

Det inngår i den nevnte rapporten beskrivelser av alternative måter å løse behovene til de ulike brukerne av svømme- og badeanlegg på. Tre alternativer drøftes i rapporten;

- a) minimumsalternativ med basis i eksisterende anlegg²⁶,
- b) fire nye anlegg fordelt i hver av storbydelene Kvaløya, Fastlandet, Tromsøya nord og Tromsøya sør,
- c) sentralanlegg sentralt i byen, samt et avlastningsbasseng ved Alfheim svømmehall.

²⁵ Finans- og byggetvalg satte 30.3.2004 ned et utvalg for utredning av mulighet for etablering av et nytt badeanlegg i Tromsø

²⁶ Fullstendig rehabilitering av eksisterende anlegg innfor gjeldende rammer samt en gjenoppbygging av bydelsanlegg i Kroken

For hvert av de tre alternativene måtene å møte brukergruppens behov på, inngår det opplysninger om konsekvenser for brukergrupper og kommunens økonomi. Om økonomi er det redegjort for forventete investeringskostnader, driftsfasen, ekstrakostnader for skoleundervisning, inntekter og årskostnader. Det er også redegjort for hvordan beregningene av inntekter og kostnader er gjort. Videre inneholder rapporten informasjon om andre badeanlegg samt et sammendrag av høringsuttalelser.

Alternativet som er anbefalt i rapporten er å bygge et **sentralanlegg med tilhørende avlastningsbasseng**. Alternativet beskrives slik:

«Bassengtypene sentraliseres i ett basseng, med en kjerne av et godkjent langbaneanlegg, bortsett fra ett av terapibassengene som legges i tilknytning til et avlastningsbasseng. Avlastningsbasseng er nødvendig, da regelmessig vedlikehold er viktig for å opprettholde nødvendig nivå på sentralanlegget. Hvis dette utelates, vil ev. lengre opphold bryte nødvendig kontinuitet i undervisning, idrett og rehabilitering. Vi har tatt utgangspunkt i at dette er et rehabilitert Alfheim. Brukerne av Alfheim aktivitetshus relokaliseres. Sentralanlegget vil naturlig ha en regional profil, fordi anlegget kan klassifiseres som et regionalanlegg for svømmesporten. Anlegget vil kunne bli ett av åtte langbaneanlegg i Norge (ihht NSF), og vil kunne arrangere NM med jevne mellomrom.

Til et slikt anlegg vil det være naturlig å knytte til seg andre fasiliteter og aktører, som kan gi flere synergieffekter. Dette er imidlertid ikke regnet ikke her, men vurdering av dette vil være en del av det videre arbeidet».

Alternativet viser til langbaneanlegg, som vil si en henvisning til 50-meters svømmebasseng. Utredningen inneholdt ikke vurderinger av eventuelle tilleggsfasiliteter, da det eventuelt måtte utredes spesielt som egne investeringsprosjekt.

Kommunestyret bestemmer bassengstruktur

Kommunestyret vedtok i sak 29/07 *Bassengstruktur – alternativer -svømme- og badeanlegg*, i møte 28.2.2007, å anbefale bassengstruktur med sentralanlegg og avlastningsbasseng. Kommunestyret uttrykte at sentralanlegget skal inneholde både 50-meters idrettsbasseng og en «badelandsdel». Kommunestyret ønsket utredet om sentralanlegget burde legges til fastlandet. Det ble også bestemt hva som skulle skje med svømmebassengene på Alfheim, Stakkevollan og Kvaløysletta. Kommunestyrevedtaket er i sin helhet gjengitt i tekstboksen nedenfor.

Kommunestyrets vedtak i sak 29/07, i møte 28.2.2007

1. Tromsø Kommunestyre anbefaler en bassengstruktur med sentralanlegg og avlastningsbasseng.
2. Sentralanlegg skal inneholde et 50 meters idrettsbasseng med fasiliteter samt en «badelandsdel». Det forutsettes at de ulike bassengområdene kan skjermes fra hverandre. Støy- og sikkerhetsaspektet må ivaretas spesielt med tanke på svømmeundervisning. Arbeid med rom- og funksjonsprogram samt arbeid med å finne egnet tomt skal igangsettes. Planlegging skal skje med tanke på maksimal uttelling på spillemidler, idrettsmidler og andre statlige midler.
3. Alfheim Svømmehall rehabiliteres og videreutvikles som et helhetlig anlegg for velvære. Det bør vurderes å etablere eget terapibasseng i anlegget.
4. Stakkevollan rehabiliteres som avlastningsbasseng. Tiltak som reduserer driftskostnader vektlegges.
5. Svømmebasseng på Kvaløysletta skal opprettholdes i ny fremtidig struktur.
6. Det skal lages en egen plan for svømmeundervisning i Tromsø Kommune.
7. Det skal søkes samarbeid med andre offentlige og private aktører med tanke på samlokalisering og mulig finansieringssamarbeid med andre aktiviteter, eksempelvis idrettshaller, treningssenter, spa, overnatting, kafè- eller restaurantdrift.
8. Ut fra foreslåtte bassengstruktur bør det vurderes å legge sentralanlegget til fastlandssiden.
9. Anleggsplasseringene sees i sammenheng med mulig plassering av OL-anleggene.

Videre planlegging etter kommunestyrets vedtak om bassengstruktur

I økonomiplan 2009-2012, jf. kommunestyrets sak 230/08, ble det lagt inn kr 58 millioner til svømme- og badeanlegg (prosjekt 5022). Det ble rapportert fra rådmannen at det ville legges fram sak til politisk behandling om lokalisering av svømme- og badeanlegg og skisse til videre framdrift i løpet av første halvår 2009.

Administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 29/07 beskrives i fremlegg datert 2.3.2009 til kommunestyrets sak 70/09 *Svømme -og badeanlegg – lokalisering*. Hensikten med saken var å gi et grunnlag for valg av område for lokalisering av svømme- og badeanlegg slik at administrasjonen kunne gå i gang med mer detaljerte undersøkelser innenfor et begrenset område.

Etter at kommunestyret hadde truffet vedtaket i sak 29/07 om bassengstruktur, ble det opprettet en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Byutvikling, Vann- og avløp, Kultur- og idrett og Eiendom. Det var også opprettet en intern styringsgruppe, bestående av kommunalsjef, byutviklingssjef og eiendomssjef. Styringsgruppen vurderte hvilke tomter i kommunen som kunne være aktuelle for svømme- og badeanlegg, luket ut de som var uaktuelle, og gjorde beregninger av vannbehov og avløpsmengder i tilknytning til svømme- og badeanlegget for å vurdere konsekvensene for vannforsyning og avløpssystem ved de aktuelle tomtene.

Parallelt arbeidet gruppen med å konkretisere kriterier som burde ligge til grunn for et endelig valg. I utredningsarbeidet ble fem følgende fem kriterier med nevnte innhold lagt til grunn:

- Økonomi

Omhandler kostnader som løper før selve prosjektet etableres, som er tomtekjøp og tilretteleggingskostnader hvorav sistnevnte vil si håndtering av dårlige/forurensede masser, vei og vann- og avløpsanlegg samt muligheter for sambruk eller samfinansiering. Dette temaet knytter det seg mest usikkerhet til, og krever betydelige undersøkelser og utredninger før det økonomiske bildet blir klart

- Tilgjengelighet

Omhandler hvor langt eller tungvint det vil være for folk å komme seg til anlegget, avhengig av om de kommer til fots, med bil eller buss

- Gjennomførbarhet

Omhandler hvor lang tid det vil kunne ta å få avklart alle relevante forhold, og hvor stor grad av sikkerhet det er knyttet til om det lar seg gjennomføre på det aktuelle stedet

- Ringvirkninger

Temaet omhandler det som kan skje i omgivelsene som følge av en etablering av et svømme- og badeanlegg. Hvilke ringvirkninger som kan skje, er både avhengig av hva som ligger i området, men også av hvordan selve anlegget utformes og hvilket innhold det gis. Dette er et tema som må drøftes videre uavhengig av hvor anlegget ligger, for å få flest mulig positive ringvirkninger ut av investeringen

- Synlighet

Synlighet kan være både positivt og negativt for omgivelsene, men også et aspekt ved hva slags type anlegg det kan bli og hvor stor grad av attraksjon det kan få

Rådmannens innstilling til vedtak var at kommunestyret skulle be rådmannen arbeide fram en endelig lokaliseringssak for svømme- og badeanlegget i Tromsdalen; på Tromsdalsfyllinga eller på ny grunn utenfor Nova. Arbeidet med å framskaffe mer detaljert kunnskap om grunnforhold og behovsutredning av vei, vann- og avløp skulle igangsettes. Det skulle arbeides med en overordnet bymessig vurdering av konkret lokalisering innenfor området og parallelt igangsettes arbeid med å konkretisere areal- og funksjonsprogram for svømme- og badeanlegg. Endelig var rådmannens innstilling at tomtealternativene i sentrum ble opprettholdt som alternativ, i tilfelle detaljvurderinger og utredninger skulle avdekke at alternativene i Tromsdalen ikke var realiserbare.

Da Kultur-, idrett- og oppvekstkomiteen behandlet saken 19.3.2009 vedtok den at kommunestyret skulle be rådmannen arbeide fram endelig lokaliseringssak, men komiteen fjernet angivelse av steder i vedtaket. Det ble videre bedt om at økonomi og gjennomføring skulle vektlegges sterkere i vurderingen av en endelig lokalisering av svømme- og badeanlegg samt at alternativer for flerbruk og sambruk med andre anlegg skulle være med i den videre prosessen. Til slutt var komiteens vedtak at lokaliseringalternativene skulle avklares gjennom kommunedelplan for idrett og friluftsliv.

I kommunestyrets møte 25.3.2009, i sak 47/09, ble det rapportert om at gjeldende økonomiplans fremdrift for nytt svømme- og badeanlegg er urealistisk. Det ville ikke være mulig å foreta investeringer i denne størrelsesorden i så nær fremtid, sto det i planen. Det ble også rapportert om at bevilgningen som lå inne, ikke var tilstrekkelig til fullfinansiering av svømme- og badeanlegg.²⁷

Sak 70/09 *Svømme -og badeanlegg – lokalisering* – som inneholdt administrasjonens oppfølging av kommunestyresak 27/09 og som var satt opp til kommunestyrets møte 27.5.2009 – ble trukket av ordfører i møtet.

I kommunestyrets sak 27/09 *Bassengstruktur – alternativer -svømme- og badeanlegg* ble det forutsatt rehabilitering og videreutvikling av Alfheim når nytt sentralt anlegg var kommet i gang. I sak 72/09 *Renovering Alfheim svømmehall*²⁸ rapporterte administrasjonen om rehabilitering av svømmehallen. Kommunestyret tok administrasjonens konklusjon til orientering; det burde ikke gjennomføres større bygningsmessige arbeider som ville berøre bassengdriften før det var etablert nytt, sentralt svømme- og badeanlegg.

Det ble ikke avsatt midler i årsbudsjett for 2010, jf. kommunestyrets vedtak i sak 220/09 *Årsbudsjett 2010/Økonomiplan 2010-2013*.

²⁷ Jf. kommunestyrets sak 47/09 *Revisjon av økonomiplanens investeringsdel – reduksjon av rente- og avdragsutgifter*

²⁸ Denne saken var oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 29/07 pkt. 3: «Alfheim Svømmehall rehabiliteres og videreutvikles som et helhetlig anlegg for velvære. Det bør vurderes å etablere eget terapibasseng i anlegget»

Oppsummering og revisors kommentar

I denne tidsperioden – 2004 til og med 2010 – kom det fram at Tromsø kommune måtte gjøre investeringer tilknyttet bassengsituasjonen. Det ble gjort utredninger og vurderinger om hvorvidt Tromsø kommune burde ha bydelsbassenger eller sentralanlegg. I utredningen var det kartlagt hvem som hadde behov for basseng, krav til bassengene for de ulike brukergruppene og alternative måter å dekke deres behov på i Tromsø kommune. Et sentralanlegg – som var kommunestyrets valgte løsning – skulle ha et 50- metersbasseng og kunne ha tilleggsfasiliteter for ytterligere publikumsappell. Utredningen inneholdt ikke kartlegginger eller anbefalinger om innholdet i en slik «badelandsdel» av et sentralanlegg. Det ble lagt til grunn fra administrasjonens side at dette måtte gjøres som en egen utredning. Revisor oppfatter at behovene til ulike brukergrupper av bassenger skulle løses gjennom sentralanlegg. Kommunestyret vedtok også at det skulle være et avlastningsbasseng samt uttrykte kommunestyret hva de ønsket videre for enkelte av byens eksisterende bassenger samt at samlokalisering med andre anlegg var ønskelig i bassengstrukturen.

Det ble etter kommunestyrets vedtak om bassengstruktur igangsatt arbeid med å utrede mulige plasseringer for et sentralanlegg. I utredningen av plassering ble det lagt vekt på fem kriterier; økonomi, tilgjengelighet, gjennomførbarhet, ringvirkninger og synlighet. Templarheimen ble ikke vurdert som mulig plassering av et sentralanlegg i denne tidsperioden. Revisor oppfatter at arbeidet med videre utredninger for etablering av et sentralanlegg og avlastningsbasseng stoppet opp; det var planlagt et arbeid i seks faser. Kommunen gjennomførte fase 1 og 2. Det foreligger således ikke fra denne perioden noe konklusjon om hvor et sentralanlegg bør lokaliseres, og det ble ikke videreført utredninger av en mulig badelandsdel i sentralanlegget.

6 UTREDNINGER AV IDRETTSANLEGG FØR 2011

Idrettsbyen Tromsø 2010 og Det store anleggsløftet

Fra og med 2010 får prosjektet «Idrettsbyen Tromsø 2010» betydning for kommunens arbeid i realiseringen av et svømme- og badeanlegg i byen. Prosjektet «Idrettsbyen Tromsø 2010» kom i stand etter at en rekke idrettsledere høsten 2007 tok initiativ til en samordnet planlegging av fremtidens idrettsanlegg²⁹. Prosjektet ble etter hvert lagt inn under Tromsø Idrettsråd. I aktivitetene i prosjektet i 2008-2011 inngikk det å forankre og få frem behov og konsepter til fremtidens idrettsanlegg. Hovedmålet med prosjektet «Idrettsbyen Tromsø» var å få på plass en overordnet plan for hvordan Tromsø skulle øke kapasiteten på tidsriktige og realiserbare anlegg som kombinerer bredde- og toppidrett, kultur og næring. «Det store anleggsløftet» var gjennom NHO Troms som ønsket å se på mulighetene for bærekraftig anleggsløsninger som ville gi tilbud og muligheter i kombinasjon mellom idretten og næringslivet.

Både kommunen selv og «Idrettsbyen Tromsø» omtaler Templarheimen og idrettsanlegg herunder svømme- og anlegg i sine utredninger/planverk.

I prosjektet «Idrettsbyen Tromsø» ble det utarbeidet planer for utvikling av idrettsanlegg i Tromsø. Det ble gjennomført en rekke allmøter og utarbeidet en forstudie. Forstudien redegjorde for mulige (sam)lokaliseringer, behov for tiltak og en gjennomgang av aktuelle tomter i Tromsø. Templarheimen ble tidlig utpekt som aktuelt område for å prioritere idrettsanlegg. I prosjektet «Idrettsbyen Tromsø» ble den nye mulige idrettsparken på Templarheimen som også skulle inneholde svømme- og badeanlegg, kalt for Barents Arena. Skiidretten som hadde benyttet Templarheimen skulle ifølge Idrettsbyens utredninger legges til et eget nytt anlegg i Grønnåsen.

Kommunedelplan for idrett og friluftsliv

I kommunedelplan³⁰ for idrett og friluftsliv 2010-2013, behandlet av kommunestyret 28.4.2010, ble det redegjort for prosjektene «Idrettsbyen Tromsø 2010» og «Det store anleggsløftet i Tromsø», samt om kommunens arbeid etter kommunestyrets vedtak om bassengstruktur. Rådmannen uttrykte seg i planen positivt til prosjektet «Idrettsbyen Tromsø 2010», hvor idretten selv skulle ta initiativ til å finne fremtidige anleggsløsninger som kunne komme kommunen til gode. Rådmannen viste til at Tromsøhallen trengte rehabilitering, og dette også måtte ses i sammenheng med idrettens behov, og en fremtidig utvikling av Templarheimen som område.

Utover dette ble det formidlet fra rådmannen til kommunestyret, i kommunedelplanen, at det ville komme en egen sak til politisk behandling om prosjektet «Idrettsbyen Tromsø 2010» som ville avklare kommunens holdning, og hvilken rolle Tromsø kommune skulle ha i det videre prosjektet. Om prosjektet «Det store anleggsløftet i Tromsø» viste rådmannen til at dette ville bli behandlet nærmere i kommuneplanens arealdel.

Om svømme- og badeanlegg viste kommunedelplanen om idrett og friluftsliv til kommunestyrets anbefaling om bassengstruktur med sentralanlegg og avlastningsbasseng - og at det hersket usikkerhet om saken. Rådmannen viste til at det ikke var lagt inn penger i kommende økonomiplanperiode, og at Tromsø kommune derfor ønsket å se på de muligheter som kunne

²⁹ Jf. rapporten «Idrettsbyen Tromsø 2010: Felles innsats i dag, gode løsninger i fremtiden»

³⁰ Kommunedelplaner gjelder for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder i kommunen. Kommunedelplaner som kommuneplanen, en overordnet plan.

komme gjennom samlokalisering og sambruk med private initiativ³¹. Aktuelle plasseringer for basseng som ble nevnt på dette tidspunktet var sentrum, Tromsdalsfyllingen, Mandelasletta og utfylt område ved Nova, Kroken og Stakkevollveien.

På tidspunktet kommunedelplanen for idrett og friluftsliv 2010-2013 ble fremlagt for kommunestyret, var ikke rapporten fra prosjektet «*Idrettsbyen Tromsø 2010*» ferdigstilt. Arbeidet var imidlertid kjent for kommunen, og det var ifølge kommunedelplanen rapportert fra prosjektet om følgende mål:

- *Å finne egnede arealer med tilstrekkelig størrelse må stilles til rådighet for at gode samlokaliseringer og konsept kan utvikles*
- *Prosjektet må tilfredsstillende optimale byutviklingskriterier, noe som skal følges opp i samarbeid med kommunale enheter som Byutvikling, Eiendom og Kultur og Idrett*
- *Idrettsanlegg må søkes utbygd som «sentralanlegg» eller idrettsparker, noe som kan gi stor grad av besparelser med hensyn til arealbruk, investeringer og drift. I tillegg øke muligheten for flere finansieringsformer*
- *Samlokaliseringer med institusjoner, næringsliv etc. skal søkes klarlagt for prosjektet. Beskrives som en avgjørende betydning for realiseringsmulighetene.*

Om svømming/bassengidretten ble det i kommunedelplanen vist til at «*Når det gjelder svømmeidretten er det gjort vedtak om bygging av svømme- og badeanlegg. Planene inneholder et 50 m basseng. I tillegg skal eksisterende anlegg opprustes. Finansieringen er ennå ikke i orden. Det forhandles nå med private investorer med tanke på mulig realisering av et svømme- og badeanlegg*».

Henvisningen til private investorer gjaldt forhandling med forretningsmannen Arthur Buchardt. Buchardt ønsket tomten på Strandveien 8 for bygging av hotell. Han uttalte at han kunne bygge et 50-meters basseng i tilknytning til hotellet. Det ble ikke noen avtale mellom kommunen og Buchardt om dette.

Kommunedelplanen inneholdt også informasjon om aktuelle arenaer for utbygging av idrettsanlegg. Om Templarheimen/Breivang sto det: «*I dag et samlet anlegg for en rekke ulike idretter, både hallidretter og uteidretter. Området er det nærmeste man kan kalle en idrettspark i kommunen. Området ligger i det grønne friområdet på toppen av Tromsøya, men her er fortsatt arealer som kan utvikles uten at det vil gå ut over grøntområdene*».

Blant målsetningene i kommunedelplanen for idrett og friluftsliv var angitt *etablering av idrettsparker med sambruksløsninger for flere idretter for best mulig ressursutnyttelse og etablering av sentralanlegg for svømming og bading i Tromsø kommune*. I handlingsprogrammet av kommunedelplanen inngikk også etablering av blant annet svømme- og badeanlegg, men dette sto på en uprioritert liste. Det var ingen informasjon i planen om aktuelle plasseringer for svømme- og badeanlegget.

Kommunestyret vedtok den framlagte kommunedelplanen og ba blant annet om å bli forelagt egen sak når «*Idrettsbyen Tromsø*» sin rapport var ferdig. Kommunestyrets vedtak i sak 50/10 *Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013*, i møte 28.4.2010, er inntatt i tekstboksen nedenfor.

³¹ Buchardt var i dialog med Tromsø kommune i en periode fra 2009 om bygging av hotell og basseng på kommunens tomt på Strandveien.

Kommunestyrets vedtak i sak 50/10 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013, i møte 28.4.2010

1. Kommunestyret vedtar Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013 med visjonen; Idrettsbyen Tromsø – nasjonalt forbilde både på bredde og topp, for alle aldersgrupper innen idrett, friluftsliv, folkehelse og fysisk aktivitet
2. Kommunestyret vedtar Kommunedelplanens handlingsprogram som danner grunnlag for prioritering av spillemidler i perioden 2010-2013
3. Kommunestyret ber om å bli forelagt egen sak når rapporten fra Tromsø Idrettsråds prosjekt «Idrettsbyen Tromsø 2010» er lagt fram
4. Kommunedelplanens forslag til fremtidige arealer til større idrettsanlegg, bør vurderes avsatt til idrettsformål i forbindelse med Kommuneplanens arealdel 2011-2022
5. Kommunestyret ber rådmannen, sammen med idrettsrådet, samordne de ulike initiativ til bygging av større idrettsanlegg (UIT, SITØ, RDH, Troms fylkeskommune) som er tatt i Tromsø den senere tid
6. Rådmannen bes vurdere å initiere et arbeid for å kartlegge hvilke områder som egner seg for terrengsykling for mosjon, trening og konkurranseidrett. Dette kan for eksempel være generell informasjon om mulighetene for terrengsykling, løypekart og eventuelle fysiske tiltak i terrenget. Rådmannen bes vurdere om dette kan gjøres i samarbeid med Tromsø Cykleklubb og andre sykkel-friluftsmiljøer i Troms
7. Rådmannen bes samordne og lage en kartmappe for sti- og løypetraseene som er i sentrale grøntområder i bynære områder
8. Tromsø kommune vil gjennom Ishavsbyen Friluftsråd og andre berørte parter ta initiativ til at det utarbeides en masterplan for friluftsliv i Tromsø-regionen
9. Planen skal inneholde en kartlegging av eksisterende friluftsområder, fasiliteter, tilgjengelighet, sti- og løypenett
10. Som ledd i masterplanen skal det utarbeides skiltplan, plan for universell utforming, parkering og kollektivtransport
11. Masterplanen skal inneholde finansieringsplan for anlegg, tilrettelegging, tiltak og drift
12. Pkt. 8 Ordinære anlegg prioritering. Flytting av skytebanen i Tromsdalens tas inn som pkt. 7 prioritering

Midler til konsekvensutredning/reguleringsplan idrettsanlegg og til Idrettsbyen Tromsø

Kommunen var altså positiv til «idrettens» initiativ og planlegging, og kommunen støttet også økonomisk det videre arbeidet til «Idrettsbyen Tromsø». I juni 2010, i sak 77/10, vedtok kommunestyret å innvilge «Idrettsbyens» søknad om tilskudd på kr 200 000³². På dette tidspunktet hadde «Idrettsbyen» levert en konseptutredning av lokalisering og utvikling av idrettsanlegg i Tromsø, basert på behovsanalyser. Forprosjektet konkluderte med en anbefaling om videre utvikling av Templarheimen idrettspark med fokus på utbygging av en multiarena for mange ulike idretter i tillegg til utvikling av nærliggende grøntarealer på toppen av Tromsøya.³³ I tillegg ble det bevilget kr 1 million til konsekvensutredninger/reguleringsplanarbeid for idrettsanlegg^{34, 35}.

Kommuneplanens arealdel 2011-2022

I kommuneplanens arealdel 2011-2022 var det under omtale av hver av bydelene i kommunen og under enkelte av bydelene informasjon om svømmehall, idrettshall og/eller Templarheimen. Om Kvaløysletta og Kaldfjord sto det at det var behov for svømmeanlegg i henhold til vedtatt bassengstruktur. Om Langnes (Mortensnes og Workinnmarka) sto det at behov for ny innendørs idrettshall burde ses i forbindelse med utvikling av Templarheimen idrettspark. Under bydelene Stakkevollan og Borgtun sto det «På Templarheimen/Breivang finnes en rekke anlegg for ulike idretter, både hallidretter og uteidretter. Området er det nærmeste man kan kalle en idrettspark i kommunen.» Videre fremgår det at «Idrettsbyen Tromsø» arbeidet for realisering av flere idrettsanlegg på Templarheimen, at Tromsøhallen skulle rehabiliteres i 2012, og at omfang og innhold skulle avklares i løpet av 2011. Kommunestyret vedtok Kommuneplanens arealdel 2011-2022 i sak 114/11 i møte 28.9.2011.

³² Av totale prosjektkostnader angitt til kr 1,6 millioner

³³ Informasjon hentet i rådmannens fremlegg i kommunestyrets sak 77/10 *Årsregnskap 2009*

³⁴ Jf. kommunestyrets vedtak i sak 77/10 *Årsregnskap 2009*, i møte 23.6.2010

³⁵ Vedtaket ble fulgt opp i sak 103/10 *Idrettsbyen Tromsø – søknad om prosjektmidler*, i møte 25.8.2010

Midler til investering i Tromsøhallen i årsbudsjett 2011/Økonomiplan 2011-2014

Under behandlingen av Årsbudsjett 2011/Økonomiplan 2011-2014, i møte 24.11.2010, sak 136/10, vedtok kommunestyret investeringer i prosjektet *Tromsøhallen* på kr 1 million for 2011 og kr 250 000 for 2012. Rådmannen ble bedt om å legge frem en egen sak om renovering av Tromsøhallen inkludert riving/flytting av garderobene og utvidelse av hallen. Det ble forutsatt samarbeid med Tromsø Idrettsråd og idrettsutvalget i dette. Rådmannen hadde i fremlagt økonomiplan skrevet at «Kommunen har et stort behov for rehabilitering og oppgradering og i noen tilfeller også erstatning av kommunens egne, eksisterende idrettsanlegg. Imidlertid er det vanskelig å prioritere tiltak for idrettsbygg og -anlegg uten en nærmere avklaring blant annet i forhold til Tromsø 2010, og en eventuell videreføring av hele eller deler av disse innspillene. Det synes imidlertid å være enighet om at renovering av Tromsøhallen har høy prioritet».

Kommunestyret vedtok i sak 101/11 *Arbeidsdokument I – 2012-2015*, i møte 31.8.2011, at rådmannen skulle innarbeide bygging av svømme- og badeanlegg i økonomiplanen for 2012-2015³⁶.

Oppsummering og revisors kommentar – status før byrådet tiltrådte høsten 2011

Kommunens arbeid med svømme- og badeanlegg som startet opp i 2004, hadde stoppet opp i 2009. Kommunestyrevedtaket fra 2007 må oppfattes som at den anbefalte bassengstrukturen skulle imøtekomme behovene som samtlige brukere av basseng hadde. «Idrettsbyen Tromsø» ønsket samlokalisering av flere anlegg for idrett, og kommunen ga sin tilslutning til dette herunder at svømme- og badeanlegg kunne inngå i en idrettspark. Dette må sies å være i tråd med kommunestyrevedtaket fra 2007 som også ba om at ble søkt samarbeid med andre aktører med tanke på samlokalisering og mulig finansieringssamarbeid. Det ble rapportert fra administrasjonen til kommunestyret at Templarheimen var et aktuelt område for etablering av idrettsanlegg.

Initiativet fra «Idrettsbyen Tromsø» omhandler kun «idrettshensynet». Kommunen har i denne forbindelse ikke gjort utredninger av hensynet til skolesvømming eller rehabilitering/helseformål.

Høsten 2011 ønsket kommunestyret – uttrykt gjennom behandlingen av arbeidsdokument for økonomiplanen – at kommunen skulle komme i gang med arbeid for realisering av svømme- og badeanlegg.

³⁶ Dette var et tilleggspunkt fra AP, SV og SP. Høyre sitt forslag (som falt) var: «Rådmannen bes innarbeide bygging av nytt svømmeanlegg inkl 50 m basseng i økonomiplanen fra 2012-2015 med investeringsramme på 350 millioner, tippemidler på 50 millioner, mva refusjon og økte inntekter på 30 million»

7 BYRÅDETS PLANLEGGING FRA OKTOBER 2011 TIL AUGUST 2015

7.1 Kommunevalg 2011 og byrådet tiltrådte

Etter valget i 2011 gikk Tromsø kommune fra formannskapsmodellen til parlamentarisk styre. I oktober 2011 tiltrådte byrådet bestående av Høyre, Venstre og Fremskrittspartiet. Det var dette byrådet som i august 2015 la fram sak om investeringsbeslutning om Tromsøbadet. Da hadde byrådet fra det tiltrådte, planlagt svømme- og badeanlegg på Templarheimen. I de følgende kapitlene redegjør vi for byrådets planlegging og utredninger av svømme- og badeanlegg fra og med det tiltrådte i oktober 2011 til og med fremleggelse av sak om investering. Revisor omtaler dette byrådets sak om vedtakelse av Tromsøbadet som «investeringsbeslutning I». Revisors vurderinger av om byrådets saksutredninger var forsvarlig, er i kapittel 13.

7.2 Idrettsbyen Tromsø – Templarheimen idrettspark

Rapporten fra prosjektet «*Idrettsbyen Tromsø 2010*» ble ferdigstilt rett etter at byrådet hadde tiltrådt. I rapporten presenterer «*Idrettsbyen Tromsø*» fem arenaer; Barents Stadion, Barents Alpinpark, Barents Sjøsportsenter, Barents Motorsportsenter og Barents Arena. *Barents Stadion* ville ifølge rapporten bli den nye skistadion på Grønnåsen for langrenn, skiskyting, hopp og kombinert. *Barents Arena* ble i rapporten beskrevet som arbeidstittelen på «den nye idrettsparken på Templarheimen».

Idrettsparken på Templarheimen ble foreslått bestående av moderne fasiliteter for et trettitalles idretter som blant annet svømming, turn, ballidretter, klatring, issport, kampsport, med mange flere. Hovedelementene i planen var idrettspark på Templarheimen og 50 meters svømmeanlegg. Konklusjonen i «*Idrettsbyens*» rapport var at det var plass til mange idretter i området, og at synergieffekten er vesentlig økende desto flere programmer og idretter som tilføres området. Konseptet beskrives som et såkalt «*plug in-system*».

Plug-in konseptet for Templarheimen

«*Idrettsbyen Tromsø*» beskriver i rapporten at Templarheimen kan ha friidrettshall (Tromsøhallen) turnhall, svømmebasseng, stupeanlegg, stor flerbruksarena, klatrehall, skøytehall og fotballbaner. Idrettsbyens plug-in konsept for Templarheimen innebærer at hvert program kan formes og defineres som byggetrinn uavhengig av de andre delene, og at andeler av fellesanlegg og infrastruktur bygges ut etter hvert som man får finansiering til anleggene. Det vil også være mulig i et slikt konsept å skifte ut enkeltarenaer og eventuelt fjerne eller legge til nye arenaer. En vesentlig del av arenaen ville være en administrasjonsfløy som skulle huse idrettsadministrasjon, idrettsutdanning og idrettsrelaterte bedrifter som idrettsmedisinsk klinikk, treningsstudio, sportsbutikk og kantine med riktig ernæringsprofil. Videre var det forslag om kantine og foajearealer som kunne dimensjoneres for å kunne servere mange mennesker under store turneringer o.l.

Rapporten inneholder informasjon om valget av Templarheimen som plassering av idrettsparken; *etter en grundig evaluering plassert på Templarheimen, som er det mest sentrale punkt i Tromsø. Samtidig er beliggenheten optimal i forhold til samferdselsårer og muligheten for store deler av befolkningen å komme seg dit for egen maskin; til fots, på ski eller på sykkel. Beliggenheten nært universitetet og UNN gjør parken lett tilgjengelig for store brukergrupper.*

I rapporten ble det konkludert med og anbefalt en trinnvis utbygging. Om badeanlegg/svømmehall sto det i rapporten fra «*Idrettsbyen Tromsø*» at dette kunne inkludere 50-meters basseng og diverse

basseng – inklusive vannsklier, saunaanlegg/tyrkisk bad og utebasseng, nedsvømmings-/motstrømbasseng, vannfall (vertikalt og skrått), bølgebasseng, barnebasseng, mulighet for spanlegg osv.

Tromsø Idrettsråd ga 70° N Arkitektur AS i oppdrag å utarbeide skisse for ny idrettspark på Templarheimen. Rapporten «Barents Arena plug-in Templarheimen» inneholder forslag til konsept for idrettsparken. Konseptet inneholdt:

- Ombygd Tromsøhall for friidrett, flater for ball- og innendørsidretter samt løpebane
- Administrasjonsbygg
- Flerbruksarena nær Tromsøhallen
- Skytehall, klatrehall, turnhall, ishall
- Badeanlegg/svømmehall
- Idrettsbarnehage
- Café og vringleareal
- Ballbaner på tak
- Garderober, lager

Bildet nedenfor er hentet fra den nevnte rapporten, og viser hvordan de ulike anleggene ble foreslått plassert på Templarheimen og i forhold til hverandre.

Utklipp 6. Situasjonsplan Barents Arena



Bilde hentet fra 70°N Arkitektur sin rapport «Idrettsbyen Tromsø Barents Arena plug-in Templarheimen»

Bildet ovenfor viser foreslått situasjonsplan for Barents Arena. Byggene er nummerert og består av: **1.** kontorfløy med treningsstudio, kompetansesenter for idrett, idrettsklinikk, administrasjon **2.** Adkomst med bil, parkering under bakken **3.** Barnehage/turnhall **4.** Ishall/11`er fotballbane på tak (evt byggeflate for idrettsgymnas) **5.** Infrastruktur/garderober/vringleareale/foaje **6.** Kafé **7.** Friidrettshall/utvidelse og ombygging av Tromsøhallen **8.** Foaje/vringleareal/skytehall under bakken **9.** Flerbruksarena/7`er fotballbane på tak/nedtrapping (amfi) fra tak mot terreng **10.** Klatrehall **11.** Svømmeanlegg og spa

Svømme- og badeanlegget er bygg nr. 11 i bildet overfor. Forslaget innebar blant annet felles infrastruktur og at garderobefasiliteter og foajeareal var felles for hele anlegget og skulle binde sammen de to store flerbruksarenaene, café og vringleareal.

Rapporten viste til at området kan nåes fra flere retninger og at mange brukere vil benytte gangveinettet og skiløyper. Med bil ble ankomst foreslått via Askeladdveien og innkjøring under bakken hvor det ville være parkering. Det måtte, ifølge rapporten, gjøres utbedringer av atkomsten i Askeladdsvingen.

Tilstandsvurdering Tromsøhallen

I «Idrettsbyen Tromsø» sitt konsept om *plug-in Templarheimen* var det foreslått en ombygd Tromsøhall som primært skulle huse friidrett og tre flater for ball- og andre innendørsaktiviteter. Hallen ble foreslått utstyrt med uttrekkbare tribuner og løpebane. Det ble videre foreslått administrasjonsbygg i forlengelsen av Tromsøhallen.

Tromsø kommune engasjerte i 2011 en prosjekteringsgruppe³⁷ for å utrede Tromsøhallens tilstand og muligheter. I rapporten fra prosjekteringsgruppen ble det vist til at det forelå utkast til videre utbygginger i området, blant annet innenfor rammen av «Idrettsbyen Tromsø» sitt foreslåtte konsept der Tromsøhallen skulle inngå som en del av helheten. Rapporten fra prosjekteringsgruppen viste til at en eventuell ombygging av Tromsøhallen måtte ta hensyn til at det kunne være aktuelt med sambruk/sammenknytninger til en helhet i Templarheimenområdet.

I rapporten ble det utredet tre ulike alternativer:

- Alternativ 1 besto i å foreta en ren rehabilitering
- Alternativ 2 besto i tre mulige løsninger som alle innebar riving av eksisterende tilbygg og oppføring av nye tilbygg i begge ender
- Alternativ 3 var riving av eksisterende hall og oppføring av ny hall med anbefalt grunnflate.

Kostnadene ved alle alternativene var stipulert.

Prosjekteringsgruppens anbefaling var riving av alle tilbygg, rehabilitering av hallen og tilbygging i én etasje i begge ender for å oppnå fullverdige mål for friidrettsformål, nytt garderobeanlegg og publikumsfasiliteter. Prosjekteringsgruppen skrev også i rapporten at *«samtidig som en vurderer de forskjellige alternativene må en ha klart for seg at tilgjengeligheten til hallen må bedres betraktelig. Det øvre Templarheimenområdet er svært vanskelig tilgjengelig for kjøretøyer, spesielt vintertid, og dersom man samtidig vurderer å legge prosjektet Idrettsbyen Tromsø til det samme området, vil trolig dette føre til uoversiktlige trafikale problemer som ikke kan løses uten betydelige investeringer. Kommunen må derfor ta stilling til om det er fornuftig å foreta så vidt store investeringer i dette området»*.³⁸

«Idrettsbyen Tromsø» sine utredninger viste til at Templarheimen var en «optimal plassering for en idrettspark» med henvisning til blant annet samferdselsårer. Prosjekteringsgruppens utredning av Tromsøhallen og mulig utvikling av denne var gjort etter bestilling fra Tromsø kommune. Denne utredningen var mindre positiv til etablering av idrettspark på området som følge av tilgjengeligheten.

³⁷ Bestående av John Kristoffersen Arkitektkontor AS, iNor AS, Sletten AS og Rambøll

³⁸ Jf. rapporten «Tromsøhallen. Tilstandsrapport og forslag til fremtidig utvikling», s. 5

Forstudie Templarheimen Idrettspark

Tromsø kommune engasjerte Rambøll for å utarbeide en forstudie om Templarheimen Idrettspark³⁹. I dialog med Tromsø kommune ble det bestemt at utredningen til Rambøll skulle ta utgangspunkt i prosjektet *Templarheimen plug-in* som var utarbeidet av «*Idrettsbyen Tromsø*». Formålet med forstudiet av Templarheimen idrettspark var å *etablere et beslutningsgrunnlag for om et slikt prosjekt vil være gjennomførbart og en god idé*. Forstudiets oppgaver var å avdekke konsekvenser og muligheter i forhold til landskapsbilde, trafikk, friluftsliv, vann og avløp, energi og universell utforming. I forstudiet gjennomførte Rambøll møter med Tromsø kommune, arkitektkontoret 70° nord og «*Idrettsbyen Tromsø*». Forstudiet drøftet to alternativer for idrettspark på Templarheimen:

1. Flerbruksanlegg uten svømmeanlegg og skøytebane
2. Flerbruksanlegg med svømmeanlegg og skøytebane. Svømmeanlegg omfatter et idrettsbasseng på 25x50 med stup

Det ble utarbeidet to rapporter: «*Forstudie Templarheimen Idrettspark*» og «*VA-anlegg Forstudie – Templarheimen Idrettspark*», som var ferdige i henholdsvis desember 2011 og februar 2012.

I forstudiet fant en ikke tungtveiende argumenter mot å kunne etablere en utbygging på Templarheimen uansett hvilket alternativ som ble valgt. Det står i rapporten at en utbygging ikke så ut til å gi urimelige kostnader verken med hensyn til trafikksikkerhet, fremkommelighet eller parkering. I denne utredningen ble det lagt til grunn at adkomst til området ikke ville være en utfordring om det ble lagt en idrettspark på Templarheimen.

Når det gjaldt behov for oppgradering av vann- og avløpssystemer, ble det ansett å være mindre kostnadmessige forskjeller mellom utbygging av idrettsparken *med* eller *uten* svømmeanlegg. I rapportene fremkommer det at det går en hovedvannledning gjennom Templarheimen, at en eventuell utbygging av idrettspark vil komme i konflikt med denne ledningen og at denne må legges om. Videre måtte en spillvannsledning skiftes ut om idrettsparken skulle realiseres og det måtte finnes løsning for overvannssystem. Om investeringsbehovet for infrastruktur vannforsyning, spillvann og overvann sto det i forstudien at totale kostnader var beregnet til henholdsvis kr 16 millioner til utbygging *uten* svømmeanlegg og kr 20,1 million til utbygging *med* svømmeanlegg.

Kostnadsanslag for utbedring av adkomstvei (Askeladdsvingen), fortau langs Dramsveien og ny bussoppstillingsplass på Templarheimen ville beløpe seg til ca. 13 millioner kroner. Rapporten opplyste også om at det i tillegg måtte påregnes kostnader til reguleringsarbeid, prosjektledelse og administrative kostnader.

7.3 Midler til svømme- og badeanlegg i årsbudsjett/økonomiplan 2012-2015

Daværende byrådsleder har fortalt til revisor at hans parti – Høyre – i forkant av valget i 2011 hadde besluttet at partiet skulle gå til valg på bygging av et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Ifølge Hilmarsen lå alt til rette for å bygge på Templarheimen da det var kommunens egen tomt og den var regulert til idrettsformål. Ifølge Hilmarsen ønsket ikke byrådet utredninger av svømme- og badeanleggets plassering på Templarheimen, utover det arbeidet som «*Idrettsbyen Tromsø 2010*» hadde gjort. Daværende byrådsleder viste også i samtalen med revisor til at det var gjort masse utredninger om Alfheim som viste at anlegget var utdatert både med hensyn til utforming og

³⁹ Kommunestyret vedtok i juni 2010, i sak 77/10, som vi redegjorde for foran, å bevilge midler til konsekvensutredning/reguleringsplan for idrettsanlegg.

kapasitet. Dette kunne ifølge Hilmarsen vært et basseng for lokalområdet, men Alfheim kunne ikke vært det sentralanlegget kommunestyret hadde bestemt at det ønsket.

I Årsbudsjett 2012/Økonomiplan 2012-2015 ble det avsatt midler til badeland/basseng; kr 380 millioner i planperioden på prosjekt 5050 *Utvikling Templarheimen inkl Tromsøhallen*. Av dette foreslo byrådet kr 5 millioner på prosjektet i 2012 til planlegging. Før øvrig står det om prosjektet i økonomiplanen at:

«De samlede investeringene til svømmeanlegget og opprustning av Tromsøhallen er på 380 millioner i planperioden, men byrådet forventer at eksterne finansieringskilder som mva-kompensasjon, tippemidler og rentekompensasjon vil bidra til en betydelig reduksjon i den kommunale andelen. Den kommunale andelen vil derfor bli langt lavere enn de 380 millioner kroner som er avsatt i planperioden».

Om investeringskostnadene til badeland/basseng står det i økonomiplanen:

«Investeringskostnader til badeland/basseng er medtatt i henhold kommunestyresak 101/11⁴⁰. Det vil imidlertid være nødvendig med nærmere avklaringer av hvilket tilbud som skal etableres. Kostnads kalkylen som er lagt inn tilsvarer det omfanget som ble vedtatt av kommunestyret da bassengutredningen ble lagt frem i kommunestyresak 29/07, det vil si 50 meters basseng, terapibasseng, opplevelsesdel med rundt 300 kvadratmeter vannflate samt nødvendige garderobeanlegg og tekniske anlegg. Dette ses i sammenheng med renovering av Tromsøhallen, som ligger inne i den avsatte totalrammen».

Byrådet beskriver at *«svømmeanlegget med 50 meters basseng vil ha stor betydning for hele det kommunale tjenestetilbudet. Ikke bare for idretten, men også for den lovpålagte svømmeopplæringen i grunnskolen og rehabiliteringstilbudet».*

Kommunestyret vedtok årsbudsjett 2012/økonomiplan 2012-2015 i sak 193/11, den 14.12.2011. Bevilgningen var under kommunens byrådsavdeling for næring, kultur og idrett, og altså på prosjekt 5050 *Utvikling Templarheimen inkl. Tromsøhallen*.

Byrådet arbeidet altså fra de tiltrådte med realisering av svømme- og badeanlegg ved å legge inn midler i økonomiplanen. Samtidig skulle Tromsøhallen rustes opp. Det står ikke noe konkret om plassering av et eventuelt svømme- og badeanlegg i økonomiplanen, men planen om opprusting av Tromsøhallen samtidig viser at dette planlegges lagt til Templarheimen. Revisor oppfatter at byrådet ønsket å imøtekomme idrettens ønsker. Byrådet viste også til at et nytt svømme- og badeanlegg kunne komme svømmeopplæringen og rehabiliteringen til nytte, og viste i økonomiplanen til at avsetning av midler til dette formålet ville være i tråd med kommunestyrets tidligere vedtak.

⁴⁰ «Rådmannen bes innarbeide bygging av svømme- og badeanlegg i økonomiplanen for 2012-2015»

7.4 Byrådets arbeid med utvikling av Templarheimen idrettspark og Tromsøhallen

Byrådet behandlet Rambølls forstudie om Templarheimen i møte 12.4.2012, i sak 128/12. I tillegg til konklusjonene i forstudien, ble det i saksfremlegget vist til prosjekteringsgruppens tilstandsrapport om Tromsøhallen. Det ble vist til at rapportene måtte ses samlet for å gi tilstrekkelig sammenheng og bakgrunn for å kunne ta en beslutning om hvilken utbygging en skulle legge til grunn i fremtiden på Templarheimen. Det burde vurderes konkret om Tromsøhallen skulle rehabiliteres og eventuelt påbygges eller om det kostnadmessig var gunstigere å etablere nye arealer til noen idretter ved en utbygging på Templarheimen.

Byrådets oppsummering i saksfremlegget var at det burde vurderes mer konkret om Tromsøhallen kun skulle rehabiliteres/dårlige tilbygg rives, og om de økende kapasitetsbehovene enten skulle dekkes ved tilbygg på Tromsøhallen eller ved nybygg på Templarheimen. En eventuell ny utbygging kunne romme de deler – plug-in- i en Barents Arena på Templarheimen Idrettspark som det var ønskelig å prioritere, enten dette ville skje med eller uten svømmeanlegg.

Byrådets vedtak da de behandlet forstudien var:

1. Byrådet tar forstudiet «Templarheimen Idrettspark» og tilstandsrapport med forslag til fremtidig utvikling av Tromsøhallen, til orientering
2. Byrådet vil vedta en fremdriftsplan innen utgangen av mai

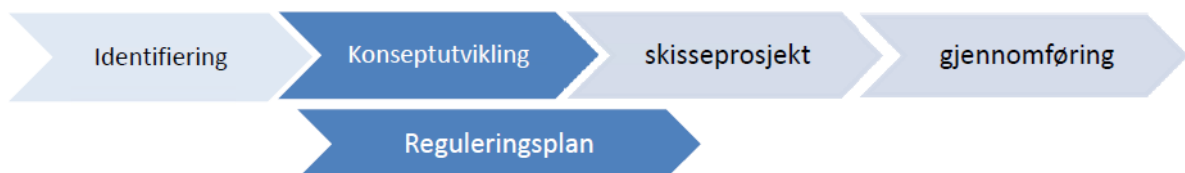
Utvikling av Templarheimen – konseptutviklingsfasen

Til byrådets behandling av den ovennevnte forstudien i sak 128/12 var vedlagt dokumentet «*Forslag til overordnet prosjektplan for konseptutviklingsfasen. Utvikling av Templarheimen idrettspark – svømme- og badeanlegg/Tromsøhallen*». Formålet var utvikling av Templarheimen inkludert Tromsøhallen til en moderne idrettspark med svømme- og badeanlegg, jf. kommunestyrets sak 193/11 Årsbudsjett 2012/økonomiplan 2012-2015. Prosjektet er beskrevet som følger: «*Prosjektet er foreløpig ikke klart definert, og forutsetter utredninger av ulike alternativ og konsekvensene av disse, før omfang kan defineres og vedtas.*»

Den overordnede prosjektplanen utarbeidet av Tromsø kommune viste fasene og fremdrift i prosjektet: identifisering, konseptutvikling, skisseprosjekt og gjennomføring. Arbeidet med reguleringsplan skulle foregå parallelt med konseptutvikling, sto det.

Utklipp 7. Fra dokumentet om konseptutviklingsfasen for utvikling av Templarheimen idrettspark

Faser og framdrift i prosjektet:



Fasen «identifisering» beskrives i dokumentet som tilnærmet gjennomført med henvisning til rapporten fra «*Idrettsbyen Tromsø*», rapporten om Tromsøhallen samt forstudie av Templarheimen idrettspark.

«Konseptutvikling» som var fasen denne prosjektplanen omhandlet, skulle ha til hensikt å finne den totalt beste løsning og angi eventuelt utbyggingstrinn samt konseptuell prosjektering, og ville

resultere i en utbyggingsplan samt eventuelt enkle skisser og spesifikasjoner. Som en del av arbeidet skulle det gjennomføres planarbeid etter plan- og bygningsloven, og premissene i konseptet skulle nedfelles i reguleringsplan.

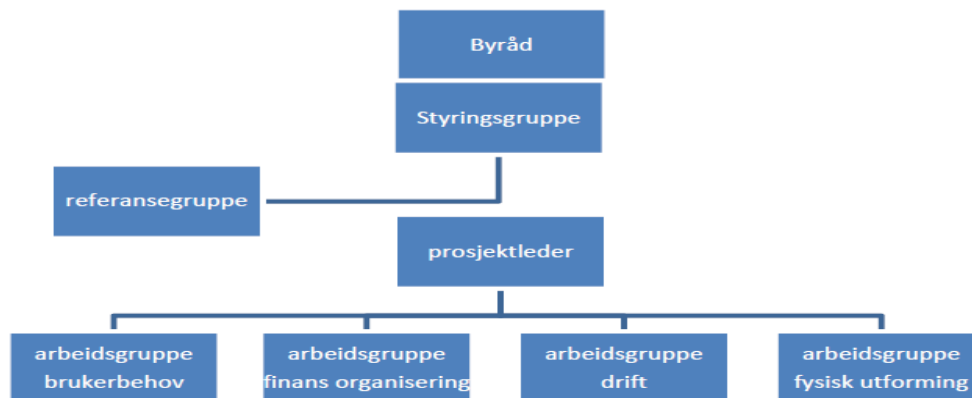
Byrådet bestemte altså med bakgrunn i de utredningene som var gjort (og som vi har presentert ovenfor) å arbeide videre for å realisere en *idrettspark på Templarheimen*. Dette var utredningene:

- Idrettsbyen Tromsø 2010 sin prosjektrapport fra oktober 2011
- Rapporten Barents Arena plug-in Templarheimen
- Rapporten Tromsøhallen Tilstandsrapport og forslag til fremtidig utvikling
- Forstudie Templarheimen Idrettspark
- Forstudie – Templarheimen Idrettspark, VA-anlegg

De to første rapportene ble utarbeidet av «*Idrettsbyen Tromsø*», mens de tre siste ble bestilt av Tromsø kommune.

Den overordnede prosjektplanen⁴¹ omhandler også prosjektorganiseringen;

Utklipp 8. Prosjektorganisering, konseptfase Utvikling av Templarheimen



Styringsgruppa skulle bestå av byrådsleder, byråd for finans, byråd for næring, kultur og idrett og representant utpekt av Idrettsrådet.

Styringsgruppas mandat var i den overordnede prosjektplanen beskrevet til å være:

- Sørge for at en målsetning etableres
- Ivareta prosjektets strategiske mål, det vil si sette prosjektmålet inn i en større sammenheng og være prosjektleders støtte for dette
- Godkjenne den prosjektplan som prosjektleder utarbeider
- Sørge for, gjennom de respektive linjeledere der dette er relevant, at brukergruppens deltakere er fritatt for oppgaver i linjen i henhold til prosjektets arbeidsplan
- Sørge for at det blir gjennomført tilfredsstillende økonomiske vurderinger
- Godkjenne vesentlige bemanningsmessige eller organisasjonsmessige endringer av prosjektopplegget
- Fullmakt til bruk av marginer

Kommunens prosjektleder skulle være representant fra kommunens eiendomsenhet, og mandatet var daglig ledelse og koordinering av prosjektet. Referansegruppen skulle bestå av representanter fra ulike berørte kommunale enheter, men det fremkommer ikke hvilke enheter dette skulle være

⁴¹ Jf. byrådets behandling av sak 128/12

for dette prosjektet. Arbeidsgrupper skulle bestå av idrettskompetanse, næringskompetanse, representanter for byutvikling, representant fra vann og avløp, idrettsrådet, «Idrettsbyen Tromsø» samt representanter for råd for funksjonshemmede og ungdomsråd.

Oppsummering og revisors kommentar

«Idrettsbyen Tromsø» sine planer for Templarheimen var en idrettspark for flere ulike idretter og arrangementer og det inngikk blant annet svømmeanlegg med stup. «Idrettsbyen Tromsø» foreslo «plug-in Templarheimen» som kort sagt besto i at anlegg kunne legges til og bygges ut etter hvert. Kommunen støttet «Idrettsbyen Tromsø» sitt arbeid, og resultatene av deres arbeid ble lagt til grunn da byrådet igangsatte egne utredninger av området. Byrådet ønsket et beslutningsgrunnlag for å avgjøre om det kunne etableres en idrettspark på Templarheimen, og bestilte derfor forstudie av Templarheimen hvorav en av dem gjaldt VA-anlegg for Templarheimen Idrettspark. Bestilling av disse utredningene var i tråd med et kommunestyrevedtak truffet før byrådet tiltrådte: Kommunestyret hadde i juni 2010 bevilget kr 1 million til å få gjennomført konsekvensutredning/reguleringsplan for idrettsanlegg som følge av planene fra «Idrettsbyen Tromsø 2010».

Rapporten fra forstudien av Templarheimen bestilt av kommunen, konkluderte med at det ikke forelå argumenter mot å etablere en utbygging på Templarheimen. Rapportene fra forstudien inneholdt opplysninger om nødvendige infrastrukturtiltak ved realisering av en idrettspark på området. Framkommelighet og parkering kunne ifølge forstudien løses, og det måtte ifølge forstudien gjøres investeringer i vann, avløp og adkomst. Byrådet fikk også utredet videreutvikling av Tromsøhallen. Denne utredningen mente at Templarheimenområdet var svært vanskelig tilgjengelig.

Revisor oppfatter at kommunestyrevedtaket fra 2007 om bassengstruktur innebar at det skulle iverksettes løsninger for alle brukere av basseng. De innledende utredningene av Templarheimen og Tromsøhallen, bestilt av byrådet, omhandlet ikke interessene til skolene/svømmeopplæring i skolene. Det ble altså ikke utredet hvorvidt det var i kommunens interesse at skolesvømmingen skulle legges til Templarheimen.

7.5 Første møte i styringsgruppa *Utvikling av Templarheimen*

Prosjektet *Utvikling av Templarheimen* skulle ha en styringsgruppe. Den 7.5.2012 var første møte i styringsgruppa *Utvikling av Templarheimen*. Styringsgruppa la tidligere utredninger til grunn for sitt arbeid; *Tromsøhallen tilstandsrapport* og *Forstudie Templarheimen*.

I dette første møtet diskuterte styringsgruppen delmål for konseptfasen:

- Behovskartlegging
- Kartlegging av mulige samarbeidspartnere
- Utredning av eierstruktur
- Utredning av kostnader (investeringer og driftskostnader)
- Utredning av finansieringsmodeller
- Utredning av gjennomføringsmodeller
- Utredning av driftskonsept
- Utarbeidelse av grunnlag for regulering

Styringsgruppen diskuterte også i dette første møtet regulering for svømme- og badeanlegg, eierstrukturer, finansieringsmodeller og driftskonsept samt framdriftsplan. Styringsgruppens holdning til prosjektet framkommer i møtereferatet på følgende måte:

«Styringsgruppen er opptatt av fremdrift i prosjektet og realisering av et svømmeanlegg. Det må avklares i hvilken grad en regulering av området med utgangspunkt i «plug-in prosjektet» eller kun ta hensyn til etablering av badeanlegg vil føre til ulike krav til reguleringsprosedyrer og fremdrift.

Det er i tillegg et klart krav fra styringsgruppa at det settes i gang programmering av et badeanlegg for klargjøring til prosjektering. Her må sammenheng mellom reguleringsprosess og programmering/prosjektering vises med hensyn til fremdrift.

Til badeanlegg: Utgangspunkt er et 50 meters basseng – det skal i tillegg vurderes et «kommersielt» tilbud om terapibasseng – vannlek vannsklie med mer inn i prosjektet».

Styringsgruppemøtereferatet fra mai 2012 viser at det skulle vurderes ulike eierstrukturer: offentlig og kombinasjon offentlig med ikke offentlige aktører. Det skulle legges opp til engasjering av eksterne konsulenter til utredning utover det kommunen satt på av kompetanse. Tilgang til spillemidler og momskompensasjon måtte vies særlig oppmerksomhet, ifølge møtereferatet med henvisning til at det var viktig for finansiering av prosjektet.

Fra styringsgruppas andre møte som var i september 2012, er det i referatet vist til at *«dette var det viktigste prosjektet for byrådet å få gjennomført»*. Det ble i møtet påpekt at fremdriften ikke var god nok. Styringsgruppa diskuterte i møtet i september 2012 hva som trengtes til styring av prosjektet. Det trengtes ifølge gruppa en sterk prosjektleder og et miljø rundt prosjektet. Det burde vurderes om det trengtes et team rundt prosjektet, og det ble lagt til grunn at prosjektleder måtte ha solid kunnskap om svømme- og badeanlegg og kunne designe prosjektet fremover. Styringsgruppemøtereferatene viser at det i denne tidsperioden ble arbeidet med å få avklart hvorvidt det var behov for regulering av området. Det ble besluttet at det skulle arbeides med finansiering. Om de øvrige anleggene i idrettsparken ble det diskutert om en mulighet var å overlate areal til disse, og å la dem, når finansiering var klar, sette i gang sine prosjekter. Dette var allerede bestemt for turnhallen som skulle oppføres av Tromsø turnforening. For Tromsø kommune la styringsgruppa til grunn at det var *«konsept for et svømme- og badeanlegg som er det primære prosjekt å få ferdig»*.

Styringsgruppen arbeidet altså helt fra starten av med realisering av svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Blant anleggene som var under planlegging på Templarheimen, var det svømme- og badeanlegget som hadde høyest prioritet og ble viet mest oppmerksomhet i styringsgruppemøtene. Daværende byrådsleder opplyser at han var opptatt av at de skulle komme i mål med prosjektet i løpet av de fire årene – så langt at det var umulig å snu.

7.6 Kommunestyret stiller seg bak rapporten til Idrettsbyen Tromsø

I byrårets fremlegg til kommunestyret i sak 179/12 *Idrettsbyen Tromsø*, i møte 31.10.2012, ble det vist til at byrådet hadde lagt inn kr 380 millioner i økonomiplanperioden som i hovedsak skulle gå til svømme- og badeanlegg. I disse midlene inngikk også rehabilitering av Tromsøhallen. På dette tidspunktet forelå rapporten om rehabilitering av Tromsøhallen. I denne inngikk det informasjon om stipulert kostnad med de ulike alternativene for Tromsøhallen. Det inngikk ikke opplysninger i saksfremlegget om hvorvidt byrådet ønsket å arbeide videre med ett av de skisserte alternativene eller om hvordan byrådet så for seg at de 380 millionene til nytt svømme- og badeanlegg og renovering av Tromsøhallen skulle fordeles mellom disse tiltakene. Tromsøhallen skulle ifølge de skriftlige kildene inngå i prosjektet på kr 380 millioner som først var avsatt. Revisor har derfor spurt daværende byrådsleder om det var noen som gjorde beregninger av *denne* delen av prosjektet. Ifølge daværende byrådsleder var det veldig usikkert hvilken modell man skulle velge for Tromsøhallen. Men midlene ble flyttet fra Tromsøhallen til svømme- og badeanlegg. Det var ifølge daværende byrådsleder aldri noe stor diskusjon om det. Det var heller aldri noen protester fra idretten, og det var viktig for prosjektet på Templarheimen at bygging av svømme- og badeanlegg var prioritert nr. 1.

Byrådet redegjorde i fremlegget til sak 179/12 om at arbeidet med et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen allerede var i gang.

I spørsmålet om regulering av området hadde byrådet ifølge saksfremlegget, vurdert å se på de samlede anleggsplanene som lå i rapporten til «*Idrettsbyen Tromsø*», men at det likevel måtte vurderes om svømme- og badeanlegget måtte løsrives fra resten av anleggsmassen i reguleringsfasen for å få fortgang i utbyggingen. Vi ser altså at byrådet ga informasjon til kommunestyret om at en del av idrettsparken sannsynligvis ville prioriteres. Byrådet viste videre til at mye av innholdet i en eventuell konsekvensutredning allerede var gjort gjennom Rambølls utredning på oppdrag fra Tromsø kommune (Forstudien behandlet av byrådet i sak 128/12). Når det gjelder ny skistadion i Grønnåsen, som var en del av «*Idrettsbyens*» forslag, ble det vist til at det også ville kreve en utredning av om dette området var egnet med tanke på at det lå i området som Tromsømarka-prosjektet⁴² definerer som et allment nærmiljø friluftsområde for hele befolkninga i kommunen. Det ble vist til at initiativet og arbeidet på Barents skistadion ble drevet frem av Tromsø skiklubb Langrenn og Tromsø skiskytterlag.

Byrårets konklusjon i saksfremlegget til kommunestyret var:

«Byrådet ønsker å samarbeide med idretten om å samordne de videre anleggsplanene for Tromsø. Rapporten Idrettsbyen har laget er grundig og inneholder gode forslag på fremtidige anleggsløsninger. På Templarheimen er prosessen allerede i gang med det som skal bli en idrettspark i fremtiden. Økonomiplanvedtaket om svømme- og badeanlegg markerer starten. Hvor

⁴² Tromsømarkaprojektet ble opprettet av kommunestyret i Tromsø i juni 2011, i sak 83/11. Gjennom en målrettet innsats skulle grøntområdene på Tromsøya tilrettelegges gjennom fysiske tiltak for mer friluftsliv, mer rekreasjon, mer fysisk aktivitet og mer daglig transport, jf. sluttrapporten for Tromsømarkaprojektet

lang tid det tar å realisere alle planene er vanskelig å si på nåværende tidspunkt. Men å ha en langsiktig plan vil garantert gjøre det enklere å sette i gang prosesser rundt å finne samarbeidspartnere og finansiering. Byrådet vil arbeidet videre med disse planspørsmålene i arbeidet med den nye kommunedelplanen for idrett og friluftsliv 2014-2017».

Kommunestyret behandlet Idrettsbyens rapport i sak 179/12 *Idrettsbyen Tromsø*, i møte 31.10.2012. Et enstemmig kommunestyre vedtok å stille seg bak rapporten fra «Idrettsbyen Tromsø» som inneholdt planer for anleggsutbygging på Templarheimen (Barents Arena) og Grønnåsen (Barents stadion). Kommunestyret vedtok også at Tromsø kommunes første prioritering innenfor kultur og idrett var etablering av et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen. At dette skulle igangsettes (evt. prioriteres) synliggjøres i vedtakets pkt. 2 om at rapportens prioriteringer utover Templarheimen og Grønnåsen, ville bli vurdert i arbeidet med ny kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017.

Kommunestyrets vedtak i sak 179/12 Idrettsbyen Tromsø, i møte 31.10.2012

1. Tromsø kommune stiller seg bak rapporten Idrettsbyen Tromsø har for anleggsutbygging på Templarheimen (Barents arena) og Grønnåsen (Barents stadion)
2. Rapportens prioriteringer utover Templarheimen og Grønnåsen, vil bli vurdert i arbeidet med ny kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017
3. Tromsø kommunes første prioritering innenfor kultur og idrett er etablering av et nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen
4. Arbeidet med ny kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017 startes januar 2013. Anlegg fra Idrettsbyen Tromsøs rapport som kan være aktuell å realisere i perioden tas inn i handlingsprogrammet for å kunne motta spillemidler.

Slik saken ble forelagt kommunestyret, omhandlet den *idrett*. Det er ikke informasjon i saksutredningen om hvorvidt realisering av svømme- og badeanlegg ville få betydning for eksisterende bassenger i Tromsø eller om skolesvømmingen og rehabilitering også skulle bruke et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Det ble vist til at det var gjort grundige vurderinger av Templarheimen.

Kommunestyrets vedtak i sak 179/12 viste til «*Idrettsbyen Tromsø*» sine planer for anleggsutbygging også i Grønnåsen (Barents Stadion). Det ble som følge av vedtaket satt i gang et planarbeid for dette området⁴³. Tromsø skiklubb langrenn, Tromsø skiskytterlag og Tromsø skiklubb hadde ønske om en felles arena for skiskyting, hopp og langrenn med seks hoppbakker, skiskytteranlegg i tilknytning til et fullverdig stadion- og tribueanlegg, 3,3 km asfaltert rulleskiløype og to sløyfer langrennsløyper á 5 km. Planene innebar flytting av all skiaktivitet fra Templarheimen til Grønnåsen. At skiidretten skulle flyttes, var hele tiden en del av forutsetningene til byrådet for etableringen av idrettsparken på Templarheimen.

⁴³ Byrådet behandlet i sak 214/14, i møte 26.6.2014, plan -1816 – regulering Barents Stadion Grønnåsen – planprogram til offentlig ettersyn

7.7 Planlegging av svømme- og badeanlegg på Templarheimen

7.7.1 Analyserapport svømme- og badeanlegg

Etter kommunestyrets vedtak i oktober 2012 om at svømme- og badeanlegg på Templarheimen skulle være kommunens første prioritering innen kultur og idrett, engasjerte kommunen v/eiendomsenheten Asplan Viak for å bistå kommunen i den videre planleggingen av svømme- og badeanlegg. Tilbudsforespørsel utarbeidet i november 2012 ble sendt til tre firmaer. Oppdraget skulle resultere i en utredning som beskrev forutsetninger og rammebetingelser for et svømme- og badeanlegg. Målsetningen var å få frem et konsept til et nivå som ga Tromsø kommune grunnlag for beslutning om videre prosjektering og gjennomføring⁴⁴. Kommunen viste i tilbudsforespørselen om dette oppdraget til rapportene

- *Svømme- og badeanlegg i Tromsø. Alternativer 24/11-06* (omtalt i kapittel 5)
- *Forstudie – Templarheimen Idrettspark, rapport av desember 2011* (omtalt i kapittel 7)
- *Idrettsbyen Tromsø sin prosjektrapport fra oktober 2011* (omtalt i kapittel 7)

På denne tiden forelå også rapporten om Tromsøhallens tilstand, men denne er ikke nevnt i konkurransegrunnlaget.

Utredningen skulle belyse hva et svømme- og badeanlegg kunne inneholde. Videre skulle utredningen inneholde utredning av areal, herunder skulle fordeling på areal gis på en slik måte at det viste til muligheter for ulike drifts- og eiermessige fordelinger på areal. Det skulle gis oppdatering på brukere til et slikt anlegg og gis vurdering av aktuelle samarbeidspartnere. Kommunen ba også om at det ut fra et anslag på areal skulle lages et overslag på kostnader for bygging av et svømme- og badeanlegg og vises til erfaringstall fra nybygde anlegg. Usikkerhetsfaktorer i kostnadsoverslag skulle beskrives. Videre skulle det også utredes alternative måter for organisering og ulike finansieringskilder. Utredningen skulle også inneholde vurderinger om prosjektgjennomføring og vurderinger av mulige synergier og samkjøringsmuligheter med anlegg planlagt i Templarheimen idrettspark.

Kommunestyret fikk i behandlingen av økonomiplan 2013-2016, i møte i desember 2012⁴⁵ informasjon om at byrådet fulgte opp kommunestyrets vedtak i sak 179/12 og la til rette for utviklingen av Templarheimen idrettspark. Det ble i økonomiplanen vist til at de samlede investeringene til svømmeanlegget og opprusting av Tromsøhallen var på 380 millioner i planperioden, men at dette var foreløpige tall. Det ble også rapportert at prosjektet var i planleggingsfasen, og at det var sendt invitasjon til begrenset anbudskonkurranse om prosjektledelse for konseptutredning.

Asplan Viak, som vant kontrakten med kommunen om bistand i tidligfasen, hadde tidligere prosjektert badeanlegg og hadde vært hovedrådgiver i forbindelse med svømme- og badeanlegget *Aquarama* i Kristiansand. Daværende byrådsleder har opplyst at styringsgruppa ønsket at arbeidet med utarbeidelse av konsept for anlegget skulle gjennomføres av de beste fagfolkene på området.

I sitt arbeid med svømme- og badeanlegg så styringsgruppa hen til *Aquarama*. *Aquarama* var på dette tidspunktet ikke helt ferdig, men det inneholdt de elementer som styringsgruppen ønsket; 50-meters basseng, stup og fornøyelse i ulike avdelinger. Ifølge daværende byråd for næring, idrett og kultur skulle arbeidet baseres på erfaringene fra *Aquarama* for å redusere risiko med hensyn til drift og investering. Daværende byrådsleder viser til at de så hen til byggekostnadene, men ikke til

⁴⁴ Jf. beskrivelse av oppdraget i kontrakt mellom Tromsø kommune og Asplan Viak AS, signert 24.1.13 av Tromsø kommune

⁴⁵ Kommunestyrets sak 223/12, i møte 11.12.2012

hvordan driften og finansieringen av Aquarama var tenkt. Arbeidet til Asplan Viak foregikk i perioden januar til april 2013, og Tromsø kommune var involvert ved *Eiendom* og *Kultur og Idrett*. Det ble gjennomført befaring ved Aquarama, og dokumentene som ble brukt i Asplan Viaks arbeid var konkurransegrunnlaget, kommunens forstudie av Templarheimen Idrettspark (rapport av Rambøll), «*Idrettsbyen Tromsø*» sin prosjektrapport og Tromsø kommune sin rapport om svømme- og badeanlegg i kommunen i 2006.

Asplan Viak sin rapport var ferdig i april, men styringsgruppa anslo i møte den 22. mars at hele beløpet på kr 380 millioner som gjaldt utvikling av et svømme- og badeanlegg samt oppgradering av Tromsøhallen, kunne tenkes benyttet til svømme- og badeanlegg⁴⁶.

I rapporten så Asplan Viak hen til blant annet Sørlandsbadet, Østfoldbadet og Drammensbadet. De skrev i rapporten at de forutsatte at badeanlegget i Tromsø ble blant de mest attraktive badeanlegg i Norge. I det videre gjengir vi sentrale opplysninger fremskaffet av Asplan Viak i utredningen og som kommer frem i deres rapport: «*Analyserapport. Folkebad i Tromsø*» (heretter kalt «*analyserapporten*»).

Behovet for svømme- og badeanlegg

Folkebadet skulle ifølge analyserapporten rapporten egne seg for svømmeopplæring, kroppsøving, mosjon, idrett, helse og velvære. Om *svømmeopplæring* viste rapporten hovedsakelig til kommunens egen rapport fra 2006, herunder at rapporten anga det fremtidige behov til å være syv bassengenheter (vannareal som har kapasitet til en klasse) som skulle/kunne brukes 30 timer pr. uke. Asplan Viak skrev i rapporten at «nytt folkebad vil ha flere bassenger med kapasitet for svømmeundervisning til sentrumsskolene».

Om *idretten* viste rapporten til at svømmeidrettene tidligere hadde dokumentert behov for svømmeanlegg som arena for arrangement av langbanekonkurranser med basseng 50x25 meter i tillegg til et mindre basseng for utsvømming og innsvømming. Videre ble det vist til kommunens egen analyse av behov definert til minimum 500 tilskuerplasser og stupeanlegg.

Om funksjonshemmedes behov viste rapporten også til kommunens rapport fra 2006, og Asplan Viak skrev at det i Tromsø er 2 400 potensielle brukere av varmtvannsbasseng.

Blant brukere av et svømme- og badeanlegg var det «folkets behov, de uorganiserte» som fikk mest omtale i analyserapporten. For å stipulere et sannsynlig besøk i et fremtidig folkebad på Templarheimen ble det i rapporten drøftet flere faktorer som påvirker besøkstallet, og rapporten inneholdt sammenligning med fire eksisterende badeanlegg.

Plassering, tomteforhold og synergier

Om plasseringen av folkebadet på Templarheimen fremkommer det av analyserapporten at Asplan Viak mente at beliggenheten på Templarheimen ikke var den mest attraktive for et folkebad (nærhet til sjøen og til sentrum ville hevet attraksjonen ytterligere). Området hadde imidlertid ifølge analyserapporten gode kvaliteter i form av natur og andre anlegg tilgjengelig. Rapporten viste til plug-in konseptet og at alle påtenkte anleggselementer ville ha positiv synergi med folkebadet. Det sto at Tromsøhallen ville få første gode synergieffekt med felles atkomst, vestibyle, resepsjon, betjening, toaletter med mer. Videre ble det vist til at treningssenter er en god kombinasjon med folkebad og at det kunne bygges billig og attraktivt over garderobeanlegget med utsikt inn i badet. Videre sto det i rapporten at klatreanlegg kunne være aktuelt i et slikt anlegg. Når det gjelder selve

⁴⁶ Jf. referat fra møte i styringsgruppa 22.3.2013

plasseringen av svømme- og badeanlegget på Templarheimen, var denne endret noe fra planen til «Idrettsbyen Tromsø». Asplan Viak la svømme- og badeanlegget tett på Tromsøhallen.

Om regulering ble det vist til reguleringsplanen fra 1976 og at det ikke var behov for omregulering og at svømme- og badeanlegg ikke utløser krav om konsekvensutredning.

Besøkstall

I de beregnede besøkstallene hadde Asplan Viak tatt med besøk fra fastboende som var fordelt på kommunens innbyggere, nære naboer med kjøreavstand på ca 1 time og fjerne naboer med kjøreavstand mellom 1 og 2,5 timer. Med korreksjon for været og med åpningstid på minst 70 timer pr. uke, la Asplan Viak til grunn at betalende⁴⁷ publikum pr. år kunne være mellom 230 000 og 325 000. De anslo at 50 000 - 80 000 av disse kunne komme fra reiseliv i regionen og øvrige fra fastboende i regionen.

Tromsøbadets størrelse og innhold

Kapasiteten burde ifølge Asplan Viak være tilstrekkelig til ca. 800 samtidige gjester for å kunne motta det beregnede besøk, men det ble vist til at vedtaket om basseng på 50 x 25 meter innebar at det ville være riktig å dimensjonere badeanleggets samlede kapasitet til omtrent 1000 samtidig besøkende.

Tromsøbadet ville ifølge rapporten bli ca. 5400 m² bruksareal fordelt med ca 2100 m² vannarealer, ca 1800 m² arealer i badet og ca 1500 m² servicearealer som vestibyle, serveringsarealer/kjøkken, garderober, dusjer, toaletter, lagre med mer. Tekniske rom ville komme i tillegg og plasseres hovedsakelig i kjeller rundt bassengkroppene. I tillegg kom eventuelt treningsrom, møterom og annet som naturlig innhold i folkebad. Bade- og svømmeanlegget kunne inneholde familiebad, velværebade, helsebad, idrettsbad, ungdomsavdeling og utebad. Avdelingen for idrett/mosjon ble foreslått å inneholde blant annet svømme- og stupebasseng på 50x25 meter. Videre ble det lagt til grunn at det var delemuligheter i bassenget med heve-/senkebunn for opplæring og kroppsøving. Denne delen av anlegget ble foreslått å ha stupeanlegg og tribune for 500 mennesker. I beskrivelsene av familiebad, velværebade og helsebad inngikk angivelse av blant annet vanntemperatur og størrelse på bassengene. I familiebadet og ungdomsbadet ble det foreslått vannrutsjebaner, og i sistnevnte basseng ble det foreslått klatrevegg og surfebasseng.

Asplan Viak anslo parkeringsbehovet til ca 200 privatbiler, tre busser og noen sykler.

Byggekostnader

Beregningen av byggekostnader ble gjort ved at kostnadsbildet (inkludert infrastruktur og tomtekostnader) for 16 gjennomførte badeanlegg ble fordelt på grunnflaten og på vannflatene. Ved å legge gjennomsnittskostnaden for alle 16 anlegg til grunn (ca 63 000 kr/m² grunnflate og ca 210 000 kr/m² vannflate tillagt 5 % prisstigning og 10 % Nord-Norge-tillegg) ble kostnadsoverslaget for Tromsøbadet ca kr 450 millioner eks. moms eller 562 inkl. moms. Det ble vist til at usikkerheten i anslaget var pluss 70 % og minus 20 %

Videre viste Asplan Viak til valg av gjennomføringsstrategi vil få betydning⁴⁸. Ved å velge den gjennomføringsstrategi som var ansett som den beste av Asplan Viak – rådgiverkonkurranse og

⁴⁷ Ved billettsalg

⁴⁸ I konseptrapporten vises det til at aktuelle gjennomføringsstrategier er Offentlig-privat samarbeid, plan- og designkonkurranse før prosjektering, Totalentreprisekonkurranse og rådgiverkonkurranse (inkludert arkitekt

*generalentreprise eller hovedentreprise*⁴⁹ – er kostnadsoverslaget for Tromsøbadet ca 390 eks. moms eller 488 inkl. moms. Da var det lagt til 5 % prisstigning fra 2012 til 2013 og 10 % Nord-Norge-tillegg. Usikkerheten var da redusert til pluss 20 % og minus 10 %, ifølge Asplan Viak.

Finansiering

Analyserapporten viste til at byggekostnaden på kr 488 millioner inkl. moms kunne finansieres ved kommunens låneopptak på kr 255,6 millioner samt momskompensasjon på kr 98 millioner, 50 millioner over RDA-ordningen, anleggstilskudd fra Troms fylkeskommune på kr 20 millioner og spillemidler på totalt kr 64,4 millioner.

Driftsøkonomi; inntekter – kostnader

Asplan Viak presenterte i rapporten *inntekter* med laveste anslag og høyeste anslag, henholdsvis 26 millioner eller 41,9 millioner. Laveste anslag på *driftskostnader* var kr 18,1 millioner og høyeste anslag er på kr 27,1 millioner.

Asplan Viak viste til at driften vil gi økonomisk overskudd i størrelse 5 til 15 millioner kroner dersom man gjennomførte det hele på beste måte. Overskuddet ville betjene betydelige deler av investeringen.

Driftsmodell

Rapporten inneholdt et eget kapittel om driftsmodell. Det ble vist til at driften av Tromsøbadet måtte være i offentlig regi for å få spillemidler, og at aktuell organisering kunne være kommunalt foretak eller aksjeselskap. Ifølge Asplan Viak ga aksjeselskapsformen størst insitamenter til sunn økonomisk drift. Det ble vist til at det kan være ulike regler for moms for de ulike organisasjonsformene og at organisasjonsform kan ha betydning for å være spillemiddelberettiget. Asplan Viak ga ikke anbefaling om driftsmodell, og det fremkom i analyserapporten at optimal driftsmodell kunne utvikles parallelt med utviklingen av prosjektet for øvrig. Det inngår ikke informasjon om valg av driftsform vil ha betydning for Tromsø kommune.

Fremdrift

Om framdrift sto det at ved beslutning om igangsetting av prosjekt Folkebad på Templarheimen ville det gå ca 4,5 år «før gjestene kan stupe uti bassengene» dersom ikke uforutsette problemer dukket opp. Det betydde mulig bading i 2017 om beslutning om videreføring ble gjort raskt.

Analyserapporten viste i sine beskrivelser av behovs- og besøksanalyse i stor grad til Tromsø kommune sin rapport fra 2006. I kommunens rapport fremgikk det at tilleggsfasiliteter som en «badelands-del» burde inngå i et sentralanlegg, men dette var ikke utredet. Asplan Viak sin rapport inneholdt utredning av dette.

7.7.2 Styringsgruppas behandling av analyserapport og konkurranse om prosjektledelse og prosjekteringsgruppe

Styringsgruppa hadde møte i slutten av mai 2013. Revisor oppfatter at det i planleggingen av et svømme- og badelegg ble tatt sikte på et 50-meters svømmebasseng samt et badeland med sklier og attraksjoner. «Idrettsbyen Tromsø» sin rapport omhandlet idrettsbasseng og de idrettslige formålene. Revisor oppfatter altså at det ble tatt mer inn i dette prosjektet enn kun de idrettslige

⁴⁹ *Generalentreprise* vil si at hele utførelsen blir levert av en entreprenør. *Hovedentreprise* vil si at én entreprenør påtar seg utførelsen av alle bygningsmessige arbeider, mens de installasjonstekniske arbeidene utføres i separate entrepriser, jf. Direktoratet for byggkvalitet

formålene. Til dette har daværende byrådsleder fortalt at utvidelse fra bare et idrettsbasseng til et svømme- og badeanlegg var begrunnet i ønsket om å gi et bredt tilbud til befolkningen. Daværende byrådsleder oppfatter at det hele tiden hadde vært ønske om å bygge et komplett badeanlegg.

Styringsgruppa diskuterte på dette tidspunktet også brukere, samarbeidspartnere, kostnadsoverslag, finansieringen, prosjektgjennomføring, RDA-søknad og regulering. Det ble besluttet at det skulle søkes om kr 75 millioner i RDA-midler. Status i arbeidet med regulering var på dette tidspunktet at regulering og byggesaksbehandling av svømme- og badeanlegg ikke skulle forsinkes av områdeplan. Det ble bestemt at det skulle undersøkes om regulering av turnhall kunne gjøres i samme omgang, uten at det forsinket svømme- og badeanlegget.

Styringsgruppen diskuterte også engasjering av prosjektledelse. Kommunen hadde en rammeavtale om prosjektledelse, men *Eiendom* fremholdt for styringsgruppa at denne ikke kunne benyttes da de ikke anså at rammeavtalepart hadde kompetanse til å håndtere dette prosjektet.

Et av temaene i Asplan Viak sin analyserapport var gjennomføringsstrategi, og anbefalingen var som nevnt rådgiverkonkurranse og generalentreprise eller hovedentreprise. Styringsgruppen diskuterte gjennomføringsstrategi i møtet i mai 2013, men ønsket et bedre beslutningsgrunnlag for å ta en avgjørelse. *Eiendom* mente at det ville være en fordel om det i konkurransegrunnlaget for prosjektledelse kunne sies noe om gjennomføringsmodell.

Styringsgruppa la til grunn at fremdriften måtte revideres i forbindelse med de anskaffelser som ble gjort. Søknadsbeløpet om RDA-midler var i analyserapporten satt til kr 50 millioner, mens styringsgruppa besluttet at dette skulle settes til kr 75 millioner.

I juni kunngjorde kommunen konkurranser om prosjektledelse og prosjekteringsgruppe. Konkurransen om oppdraget som prosjektleder hadde tilbudsfrist 26.8.2013. Konkurransgrunnlaget om oppdraget om prosjektledelse beskrev at Asplan Viak sin rapport dannet utgangspunkt og idé til prosjektet. Leverandøren skulle utvikle de ideer som fremkom i analyserapporten, til et ferdig anlegg sammen med byggherre. Oppdraget gjaldt utvikling av prosjektet innenfor fasene konsept-/skissefase, forprosjektfase, detaljprosjekt, gjennomføringsfase og oppfølging. Tilbudsfristen for konkurransen om oppdraget som prosjekteringsgruppe var 23.9.2013⁵⁰.

Våren 2013 var altså styringsgruppa i gang med å få utviklet svømme- og badeanlegget som skisseres i Asplan Viak sin analyserapport. Svømme- og badeanlegg var blant flere funksjoner som ifølge de utredninger som var gjort kunne legges til idrettsparken på Templarheimen. Tilgjengelige dokumenter viser at byrådets arbeid i det videre primært omhandlet svømme- og badeanlegget og i svært liten grad de andre funksjonene i en eventuell idrettspark på området.

7.8 Oppstart planprogram – regulering av Templarheimen

Byrådet ønsket ikke regulering av Templarheimen, men byutvikling i kommunen vurderte at gjeldende regulering for området, som var fra 1976, til dels var utdatert i forhold til dagens situasjon. Blant annet var omfanget av friluftsliv mye større enn på 70- tallet, og størrelse /volum av idrettshallbebyggelse var blitt av en annen dimensjon enn for 30 år siden. I møte 30.8.2013 fikk styringsgruppa informasjon fra byutvikling om regulering av Templarheimen. Det ble fra leder av

⁵⁰ Byrådet gjorde i møte 5.9.2013, i sak 280/13, innstilling av prosjektleder til svømme- og badeanlegg Templarheimen. Faveo Prosjektledelse (senere WSP) ble engasjert av Tromsø kommune til prosjektledelse høsten 2013.

styringsgruppa stilt spørsmål ved hvorfor det var nødvendig med områdeplan. Det var tidligere blitt avklart at områdets reguleringsstatus tilsa at det var kun nødvendig med rammesøknad for igangsetting. Det ble imidlertid, som vi også omtaler i denne rapporten, igangsatt en reguleringsprosess. Daværende byrådsleder har opplyst at han angrer på at de sa ja til at det skulle lages ny reguleringsplan, fordi det i en reguleringsprosess kommer inn «krav fra alle kanter». Han ønsket å unngå dette, men sa ja til regulering med bakgrunn i at det var et klart råd fra byutvikling om at det burde gjøres.

I kommunens *utkast til planprogram*⁵¹ av 6.9.2013 ble det vist til at formålet med planarbeidet som ble varslet for Templarheimen, var å legge til rette for folkebad og andre idrettsfasiliteter/-haller i området, inkludert barnehage og oppgradert vann- og avløp og trafikal infrastruktur. I tillegg ville nåværende areal for skiskytteranlegg avklares med hensyn til fremtidig bruk. Idrettsbyen Tromsøs skisseprosjekt «Plug-in Templarheimen» fra 2011 dannet utgangspunktet for reguleringsplanarbeidet. I utkast til planprogram ble det vist til at skisseprosjektet var en konkretisering av visjonene for «Idrettsbyen Tromsø», og prosjektet var basert på et plug-in system hvor hvert program kan formes og defineres som byggetrinn uavhengig av de andre delene, samt at andeler av felles anlegg og infrastruktur bygges ut etter hvert som behovet oppstår. Felles for hele anlegget skulle være en samlende infrastruktur med innganger i alle retninger, og felles garderobefasiliteter og foajeareal for hele anlegget. Utkastet til planprogram viser til at rapportene fra prosjektarbeidet i 2011/2012⁵² er vesentlige referanser og utgangspunkt for områdereguleringen for Templarheimen.

Planprosessen for Templarheimen skulle foregå parallelt med planleggingen av svømme- og badeanlegget. Utkast til planprogram av 6.9.2013 viste dette, og vi har derfor nedenfor satt inn fremdriftsplanen for planprosessen som også inneholder fremdriftsplanen for svømme- og badeanlegget.

⁵¹ Plan- og bygningsloven § 4-1 omhandler planprogram. For kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram for grunnlag for planarbeidet.

⁵² Rapportene *Forstudie – Templarheimen Idrettspark og VA Forstudie Templarheimen Idrettspark*, som vi omtalte i kapittel 7.3.3 foran

Utklipp 9. Planprosess med frister og deltakere

	Aug 2013	Sept 2013	Okt-nov 2013	Apr-mai 2014	Vår 2014	Sommer 2014	Høst 2014
Plan-prosess	Intern plan-konferanse. Forslag til planprogram	Annonsering: oppstart planarbeid. - Offentlig ettersyn planprogram	Bearbeiding plan-program mht. forhånds-merknader	Utarbeide planforslag + utredninger		Planforslag til offentlig ettersyn. Merknads-behandling	
Politisk behandling	Behandling av forslag til planprogram i byrådet		Fastsetting planprogram		Behandling PLANFORSLAG før offentlig ettersyn*1		Slutføring. Planvedtak
Medvirkning		Oppstartsmøte med grunneiere/ berørte parter		Arbeidsmøter med grunneiere/ berørte parter Folkemøte (info-møte) i vinter		Folkemøte	
Prosess Folkebad	Sommer: Innhenting av tilbud fra konsulent-team.	Prosjektleder på plass.	Nov: Oppstart konsulent-team		Konsept Antatt 7 mnd.	Politisk behandling	Forprosjekt Antatt 7 mnd. Jan/feb 2015

Kilde: Utkast til planprogram av 6.9.2013, Tromsø kommune

Det var på dette tidspunktet planlagt at endelig planvedtak skulle fattes i august 2014. På dette tidspunktet skulle forprosjektet for svømme- og badeanlegget igangsettes - med ferdigstilling januar/februar 2015. Det ble presisert i utkast til planprogram at områdereguleringen med konsekvensutredning ikke skulle skape forsinkelser for fremdriftsplanen for Folkebadet.

Utkast til planprogram viser til at kommuneplanens arealdel la føringer for tekniske anlegg og utbyggingsrekkefølge. For Templarheimen var det ifølge utkastet til planprogram aktuelt med rekkefølgebestemmelser⁵³ knyttet til følgende infrastruktur:

- Energiforsyning
- Vannforsyning, avløpshåndtering og overvannshåndtering (bl.a. omlegging av hovedvannledning og oppgradering av spillvannstrasé)
- Kommunikasjon, herunder gang- og sykkelveier eller fortau (bl.a. oppgradering av adkomst, opparbeidelse av parkeringsanlegg, utbedring av offentlig vei)
- Friområder og grønnstruktur (gjelder arbeider i tilgrensede arealer, så som terrengarbeider og vegetasjonsetablering)

Rekkefølgekravene som kunne bli aktuelle omhandler den infrastruktur som også forstudien omtalte og hadde utarbeidet kalkyler for utbedring av.

Utkastet til planprogram av 6.9.2013 inneholdt også følgende informasjon om infrastruktur;

⁵³ Rekkefølgebestemmelser omtales i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10: I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert

«Krav til opparbeidelse av infrastruktur vil bli pålagt Folkebadet. Dette er basert på at Folkebadet blir første bygg som blir realisert i kommunal regi og fordi bygget krever godt tilrettelagt og ny opparbeidet infrastruktur».

Utkastet til planprogram inneholdt ulike alternativer for utvikling av planområdet Templarheimen: *Alternativ 0* var å ikke realisere nye byggetiltak, *Alternativ 1* var utbygging av omtrent halvparten av bygningsvolumet (i utstrekning) som «Idrettsbyen» presenterte *Alternativ 2* var «maks» utbygging av planområdet og i henhold til idrettens visjoner for området som vist i rapporten *Idrettsbyen Tromsø plug-in Templarheimen* (redegjort for ovenfor i kapittel 7.3).

Planprogram av 6.9.2013 ble sendt på høring høsten 2013⁵⁴.

Omtrent samtidig som planprogrammet ble sendt på høring, fikk kommunen tilbud fra Faveo Prosjektledelse og Asplan Viak på oppdragene henholdsvis prosjektleder og prosjektering. I september 2013 var altså status at planleggingen av svømme- og badeanlegget og regulering av området hvor svømme- og badeanlegget skulle ligge, var igangsatt, og disse prosessene skulle foregå parallelt. Denne måneden la også byrådet fram rapporten fra Asplan Viak for kommunestyret.

7.9 Kommunestyrets behandling av analyserapport Folkebad i Tromsø

Byrådet la fram Asplan Viak sin rapport for kommunestyret i møte 25.9.2013. Saksfremlegget var datert 1.8.2013. Saksfremlegget redegjorde for rapporten som Asplan Viak utarbeidet på oppdrag fra kommunen, og at denne vil være rammeverket for den videre utviklingen av prosjektet. Saksfremlegget redegjorde for hvilken organisering som var planlagt (styringsgruppe, prosjektledelse, brukergrupper, kontraktsparter. Det ble pekt på enkelte forhold som hadde endret seg sammenlignet med det som ble skrevet i analyserapporten, slik som at fremdriftsplanen var blitt noe korrigeret. Det ble presisert i saksfremlegget at kostnadsrammen og finansieringsplan presentert i rapporten fra Asplan Viak, var «best case». Det ble også vist til at låneopptaket presentert i analyserapporten avvek fra låneopptaket som var lagt til grunn i gjeldende økonomiplan, men at overskuddet (driftsinntekter over driftsutgifter, eks. finanskostnader) kunne benyttes til å dekke et økt lånebehov. Det ble imidlertid presisert at dette var basert på foreløpige kalkyler, og at det ikke kunne gjøres detaljerte økonomiske analyser før prosjektet var nærmere utredet.

Når det gjelder det antatte besøksbelegget, sto det i saksframlegget at tallene i analyserapporten var å anse som realiserbare.

Endelig plan om driftsform og økonomisk beskrivelse ville bli lagt fram på et senere tidspunkt. Det ble også vist til at det måtte gjøres tilpasninger av området Templarheimen for å realisere byggeplanene. Det innebar blant annet flytting av klubbhuset for Tromsø skiklubb og avklaring av garderobeanlegg for Fløya samt koordinering med fotballklubbene – og kretsen med tanke på grusbanene på området. Det sto ikke noe i saksfremlegget om regulering av området, og revisor kan ikke se av kommunestyrebehandlingen at kommunestyret fikk ytterligere informasjon om opplysningen i konseptrapporten om at det ikke var nødvendig med regulering eller hvilke

⁵⁴ Jf. byrådets vedtak i sak 293/13, i møte 19.9.2013: «Planprogram for PLAN -1810 – Områderegulering Templarheimen sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i 6 uker, jf. Plan- og bygningsloven § 12-9». Endelig planprogram er datert 27.8.2014, og offentlig ettersyn av endelig planprogram ble gjennomført i våren/sommeren 2016. Dette behandler vi nærmere i rapportens kapittel 7.10.5.

infrastrukturtiltak som kunne bli nødvendig ved realisering av svømme- og badeanlegg på Templarheimen.

I styringsgruppemøtet den 30.8.2013 – omtrent en måned før analyserapporten ble fremlagt for kommunestyret – ble det diskutert problemstillinger rundt Plug in- konseptet og hva som måtte på plass av infrastruktur; energiløsning, vannforsyning, avløpshåndtering og overvannshåndtering. Det fremgår av referatet at det ble ansett nødvendig å få avklart hvilket prosjekt som skulle ta kostnadene; om folkebadet skulle ta kostnaden og om bygging skulle foregå uten å berøre hovedvannledningstrasé. Planprogrammet som var sendt på høring rett før kommunestyrets behandling, redegjorde for at formålet blant annet var «oppgradert vann- og avløp og trafikal infrastruktur». Det vil si at byrådet i 2013 var klar over at reguleringsplanen ville stille krav om utbedret infrastruktur. Rapportene fra forstudiet som var gjort av Templarheimen viste også til at det ville være nødvendig med infrastrukturtiltak. Det inngikk ikke opplysninger i saksutredningen om det vil være eventuelle felleskostnader for anleggene som planlegges på Templarheimen.

Kommunestyret diskuterte organisasjonsform, herunder hvilken betydning organisering ville ha for muligheten for å motta tippemidler.

Kommunestyret vedtok, i sak 110/13 *Konseptvalg folkebad*, at analyserapporten for nytt folkebad i Tromsø skulle legges til grunn for den videre planleggingen av nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Kommunestyrets vedtak er gjengitt i sin helhet i tekstboksen nedenfor.

Kommunestyrets sak 110/13 Konseptvalg folkebad

Analyserapport for nytt folkebad i Tromsø legges til grunn for den videre planleggingen av nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen.

Byrådet bes vurdere ytterligere om anlegg organisert som kommunale AS, kan motta tippemidler.

Kommunestyret skal fatte endelig vedtak i spørsmålet om organisering

I økonomiplanen som var forelagt kommunestyret i forkant av analyserapporten, var det satt av kr 380 millioner i planperioden for utvikling av Templarheimen inkludert Tromsøhallen. Byrådet rapporterte ikke uttrykkelig skriftlig til kommunestyret at beløpet på 380 millioner eks. mva i analyserapporten ikke omfatter også Tromsøhallen. Det var ikke informasjon i saksfremlegget om at prosjektet med svømme- og badeanlegg kunne utløse andre kostnader enn kostnadene tilknyttet oppføring av selve svømme- og badeanlegget.

Byrådet redegjorde i økonomiplan for status; *Viderefører vedtak om bygging av folkebad og opprusting av Tromsøhallen på Templarheimen. Investeringskostnadene til folkebad på Templarheimen er endret i forhold til det som fremgår av «Økonomiplan 2013-2016».* Det er utarbeidet en analyserapport for prosjektet som danner utgangspunkt og idé for prosjektet. Anlegget har en stipulert størrelse på ca 5400 m2 bruksareal. I analyserapporten er kostnadsramme satt til 488 millioner kroner. Utredningen er presentert i kommunestyresak 110/13 og er vedtatt videreført som grunnlag for videre prosjektering.

Konseptrapporten skulle altså ligge til grunn for det videre arbeidet med svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Analyserapporten omhandlet ett konsept, og ikke flere alternative konsepter for et svømme- og badeanlegg.

7.10 Videre planlegging etter konseptvalg

7.10.1 Vurderinger av foreliggende konsept for svømme- og badeanlegget

Faveo Prosjektledelse (senere WSP) kom rett etter kommunestyrets behandling av konseptrapport inn i prosjektet som prosjektleder. Prosjektledelsen redegjorde i styringsgruppemøte den 1.11.2013 for at analyserapporten burde kvalitetssikres. Det ble anbefalt å arbeide med budsjettammer og justere forutsetningene i konseptet for å skape riktige forutsetninger for gjennomføring og drift. Det er i referatet vist til at prosjektledelsens gjennomgang tar fatt i:

- *Investeringskostnader – noe optimistisk, må også ta med infrastruktur*
- *Kostnadsbasis – grunnlag for betalende gjester, noe høyt*
- *Anleggets innhold og kapasitet, sees i sammenheng med andre tilbud i regionen*
- *Finansiering, realisme i analyserapportens anslag på eksterne midler? – riktig avsetning og marginer*
- *Flere modeller for gjennomføring utredes*
- *Driftskostnader er satt for lavt – kapitalkostnader må inn. Forutsatt høy grad av kommersielle inntekter i drift av anlegget*
- *Drift – prissetting av idretten for bruk av anlegget*
- *Vurdere nedleggelse av andre anlegg i byen*

Oppsummeringen fra møte i styringsgruppa den 8.11.2013 var blant annet at det måtte arbeides med den økonomiske rammen og besluttes gjennomføringsstrategi, prosjektorganisasjon måtte kompletteres, brukergrupper måtte organiseres, og det måtte arbeides med kommersialisering, prismodell idrett, og drift/driftsmodell. Det ble besluttet å ha en prosjektlederfunksjon for koordinering av helheten (Templarheimen) og de andre interessentene på Templarheimen. Prosjektleder (fra Faveo) la i møtet fram ønsket om å se på mulighet for samhandling mellom prosjekterende og entreprenør i tidlig fase. En slik samhandling ville gå ut på at prosjektet ble utviklet videre sammen med de aktørene som skulle bistå i byggefasen av prosjektet. Prosjektet innbød ifølge prosjektledelsen til dette med hensyn til størrelse, kompleksitet og stram økonomi.

Det ble bestilt markedsmessige og økonomiske vurderinger av bade- og svømmeanlegget som var presentert i Asplan Viak sin analyserapport. Gruppen som foresto dette arbeidet besto av Drammensbadet KF, Østfoldbadet og Stiftelsen Trondheim Pirbad (heretter kvalitetssikringsgruppen/gruppen). Kvalitetssikringsgruppen vurderte det som svært positivt at det ville bli et moderne folkebad på Templarheimen, og at landet ville bli tilført et nytt, fullskala idrettsanlegg. Gruppen viste i sin rapport til at analyserapporten fra Asplan Viak er gjennomarbeidet. De hadde imidlertid innvendinger mot deler av rapportens innhold, og gruppen viste til at en kvalitetssikring har til formål å beskrive forhold som er viktige for prosjektbeslutningen. Avvikspunktene knyttet seg til mulig besøkstilgang og økonomiske forhold.⁵⁵

Om mulig besøkstilgang sto det i kvalitetssikringsrapporten at gruppen stilte seg undrende til det høye besøksgrunnlaget som fremkom i analysen (for betalende over billettering). Asplan Viak sin rapport oppga mellom 230 000 og 325 000, og i tillegg kom skoler, lag og foreninger. Gruppen viste til at anslagene Asplan Viak la til grunn, impliserte at folkebadet ville være på nivå med – eller bedre – enn de mest besøkte badene i Norge og at beliggenheten – altså avstand til sentrum – ikke var optimal. God offentlig kommunikasjon og gode parkeringsforhold kunne om nødvendig kompensere for noe av dette, ifølge kvalitetssikringsgruppen. Videre argumenterte gruppen for at

⁵⁵ Ut fra analyserapportens grundige utførelse, så ikke gruppen behov for ytterligere å kommentere forhold som badefaglig innhold, byggekostnader, finansiering, gjennomføringsstrategi og driftsmodell

det var forhold ved referansebadene i Asplan Viak sin analyse som gjorde at de ikke kunne legges til grunn i beregninger av besøkstilgangen i et bad i Tromsø kommune⁵⁶.

Kvalitetssikringsgruppens anslag om mulig besøksgrunnlag angis i deres rapport som opptil 250 000 besøkende, og hvor besøkende i folkebadet antas å utgjøre 160 000.

Om driftsinntekter kom kvalitetssikringsgruppen – med utgangspunkt i 250 000 besøkende pr. år – til totale driftsinntekter på kr 25,56 millioner. Asplan Viak sin rapport inneholder anslag på kr 26 millioner som laveste driftsinntekter og høyeste på kr 41,9 millioner. Kvalitetssikringsgruppen anslo driftskostnader til kr 25,8 millioner. Asplan Viak anslo lavest på kr 18,1 millioner og høyeste beregning til kr 27,1 millioner.

Asplan Viak sin oppsummering av driftsøkonomi var at «driften vil gi et økonomisk overskudd i størrelse 5 til 15 millioner kr dersom man gjennomfører det hele på beste måte. Overskuddet vil betjene betydelige deler av investeringen». Kvalitetssikringsgruppen sin oppsummering av driftsresultat er på kr -0,24 millioner. Kvalitetssikringsgruppas anslag hva angikk driftsøkonomien i prosjektet, var altså betydelig mindre positivt enn Asplan Viak sitt.

Rapporten fra kvalitetssikringsgruppa er datert 20.11.2013. Styringsgruppa behandlet kvalitetssikringsrapporten i møte 23.11.2013 og det fremkommer av møtereferatet at det ble diskutert om investeringsrammen skulle økes. Videre fremkommer det at det ble diskutert om forutsetninger for konseptet burde endres; besøkstall, kommersiell drift, prismodell for idrett, nedleggelse av andre anlegg – eventuelt fjerne/reducere funksjoner i anlegget. Om drift står det i møtereferatet at «driftsmodell/organisering må dannes på kommersiell basis – brukstid idrett må ikke gå på bekostning av de betalende gjester.»

Asplan Viak sin rapport – som kommunestyret vedtok at skulle ligge til grunn for videre planlegging av svømme- og badeanlegg – omhandlet blant annet brukere, innholdet i anlegget, byggekostnader, finansiering og drøftelser av gjennomføringsstrategi og driftsmodell. Revisor oppfatter at styringsgruppa, og også prosjektledelsen som kom inn i prosjektet, jobbet videre med temaene som var beskrevet i rapporten. Revisor oppfatter av møtereferatene at prosjektledelsens (Faveo) holdning var at analyserapporten fra Asplan Viak var noe optimistisk med hensyn til investeringskostnaden og besøksgrunnlaget.

I økonomiplanen sto det altså at den stipulerte totalkostnaden var kr 488 millioner. Kommunestyret bevilget kr 480 millioner i økonomiplanperioden 2014-2017 til prosjekt 5050 *Utvikling Templarheimen inkl Tromsøhallen* (kommunestyrets sak 170/13, i møte 12.12.2014). På dette tidspunktet hadde det blitt diskutert i styringsgruppa hvorvidt det skulle gjøres justeringer av konseptet framlagt av Asplan Viak i analyserapporten, herunder om denne rapportens tall faktisk kunne legges til grunn i det videre arbeidet. Det inngår ikke noen konkretiserte resultater av disse diskusjonene i form av budsjetter/kalkyler i styringsgruppemøtereferatene forut for fremleggelsen av økonomiplanen for kommunestyret i desember 2013.

⁵⁶ Kvalitetssikringsgruppen hevder at badeanlegg på turistinformasjoner som Lyngdal og Hovden, har liten relevans sett i forhold til et folkebad i Nord-Norges største by. Mindre steder har også et mer begrenset aktivitetstilbud som vil konkurrere med et badeland, skriver kvalitetssikringsgruppen. Besøksfrekvensen pr innbygger bør derfor på små steder være vesentlig høyere enn i Tromsø. Den prosentvise andelen av badegjester som betaler en høy pris (fra turister), vil også her være overrepresentert i forhold til såkalte flerbruksbad i et lokalt marked, og da med mer eller mindre kryssubsidiært driftsform. Når det gjelder referansebadene Østfoldbadet og Drammensbadet, viser kvalitetssikringsgruppen til at dette er bad som i dagens marked henter ut en vesentlig del av sitt besøksgrunnlag fra Stor-Oslo.

7.10.2 Oppstart prosjektering av Tromsøbadet

Asplan Viak hadde i september 2013 levert tilbud på oppdraget som prosjekteringsgruppe for svømme- og badeanlegg på Templarheimen. I februar 2014 ble det inngått avtale med Asplan Viak AS om prosjektering. Oppdraget besto i prosjektering, inkludert prosjekteringsledelse gjennom hele byggeprosjektet. Til grunn for oppdraget lå analyserapporten. Asplan Viak skulle være en samarbeidspartner for utvikling av ideene som fremkom i analyserapporten, til et ferdig anlegg sammen med byggherre Tromsø kommune.

Skisseprosjektet ble utviklet vinteren og våren 2014 av Asplan Viak AS. Revisor har ikke blitt forelagt noen referater som viser om styringsgruppemøter ble avholdt i denne perioden. Det første møtet fra 2014 vi har referat fra, er et møte 4. juli. I dette referatet vises det til at det ble avholdt et møte den 4. juni, og at det da var tema *hvor* på Templarheimen svømme- og badeanlegget skulle plasseres. I juni⁵⁷ bestemte styringsgruppa at Tromsøbadet plasseres i henhold til midtre alternativ⁵⁸.

Følgende oppsummering fra juni-møtet inngår i referatet fra møtet i juli:

«Utsendte sak vedrørende plassering av Tromsøbadet ble godkjent i styringsgruppemøtet den 04.06.2014:

1. Tromsøbadet plasseres i henhold til midtre alternativ
2. Klatrehall innlemmes i Tromsøbadet frem til og med skisseprosjektet. Videre beslutning om plassering i Tromsøbadet avhenger av merkostnader og finansiering/driftsmodell
3. Endelig plassering av øvrige anlegg kan foregå i en videre prosess i samarbeid med idretten og andre interessenter
4. Energiforsyning og infrastruktur utredes og vises som egne prosjekter med viste kostnader og budsjetter

Som tidligere nevnt redegjorde forstudien av Templarheimen Idrettspark at utbygging ville medføre behov for utbedringer av infrastruktur. Revisor oppfatter av møtoreferatets punkt 4 at styringsgruppa vil holde kostnadene med disse utbedringene utenom prosjekt 5050 *Utvikling av Templarheimen inkl. Tromsøhallen*.

Møtoreferatet viser til at skisseprosjekt ble presentert. Et spørsmål som måtte avklares var om den foreslåtte plasseringen av Tromsøbadet ville berøre skiarenaen, og dette måtte avklares med skiidretten.

Kommunestyret fikk i denne perioden noe informasjon om status i arbeidet med planene for Templarheimen. Kommunestyret ble i møte 18.6.2014, i sak 94/14, forelagt kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017, og denne ble vedtatt. Kommunedelplanen viste til at blant de prioriterte tiltak, var svømme- og badeanlegg på Templarheimen og skiløype og skiskytteranlegg i Grønnåsen stadion. I kommunedelplanen ble planene for Templarheimen idrettspark presentert, herunder at Tromsøhallen skulle bygges om. Det skulle være administrasjonsbygg, turnhall, badeanlegg med 50 meters basseng, idrettsbarnehage, fotballbaner på tak av anlegg på området. Det sto i saksfremlegget at det i økonomiplanen for 2014-2017 var satt av kr 488 millioner til Templarheimen. Vår undersøkelse viser imidlertid at disse 488 MNok var tiltenkt svømme- og badeanlegget og at det på dette tidspunktet ikke forelå konkrete planer for andre deler av idrettsparken og renovering av Tromsøhallen.

⁵⁷ Revisor har ikke blitt forelagt referat fra møte i juni. Det fremkommer imidlertid av styringsgruppereferat fra møte 4.7.2015, at dette ble besluttet i møte 4.6.2014

⁵⁸ Midtre alternativ innebar at svømme- og badeanlegget ble plassert midt i idrettsparken.

Det ble i denne saken rapportert til kommunestyret at tanken var at dette skal bygges som et plug in-system, der man kan bygge hvert trinn uavhengig av hverandre. Dette ville også gjøre det mulig å endre på konseptet underveis om andre behov enn det opprinnelige ble viktige. Svømme- og badeanlegg ligger i planens handlingsprogram, hvor kostnaden er angitt til kr 480 millioner.

På dette tidspunktet var det ikke utarbeidet noe nytt budsjett eller kalkyler for prosjektet. I julimøtet til styringsgruppa var også kostnadsoverslag for Tromsøbadet tema. Møtereferatet viser at det skulle fremlegges et kostnadsoverslag i august 2014. Det skulle da også fremlegges alternativer hvor ulike funksjoner ble kostnadsberegnet. Det skulle også bestilles en uavhengig kontroll av kostnadene ved hjelp av Bygganalyse.

7.10.3 Kalkyler for Tromsøbadet

I referatet fra styringsgruppemøtet i juli 2014 står det at neste møte i styringsgruppa skulle avholdes i august. Revisor er ikke forelagt et møtereferat fra august 2014. Vi har imidlertid fått et referat fra styringsgruppemøte i september hvor skisseprosjektet for Tromsøbadet var tema. I dette møtereferatet fremkommer det at Asplan Viak laget en «kalkyle for postene 1-7». Kostnadene er i referatet fra styringsgruppemøtet presentert slik:

Bad inkl/nødvendig infrastruktur	kr 617 416 449
Totalprosjekt inkl/leieinntekter	kr 719 066 449

Det er ikke informasjon om hva som inngår i kalkylen utover henvisning til «post 1-7». Prosjektkostnad består vanligvis av post 1-10⁵⁹. Det vises også til at *Bygganalyse* hadde gjort kvalitetssikring på samme grunnlag. Revisor har fått tilsendt fra kommunen kalkylen utarbeidet av Bygganalyse, og dokumentene som inneholder kalkylen fremkommer det at kalkylen ble utarbeidet med grunnlag i skisseprosjektrapporten med tegninger (datert 4.7.2014) som Asplan Viak utarbeidet samt avklaringer underveis.

⁵⁹ 1-Felleskostnader, 2-Bygning, 3-VVS, 4-Elkraft, 5-Tele og automatisering, 6-Andre installasjoner, 7-Utendørs, 8-Generelle kostnader, 9-Spesielle kostnader, 10-Spesielle kostnader

Utklipp 10. AS Bygganalyse sin kostnadskalkyle for Tromsøbadet

TROMSØBADET												
	BADE- OG SVØMMEANLEGG		KLATREHALL		TRENINGSSENTER		DISP. AREALER (KONTOR)		UTENDØRS		SUM	
Prisdato - august 2014	kr/m ²		kr/m ²		kr/m ²		kr/m ²		kr/UMA		kr/m ²	
1. Felleskostnader	50 277 769	4014	3 028 751	2898	2 384 223	2756	5 225 618	2666	0	0	60 916 361	3716
2. Bygning	169 150 320	13505	9 609 281	9195	7 589 174	8774	15 438 326	7877	0	0	201 787 101	12308
3. VVS-installasjoner	74 316 258	5933	2 320 231	2220	3 365 374	3891	5 957 438	3040	0	0	85 959 301	5243
4. Elkraft	17 067 888	1363	1 096 903	1050	1 076 019	1244	4 171 630	2128	0	0	23 412 438	1428
5. Tele- og Automatisering	11 248 939	898	512 335	490	857 263	991	1 844 630	941	0	0	14 463 168	882
6. Andre installasjoner	2 026 538	162	2 946 636	2820	0	0	525 799	268	0	0	5 498 973	335
7- Utendørs	0	0	0	0	0	0	0	0	21 606 779	720	21 606 779	1318
Sum 1 - 7 Entreprenøskostnad	324 087 712	25875	19 514 137	18674	15 272 053	17656	33 163 441	16920	21 606 779	720	413 644 121	25230
8. Generelle kostnader	63 542 359	5073	3 423 177	3276	2 443 528	2825	4 642 882	2369	1 296 407	43	75 348 353	4596
Sum 1 - 8 Byggekostnad	387 630 072	30949	22 937 314	21950	17 715 581	20480	37 806 322	19289	22 903 186	763	488 992 474	29826
9. Spesielle kostnader	114 389 078	9133	6 408 590	6133	5 969 987	6902	10 178 171	5193	5 901 865	197	142 847 689	8713
Reserver og marginer	75 302 872	6012	3 814 967	3651	3 552 835	4107	7 197 674	3672	4 032 707	134	93 901 056	5727
SUM TOTALT	577 320 000	46094	33 160 000	31733	27 240 000	31489	55 180 000	28154	32 840 000	1095	725 740 000	44642

Kilde: AS Bygganalyse sin detaljkalkyle Tromsøbadet av 20.8.2014

Bygganalyse kom fram til *byggekostnad* på selve bade- og svømmeanlegget på i overkant av 387 millioner. Dette kommer frem i tabellen ovenfor. Delbeløpene er angitt på postene 1-8;

- Felleskostnader
- Bygning
- VVS-installasjoner
- Elkraft
- Tele- og automatisering
- Andre installasjoner
- Utendørs
- Generelle kostnader

I totalbeløpet for byggekostnader inngikk ikke midler på post 7 som er «utendørs». I tillegg til byggekostnaden kommer post 9 som er spesielle kostnader og reserver og marginer. Det totale beløpet for bygging av svømme- og badeanlegget inkludert disse sistnevnte postene ble av *Bygganalyse* estimert til kr 577 millioner.

Asplan Viak hadde i sin analyserapport redegjort for at mulige tilleggsfunksjoner til et svømme- og badeanlegg kunne være klatrehall, treningssenter og kontor. Disse funksjonene inngår ikke i *Bygganalyse* sitt totalbeløp på kr 577 millioner for bade- og svømmeanlegget. *Bygganalyse* laget kalkyler også for disse nevnte funksjonene samt utenomhus. Den totale kostnaden – forutsatt at mulige tilleggsfunksjoner ble inkludert – ble av *Bygganalyse* estimert til omtrent kr 726 millioner.

I kalkylen til *Bygganalyse* omfattet post 1 *felleskostnader* rigg og drift, HMS-aktiviteter, FDVU-ytelser og bygningsmessige hjelpearbeider for VVS og EL. I post 8 *generelle kostnader* inngikk prosjektering, byggeledelse, prosjektledelse, byggherres egen administrasjon, bikostnader, forsikring og gebyrer. *Spesielle kostnader* som er post 9, omfattet merverdiavgift, finansieringskostnader samt løst inventar (med unntak av for kontor). Avsetning til kunstnerisk utsmykning inngikk ikke i spesielle kostnader. Kalkylene inneholdt avsetninger til reserver (10 %) og marginer (5 %). Eventuelle kostnader som ikke var inkludert, var tomtkostnader, tidligere

påløpte kostnader, kostnader til utarbeidelse av reguleringsplan og prisstigning fram til byggestart og i byggeperioden.

Kalkylene som ble utarbeidet høsten 2014 da Tromsøbadet var på skisseprosjektstadiet lå altså over gjeldende kostnadsramme. Det ble i styringsgruppemøtet i september 2014 presentert potensiale for besparelse på postene 1-7 og reduksjon av innhold (surfebølge, sklier, antall bassenger, redusere areal, heve/senkeboer). Som tidligere nevnt hadde styringsgruppa blitt forelagt informasjon fra prosjektledelsen om at prosjektet kunne videreutvikles i såkalt samhandling mellom byggherre og entreprenør. Møtereferatet har informasjon om at det var potensiale i samhandlingsfasen for å gjøre reduksjoner på kr 40 millioner, eventuelt at kutt av funksjoner/innhold/kvalitet vil kunne gi ytterligere økonomiske besparelser. Slike eventuelle kutt kunne gjøres i den videre prosjekteringen mot et forprosjekt og detaljprosjekt.

Det fremgår av referatet at styringsgruppen mente at prosjektet burde prosjekteres videre og at prosessen med kontrahering av entreprenører burde starte. I samhandlingen skulle det sammen med entreprenører og rådgivere skapes trygghet for prosjektet. Det står i referatet om samhandlingsfasen at i denne skulle «løsninger knas, markedsusikkerhet elimineres, og det skal skapes grunnlag for å redusere omfang av reserver og marginer».

7.10.4 Forprosjekt og styringsdokument for Tromsøbadet

Forprosjektet ble utviklet fra sommer til desember 2014 (og er datert 19.12.2014). Her ble *Tromsøbadet* og hvilket tilbud det kunne gi, presentert. De ulike badene; Idrettsbadet, familiebadet, velværebadeet, helsebadet, ungdomsbadeet og skolebadeet, ble presentert. I forprosjektet ble klatrehall presentert som en opsjon. Det samme gjaldt treningssenter og kontorer. Det vil si at disse funksjonene ble forslått som mulige tillegg som byggherre på et senere tidspunkt kunne bestemme om skulle inkluderes i prosjektet.

Forprosjektet inneholder flere illustrasjoner og et romprogram. I forprosjektet ble det lagt til grunn at Tromsøbadet skulle plasseres sentralt på Templarheimen «som en form for nervesenter i idrettsbyen med idrettsbygg knyttet mer eller mindre direkte til badets hovedinngang og foaje». Det ble vist til at idrettsbyggene som var mest aktuelle å realisere i nær framtid, var turnhall (i samarbeid med idrettsbarnehage) og klatrehall. Det ble i forprosjektet også lagt til grunn at ny områdereguleringsplan var under utforming, men at den ikke ville bli vedtatt før Tromsøbadet skal byggemeldes.

Prosjektleder for Tromsøbadet utarbeidet i november 2014 dokumentet «Tromsøbadet Styringsdokument». Dokumentet beskriver rammebetingelser, mål, organisering av arbeidet samt hvilke krav som skulle gjelde for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet ble utarbeidet i samsvar med overordnede føringer fra prosjektansvarlig i kommunen. Dokumentet skulle oppdateres ved premissendringer i prosjektet. Styringsdokument versjon 0 – som er dokumentet av 20.11.2014 – ble utarbeidet med grunnlag i skisseprosjekt som styringsgruppa tidligere hadde vedtatt.

Det fremkommer i styringsdokumentet at kostnadsrammen må defineres gjennom skisse og forprosjekt. Det vises til at finansieringsrammen som var godkjent, var på kr 488 millioner innenfor en usikkerhet på -10 % og + 20%. Følgende finansieringsplan ble presentert i styringsdokumentet versjon 0:

Tromsø kommune	kr 255,6 millioner
Troms fylkeskommune	kr 20 millioner

RDA-midler	kr 50 millioner
Tippemidler	kr 64,4, millioner
Mva-komp	kr 98 millioner
	Kr 488 millioner

I dokumentet beskrives det hva Tromsøbadet skulle bestå av. Her redegjøres også for at det ble lagt opp til to delprosjekter hvor de bygningsmessige forholdene samt utenomhus for selve Tromsøbadet ble lagt i et delprosjekt. Infrastruktur ble lagt som et eget delprosjekt. Om infrastrukturprosjektet ble det vist til at områdeplanen var under utarbeidelse, at helheten skulle ivaretas på et langsiktig strategisk nivå samt at nærmere bearbeidelse av planen ville gi de nødvendige føringer for omfang på infrastruktur som skulle knyttes opp mot byggetrinn 1. I styringsdokumentet fremkommer det også at entreprisegrensene er definert gjennom situasjonsplanen som blir detaljregulert innenfor entreprisegrensen, som vi oppfatter som at entreprisegrensene på dette tidspunktet ikke er helt fastlagt, og at de blir det gjennom detaljreguleringen. Tiltak og kostnader utenfor entreprisegrensen skulle tilfalle infrastruktur.

Styringsdokumentet inneholder prosjektmål. *Samfunnsmålet* er definert på følgende måte:

«Etablere et fremtidsrettet svømmeanlegg for byen befolkning med ringvirkninger til hele landsdelen. Etableringen skal bidra til en bedre almen folkehelse og fremme Tromsø som en idrettsby, og som et attraktivt bosted og være en møteplass for byens befolkning og tilreisende».

Brukermålet er definert på følgende måte:

«- Hovedarena for svømming på nordkalotten

- Et bedre tilbud til fysisk aktivitet for alle aldersgrupper med god effekt på folkehelsen

- Fremme bolyst og trivsel i Tromsø»

7.10.5 Status i planarbeidet – områdene Templarheimen og Grønnåsen

På samme tidspunkt som styringsgruppen begynte den videre planleggingen av svømme- og badeanlegget basert på Asplan Viak sin analyserapport, hadde kommunen klart et utkast til planprogram for områderegulering av Templarheimen. Utkastet til planprogram redegjorde for tre alternativer for utbygging av Templarheimen, hvor alternativ 0 var å ikke iverksette byggetiltak, alternativ 1 var å bygge ut omtrent halvparten av anlegget sammenlignet med planene fra Idrettsbyen og alternativ 2 var maksimal utbygging av planområdet.

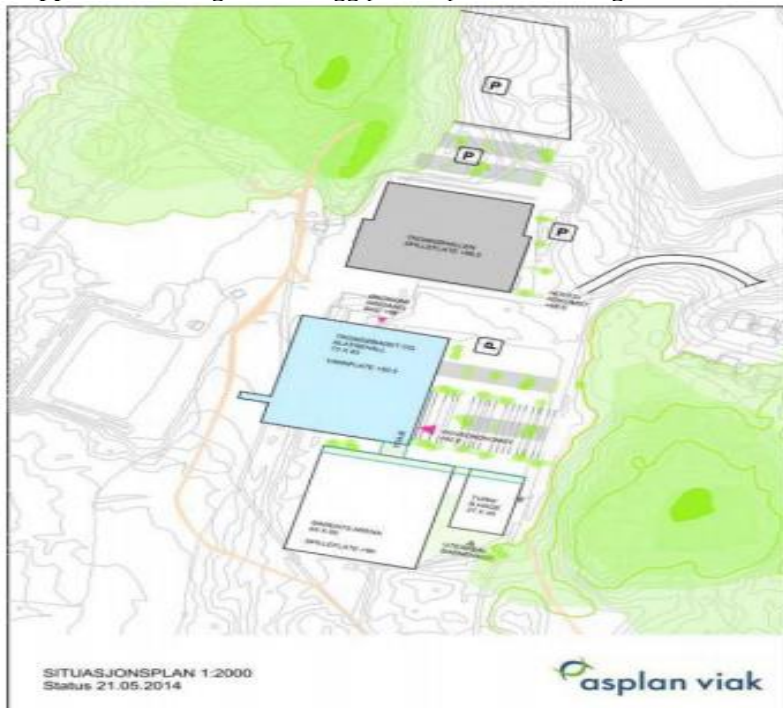
I slutten av august 2014 var *planprogrammet* for områderegulering Templarheimen – plan nr. 1810 - klart. Planarbeidets formål var, som tidligere nevnt, å legge til rette for folkebad og andre idrettsfasiliteter/-haller i område, inkludert barnehage og oppgradert vann- og avløp og trafikal infrastruktur. I tillegg skulle arealet for skiskytteranlegg avklares med hensyn til fremtidig bruk. Eksisterende skiløyper ble det varslet at skulle opprettholdes.

I planprogrammet fastsatt i august 2014 inngår et *alternativ 3* til utbygging på Templarheimen. Alternativ 3 omtales også som *midtre alternativ*. Plug-in konseptet blir erstattet med et mer trinnvis utbyggingskonsept.

I det midtre alternativet (alternativ 3 i planprogrammet) er Tromsøbadet med klatrehall lokalisert i midtre del av anlegget på Templarheimen. I bildet nedenfor ser vi Tromsøbadet markert i lyseblått. Alternativ 3 ble presentert i planprogrammet på følgende måte: «Tromsøbadet inkl. klatrehall har fått en sentral plassering, med et markert forareal som markerer adkomsten til anlegget. Turnhall og barnehage har fått et solfylt areal i syd, ved siden av Barentsarena (hall for ballidretter). I nord

inngår Tromsøhallen i sin nåværende form. Parkering er løst på bakkeplan. Ishall og parkeringshus til kunne få plass i og rundt eksisterende Tromsøhall i en fremtidig situasjon».

Utklipp 11. Plasseringen av anlegg på Templarheimen ifølge alternativ 3



Kilde: Asplan Viak, Planprogram av 27.8.2014

I planprogrammet vises det – som det også gjorde i utkastet til planprogram – til at det vil være aktuelt med rekkefølgebestemmelser knyttet til følgende infrastruktur:

- Energiforsyning
- Vannforsyning, avløpshåndtering og overvannshåndtering (blant annet omlegging av hovedvannledning og oppgradering av spillvannstrasé)
- Kommunikasjon, herunder gang- og sykkelveier eller fortau (blant annet oppgradering av adkomst, opparbeidelse av parkeringsanlegg, utbedring av offentlig vei)
- Friområder og grønnstruktur (gjelder arbeider i tilgrensede arealer, så som terrengarbeider og vegetasjonsetablering)

Som tidligere redegjort for, hadde byrådet planer også for Grønnåsen, jf. kommunestyrets vedtak i 2012 om å stille seg bak *Idrettsbyen Tromsø* sin rapport om anleggsutbygging på Templarheimen og Grønnåsen. Skiidretten som hadde sine aktiviteter på Templarheimen, skulle flyttes til Grønnåsen. Det ble utarbeidet et planprogram også for området Grønnåsen. Formålet med planprogrammet for *Grønnåsen* var å legge til rette for ny arena og løypeanlegg for ski, skiskyting og hopp i Grønnåsen. Bakgrunnen for disse planene var at eksisterende skifasiliteter ville bli berørt av den planlagte utbyggingen av idrettsanlegg på Templarheimen, i tillegg til at lokaliseringen ved Tromsøhallen over tid var vurdert som for begrenset og i konflikt med en tiltakende bruk av skiløyper i området⁶⁰. I juni 2014 ble planprogram for Grønnåsen sendt på offentlig ettersyn⁶¹. Planprogrammet ble vedtatt av byrådet i sak 364/14.

⁶⁰ Jf. Forslag til Planprogram for Grønnåsen

⁶¹ Jf. vedtak i byrådets sak 214/14

I styringsgruppemøtet i september 2014 fremkom det, etter referatet å dømme, at prosess for regulering av nytt skianlegg lokalisert til Grønnåsen hadde stoppet opp på grunn av mangel på midler til å videreføre prosessen. Svømmeanlegget var trukket ut i trasé for området som ble brukt av skiidretten om vinteren. Det måtte i samråd med skiklubb finnes løsning på bruk av skistadion med et fremtrukket folkebad frem til en flytting av anlegg til Grønnåsen. I planprogrammet fra august står det at det var en intensjon at eksisterende skiløyper skulle opprettholdes. I styringsgruppemøte i oktober 2014 ble det rapportert at det ble arbeidet med skiklubben om midlertidig løsning.

7.10.6 Justert økonomisk ramme

I desember 2014 ble budsjett 2015 og økonomiplan 2015-2018 behandlet av kommunestyret.

I økonomiplanen ble det fra byrådsavdeling for næring, kultur og idrett rapportert at byrådet i kommende økonomiplanperiode ville gjennomføre noen av de viktigste investeringene som var gjort for idretten i Tromsø siden Tromsøhallen ble realisert på 1980-tallet; Templarheimenprosjektet. Det ble rapportert at dette gjøres først og fremst gjennom bygging av Tromsøbadet og en opprusting av Tromsøhallen. Det ble videre vist til at det ble planlagt å etablere klatrehall, turnhall og idrettsbarnehage og på et senere tidspunkt en flerbrukshall. Midlene skulle hentes fra låneopptak/kommunale garantier, fra RDA-tilskudd og fra tippemidler.

Kostnader med prosjektet ble presentert i økonomiplanen, under oversikt over investeringer i byrådsavdeling for næring, kultur og idrett. Det står at analyserapporten for prosjektet danner utgangspunkt og idé for prosjektet og at gjeldende økonomiplan satte av midler til utvikling av Templarheimen. Det vises til at skisseprosjekt er levert og at prosjektering er gått over i en forprosjektfase. Detaljplan og områdeplan skulle utarbeides parallelt med utvikling av badet. Det fremkommer også i økonomiplanen at det ikke var avklart om finansiering av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen for vann og avløp pluss vei skulle finansieres over eget budsjett. Basert på forprosjekt var det lagt inn 598 millioner kroner for Tromsøbadet fram mot 2018.

Om finansiering står det i økonomiplanen følgende:

Tromsø kommune	kr 335 millioner
RDA-midler	kr 85 millioner
Tippemidler	kr 60 millioner
Mva-komp	kr 120 millioner
	Kr 600 millioner

Økonomiplanen inneholder også en driftskalkyle. Denne er hentet fra analyserapporten; kalkylen som viser laveste og høyeste anslåtte driftsinntekter og driftskostnader pr. år. Det står at driftsmodellen baserer seg på at anlegget skal driftes av et heleid kommunalt AS, og at det er lagt som føring at inntektene skal dekke de løpende driftskostnadene og finanskostnader.

Når det gjelder Tromsøhallen, inngikk det ikke informasjon om planene for denne. Kommunestyret vedtok investeringsramme på kr 598 millioner på prosjekt 5050 *Utvikling Templarheimen inkl Tromsøhallen*.

Rammen ble altså endret fra kr 488 millioner til kr 598 millioner i desember 2014. I desember 2014 hadde styringsgruppa, som vi redegjorde for foran, behandlet kalkylen for Tromsøbadet. Disse lå

over rammen som ble foreslått, men som vi også så kom det under behandlingen av kalkylene fram at det var potensiale for å redusere kostnadene i en samhandlingsfase.

Beløpet kr 598 millioner har vi ikke funnet i øvrige dokumenter fra denne tiden. Bygghanalyse kom i sin kalkyle til at byggekostnader for bade- og svømmeanlegget (som vi presenterte ovenfor) ville være på totalt kr 577 320 000. Dette beløpet omfattet ikke post 7 *Utendørs*. Legger vi til post 7 *Utendørs*, blir beløpet kr 598 926 779. Revisor oppfatter at beløpet lagt frem for – og vedtatt av – kommunestyret på kr 598 millioner omfatter kostnadene for svømme- og badeanlegget, herunder også *byggekostnader, spesielle kostnader og reserver/marginer*. I tillegg omfatter beløpet *utendørs* arbeid. Vi oppfatter imidlertid at beløpet ikke inkluderer *generelle kostnader, spesielle kostnader* samt *reserver/marginer* for *Utendørs*. I Bygghanalyse sin kalkyle var disse kostnadene beregnet å utgjøre kr 11,2 millioner. Beløpet på kr 598 millioner kroner omfatter heller ikke klatrehall, treningscenter eller kontorarealer. Kalkylen med disse tre funksjonene inkludert utgjorde i overkant av kr 725 millioner.

I det neste kapitlet viser vi at det ble iverksatt anbudskonkurranser for videre planlegging og eventuell bygging av svømme- og badeanlegg på Templarheimen. På tidspunktet anbudskonkurransene ble igangsatt var kostnadsrammen 598 millioner.

7.11 Anbudskonkurranser og videre planlegging

7.11.1 Konkurransen om og tilbud på entrepriser i Tromsøbadet

Kommunen kunngjorde i desember 2014 åpen anbudskonkurransen om kontrakt 20BYG for prosjektet *Tromsøbadet*. Entreprisen omfattet bistand til detaljprosjektering i egen samhandlingsfase og opsjon på selve byggingen. Det ble ifølge konkurransegrunnlaget tatt sikte på inngåelse av kontrakt for samhandlingsfasen innen 30.3.2015 og at oppdragsgivers beslutning av om opsjon om bygging skulle benyttes, tentativt skulle fattes innen 30.9.2015.

Opsjonen gikk ut på at kommunen hadde rett, men ikke plikt, til å beslutte om entreprenøren skulle gjennomføre bygge- og anleggsarbeidet. Kommunen ville ta beslutning om hvorvidt denne opsjonen skulle benyttes etter gjennomført samhandlingsfase, men det ble presisert at kommunens hensikt i utgangspunktet var at denne opsjonen skulle benyttes. Konkurransen om de øvrige entreprisene – bassengtekniske arbeider (69BAT), luftbehandlingsarbeider (36LBE), rørtekniske arbeider (30RØR) og elektrotekniske arbeider (40ELA), ble også kunngjort i desember 2014.

I konkurransegrunnlaget ble det beskrevet hvilket badetilbud Tromsøbadet skal ha. Videre ble det beskrevet at Tromsøbadet i tillegg til folkebadet inneholder tre opsjonsarealer; klatrehall, treningscenter og to ekstra kontoretasjer. Totalt areal som ble presentert, fremgår av nedenstående utklipp fra konkurransegrunnlaget til entreprisen 20BYG:

Utklipp 12. Angivelse av areal entreprenører skulle gi tilbud på

Arealer

Totalt areal er ca. som følger:

Funksjon	Areal ca. BTA					
	Total	kjeller	1. etg	2. etg	3. etg	4. etg
Folkebad	12 125	5 280	5 500	1 270	25	50
Klatrehall (opsjon 1)	850	850	0	0	0	0
Treningssenter (opsjon 2)	1 720	0	0	860	860	0
Disponible areal/ kontor (opsjon 3)	850	0	0	0	425	425
Totalt	15 545	6 130	5 500	2 130	1 310	475

Kontrakt skulle tildeles tilbydere med laveste pris. Som grunnlag for laveste beregnet pris ble sammenlignbare tilbudssummer, eks. merverdiavgift, basert på følgende, lagt til grunn:

- Beregnet pris i samhandlingsperioden
- Beregnet pris for byggeperioden inklusiv prisede opsjoner

Om tiltak knyttet til infrastruktur (primært løsninger for energiforsyning, overvannsledning samt vei) står det i konkurransegrunnlaget at dette inngår i Tromsøbadet. Infrastrukturdelen skulle belastes egen budsjettpost, og det måtte derfor påregnes «splitting» av faktura.

Det kom inn ett tilbud i konkurransen om 20BYG, fra Peab Bjørn Bygg. Tilbudet var datert 27.2.2015, og tilbudspris for samhandlingsfasen var på kr 1 million. Tilbudsprisen for byggeperioden var på kr 340,5 millioner. Kommunen fikk i februar også tilbud fra leverandører for entreprisene bassengteknisk, luftbehandling og rørtekniske arbeider. Det var ikke tilbydere på kontrakt om entreprise for elektrotekniske arbeider.

Styringsgruppa behandlet i mars 2015 de innkomne tilbudene. Styringsgruppa besluttet å avvise Peab Bjørn Bygg fra konkurransen med henvisning til at de ikke tilfredsstilte konkurransegrunnlagets kvalifikasjonskrav. Konkurransen ble avlyst med henvisning til anskaffelsesforskriften § 22-1. Det ble også avgjort at det skulle avholdes konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring etter anskaffelsesforskriften § 14-4 bokstav b, hvor fem tilbydere ble invitert. Peab Bjørn Bygg opprettholdt sitt opprinnelige tilbud, og dette lå til grunn for forhandlinger som ble igangsatt i april.

Styringsgruppa gjennomgikk i møtet i mars prisene etter anbudet sammenlignet med kalkyler av Asplan Viak og Bygganalyse. Utklippet nedenfor er fra referat fra møtet i styringsgruppa den 26.3.2015.

Utklipp 13. Fra styringsgruppemøtereferat 26.3.2015, kalkyler

2. Kostnadskalkyle Anbud			
Oversikten viser kostnadskalkyle justert for marked			
Pårevidd august 2014	TROMSØBADET		
	Asplan	Anbud	Bygganalyse
1. Felleskostnader	42 325 000	50 328 071	50 277 769
2. Bygning	151 337 683	230 916 308	169 150 320
3. WS-installasjoner	56 570 976	48 469 453	74 316 258
4. Elkraft	27 552 543	40 960 488	17 067 888
5. Tele- og Automatisering	14 039 512	14 039 512	11 248 939
6. badeteknisk	31 413 408	31 666 150	2 026 538
7. Utendørs	18 943 018	27 941 893	21 606 779
Sum 1 - 7 Entrepriisekostnad	342 182 140	444 321 875	345 694 491
8. Generelle kostnader		80 000 000	63 542 359
Sum 1 - 8 Byggekostnad	405 724 499	524 321 875	409 236 851
9. Spesielle kostnader	114 389 078	144 038 422	114 389 078
Reserver og marginer	75 302 872	75 302 872	75 302 872
SUM TOTALT	595 416 449	743 663 169	598 930 000

Anbudspriser er oktober 2015 tall, dvs 11 millioner som ikke er korrigert

Potensiale i kalkylen, før man kutter kvaliteter og funksjoner

Avvik post 1-7	-98 627 384
Avvik post 8	-16 457 641
Avvik post 9	-29 649 344
totalt	-144 734 369
Potensialet:	
fjernvarme	-6 500 000
Bygg	-19 000 000
badeteknisk	-2 000 000
utomhus	-10 000 000
utsettelse:	
surfebølge	-7 000 000
skille	-3 000 000
utendørs	-7 000 000
samhandling 4%	-13 329 656
konkurranse 20 Byg	-46 050
lønn og prisstigning	-11 000 000
Sum	-78 875 706

Avhengig av å trimme prosjekt og projektkostnad

Faktorer som kan være medvirkende til at post 1-7 er kr 98 mill over Bygganalyse og Asplan:

- Det er lagt inn høye kvaliteter på flere områder, Utomhus er nå tatt inn i entreprisene, de lå på utsiden i forrige kalkyle. Lønns og prisstigning er ikke korrigert for.

Ved å gjøre relativt enkle grep kan vi halvere kostnadsgapet. Med en konkurranse i markedet, hvor vi kan forhandle om enhetspriser med påfølgende samhandlingsperiode, er det potensiale til å dra dette innenfor

Referatet viser at det var differanse på mer enn kr 144 millioner mellom anbudene og kalkylen utarbeidet av Bygganalyse. Det gis i referatet forklaring på avviket. Referatet viser også at fra styringsgruppas side ble ansett å finnes potensiale for å redusere projektkostnaden sett i forhold til anbudsprisene. Det vises til at det for fjernvarme, bygg, badeteknisk og utomhus ble ansett å være

potensiale til besparelse på til sammen kr 37,5 millioner. Enkelte elementer kunne utsettes, og samhandlingsfasen kunne medføre besparelse på 13 millioner. Videre vises det i møtereferatet til at prisene vil kunne presses i forhandlinger med Peab, samt er lønns- og prisstigning utelatt.

I kostnads kalkylen inntatt i referatet fra styringsgruppemøte 26.3.2015 (jf. utklipp 16 ovenfor) vises det til Bygghanalyse sin anslåtte totalsum på kr 598,9 millioner for Tromsøbadet. Dette beløpet besto, som vi redegjorde for ovenfor, av totalbeløpet for selve bade- og svømmeanlegget (det vil si postene 1-9 samt reserver og marginer) og entreprisestigningen for utendørs (det vil si postene 1 til 7). Disse beløpene har vi markert i røde sirkler i kalkylen nedenfor. I totalbeløpet på kr 598,9 millioner var altså ikke opsjonene på klatrehall, treningscenter og kontorer inkludert.

Utklipp 19. Kalkyle for Tromsøbadet, med og uten opsjoner og utendørs samt totalbeløp

TROMSØBADET												
	BADE- OG SVØMMEANLEGG		KLATREHALL		TRENINGSSENTER		DISP. AREALER (KONTOR)		UTENDØRS		SUM	
Prisdato - august 2014	kr/m ²		kr/m ²		kr/m ²		kr/m ²		kr/UMA		kr/m ²	
1. Felleskostnader	50 277 769	4014	3 028 751	2898	2 384 223	2756	5 225 618	2666	0	0	60 916 361	3716
2. Bygning	169 150 320	13505	9 609 281	9195	7 589 174	8774	15 438 326	7877	0	0	201 787 101	12308
3. VVS-installasjoner	74 316 258	5933	2 320 231	2220	3 365 374	3891	5 957 438	3040	0	0	85 959 301	5243
4. Elkraft	17 067 888	1363	1 096 903	1050	1 076 019	1244	4 171 630	2128	0	0	23 412 438	1428
5. Tele- og Automatisering	11 248 939	898	512 335	490	857 263	991	1 844 630	941	0	0	14 463 168	882
6. Andre installasjoner	2 026 538	162	2 946 636	2820	0	0	525 799	268	0	0	5 498 973	335
7- Utendørs	0	0	0	0	0	0	0	0	21 606 779	720	21 606 779	1318
Sum 1 - 7 Entreprikkostnad	324 087 712	25875	19 514 137	18674	15 272 053	17656	33 163 441	1692	21 606 779	720	413 644 121	25230
8. Generelle kostnader	63 542 359	5073	3 423 177	3276	2 443 528	2825	4 642 882	2369	1 296 407	43	75 348 353	4596
Sum 1 - 8 Byggekkostnad	387 630 072	30949	22 937 314	21950	17 715 581	20480	37 806 322	19289	22 903 186	763	488 992 474	29826
9. Spesielle kostnader	114 389 078	9133	6 408 590	6133	5 969 987	6902	10 178 171	5193	5 901 865	197	142 847 689	8713
Reserver og marginer	75 302 872	6012	3 814 967	3651	3 552 835	4107	7 197 674	3672	4 032 707	134	93 901 056	5727
SUM TOTALT	577 320 000	4609	33 160 000	31733	27 240 000	31489	55 180 000	28154	32 840 000	1095	725 740 000	44642

Revisor oppfatter at kommunen i konkurransegrunnlaget ba tilbyderne prise inn også opsjonene⁶², og at tilbudsprisene inneholdt disse opsjonene (klatrehall, treningscenter og kontorer). Revisor oppfatter dermed at avviket mellom tilbudspriser og bygghanalyse sin kostnads kalkyle var enda større enn hva som er presentert her, fordi tilbudsprisene altså ikke ble sammenlignet med bygghanalysens totalanslag. Revisor oppfatter også at anbudsprisene presentert i kalkylen i bildet ovenfor ikke inneholder prisene for opsjonene som var tiltenkt i prosjektet.

Prosjektledelsen rapporterte til styringsgruppa at en ved å gjøre relativt enkle grep kunne halvere differansen mellom Bygghanalysens anslag og anbudsprisene. Med en konkurranse i markedet kunne det forhandles om enhetspriser med påfølgende samhandlingsfase - med potensiale for «å dra det innenfor budsjett». Det ble rapportert om at det må forventes økt byggepris grunnet markedssituasjonen.

I referatet fra dette styringsgruppemøtet i mars 2015, er kommunikasjonsstrategien; «Det anbefales å ikke presentere priser eller kostnader i media. Budskapet til mediene må være at det er kommet inn flere tilbud i tråd med budsjett på de ulike fagene, men at noen anbud trenger nærmere bearbeidelse».

⁶² Jf. konkurransegrunnlagets formuleringer «Som grunnlag for laveste pris legges det til grunn sammenlignbare tilbudssummer eks. merverdiavgift, basert på beregnet pris i samhandlingsperioden og beregnet pris for byggeperioden inklusiv prisede opsjoner» og «Alle opsjoner føres i sin helhet til sum»

I et notat fra prosjektledelsen til Tromsø kommune i slutten av april 2015 ble konseptet oppsummert. Konseptet inneholdt på dette tidspunktet Tromsøbadet med alle sine funksjoner;

- 50-metersbasseng
- Stupetårn med ulike høyder
- To vannsklier
- Varmtvannsbasseng, bølgebasseng, malstrøm, barnebasseng, velværebasseng, helsebad, varmekulp
- Surfebølge
- Badetemperaturer fra 5 til 39 grader
- Vanndybder ned til 5 meter
- Beregning besøk på 165 000 til 225 000 årlig

Videre ble det ansett å være mulighet for å etablere tilleggsarealer (klatrehall, treningssenter og kontorer).

Prosjektledelsen presenterte også ulike valg;

- Bade- og svømmeanlegg
- Bade- og svømmeanlegg inkl. klatrehall
- Bade- og svømmeanlegg, klatrehall, kontorer og treningshall

Det ble i notatet redegjort for muligheten til besparelser på de ulike alternativene, og det fremkom at det i tillegg ville kunne komme kostnader for Tromsøbadet og området som faller utenom det naturlige utenomhusområdet for svømme- og badeanlegg: ny vei Askeladdsvingen, VA og kostnader knyttet til energitiltak.

7.11.2 Revidert forprosjekt

Forprosjektet av 19.12.2014 ble revidert 23.1.2015 (rettet tomteangivelse på ortofoto s. 3) og 23.3.2015 (revidert tekst – plantegninger). Forprosjektet viste til at Tromsøbadet skal ha plassering sentralt på Templarheimen som en form for nervesenter i idrettsparken med idrettsbygg knyttet mer eller mindre direkte til hovedinngang og foaje. Forprosjektet presenterte innholdet i svømme- og badeanlegget. Forprosjektet viste klatrehallen som integrert del av Tromsøbadet, men den var planlagt slik av den kunne utgå.

Det inngikk også opsjon på treningssenter, med henvisning til at analyserapporten anbefalte dette. Forprosjektet til Tromsøbadet avsatte ca 1600 m² råbygg til treningssenter. Videre inngikk det opsjon på kontorarealer. Det ble vist til at det erfaringsmessig oppstår behov for tilleggsarealer under utviklingen av badeanleggsprosjekter.

Forprosjektet inneholdt også opplysninger om blant annet byggeteknikk samt et romprogram, beskrivelser av landskap, arkitektur, materialer og opplevelser og tilbud inne i badet.

7.11.3 Forhandlinger med tilbydere

I april 2015 ble det sendt invitasjon til forhandlinger til entreprenører som var aktuelle for bygningsarbeider (kontrakt om 20BYG). Peab Bjørn Bygg ble som nevnt avvist fra den opprinnelige konkurransen. Firmaet ble invitert til forhandlinger. Forhandlinger ble gjennomført over fire møter; ett møte i april, to møter i mai og siste forhandlingsmøte var 22.6.2015. Målet for forhandlingene var å bearbeide tilbudssum.

Forhandlingene om entreprisen 20BYG ble behandlet av styringsgruppa i møte i mai 2015. Det ble rapportert om at gjennomgang av markedet viste at tilbudet fra Peab Bjørn Bygg var på forventet prisnivå i markedet. Enhetspriser var kvalitetssikret av Bygganalyse. Gjennomgangen viste også at tilbudet inneholdt en rekke uforholdsmessig dyre løsninger. Det ville prosjektledelsen bruke resten av forhandlingsperioden til å prosjektere og forenkle.

Status i mai 2015 var at følgende tilbydere på følgende kontrakter hadde fått brev om tildeling av oppdraget;

○ Peab Bjørn Bygg	Bygningsarbeider	20BYG
○ Åge Nilsen AS	Rørtekniske arbeider	30RØR
○ GK Norge AS	Luftbehandlingsarbeider	36LBE
○ Processing AS	Bassengtekniske arbeider	69BAT

For elektrotekniske arbeider var det i mai 2015 lagt ut ny kunngjøring på Doffin.

For alle ble det gjort gjeldende at kontraktsinngåelse ble gjort med forbehold om at kontrakt om gjennomføring ville inngås med entreprenør for 20BYG.

Referatet fra forhandlingene med Peab Bjørn Bygg viser forholdene som ble avklart mellom partene og som endte med revidert tilbud. Peab Bjørn Bygg sitt tilbud var opprinnelig på kr 340 millioner for byggeperioden, men partene forhandlet dette ned til kr 299 millioner.

Utklipp 14. Utdrag fra referat fra forhandlingsmøte mellom byggherre og Peab Bjørn Bygg

Prossesser		Sum
Opprinnelig tilbud datert 27.02.15:		
• Samhandling	NOK	1 006 000,00
• Byggeperiode	NOK	340 532 502,45
Revidert tilbud datert 01.06.15 i henhold til endringsliste 1-6	NOK	299 593 396,44
Korrigerer utført av Asplan etter gjennomgang drøftelsesliste, datert 30.06.15	NOK	288 762 336,43
Ny endelig sum datert 01.07.15 etter justering, e-post fra Asplan	NOK	289 914 280,00

I tillegg gir Entreprenøren en prosjektrabatt tilsvarende 0,5% av ny revidert tilbudssum etter samhandlingsfasen.

Målsetningen, etter at forhandlingene var slutført, var kontrahering i uke 25/26, samhandlingsfase i juli-september, saksfremlegg/politisk vedtak i september/oktober og start byggefase i oktober/november.

I forhandlingsfasen ble pekt på en rekke områder som kunne gjøre prosjektet mer rasjonelt og kostnadsbesparende, og en nødvendig del av samhandlingsfasen ville være å få ned prosjektkostnaden. Målsetningen for samhandlingsfasen var inntil 20 % kostnadsreduksjon for 20 BYG. I samhandlingsfasen ville det bli arbeidet tematisk videre med temaene som var opp i forhandlingsfasen, med felles forståelse og ønske om å få andre leverandører og lavere enhetspriser på vinduer, fasader, fliser, leca og ytong. For råbygg og betong var det et ønske om å forenkle, eventuelt endre deler av bæresystem.

7.11.4 Oppstart av samhandlingsfase

Samhandlingsfasen ble innledet med et oppstartsmøte 12. og 13.8.2015 i Aquarama for entreprisene 20BYG, 30RØR, 36LBE og 69BAT. Avtalene om samhandlingsfase mellom byggherre Tromsø kommune og entreprenørene for 20BYG, 30RØR, 36LBE og 69BAT er signert av byggherre 9.9.2015 av utbyggingssjef Øystein Dale.

Når det gjelder entreprise for elektrotekniske arbeider (40ELA), ble det ikke tildelt kontrakt til leverandør på denne entreprisen samtidig som det ble avgjort kontaktstildeling på de øvrige entreprisene. Kommunen hadde i juni fått inn to tilbud, men disse måtte avvises. Kommunen inviterte de to tilbyderne til forhandlinger, og første forhandlingsmøte ble gjennomført den 18.8.2015. Forhandlingene om tilbudet på elektroarbeider ble altså gjort etter at samhandlingsfasen var innledet med de øvrige fagene i prosjektet.

I kontraktene om samhandlingsfasen sto det at det var oppdragsgivers ambisjon at samhandlingsfasen skulle avløses av byggefasen. Bestilling av ytelser i byggefasen var imidlertid en *opsjon* for oppdragsgiver, og det ville først bli fattet en beslutning om hvorvidt opsjonen skulle benyttes, etter at samhandlingsfasen var gjennomført. Det vil si at oppdragsgiver hadde rett til å avslutte prosjektet når samhandlingsfasen var avsluttet (oppdraget er utført) uten at entreprenøren hadde krav på å få dekket et eventuelt økonomisk tap som han hadde hatt/var blitt påført som en følge av at opsjonen ikke ble benyttet. I slutten av samhandlingsfasen skulle entreprenøren foreta en verifisering av mengder før oppdragsgiver besluttet om opsjonen for byggefasen skulle benyttes. Dette for å etablere den nødvendige justering av kontraktssum for byggefasen. Justering av kontraktssum for bygge- og anleggsarbeider skulle skje i henhold til konkurransegrunnlagets punkt B.1.3.1.

Da samhandlingsperioden startet, var kostnaden med prosjektet kr 859 millioner⁶³. Revisor oppfatter at opsjonene inngår i dette beløpet.

I møte 19.8.2015 fikk styringsgruppa orientering fra prosjektledelsen om status i prosjektet. I en presentasjon fra prosjektledelsen sto det at prosjektet skulle tilpasses en total styringsramme på kr 650 for bad og kr 40 millioner for klatreklubb. I tillegg kom infrastruktur. Den styringsrammen som styringsgruppen på dette tidspunktet la til grunn, var lavere enn kostnaden som gjaldt da samhandlingen ble igangsatt. Konsekvenser av nivået på styringsrammen ble rapportert fra prosjektledelsen å være at:

- Treningssenter og kontorer fjernes fra romprogrammet
- Bygningsvolumet justeres tilsvarende
- Fasader endres/optimaliseres med hensyn til høyde
- Bygget vil gi et annet arkitektonisk uttrykk
- Konseptet og innholdet opprettholdes som opprinnelig
- Opplevelsen inne i badet blir uforandret

Som redegjort for ovenfor ble styringsdokumentet for Tromsøbadet utarbeidet i november 2014. Styringsdokumentet viser til at vedtatte ramme fra kommunestyret er på kr 600 millioner. Styringsdokumentet av 19.8.2015 inneholder et budsjett vedtatt av styringsgruppa. Budsjettet er ifølge styringsdokumentet på «P85».

⁶³ Jf. fremlegg i sak 63/16

Utklipp 15. Styringsgruppas budsjett pr. august 2015

Utklipp 15 - Styringsgruppas budsjett pr. august 2015, justert for endret konseptfase

	Vedtatt budsjett (August 2014-kroner)	Opsjoner			Infrastruktur	Budsjett – styringsmål
		Klatrehall	Trenings-senter	Kontor		
Entreprisekostnad	346 mill	20 mill	15 mill	33 mill	20 mill	434 mill
Generelle kostnader	67 mill	3 mill	3 mill	5 mill	5 mill	83 mill
Spesielle kostnader	114 mill	6 mill	6 mill	10 mill		136 mill
Reserve/Margin	75 mill	4 mill	3 mill	7 mill		89 mill
Prosjektkostnad	602 mill	33 mill	27 mill	55 mill	25 mill	742 mill

Sammenligner vi dette budsjettet med kalkylen presentert foran (hvor tallene fra Asplan Viak, anbudene og Bygganalyse inngår), hadde styringsgruppa i sitt budsjett sett hen til Bygganalyse sin kalkyle. Entreprenorkostnaden på kr 346 millioner består av post 1-7 for svømme- og badeanlegg:

1. Felleskostnader
2. Bygning
3. VVS-installasjoner
4. Elkraft
5. Tele- og automatisering
6. andre installasjoner
7. utendørs

Spesielle kostnader og reserver/marginer var i styringsgruppas budsjett også på samme nivå som Bygganalyse sine tall på disse postene. Generelle kostnader lå litt høyere i styringsgruppas budsjett sammenlignet med Bygganalyse sin kalkulasjon på denne posten.

Det ble angitt i styringsdokumentet at budsjettet vil bli revidert etter at samhandlingsfase er utført for forprosjekt i Tromsøbadet. Samme måneden la byrådet fram sak for kommunestyret om investeringsbeslutning.

7.12 Oppsummering

Byrådet arbeidet for realisering av svømme- og badeanlegg på Templarheimen fra det tiltrådte og fram til saken om investeringsbeslutning i august 2015. Et svømme- og badeanlegg skulle ivareta skolesvømmingen, idrettsformål, rehabiliteringsformål og være et tilbud for innbyggere og tilreisende i Tromsø. Allerede før byrådet tiltrådte hadde kommunestyret gjort vedtak om at et sentralanlegg skulle ivareta alle disse interessene. Kommunestyret hadde besluttet at kommunen skulle ha sentralanlegg og et avlastningsbasseng og at enkelte av de eksisterende bassengene i kommunen skulle bestå i denne strukturen. Kommunestyret hadde også gitt sin støtte til at planene fra «*Idrettsbyen Tromsø*» ble utredet videre. I planene lå det at flere idretter skulle samles på Templarheimen og skiidretten skulle bruke et nytt anlegg i Grønnåsen. Kommunestyret hadde innen august 2015 stilt seg bak planene som lå for utbygging av Templarheimen og Grønnåsen,

Byrådet besluttet at svømme- og badeanlegget skulle være på Templarheimen, og ønsket ikke utredninger av andre plasseringer. Utredningene av Templarheimen konkluderte med at det kunne etableres en idrettspark på området. Utredningene inneholdt ikke drøftelser av plasseringen av svømme- og badeanlegget på Templarheimen for brukergruppene skole og helse.

Byrådet utredet ikke ulike konsepter for et sentralanlegg. Byrådet brukte svømme- og badeanlegget Aquarama i Kristiansand som «mal» for hva slags svømme- og badeanlegg Tromsø kommune kunne etablere på Templarheimen. Kommunestyret hadde vedtatt at analyserapporten om folkebad skulle legges til grunn for planleggingen av svømme- og badeanlegget. Gjennom områdereguleringen skulle det legges til rette for folkebad, men også turn, Barents Arena flerbrukshall og Tromsøhallen. I tillegg skulle det legges til rette for oppgradert vann og avløp og trafikal infrastruktur. Eksisterende skiløyper skulle opprettholdes. Det var imidlertid forutsatt at skiidretten ikke lenger skulle ha sine aktiviteter på Templarheimen, men flyttes til Grønnåsen. Det var fra byrådets side klart uttrykt at arbeidet med områdereguleringsplanen ikke skulle forsinke arbeidet med svømme- og badeanlegget. Som en del av anlegget på Templarheimen og svømme- og badeanlegget, ble det inkludert en klatrehall. Treningssenter og kontor var tegnet inn i svømme- og badeanlegget som opsjoner; det vil si at det kunne avgjøres senere om disse funksjonene skulle bygges. Tilbyderne var bedt om å gi pris også på opsjonene.

Kommunestyret hadde i desember 2014 (i anledning budsjett 2015/økonomiplan 2015-2018) vedtatt investeringsramme for svømme- og badeanlegget på kr 598 millioner basert på forprosjektet. Kommunestyret var innen august 2015 ikke forelagt egne saker om områdereguleringen av Templarheimen, men hadde informasjon om at prosessene foregikk parallelt. Kalkylen som ble utarbeidet av Byggsanalyse var høyere enn daværende gjeldende kostnadsramme.

Da kommunestyret i august 2015 ble forelagt sak om investeringsbeslutning, var status for svømme- og badeanlegget at det var gjennomført anbudskonkurranser og inngått kontrakter med eksterne leverandører. Tilbudene som kom inn i mars 2015 lå høyere enn kalkylene som hadde blitt behandlet av styringsgruppa, og det var gjort noen grep med hensyn til plassering, arkitektur og enkelte forenklinger for å få ned tilbudspriser. Deretter skulle byggherren sammen med leverandører i prosjektet gjennomføre en såkalt samhandlingsfase. I samhandlingsfasen skulle prosjektet prosjekteres videre fra forprosjekt til detaljprosjekt. Denne samhandlingsfasen hadde oppstart i forkant av at kommunestyret fikk saken om investeringsbeslutning.

8 TROMSØBADET – INVESTERINGSBESLUTNING I

Sak om investeringsbeslutning for Tromsøbadet ble fremlagt for kommunestyret i møte 26.8.2015. Det var ifølge daværende byrådsleder et klart styringsmål for byrådet at beslutningen om investering skulle tas i møtet i august 2015. Daværende byrådsleder mente at de hadde et godt planlagt prosjekt på tidspunktet beslutningen ble tatt i 2015. Han har fortalt til revisor at de jobbet ganske mye for å være sikker på kostnadene når de kom til beslutningsfasen til slutt. Daværende byrådsleder har redegjort for at byrådet la vekt på «*Idrettsbyen Tromsø 2010*» sitt prosjekt som beskrev en idrettspark på Templarheimen. Det var aldri lagt opp til en diskusjon om hvor Tromsøbadet skal ligge.

Revisor har spurt Arve Norgård, som er oppført som saksbehandler på saksfremlegget, om arbeidet i forbindelse med at saken skulle legges fram for kommunestyret. Norgård fortalte at det på dette tidspunktet «lå i kortene» at beslutningen i 2012 om å stille seg bak «*Idrettsbyen Tromsø*» sin rapport for anleggsutbygging ikke var nok. Det måtte en ny sak til behandling, så det handlet om finne riktige tidspunkt.

Byrådets innstilling til kommunestyret i møte 26.8.2015, i sak 131/15, viser vi i utklippet fra saksfremlegget nedenfor.

Utklipp 16. Byrådets innstilling til vedtak i sak 131/15

SAKSFRAMLEGG

Deres ref.:	Vår ref.: 15/5191 /37593/15-033	Saksbehandler: Arve Norgård Telefon: 77 79 02 91	Dato: 03.08.2015
--------------------	---	---	----------------------------

Saken skal behandles i følgende utvalg:

BYRÅDET
FIN-NER
KST

TROMSØBADET - INVESTERINGSBESLUTNING

Innstilling til vedtak:

1. Prosjekt »Tromsøbadet» videreføres i samspillfase med økonomisk ramme på 690 millioner kroner. Beløpet er inklusive klatrehall. Badets ramme er satt til 650 millioner kroner.
2. Det forutsettes at det i samspillfasen arbeides aktivt med optimalisering av prosjektet både med hensyn til et rasjonelt bygg og ytterligere prisreduksjon.

Øyvind Hilmarsen
Byrådsleder

Jonas Stein
Byråd for finans

Byrådets innstilling ble vedtatt av kommunestyret med 38 mot fem stemmer, og kommunestyret vedtok altså i sak 131/15 at:

- 1. Prosjektet «Tromsøbadet» videreføres i samspillfase med økonomisk ramme på 690 millioner kroner. Beløpet er inklusive klatrehall. Badets ramme er satt til 650 millioner kroner.**
- 2. Det forutsettes at det i samspillfasen arbeides aktivt med optimalisering av prosjektet både med hensyn til rasjonelt bygg og ytterligere prisreduksjon.**

Følgende tilleggforslag ble også vedtatt: **Bygningen (og arkitekturen) Alfheim skal bevares. I god tid før Templarheimen står ferdig vil innbyggerne i Tromsø bli invitert til en idédugnad om hva området og bygningen skal brukes til. I denne prosessen skal et av alternativene være at Alfheim fortsatt skal være svømmehall.**

Selve *saksfremlegget* har, som vi ser i utklippet ovenfor overskriften «*Tromsøbadet – investeringsbeslutning*». Saksfremlegget omhandler «nytt bad i Tromsø», og dokumentet inneholder en *saksutredning* med underpunktene:

- Innledning
- Finansiering
- Budsjettvurdering – skisseprosjekt
- Justert budsjettvurdering – forprosjekt
- Samspillfase 2015

I tillegg ble kommunestyret forelagt seks vedlegg med følgende benevnelser i sakspapirene:

1. Tromsøbadet – investeringsbeslutning
2. Tromsøbadet – investeringsbeslutning – vedlegg
3. Tromsøbadet – bassengrapport
4. Tromsøbadet – analyserapport
5. Tromsøbadet – forprosjekt
6. Kvalitetssikring av badeanlegg på Templarheimen

Det første vedlegget er dokumentet med tittelen «*Tromsøbadet – investeringsbeslutning*» av 3.8.2015. Nedenfor har vi inntatt bilde av dokumentets forside. Det er også et bilde av beslutningsdokumentets innholdsfortegnelse fordi det viser hvilke tema som behandles i dokumentet.

Utklipp 17. Forsiden av dokumentet «Tromsøbadet – investeringsbeslutning» av 3.8.2015, hoveddokument i sak 131/15
Utklipp 18. Innholdsfortegnelse i dokumentet «Tromsøbadet- investeringsbeslutning» av 3.8.2015



Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	3
2. Innledning	4
3. Bakgrunn	5
3.1. Teknisk tilstand	5
3.2. Funksjonalitet og universell utforming	5
3.3. Politisk prosess og forankring	5
4. Organisering	12
5. Behovsstudie	14
5.1. Lovpålagt skolebehov	14
5.2. Idrettens behov	15
5.3. Funksjonshemmedes behov	15
5.4. Folkets behov	15
5.5. Reiseliv	16
5.6. Korreksjoner	16
5.7. Oppsummert	17
6. Alternativer for nytt badetilbud i Tromsø	18
6.1. Alternativ 0: Beholde eksisterende svømmeanlegg som de er	18
6.2. Alternativ 1: Rehabiliterer dagens svømmeanlegg til dagens krav og behov	18
6.3. Alternativ 2: Bygge nytt folkebad for å tilfredsstille dagens krav og behov	24
6.4. Oppsummering og anbefalinger vedrørende modell	29
7. Drift og vedlikehold	32
7.1. Organisering av driften	32
7.2. Forholdet mellom svømming og idrett	34
7.3. Skolesvømming og undervisning	35
7.4. Økonomi og driftsbudsjett	36
7.4.1. Inntekter	36
7.4.2. Kostnader	37
8. Finansiering	38
8.1. Finansiering	38
8.1.1. Merverdiavgift	38
8.1.2. RDA midler	39
8.1.3. Spillemidler	39
8.1.4. Kommunalt lån	40
8.1.5. Enova tilskudd	40

Selve dokumentet viser ikke til hvem som har skrevet dokumentet/vært saksbehandler. Dokumentet er som vi kan se i utklippet ovenfor, fra Tromsø kommune. Daværende byrådsleder har i intervju med revisor fortalt at det var han som byrådsleder som var ansvarlig for at dokumentet var godt nok. Dokumentet «*Tromsøbadet – investeringsbeslutning*» av 3.8.2015 omtaler vi i det følgende også som «beslutningsdokumentet». Beslutningsdokumentet ble utarbeidet i anledning at investerings sak skulle forelegges kommunestyret.

De øvrige dokumentene vedlagt sak 131/15 har vi omtalt foran i denne rapporten, og de var altså utarbeidet før beslutningsdokumentet og av eksterne. Beslutningsdokumentet bygger på opplysninger blant annet i de øvrige vedleggene i saken.

Dokumentet *Forprosjekt – Tromsøbadet* av 23.3.2015, som også er blant vedleggene i saken, er utarbeidet av Asplan Viak. Nedenfor har vi inntatt bilde av forsiden og innholdsfortegnelsen i dette dokumentet.

Utklipp 19. Forprosjekt av 23.3.2015, Asplan Viak

Utklipp 20. Innholdsfortegnelse, forprosjekt Tromsøbadet



INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	Side 3
SITUASJONSPLAN	Side 5
OVERORDNET SITUASJONGREP	Side 9
ARKITEKTONISK HOVEDGREP	Side 13
FORM OG UTTRYKK	Side 17
TROMSØBADETS PROGRAM	Side 20-25
BESKRIVELSE ARKITEKTUR OG LANDSKAP	Side 26-27
MATERIALER OG OVERFLATER	Side 28-31
BELYSNING	Side 32
ROMPROGRAM	Side 34-35
NEDSKALERTE PLANTEGNINGER	Side 36-47
FASADER	Side 48-49
SNITT	Side 50-51
DETALJER	Side 52-59

Analyserapporten – utarbeidet av Asplan Viak i 2013 – som var blant vedleggene, var tidligere fremlagt for det sittende kommunestyret. Analyserapporten var blant dokumentene som lå til grunn for forprosjektet. Dokumentet «Markedsmessige og økonomiske vurderinger Bade- og svømmeanlegg i Tromsø november 2013» ble utarbeidet i etterkant av at byrådet fremla analyserapporten for kommunestyret, og var ikke forelagt kommunestyret før investeringssaken i august 2015. Dokumentet «Svømme- og badeanlegg i Tromsø. Alternativer revidert 24/11-06» var lagt fram i forbindelse med de første utredningene av svømme- og badetilbudet i Tromsø da kommunen hadde rådmann, og var ikke tidligere forelagt sittende kommunestyre. Rapporten om renovering av Alfheim svømmehall var fra 2013, men den var ikke tidligere forelagt kommunestyret.

Når det gjelder selve *saksfremlegget* som inneholder en saksutredning, opplyses det innledningsvis i denne at vedleggene redegjør for eksisterende anlegg med beskrivelse av behov for oppgradering. Nytt anlegg gjennomgås med hensyn til badeteknisk innhold og vurdering av driftsorganisering. Videre at det legges fram behov for finansiering til prosjektet.

Saksutredningen omhandler under de øvrige temaene i saksfremlegget «Tromsøbadet». Med *finansiering* forstår revisor hvordan kommunen skal dekke kostnadene med prosjektet. Utredningene som var blitt gjort i anledning investeringsprosjektet, viser at hovedandel av kostnaden var planlagt finansiert ved kommunalt låneopptak, mens spillemidler, ulike tilskudd og moms-kompensasjon også skulle bidra i finansieringen. Selve saksfremlegget inneholder ikke opplysninger om finansieringskildene.

Under de andre overskriftene i saksutredningen er det kort informasjon om arbeidet som er gjort i prosjektet Tromsøbadet, herunder primært informasjon om budsjettvurderingene som er fremlagt på tidligere faser i planleggingen.

I saksutredningen vises det til at skisseprosjekt og forprosjekt er ferdig, og at kommunen er i gang med detaljprosjektering. Videre er det informasjon om at anbudskonkurranser ble gjennomført våren/sommeren 2015 for samtlige entrepriser. Anbudskonkurransen og sammenlikning med andre relevante kommunale prosjekter viste at markedet lå 10 – 20 % over forventet prisnivå, sto det. For Tromsøbadet lå tekniske entrepriser ca 5 % over budsjettet, mens byggentreprisen lå ca 10 % over hva kommunen forventet. Det er ikke tallfestet i saksutredningen hva som var forventet prisnivå for

kommunen. Det var i denne perioden lagt inn kr 598 millioner i økonomiplanperioden, noe revisor antar at hadde bakgrunn i kostnadskalkylen som ble utarbeidet av Bygganalyse.

På skisseprosjektstadiet ble kostnadene for Tromsøbadet kommunisert som «P85» – 598 millioner eksklusiv markedsusikkerhet. Det vil si at det ble kommunisert som 85 % sannsynlig at kostnaden ville bli innenfor 598 millioner, men markedsusikkerheten var ikke medregnet. For forprosjektet ble det utarbeidet en revidert budsjettkalkyle hvor markedsusikkerheten var fjernet, og usikkerheten kunne ifølge saksfremlegget reduseres til -5/+15 % på vedtatt ramme i gjeldende økonomiplan. Det er ikke angitt i selve saksfremlegget hva revidert budsjettkalkyle lød på.

Kommunestyret fikk i saksfremlegget også informasjon om at prosjektet skulle gjennom en samspillfase hvor anlegget skulle bearbeides og trimmes ytterligere med hensyn til pris og rasjonell bygging. Når samspillfasen var ferdig, ville prisene hos de enkelte entreprenørfagene låses og danne grunnlag for endelig kontraktssum, står det i saksutredningen.

Avslutningsvis i selve saksfremlegget vises det til at det ikke var tilrådelig på dette tidspunktet å sette sum på hva optimalisering av prosjektet ville bety i endret pris, men at slik prosjektet ble vurdert på dette tidspunktet, «*var det potensiale til å få pris ned fra presentert nivå i dokumentet*». Når innstillingen til vedtak i denne saken var å vedta prosjektet med økonomisk ramme på kr 690 millioner, må den siste setningen oppfattes som at det ble ansett å være muligheter for å kunne få prosjektets kostnader ned under dette.

Dokumentet «*Tromsøbadet – investeringsbeslutning*» av 3.8.2015 (*beslutningsdokumentet*) viste til at Tromsøbadet på dette tidspunktet var planlagt til å være en del av en større planlagt trinnvis utbygging med tanke om å danne et felles idrettsanlegg med hovedfunksjonene definert gjennom opprinnelig «plug-in» konsept utarbeidet av Idrettsbyen Tromsø og 70 Nord.

Beslutningsdokumentet anga at det skal tas stilling til ett av to alternativer;

1. oppgradere/rehabiliterer eksisterende svømmeanlegg samt utvide kapasiteten ved å bygge ytterligere et 25-meters svømmebasseng
2. bygge et folkebad – Tromsøbadet

Anbefalingen i dokumentet er å bygge et nytt folkebad i tråd med modellen «Tromsøbadet».

Det fremgikk ikke i selve saksfremlegget at kommunestyret skulle ta stilling til ett av to alternativer. Siden beslutningsdokumentet viser til to alternativer å velge mellom, spurte revisor Norgård om det hadde vært gjort noe mer utredningsarbeid av alternativet med å oppgradere eksisterende anlegg. Norgård fortalte til revisor at det ikke var der oppdraget lå. Dette ble tatt med i saksfremlegget for å synliggjøre hva konsekvensen var om man ikke bygget et sentralanlegg.

Beslutningsdokumentet er ifølge Nordgård bygget på analyserapportene og de ønskene som var fremmet. Ifølge Norgård var saksfremlegget basert på den kunnskapen kommunen hadde da.

Beslutningsdokumentet redegjør for bakgrunnen for avgjørelsen som skal tas i denne saken; politiske vedtak tilbake til 2004 og at byrådets arbeid med svømme- og badeanlegget er forankret i kommunestyrevedtak fra 2012 (vedtak om sentralt folkebad på Templarheimen) og 2013 (Analyserapport for nytt folkebad i Tromsø og Konseptvalg folkebad). Videre redegjør dokumentet for arbeidet som er gjort; at prosjektledelse og prosjekteringsgruppe er kontrahert, samt at skisseprosjektet, forprosjektet og styringsdokumentet for Tromsøbadet er utarbeidet. Disse fasene av planleggingsarbeidet har vi redegjort for i kapitlene tidligere i denne rapporten.

Om alternativ 1 som er å oppgradere/rehabiliterer eksisterende svømmeanlegg, gjengir beslutningsdokumentet i stor grad opplysninger fra Tromsø kommunes utredninger fra 2006. Om alternativ 1 står det blant annet at kostnaden er beregnet til kr 490 millioner. Å velge dette alternativet vil medføre en del utfordringer med hensyn til kostnader, bygge-/rehabiliteringsfase, oppfyllelse av forskriftskrav samt erstatte tilbud til idretten, står det. Om alternativet som er å bygge Tromsøbadet, brukes det i stor grad opplysninger fra Asplan Viak sin analyserapport. Det er også brukt opplysninger fra forprosjektet, som også er vedlegg i sak 131/15.

Beslutningsdokumentet beskriver hvordan prosjektet er organisert. Det fremkommer at prosjektleder og prosjekteringsgruppa er engasjert. Videre informeres det om utbyggingstjenestens rolle i prosjektet, samt hvem styringsgruppen⁶⁴ og brukergruppen består av. Beslutningsdokumentet inneholder også fremdriftsplan og milepæler for Tromsøbad-prosjektet. I denne rapporteres det om byggestart 1.10.2015, men det presiseres at fremdriftsplanen er noe tentativ.

Innholdet i Tromsøbadet beskrives likt som i analyserapporten. Det skal være idrettsbasseng med stup, familiebad, velværebasseng, helsebad og ungdomsbasseng. For skolesvømming skal idrettsbassenget med heve-/senkefunksjon brukes. Videre presenteres klatrehall, treningssenter og kontorer i beslutningsdokumentet. I forprosjektet står det at dette er opsjoner. Det fremkommer uttrykkelig i saksfremlegget og beslutningsdokumentet at klatrehall ikke inngår i kr 650 millioner, jf. at totalrammen for Tromsøbadet inklusive klatrehall er kr 690 millioner. Opplysningene om treningssenter og kontorer kan oppfattes som at disse funksjonene inngår i rammen for badet.

I beslutningsdokumentet er det informasjon om de ulike brukergruppenes behov: svømmeundervisning, idretten, funksjonshemmede, folket og reiseliv.

Om skolesvømming vises det i beslutningsdokumentet til at det i 2013 ble utført en analyse av behov og brukere - av Asplan Viak. Om det lovregulerte skolebehovet er det i beslutningsdokumentet vist til hva som er målene i læreplanen for svømmeundervisning. Videre opplyses det at en nasjonal undersøkelse fra 2009 viser at flere norske kommuner sliter med å gi tilfredsstillende lovpålagt svømmeundervisning og at kun halvparten av landets tiåringer er svømmedyktige. Det vises også til en rapport fra Tromsø kommune ved Eiendomsetaten fra 2006 hvor det fremgår at «faglig ekspertise i Tromsø melder at behovet for undervisningstimer i svømming fra 1.klasse og ut 7.klasse er 100 timer og videre 70 timer i ungdomsskolen, totalt 170 timer. Kommunen gir ifølge rapporten ca. 100 timer i barne- og ungdomsskolen totalt. Rektorene ønsker mer, men har ikke mer tilgang på bassenger.» I beslutningsdokumentet står det at skolesvømming blir ivarettatt gjennom prosjektforløpet slik at behovsplanlegging blir gjort med representanter i brukergruppa. Det er ikke opplysninger i beslutningsdokumentet om hvordan skolesvømmingen kan gjennomføres ved Tromsøbadet. Vedørende kapasitet og organisering står følgende: «Anlegget vil kunne ivareta hoveddelen av behovet for svømmeopplæring i kommunen. En kartlegging så langt, og med utfasing av eksisterende anlegg, så vil tilbudet Tromsøbadet kan gi være i knappeste laget. Da er det ikke gått nærmere inn på en daglig organisering av badets øvrige anlegg utover oppdelt 50 meter. Begrensning ligger i hovedsak på nybegynneropplæring opp til svømmedyktighet

Revisor har spurt Kari Henriksen, som i denne perioden var kommunaldirektør i byrådsavdeling for utdanning, om avdelingen var involvert i utredninger av behovet for skolesvømming og hvordan dette kunne løses gjennom Tromsøbadet. Hun opplyste til revisor at avdelingen var involvert gjennom et utredningsarbeid hvor representanter for enkelte skoler, blant annet Tromstun, deltok.

⁶⁴ Byrådsleder, byråd for finans, byråd for kultur og idrett, utbyggingssjef, kommunaldirektør for finans, kommunaldirektør for kultur og idrett

Det legges i beslutningsgrunnlaget til grunn 250 000 besøkende med en gjennomsnittlig inntekt fra hver besøkende på kr 102, 25. Som vi har redegjort for tidligere, fikk styringsgruppa gjennomført en kvalitetssikring av analyserapporten til Asplan Viak. Kvalitetssikringsgruppa mente at mulig besøksgrunnlag som kunne regnes med var opp mot 250 000, hvor besøkende i folkebadet utgjorde 160 000.

Når det gjelder publikum, viser beslutningsdokumentet til at de viktigste faktorene som påvirker besøkstallet blant annet er badets attraksjonskraft. Attraksjonskraften dannes av:

- a. badets innhold/tilbud
- b. badets størrelse
- c. hvordan tilbudene er organisert i badet
- d. badets arkitektur
- e. beliggenhet/omgivelser
- f. tilgjengelighet
- g. service og pris

Ifølge beslutningsdokumentet er a til d meget attraktive og forutsetter vilje til kvalitetstenkning gjennom utviklingen av badelegg. Tilgjengelighet betyr også åpningstider, står det i beslutningsdokumentet. Det inngår under tilgjengelighet ikke informasjon om hvordan publikum kan komme seg til anlegget. Om adkomsten til svømme- og badeanlegget har daværende byrådsleder vist til at det ikke skal være noen utfordringer med trafikken da det er god vei opp og gang- og sykkelvei nesten helt opp til Tromsøhallen. I tillegg viste han til at det er kort vei til busstoppet hvor kollektivdekning er god.

Oppsummeringen under behovsanalysen er: «Behovsanalysen viser at det er behov for å utvide kapasiteten på svømmebasseng i Tromsø. Videre ser vi at den fremtidige utvidelsen må ha kvaliteter som skal tilfredsstillende lovpålagt skolebehov. I tillegg behovene til idretten, funksjonshemmede, badepublikum samt reiselivet med hensyn til bassengteknikk og universell utforming. Kvalitetssikringsrapporten konkluderer med at et bade- og svømmeanlegg i Tromsø vil trolig ha lokalmarked som hovedmarked. Ut i fra Tromsø sin størrelse, attraksjonskraften av å ha et tilfredsstillende badetilbud – og ikke minst klimatiske forhold (gode forhold for innendørs badefasiliteter), legges det til grunn 250 000 besøkende med en snitt inntekt per besøkende på kr 102,25».

Om kostnad til prosjektet viser beslutningsdokumentet til at den totale kostnaden for svømme- og badeanlegget er på kr 650 millioner. Prosjektet vil ifølge dokumentet finansieres gjennom låneopptak, RDA-midler, tippemidler, ENOVA-tilskudd og mva-kompensasjon. Låneopptaket – som vil være Tromsø kommunes andel av prosjektet – ble oppgitt til kr 392 millioner. Revisor har spurt daværende byrådsleder om det ble gjennomført en ekstern kvalitetssikring av kostnadsrammen på 690 millioner kroner. Han opplyser at det ikke ble gjort. Det fremkommer i beslutningsdokumentet at rammen som nå legges fram på kr 650 millioner kroner er ca kr 40 millioner over vedtatt ramme korrigert for lønns- og prisstigning. Det står i beslutningsdokumentet, som det gjør i selve saksutredningen også, at anbuds konkurransene og sammenligning med andre relevante prosjekter av en viss størrelse viser at markedet ligger 10-20 % over forventet prisnivå. Det er ikke skrevet hva som utgjorde forventet prisnivå, men det er naturlig å legge til grunn at byrådet her mener den vedtatte rammen på kr 598 millioner. Revisor oppfatter dermed at byrådet her redegjør for at anbudene lå 10-20% over dette beløpet. Som vi har redegjort for tidligere i denne rapporten var anbudsprisene i mars på omtrent 743,6 millioner, og byrådet hadde altså konkrete tall

på tidspunktet saken ble behandlet i kommunestyret. Vi har ikke opplysninger om hvorfor forskjellen mellom anslaget og anbudsprisene ikke ble tallfestet mer nøyaktig.

Når det gjelder økonomi, står det ikke noe i beslutningsdokumentet om hvilke kostnader som var medregnet. Vår gjennomgang viser at styringsgruppa behandlet kostnader tilknyttet oppføringen av selve svømme- og badeanlegget, jf. kostnadskalkylene i postene 1 til 9.

På tidspunktet kommunestyret ble forelagt sak om investeringsbeslutning, var ikke områdereguleringsplanen for Templarheimen stadfestet. I planprosessen fremgikk det hvilke rekkefølgekrav som ville komme, og i styringsgruppas møter var det tema om kostnader knyttet til rekkefølgekrav var inntatt i kalkylen. Det var også tema om Tromsøbadet skulle dekke noen av kostnadene som ville komme som følge av at det måtte gjøres arbeid med vei, vann og avløp på Templarheimen. Dokumentene i sak 131/15 drøfter ikke disse problemstillingene. Svømme- og badeanlegget var planlagt som ett av flere haller/anlegg på Templarheimen. Det inngikk ikke informasjon i saksutredningen eller vedleggene om hvorvidt opparbeidelse av området vil medføre kostnader for prosjektet og/eller Tromsø kommune utover det som gjelder oppføring av bygget.

Finansieringskildene presenteres i beslutningsdokumentet. For Tromsøbadet redegjøres det for følgende finansiering:

Låneopptak	392 millioner
RDA-midler	70 millioner
Tippemidler	55 millioner
Enova-tilskudd	3 millioner
Mva-kompensasjon	130 millioner
Totalt	kr 650 millioner

Som det fremgår var låneopptaket, altså kommunens kostnad, beregnet til kr 392 millioner. I sammendraget til investeringsbeslutningen omtales usikkerheten knyttet til kommunens kostnader: Kommunens kostnad vil netto bli på 392 mill. kr. etter momsrefusjon og tilskudd med en usikkerhet på +/- 10 mill. kr.

Beslutningsdokumentet inneholder redegjørelser for drift og vedlikehold. Om organisering av driften fremkommer det at Tromsøbadet skal oppføres og driftes i offentlig regi for å sikre maksimal spillemiddelfinansiering. Beslutningsdokumentet inneholder ikke en anbefaling utover at offentlig-privat samarbeid utelukkes. Det vises til at beslutning om organisasjonsform bør nå tas slik at daglig leder og teknisk leder kan tilknyttes anlegget i siste periode av prosjektgjennomføringen. I beslutningsdokumentet inngår ikke økonomiske kalkyler for driftsøkonomien. Det inngår heller ikke økonomiske anslag for ulike driftsformer.

Selv om beslutningsdokumentet i stor grad bygger på opplysninger fra analyserapporten, har den også tatt med opplysninger fra kvalitetssikringen av denne. Som vi så tidligere var kvalitetssikringsgruppen kritisk til en del av de beregningene som var gjort. Kvalitetssikringsgruppen la til grunn et lavere besøkstall enn Asplan Viak, og de hadde andre angivelser av inntekster og kostnader. I beslutningsdokumentet fremkommer det ikke om styringsgruppa har valgt å legge til grunn en av beregningene framfor den andre.

9 VIDERE PLANLEGGING ETTER INVESTERINGSBESLUTNING I

9.1 Samhandlingsfasen fortsetter, kommunevalg og nytt byråd

Da kommunestyret fikk sak om investeringsbeslutning til behandling i august 2015, var status i prosjektet at det var igangsatt samhandling. Ved oppstarten av samhandlingsfasen var det differanse mellom anbudsprisene og gjeldende kostnadsramme. Budsjettet for badet, uten klatrehall, var på kr 650 millioner. Kommunestyret hadde bestemt at prosjektet skulle «knas» gjennom samhandlingsfasen.

Samhandlingsfasen som startet i august 2015, ble avsluttet i april 2016. Høsten 2015 var det valg, og byrådet fikk en annen sammensetning. I det videre redegjør vi for byrådets arbeid etter kommunestyrets investeringsbeslutning i august 2015.

Revisor har spurt Kristin Røymo som ble byrådsleder, om hva som var status i prosjektet Tromsøbadet da de tok over. Daværende byrådsleder opplyser at dette var en av de øverste sakene som «lå på bordet» da de overtok. Hun opplyser at saken var omfattende med henblikk på investeringen og risikoen. Hun viste til at i kommunestyrets behandling av saken i møte 26.8.2015 hadde Arbeiderpartiet hatt et alternativ til vedtak som gikk ut på kvalitetssikring av prosjektet. Byrådet var, da de overtok, usikre på prosjektet og viste blant annet til at anbudssummene som kom inn var på kr 170 millioner over budsjettet som var fremlagt. Daværende byrådsleder mener at differansen ikke var godt nok forklart i saksfremlegg. Hun mener at det i august 2015 var betydelig usikkerhet i prosjektet, og hun hadde problemer med å forstå hvordan man skulle nå en ramme på kr 690 millioner når det bare to måneder før var såpass mye høyere tall fra anbudet. Byrådet begynte å jobbe med prosjektet. Daværende byrådsleder har beskrevet for revisor at byrådet signaliserte sterkt at med mindre det kunne synliggjøres at de fikk et budsjett som er akseptabelt, lot de det være åpent hva som ville være utfallet videre; stopp eller videreføring.

Revisor har fått referater fra møter i styringsgruppa for Tromsøbadet. Vi har imidlertid ikke blitt forelagt slike referater for perioden etter kommunestyrevedtaket 26.8.2015 og frem til og med 21.9.2016. Vi har fått en kopi av en orientering til byrådet fra prosjektleder om status i prosjektet, herunder om samhandlingsfasen. Denne viser at det ble arbeidet med å «kna» prosjektet.

Høsten 2015 ble det også arbeidet med områdereguleringsplanen for Templarheimen, og det pågikk også reguleringsarbeid med Grønnåsen skistadion. Skiidrett var ikke regulert inn på Templarheimen. Grønnåsen-planene hadde imidlertid stoppet opp. Skiidretten var opptatt av at deres interesser ikke skulle bli skadelidende som følge av at Tromsøbadet skulle bygges. Bjarte Kristoffersen som begynte som kommunaldirektør for kultur, næring og idrett i september 2015, har fortalt at da han kom inn i prosjektet, var det en del løse tråder som følge av at reguleringsprosessene ikke var avklart. Kristoffersen har fortalt at han også arbeidet opp mot turnhallen som skulle bygges samtidig som Tromsøbadet skulle bygges.

Daværende byrådsleder har fortalt at byrådet ønsket ikke ta endelig beslutning om prosjektet før det var «knadd» og de var trygge på at det kunne holdes innenfor rammen. I kommunestyrets sak 220/15 Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019 av 16.12.2015 vedtok kommunestyret at:

«Kommunestyret skal behandle investeringen for Tromsøbadet etter samspillfasen mellom Tromsø kommune og entreprenørene er avsluttet. Endelig kontrakt signeres etter at kommunestyret har fattet endelig investeringsbeslutning.»

Saken skal redegjøre for hva som er gjort i prosjektet med hensyn til optimalisering, rasjonalisering og ytterligere prisreduksjon».

Daværende byrådsleder har fortalt at de oppfattet beslutningen fra desember som at den endelige beslutningen skulle tas når prosjektet var gjennomgått, men de kjente på forpliktelsene med de avtalene som var inngått og forpliktelse med hensyn til pengene som var gått. Ifølge daværende byrådsleder aksepterte de ikke prosjektet slik det forelå, og det måtte synliggjøres at prosjektet ble nedskalert.

Ifølge daværende byrådsleder var det tett kontakt mellom politisk nivå og administrasjonen i denne perioden. Kommunaldirektør for finans i denne perioden, Oddgeir Albertsen, opplyser at det var mange møter i prosjekteringsfasen før investeringsbeslutning I. Videre opplyser han at etter investeringsbeslutning I, kom det opp flere ting vedrørende prosjektet, slik som flytting av badet og byrådet var opptatt av å holde en lavere reserve enn bransjestandarden tilsa for å holde kostnadene så lave som mulig. Albertsen viser til at byggelånsrenter ikke var medregnet og heller ikke tiltak med vei, vann og avløp. Albertsen opplyser at omfanget av kostnader på dette tidspunktet ikke var kjent, da det ikke var kjent at det måtte gjøres så mye med skistadion og vei.

9.2 Områdereguleringsplanen Templarheimen sendes på høring

Som redegjort for i kapittel 6.5.3 var det oppstart av planprogram for regulering av Templarheimen i 2013. Områdereguleringsplan for Templarheimen ble sendt på høring og offentlig ettersyn i februar 2016. Dette var til behandling i byrådskonferansen 12.2.2016, og byrådet vedtok å sende den på høring og offentlig ettersyn i møte 25.2.2016 (sak 80/16).

Områdereguleringsplanen regulerer for idrettsanlegg; folkebad, klatrehall, turnhall og flerbrukshaller samt tilhørende infrastruktur. Den regulerer ikke for løyper- og anlegg for skiidretten på Templarheimen. Planforslaget var et resultat av en lang prosess med aktører fra idretten der ulike bygningskonsepter hadde vært testet ut og utredet. Samtidig hadde politiske vedtak underveis lagt føringer for prosess og resultat. Planforslaget regulerte for Tromsøbadet som fikk en sentral plassering midt i idrettsparken på Templarheimen. Forprosjektet for Tromsøbadet hadde lagt premisser for forslag til arealdisponering, bebyggelse og uteområder. Det ble samtidig planlagt for oppgradert trafikal infrastruktur. Det var et mål å forbedre atkomst som ble foreslått løst gjennom oppgradering av Askeladdsvingen, fra Dramsveien og opp til idrettsanleggene. Eksisterende skiløyper ville bli opprettholdt, men traséen ved skistadion skulle flyttes. I forslaget står det «framtidig skistadion planlegges på Grønnåsen».

Til byrådskonferansen var blant annet et fagnotat fra Byutvikling v/byutviklingssjefen og kommunaldirektøren. Byrådet behandlet i møte 25.11.2015 sak 363/15 *Endring av reglement for byrådet*. I saksutredningen står det: *Det nye byrådet ønsker å tydeliggjøre skillet mellom faglig utredning og politisk beslutning i saksbehandlingen. Derfor innføres det fra november 2015 en ny ordning med fagnotat i alle byrådssaker som utredes i administrasjonen*. Byrådet vedtok endring i reglementet som innebar at saksutredninger og fagnotat skulle følge saken frem til endelig behandling.

I fagnotatet til sak 80/16 vises det til at analysearbeidet ikke hadde avdekket konsekvenser av et slikt negativt omgang at planen ikke kunne anbefales realisert, og det ble vist til at planforslaget var basert på en rekke politiske vedtak og føringer. Det ble imidlertid bemerket at det

«ut fra et framtidsrettet perspektiv på samordnet areal- og transportplanlegging kan reises spørsmål ved om Templarheimen er rette lokalisering for et badeland. Sett bort fra «idrettsdelen» av anlegget, skal badelandet rette seg mot publikum. Publikum er i dette tilfellet folk flest, gamle og unge, turister, kurs- og konferansedeltakere og andre besøkende. Hensynet til høyest mulig besøkstall, at publikum skal kunne komme til anlegget med kollektiv transport, gange eller sykkel, tilsier at badeland bør ligge der tilgjengeligheten er høyest i kommunen, dvs. sentrum. Dette hensynet forsterkes ytterligere dersom badeanlegget skal være det eneste basseng/badetilbudet i kommunen. En lokalisering i sentrum vil dessuten kunne gi positive, ønskede synergier til sentrumsutviklingen, som man ikke oppnår ved en lokalisering på Templarheimen».

Daværende leder for byutvikling, Mette Mohåg har opplyst at de på dette tidspunktet kjente behov for å si fra. Dette var på et tidspunkt hvor de ifølge henne hadde mulighet til å gi uttrykk for avdeling for byutviklings faglige oppfatning. Faglig hadde byutvikling lenge ment at Templarheimen ikke var en veldig god plassering. Mohåg opplevde at det ikke var rom for å ta opp at dette ikke var en god plassering på et tidligere tidspunkt. På revisors spørsmål om hvorvidt byutvikling ble konsultert om Tromsøbadets beliggenhet, svarte Mohåg at det egentlig ikke var et tema – beslutningen om hvor Tromsøbadet skulle ligge var tatt. Mohåg kjenner ikke så godt arbeidet som var gjort i «Idrettsbyen Tromsø», men hun oppfatter at arbeidet ble gjort på idrettens premisser, og at det i plan- og byutviklingsammenheng blir et for snevert perspektiv. Byutviklings hovedinnvendinger gjaldt det trafikale. Det ble jobbet parallelt med det som da het «Transportnett Tromsø», som handlet om å redusere personbiltrafikk og å legge til rette for kollektivtrafikk, gange og sykkel. Om fagnotatet har daværende kommunaldirektør for byutvikling, Øystein Nermo, fortalt til revisor at Tromsøbadet skal tjene to formål; det skal være et idrettsanlegg og det skal være et svømme- og badeanlegg for befolkningen som sådan. Som idrettsanlegg kan plasseringen på Templarheimen være helt grei, ifølge Nermo, men som svømme- og badeanlegg for befolkningen mente de at Templarheimen var feil plassering. Kommunikasjonsmessig ville plassering i sentrum, eller andre alternative steder, vært bedre.

Byrådsleder i perioden 2011-2015, Øyvind Hilmarsen, opplyser at han med viten og vilje aldri har lagt opp til en diskusjon om hvor Tromsøbadet skulle ligge. De fulgte planene til «Idrettsbyen Tromsø» og han mener Templarheimen har god tilgjengelighet fra alle kanter i kommunen og regionen. Han opplyser at han ikke ønsket noen diskusjon om dette – han ville ha prosjektet gjennomført.

Byrådsleder på tidspunktet fagnotatet ble skrevet, Kristin Røymo, har opplyst at hun mener reguleringsplanen burde vært vedtatt mye tidligere. Hun mener det ikke er en god prosess å legge opp til så store investeringer og arbeid uten å ha det reguleringsmessige på plass. Ifølge Røymo og daværende byråd for finans, Jens Ingvald Olsen ville det på tidspunktet fagnotatet ble behandlet, februar 2016, koste mye å flytte badet til en annen lokalitet. Det var allerede påløpt en del kostnader til eksterne aktører, og hele prosessen måtte startes på nytt dersom badet skulle flyttes.

9.3 Innholdet i områdereguleringsplanen

Av planforslaget fremgår plassering for de aktuelle byggene i idrettsparken. Det fremkommer av forslaget at plasseringen av Tromsøbadet setter premisser for plasseringen av de øvrige byggene. Det fremkommer også hvor mange parkeringsplasser som skal anlegges; det reguleres for inntil 110 parkeringsplasser totalt for idrettsparken. Det øvrige parkeringsbehovet, inntil 160 plasser, skal etableres i parkeringsanlegg under bakken. Fram til Barents Arena er bygget, åpnes det for at dette området kan benyttes til midlertidig parkering. Planforslaget omfatter også tilknytning til infrastruktur, herunder vann, spillvann, overvann og energi. Når det gjelder trafikkløsninger,

omfatter forslaget oppgradering av eksisterende atkomstveg fra Askeladdsvingen med tosidig fortau og oppgradert atkomstveg inn til idrettsparken. Nærmeste bussholdeplass i Dramsvegen foreslås videreført og oppgradert.

Planbeskrivelsen inneholder *rekkefølgebestemmelser*. Her vises det til at kommuneplanens arealdel legger føringer for tekniske anlegg og utbyggingsrekkefølge. Utklipp 21 nedenfor viser hva som står om dette i planbeskrivelsen.

Utklipp 21: Rekkefølgebestemmelser i områderegeringsplanen for Templarheimen

5.14 Rekkefølgebestemmelser

Bestemmelser i kommuneplanens arealdel legger føringer for tekniske anlegg og utbyggingsrekkefølge og har følgende formuleringer:

2.4 Bestemmelse om tilknytning til infrastruktur, jf PBL § 27-5

Fjernvarmeanlegg. Innenfor konsesjonsområdet for fjernvarme skal det i ny utbygging med samlet gulvareal over 1000 m² installeres varmeanlegg som er forberedt for tilknytning til fjernvarmenettet.

2.5 Utbyggingsrekkefølge

For området avsatt til utbyggingsformål skal utbygging innenfor vedkommende områder ikke finne sted før tekniske anlegg for vannforsyning, avløpshåndtering og overvannshåndtering, og samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelveg eller fortau, kollektivtilbud, (...) og grønnstruktur er etablert.

I retningslinje til pkt. 2.5 presiseres:

Planlegging av nye områder skal utføres etter prinsippet om en balansert og bærekraftig utvikling.

For Templarheimen er det knyttet rekkefølgebestemmelser til følgende infrastruktur;

- Oppgradert atkomstveg Askeladdsvingen
- Energiforsyning, tilkopling fjernvarmenett
- Vannforsyning, avløpshåndtering (inkl. spillvann) og overvannshåndtering (fordrøyning)
- Kommunikasjon, herunder gang- og sykkelveger eller fortau og kollektivtilbud
- Parkering og uteoppholdsområder iht. uteromsplaner
- Grønnstruktur, herunder atkomst til marka for gående/syklende/skigåere, tilbakeføring til naturlig vegetasjon for berørte arealer, omlegging av lysløypa.

Som det fremgår av utklippet ovenfor, følger det av bestemmelsene av kommuneplanens arealdel at utbygging innenfor vedkommende områder ikke skal finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester er etablert.

Planforslaget omtaler også økonomiske konsekvenser for kommunen. Disse omtales slik:

Veg: «Oppgradering Askeladdsvingen er kostnadsberegnet til 6,3 mill.»

Øvrig infrastruktur: «Oppgradering av VAO er kostnadsberegnet til 13,8 mill. (Med de premisser det er redegjort for i konsekvensutredningen). Det nevnes spesielt at det vil være kostnadsbesparende å samordne VA-ledningsanlegg og evt. fjernvarme og kabelanlegg i samme grøft. [...]»

Tromsøbadet: «Kostnader definert innen entreprisegrensen for Tromsøbadet er ivaretatt i budsjett for Tromsøbadet [...]»

Øvrige idrettsanlegg: «Planforslaget legger opp til at kommunen skal realisere ny flerbrukshall (Barents Arena)/oppgradere eksisterende flerbrukshall (Tromsøhallen). Kostnad er ikke vurdert.»

Områderegeringsplanen var ute til høring og offentlig ettersyn i perioden 4.3.-20.4.2016. Kommunen fikk en rekke merknader til reguleringsplanen. Det var 19 privatpersoner, instanser,

organisasjoner eller råd som sendte merknader til planforslaget. Flere av disse hadde flere merknader. Merknadene omhandlet i hovedsak trafikale forhold og skiidrettens videre bruk av Templarheimen. I tillegg hadde fylkeskommunen innsigelser til planen. Disse omhandlet turvei, turtrase, deling av Tromsømarka, manglende varsling av utvidet planområde samt manglende vurdering av hvor omfattende anleggenes trafikk vil være på øvrig transportnett, og en vurdering av trafikale virkninger ved en alternativ plassering.

Innsigelsene fra fylkeskommunen ble løst i et eget møte. Øvrige merknader ble behandlet, og merknadsbehandlingen var med som vedlegg når kommunestyret fikk områdereguleringsplanen til endelig vedtak. Før områdereguleringsplanen ble forelagt kommunestyret, ble kommunestyret forelagt investeringsbeslutning II.

Oppsummering og revisors kommentar

Foran har vi redegjort for at byrådet arbeidet å få prosjektet innenfor vedtatt økonomisk ramme. Dette byrådets planlegging av prosjektet lar seg ikke belyse gjennom analyser av skriftlige dokumenter: Revisor er ikke forelagt referater fra eventuelle styringsgruppemøter.

Status for områdereguleringsplanen var at den var sendt på høring og offentlig ettersyn, og kommunen hadde begynt å få merknader.

10 TROMSØBADET – INVESTERINGSBESLUTNING II

Når det gjaldt alternativ plassering av svømme- og badeanlegget, opplyser daværende byrådsleder at det var mye usikkerhet knyttet tomten (Strandveien 8). Videre ville flytting av badet bety at arbeidet som var gjort med Templarheimen ville bli parkert, og det måtte startes et nytt prosjekt med den risiko at prosjektet aldri ville bli realisert. Dette gjorde at byrådet mot slutten av februar/begynnelsen av mars tok beslutning om å legge spørsmålet om plasseringen bak seg - og jobbe videre med beslutning om de skulle gå videre med Templarheimen eller om planene for investeringer på Templarheimen skulle legges døde. Videre viser daværende byrådsleder til at de oppfattet kommunestyrets vedtak i desember 2015 som at den endelige beslutningen skulle tas når prosjektet var gjennomgått. Likevel kjente byrådet på forpliktelsene med de avtalene som var inngått, og en forpliktelse med hensyn til de pengene som var brukt.

Daværende byråd for finans har i samtale med revisor vist til at rammen som lå inne i august 2015 var kr 650 millioner pluss klatrehall, og anbudene som kom inn var på over kr 800 millioner. Samhandlingsfasen foregikk utover høsten, hvor elementer ble tatt ut. Prosjektet ble redusert til kr 690 millioner, og det var det som ifølge byråden lå til grunn da beslutningen ble tatt i mars 2016.

Byrådets innstilling til kommunestyret i møte 30.3.2016, i sak 63/16, fremkommer i utklippet fra saksfremlegget på neste side.

Utklipp 22. Byrådets innstilling i sak 63/16



Byråd

Politisk sak

Deres ref.:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	15/5191 /11066/16-033	Arve Nørgård	24.02.2016
		Telefon:	
		77 79 02 91	

Saken skal behandles i følgende utvalg:

BYRÅDSKO
BYRÅDET
FIN-NER
KST

TROMSØBADET – VEDTAK FOR IGANGSETTELSE

Innstilling til vedtak:

1. Tromsøbadet inklusiv klatrearena starter opp med forberedende arbeid i april 2016. Hovedarbeider starter opp juni 2016 etter at forberedende arbeider er ferdigstilt.
2. Tromsøbadet bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kr eksklusiv lønns- og prisstigning.

Kristin Røymo
Byrådsleder

Jens Ingvald Olsen
byråd for finans

Arbeiderpartiet/Rødt foreslo følgende nytt punkt 1:

«Tromsøbadet, inklusive klatrearena, starter opp med forberedende arbeid, i april 2016, etter at høringsfristen for områdereguleringsplanen er utgått. Hovedarbeider starter opp etter at forberedende arbeid er ferdigstilt, og områdereguleringsplanen er stadfestet.»

Forslaget ble vedtatt med 28 mot 15 stemmer. Øvrige fire forslag ble ikke vedtatt. Til slutt ble det stemt over helheten, som ble vedtatt med 32 mot 11 stemmer.

Kommunestyrets vedtak i sak 63/16 lyder dermed:

1. **Tromsøbadet, inklusive klatrearena, starter opp med forberedende arbeid, i april 2016, etter at høringsfristen for områdereguleringsplanen er utgått. Hovedarbeider starter opp etter at forberedende arbeid er ferdigstilt, og områdereguleringsplanen er stadfestet.**

2. Tromsøbadet bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kr eksklusiv lønns- og prisstigning.

I tillegg til saksfremlegg, var følgende tre vedlegg i saken:

1. Fagnotat Tromsøbadet – beslutning igangsettelse
2. Tromsøbadet – investeringsbeslutning
3. Tromsøbadet – kart

Saksutredningen viser til hva saken gjelder; oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 131/15 Tromsøbadet – investeringsbeslutning av 26.8.2015, samt vedtak i sak 220/15 Årsbudsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019 av 16.12.2015.

Saksutredningen opplyser at prosjektet ifølge byggherre er klart for oppstart. Saksutredningen redegjør videre for del to av vedtaket i sak 131/15 som omhandler samspillsfasen og at denne skulle bidra til optimalisering av bygget og prisreduksjon. Saksutredningen viser også til at dokumentet «Tromsøbadet – investeringsbeslutning» som var hovedgrunnlaget for behandlingen i august 2015, vil også til denne saken være hoveddokumentet».

I saksutredningen presenteres revidert budsjett:

Utklipp 23. Revidert budsjett

Tromsøbadet			
Prisnivå oktober 2015	Juni 2015 (start Samhandling)	Januar 2016 (endte Samhandling)	Kuttoppnåelse
Entreprisekostnad (1-7)	520 294 380	396 428 343	123 866 038
Sum post 8	91 805 994	98 000 000	-6 194 006
Byggekostnad (1-8)	612 100 374	494 428 343	117 672 031
Sum post 9	156 142 935	130 000 000	26 142 935
Basisbudsjett	768 243 309	624 428 343	143 814 966
Reserve PL	64 000 000	64 000 000	0
Styringsramme (P50)	832 243 309	688 428 343	0
Margin PA	26 805 994	0	
Total kostnadsramme (P85)	859 049 303	688 428 343	170 620 960

Post 1 til 7 er entreprisekostnad på de enkelte fag. Tabellen redegjør for at kommunen har redusert denne posten med 123 millioner i løpet av samspillsfasen. Post 8 er byggherrens kostnader fordelt på prosjektledelse, prosjekteringsgruppen og byggherrens organisasjon under bygging.

Post 9 er spesielle kostnader som moms/avgifter og reserver og marginer til byggherren for å ta uforutsette kostnader.

Tabellen viser at det fra oppstarten av samhandlingsfasen i juni 2015 da anbudene var kommet inn - og til slutten av samhandlingsfasen - var gjort kutt i prosjektet på i overkant av kr 170 millioner. Om dette står det i saksfremlegget at fra anbud ble levert i juni 2015 og frem til februar 2016 var prosjektet redusert med 170 millioner kroner. I siste periode av samhandlingsfasen (oktober 2015-januar 2016) er prosjektet redusert ned 22 millioner kroner fra 712 millioner kroner til 690 millioner kroner. Av dette forstår vi at prosjektets kostnader var på kr 712 millioner da byrådet med Røymo som leder overtok i samhandlingsfasen.

Når det gjelder disse 22 millionene, vises det i saksfremlegget til at i disse var 13 millioner kroner forbundet med infrastruktur (blant annet håndtering av overvann og bassengvann som minimerer utslipp på VA-nett, rørforinger ned til Dramsveien, utbedring av vei og opparbeidelse av fortau ned til der dagens fortau stopper i Askeladdsvingen) utenfor byggeområdet/entreprisegrensen. Disse kostnadene er i siste del av samhandlingsfasen tatt inn i totalbudsjettet på 690 millioner kroner. Arbeid som var planlagt utført, men som tidligere ikke var beskrevet, ble altså nå beskrevet og tatt med. Revisor har spurt daværende byråd for finans om hva som ligger i beløpet på kr 690 millioner kroner; om det er kun bygget eller også vei, vann og adkomst. Daværende byråd fortalte at «veien opp», vann og avløp ble et eget prosjekt.

Om samhandlingsperioden fra august 2015 til januar 2016, som hovedsakelig var i Røymo sin tid som byrådsleder, orienteres det i saksfremlegget om at denne fasen har hatt som hovedmål å kvalitetssikre alle entrepriser med hensyn til tegninger og beskrivelser slik at det er enighet om dette. Det har blant annet blitt inntatt ikke beskrevne poster på ca. kr 15 millioner. Videre opplyses det at det er utført framdriftsplanlegging med alle entrepriser.

I saksfremlegget opplyses det at det har blitt foretatt en «intern usikkerhetsanalyse» av prosjektet Tromsøbadet av WSP Norge AS. Det står også at det i tillegg vil gjøres en ytterligere usikkerhetsanalyse av uavhengig firma i februar 2016. Revisor har spurt prosjektleder i WSP, Gaute Pedersen, om den usikkerhetsanalysen WSP gjennomførte. Han opplyste at «kort fortalt samlet de alle interessenter; arkitekter, rådgivere, arkitekter osv., og satte opp en risikomatrix som viste hva som kan gå galt». Et beregningsverktøy regner deretter ut de konkrete tallene for usikkerheten. Pedersen understreket at hvilke tall man får ut i en slik modell, avhenger av hva som legges inn. Videre presiserte han at dette kun var en kvalitetssikring av kostnadsrammen på 690 MNOK. Finanskostnader, lønns- og prisstigning samt byggelånsrenter var ikke inkludert. Han fortalte også at den usikkerhetsanalysen som ble gjennomført i slutten av 2017/starten av 2018⁶⁵, viser et litt annet bilde. Denne usikkerhetsanalysen var ikke begrenset til kostnadsrammen – i denne inngikk alt. Revisor spurte også om det ble gjennomført ekstern kvalitetssikring av kostnadsrammen på 690 MNOK – utover den interne usikkerhetsanalysen WSP gjennomførte. Pedersen svarte at dette egentlig skulle gjøres, men at det ikke ble gjort før årsskiftet 2017/2018.

Videre fremkommer det av saksutredningen at hovedgrep i samhandlingsfasen har vært:

- Redusert areal – kontorarealer og treningssenter er tatt ut
- Redusert betong i bæresystemer og vegger
- Tromsøbadet er flyttet lengre sør for å gi plass til Barents arena nord for Tromsøbadet – da med en merkostnad på ca. 10 millioner kr
- Installasjon av surfebølge er kuttet – denne kan tas inn etter 3-5 år som ny attraksjon. Alt teknisk i kjeller forberedes for en ny attraksjon.
- Uteområdet i sør med varmekulp og badstue er kuttet
- Utebassenget er snudd 90 grader og har fått økt fasilitet
- Omfattende kvalitetssikring av konsept og funksjoner med representanter fra Aquarama Bad i Kristiansand, Østfoldbadet i Askim, Pirbadet i Trondheim og Ankerskogen på Hamar
- Øvrig kvalitetssikring fra intern og ekstern prosjektledelse

Det rapporteres i saksfremlegget at Tromsøbadet ligger innenfor bevilget beløp på kr 690 millioner. Prosjektet skulle styres inn under rammen på 650 millioner for bad og 40 millioner for klatrehall samt infrastruktur.

⁶⁵ Usikkerhetsanalyse gjennomført av Holthe Consulting. Omtalt i saksfremlegg til kommunestyrets sak 82/18.

I saksutredningen vises det også til den historiske kostnadsutviklingen i prosjektet:

Utklipp 24. Historisk kostnadsutvikling i prosjektet

Beløp i kroner

Budsjet	Aug. 2014	Anbud	Samhandling	Forprosjekt	Gjeldende budsj.
	(skisse)	(juni 2015)	(aug 2015)	(okt 2015)	(jan 2016)
Entreprise	443 000 000	520 000 000	484 000 000	409 000 000	397 000 000
Gen.kost	76 000 000	92 000 000	85 000 000	85 000 000	99 000 000
Spes.kost	143 000 000	156 000 000	146 000 000	138 000 000	130 000 000
Reserve	94 000 000	91 000 000	91 000 000	80 000 000	64 000 000
Prosjektkostnad	756 000 000	859 000 000	806 000 000	712 000 000	690 000 000
Finansieringsramme	598 000 000	650 000 000	650 000 000	690 000 000	690 000 000
	eks. klatrehall	eks. klatrehall	eks. klatrehall	inkl. klatrehall	inkl. klatrehall og
					infrastruktur (13 mill)

Av den historiske kostnadsutviklingen i prosjektet ser vi at *prosjektkostnaden* frem til januar 2016 har vært høyere enn *finansieringsrammen*. Den største differansen ser vi i juni 2015, da anbud var gjennomført. Da var det en differanse mellom prosjektkostnad og finansieringsramme (eks. klatrehall) på kr 209 millioner. Etter dette har prosjektet vært gjennom samhandlingsfase, og den historiske kostnadsutviklingen viser at i januar 2016 tilsvarer prosjektkostnaden finansieringsrammen. Videre viser tabellen at prosjektkostnaden er redusert med kr 22 millioner fra oktober til januar 2016. I samme periode er prosjektets *reserve* redusert med kr 16 millioner.

Avsatt reserve i prosjektet var på dette tidspunktet altså 64 millioner kroner. Daværende kommunaldirektør for finans, Oddgeir Albertsen, har fortalt til revisor at han mener dette er for lav reserve for et prosjekt som Tromsøbadet. Reserven utgjorde 9-10 % av kostnadsrammen. Ifølge Albertsen burde avsatt reserve minimum tilsvart bransjestandard på 20 %. Leder for seksjon for utbygging, Øystein Dale, har fortalt at de stort sett har 15 % usikkerhetsavsetning (reserve/margin) i investeringsprosjektene, men at det må gjøres konkrete vurderinger for det enkelte prosjekt. Det inngår ikke opplysninger i utredningen i sak 63/16 om bakgrunnen for å ha en lavere usikkerhetsavsetning enn bransjestandard.

Om *usikkerhetsstyring* står det i saksutredningen at for en ytterligere økning av sikkerhet i prosjektet har byggherre etablert *påbestillingsopsjoner*, som gjør at enkelte deler av prosjektet kan bestilles underveis. Disse ligger inne i totalbudsjettet. Påbestillingsopsjonene kan aktiveres et stykke ute i prosjektet, når en ser at pådrag av kostnader ligger innenfor totalbudsjett. Dersom det viser seg at kostnadene er høyere enn forventet, vil ikke bestilling aktiveres. Påbestillingsopsjonene gjelder utebassenget og utomhus. Utebasseng behandles som en attraktivitetsutvikling og kan etableres seinere. Når det gjelder utomhus står det i saksutredningen at: *Utomhus blir bearbeidet på et minimumsnivå, men skal oppfylle krav i reguleringsplan. Full opparbeiding gjøres senere, og i forbindelse med etablering av Barents arena.* Det er utfra opplysningene i saksutredningen uklart for revisor hvilke utomhusarbeider påbestillingsopsjonen konkret gjelder; om det er «minimumsløsningen» eller den fulle opparbeidingen. Videre fremkommer det av saksutredningen at påbestillingsopsjonene utgjør ca. kr 16 millioner og øker sikkerheten i prosjektet ut over de 64 millioner kr som er beskrevet i totalbudsjettet.

Om fremdrift våren 2016 står det at *samhandlingen er i en avslutningsfase, og gjenstående arbeider i denne fasen utføres parallelt med igangsetting av forberedende arbeider.* Tidligere i saksutredningen, i presentasjonen av revidert budsjett, står det *Januar 2016 (endt samhandling)*. På bakgrunn av dette er det uklart for revisor når samhandlingsfasen ble avsluttet. Videre står det i saksutredningen at forberedende arbeider, som i all hovedsak er grunnarbeider, skal utføres i egen

kontrakt. Denne skal være adskilt fra hovedkontrakt som planlegges signert i juni 2016. Dette skal sikre at eventuelle vanskeligheter i grunnarbeidsfasen ikke får konsekvenser for aktiviteter i hovedfasen som er oppsett av bygget. Dette skal gjøre at en i stor grad unngår pådrag av eventuelle ventekostnader på hovedentreprise.

Det fremgår av saksutredningen at prosjektet er forsinket med omtrent seks måneder, og at entreprenørene varsler behov for tilbakemelding for å holde på sine underentreprenører. Videre står det: «Ytterligere utsettelse for prosjektet med hensyn til igangsetting påfører prosjektet kostnader på mellom 4-6 millioner kr pr. måned.» Det er i saksutredningen ikke nærmere opplysninger om hvilken beslutning/fremdriftsplan forsinkelsen på seks måneder er i forhold til, eller hva kostnadene på 4-6 millioner kroner per måned består i.

I saksutredningen inngår følgende tabell for finansiering:

Utklipp 25. Finansiering

Beløp i kroner

Partner	Beløp
Tromsø kommune (kommunalt lån)	408 990 000
RDA midler	70 000 000
Staten (spillemidler fra Kulturdepartementet)	77 660 000
MVA refusjon/kompensasjon	130 000 000
Tilskudd fra Enova	3 350 000
Total kostnadsramme - oktober 2015 indeksregulert SSB	690 000 000

Det opplyses om at av det kommunale lånet på kr 409 millioner, vil ca. kr 24 millioner bli betjent av klatreklubben.

Som tidligere nevnt var det tre vedlegg til saksutredningen. Det første var fagnotat fra administrasjonen. Dette er skrevet av Arve Norgård, daværende prosjektleder for Tromsøbadet i kommunen. Revisor har gjennomgått dette, og fagnotatet og saksutredningen er helt identiske. Det andre vedlegget er *Tromsøbadet – investeringsbeslutning*. Dette var også vedlegg til sak 131/15, og er omtalt tidligere i rapporten. Vi går derfor ikke nærmere inn på selve innholdet i dokumentet her. Dokumentet *Tromsøbadet – investeringsbeslutning* er datert 3.8.2015. Saksutredningen inneholder informasjon om hvordan prosjektet har utviklet seg siden august 2015, men den inneholder ikke informasjon om at opplysningene i det vedlagte beslutningsdokumentet har endret seg. Opplysninger i det vedlagte beslutningsdokumentet om blant annet kommunens kostnad, finansiering, innholdet i Tromsøbadet og fremdriftsplan/milepæler er endret sammenholdt med hva som var situasjonen i august 2015.

Det siste vedlegget er et kart. Saksutredningen inneholder ikke opplysninger om hvilket kart det er, eller hva det viser. Kartet som var vedlagt saksutredningen fremgår av utklipp 26 nedenfor. Det er uklart for revisor hvilket område kartet omfatter og hva det skal opplyse kommunestyret om.

Utklipp 26. Vedlegg til sak 63/16: Tromsøbadet – kart



11 VIDERE ARBEID ETTER INVESTERINGSBESLUTNING II

11.1 Arbeid med prosjektet

Revisor har ikke blitt forelagt noen referater fra møter i styringsgruppa fra og med mars 2016 da investeringsbeslutning II ble tatt, og frem til og med byggestart i august. Vi har imidlertid enkelte dokumenter som kan belyse temaer som ble arbeidet med etter at investeringsbeslutning II ble tatt. Referat fra et prosjekteringsmøte 7.4.2016 viser at det ble arbeidet med detaljprosjekt. I dette møtoreferatet fremkommer det at kontraktsinngåelse med entreprenørene er utsatt. Videre er det angitt at forberedende arbeider starter tidligst 27.4.2016. I dette møtet ble det også diskutert om badet skulle flyttes 15 meter østover på Templarheimen. Ifølge WSP sin månedsrapport for september 2016 var detaljprosjekteringen i hovedsak i mål med endelige beskrivelser og tegninger for alle fag ultimo mai 2016.

11.2 Kontraktsinngåelse med entreprenører om byggefasen og kvalitetssikringsperiode

Avtale mellom Tromsø kommune og Bjørn Bygg AS om byggefasen (avtale 20BYG – Bygningsarbeider) ble signert 25.5.2016. Avtalen er fra kommunens side underskrevet av byråd for finans Jens Ingvald Olsen. Avtalen inneholder forbehold om at det gis byggetillatelse på bakgrunn av godkjent områderegeringsplan for Templarheimen. Det fremkommer også at bygge- og anleggsarbeidene i kontrakten er *opsjon* for byggherre.

Kontraktsmøtoreferatet fra 25.5.2016 oppsummerer kontraktsmessige forhold fra anbuds-, forhandlings- og samhandlingsfasen. Tromsø kommune var i dette møtet representert ved PA Arve Norgård og jurist Jørgen Drangfeldt.

Kontraktssummen er i den signerte kontrakten med leverandør av bygningsarbeider, Peab Bjørn Bygg, angitt til kr 328,5 millioner inkl. mva.;

Utklipp 27. Kontraktssum for byggentreipen (20BYG)

3 Kontraktssum (NS 8405 punkt 2.8)

Kontraktarbeidet skal utføres for:

Tilbudssum, korrigert i samhandlingsfasen pr.02.02.2016 til	kr 264.137.258,92
Prosjektrabatt (0,5%)	kr - 1.320.686,29
Sum eksklusiv merverdiavgift	kr 262.816.572,63
Merverdiavgift 25 %	kr 65.704.143,16
Kontraktssum	kr 328.520.715,78

Kontraktssum overfor er foreløpig og vil erstattes med ny kontraktssum etter endt kvalitetssikringsperiode.

Kontraktssummene for de øvrige entreprenørene i byggefasen var:

JM Hansen Installasjon (40ELA)	kr 44 674 162 inkl. mva
GK Inneklima (36LBE)	kr 22 271 940 inkl. mva.
Åge Nilsen AS (30 RØR)	kr 24 520 401 inkl mva

Processing Norge AS(69BAT)

kr 36 628 141 inkl mva

Totalt hadde Tromsø kommune i slutten av mai inngått avtaler med entreprenører i byggefasen for kr 456,6 millioner. I samtlige av kontraktene fremkommer det at samhandlingsfasen er avsluttet, men at det er forhold som ikke ble avsluttet i denne fasen og som må fortsette i byggeperioden. I samtlige kontrakter fremkommer det også at det skulle gjennomføres kvalitetssikring av kontraktsgrunnlaget fra 1.6.2016 og frem til 1.7.2016 og de endelige kontraktssummene da ville bli klare. Også de opprinnelig angitte tidsfristene ville bli justert etter kvalitetssikringsperioden.

Utklipp 28. Tidsfrister**10 Tidsfrister (NS 8405 punkt 34.1 og 20.1)**

Det er fastsatt følgende tidsfrister:

Nr	Type	Dato	Dagmulkt
1	TETT BYGG	01.12.2016	Ja
2	FERDIGMELDING ENTREPRENØR	13.10.2017	Ja
3	GODKJENT DOKUMENTASJON	08.12.2017	Ja
4	OVERTAKELSE FRA ENTREPRENØR	05.01.2018	Ja

Datoene overfor faseforskyves i henhold til omforent fremdriftsplan utarbeidet innen 30.06.2016.

Daværende byrådsleder har fortalt at de opplevde at presset som oppsto som følge at arbeidet med reguleringsplanen kom opp mot byggestart, var ekstremt. Det påløp kostnader fordi prosjektet ikke var kommet i gang i henhold til planen. Ifølge daværende byrådsleder arbeidet de med kvalitetssikring av prosjektet. Det ble også jobbet med grunnforholdene. Daværende byrådsleder opplyste at de var bekymret for infrastrukturen, herunder atkomst, og at reguleringsplanen ikke var vedtatt.

Kvalitetssikringsperioden ble ikke ferdig i henhold til opprinnelig plan. Det fremkommer av prosjektledelsens månedsrapport for august 2016 at kvalitetssikringen «trolig vil pågå ut september».

11.3 Kommunestyret får områdereguleringsplanen til behandling

Den såkalte tidligfasen av et investeringsprosjekt regnes som avsluttet ved byggherrens beslutning om å igangsette prosjektet. Prosjektet går da over i gjennomføringsfasen. På tidspunktet investeringsbeslutning II ble truffet, var ikke områdereguleringsplanen forelagt kommunestyret for behandling.

I møte 15.6.2016 får kommunestyret sak 120/16, *Plan 1810 – Områderegulering Templarheimen til endelig vedtak*, til behandling. Saksfremlegget hadde åtte vedlegg:

1. Fagnotat Plan 1810 Områdereg Templarheimen
2. Plankart
3. Plan 1810 bestemmelser
4. Planbeskrivelse
5. Plan 1810 Konsekvensutredning
6. Merknadsbehandling
7. Landskapsplan
8. Frafall innsigelser fylkeskommunen

Det ble fremsatt forslag om å utsette saken fra SP og MDG. Også FrP foreslo å utsette saken: «Saken utsettes til alle avklaringer med idretten er gjort.» Revisor har sett opptak fra kommunestyrets behandling av saken for å få nærmere informasjon om hvilke avklaringer med idretten som eventuelt ikke var gjort. Av dette fremgår det at det er uklarerheter rundt løsninger for skiidrettens behov. Daværende byråd Brage Sollund Larsen orienterte fra talerstolen om at byrådet hadde hatt dialog med skiklubbene i lengre tid for å finne en løsning. Han orienterte også om at kommunen noen dager i forkant av kommunestyremøtet sendte utkast til avtale til skiklubbene. Revisor oppfatter av det som ble sagt fra flere representanter fra talerstolen, at dette utkastet var sendt ut til, og dermed kjent for, kommunestyrets representanter. Sollund Larsen presiserte at dette er et avtaleutkast, at det ikke var signert og at det antakeligvis ville medgå noe tid før det forelå en endelig avklaring. Forslagene om å utsette saken falt.

Som redegjort for i rapportens kapittel 7.6 fattet kommunestyret i Tromsø følgende vedtak i sak 179/12 om å stille seg bak rapporten Idrettsbyen Tromsø hadde for anleggsutbygging på Templarheimen (Barents Arena) og Grønnåsen (Barents stadion). Som følge av dette vedtaket ble det satt i gang et planarbeid også for Grønnåsen. Planene som lå til grunn på dette tidspunktet, innebar flytting av all aktivitet for skiidretten fra Templarheimen til Grønnåsen. Planprogrammet ble vedtatt av byrådet i sak 364/14, men som vi tidligere har vist til synliggjør referat fra styringsgruppemøte for Tromsøbadet i september 2014 at prosess for regulering av nytt skianlegg lokalisert til Grønnåsen hadde stoppet opp. Bakgrunnen var manglende midler til å videreføre prosessen. Reguleringsplan for Grønnåsen var altså ikke behandlet av kommunestyret på tidspunktet områdereguleringsplanen for Templarheimen ble behandlet av kommunestyret. Revisor har ikke funnet at byrådet eller kommunestyret har fattet vedtak i andre saker som innebærer at kommunestyrets vedtak i sak 179/12 endres/omgjøres. Vi har heller ikke funnet at det er fattet andre vedtak knyttet til reguleringsprosessen i Grønnåsen.

Med bakgrunn i det ovennevnte vedtaket fra 2012, omfattet altså ikke områdereguleringsplanen for Templarheimen løyper og anlegg for skiidretten. I planbeskrivelsen, under «tilgrensende planer», står det: «Det pågår reguleringsarbeid i Grønnåsen for ny skistadion. Ved realisering av nytt anlegg vil skiklubbene, langrenn, hopp og skiskyting, få nytt tilholdssted i Grønnåsen. Det må legges til rette for midlertidige løsninger frem til flytting. Nødvendige garderobefasiliteter og parkering o.a. må ivaretas samtidig med byggevirksomhet knyttet til nye anlegg på Templarheimen.»

I sak 120/16 fremmet AP, SV og Rødt følgende forslag⁶⁶:

1. Tillegg til bestemmelse 1.1 C), første kulepunkt:
[...] Felt o_BSS3 (Tromsøbadet) unntas krav om detaljreguleringsplan.
2. Skiidrettens behov skal løses i tilknytning til Templarheimen.
Tromsø kommune skal dekke kostnader ved opparbeidelsen, herunder nødvendig omlegging av løypetraseer, lysanlegg og skiskytterarena etc.
Kostnadene dekkes av Tromsøbadet-prosjektet.

I kommunestyremøtet stilles det spørsmål til forslagsstillerne om forslagetets andre punkt innebærer en *midlertidig* løsning for skiidretten på Templarheimen, eller om de ønsker en *permanent* løsning. En av forslagsstillerne opplyser om at de ønsker en permanent løsning for skiidretten på Templarheimen.

Kommunestyrets vedtak i sak 120/16 var:

⁶⁶ Forslaget inneholdt også noen presiseringer av saksfremlegget som ikke gjengis.

Plan 1810, Områderegulering Templarheimen med plankart datert 20.05.16 og tilhørende bestemmelser datert 20.05.16, vedtas.

Vedtaket er gjort iht. Plan- og bygningsloven § 12-12-

I tillegg⁶⁷:

- 1. Tillegg til bestemmelse 1.1 C), første kulepunkt:
[...] Felt o_BSS3 (Tromsøbadet) unntas krav om detaljreguleringsplan.*
- 2. Skiidrettens behov skal løses i tilknytning til Templarheimen.
Tromsø kommune skal dekke kostnader ved opparbeidelsen, herunder nødvendig omlegging av løypestråer, lysanlegg og skiskytterarena etc.*

Kostnadene dekkes av Tromsøbadet-prosjektet.

11.4 Plassering av skiidretten på Templarheimen

Kommunestyret vedtok altså at skiidrettens behov skal løses i tilknytning til Templarheimen, og at kostnadene med dette skulle dekkes av prosjektet Tromsøbadet. Som tidligere nevnt hadde arbeidet i Grønnåsen stoppet opp på dette tidspunktet. Revisor har undersøkt hva som skjedde med planene om å etablere nytt anlegg i Grønnåsen.

Daværende byutviklingssjef, Mette Mohåg, opplyser at reguleringsarbeidet i Grønnåsen var basert på et omfattende prosjekt med store anlegg. Hun opplyser at dersom begge disse planene; både Tromsøbadet på Templarheimen og skianlegg i Grønnåsen skulle realiseres, ville det medføre store terrenginngrep, og det måtte tas «hull» på en ny del av Tromsømarka. Det var idretten som hadde fått penger til å planlegge anlegget i Grønnåsen. Mohåg opplyser at kommunen v/byutvikling hadde en del kritiske spørsmål til de planmessige forholdene ved prosjektet. På spørsmål fra revisor om planene om Grønnåsen på et tidspunkt ble lagt på is, svarte Mohåg at det skjedde flere ting samtidig. Skiidretten så at de var i ferd med å miste en del av fasilitetene sine på Templarheimen – uten at det var klart hvordan deres anlegg skulle erstattes. Grønnåsen var ikke regulert til formålet, og det var heller ikke lagt inn finansiering til et anlegg i Grønnåsen.

Bjarte Kristoffersen begynte som kommunaldirektør for kultur, næring og idrett i Tromsø kommune i september 2015. På det tidspunktet var den første beslutningen om å bygge Tromsøbadet vedtatt. Kristoffersen opplyser at han høsten 2015 og vinteren 2016 jobbet en del opp mot skiidretten. Han opplyser at de to reguleringsprosessene; Templarheimen og Grønnåsen ikke var samkjørte. Skiidretten var ikke regulert inn på Templarheimen som en «reserveløsning» i tilfelle Grønnåsen ikke lot seg realisere. Kristoffersen opplyser også at skiklubbene var oppmerksomme på dette; dersom områdereguleringsplanen for Templarheimen ble vedtatt – uten at planene for Grønnåsen var klare og finansierte – så ville ikke de ha noe anlegg.

Både Mohåg og Kristoffersen har fortalt at det ble et spørsmål hvordan man skulle løse det med skiidretten. Det ble en del støy og at det ble en ganske hektisk prosess i fasen før reguleringsplanen ble vedtatt. Kommunestyrets vedtak i sak 120/16 innebar en avklaring om at skiidretten skulle være på Templarheimen. Mohåg er ikke kjent med hvordan planene for Grønnåsen formelt ble avsluttet,

⁶⁷ Det ble også vedtatt noen presiseringer av saksfremlegget vi ikke har gjengitt her.

men sier at prosessen med Grønnåsen i alle fall ble innstilt etter kommunestyrets vedtak i sak 120/16.

Vedtaket om å plassere skiidretten på Templarheimen kom som følge av et benkeforslag. Revisor har spurt Kristoffersen om det i forkant av dette forslaget forelå noen utredninger eller lignende som tilsa at skiidretten bør være på Templarheimen. Kristoffersen svarte at det ikke var gjort noen utredninger på dette tidspunktet. Det var heller ikke helt klart hva som måtte gjøres for å dekke skiidrettens behov på Templarheimen, og det forelå på dette tidspunktet ikke kalkyler for hva dette ville koste.

11.5 Oppsummering – status juni 2016

Kommunestyret i Tromsø besluttet i sak 63/16 at Tromsøbadet, inkludert klatrehall, skulle bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kroner – eksklusiv lønns- og prisstigning. Infrastruktur som ny, utbedret atkomstveg til Templarheimen var ikke inkludert i dette beløpet. Revisor finner heller ikke at det var satt av penger til oppgradering og utbedring av infrastruktur andre steder.

Før prosjektet Tromsøbadet kunne igangsettes, måtte områdereguleringsplanen for Templarheimen vedtas. Reguleringsarbeidet startet i 2013. Før arbeidet med regulering startet opp, hadde kommunestyret fattet vedtak om at de stilte seg bak planene om å etablere Barents Arena på Templarheimen samt Barents Stadion i Grønnåsen. Planens formål var å legge til rette for folkebad og andre idrettshaller; herunder klatrehall, turnhall, Barents Arena og flerbrukshall. Det ble samtidig planlagt for oppgradert trafikal infrastruktur. Ivaretagelse av skiidrettens behov på Templarheimen inngikk ikke i områdereguleringsplanen, jf. kommunestyrets vedtak om at man ønsket Barents Stadion i Grønnåsen. Reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret i møte 15.6.2016. I saken ble det fremsatt benkeforslag som ble vedtatt: Skiidrettens behov skulle løses på Templarheimen, og kostnader knyttet til omlegging av løyper m.m. skulle dekkes av prosjektet Tromsøbadet. Sakspapirene inneholdt ikke utredninger av løsninger for skiidretten på Templarheimen. Revisor oppfatter at dette vedtaket innebar at planene om å anlegge Barents Stadion i Grønnåsen ble skrinlagt; kommunestyret ønsket ikke gå videre med disse. De ønsket å løse skiidrettens behov på Templarheimen.

Kommunestyrets vedtak innebar at omfanget av prosjektet Tromsøbadet økte; det skulle også omfatte - og finansiere - løsninger for skiidrettens behov. Tidligere vedtatte kostnadsramme for prosjektet, 690 millioner kroner, omfattet ikke dette. Kommunestyret vedtok ingen endringer i kostnadsrammen for Tromsøbadet i sak 120/16.

Områdereguleringsplanen kommunestyret vedtok, inneholder rekkefølgekrav. Det følger av kommuneplanens arealdel at utbygging innenfor vedkommende områder ikke skal finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester er etablert. Tromsø kommune var selv den største utbyggeren på Templarheimen. Med unntak av Turnhallen, som Tromsø Turnforening var utbygger av, skulle utbyggingene gjennomføres i regi av Tromsø kommune. Kommunestyrets vedtak i sak 120/16 sier ikke noe om hvordan rekkefølgekravene skal gjennomføres eller finansieres. Revisor finner ikke at det var satt av penger til gjennomføring av rekkefølgekravene i prosjektet Tromsøbadet, andre prosjekter eller andre steder i kommunens budsjetter.

Oppsummert er status per juni 2016 at områdereguleringsplanen er vedtatt og at Tromsøbadet inkludert klatrehall og skiløyper- og anlegg skal bygges innenfor en kostnadsramme på 690

millioner kroner, eksklusiv lønns- og prisstigning. Infrastrukturtiltak som følger som rekkefølgekrav til områdereguleringsplanen var på dette tidspunktet ikke finansiert.

12 TROMSØBADET FRA OG MED JULI 2016

Tromsø kommune gikk fra og med 1.7.2016 over til formannskapsmodell. Byrådet fratrådte og administrasjonssjef tiltrådte. Fra og med 1.7.2016 er det administrasjonssjefen som har hatt det overordnede administrative ansvaret i Tromsø kommune. Byggingen av Tromsøbadet startet i august 2016. Denne fasen av prosjektet, *gjennomføringsfasen*, vil bli belyst i en egen forvaltningsrevisjon. Rapporten fra denne forvaltningsrevisjonen vil ferdigstilles på et senere tidspunkt. Av hensyn til helheten omtaler vi her likevel helt kort hvilke sentrale beslutninger som er tatt i denne fasen.

I **november 2016** legges sak 235/16 *Økt bevilgning Tromsøbadet* frem for kommunestyret. Av saksfremlegget fremkommet det at: «I hele prosjekteringsperioden frem til vedtaket i kommunestyret i mars 2016 har budsjettet for Tromsøbadet vært eksklusiv prisstigning i byggeperioden og byggelånsrenter.» Administrasjonssjefen ønsket at alle kommunens prosjekter skal ha en enhetlig praksis for budsjettering, og disse postene ble nå tatt inn i prosjektet. Kostnadsrammen for Tromsøbadet foreslås økt til 799 millioner kroner, og utklipp 31 nedenfor viser hva kostnadsøkningen på kroner 109 millioner har sin bakgrunn i.

Utklipp 29. Deler av saksfremlegg til sak 235/16

- Forventet økt projektkostnad grunnet forskjøvet oppstart av byggearbeidene har tidligere blitt varslet med merkostnader på 16 - 24 mill. kroner. Økning er i budsjettet estimert til ca. 27 mill. kroner.
- Økt omfang og nye krav til utomhus, herunder; infrastruktur og nødvendig omlegging av løypetraseer, lysanlegg, skiskytterarena, endret krav til vei etc. er budsjettmessig estimert til 13 mill. kroner.
- Prisstigning fra oktober 2015 til ferdigstilling er beregnet til 52 mill. kroner.
- Byggelånsrenter beregnet til ca. 17 mill. kroner.

Kommunestyret vedtok ny investeringsramme for Tromsøbadet på kr 799 millioner.

I **april 2017**, i sak 109/17, fikk kommunestyret til behandling sak om finansiering av komplett helårsanlegg for langrenn og skiskyting på Templarheimen. Forut for at denne saken kom til behandling, hadde formannskapet vedtatt en avtale mellom Tromsø kommune, Tromsø skiskytterlag og Tromsø skiklubb langrenn om endring av ski- og skiskytterstadion på Templarheimen. I henhold til denne avtalen er prosjektet ski- og skiskytterstadion på Templarheimen delt i to faser; fase 1 gjelder erstatning av eksisterende anlegg, mens fase 2 gjelder utvikling av komplett helårsanlegg for skiskyting og langrenn på Templarheimen. Sak 109/17 gjelder finansiering av fase 1 av prosjektet. Totalt finansieringsbehov for fase 1 av prosjektet er beregnet til 37,5 millioner kroner. Kommunestyret vedtok en ramme på 37,5 millioner kroner inkl. mva. for fase 1. Det fremgår av økonomirapport 1 – 2019 at prosjektet i hovedsak er ferdigstilt. Prosjektet har hatt store avvik, noe som er redegjort for i egen politisk sak. Signalisert sluttsum for prosjektet er om lag kr 95 millioner inkl. mva.

I **februar 2018**, sak 43/18, behandlet kommunestyret sak 43/18. Saken omhandler ny atkomstveg til Templarheimen samt Tromsøbadets VA-ledning ned til Dramsvegen. Det fremgår av saksfremlegget at «i forbindelse med den pågående utbyggingen på Templarheimen idrettspark med Tromsøbadet samt den forestående relokalisering av skytebane- og skistadion samt ny turnhall, er det påkrevd å etablere ny og forbedret adkomstveg fra Dramsvegen. Etablering av ny adkomstveg til området følger også av rekkefølgekrav i områdereguleringsplan 1810. Veggen opp til området var

i utgangspunktet underdimensjonert før de nye prosjektene ble startet. Bygging av ny veg må stå ferdig våren 2019 slik at adkomsten er etablert parallelt med åpning av Tromsøbadet. Vegen er ikke en del av entreprisen for tromsøbadet og er heller ikke finansiert gjennom noen av de øvrige prosjektene på Templarheimen.[...]» Kommunestyret vedtok at bygging av ny adkomstveg til Templarheimen idrettspark godkjennes innenfor en kostnadsramme på kr 32 260 000.

I **april 2018**, sak 82/18, behandlet kommunestyret økning av investeringsrammen til Tromsøbadet. Ny prosjektkostnad foreslås satt til kr 978 millioner – det foreslås altså en økning i kostnadsrammen på kr 200 millioner⁶⁸. I saksfremlegget er følgende oppgitt som hovedårsaker til kostnadsøkningen:

- En forventning om fortsatt mange varsler og krav om tillegg
- Et vedvarende behov for kompletteringer av prosjekteringsunderlag etter hvert som prosjektet går fremover
- Elektrobekrivelsen er fortsatt ikke komplett
- Varslet honorarøkning fra prosjekteringsgruppe som følge av punktene over
- Risiko for ekstra utgifter og forsinkelse knyttet til grensesnitt mot tilstøtende prosjekter
 - VA fra Dramsvegen (oppstart og ferdigstillelse prekært for Tromsøbadet)
 - VA til turnhall over Tromsøbadets riggområde
 - Nytt skistadion og skiskytteranlegg
 - Prosjekt Askeladdsvingen
- Usikkerheter knyttet til resterende arbeider med utomhus/VA/landskapsplan
- Liste fra driftsorganisasjon som synliggjør behov utover det som er medtatt i prosjektet (omfangsøkning)
- Avsetning til erfaringsbaserte utgifter knyttet til 1.driftsår

Kommunestyret vedtok prosjektkostnad på 978 millioner kroner, og dette beløpet er i skrivende stund gjeldende prosjektkostnad for Tromsøbadet.

⁶⁸ I sak 235/16 ble kostnadsrammen økt til 799 millioner kroner. Totalt 11 millioner kroner er tatt ut av prosjektet Tromsøbadet etter dette, og overført til prosjektene skistadion og veg/VA.

13 REVISORS VURDERINGER

13.1 Innledning

I tekstboksen nedenfor er revisjonskriteriene vi har utledet for vurderinger av om byrådet forela kommunestyret et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet. I kapittel 13.2 er revisors vurderinger av beslutningsgrunnlaget for saken «*Investeringsbeslutning – Tromsøbadet*». I kapittel 13.3 er revisors vurderinger av beslutningsgrunnlaget for sak «*Tromsøbadet – vedtak for igangsettelse*».

Revisjonskriterier

Byrådet bør i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet ha fremlagt for kommunestyret:

- **Drøftelser av behov, effekter og mål**
- **Drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål**
- **Et forprosjekt/beskrivelse av prosjektet**
 - Forprosjektet som forelegges kommunestyret bør som minimum inneholde:**
 - **Tegninger**
 - **Budsjett**
 - **Finansieringsplan**
 - **Valg av entrepriseform**
 - **Prosjektorganisasjon**
 - **Fremdriftsplan**
 - Forprosjektet som forelegges kommunestyret bør være kvalitetssikret**
- **Kostnadsramme for prosjektet**
 - Kostnadsrammen som forelegges kommunestyret bør:**
 - **Være basert på realistiske anslag**
 - **Omfatte postene som angitt i Tromsø kommunes rutiner**
 - **Ha synliggjort usikkerhet**
- **Drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen**
- **Informasjon om etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak**
- **Informasjon om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet**

13.2 Vurderinger av beslutningsgrunnlaget for investeringsbeslutning I

13.2.1 Behov, effekter og mål

Byrådet utarbeidet ikke selv analyser av hvorvidt Tromsø kommune hadde behov for å gjøre noe med bassengsituasjonen. Da byrådet tiltrådte høsten 2011 var det imidlertid allerede avdekket at Tromsø kommune hadde behov for å gjøre investeringer knyttet til kommunens bassengsituasjon. Bassengene i Tromsø kommune oppfylte ikke gjeldende forskriftskrav. De var slitte og hadde behov for rehabilitering. Kommunen anslo at en elev trengte ca 100 timer svømmeundervisning i løpet av barneskolen og ca 70 timer i løpet av ungdomsskolen. Bassengenes tilstand gikk ut over timeantallet som var mulig å tilby kommunens innbyggere. Svømmeidretten hadde ikke anlegg som tilfredsstilte krav for bruk i svømmekonkurranser. I tillegg var det synliggjort at kommunens bassenger ikke var tilrettelagt for flerbruk.

Vår undersøkelse viser at de utredninger som var gjort før byrådet tiltrådte i 2011, avdekket at skolene, idretten og helse hadde behov for at kommunen gjorde investeringer knyttet til svømming. Investeringer ville være nødvendig for at kommunen skulle få svømmebassenger i tråd med forskriftskrav, at skolene skulle kunne gi opplæring i tråd med læringskrav, at kommunen skulle kunne gi svømmeidretten bedre tilbud/konkurransmuligheter samt å gi et tilbud til ulike pasientgrupper. Publikum sine «krav» til nye svømmebassenger var ikke utredet, og behovet for en «badelandsdel» var heller ikke utredet da byrådet tiltrådte i 2011. Kommunestyret hadde som følge av de avdekkede behovene truffet vedtak om hvilken bassengstruktur Tromsø kommune skulle ha; et sentralanlegg med avlastningsbasseng.

Byrådet bygget på de utredninger og kommunestyrevedtak som forelå, da de igangsatte sitt arbeid høsten 2011. Byrådet informerte kommunestyret om prosjektet i flere saker, og at det var behov for å gjøre investering ble gjentatt for kommunestyret høsten 2015 da byrådet la fram sak om investeringsbeslutning. Byrådet viste i sak 131/15 til at kommunestyrets vedtak om sentralbad fra 2007 og forutsetningen om at et slikt ville gi grunnlag for «*bedre badetilbud enn bydelsbad ville gitt med bedre svømmeferdigheter, bedre økonomi og bedre folkehelse som resultat*».

For prosjektet Tromsøbadet hadde byrådet formulert samfunns mål og brukermål, og kommunestyret fikk i sak 131/15 presentert disse målene. Samfunns målet var: *Etablere et fremtidsrettet svømmeanlegg for byens befolkning med ringvirkninger til hele landsdelen. Etableringen skal bidra til en bedre almen folkehelse og fremme Tromsø som en idrettsby, og som et attraktivt bosted og være en møteplass for byens befolkning og tilreisende.* Brukermål (effekt mål) var:

- *Hovedarena for svømming på nordkalotten*
- *Et bedret tilbud til fysisk aktivitet for alle aldersgrupper med god effekt på folkehelsen*
- *Fremme bolyst og trivsel i Tromsø*

Resultatmål ble formulert for prosjektet Tromsøbadet, men disse ble ikke fremlagt for kommunestyret.

Målene formulert i sak om investeringsbeslutning gjelder kun for Tromsøbadet og ikke det andre alternativet som ble lansert i sak 131/15; renovere eksisterende bassenger. Dette synes ikke å være i tråd med beste praksis for gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter: Formuleringen av mål må være åpen i betydningen at den ikke er forutinntatt med hensyn til løsning. Målene må ifølge Concept også formuleres slik at det blir tydelig hva det skal legges vekt på å oppnå i valget mellom *alternative løsningskonsepter*. Verken samfunns målet eller brukermålet som ble formulert for Tromsøbadet inneholder noe om svømmeopplæring/skolesvømming. Revisor oppfatter med dette at byrådets målformuleringer ikke fullt ut er i henhold til Tromsø kommunes prosjekthåndbok. I

prosjekthåndboken er «*samfunns målet*» definert som hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under, eller bruttoeffekten av prosjektet over tid. *Effektmålene* er knyttet til prosjektets virkning for brukerne, ofte uttrykt i form av kapasitet, regularitet, ulykkesfrekvenser, tidsbesparelser etc. Om resultatmålene står det i Prosjekthåndboka: *Resultatmålene (alltid ytelse, kostnad og tid, eventuelt supplert med andre relevante parametere, eksempelvis omdømme og helse/miljø/sikkerhet) er knyttet til løsningen som prosjektet skal frembringe.*

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet delvis revisjonskriteriet om å i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov, effekter og mål.

13.2.2 Ulike konsepter/alternativer for å oppfylle prosjektets mål

Å etablere et sentralanlegg med 50-meters konkurransebasseng og en «badelandsdel» ville være i tråd med kommunestyrevedtaket fra 2007 om bassengstruktur. Det var også i tråd med dette vedtaket å søke samlokalisering med andre anlegg.

Ifølge kommunestyrevedtaket fra 2007 skulle sentralanlegget vurderes lagt til fastlandssiden. Kommunen hadde gjort noen utredninger av mulige plasseringer av et sentralanlegg, men her inngikk ikke Templarheimen. Vår undersøkelse viser at byrådet fra de tiltrådte ville realisere et svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Byrådet utredet ikke alternative plasseringer.

Om selve svømme- og badeanlegget viser vår undersøkelse at byrådet fra starten av planleggingsprosessen hentet inspirasjon fra svømme- og badeanlegget Aquarama i Kristiansand. Kommunestyret ble i oktober 2013 forelagt en utredning av hvordan et slikt anlegg på Templarheimen kunne være. Kommunestyret godkjente at analyserapporten om folkebad i Tromsø skulle ligge til grunn for den videre planleggingen, jf. kommunestyresak 110/13 *Konseptvalg folkebad*. Byrådet utredet og informerte ikke kommunestyret slik som anbefalt beste praksis i planleggingen av kommunale investeringsprosjekter om ulike/alternative konsepter/løsninger for mulige sentralanlegg.

Da kommunestyret ble forelagt sak om investeringsbeslutning i sak 131/15, ble kommunestyret presentert for to alternativer; renovere eksisterende svømmebassenger eller bygge Tromsøbadet. Før byrådet tiltrådte, var det gjort utredninger av kostnader med å renovere eksisterende svømmebassenger, men dette var ikke en løsning byrådet arbeidet videre med. Byrådet gjennomførte ikke en oppdatert samlet utredning av kostnader knyttet til oppgradering av eksisterende bassenger forut for investeringsbeslutningen i 2015. Byrådet arbeidet fra de tiltrådte med *konseptet Tromsøbadet*. Revisor har fått opplyst at alternativet med renovering av eksisterende svømmebassenger var tatt med for å synliggjøre hvilke konsekvenser det ville ha å ikke bygge Tromsøbadet. Alternative løsninger var altså ikke *utredet*. Å renovere eksisterende svømmebassenger ble fremholdt som den alternative løsningen til å bygge Tromsøbadet, men revisor kan ikke se at renovering av flere bydelsbassenger ble aktualisert av det etablerte målet om å «etablere et fremtidsrettet svømmeanlegg».

Opplysningene vi har, tilsier at byrådet på et tidlig tidspunkt bestemte seg for et konsept/alternativ; at det skulle bygges et svømme- og badeanlegg, og at dette skulle ligge på Templarheimen. Andre alternativer/konsepter for å oppfylle behov og mål ble ikke utredet.

Etter revisors vurdering oppfylte ikke byrådet revisjonskriteriet om å i tidligfasen av investeringsprosjektet ha fremlagt for kommunestyret drøftinger av ulike konsepter/alternativer for å oppfylle prosjektets mål.

13.2.3 Forprosjektet/beskrivelsene av prosjektet

Konseptet for Tromsøbadet ble altså vedtatt av kommunestyret i 2013, og dette lå til grunn for den videre planleggingen; utarbeidelse av skisseprosjekt og forprosjekt. Asplan Viak fikk oppdraget med å prosjektere videre. Ifølge Prosjekthåndboka til Tromsø kommune var forprosjektfasens målsetning å detaljere det valgte konseptet gjennom programmering og prosjektering, slik at man har grunnlag for beregning av endelig kostnadsoverslag og beslutning om detaljprosjektering og byggestart. Byrådet utarbeidet i tråd med kommunens reglement et forprosjekt. Forprosjektet ble lagt ved sak 131/15 hvor det altså skulle tas avgjørelse om investeringen skulle gjøres. Forprosjektet bygget på rapporten som kommunestyret hadde bestemt at skulle ligge til grunn for den videre planleggingen av svømme- og badeanlegget. Forprosjektet inneholdt beskrivelser og tegninger av Tromsøbadet. Da forprosjektet ble fremlagt for kommunestyret, inngikk det også informasjon til kommunestyret om kostnadsramme og finansiering. Kommunestyret ble *ikke* forelagt budsjettet som på dette tidspunktet lød på mer enn kostnadsrammen som ble fremlagt. Prosjektet skulle inn i en samhandlingsfase, og kostnadene som byrådet kjente til, ville endres. Kommunestyret fikk imidlertid ikke informasjon om hvor mye prosjektet måtte bearbeides for å være i tråd med kostnadsrammen.

Byrådet informerte kommunestyret om valgt entreprisform og prosjektorganisasjon. Kommunestyret fikk også informasjon om fremdriftsplan.

Forprosjektet, herunder også opplysningene i beslutningsdokumentet, inneholdt de fleste opplysningene som ifølge beste praksis bør inngå i beskrivelser/forprosjekt av et investeringsprosjekt. Ifølge beste praksis bør forprosjektet imidlertid inneholde budsjett, men dette ble ikke lagt frem i sak 131/15. Revisor har ingen opplysninger som tilsier at forprosjektet ble kvalitetssikret av noen uten ansvar for forprosjektet.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet ikke fullt ut revisjonskriteriet om i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet å fremlegge for kommunestyret et forprosjekt/beskrivelse av prosjektet.

Etter revisors vurdering oppfylte ikke byrådet revisjonskriteriet om at forprosjekt som forelegges kommunestyret, bør være kvalitetssikret.

13.2.4 Kostnadsrammen

Kostnadsrammen som ble lagt fram for kommunestyret i sak 131/15 var på kr 690 millioner. Byrådet rapporterte til kommunestyret at Tromsøbadet inkludert klatrehallen kunne bygges innenfor denne rammen.

Vår undersøkelse viser at kr 690 millioner knytter seg til oppføringen av selve Tromsøbadet, og vi forstår av opplysninger i beslutningsdokumentet samt tegningene av Tromsøbadet at opsjonene treningsrom og kontorer er inkludert i dette beløpet. Det er spesifikt nevnt at kostnadene med klatrehallen er kr 40 millioner. Utover dette er det uklart hva kostnadsrammen faktisk omfatter. Det er ikke informasjon om hvilke kostnader som inngår i kostnadsrammen. Ut fra saksopplysninger i

saken klarer ikke revisor å se om for eksempel administrative kostnader, kostnader til infrastruktur eller finanskostnader inngår. Det er heller ikke informasjon om allerede påløpte kostnader.

I sak 131/15 ble kommunestyret forespeilet at svømme- og badeanlegget skulle bli en del av en idrettspark på Templarheimen, men det fremgikk ikke informasjon om hvorvidt det kunne ha betydning for kostnadene med prosjektet at flere funksjoner skulle legges til området. Områderegeringsplanen var på dette tidspunktet ikke stadfestet, men det var kjent for byrådet at planen ville oppstille krav til opparbeidelse av infrastruktur. Det var altså ikke synliggjort for kommunestyret om manglende vedtakelse av reguleringsplanen for området kunne representere en usikkerhet.

Vår undersøkelse viser også at styringsgruppen hadde et budsjett som var høyere enn kr 690 millioner, og at anbudsprisene som var kommet inn lå langt over kr 690 millioner. Byrådet redegjorde for at prosjektet skulle videreføres i en samhandlingsfase hvor prosjektet skulle bearbeides. Det er ikke synliggjort i saksutredningen hva som var differansen mellom tilbudene og fremlagte kostnadsramme og heller ikke hvilke grep som skulle tas i prosjektet for å fjerne differansen mellom prisene og den fremlagte kostnadsrammen på kr 690 millioner. Det er i saksfremlegget opplyst at *«Det vil ikke være tilrådelig på dette tidspunkt å sette sum på hva optimalisering av prosjektet betyr i endret pris, men slik prosjektet vurderes i dag er det potensiale til å få pris ned fra presentert nivå i dette dokument»*.

Byrådet fremla for kommunestyret en kostnadsramme for prosjektet Tromsøbadet. Revisors vurdering er at byrådet ikke oppfylte revisjonskriteriet om å fremlegge for kommunestyret en kostnadsramme som var basert på realistiske anslag.

Ifølge kommunens egne rutiner for investeringsprosjekter skal kostnadsrammen bygges opp etter «kalkulasjonsnøkkelen». Det vil si at den inneholder beløp på postene

1-7 Entreprensekost

8 Generelle kostnader

9 spesielle kostnader

10 usikkerhet, risiko, reserver

Som nevnt er det uklart for revisor hva kostnadsrammen fremlagt i sak 131/15 faktisk omfatter, herunder fremstår det uklart om og eventuelt hvordan usikkerhet er beregnet. **Etter revisors vurdering er det ikke synliggjort at kostnadsrammen omfattet postene som følger av kommunens rutiner.**

Om usikkerhet redegjorde byrådet i sak 131/15 til kommunestyret at *«For forprosjektet er det utarbeidet en revidert budsjettkalkyle hvor markedsusikkerheten er fjernet. Usikkerheten kan reduseres til -5/+15 prosent på vedtatt ramme på 600 millioner (august 2014 tall).»* Det står også i saken til kommunestyret at *«kommunens kostnad vil bli på 392 mill. kr. etter momsrefusjon og tilskudd med en usikkerhet på +/- 10 mill kr.»* Det ble presisert at prosjektet skulle gjennom en samhandlingsfase høsten 2015 der hele anlegget skulle bli bearbeidet og «trimmet» med hensyn til pris og rasjonell bygging. Det inngikk ikke nærmere opplysninger om hvordan usikkerheten i kostnadsrammen var beregnet, eller hvilke forhold i prosjektet som var beheftet med usikkerhet. **Byrådet oppfylte etter revisors vurdering ikke revisjonskriteriet om at usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres.**

13.2.5 Økonomiske konsekvenser

Kommunestyret ble i sak 131/15 forelagt byrådets konklusjon om at Tromsøbadet etter en innkjøringsperiode sannsynligvis vil gå med overskudd. Byrådet ga kommunestyret i sak 131/15 informasjon om «økonomi og driftsbudsjett» for selve Tromsøbadet. Det var på dette tidspunktet ikke avklart hvilken organisasjonsform som ville velges for driften av svømme- og badeanlegget, utover at det skulle være offentlig eid.

Byrådet redegjorde i saksfremlegget til kommunestyret for at kommunens forpliktelser på renter og avdrag vil være på ca 30 millioner første året med rente på 4 %. Dette med utgangspunkt i fremlagte kostnadsramme på kr 690 millioner.

Som redegjort for i kapittel 2, knytter ikke kostnadene ved et investeringsprosjekt seg til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til eksempelvis infrastrukturiltak. Uavhengig av hvilke kostnader som inngår i selve kostnadsrammen, og hvilke som holdes utenfor, bør saksutredningen som danner grunnlaget for beslutning i et investeringsprosjekt synliggjøre hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha for kommunen. Utredningen til sak 131/15 inneholdt ikke opplysninger eller drøftelser om hvilke behov og eventuelle økonomiske konsekvenser etableringen av Tromsøbadet kan medføre med hensyn til oppgradering av eksisterende infrastruktur – eventuelt etablering av ny infrastruktur.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet til dels revisjonskriteriet om å drøfte hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet ville ha for kommunen

13.2.6 Informasjon om gjeldende krav for etablering av svømme- og badeanlegg

Som redegjort for ovenfor synliggjorde ikke byrådet om stadfestelsen av områdereguleringsplanen for Templarheimen kunne ha betydning for kostnadsrammen for prosjektet eller økonomiske konsekvenser for kommunen. Tromsøbadet kunne ikke bygges uten at områdereguleringsplanen var vedtatt. Når det gjelder selve svømmebassengene, oppfatter revisor av byrådets saksutredning at det var gitt informasjon om at svømme- og badeanlegget ville være i tråd med gjeldende krav til svømme- og badeanlegg.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet til dels revisjonskriteriet om å gi informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak.

13.2.7 Konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet

Tromsøbadet bygges på Templarheimen. Eksisterende virksomhet på Templarheimen på tidspunktet byrådet la frem sak 131/15 var blant annet skiidrett, ballidrett (grusbaner) og hallidretter (Tromsøhallen). I sak 131/15 var ikke konsekvenser for eksisterende virksomhet på Templarheimen ved etableringen av Tromsøbadet eksplisitt vurdert. Byrådet jobbet for at skiidretten skulle flyttes til Grønnåsen. Arbeidet med dette hadde høsten 2015 stoppet opp. Dette fremgikk ikke av saksfremlegget til sak 131/15.

Skolesvømmingen i Tromsø har vært gjennomført i bydelsbassenger. Ved etablering av Tromsøbadet ville en stor del av svømmeundervisningen flyttes til sentralanlegg. I beslutningsdokumentet ble det redegjort for ulike modeller for skolesvømmingen. Eventuelle

konsekvenser av å «sentralisere» svømmeundervisningen (eksempelvis transport, kostnader, organisering av skolehverdagen) var imidlertid ikke nevnt.

Byrådet fremla for kommunestyret i sak 131/15 ikke opplysninger om hvilke konsekvenser etableringen av Tromsøbadet kunne få for bydelsbassengene og brukerne av disse. Eksempelvis er økt reisevei til basseng en konsekvens for mange brukere.

«Andre interessenter» i etableringen av Tromsøbadet kan defineres forholdsvis vidt. Utover Tromsø kommune selv, er ulike idretter interessenter. Lag og organisasjoner vil også være interessenter. Tromsøbadet er planlagt som et folkebad, og dermed vil også befolkningen i kommunen være interessenter. Det samme gjelder tilreisende, reiselivsaktører o.l. I sak 131/15 ble konsekvenser for disse interessentene til dels drøftet.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet til dels revisjonskriteriet om å informere kommunestyret om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet

13.3 Vurderinger av beslutningsgrunnlaget for investeringsbeslutning II

Da det nye byrådet fra høsten 2015 arbeidet videre med planleggingen av Tromsøbadet og la fram sak om igangsettelse, bygget byrådet på det arbeidet som det første byrådet hadde gjort samt kommunestyrevedtaket fra august 2015. Revisor anser det ikke som relevant å vurdere beslutningsgrunnlaget for sak 63/16 opp mot revisjonskriteriene om behov, mål og effekter og om alternative konsepter. Hvorvidt slike kriterier var oppfylt for vedtak om Tromsøbadet, har vi gjort vurderinger av.

13.3.1 Forprosjektet/beskrivelsene av prosjektet

Tromsøbadet – investeringsbeslutning, som var hoveddokument i sak 131/15, var også hoveddokument i sak 63/16. Dokumentet var ikke endret/revidert. Vår undersøkelse viser at byrådet arbeidet med justeringer av prosjektet for å få det i henhold til kostnadsrammen som var vedtatt. Dette innebar at enkelte funksjoner/elementer ble fjernet og/eller endret og noe lagt til. Kommunestyret ble imidlertid ikke forelagt et revidert skriftlig forprosjekt, det vil si blant annet tegninger av Tromsøbadet. Informasjon om endringer sammenlignet med Tromsøbadet slik det ble presentert i sak 131/15 inngikk imidlertid i saksfremlegget. Beskrivelser av Tromsøbadet ble for kommunestyret presentert med en film.

Det forrige byrådet hadde lagt fram informasjon til kommunestyret om valg av entreprisform og prosjektorganisasjon, og det er ikke relevant å vurdere beslutningsgrunnlaget i sak 63/16 opp mot revisjonskriterier om at byrådets beskrivelse av prosjektet bør inneholde slike opplysninger.

I sak 63/16 framla byrådet budsjett for Tromsøbadet. Budsjettet viste den totale kostnadsrammen etter endt samhandling. Saksutredningen opplyste om hvordan prosjektet skulle finansieres. **Etter revisors vurdering oppfylte byrådet revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret et forprosjekt/beskrivelse av prosjektet som inneholder tegninger (filmen), budsjett og finansieringsplan. Etter revisors vurdering oppfylte ikke byrådet revisjonskriteriet om at forprosjekt som forelegges kommunestyret, bør være kvalitetssikret.**

13.3.2 Kostnadsrammen

I utredningen til sak 63/16 ble revidert budsjett for Tromsøbadet presentert. Dette viste at total kostnadsramme etter endt samhandling var på kr 688 428 343. Det ble i saksutredningen også redegjort for hvilke grep som var gjort i prosjektet siden oppstart av samhandlingsfasen i juni 2015 for å redusere kostnadene. I saksutredningen var det også noen opplysninger om usikkerheten i prosjektet. Det var blant annet gjennomført en intern usikkerhetsanalyse. Det fremgikk også at byggherre hadde etablert påbestillingsopsjoner, som innebar at enkelte deler av prosjektet (utebasseng og utomhus) kunne bestilles underveis – dersom kostnadsutviklingen i prosjektet tillot det. Disse opsjonene lå inne i totalbudsjettet. Når det gjelder påbestillingsopsjon om utomhus, er det uklart for revisor hvilke arbeider denne konkret gjaldt. Reserven i prosjektet var redusert til 64 millioner kroner, og det var ikke satt av penger til margin.

Det var i saksutredningen ikke opplysninger om usikkerhetsmomenter i prosjektet. Usikkerhetsavsetningen (reserven) på 64 millioner kroner tilsvarte 9-10 % av den framlagte prosjektkostnaden. Utover opplysningene som er nevnt ovenfor, var det i saksutredningen ikke nærmere opplysninger om hvorfor usikkerhetsavsetningen ble lagt lavere enn hva som er bransjestandard.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret en kostnadsramme, men denne var etter revisors vurdering ikke basert på realistiske anslag. Det er ikke synliggjort at kostnadsrammen omfattet samtlige av postene i henhold til kommunens rutiner, og usikkerheten i kostnadsrammen var ikke synliggjort.

13.3.3 Økonomiske konsekvenser

I saksutredningen var det opplysninger om at prosjektet var forsinket med omtrent seks måneder, og at ytterligere forsinkelse for prosjektet med hensyn til igangsetting ville påføre prosjektet kostnader på mellom 4-6 millioner kroner. Det var ikke opplysninger om hva disse kostnadene besto av. Det var heller ikke opplysninger om hvorvidt områdereguleringsplanen representerte en mulig forsinkelse for prosjektet. Områdereguleringsplanen var på dette tidspunktet ikke behandlet.

I innstilling til vedtak var det presisert at kostnadsrammen var eksklusiv lønns- og prisstigning. Det fremgår ikke hvorvidt byggelånsrenter var inkludert i kostnadsrammen.

Hoveddokumentet i sak 63/16 var tilsvarende det som ble fremlagt i sak 131/15 og inneholdt følgende samme opplysninger. Saksutredningen i sak 63/16 inneholdt ikke ytterligere opplysninger om hvilke økonomiske konsekvenser investeringsprosjektet hadde, eller ville kunne utløse for kommunen.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet kun til dels revisjonskriteriet om å ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen.

13.3.4 Informasjon om gjeldende krav for etablering av svømme- og badeanlegg

Tromsøbadet kunne ikke bygges uten at områdereguleringsplanen var vedtatt. Områdereguleringsplanen var ikke stadfestet da byrådet la fram sak om igangsettelse av Tromsøbadet. Når det gjelder selve Tromsøbadet, tilsier foreliggende opplysninger av gjeldende krav for øvrig for etablering av den type tiltak var i orden.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet til dels revisjonskriteriet om å gi informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne typen tiltak.

13.3.5 Konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet

I saksutredningen var det ikke opplysninger om hvilke konsekvenser realiseringen av Tromsøbadet ville ha for andre interessenter/eksisterende virksomhet. Også for dette byrådet var det kjent at arbeidet med å flytte skiidretten til Grønnåsen var stoppet opp, og at byggingen av Tromsøbadet ville påvirke eksisterende anlegg og bruk på Templarheimen. Byrådet var også kjent med at områdereguleringsplanen på dette tidspunktet ikke var vedtatt. Utover opplysningene som fremkommer av hoveddokumentet, inneholdt ikke saksutredningen opplysninger om konsekvenser for eksisterende virksomhet, som bydelsbassenger og svømmeundervisningen, eller for andre interessenter.

Etter revisors vurdering oppfylte byrådet til dels revisjonskriteriet om å informere kommunestyret om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet.

14 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Tromsø kommunes analyser av brukergrupper av og interessenter i svømmebassenger fra før byrådet tiltrådte i 2011 avdekket at kommunen måtte gjøre noe med bassengene i kommunen. Det forelå et investeringsbehov. Kommunen utredet tre muligheter for å imøtekomme disse behovene, og kommunestyret valgte en bassengstruktur med sentralanlegg og avlastningsbasseng. Sentralanlegget skulle ha et 50-metersbasseng og en «badelandsdel». Enkelte av de eksisterende svømmebassengene i kommunen skulle bestå i den nye bassengstrukturen, og det skulle lages planer for skolesvømming.

Å fremlegge sak om vedtakelse av Tromsøbadet må sies å være i tråd med kommunestyrets vedtak om sentralanlegg og hva det skulle inneholde. Det ble imidlertid ikke utredet om det skulle være et avlastningsbasseng i kommunen. Å samlokalisere svømme- og badeanlegget med andre anlegg og å planlegge svømme- og badeanlegg på Templarheimen, var også i tråd med kommunestyrevedtak.

Byrådet ga i **sak 131/15** informasjon til kommunestyret om utredningene som hadde vært gjort tilbake til 2004 samt informasjon om byrådets planlegging av svømme- og badeanlegg fra og med høsten 2011. Redegjørelsene i beslutningsgrunnlaget er i tråd med det revisor gjennom tilgjengelig dokumentasjon har kartlagt at byrådet arbeidet med og vurderte i planleggingen av anlegget. Byrådet ga imidlertid ikke kommunestyret den informasjonen som byrådet ifølge utledete revisjonskriterier for beslutningsgrunnlag i sak om kommunalt investeringsprosjekt, bør forelegge kommunestyret. Behovet for investering «på området» var det ikke tvil om, og måten å imøtekomme et slik behov på forelå det kommunestyrevedtak om. Vår undersøkelse viser imidlertid at byrådet ikke utredet eller informerte kommunestyret om alternative konsepter for å imøtekomme kommunestyrevedtaket om bassengstruktur på. Det ble utredet kun ett konsept; Tromsøbadet var den eneste løsningen for sentralanlegg som ble utredet av byrådet. Det ble lagt til grunn at Tromsøbadet skulle ivareta behovene til alle brukergrupper og interessenter, og det inngikk informasjon til kommunestyret om at de ulike badene/bassengene og attraksjonene kunne benyttes av samtlige brukergrupper av bassenger.

Det inngikk imidlertid ikke opplysninger til kommunestyret hvorvidt plasseringen på Templarheimen var det beste alternativet for samtlige av brukergruppene. Det vil si at det blant annet ikke ble utredet hvordan skolesvømmingen skal ivaretas/organiseres ved Tromsøbadet.

Kommunestyret fikk informasjon fra byrådet om at det parallelt med planleggingen av Tromsøbadet ble arbeidet med områdereguleringsplanen for Templarheimen. Det inngikk imidlertid ikke informasjon til kommunestyret om eventuelle konsekvenser av vedtakelse av planen for kommunen - herunder om den inneholdt krav som ville medføre kostnader for kommunen.

Kommunestyret ble herunder orientert om resultatet av arbeidet som ble gjort med behovs- og besøksanalyser for anlegget, størrelse, innhold, byggekostnader, finansiering, driftskostnader, tomteforhold og synergier. Byrådet fremla også i tråd med beste praksis informasjon om prosjektorganisasjon og gjennomføringsmodell.

Kostnadene med et investeringsprosjekt blir sikrere jo lengre man kommer i prosjektgjennomføringen. Revisor har ikke ansett det relevant å vurdere realismen i kostnadsrammer fremlagt kommunestyret før investeringssaken i august 2015. Vi ser imidlertid at det lenge ble rapportert om at Tromsøhallen inngikk i rammen, til tross for renoeringen av denne ikke inngikk i planleggingen. Når det gjelder kostnadsrammen for Tromsøbadet på kr 690 millioner inkl.

klatrehall, har revisor vurdert at byrådet framla en kostnadsramme som ikke var basert på realistiske anslag. Vi har lagt vekt på at det var stor differanse mellom den framlagte kostnadsrammen og kalkylene og anbudsprisene som byrådet kjente til. Det var på dette tidspunktet ikke sikre opplysninger som tilsa at kostnadsrammen var tilstrekkelig. Det inngikk ikke informasjon til kommunestyret om eventuelle øvrige kostnader som vil påløpe ved realiseringen av prosjektet.

Byrådets opplysninger i **sak 63/16** redegjorde også for den planleggingen/arbeidet som hadde blitt gjort med prosjektet Tromsøbadet. Dokumentet «*Investeringsbeslutning – Tromsøbadet*» av 3.8.2015 som det første byrådet hadde utarbeidet og fremlagt, var en del av dette byrådets saksutredning. Dokumentet inneholdt, som nevnt, informasjon om planleggingen som hadde vært i forkant. Revisor har ikke funnet det relevant å oppstille som revisjonskriterier at dette byrådet skulle drøfte for kommunestyret prosjektets behov, mål og effekter eller redegjøre for alternative konsepter. Byrådet fortsatte planleggingen av Tromsøbadet slik det var planlagt og redegjort for fram til august 2015 av det forrige byrådet.

For denne byrådsperioden foreligger det lite skriftlig datamateriale som kan belyse hvilke vurderinger byrådet gjorde i planleggingen fram mot saken om vedtak om igangsettelse for Tromsøbadet.

Beslutningsgrunnlaget i denne saken inneholdt informasjon om budsjett. Når det gjelder kostnadsrammen på kr 690 millioner inkl. klatrehall, ekskl. lønns- og prisstigning, har vi vurdert at byrådet i liten grad oppfylte revisjonskriteriet om å legge fram en kostnadsramme som var basert på realistiske anslag. Revisor har lagt vekt på reduksjonen i reserver, at det ikke var midler til margin samt at det ikke var opplysninger om usikkerhetsmomenter.

Ingen av byrådene opplyste kommunestyret om at kostnader til oppfyllelse av rekkefølgekrav ville få økonomiske betydning for kommunen. Byrådene fremla heller ikke informasjon til kommunestyret om eventuelle konsekvenser realisering av Tromsøbadet ville ha for de ulike brukergruppene/interessenter.

REVISORS KONKLUSJON

Beslutningsgrunnlaget kommunestyret ble forelagt for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet, var mangelfullt og kan samlet sett ikke anses forsvarlig.

15 HØRING

KomRev NORD sendte den 20.8.2019 rapporten på høring til tidligere byrådsledere Øyvind Hilmarsen og Kristin Røymo og Tromsø kommune v/administrasjonssjefen. Vi fikk 2.9.2019 tilbakemelding fra kommunen om at administrasjonssjefen ikke har merknader til høringsutkastet. Den 13.9.2019 mottok vi tilbakemeldinger fra de to tidligere byrådslederne. Kristin Røymo avga ikke høringsuttalelse. Øyvind Hilmarsen sin høringsuttalelse er i sin helhet inntatt nedenfor. Revisor har som følge av tilbakemeldingen presisert grunnlaget for noen av våre vurderinger, men utover dette har vi ikke funnet grunnlag for å gjøre endringer i rapporten som følge av høringsuttalelsen.

KomRev NORD IKS as
v/Margrete Mjøllhus Kleiven

13.09.2019

Øyvind Hilmarsen
Clodiusbakken 13
9009 Tromsø

Høringsuttalelse til forvaltningsrapport *Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet*

Undertegnede har fått tilsendt høringsutgave av forvaltningsrevisjonsrapport *Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet* til uttalelse og vil komme med noen kommentarer og merknader knyttet opp mot revisjonskriteriene som KomRev NORD IKS har lagt til grunn for sine vurderinger og de konklusjoner revisor har trukket. Jeg har i tillegg noen egne merknader til den overordnede prosessen og beslutningsgrunnlaget som kommunestyret tok stilling til gjennom de forelagte saker om svømme- og badeanlegget.

En forvaltningsrevisjon er en god måte for en kommune å avdekke svakheter med kommunale prosesser og forbedre virksomheten. Det er derfor viktig at slike revisjoner gjennomføres i den delen av virksomheten der forbedringsbehovet er tilstede. Denne forvaltningsrevisjonen handler om *tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet*. Kostnadsnivået i store og små byggeprosjekter har både i Tromsø kommune og andre offentlige og private virksomheter en tendens til å øke underveis, men det finnes gode eksempler i Tromsø kommunen på prosjekter som har vært gjennomført på innhold, tid og budsjett. Det var derfor riktig av Kontrollutvalget å bestille de to forvaltningsrevisjonene omkring planleggingsfase og gjennomføringsfase av Tromsøbadet.

Forvaltningsrevisjonsrapporten redegjør godt for historien og prosessen i kommunen og idretten frem til årsskiftet 2010/11. Kommunestyret vedtok organiseringen av bassengstrukturen i 2007. I 2008 fikk kommunen ved undertegnede overlevert Idrettsrådets prosjektet "Idrettsbyen 2010" under et arrangement på Stortorget der om lag 10 000 idrettsungdom deltok. Prosjektrapporten foreslo å samle flere idretter i en stor idrettspark på Templarheimen og et svømme- og badeanlegg stod øverste prioritering fra idrettens side.

Utgangspunktet for den politiske prosessen for Tromsøbadet var en samarbeidsavtale mellom Høyre, Frp og Venstre, som ble undertegnet 4. juli 2011. Et av punktene i avtalen var "*støtte realiseringen av et flerbruksanlegg, inklusive svømmefasiliteter*". Byrådsrklæringen, som var grunnlaget for dannelsen av byrådet 19. oktober 2011 utgått av de samme partiene, inneholdt følgende formulering: "*For å sikre et godt tilbud til svømmeidretten, og undervisning av skoleelever vil byrådet igangsette forprosjektet for å realisere et svømmeanlegg i forbindelse med Idrettsbyens planer på Templarheimen.*"

Overordnet er det viktig å presisere at prosessen fra 2011 ikke var lagt opp til å følge en beste praksis/prosjekthåndboka i tidligfasen, der behov, effekter og mål skulle fastsettes før prosjektet gikk over i idéfasen og ulike konsepter og alternativer utredes, for å nå de

oppsatte mål. Det var allerede bestemt lokalisering og at det skulle arbeides med å legge frem et forprosjekt, med alt det innebar, for et svømme- og badeanlegg på Templarheimen allerede i det byrådet tiltrådte 19. oktober 2011.

Revisor har videre i sitt grundige arbeid fått frem de sider undertegnede kjenner til angående prosessen for planleggingen av Tromsøbadet. Det er utledet forskjellige revisjonskriterier og vurdert om disse kriteriene er oppfylt. Kriteriene er hentet fra kommuneloven, interne kommunale dokumenter, retningslinjer, rutiner og forskningsprosjektet Concepts rapport nr 45 *Kommunale investeringsprosjekter prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag*, fra oktober 2015. Jeg har følgende kommentar til noen av revisjonskriteriene. Revisjonskriteriet 1 og 2 i forvaltningsrevisjonsrapporten treffer ikke den faktiske politiske prosessen omkring Tromsøbadet på rett tidspunkt. De politiske valg om realiseringen av et svømme- og badeanlegg som ble tatt utenfor kommunes organisasjon før byrådet tiltrådte 19. oktober 2011, samsvarer heller ikke med normal saksgang for kommunale investeringsprosjekter. Dette er ikke drøftet eller belyst i forvaltningsrevisjonsrapporten og det kan derfor settes spørsmålstegn ved revisors valg av disse revisjonskriterier.

Prosessten beskrevet i byrådserklæringen av 19. oktober ble avsluttet med sak 131/15 i 2015, da forprosjektet ble fremlagt som en investeringsbeslutning for kommunestyret. Det er også viktig å legge til at på det tidspunktet den kommunale prosessen startet i 2011 og utover, hadde ikke Tromsø kommune egne rutiner for beskrivelse av hva som helt konkret skal inngå i utredningen av saker om beslutning av investeringsprosjekter. Det ble i 2012 gjennomført en granskning av utbyggingen av Tromstun skole og i ettertid ble det satt i gang et arbeid som skulle føre til forberedende prosesser omkring investeringsprosjektene i kommunen. Det ble tatt initiativ til å øke sikkerheten i kostnadsskalkylene, før endelig beslutning omkring investeringsprosjekter skulle tas, uten at dette arbeidet var kommet i mål i august 2015.

Jeg vil i det følgende ta for meg revisors funn og vurderinger og kommentere hvert enkelt revisjonskriterium i den rekkefølgen de er gjengitt i rapportens sammendrag. Jeg har selv valgt å nummerere kriteriene.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Delvis oppfylt revisjonskriteriet om å i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov, effekter og mål (1).** Kommentar: Skoleundervisning har hele tiden vært en del av målet med Tromsøbadet, som beskrevet ovenfor. Dette er av ukjent grunn ikke blitt tatt med i målformuleringen i dokumentet *Tromsøbadet Investeringsbeslutning* vedlagt sak 131/15, men behovet for svømmeundervisning fikk et eget delkapittel i samme dokument og er i innledningen gjengitt som et av åtte muligheter Tromsøbadet gir: *Et skolebad for styrking av vannferdigheter*. Gjennom sakene som har vært forelagt til politisk behandling i perioden 2011-2015 har det hele tiden vært en viktig begrunnelse og et mål å sikre elever i Tromsø god svømmeopplæring gjennom realiseringen av Tromsøbadet. Samfunns mål, effektmål og resultatmål ble beskrevet. Når det gjelder svømmeundervisning var kommunestyret godt informert om at det var planlagt svømmeundervisning for elevene i anlegget, men det var ikke fremmet en egen utredning omkring organisering av svømmeundervisningen og hvilke konsekvenser det ville få.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Ikke oppfylt revisjonskriteriet**

om å i tidligfasen av investeringsprosjektet ha fremlagt kommunestyret drøftinger av ulike konsepter/alternativer for å oppfylle prosjektets mål (2). Kommentar: Innledningsvis treffer ikke dette revisjonskriteriet det stadiet prosjektet var kommet i da byrådet startet behandlingen av prosjektet. Kommunestyret sluttet seg til prosjektet Idrettsbyen 2010 i sak 179/12 i 2012 og vedtok i den forbindelse at det skulle lokaliseres en idrettspark på Templarheimen, med bygging av et svømme- og badeanlegg som øverste prioritet. Dette innebærer at beslutning om lokalisering og hovedkonsept var avgjort av kommunestyret. Behovet for utredninger av alternative lokaliseringer og løsninger var i praksis ikke tilstede, selv om det formelt sett burde vært gjennomført i.h.h.t. prosjekthåndboka. Spørsmålet en kan stille seg er om det ville vært riktig av byrådet å likevel gjennomføre slike utredninger i perioden, når et politisk flertall har tatt en beslutning om lokalisering i 2011, kommunestyret har vedtatt lokaliseringen i 2012 og konseptet for Tromsøbadet i 2013, bare for å oppfylle kravene til beste praksis og prosjekthåndboka? En slik utredning ville lett fått preg av en skinnprosess. En kommune burde ikke gjennomføre slike prosesser, da det vil redusere kommunens tillit i andre viktige utredninger.

Revisor fastslår at revisjonskriteriet er ikke oppfylt for drøftinger av konsept/alternative måter å oppfylle prosjektets mål. Det henvises til at kommunestyret i sak 131/15 ble forelagt to alternativer, der det ene var å renovere eksisterende svømmebassenger, samt bygge et nytt 25-metersbasseng. Dette alternativet i saksutredningen var ikke ment fra byrådets side som et alternativ konsept for å oppfylle kommunestyrets vedtak i 2007 om sentralanlegg med avlastningsbasseng, men som beskrivelse av konsekvensen for kommunen av å ikke realisere Tromsøbadet. Sak 131/15 var laget på grunnlag av forprosjektet som igjen bygget på to skisseprosjekter. Dersom det skulle utredes alternative konsepter for å oppfylle prosjektets mål, måtte det gjøres på et mye tidligere tidspunkt, f.eks. i sak 110/13 Konseptvalg for folkebad. Dette er i tråd med Concept-rapportens beskrivelse av Tromsø kommunes praksis. Når hele prosjektet dreide seg om å bygge et sentralt svømme- og badeanlegg på Templarheimen, virker det unaturlig å utrede andre muligheter for å oppfylle prosjektets mål i forprosjektfasen. Jeg kan dermed ikke si meg enig i revisors konklusjon på dette punktet.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Ikke fullt ut oppfylt revisjonskriteriet om i tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet å fremlegge for kommunestyret et forprosjekt/beskrivelse av prosjektet.(3)** Kommentar: Revisjonsrapporten viser til at beskrivelsen av prosjektet mangler et detaljert budsjett. Utfordringen var å fatte en investeringsbeslutning for Tromsøbadet, selv om samhandlingsfasen ikke var sluttført. Først etter samhandlingsfasen var gjennomført ville kostnadene knyttet til hver enkelt post kunne fastsettes nøyaktig. Det ble derfor formulert et vedtak som fastslo en øverste investeringsramme for badet inklusiv klatrehallen på 690 millioner. Dersom samhandlingsfasen ikke lyktes i at kostnadene kom ned på det nivået, ville saken måtte tas opp i kommunestyret igjen. Men undertegnede er enig med revisor i at det burde vært tatt med et budsjett for forprosjektet i sak 131/15 og det var byrådets ansvar å påse at saken var forsvarlig utredet. Saken burde vært sendt tilbake til administrasjonen og sist oppdaterte kostnadskalkyle burde vært tatt med, alternativt kunne saken vært fremmet etter at samhandlingsfasen var ferdigstilt.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Ikke oppfylt revisjonskriteriet om at forprosjektet som forelegges kommunestyret bør være kvalitetssikret. (4)**

Kommentar: Det ble gjennomført en ekstern kvalitetssikringsrapport *Markedsmessige og økonomiske vurderinger* i november 2013, som reduserte anslaget forventede gjester og inntekter i driftsfasen i prosjektet. Det ble gjennomført en uavhengig kontroll av kostnadskalkyler av skisseprosjektet i 2014 ved hjelp av Bygghanalyse. Ekstern kvalitetssikring av hele forprosjekt for investeringsprosjekter var ikke fullt ut implementert som en normal praksis på dette tidspunkt, men forprosjektet ble delvis kvalitetssikret. Undertegnede vil si at revisjonskriteriet er delvis oppfylt og er dermed uenig med revisor.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Oppfylte revisjonskriteriet om å forelegge kommunestyret en kostnadsramme, men den er etter revisors vurdering ikke basert på et realistisk anslag. Det er ikke synliggjort at kostnadsrammen omfatter postene som følger av kommunens rutiner og usikkerheten i kostnadsrammen var ikke synliggjort.**

(5) Kommentar: Det ble opplyst om de totale kostnadene for en revidert budsjettkalkyle for forprosjektet i saken og det ble informert at usikkerheten i prosjektet på til -5/+15 prosent. Det burde vært redegjort tydeligere for usikkerheten i kostnadsrammen og hva et justert budsjett var på i eksakte beløp for de forskjellige postene. Undertegnede er enig med revisor i at kommunestyret burde blitt forelagt bedre informasjon angående budsjettet for prosjektet. Prosjektet var akkurat startet på en samhandlingsfase for å redusere kostnadene, etter at anbudet var kommet inn. De tall styringsgruppa hadde fått forelagt og de prosesser som skulle gjennomføres for å redusere kostnadene var fra prosjektleder sannsynliggjort ovenfor styringsgruppa på en god måte og det ble derfor satt et tak på 690 millioner inkl. klatreanlegget. Gjennom anbudsprosessen ble markedsrisiko redusert og reserver kunne reduseres. Kommunen var ikke ennå ikke på dette tidspunkt bundet opp til å måtte gjennomføre prosjektet. Dersom samspillsfasen ikke lyktes å få prosjektets kostnader ned til 690 millioner, måtte saken legges frem for kommunestyret på nytt.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å drøfte hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet ville ha for kommunen.** (6) Kommentar: Undertegnede er enig i at det burde vært drøftet hvilke økonomiske konsekvenser reguleringsprosessen kunne få for prosjektet med hensyn til oppgradering av eksisterende infrastruktur og eventuell etablering av ny infrastruktur, selv om reguleringsprosessen ikke var ferdig og disse prosjektene skulle løftes ut av dette prosjektet og videreføres som selvstendige prosjekt.

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å gi informasjon om hvorvidt etablering av prosjektet vil være i tråd med gjeldende krav for etablering av denne type tiltak.** (7) Kommentar: Kravene for svømmeanleggene ville være i tråd med gjeldene krav, men krav i reguleringsprosessen burde vært drøftet (samme konklusjon som revisjonskriteriet nr. 6.)

Forvaltningsrevisjonsrapporten konkluderer med følgende: **Til dels oppfylte revisjonskriteriet om å informere kommunestyret om konsekvenser for andre interessenter/eksisterende virksomhet.** (8) Kommentar: Det ble arbeidet med å flytte skiidretten til Grønnåsen parallelt med planleggingen av Tromsøbadet og det ble fremmet et forslag til utforming av anlegget. Det ble etter byrådetts vurdering et for stort inngrep i Tromsømarka, spesielt knyttet til hoppdelen av prosjektet. Det ble besluttet å nedskalere hele prosjektet og arbeidet med en ny plan skulle settes i gang. Konsekvensene av forsinkelsen for skiidrett burde vært informert om og blitt lagt en alternativ plan for. Det var

planlagt og bestilt en sak om organisering av svømmeundervisningen, som skulle ta for seg alle aspekt omkring dette spørsmålet, men en slik sak ble ikke fremmet i forprosjektfasen. Utredningen og beslutning omkring svømmeundervisningen burde vært slutført på et tidligere tidspunkt.

Revisors hovedkonklusjon i forvaltningsrevisjonsrapporten er som følger: **Beslutningsgrunnlaget kommunestyret ble forelagt for vedtak om investeringsbudsjettet Tromsøbadet var mangelfullt og kan samlet sett ikke anses forsvarlig.** Kommentar: Etter en gjennomgang av forvaltningsrevisjonsrapporten, som inneholder grundige og omfattende gjennomganger av sakens mange utredninger, historikk og fakta, kan undertegnede ikke si seg uenig i hovedkonklusjonen fra revisor. Det var mangler ved forprosjektet som ble forelagt kommunestyret i sak 131/15.

Avslutningsvis vil jeg legge til følgende angående prosessen som helhet. Tromsøbadet og utbyggingen på Templarheimen var et svært stort prosjekt for Tromsø kommune. Etablering av et nytt svømmetilbud til innbyggerne var utredet i årevis, uten at et nytt svømmetilbud var kommet nærmere realisering. Det tok åtte år fra utredningene omkring Tromsøbadet ble igangsatt, til badet ble åpnet. Administrasjonen ble brukt hele veien i mange roller, også som medlemmer av styringsgruppa, men det var behov for å hente inn ekstern kompetanse for å utrede, planlegge og gjennomføre forprosjektet. Det var mange forskjellige aktører involvert i denne fasen av prosjektet og det kan være en av grunnene til at det ikke alt ble utredet fullstendig og til rett tid. Byrådet, styringsgruppa og prosjektleder burde klart å ha den overordnede kontrollen på innholdet i forprosjektet, for å kunne påse at alle rutiner, reglementer, regler og beste praksis ble fulgt for utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjektet Tromsøbadet. Når investeringsprosjekter får en kostnadsøkning som Tromsøbadet fikk, er det viktig å trekke lærdom av det, slik at kommunen unngår lignende tilfeller i fremtiden. Jeg håper forvaltningsrevisjonsrapportene for Tromsøbadet bidrar til det.

Innbyggerne kan nå glede seg over at Tromsøbadet er åpnet og tatt i bruk. Ut i fra de tilbakemeldinger som er kommet og de besøkstall som er rapportert, kan det se ut som om Tromsøbadet har falt i smak hos innbyggerne.

Øyvind Hilmarsen (s)

16 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Tromsø kommune å gjennomgå gjeldende regler og rutiner samt anbefalinger om gjennomføring av investeringsprosjekter for å vurdere om

- Kommunen har tilstrekkelige retningslinjer for hvilke utredninger og analyser som bør gjøres i tidligfasen av et investeringsprosjekt
- Kommunen bør ha retningslinjer for hvilke opplysninger kommunestyret skal forelegges i tidligfasen av et investeringsprosjekt

17 REFERANSER

Norsk Eiendom Bransjeforening for ledende eiendomsaktører «Veileder for fasenormen «Neste steg» - Et felles rammeverk for norske byggeprosesser», november 2015

Concept rapport nr. 3 Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter. Sverre Haanæs, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen

Concept rapport nr. 9 Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen. Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klageegg

Concept temahefte nr. 4 Kostnadsestimering under usikkerhet. Frode Drevland

Concept rapport nr. 46 Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land. Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase – veileder for oppdragsgivende departement»

Tromsø kommunes Sluttrapport for Tromsømarkaprojektet 2011 - 2016 – tilgjengelig, tilrettelagt og tiltrekkende

Spesifikasjon for svømmeanlegg, Norges Svømmeforbund

- Kommunestyresaker – og vedtak gjennomgått i anledning forvaltningsrevisjonen:
 - 29/07 Bassengstruktur – alternativer – svømme- og badeanlegg
 - 230/08 Årsbudsjett 2009/økonomiplan 2009-2012
 - 70/09 Svømme- og badeanlegg lokalisering
 - 72/09 Renovering Alfheim svømmehall
 - 106/09 Arbeidsdokument 1 – økonomiplan 2010-2013
 - 220/09 Årsbudsjett 2010/økonomiplan 2010-2013
 - 50/10 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2010-2013
 - 103/10 Idrettsbyen Tromsø – søknad om prosjektmidler
 - 136/10 Årsbudsjett 2011/økonomiplan 2011-2014
 - 101/11 Arbeidsdokument 1 – 2012-2015
 - 139/11 Årsbudsjett 2012/økonomiplan 2012-2015
 - 80/12 Økonomirapport 1 -2012 - revidert budsjett 2012/økonomiplan 2012-2015
 - 136/12 Grunnlagsdokument – økonomiplan 2013-2016
 - 179/12 Idrettsbyen Tromsø
 - 223/12 Årsbudsjett 2013/økonomiplan 2013-2016
 - 110/13 Konseptvalg folkebad
 - 160/13 Årsbudsjett 2014 – økonomiplan 2014-2017
 - 94/14 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017
 - 220/14 Årsbudsjett 2015/økonomiplan 2015-2018
 - 42/15 Intensjonsavtale for tomt til Tromsø turnforening på Templarheimen
 - 131/15 Tromsøbadet – investeringsbeslutning

- 220/15 Årsbudsjett 2016/økonomiplan 2016-2019
- 63/16 Tromsøbadet – vedtak for igangsettelse
- 120/16 Plan 1810 Områderegulering Templarheimen til endelig vedtak
- 235/16 Bevilgning Tromsøbadet
- 107/17 Finansiering av komplett helårsanlegg for langrenn og skiskyting på Templarheimen
- 142/17 Fremtidig organisering av Tromsøbadet
- 165/17 Fremtidig organisering av Tromsøbadet
- 221/17 Årsbudsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021
- 43/18 Templarheimen kommunal vei. Finansiering av vei og VA-anlegg Templarheimen
- 82/18 Økning av investeringsramme for Tromsøbadet
- 159/18 Videre drift av svømmehallene etter åpning av Tromsøbadet
- 101/19 Stakkevollan svømmehall – stenging av svømmehallen høsten 2019
- Saker i byrådet gjennomgått i anledning forvaltningsrevisjonen
- 60/11 Årsbudsjett 2012/Økonomiplan 2012-2015
- 54/12 Tilskudd – Tromsø skiklubb – Modernisering av Grønnåsen hoppcenter
- 125/12 Statusrapport Eiendom – mars 2012
- 128/12 Templarheimen idrettspark og Tromsøhallen
- 305/12 Idrettsbyen Tromsø
- 375/12 Årsbudsjett 2013 – Økonomiplan 2013-2016
- 417/12 Forprosjekt Barents Stadion – Tromsø skiklubb
- 246/13 Konseptvalg folkebad
- 280/13 Innstilling av prosjektleder til svømme- og badeanlegg Templarheimen
- 293/13 Områderegulering Templarheimen
- 345/13 Årsbudsjett 2014 – Økonomiplan 2014-2017
- 40/14 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017 (plan legges ut for høring)
- 182/14 Kommunedelplan for idrett og friluftsliv 2014-2017
- 214/14 Plan -1816- Regulering Barents Stadion Grønnåsen Planprogram til offentlig ettersyn
- 354/14 Årsbudsjett 2015/Økonomiplan 2015-2018
- 364/14 Plan -1816. Regulering Barents Stadion Grønnåsen – Planprogram til fastsetting
- 170/15 Årsbudsjett 2014
- 263/15 Investeringsbeslutning Tromsøbadet
- 363/15 Endring av reglement for byrådet
- 80/16 PLAN -1810- OMRÅDEREGULERING TEMPLARHEIMEN TIL HØRING OG OFFENTLIG ETTERSYN
- 98/16 Tromsøbadet – beslutning igangsettelse
- 190/16 PLAN 1810 - OMRÅDEREGULERING TEMPLARHEIMEN TIL ENDELIG VEDTAK

18 VEDLEGG

Vedlegg 1 Oversikt behandlinger i kontrollutvalget

Løpende forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter

I 2016 ba kontrollutvalget KomRev NORD om en løpende oppfølging av flere investeringsprosjekter. I sak 113/16 vedtok kontrollutvalget revisjonens overordnede projektskisse for en *løpende forvaltningsrevisjon*. Den løpende forvaltningsrevisjonen startet i 2016 og pågikk da forvaltningsrevisjonene om Tromsøbadet ble diskutert og bestilt. Det ble gjort enkelte endringer i den løpende forvaltningsrevisjonen ved bestillingen av forvaltningsrevisjon av Tromsøbadet, og vi redegjør derfor her også for den løpende forvaltningsrevisjonen. Problemstillingen for den løpende forvaltningsrevisjonen er:

Gjennomføres prosjektoppfølgingen av investeringsprosjektene Tromsøbadet, Otium bo- og velferdssenter og ny passasjerterminal på Prostneset i henhold til Tromsø kommune og Tromsø Havn KF sine egne skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter?

I besvarelsen av problemstillingen undersøkes blant annet følgende:

- Om det rapporteres i rett tid
- Hvilken informasjon rapporteringene inneholder
- Hvordan rapporteringene brukes av Tromsø kommune/Tromsø Havn KF
- Hvilke rutiner prosjektledere/prosjektgruppe har tilknyttet endringer og tillegg i investeringsprosjektene, og hvordan prosjektendringene formidles i økonomirapporteringene
- Utvikling i prosjektregnskap i forhold til budsjett
- Hvilke rutiner kommunen har for arkivering av dokumenter tilknyttet prosjektet
- Om bokførte utgifter er i henhold til kontrakter og fullmakter

I den løpende forvaltningsrevisjonen har KomRev NORD skrevet delrapporter og rapportert omtrent hver fjerde måned til kontrollutvalget. Da kontrollutvalget bestemte seg for å bestille forvaltningsrevisjon av Tromsøbadet hadde kontrollutvalget fått fem delrapporter. Delrapport nr. 6 ble levert at KomRev NORD den 6.2.2019. Ved bestilling av de to nye forvaltningsrevisjonsprosjektene om Tromsøbadet, ble den løpende forvaltningsrevisjonen av Tromsøbadet avsluttet i sin opprinnelige form. Deler av forholdene som er undersøkt gjennom den løpende forvaltningsrevisjonen «implementeres» i det nye prosjektet som omhandler gjennomføringen av Tromsøbadet.

Kontrollutvalgets behandlinger av sak om forvaltningsrevisjon av Tromsøbadet

Forvaltningsrevisjon rettet spesifikt mot Tromsøbadet ble drøftet i flere av kontrollutvalgets møter i 2018; den 13.6 (sak 67/18), den 22.8 (sak 79/18), og den 25.9 (sak 93/18). I sistnevnte møte og sak ble det vedtatt at KomRev NORD skulle utarbeide to projektskisser for behandling i neste kontrollutvalgsmøte – den 17.10. Prosjektskissene skulle omhandle:

- a) beslutningsgrunnlaget for vedtaket om å iverksette bygge-/investeringsprosjektet Tromsøbadet
- b) gjennomføringen av selve bygge-/investeringsprosjektet

Vedlegg 2 **Nærmere om kildene for utledning av beste praksis**

Forskningsprogrammet Concept ble igangsatt i 2002 for å drive forskning på store statlige prosjekter som kvalitetssikres under Finansdepartementets ordning som startet i 2000 – også kalt Statens prosjektmodell. Concept har undersøkt hvilke ordninger kommunene har for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og deres erfaringer med disse. Rapporten «Kommunale investeringsprosjekter – Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag» (Welde, Aksdal og Tyholt, 2015) bygger på Concepts studier av kommunal investeringspraksis. I rapporten fokuseres det på praksisen i landets ti største kommuner i tillegg til at fem konkrete og gjennomførte investeringsprosjekter i ulike kommuner drøftes. Concepts viktigste budskap på bakgrunn av deres forskning og internasjonal forskning, er at det er i tidligfasen at prosjektsuksessen legges.

Vedlegg 3 Faser i et investeringsprosjekt/bygge- og anleggsprosjekt

Tabell hentet fra Concept rapport nr. 3 – gjelder statlige investeringsprosjekter

Fase	Innhold
Idéfasen	Den første fase er per definisjon relativt åpen. Ideer til nye prosjekter kan komme fra alle deler av forvaltningen, både eksternt og internt. Dette er stadiet for idéskapning og kreativitet som skal utfolde seg uten for sterke styringsmessige begrensninger. Flertallet av ideer kan derimot ikke virkeliggjøres, og de minst aktuelle må avvises allerede i denne fasen. Det er derfor en organisatorisk utfordring å gjennomføre utstillingen uten at kreativiteten blir skadelidende.
Forstudiefasen	I denne fasen (også kalt skissefasen) blir det laget grove skisser. Her er det bl.a. valg av teknologi, teknisk gjennomførbarhet, lokalisering, grove kostnadsoverslag, og markedsforhold. Hensikten er å identifisere de alternativer som det er grunnlag for å gå videre med, og hvilke som kan velges bort for dermed å holde kostnadene nede
Forprosjektfasen	Et omfattende arbeid som krever store ressurser. Det bør derfor være relativt få alternativer som vurderes. I denne fasen avklares de tekniske spesifikasjoner på overordnet nivå, kapasitet, og utforming. Ved avsluttet forprosjekt kan det, hvis grunnlaget er tilstede, tas beslutning om gjennomføring, sammen med vedtak om kostnadsramme og fremdrift.
Detaljplanleggingsfasen	I de tre foregående fasene kreves det en aktiv beslutning for å gå videre med prosjektet. Dersom gjennomføringsbeslutningen er tatt ved fullført forprosjekt, vil prosjektet fra og med detaljplanleggingsfasen gå videre med mindre det tas en aktiv beslutning om å stoppe det. I detaljplanleggingsfasen utarbeides de detaljerte spesifikasjoner. Anbudene kommer inn i denne fasen, og de økonomiske forpliktelsene øker i takt med at nye kontrakter inngås.
Utbyggings-/anskaffelsesfase	Anleggsarbeidet eller materiellanskaffelsen utføres i denne fasen. Erfaring tilsier at de store kostnadssprekkende som eventuelt blir synliggjort i denne fasen kan føres tilbake til feil og mangler i de tidligere faser av prosjektet. Det er i denne fasen svært kostbart å stoppe eller revidere prosjektet. Ofte benevnes detaljplanleggingsfasen og utbyggings-/anskaffelsesfasen under ett som "gjennomføringsfasen".
Idriftsettingsfasen	Anlegget er fullført og skal tas i bruk. Utfordringene vil variere sterkt med anleggets tekniske kompleksitet. Det er stor forskjell på prosjekter i forskjellige sektorer. Noen anlegg krever store ressurser, bla. kompetanse og omstillingsevne i denne fasen. Dette kan igjen dra med seg fare for ubudsjetterte merkostnader og forsinkelser med å få anlegget i full drift.
Driftfasen	Anlegget er nå i full stabil drift. Det kan gjøres en endelig status med hensyn til om de opprinnelige forutsetninger ble oppfylt. Det er spesielt viktig at driftfasen blir vurdert i tidlig fase slik at vurderinger med hensyn til driftskostnader er hensyntatt i investeringsvurderingen.

Vedlegg 4 Rapporter relevante for planlegging av svømme- og badeanlegg

Rapportnavn	Ansvarlig/rapportskriver	Dato
Muligheter for etablering av et moderne svømme- og badeanlegg i Tromsø	Ordfører Hermann Kristoffersen	2004
Alternativstudie «Svømme- og badeanlegg i Tromsø»	Irene Valstad Simonsen	2006
Idrettsbyen 2010 Tromsø Rapport fra forstudien		2008
Rapporten «Idrettsbyen Tromsø 2010: Felles innsats i dag, gode løsninger i framtiden», Konseptutvikling/forstudie	Idrettsbyen Tromsø 2010	2010
Prosjektrapport «Idrettsbyen Tromsø – plug-in Templarheimen»	Idrettsbyen Tromsø, 70°N Arkitektur	2011
Tromsøhallen - Tilstandsrapport og forslag til fremtidig utvikling	John Kristoffersen Arkitektkontor AS for Tromsø kommune	30.11.2011
Forstudie Templarheimen Idrettspark	Rambøll for Tromsø kommune	Desember 2011
Forstudie Templarheimen Idrettspark VA-anlegg	Rambøll for Tromsø kommune	Februar 2012
Analyserapport Folkebad i Tromsø	Asplan Viak AS v/Eyvind Øglænd Marcussen	2013
Bassengrapport m/handlingsplan renovering av basseng – Alfheim	KM Dahl	2013
Forprosjekt Tromsøbadet	Asplan Viak	2014
Markedsmessige og økonomiske vurderinger Bade- og svømmeanlegg i Tromsø	Østfoldbadet AS, Drammensbadet KF og Stiftelsen Trondheim Pirbad	November 2013
Tromsøbadet – investeringsbeslutning	Byrådet	3.8.2015
	Faveo Prosjektledelse	22.4.2015
Prospekt 2013 Barents Stadion	Sjurelv	
Planprogram Områderegulering Templarheimen – Plan 1810	Tromsø kommune	27.8.2014
Planbeskrivelse Områdereguleringsplan Templarheimen – Plan 1810	Rambøll for Tromsø kommune	September 2015 (vedtatt 15.6.2016)
Konsekvensutredning Områdereguleringsplan Templarheimen – Plan 1810	Rambøll for Tromsø kommune	Oktober 2015
Reguleringsbestemmelser til områdereguleringsplan Templarheimen	Tromsø kommune	(vedtatt 15.6.2016)

Rapportene nummerert 2, 7, 8, 9, 10 og 11 lå ved kommunestyrets sak 131/15 *Investeringsbeslutning- Tromsøbadet*. Rapportene nummerert 11 lå ved kommunestyrets sak 63/16 *Beslutning - Igangsettelse*. Vedlagt sistnevnte sak var også et fagnotat og et kart.

Referater fra møter i styringsgruppen 2012-2016

Møtedato
7.5.2012
13.9.2012
24.1.2013
22.3.2013
31.5.2013
20.6.2013
27.6.2013
30.8.2013
27.9.2013
1.11.2013
8.11.2013
22.11.2013
4.7.2014
5.9.2014
16.10.2014
26.3.2015
7.5.2015
21.9.2016

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommuner i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av åtte medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroller og kartlegginger i Tromsø kommune:

<i>Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2008
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2009
<i>Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,</i>	2009
<i>Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,</i>	2010
<i>Psykisk helsearbeid,</i>	2011
<i>Farlig avfall,</i>	2011
<i>Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte,</i>	2011
<i>Tromstun skole,</i>	2012
<i>Kvalitet i eldreomsorgen,</i>	2013
<i>Brann og redning (tre rapporter),</i>	2014
<i>Ressursbruk i grunnskolen,</i>	2014
<i>Kvalitet i grunnskolen,</i>	2014
<i>Barnevern,</i>	2015
<i>Flyktningtjenesten (to rapporter),</i>	2016
<i>Remiks Husholdning AS,</i>	2016
<i>Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,</i>	2017
<i>Beregning av eiendomsskatt,</i>	2017
<i>Anskaffelse av redningsbåt,</i>	2017
<i>Håndtering av henvendelser fra innbyggere,</i>	2018
<i>Økonomistyring og økonomisk internkontroll i</i>	
<i>Brann og redning,</i>	2018
<i>Bierverv i barneverntjenesten,</i>	2019
<i>Selskapskontroll i Arnestedet Eiendom AS,</i>	2019
<i>Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal,</i>	2019

