

# FORVALTNINGSREVISJON

## Gjennomføring av investeringsprosjektet Tromsøbadet

Tromsø kommune



Rapport 2020



## **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot gjennomføringsfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune, jf. kommuneloven § 24-2 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Tromsø kommune for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 4.12.2020

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Prosjektleder og forvaltningsrevisor*

**Knut Teppan Vik**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*



## 0 SAMMENDRAG

---

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler *gjennomføringsfasen* av investeringsprosjektet Tromsøbadet på Templarheimen. KomRev NORD har tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon av *beslutningsgrunnlaget* for Tromsøbadet. Det legges i tidligfasen føringer og premisser for gjennomføringsfasen, og de to fasene i et investeringsprosjekt kan ikke ses uavhengig av hverandre. Tidligfasen i et investeringsprosjekt pågår frem til det fattes beslutning om at prosjektet skal gjennomføres og byggingen starter. I gjennomføringsfasen utføres arbeidene og bygget oppføres.

Det ble for investeringsprosjektet Tromsøbadet fattet to investeringsbeslutninger; én i august 2015 og én i mars 2016. Vedtatt kostnadsramme var i begge sakene kr 690 millioner. På tidspunktet disse sakene ble fremlagt av sittende byråd<sup>1</sup>, var ikke områdereguleringsplanen for Templarheimen vedtatt. Byrådet fremla denne for kommunestyret i juni 2016 og den ble vedtatt. I forvaltningsrevisjonsrapporten om tidligfasen redegjorde vi for planleggingen av svømme- og badeanlegget fram til fremleggelsen av disse sakene. Rapporten belyser også planene som forelå for hele området Templarheimen herunder andre planlagte og/eller nødvendige utbygginger ved Templarheimen.

Det var i fremlagte saksfremlegg for investeringsbeslutningen ikke informasjon om hvilke kostnader som inngikk i kostnadsrammen for Tromsøbadet. På tidspunktet investeringsbeslutningen for Tromsøbadet ble fattet var følgende ikke avklart/redegjort for:

- Økonomiske og praktiske konsekvenser områdereguleringsplanen kunne få for investeringsprosjektet
- Økonomiske konsekvenser for Tromsø kommune utover de som ville påløpe ved oppføring av selve bygget/svømme- og badeanlegget
- Hvordan skiidrettens interesser skulle ivaretas når områdene de hadde bruksrett til ble berørt av realiseringen av Tromsøbadet på Templarheimen
- Hvordan nødvendige infrastrukturiltak skulle gjennomføres og finansieres

Vår gjennomgang viser at forhold som ikke hadde fått sin avklaring i prosjektets tidligfase – og som dermed måtte håndteres og avklares etter bygge- og anleggsarbeidene for Tromsøbadet ble igangsatt – fikk betydning for gjennomføringen av investeringsprosjektet.

Gravearbeidene på Templarheimen startet i august 2016. Tromsøbadet åpnet for publikum i august 2019, noe som var senere enn planlagt. Investeringsprosjektet tok lengre tid enn planlagt og ble dyrere enn planlagt. Kostnadsrammen har blitt økt to ganger: Først i november 2016 til kr 799 millioner hvor en stor del av økningen knyttet seg til prisstigning og byggelånsrenter som ikke var inkludert i den opprinnelige kostnadsrammen. I tillegg var det kostnader knyttet til forsinket oppstart av prosjektet. I april 2018 ble kostnadsrammen økt til kr 982 millioner. Per 12.10.2020 var bokførte utgifter i investeringsprosjektet om lag kr 1 milliard og seks millioner.

I forvaltningsrevisjonen om gjennomføringsfasen som denne rapporten omhandler, er hovedproblemstillingen:

**Ble utbygging av Tromsøbadet gjennomført i tråd med anbefalinger og krav til prosjektstyring- og oppfølging?**

---

<sup>1</sup> Investeringsbeslutning i 2015 ble fremlagt av byrådet ledet av Øyvind Hilmarsen og investeringsbeslutning i 2016 ble fremlagt av byrådet ledet av Kristin Røymo.

For å besvare denne har vi i tråd med kontrollutvalgets bestilling:

- *Undersøkt og vurdert byggherrens prosjektgjennomføring opp mot prosjektadministrative rutiner samt beste praksis*
- *Gitt beskrivelser av kommunens prosjektorganisering og ansvarsforholdene denne impliserer*
- *Undersøkt og vurdert om prosjektrapporteringer er i tråd med gjeldende retningslinjer, herunder om det er rapportert i rett tid, hvilken informasjon rapporteringene inneholder og hvordan rapporteringene er brukt av Tromsø kommune*
- *Undersøkt og vurdert hvorvidt endringer i den anslåtte kostnadsramme har blitt forelagt kommunestyret.*

I tillegg til ovennevnte belyser vi i rapporten, i tråd med kontrollutvalgets vedtak i sak 26/20, omfanget av endringsmeldinger.<sup>2</sup>

Kommunens gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder prosjektstyring- og oppfølging, er ikke direkte regulert i lov og forskrift. Kommuneloven med tilhørende forskrifter inneholder flere bestemmelser som pålegger kommuneadministrasjonen forpliktelser i gjennomføringen og som vi dermed har utledet revisjonskriterier fra. I tillegg finnes det anerkjent prosjektstyringsteori som vi har utledet såkalt «beste praksis» fra. Utledele revisjonskriterier for vurderinger av kommunens prosjektgjennomføring omhandler prosjektorganisering og rapportering.

Gjennomføringen av prosjektet er belyst gjennom rapporteringer som innleid prosjektledelse laget til Tromsø kommune, referater fra møter avholdt mellom aktører i prosjektorganisasjonen samt administrasjonssjefens saksfremlegg til politiske organer og politiske vedtak. Regnskapsopplysninger viser utviklingen i påløpte kostnader. Styringsdokumenter opprettet for investeringsprosjektet Tromsøbadet belyser blant annet hvilke krav som har vært satt i prosjektet og hvordan prosjektet har vært organisert. KomRev NORDs beskrivelser i denne rapporten bygger på informasjon i nevnte type dokumentasjon. Vi har fått muntlige opplysninger fra representanter for byggherre og innleid prosjektledelse.

Investeringsprosjektet har vært gjennomført med delte entrepriser. Det innebærer at kommunen har hatt kontrakter per fag/entrepriser med fem sidestilte entreprenører. I en slik gjennomføringsmodell er det kommunen som byggherre som har ansvaret for kvalitet og fremdrift i prosjekteringen. Kommunen engasjerte Asplan Viak AS for å ivareta dette. Prosjektledelsen har også vært innleid - fra WSP Norge AS. Ansatt i seksjon for utbygging har vært *prosjektansvarlig*, og fra november 2017 har kommunen hatt *byggherrerepresentant* i prosjektet. Vi presiserer at vi i denne forvaltningsrevisjonen gjør vurderinger av *Tromsø kommune*. Det vil si at vi ikke gjør vurderinger av innleide aktører eller entreprenører i prosjektet.

*Styringsgruppa* for investeringsprosjektet har bestått av avdelingsdirektør for kultur og idrett<sup>3</sup>, stabssjef for økonomi og leder for seksjon for utbygging. Det har vært jevnlig møter i styringsgruppa. I gjennomføringsfasen har Tromsø kommune mottatt rapporteringer fra innleid prosjektledelse. Det fremgår av referatene og rapporteringene at det har vært utfordringer i prosjektet som har fått betydning for fremdrift og/eller kostnader:

- Andre grunnforhold enn forventet
- Høy frekvens av varsler og krav, særlig fra byggentreprenør

---

<sup>2</sup> I sak 26/20 besluttet kontrollutvalget å ta ut tre underproblemstillinger/-temaer fra forvaltningsrevisjonen.

<sup>3</sup> Etter at avdelingsdirektør for kultur og idrett sluttet i kommunen høsten 2019 ble avdelingsdirektør for bymiljø medlem av styringsgruppa.

- Ulik forståelse hos de involverte av enkelte punkter i kontrakten
- Problemer med å få prosjekteringsunderlag til riktig tid, særlig til elektroentreprisen
- utfordringer med å koordinere arbeidene som følge av forsinkelser

**Revisors samlede konklusjon er at utbyggingen av Tromsøbadet ikke ble gjennomført i tråd med alle relevante anbefalinger og krav til prosjektstyring og -oppfølging.** Tromsø kommune gjennomførte investerings-/byggeprosjektet Tromsøbadet i overensstemmelse med flere sentrale krav og anbefalinger til prosjektstyring og -oppfølging, men gjennomføringen bar samtidig preg av mangler i kommunens egen prosjektorganisasjon og i informasjonsflyten fra administrativt til politisk nivå.

Vår konklusjon bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:

#### Prosjektorganisering

Revisors vurdering er at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriene om at *kommunen bør ha etablert prosjektorganisasjon med styringsgruppa og prosjektleder*. Styringsgruppa har hatt jevnlig møter og prosjektleder har jevnlig rapportert til Tromsø kommune.

Vi vurderer at Tromsø kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha etablert en prosjektorganisasjon med komplementær og variert kompetanse*. Kommunen besatte prosjektorganisasjonen med styringsgruppe bestående av administrative ledere med kompetanse innen økonomi, kommunale utbyggingsprosjekter og idrett. Prosjektansvarlig var også ansatt i kommunen. Kommunen leide inn kompetanse som den selv ikke hadde; prosjektledelse med erfaring fra oppføring av svømme- og badeanlegg. I anledning gjennomgang av kontrakter og varsler og krav fra entreprenør, har andre ressurser blitt hentet inn, slik som Kommuneadvokaten. Fra november 2017 har kommunen i prosjektorganisasjonen også hatt administrativt ansatt i rollen som byggherrerepresentant. Revisjonskriteriet er ikke vurdert som fullt ut oppfylt med bakgrunn i at:

- Plan for brukerinvolvering ikke har vært på plass under hele prosjektgjennomføringen
- Tromsø kommune hadde få administrative ressurser i prosjektorganisasjonen i starten av gjennomføringsfasen.

Revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha etablert en prosjektorganisasjon med avklarte myndigheter og ansvarsforhold*, vurderer vi som **delvis oppfylt**. Det har gjennom styringsdokumentet vært definert hvilke oppgaver og fullmakter den enkelte rolle/funksjon i prosjektet har. Attestasjonsfullmakt til innleid prosjektledelse var imidlertid ikke i tråd med kommunens egne rutiner. Det som har vært uavklart i prosjektorganisasjonen er hvordan forhold som i utgangspunktet ikke var en del av investeringsprosjektet Tromsøbadet skulle håndteres. Dette gjelder skiarena, ny adkomstvei og VA-løsninger. Disse forholdene har vært mye diskutert underveis i prosjektet. Etter revisors oppfatning har ikke kommunen i tilstrekkelig grad klart å koordinere på tvers av enheter internt. Infrastruktur som ny adkomstvei gjaldt ikke utelukkende Tromsøbadet, men etablering av ny adkomstvei var et krav for at Tromsøbadet skulle få brukstillatelse. I forkant av byggefasen var det ikke etablert avklarte ansvarsforhold for ivaretagelse av forhold som lå utenfor entreprisegrensen til Tromsøbadet, men som måtte ivaretas. Underveis i byggefasen ble det opprettet en egen koordineringsgruppe og avholdt jevnlig møter hvor involverte i prosjektet Tromsøbadet og de øvrige prosjektene på Templarheimen deltok.

## Rapporteringer

### *Rapporteringer fra prosjektledelsen*

Revisor vurderer at Tromsø kommune **i all hovedsak har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal påse at de mottar månedlige rapporteringer med redegjørelse for fastsatte styringsparametere fra innleid prosjektledelse. Alle rapporteringer inneholder de fastsatte styringsparametere. Kommunen har ikke for alle måneder mottatt egen rapportering, men for måneder med manglende rapportering inngår informasjon om den aktuelle måneden i neste rapportering.

### *Rapporteringer til formannskapet*

Revisor vurderer revisjonskriteriet om at administrasjonen fra og med 1.1.2017 månedlig skal ha rapportert skriftlig til formannskapet om økonomi og fremdrift som **delvis oppfylt**. Det er for flere måneder ikke fremlagt rapporteringer for formannskapet.

Revisjonskriteriet om at administrasjonens rapportering skal være gjort til formannskapets siste møte hver måned vurderes som **i liten grad oppfylt**.

Vi vurderer revisjonskriteriet administrasjonen skal ha sendt kontrollutvalget kopi av alle rapporteringer til formannskapet som **delvis oppfylt**. Kontrollutvalget har fått kopi av om lag halvparten av rapporteringene.

### *Rapporteringer og informasjon fra administrasjonssjefen til kommunestyret*

Administrasjonssjefen har gjennom økonomirapportene gitt kommunestyret løpende orienteringer om investeringsprosjektet. Ikke i alle økonomirapporter er status i forhold til samlet kostnadsramme kommentert. Vi vurderer revisjonskriteriet om at administrasjonssjefen bør gi kommunestyret løpende orienteringer om utviklingen i investeringsprosjektet. Rapporteringen bør minst inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene, som **i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt**.

Gjennom økonomirapportene har administrasjonssjefen gitt kommunestyret informasjon om årsbudsjettet, og vi vurderer revisjonskriteriet om at administrasjonssjefen må gi melding til kommunestyret dersom det kan oppstå avvik i forhold til årsbudsjett for investeringer som **oppfylt**.

Administrasjonssjefen har lagt frem to saker for kommunestyret om behov for å øke kostnadsrammen for investeringsprosjektet Tromsøbadet. Revisjonskriteriet om at administrasjonssjefen må gi melding til kommunestyret om eventuelle endringer i kostnadsrammen for investeringsprosjektet Tromsøbadet er således **oppfylt**. Vi bemerker imidlertid at i den første saken (sak 235/16, behandlet av kommunestyret i november 2016) ble det gjort oppmerksom på at reserven i investeringsprosjektet var lav sammenliknet med andre sammenliknbare prosjekter. Administrasjonssjefen anbefalte imidlertid ikke at reserven ble justert opp, selv om det på dette tidspunktet var kjent at grunnforholdene var annerledes enn forutsatt. Videre bemerker vi at det tok relativt lang tid fra administrasjonen hadde informasjon om at kostnadsrammen måtte økes, til det ble lagt frem sak for politisk behandling (sak 82/18). Styringsgruppa fikk første gang informasjon om dette i september 2017 og kommunestyret ble forelagt sak om det i april 2018.

I rapportens kapittel 13 er revisors anbefalinger til Tromsø kommune på bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjon.



## Innholdsfortegnelse

<b>0</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>.....</b>
<b>1</b>	<b>BAKGRUNN OG BESTILLING .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>PROBLEMSTILLINGER .....</b>	<b>2</b>
2.1	Problemstillinger.....	2
2.2	Tromsøbadet på Templarheimen .....	2
2.3	Utbyggingen av Tromsøbadet og forhold ved prosjektrealiseringen som skal undersøkes og vurderes.....	3
2.4	Ansvarlige i gjennomføringsfasen og involverte i investeringsprosjektet.....	4
<b>3</b>	<b>REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>6</b>
3.1	Kilder for revisjonskriterier .....	6
3.2	Utleddning av revisjonskriterier .....	7
3.2.1	<i>Innledende om valgte entreprisform/gjennomføringsmodell .....</i>	<i>7</i>
3.2.2	<i>Utleddning av revisjonskriterier om prosjektorganisering .....</i>	<i>9</i>
3.2.3	<i>Utleddning av revisjonskriterier om rapporteringer .....</i>	<i>12</i>
<b>4</b>	<b>METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING .....</b>	<b>15</b>
4.1	Metode og datamateriale.....	15
4.2	Gyldighet og pålitelighet .....	17
4.3	Avgrensinger og definisjoner.....	17
<b>5</b>	<b>OPPSUMMERING AV TIDLIGFASEN .....</b>	<b>19</b>
5.1	Innledning .....	19
5.2	Prosjektorganisering, roller og ansvar .....	19
5.3	Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme.....	24
5.4	Økonomiske konsekvenser for kommunen.....	24
5.5	Rekkefølgekrav i områderegeringsplan .....	24
5.6	Skidrettens interesser .....	25
<b>6</b>	<b>PROSJEKTORGANISERING OG ARBEID ETTER INVESTERINGSBESLUTNINGEN.....</b>	<b>27</b>
6.1	Organisering .....	27
6.2	Kontraktinngåelse med entreprenører og kvalitetssikringsperiode .....	28
6.3	Behandling av områderegeringsplan i kommunestyret.....	29
6.4	Områderegeringsplanens betydning for investeringsprosjektet Tromsøbadet.....	29
6.5	Endring i styringsmodell og ny styringsgruppe i investeringsprosjektet .....	30
6.6	Rammetillatelse og igangsettelsestillatelse .....	32
<b>7</b>	<b>PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN HØSTEN 2016.....</b>	<b>35</b>
7.1	Rapporteringer fra prosjektleder .....	35
7.2	Oppstart av bygge- og anleggsarbeider på Templarheimen.....	35
7.3	Sak om økt kostnadsramme for Tromsøbadet .....	39
7.4	Status ved utgangen av 2016 .....	43
<b>8</b>	<b>PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN I 2017 .....</b>	<b>44</b>
8.1	Innledning .....	44
8.2	Arbeid med tett bygg og infrastruktur .....	44
8.3	Finansiering av helårsanlegg for langrenn og skiskyting på Templarheimen.....	49
8.4	Behov for å øke budsjetttrammen avdekkes .....	50
8.5	Status ved utgangen av 2017 .....	54
<b>9</b>	<b>PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN I 2018.....</b>	<b>55</b>
9.1	Innledning .....	55
9.2	Status i prosjektet januar 2018.....	55
9.3	Finansiering av veg og VA anlegg til Templarheimen .....	57
9.4	Økte kostnader i investeringsprosjektet .....	59

9.5	Sak om økt kostnadsramme for Tromsøbadet .....	61
9.6	Utvikling i prosjektet etter vedtak om økt kostnadsramme .....	64
9.7	Status ved utgangen av 2018 .....	68
<b>10</b>	<b>FERDIGSTILLELSE AV TROMSØBADET .....</b>	<b>69</b>
10.1	Innledning .....	69
10.2	Arbeid frem mot åpningen av Tromsøbadet .....	69
10.3	Arbeid etter åpningen – sluttoppgjør og utbedringer .....	72
10.4	Kostnader .....	73
10.5	Rapporteringer til formannskapet .....	75
<b>11</b>	<b>OPPSUMMERING, VURDERINGER OG SAMLET KONKLUSJON.....</b>	<b>76</b>
<b>12</b>	<b>UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØR .....</b>	<b>85</b>
<b>13</b>	<b>ANBEFALINGER .....</b>	<b>86</b>
<b>14</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>87</b>
I	Fullmakter i prosjektet .....	87
<b>15</b>	<b>REFERANSER .....</b>	<b>88</b>

## 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

---

Kontrollutvalget i Tromsø kommune vedtok i sak 79/18, i møte 22.8.2018, å bestille forvaltningsrevisjon av Tromsøbadet fra KomRev NORD. I sak 93/18, i møte 25.9.2018, ble det avklart at dette skulle gjennomføres som *to* forvaltningsrevisjonsprosjekter. Det ene skulle omhandle 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 forvaltningsrevisjonene.

På tidspunktet kontrollutvalget vedtok å få gjennomført en forvaltningsrevisjon om Tromsøbadet, var svømme- og badeanlegget fortsatt under oppføring. Kommunestyret hadde på dette tidspunktet utvidet kostnadsrammen fra kr 690 millioner (ved beslutning om iverksettelse, jf. sak 63/16) til kr 978 millioner, jf. sak 84/18. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å avdekke eventuelle svakheter i prosjektgjennomføringen og å bidra til å forbedre styringen av investeringsprosjekter i kommunen.

Denne rapporten omhandler gjennomføringen av investeringsprosjektet Tromsøbadet. Rapporten om beslutningsgrunnlaget ble behandlet av kommunestyret i møte 11.12.2019. Revisors konklusjon i rapporten om beslutningsgrunnlaget lød: «*Beslutningsgrunnlaget kommunestyret ble forelagt for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet, var mangelfullt og kan samlet sett ikke anses forsvarlig.*» Konklusjonen gjelder både grunnlaget lagt fram for kommunestyret i sak 131/15 *Tromsøbadet – investeringsbeslutning* og grunnlaget lagt fram for kommunestyret i sak 63/16 *Vedtak for igangsettelse av Tromsøbadet*. Disse to sakene ble lagt fram av to ulike byråd, og i rapporten om beslutningsgrunnlaget omtaler vi sakene som henholdsvis investeringsbeslutning I og investeringsbeslutning II.

Forvaltningsrevisjonene om beslutningsgrunnlaget og gjennomføringsfasen ble startet opp samtidig. Av hensyn til sluttoppgjøret og kommunens forhandlingsposisjon ble forvaltningsrevisjonen om gjennomføringen av Tromsøbadet på et tidspunkt midlertidig stilt i bero. Kontrollutvalget har underveis i forvaltningsrevisjonen blitt orientert om utfordringer ved å ferdigstille denne før sluttoppgjøret for Tromsøbadet var avklart. I møte 5.12.2019, sak 101/19, behandlet kontrollutvalget også revisors notat vedrørende dette.

## 2 PROBLEMSTILLINGER

---

### 2.1 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen for forvaltningsrevisjonen er:

**Ble utbyggingen av Tromsøbadet gjennomført i tråd med anbefalinger og krav til prosjektstyring- og oppfølging?**

For å besvare hovedproblemstillingen har revisor blitt bedt om å:

- *Undersøke og vurdere byggherrens prosjektgjennomføring opp mot prosjekt-administrative rutiner samt beste praksis*
- *Gi beskrivelser av kommunens prosjektorganisering og ansvarsforholdene denne impliserer*
- *Undersøke og vurdere om projektrapporteringer er i tråd med gjeldende retningslinjer, herunder om det er rapportert i rett tid, hvilken informasjon rapporteringene inneholder, og hvordan rapporteringene er brukt av Tromsø kommune*
- *Undersøke og vurdere hvorvidt eventuelle endringer i den anslåtte kostnadsrammen har blitt forelagt kommunestyret*

I tillegg til ovennevnte belyser vi, i tråd med kontrollutvalgets vedtak i sak 26/20, også *omfanget av endringsmeldinger*.<sup>4</sup>

### 2.2 Tromsøbadet på Templarheimen

Tromsø kommune er byggherre for *svømme- og badeanlegget Tromsøbadet*, og kommunen er eier av det ferdige bygget. Tromsøbadet er oppført på Templarheimen på toppen av Tromsøya. På Templarheimen er også Tromsøhallen (flerbrukshall) som ble oppført i 1978. Turnhallen, som er plassert rett ved siden av Tromsøbadet, ble oppført samtidig som Tromsøbadet. Tromsø kommune har tatt kostnaden med – og det er bygget – nytt ski- og skiskytteranlegg på Templarheimen som følge av realiseringen av Tromsøbadet. Det er også gjort utbedringer av infrastruktur i Askeladdsvingen i samme tidsperiode som svømme- og badeanlegget har blitt oppført.

Tromsøbadet brukes i den obligatoriske svømmeopplæringen for skolene i kommunen (med unntak av for elevene ved Tromvik, Brensholmen og Ramfjord). De øvrige bassengene i kommunen er lagt ned. Tromsøbadet skal også dekke behovene til idretten, funksjonshemmede, innbyggere og turister/besøkende. Svømme- og badeanlegget er på 13 000 kvadratmeter. Det inneholder blant annet:

- 50-metersbasseng
- Stupeanlegg med stupehøyder på 1, 3, 5, 7,5 og 10 meter
- Tribuneanlegg med plass til 500 personer
- Barnebasseng
- Kafé

---

<sup>4</sup> I sak 26/20 besluttet kontrollutvalget å ta ut tre underproblemstillinger/-temaer fra forvaltningsrevisjonen.

- To vannsklier; én for de minste og én stor på 80 meter
- Ungdomsbad med malstrøm, bølgebasseng og tilhørende klatrevegg
- Velværebasseng med varmtvannsbasseng, varmkulp, varmtvannsgrotte, kuldekulp og boblebad
- Helsebad med rampe
- Utebad
- Dampbad og badstue
- Klatrehall

Tromsøbadet ble ferdigstilt våren 2019. Anlegget åpnet for publikum 24.8.2019. I desember 2019 godkjente formannskapet avtale om sluttsum med byggentreprenør. Sluttkostnaden for Tromsøbadet er estimert å bli mellom kr 997 og 999 millioner.

### 2.3 Utbyggingen av Tromsøbadet og forhold ved prosjektrealiseringen som skal undersøkes og vurderes

Realiseringen av Tromsøbadet har skjedd gjennom ulike faser og med flere beslutningspunkter. KomRev NORDs undersøkelser av *tidligfasen* av investeringsprosjektet er som nevnt redegjort for i en egen forvaltningsrevisjonsrapport om beslutningsgrunnlaget. Vi la til grunn at investeringsprosjektets tidligfase var «avsluttet» og at prosjektet gikk inn i neste fase – *gjennomføringsfasen* – fra og med kommunestyrets vedtak om igangsettelse i mars 2016.

Kommunestyrets vedtak om igangsettelse i mars 2016 lød:

- 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.**

Innen saken om igangsettelse ble fremlagt, var det imidlertid enkelte omstendigheter med relevans for realiseringen av Tromsøbadet som enten ikke var planlagt for, utredet, endelig avklart og/eller informert om til kommunestyret. Det gjaldt:

- Hvilke kostnader som inngikk i den totale rammen på kr 690 millioner for Tromsøbadet
- Økonomiske konsekvenser for kommunen, herunder kostnadene med øvrige nødvendige tiltak for realiseringen av svømme- og badeanlegg på Templarheimen
- Krav som gjelder ved etablering av svømme- og badeanlegg, herunder særskilt betydningen av områdereguleringsplanens vilkår for utbygging
- Konsekvenser for øvrige interessenter

Revisor gjør ikke vurderinger av de ovennevnte omstendighetene i denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Det inngår imidlertid beskrivelser av disse, da de måtte håndteres i selve byggeperioden. Disse forholdene burde vært planlagt og gjort avklaringer omkring *før* utbyggingen var i gang, men måtte altså håndteres i den tidsperioden som omtales som gjennomføringsfasen. For realiseringen av Tromsøbadet har altså de to fasene som i prosjektgjennomføringsteori skilles fra hverandre som tidligfase og gjennomføringsfase, blitt overlappende. I denne forvaltningsrevisjonsrapporten belyser vi og gjør vurderinger av kommunens utbygging av Tromsøbadet fra og med investeringsbeslutningen i mars 2016 og fram til og med endelig overtakelse av anlegget.

På tidspunktet saken om igangsettelse ble lagt fram, var samhandlingsfasen<sup>5</sup> i en avslutningsfase og gjenstående arbeider i denne fasen skulle utføres parallelt med igangsettelse av forberedende arbeider. Områdereguleringsplanen ble stadfestet i juni 2016. Bygge- og anleggsarbeidene på Templarheimen startet opp i august 2016.

Avgjørelser om blant annet prosjektorganisering og gjennomføringsmodell ble tatt i 2013 i prosjektets tidligfase. Det ble i denne fasen av prosjektet også inngått kontrakter med eksterne rådgivere og gjennomført konkurranser om kontrakt for samhandlingsperiode og bygge- og anleggsarbeidene for Tromsøbadet. Revisor belyser i denne rapporten disse forholdene fra tidligfasen som ga føringer for gjennomføringsfasen, men vi gjør ikke vurderinger av disse beslutningene.

#### 2.4 Ansvarlige i gjennomføringsfasen og involverte i investeringsprosjektet

Det var to ulike byråd som la fram de to beslutningssakene om investeringsprosjektet Tromsøbadet i august 2015 og mars 2016. Det var også byråd som la fram for kommunestyret områdereguleringsplanen for Templarheimen for endelig vedtak i juni 2016. Den 1.7.2016 gikk Tromsø kommune over til formannskapsmodell. Kristin Røymo ble sommeren 2016 ordfører, og Britt Elin Steinveg ble administrasjonssjef.

Medlemmer av *Styringsgruppa for Tromsøbadet* var fra og med september 2016:

Kommunaldirektør, kultur, idrett og næring	Bjarte Kristoffersen
Kommunaldirektør finans	Oddgeir Albertsen
Utbyggingssjef	Øystein Dale

Øvrige deltakere i styringsgruppemøter under formannskapsmodellen har vært:

Tromsø kommune, prosjektansvarlig	Frank Nilsen
Tromsø kommune, controller	Torger Strøm
WSP, Norge, prosjektledere	Frode Veåsen Karlsen/Gaute Pedersen
Tromsø kommune, koordinator	Lisa Fransiska Valle
Tromsø kommune, byggherrerepresentant	Jørgen Drangfelt

Som det fremgår av oversikten over, har *prosjektansvarlig* vært administrativt ansatt i Tromsø kommune. WSP har vært innleid som *prosjektledelse*. Da firmaet kom inn i prosjektet i tidligfasen, het det Faveo Prosjektledelse. Asplan Viak AS har vært *prosjekteringsgruppe*. Entreprenører ble engasjert først for samhandlingsfasen som innebar detaljprosjektering. Følgende entreprenører har hatt kontrakter på de ulike fagområdene:

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

Oversikten på neste side er hentet fra styringsdokumentet for Tromsøbadet og viser alle funksjoner i prosjektet:

<sup>5</sup> I samhandlingsfasen samarbeider prosjekteringsgruppe, entreprenører og byggherreorganisasjonen for å legge et best mulig grunnlag for prosjektgjennomføringen.

<b>Forkortelse</b>	<b>Funksjon</b>	<b>Firma</b>
BH	Byggherre	Tromsø kommune
PA	Prosjektansvarlig	Tromsø kommune
PL	Prosjektleder	WSP Norge AS
PL ass	Prosjektlederassistent	WSP Norge AS
AL	Adm-leder	WSP Norge AS
ØK-KO	Økonomikontroller	Tromsø kommune
KS	Kvalitetsleder	WSP Norge AS
PRL	Prosjekteringsleder	Asplan Viak AS
ARK	Arkitekt	Asplan Viak AS
LARK	Landskapsarkitekt	Asplan Viak AS
RIB	Fagrådgiver, byggeteknikk	Asplan Viak AS
RIV/RIVA	Fagrådgiver VVS	Asplan Viak AS
RIE	Fagrådgiver elektro	Asplan Viak AS
RIAKU	Fagrådgiver akustikk	Asplan Viak AS
RIBAS/ITB	Fagrådgiver ITB	Cowi AS
RIBr	Fagrådgiver Brann	Asplan Viak AS
RIM/RIEn	Fagrådgiver Miljø	Asplan Viak AS
RIVMT	Fagrådgiver varmebehandling	Asplan Viak AS
IARK	Fagrådgiver interiørarkitekt	Asplan Viak AS
FBL Grunn og betong	Fagbyggeleder	Multiconsult
FBL BYG/utomhus	Fagbyggeleder	Rambøll
FBL Teknisk VVS/BAT	Fagbyggeleder	OPAK AS
FBL ELA	Fagbyggeleder	Cowi AS
KP	Koordinator prosjektering – SHA	Asplan Viak AS
KU	Operativ oppfølging byggeplass HMS	HR Prosjekt AS
FK	Framdrifts koordinator	WSP Norge AS
ENTR	Funksjon	Firma
20 BYG	Prosjektleder	PEAB Bjørn Bygg AS
30 RØR	Prosjektleder	Åge Nilsen AS
36 LBE	Prosjektleder	GK Norge AS
40 ELA	Prosjektleder	JM Hansen AS
69 BAT	Prosjektleder	Processing AS
Øvrige	Uavhengig kontroll	
82 UK Geo	Geoteknikk (prosjektering og utførelse)	Verkis HF
82 UK Konstr	Konstruksjonssikkerhet (prosjektering)	Stema Rådgivning AS
82 UK Bygn.fysikk	Bygningsfysikk (prosjektering)	Stema Rådgivning AS
82 UK Brann	Brannsikkerhet (prosjektering og utførelse)	Stema Rådgivning AS
82 BHR VVS, BAT	Byggherrerådgiver	Ingeniørfirma Kai Jørgenvåg AS
82 BHR, ELA	Byggherrerådgiver	Cowi AS

I tillegg kommer ansvarsroller i henhold til plan- og bygningsloven, arbeidsmiljøloven og byggherreforskriften - hvor kommunen også benyttet eksterne.

### 3 REVISJONSKRITERIER

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

#### 3.1 Kilder for revisjonskriterier

Kommunens gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder prosjektstyring- og oppfølging, er ikke direkte regulert i lov og forskrift. Kommuneloven med tilhørende forskrifter inneholder flere bestemmelser som pålegger kommuneadministrasjonen forpliktelser i gjennomføringen. Gjennomføringsfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet foregikk mens kommuneloven av 1992 med tilhørende forskrifter gjaldt<sup>6</sup>. Relevant kilde for utledning av revisjonskriterier er dermed **lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner**. En annen relevant kilde er **forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (budsjettforskriften)** og **Kommunal- og regionaldepartementets veileder «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet»**, 2011.

Administrasjonssjefen skal ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 første punktum påse at vedtak blir iverksatt. Gjeldende mål for investeringsprosjekter – og som dermed administrasjonen er forpliktet til å etterleve – følger av de til enhver tid gjeldende kommunestyrevedtak. Bestemmelsen innebærer også at det må rapporteres til politisk nivå dersom et vedtak ikke lar seg gjennomføre i tråd med forutsetningene. Den nevnte budsjettforskriften har regler om budsjettstyring og økonomi-rapportering til politisk nivå. Den nevnte veilederen omtaler blant annet økonomiplanlegging. For saker som legges fram for politisk behandling, plikter administrasjonssjefen å påse at saken er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 23 nr. 2 første punktum.

Videre gjelder kommunelovens regel i § 23 nr. 2 annet punktum om at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Formålet med kommunelovens § 23 nr. 2 om betryggende kontroll var å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll.

Hva som er tilfredsstillende rutiner for internkontroll, beror på hvilken type virksomhet/område det gjelder. På generelt grunnlag kan vi konstatere at det må stilles krav til oppfølging og kontroll i gjennomføringen av kommunale investeringsprosjekter. At det må stilles krav til internkontrollen i gjennomføringen av Tromsøbadet, kan synliggjøres blant annet gjennom at svømme- og badeanlegg:

- er en vesentlig investering med bruk av kommunale midler
- i seg selv er et komplisert bygg å oppføre, og det er noe kommunen ikke har ført opp tidligere
- skulle realiseres gjennom kontraktstrategien *delt entreprise*<sup>7</sup>

Det finnes 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»). For utledning av såkalt beste praksis har følgende kilder relevans:

<sup>6</sup> Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner trådte i kraft da kommunestyret trådte sammen til konstituerende møte etter valg høsten 2019.

<sup>7</sup> Vi redegjør nærmere for denne kontraktstrategien i kapittel 3.2.1.



- Westhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008): *Prosjektarbeid, Utviklings- og endringskompetanse*. Gyldendal akademisk.
- Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept*. Ex ante akademisk forlag

En del av et system for betryggende kontroll vil være skriftliggjorte styringsdokumenter. For investeringsprosjektet Tromsøbadet har det blitt utarbeidet ulike styringsdokumenter; «**Tromsøbadet – Styringsdokument**» og «**Tromsøbadet – PA-bok**». Innholdet i disse vil ha relevans i revisors beskrivelser av kommunens prosjektgjennomføring. Dokumentene har også relevans som kilder for utledning av revisjonskriterier. *Styringsdokumentet* for Tromsøbadet beskriver rammebetingelser, mål, organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. Styringsdokumentet, gjeldende rutiner og prosedyrer samt dokumentmaler utgjør *det dokumenterte styringssystemet for Tromsøbadet*, ifølge styringsdokumentet. Styringsdokumentet oppdateres ved premissendringer i prosjektet og utgjør prosjektleder sin styringsbasis. «Tromsøbadet – PA-bok» er forkortelse for «prosjektansvarlig håndbok». Formålet med PA-boken er å klargjøre organiseringen og gi en oversikt over de felles verktøy og rutiner som gjelder for utførelsen av Tromsøbadet. PA-boken er en presisering og spesifisering av krav og regler i blant annet konkurransegrunnlag og kontrakt - og er å anse som en del av utførelseskontraktene. Begge dokumentene inneholder bestemmelser om kontraktsstyring, kostnadsstyring, framdriftsstyring og kvalitetsstyring/HMS.

De ovennevnte kildene gir grunnlag for å utlede revisjonskriterier som gjelder **prosjektorganisering**, herunder anbefalinger om hvilke ansvarsområder og oppgaver som bør legges til de ulike rollene i en prosjektorganisasjon for et kommunalt investeringsprosjekt. Kildene gir også grunnlag for å utlede revisjonskriterier om **rapportering**. Rapportering gjøres fra og mellom de ulike aktørene involvert i selve gjennomføringen - til kommunens øverste administrative ledelse - og også fra administrativ ledelse til politisk nivå. I neste kapittel er vår utledning av revisjonskriterier fra de ovennevnte kildene. Vi redegjør først for den gjennomføringsstrategien som ble valgt for realiseringen av Tromsøbadet.

### 3.2 Utledning av revisjonskriterier

I henhold til problemstillingen skal revisor redegjøre for prosjektorganiseringen. Vi redegjør innledningsvis for hva den valgte gjennomføringsmodellen for Tromsøbadet innebærer, fordi valget har betydning for kommunens oppfølging og kontroll i prosjektet. Vi gjør imidlertid ikke vurderinger av kommunens valg av gjennomføringsmodell.

#### 3.2.1 Innledende om valgte entreprisform/gjennomføringsmodell

Entreprisform kan deles inn i to hovedkategorier; utførelsesentreprise og totalentreprise. Hovedforskjellen mellom de to entreprisformene er hvor ansvaret for prosjektering er plassert. I totalentreprise påtar entreprenøren seg ansvaret for prosjekteringen, mens i en utførelsesentreprise er det byggherre som har ansvaret for hele eller det vesentlige av prosjekteringen. For realiseringen av Tromsøbadet ble det valgt *utførelsesentreprise*. Disse ble organisert som delte entrepriser, som innebar at byggherre inngikk avtale med flere sidestilte entreprenører om utførelse av forskjellige deler av byggearbeidet. Det var fem sidestilte entreprenører i investeringsprosjektet Tromsøbadet.

Difi<sup>8</sup> har laget en oversikt over de vanligste gjennomføringsmodellene i et bygge-/investeringsprosjekt. Både Difi og Concept<sup>9</sup> har gitt beskrivelser av hva byggherren må hensynta og vurdere i valget av entreprisform. Vi benytter informasjon fra disse for å belyse de viktigste kjennetegnene for utførelsesentrepriser og delte entrepriser.

I en utførelsesentreprise har altså byggherren ansvaret for prosjektering og entreprenørens arbeidsunderlag i form av tegninger, beskrivelser og masse. Som regel blir dette utarbeidet av arkitekt og tekniske rådgivere som kontraheres inn i prosjektet. Byggherren har også ansvar for koordinering mellom de forskjellige entreprisene og er ansvarlig for kvalitet og fremdrift i prosjekteringen. Entreprenørene har ansvar for utførelse av egne kontraktsarbeider etter det arbeidsgrunnlaget som er laget.

Difi angir følgende tre punkter som viktige ved valg av utførelsesentreprise:

- Byggherren må sikre en god tidligfase i egen organisasjon for å fastsette prosjektets funksjoner, form og kvaliteter slik at konkurransegrunnlaget er entydig
- Byggherren må ha god nok intern kompetanse og kapasitet til å følge opp prosjektering og utførelse. Eventuelt må slike ressurser anskaffes.
- Minimere behovet for endringer før bygget er overtatt.

Som fordeler med utførelsesentrepriser nevner Difi at byggherrens styring og innflytelse i prosessen er stor og at det foreligger priser som kan benyttes ved endringsarbeider. Som ulemper nevnes at det normalt tar lengre tid å få prosjektet ferdig enn ved andre modeller, fordi prosjekteringen i større grad må gjøres ferdig før utførelse kan påbegynnes. En annen ulempe som nevnes er at byggherre har ansvaret for «gråsoner»/mangler mellom kontraktene - og også for arbeidsunderlaget fra de prosjekterende.

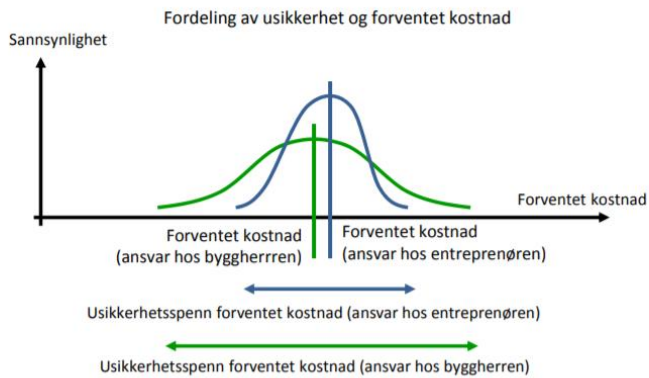
Concept temahefte nr. 3 omhandler byggherrens valg av kontraktsstrategi i bygg- og anleggsprosjekt. I rapporten belyses at i spørsmålet om valg av gjennomføringsstrategi, må det tas i betraktning hvordan samarbeidet mellom byggherre og entreprenør skal være når det gjelder ansvaret for usikkerheten. I rapporten står det:

*«Kontrakten gir et rammeverk for samarbeidet mellom byggherren og entreprenøren, og fordeler både ansvaret for usikkerheten og styringsmulighetene. Når det gjelder ansvaret for usikkerheten, bør det være hos den parten som er best egnet til å 1) påvirke usikkerheten og 2) håndtere konsekvensene av usikkerheten. Når byggherren overfører ansvar for usikkerhet til entreprenøren, blir naturlig nok usikkerheten knyttet til byggherrens sluttkostnad redusert. Det medfører dog normalt at entreprenøren krever et ekstra påslag. Hvis entreprenøren har dårlig evne til å håndtere konsekvensene av usikkerheten, vil påslaget være stort. Hvis byggherren fremstår med en mer diversifisert og solid prosjektportefølje enn entreprenøren, kan det koste mindre å sitte med ansvaret for usikkerheten selv. Ved å beholde ansvaret for usikkerheten kan byggherren dermed forvente en lavere kostnad, men usikkerhetsspennet for forventet kostnad vil øke».* Dette er illustrert i figuren nedenfor som er hentet fra den nevnte rapporten.

---

<sup>8</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT.

<sup>9</sup> Forskningsprogrammet Concept utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Forskningsprogrammet Concept har som sitt primære mål å utvikle kunnskap og kompetanse om prosjekter i tidligfasen fra den første ideen oppstår til endelig finansiering av gjennomføringen er vedtatt, jf. <https://www.ntnu.no/concept/concept>.

**Figur 1.** Fordeling av usikkerhet og forventet kostnad

Figur 1.1 Forventet kostnad for byggherren blir ofte størst, mens usikkerhetsspennet blir minst, når ansvaret for usikkerheten er plassert hos entreprenøren.

Kilde: Concept temahefte nr. 3

Hvilken kontraktstrategi som er optimal, vil variere fra prosjekt til prosjekt. En *integrasjonsbasert kontraktstrategi*<sup>10</sup> overfører ansvaret for usikkerhet, men også styringsmuligheter. Det er mange prosjektspesifikke forhold som har betydning for hvilken kontraktstrategi som er optimal, men samtidig er det noen generelle forhold som vil gjelde for alle prosjekter. I hvilken grad byggherren vil ha behov for å gjøre endringer underveis i gjennomføringsfasen er et typisk eksempel på et prosjektspesifikt forhold som har betydning for hvilken kontraktstrategi byggherren bør velge.

Ved delte entrepriser har byggherren egne kontrakter med de prosjekterende og med entreprenørene. Om delte entrepriser står det i rapporten at «en fordel med delte entrepriser er at entreprenøren i mindre grad trenger risikopåslag, fordi byggherren beholder ansvaret for usikkerheten og styringsmulighetene. Ved selv å stå ansvarlig for prosjekteringen, har byggherren muligheter for å gi detaljerte føringer for både prosjekteringsmaterialet og arbeidet i gjennomføringsfasen. Byggherren velger entreprenører og leverandører til prosjektet selv, og kan i større grad ha en direkte kommunikasjon uten å gå via en totalentreprenør. Videre kan byggherren dele prosjektet opp i mange små entrepriser istedenfor i få store, slik at det blir flere aktuelle tilbydere, noe som vil gi sterkere konkurranse og dermed bedre tilbud fra entreprenørene. For øvrig vil byggherren beholde og for så vidt bygge opp, sin kompetanse på prosjektering og gjennomføring ved å velge delte entrepriser. Med delte entrepriser er det byggherren som styrer investeringstakten og i hvilken rekkefølge arbeidene skal ferdigstilles».

### 3.2.2 Utleddning av revisjonskriterier om prosjektorganisering

Det finnes ifølge Westhagen m.fl. (2008) ingen klar standard for hvordan et prosjekt som Tromsøbadet bør organiseres, men følgende må betraktes som relevant i alle prosjekter:

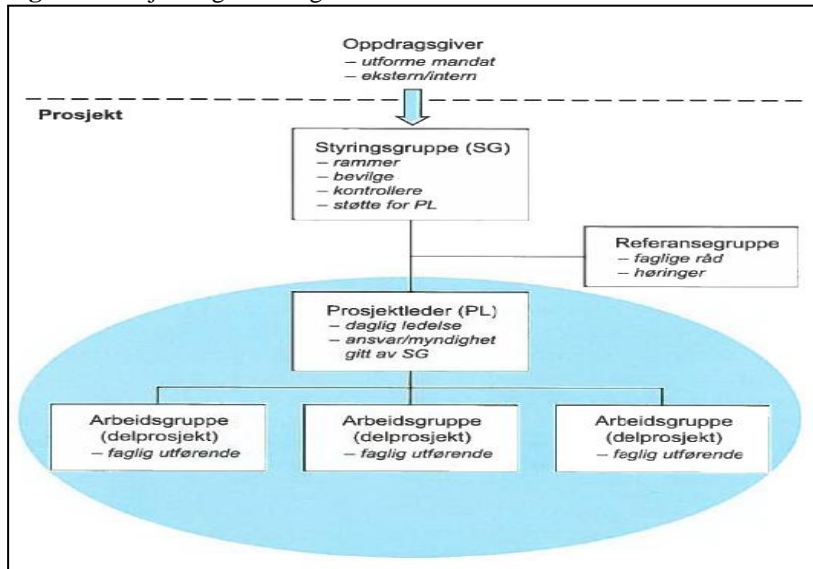
- Fordeling av ansvar og myndighet må være kjent for alle
- Prosjektet må ha en intern struktur som er tilpasset den aktuelle oppgaven. Strukturen vil variere fra store byggeprosjekter til mindre småprosjekter

<sup>10</sup> I rapporten står det at «Begrepet «integrasjonsbasert» er valgt for å illustrere at byggherren prøver å inngå en sammenslutning med entreprenøren (overfører ansvar for usikkerhet og styringsmuligheter)». Den andre kontraktsformen som redegjøres for i rapporten er «seperasjonsbasert» og om denne står det i rapporten at «Begrepet «seperasjonsbasert» er ment å illustrere at byggherren har et skille mot entreprenøren, der byggherren beholder ansvaret for usikkerheten og styringsmulighetene».

- Før man begynner å organisere, altså å gruppere personer på ulike oppgaver, bør man ha en klar fordeling om hva oppgavene går ut på. Målformulering og grov struktur bør være på plass før prosjektorganisering defineres.

Figur 2 viser en illustrasjon av prosjektorganisering fra Westhagen m.fl. (2008:119). De ulike rollene kan variere fra prosjekt til prosjekt, det sentrale er at de ulike *rollefunksjonene* blir fylt.

**Figur 2.** Prosjektorganisering



Kilde: Westhagen m.fl. (2008)

Det følger av anbefalingene som illustreres i figur 2 at det bør etableres en prosjektorganisasjon i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter. Ifølge prosjektstyringsteori vil det være naturlig å sette sammen et team av personer med ulik kompetanse; teknisk bakgrunn, arkitektbakgrunn, økonomisk bakgrunn og brukere av bygg. Kompetanse byggherren ikke har, kan eventuelt innhentes eksternt.

*Styringsgruppens* viktigste oppgaver er ifølge Westhagen m.fl. (2008) å:

- Sørge for at prosjektmål bli klargjort og forstått - og å godkjenne dem
- Utnevne prosjektleder og gi retningslinjer for prosjektorganiseringen
- Godkjenne tids- og kostnadsplan og tildele ressurser
- Ta avgjørelser i viktige prosjektmål. Andre prosjektmål kan delegeres til prosjektleder
- Sørge for at sluttevaluering blir gjennomført på en forsvarlig måte

Styringsgruppens leder er prosjektansvarlig overfor oppdragsgiver. Styringsgruppen skal være en støtte for prosjektlederen og -gruppen - og ikke bare en kontrollerende instans.

Dokumentet «Tromsøbadet – styringsdokument» har et kapittel om organisering og ansvarsdeling. Det står i dokumentet hvem *styringsgruppen for Tromsøbadet* består av. *Styringsgruppa* har det overordnede ansvaret for å sette mål og rammer for prosjektet, og for å påse at prosjektansvarlig styrer prosjektet i samsvar med dette. Styringsgruppa har instruksjonsmyndighet overfor prosjektansvarlig. Styringslinjen i prosjektet går entydig fra styringsgruppa til prosjektansvarlig.

*Prosjektlederen* er også beskrevet i prosjektstyringsteori. Prosjektlederen har ansvar for å planlegge, organisere og gjennomføre prosjektet i samsvar med vedtatte mål. Dette innebærer ifølge Westhagen (2008) å:

- Sørge for at mål og planer, totalt og for den enkelte medarbeider, er forstått og akseptert
- Etablere gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold innenfor prosjektet og i samspillet med omgivelsene
- Ta initiativ når det oppstår problemer eller muligheter som kan kreve endringer i mål og/eller planer
- Rapportere til styringsgruppen og bidra til å skape god personlig kontakt til denne

Styringsdokumentet for Tromsøbadet inneholder en egen beskrivelse av *prosjektansvarlig* (PA) sine arbeidsoppgaver. Her fremgår det at prosjektansvarlig rapporterer til styringsgruppa og ivaretar prosjekteiers og byggherres daglige oppgaver. Prosjektansvarlig skal påse at prosjektleder gjennomfører prosjektet i henhold til lover og forskrifter og innenfor de rammer som er fastsatt av styringsgruppa og prosjektansvarlig. Prosjektansvarlig har fullmakt til å treffe beslutninger i alle saker som er definert innenfor prosjektet, med unntak av følgende saker som skal legges frem for behandling og godkjenning i styringsgruppa:

- Eventuelle endringer i forhold til godkjent ramme
- Overordnet fremdriftsplan
- Årlig budsjetttramme for prosjektet
- Månedlig orientering om prosjektet
- Forslag til eventuell trekk på prosjektets marginer eller reserver ut over gitte fullmakter.

Styringsdokumentet omhandler også prosjektleder/prosjektsjef<sup>11</sup> og prosjektledelse. *Prosjektleder/Prosjektsjef* svarer for og rapporterer til prosjektansvarlig. Vedkommende i denne rollen er prosjektorganisasjonens daglige leder med ansvaret for det samlede resultatet, organisering av prosjektet og oppfølging av interne prosesser og eksterne relasjoner. Prosjektsjef/Prosjektleder skal sikre at prosjektet gjennomføres innenfor avtalte rammer og styres i samsvar med etablerte mål for kostnad, tid, kvalitet og HMS. Prosjektleder har ansvar for å rapportere månedlig til prosjektansvarlig iht etablerte rutiner for rapportering. [...]

Prosjektleder vurderer løpende behov for ekstern bistand i samarbeid med Prosjektansvarlig, står det.

Om *prosjektledelse* står det at prosjektledelsen skal lede det daglige arbeidet, det vil si orientere, holde kontakt med prosjektdeltakerne, arrangere møter og motivere til innsats for å nå prosjektets mål og formål.

*Brukerrepresentant* er ifølge styringsdokumentet for Tromsøbadet underlagt prosjektledelsen. Det står i dokumentet at brukerne styres av en egen brukerkoordinator.

En annen viktig rolle er *byggeleder* som er den som på oppdrag fra byggherren følger opp og kontrollerer arbeidet på en byggeplass. Byggelederen kontrollerer at arbeidet utføres i overensstemmelse med kontraktsdokumentene, både kvalitet, kravspesifikasjoner og tidsfrister. Byggelederen utfører sitt arbeid etter egen avtale med byggherren eller den som en del av en avtale om prosjektadministrasjon. Byggelederens oppgaver er å lede byggemøter og koordinere arbeidet på byggeplassen, der arbeidet er delt inn i flere entrepriser. Et godt samarbeid og kommunikasjon mellom prosjektleder, byggeleder og byggherren er derfor helt avgjørende for selve prosjektgjennomføringen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Som det fremgår av våre redegjørelser for styringsdokumentet, benyttes det to begreper; *prosjektsjef* og *prosjektleder*. Revisor oppfatter at det i denne sammenhengen menes samme person, altså at prosjektsjef og prosjektleder her er det samme.

<sup>12</sup> Norsk standard, Direktoratet for forvaltning og ikt og Direktoratet for byggkvalitet

Det følger av styringsdokumentet for Tromsøbadet at styringsgruppa kan kreve at andre saker legges frem for beslutning, og at prosjektansvarlig i alle saker som forelegges styringsgruppa skal gi sin anbefaling til beslutning. Videre fremgår det at prosjektansvarlig kan delegerere fullmakt til prosjektleder.

I styringsdokumentet inngår en *fullmaktsmatrise* hvor det fremkommer hvilke fullmakter som er lagt til den enkelte aktør/rolle i prosjektorganisasjonen. Nærmere informasjon om fullmakter har vi inntatt i vedlegg i rapportens kapittel 11.

**På bakgrunn av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier om prosjektorganisering:**

***Tromsø kommune bør ha etablert en prosjektorganisasjon/-gruppe med***

- ***Styringsgruppe***
- ***Prosjektleder***
- ***Komplementær og variert kompetanse***
- ***Avklarte myndigheter og ansvarsforhold***

Prosjektledelse og byggeleder var leid inn av kommunen. Revisor kan ikke gjøre vurderinger av eksterne/innleide konsulents praksis i gjennomføringen av Tromsøbadet, og vi utleder derfor ikke noen revisjonskriterier med bakgrunn i deres forpliktelser. Byggherre må imidlertid sikre at disse ivaretar sine forpliktelser i prosjektet, og både sentralt regelverk, politiske vedtak og administrative rutiner for investeringsprosjektet Tromsøbadet inneholder krav om rapportering, jf. våre redegjørelser i det følgende.

### ***3.2.3 Utledning av revisjonskriterier om rapporteringer***

Fra kommunelovens bestemmelse om administrasjonssjefens plikt til å påse at vedtak iverksettes og at saker er forsvarlig utredet, kan det utledes krav om rapportering i gjennomføringen av investeringsprosjekter. Rapporteringsplikt følger også av økonomibestemmelser i kommuneloven med forskrift. Kommunestyret i Tromsø har også truffet konkrete vedtak som oppstiller krav til rapportering. Rapporteringskrav utledes også fra styringsdokumentene gjeldende for Tromsøbadet.

#### ***Rapporteringer i prosjektorganisasjonen***

*Styringsdokumentet* for Tromsøbadet beskriver rammebetingelser, mål, organisering av arbeidet samt hvilke krav som gjelder for ledelse og styring i prosjektet. *Prosjektansvarlig* rapporterer til styringsgruppa og skal ivareta 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.

Det følger av styringsdokumentet «Tromsøbadet – styringsdokument» av november 2016 (revisjon 3) at *prosjektsjef* har ansvar for å rapportere månedlig til *prosjektansvarlig* i henhold til etablerte rutiner for rapportering. Revisor oppfatter at tittelen *prosjektsjef* utgikk da det ble endringer i prosjektledelsen i 2017. Styringsdokumentet for Tromsøbadet av august 2017 (revisjon 4) omtaler *prosjektleder*. Vi oppfatter at prosjektleder fra det tidspunktet har hatt de samme oppgavene og fullmaktene som prosjektsjef, og at det kun er begrepsbruken - og ikke arbeidsoppgavene - som er endret. Vi benytter i rapporten benevnelsen *prosjektleder*. Aktivitetene innenfor hver styringsparameter skal rapporteres hver måned. Styringsdokumentet angir følgende styringsparametere for Tromsøbadet:

- Kostnader
- Fremdrift (produksjon)

- Kvalitet
- HMS/ytre miljø

I Tromsøbadet har prosjektansvarlig vært ansatt i Tromsø kommune og prosjektleder har vært innleid. Prosjektansvarlig er avhengig av prosjektleders rapporteringer for å kunne ivareta forpliktelsene som ligger til prosjektansvarlig i prosjektet. Prosjektansvarlig må derfor påse å få de rapporteringer som prosjektleder skal utarbeide.

**Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterium om rapportering at Tromsø kommune skal påse at de mottar månedlige rapporteringer med redegjørelse for fastsatte styringsparametere fra innleid prosjektledelse.**

#### *Rapporteringer fra administrasjonen til politisk nivå*

I veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) behandles forskjellen mellom *prosjektregnskap* og *årsregnskap* for investeringsprosjekter. Formålet med et prosjektregnskap er å vise hvor mye som er påløpt hittil og sammenholde dette mot kostnadsrammen for prosjektet. For årsregnskapet er formålet å vise årets kjente utgifter og inntekter og sammenholde dette mot årsbudsjettet. Gjennom årsbudsjettet gir kommunestyret årlige bevilgninger til drift og investeringer. Dersom et investeringsprosjekt går over flere år, er det bevilgningen i årsbudsjettet som angir årets budsjettramme. Kommuneloven § 47 nr. 2 stiller krav til administrasjonssjefen dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som får betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. I henhold til forskrift om årsbudsjett § 10, skal administrasjonssjefen gjennom budsjettåret legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet. Og videre: «*Dersom administrasjonssjefen [...] finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.*»

Veilederen omtaler også kostnadsramme for prosjekter og løpende oppfølging av prosjektet. Det følger av veilederen at det bør vedtas en kostnadsramme for prosjektet: «*Det er ikke formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter<sup>13</sup>, men det er krav til økonomiplanlegging.<sup>14</sup> [...] På bakgrunn av estimater bør det legges frem sak for kommunestyret om å vedta en kostnadsramme for prosjektet.*» Videre fremkommer det at planprosessen for bygge- og anleggsprosjekter er lang, og normalt inneholder flere stadier. De økonomiske estimatene blir sikrere utover i prosessen. Det står i veilederen at «*fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Kommunestyret (eller besluttsende myndighet) vil derfor oppleve å behandle saker om endringer i kostnadsrammen underveis i prosessen, som en naturlig del av bygge- og anleggsprosjektet.*»

Ifølge veilederen er formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme. Dersom det skjer vesentlige endringer i prosjektet, vil dette være informasjon som må brukes i oppfølgingen av prognosen for året og budsjettet (sak om budsjettjustering), eventuelt også i arbeidet med senere års økonomiplaner – dersom endringene får betydning for disse. Utover alminnelige regler om økonomistyring, budsjettoppfølging og kontroll er det ikke gitt bestemmelser om form og innhold på oppfølging av investeringsprosjekter, og veilederen gir derfor innspill om hvordan slik oppfølging kan gjennomføres. Veilederen inneholder følgende beskrivelse:

<sup>13</sup> Jfr. ISO 10006:2003 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter, kap. 7.5.2

<sup>14</sup> Kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 45 om årsbudsjett.

«Oppfølgingen av investeringsprosjekter gjøres i forhold til prosjektets kostnadsrammer. En løpende oppfølging av prosjekter gjennom et budsjettår vil kunne gi informasjon om at utgangspunktet (overslaget) ikke var tilstrekkelig (reelle overskridelser), at de årlige bevilgninger ikke har vært tilstrekkelige, eller at fremdriften i prosjektet har blitt endret [...] Hvilken informasjon som bør gis i forbindelse med løpende oppfølging av investeringsprosjekter, bør begrenses til formålet med oppfølgingen. Det kan bli uoversiktlig for beslutningstakerne dersom rapporteringen blir for omfattende, både når det gjelder spesifisering av utgiftene, og spesifisering i kolonner. Det gis derfor som anbefaling å vise påløpte utgifter og kostnadsramme, samt endringer i prognosene dersom det viser seg å være behov for å vurdere disse. Kommunene kan velge å gi ytterligere informasjon knyttet til løpende oppfølging av investeringsprosjekter.»

**På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier om rapportering at administrasjonssjefen må gi melding til kommunestyret:**

- om eventuelle endringer i kostnadsrammen for investeringsprosjektet Tromsøbadet
- dersom det er rimelig grunn til å tro at det kan oppstå avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer

**Vi utleder også som revisjonskriterium om rapportering at administrasjonssjefen bør gi kommunestyret løpende orienteringer om utviklingen i investeringsprosjektet. Rapporteringen bør minst inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene.**

Kommunestyret behandlet i møte 23.11.2016 bevilgningssaker til i alt fem investeringsprosjekter, deriblant Tromsøbadet<sup>15</sup>. I alle de fem sakene inngikk følgende punkt i vedtaket: «Det etableres sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift og skal fremlegges formannskapet til månedlig behandling. Den månedlige rapporten sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne». Formannskapet behandlet i sak 163/16 Rutiner for status på investeringsprosjekter til formannskapet. Rutinene innebærer at formannskapet blir holdt løpende orientert om investeringsprosjektene gjennom en skriftlig rapportering som gjøres i en fast mal og sendes ut i forkant av møtet, samt at det gis en fysisk presentasjon i møtet. Presentasjonen skulle, i henhold til vedtatte rutiner, gjøres i formannskapets siste møte hver måned. I formannskapets møte 19.9.2017, sak 320/17, ble rutinene endret. Det skulle ikke lengre fast gis en presentasjon i møtet, men skriftlig rapportering skulle fremdeles gjøres til formannskapets siste møte i måneden.

**Av de ovennevnte vedtakene i formannskapet og kommunestyret utleder vi som revisjonskriterier om rapportering at:**

- Administrasjonen skal fra og med 1.1.2017 månedlig ha rapportert skriftlig til formannskapet om økonomi og fremdrift i Tromsøbadet
- Administrasjonens rapportering skal være gjort til formannskapets siste møte hver måned
- Administrasjonen skal ha sendt kontrollutvalget kopi av alle rapporteringer til formannskapet

<sup>15</sup> Sak 234/16 Normalhall Storelva – tilleggsbevilling, sak 235/16 Bevilgning Tromsøbadet, 236/16 Bevilgning moduler Selnes og Ersfjordbotn skoler, sak 237/16 Bevilgning Tromsdalen skole modulbygg og 238/16 Bevilgning – Helsehuset i Tromsø.



## 4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

### 4.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon<sup>16</sup>.

Felles oppstartsmøte for de to forvaltningsrevisjonene om Tromsøbadet, henholdsvis om beslutningsgrunnlaget og gjennomføringsfasen, ble avholdt 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

Forut for bestilling og oppstart av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har KomRev NORD gjennomført en løpende forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter hvor Tromsøbadet var et av investeringsprosjektene som inngikk. Den løpende forvaltningsrevisjonen startet i november 2016 og har pågått frem til oktober 2018, da kontrollutvalget fattet nytt vedtak vedrørende forvaltningsrevisjon av Tromsøbadet.

Denne forvaltningsrevisjonen baserer seg på skriftlig informasjon, muntlig informasjon samt informasjon fra kommunens regnskap. KomRev NORD har som kommunens revisor tilgang til Tromsø kommunes regnskapssystemer.

#### *Skriftlige opplysninger*

Dokumentasjonen som vi har gjennomgått og benyttet, består av rapporter, utredninger, saksfremlegg og vedtak som har vært gjenstand for politisk behandling. Disse dokumentene er tilgjengelige på kommunens innsynsløsning på nett.

Vi har fra Tromsø kommune fått tilgang til *Prosjektlosen* - hvor kommunen oppbevarer dokumentasjon tilknyttet investeringsprosjektet. Gjennom Prosjektlosen har vi hatt tilgang til, og gjennomgått, styringsdokumenter for investeringsprosjektet, møtereferater og rapporter som har vært gjort. **Styringsdokumenter** som vi har gjennomgått er samtlige utgaver av «PA-håndbok» og «Tromsøbadet – Styringsdokument».

*PA-håndbok* for prosjektet har følgende dateringer og benevnelser:

15.12.2014	Ferdig skisseprosjekt
10.3.2016	Oppstart forberedende arbeider
8.8.2016	Innarbeidet
13.10.2016	Justert til kontraktsversjon, nytt kap. 10
31.1.2017	Justert til faktureringsdetaljer
11.12.2017	Rev. Org planer, sonebefaringer, fremdriftsstyring, prosedyrer etc

*Styringsdokumentet for Tromsøbadet* har følgende dateringer og benevnelser:

20.11.2014	0-versjon
19.8.2015	Justert org. plan, ramme, romprogram
15.9.2015	Endret konsept og ramme
9.11.2016	Justert ramme og konsept
29.8.2017	Justert ramme. Endring i byggherreorganisasjon

<sup>16</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

**Referater** er fra møter i styringsgruppen for Tromsøbadet og prosjekteringsgruppen. I tillegg har vi gjennomgått referater fra byggherremøter og referater fra møter som gjelder koordinering på Templarheimen, vann- og avløp og infrastruktur. **Rapporteringer** i prosjektet er WSP sine månedlige rapporteringer til prosjektansvarlig i Tromsø kommune. Månedrapportene inneholder blant annet informasjon om status og vurderinger, økonomi, kvalitet, SHA og framdrift. *Asplan Viak sine månedrapporter til Tromsø kommune* inneholder informasjon om økonomi med fremdrifts- og forbrukskurve. Rapporteringene gir også informasjon om arbeid som er utført og arbeid som ikke har blitt utført. Som vedlegg til disse månedlige rapportene inngår kostnadsrapport, timerapport, oversikt reiser og tillegg samt oversikt endringer.

I *Prosjektlosen* finnes også annen dokumentasjon med relevans for prosjektet som noe ut- og inngående korrespondanse, usikkerhetsanalyse mv. Vi har også etterspurt og fått overlevert dokumentasjon som ikke ligger i *Prosjektlosen*. Det gjelder blant annet kontrakter som Tromsø kommune har hatt med eksterne og relevant korrespondanse/notater i den forbindelse.

Dokumentasjon som belyser forhold ved gjennomføringen av investeringsprosjektet, inngår også i kommunens innsynsløsning for bygg- og plansaker. Ved søk på «gr. 114 br. 42» og «Templarheimen» har revisor fått tilgang til dokumenter som vedrører søknads- og saksbehandlingsprosess vedrørende Tromsøbadet og saksbehandling av områderegeringsplanen.

#### *Muntlige opplysninger*

Den muntlige informasjonen som vi har innhentet, er fra personer som på ulike måter har vært involvert i prosjektet. De to forvaltningsrevisjonene av Tromsøbadet (om henholdsvis beslutningsgrunnlaget og gjennomføringsfasen) ble igangsatt samtidig. Som tidligere nevnt ble denne forvaltningsrevisjonen, som omhandler gjennomføringsfasen, midlertidig stilt i bero inntil sluttoppgjøret var avklart. Enkelte av informantene er sentrale for begge forvaltningsrevisjonene, mens andre i hovedsak er relevante for kun én av dem. Selv om enkelte informanter ikke er direkte gjengitt i denne rapporten, har opplysninger fra dem hatt relevans for revisors arbeid. Derfor gjengir vi nedenfor alle informanter i forbindelse med de to forvaltningsrevisjonene av Tromsøbadet samt hvilken rolle de har hatt i henholdsvis tidlig- og gjennomføringsfasen.

Informant	Rolle i tidligfasen	Rolle i gjennomføringsfasen
Øyvind Hilmarsen	Byrådsleder	-
Jonas Stein	Byråd for næring kultur og idrett	-
Kristin Røymo	Byrådsleder, okt. 15 – juni 16	Ordfører
Jens Ingvald Olsen	Byråd for finans okt. 15 – juni 16	-
Mette Mohåg	Byutviklingssjef f.o.m. august 13	Avdelingsdirektør bymiljø f.o.m. august 17
Bjarte Kristoffersen	Avdelingsdirektør for kultur og idrett f.o.m. 2015	Avdelingsdirektør for kultur og idrett t.o.m. høst 2019. Medlem av Tromsøbadets styringsgruppe frem til samme tidspunkt.
Oddgeir Albertsen	Kommunaldirektør for økonomi f.o.m. 2013	Stabssjef for økonomi og utvikling. Medlem av Tromsøbadets styringsgruppe.
Arve Norgård	Intern prosjektleder (PA) for Tromsøbadet	Intern prosjektleder t.o.m. 2016
Øystein Neramo	Kommunaldirektør for byutvikling	Kommunaldirektør for byutvikling t.o.m. juni 2017
Gaute Pedersen	Prosjektleder (innleid fra WSP)	Prosjektleder/prosjektsjef (innleid fra WSP)

I tillegg til de ovennevnte, har vi også hatt møter med og fått informasjon fra *seksjon for utbygging*. Seksjon for utbygging har hatt ansvaret for byggingen av Tromsøbadet. Seksjonen ledes av Øystein Dale. Han begynte som leder for utbygging i april 2015. Frank Nilsen er enhetsleder for utbygging, byggeprosjekt. Han overtok rollen som prosjektansvarlig for Tromsøbadet høsten 2016. Jørgen

Drangfelt har vært byggherrerepresentant for Tromsøbadet siden november 2017. Tidligere arbeidet han ved seksjon for *eiendom* i Tromsø kommune, herunder blant annet med kontraktsoppfølging tilknyttet Tromsøbadet. I møter vi har avholdt har også controller ved seksjon for utbygging deltatt. I et møte med seksjon for utbygging våren 2019, deltok også Lisa F. Valle. Hun har hatt rolle som koordinator for arbeidet med de ulike prosjektene som har pågått samtidig på Templarheimen.

#### 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 problemstillingen. Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

Vi mener at datamaterialet vi har lagt til grunn i rapporten oppfyller kravene til gyldighet og pålitelighet. Vi har i hovedsak benyttet skriftlige opplysninger. Vi har fått tilgang til de dokumentene vi har etterspurt fra Tromsø kommune. I kapittel 4.1 har vi redegjort for hva det skriftlige datamaterialet består av, og mener dette utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å belyse prosjektgjennomføringen og besvare problemstillingen. Vi har også innhentet supplerende muntlige opplysninger fra personer med sentrale roller i prosjektet; styringsgruppede medlemmer, prosjektansvarlig og innleid prosjektleder. I tillegg har vi fått muntlige opplysninger fra administrative ledere; avdelingsdirektør for bymiljø og leder for seksjon for utbygging. Vi anser dette som et relevant og tilstrekkelig utvalg av informanter. Vi har ikke innhentet muntlige eller skriftlige opplysninger fra entreprenører eller andre leverandører. Det er *kommuneadministrasjonens* prosjektgjennomføring vi belyser og vurderer.

Når det gjelder datamaterialets pålitelighet, har vi ikke grunn til å betvile dette. Vi 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. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for kommunen og korrigert eventuelle faktafeil. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter vi at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er på et overordnet nivå også søkt sikret gjennom vårt interne kvalitetssikringsystem.

#### 4.3 Avgrensinger og definisjoner

Forvaltningsrevisjonen retter seg mot kommunens styring og kontroll i gjennomføringsfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet. Styringsdokumenter for Tromsøbadet inneholder bestemmelser om de eksterne roller og ansvar. Revisors vurderinger begrenser seg til å gjelde *Tromsø kommune*. Vi kan ikke, og har ikke, vurdert eksterne aktører som er involvert i investeringsprosjektet. Jf. forvaltningsrevisjonens problemstilling med underpunkter har vi undersøkt kommunens prosjektgjennomføring, herunder oppfølging og rapporteringer. Vi har dermed ikke vurdert kommunens etterlevelse av anskaffelsesregelverk og heller ikke byggesaksbehandlingen. Rapporten inneholder redegjørelser for valg av entrepriseform og andre valg som ble tatt/avklaringer i prosjektets tidlige fase, men disse omstendighetene vurderes ikke i denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Revisor gjør ikke vurderinger av kommunens oppfyllelse av kontraktsbestemmelser med eksterne, kommunens behandling av endringsmeldinger/krav eller av sluttoppgjøret.

Samtidig som Tromsøbadet har blitt gjennomført, har andre prosjekter med grensesnitt til Tromsøbadet blitt gjennomført: oppføring av ny turnhall, VA i Dramsveien, ny adkomstvei fra Dramsveien og nytt skistadion. I rapporten omtaler vi alle disse prosjektene der de har betydning for å belyse prosjektgjennomføringen av Tromsøbadet, men vi gjør ikke vurderinger av gjennomføringen av prosjekter med grensesnitt til Tromsøbadet.

Når det gjelder administrasjonens rapporteringer til formannskapet, vurderte vi disse også i sluttrapporten for den løpende forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter. Investeringsprosjektet Tromsøbadet har vært underlagt de samme rapporteringskravene, og det er derfor de samme funnene og vurderingene som gjelder for begge prosjektene. Siden dette er belyst i rapporten om Otium bo- og velferdssenter, presenterer vi i denne rapporten kun oppsummeringer av funnene.

I våre fremstillinger benytter vi begreper og forkortelser om ulike funksjoner, entrepriser og aktiviteter som inngikk i investerings-/bygge- og anleggsprosjektet. Tromsø kommune hadde for gjennomføringen kontrakt med fem ulike entreprenørfirma. I vår omtale av de ulike arbeidene benytter vi entreprisekodene. Tabell 1 nedenfor viser entreprisekodene for de ulike arbeidene i prosjektet.

**Tabell 1.** Entreprisekoder med tilhørende entreprisenavn

Entreprisekode	Entreprisenavn
20BYG	Bygningsarbeider inklusive grunnarbeider, rigg og drift
30RØR	Rørtekniske arbeider
36LBE	Luftbehandlingsarbeider
40ELA	Elektrotekniske arbeider
69BAT	Bassengtekniske arbeider

20 BYG omtales også som hovedentreprenør.

Andre forkortelser som benyttes i rapporten er:

PL – prosjektleder

PA – prosjektansvarlig

PGL – prosjekteringsgruppeleder

BHR - byggherrerepresentant

## 5 OPPSUMMERING AV TIDLIGFASEN

---

### 5.1 Innledning

I tidligfasen for realiseringen av svømme- og badeanlegget Tromsøbadet ble det tatt beslutninger om prosjektorganisering og gjennomføringsmodell, og det ble engasjert eksterne aktører. Byrådet la i tidligfasen av prosjektet fram flere saker for kommunestyret som omhandlet nytt svømme- og badeanlegg på Templarheimen. Kostnadsrammen før igangsettelse ble vedtatt av kommunestyret i august 2015 og i mars 2016.

Svømme- og badeanlegget ble planlagt som én av flere funksjoner på Templarheimen. Ifølge planforslaget skulle det legges til rette for folkebad og andre idrettsfasiliteter/-haller i området, inkludert barnehage og oppgradert infrastruktur for vann, avløp og trafikk. Byggingen av Tromsøbadet ville få konsekvenser for skiidretten som brukte anlegg og løyper på Templarheimen, men parallelt med planarbeidet for Templarheimen ble det arbeidet med planer for nye skiarenaer på Grønnåsen.

I det følgende redegjør vi for sentrale beslutninger og valg som ble tatt i tidligfasen av investeringsprosjektet. Vi redegjør også for forhold ved etableringen av Tromsøbadet som påvirket eksisterende virksomhet, og om krav og omstendigheter som måtte håndteres og innfris i byggeperioden.

### 5.2 Prosjektorganisering, roller og ansvar

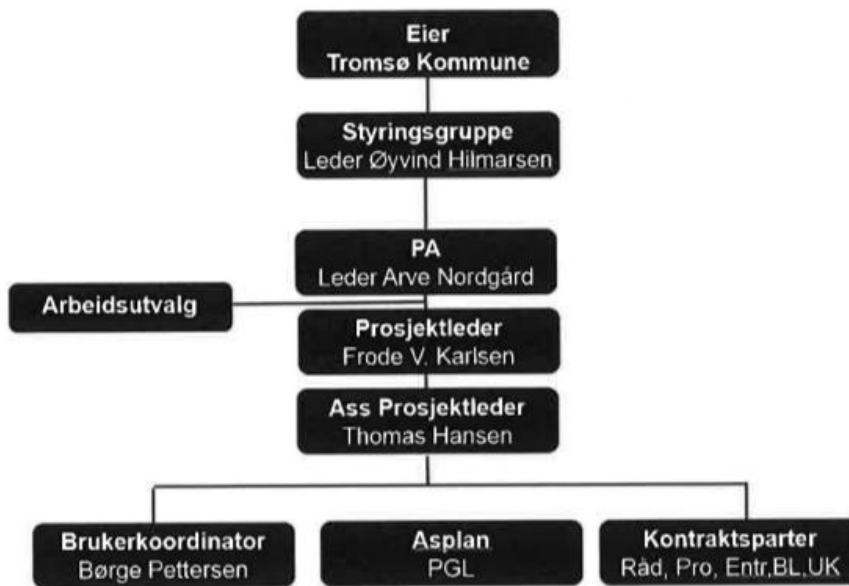
#### *Overordnet organisasjonsstruktur*

Da byrådet etter valget i 2011 begynte planleggingen av et nytt svømme- og badeanlegg i kommunen, inngikk svømme- og badeanlegg som en del av en større utvikling av og utbygging på Templarheimen. For prosjektet «Utvikling av Templarheimen» ble det opprettet en styringsgruppe. Denne styringsgruppen hadde sitt første styringsgruppemøte i mai 2012. Styringsgruppens navn ble etter hvert «Styringsgruppe for Tromsøbadet». Asplan Viak AS ble engasjert av Tromsø kommune til å bistå i planleggingen av svømme- og badeanlegg. Firmaet utarbeidet rapporten «*Analyserapport. Folkebad i Tromsø*» av april 2013 som ble lagt til grunn for planleggingen av svømme- og badeanlegget på Templarheimen<sup>17</sup>.

*Styringsdokumentet* for Tromsøbadet 0-versjon fra 2014 inneholder oversikt over overordnet organisasjonsstruktur, som fremgår av utklipp 1 nedenfor.

---

<sup>17</sup> Jf. kommunestyrets vedtak i sak 110/13 *Konseptvalg folkebad*

**Utklipp 1:** Overordnet organisasjonsstruktur

Kilde: Tromsøbadet Styringsdokument 0-versjon av 20.11.2014

**Styringsgruppa** har det overordnede ansvar for å sette mål og rammer for prosjektet, og for å påse at prosjektansvarlig styrer prosjektet i samsvar med dette. Styringsgruppa har instruksjonsmyndighet overfor prosjektansvarlig. Det står i styringsdokumentet at styringslinjen i prosjektet går entydig fra styringsgruppa til prosjektansvarlig. Styringsgruppas instruks og selskapsavtalen<sup>18</sup> gir grunnlaget for styringsgruppas arbeid. I tidligfasen av Tromsøbadet bestod styringsgruppen blant annet av byrådsmedlemmer.

Styringsdokumentet inneholder en egen beskrivelse av **prosjektansvarlig** (PA) sine arbeidsoppgaver. Her fremgår det at prosjektansvarlig rapporterer til styringsgruppa og ivaretar prosjekteiers og byggherres daglige oppgaver. Prosjektansvarlig skal påse at prosjektleder gjennomfører prosjektet i henhold til lover og forskrifter og innenfor de rammer som er fastsatt av styringsgruppa og prosjektansvarlig. Prosjektansvarlig har fullmakt til å treffe beslutninger i alle saker som er definert innenfor prosjektet, med unntak av følgende saker som skal legges frem for behandling og godkjenning i styringsgruppa:

- Eventuelle endringer i forhold til godkjent ramme
- Overordnet fremdriftsplan
- Årlig budsjetttramme for prosjektet
- Månedlig orientering om prosjektet
- Forslag til eventuell trekk på prosjektets marginer eller reserver ut over gitte fullmakter

Det følger av styringsdokumentet at styringsgruppa kan kreve at andre saker legges frem for beslutning og at prosjektansvarlig i alle saker som forelegges styringsgruppa, skal gi sin anbefaling til beslutning. Videre fremgår det at prosjektansvarlig kan delegere fullmakt til prosjektleder.

Styringsdokumentet omhandler også prosjektleder og prosjektledelse. I 2014-versjonen av styringsdokumentet står det om **prosjektleder** at prosjektleder svarer for og rapporterer til prosjektansvarlig. I senere versjoner av styringsdokumentet står det om **prosjektsjefen**, og at denne

<sup>18</sup> Det inngår ikke i selve styringsdokumentet et dokument kalt for instruks eller selskapsavtale

svarer for og rapporterer til prosjektansvarlig. Prosjektssjefen<sup>19</sup> er prosjektorganisasjonens daglige leder med ansvaret for det samlede resultatet, organisering av prosjektet og oppfølging av interne prosesser og eksterne relasjoner.

Prosjektssjef rapporterer til prosjektansvarlig og skal sikre at prosjektet gjennomføres innenfor avtalte rammer og styres i samsvar med etablerte mål for kostnad, tid, kvalitet og HMS. Prosjektleder har ansvar for å rapportere månedlig til prosjektansvarlig i henhold til etablerte rutiner for rapportering. [...]

Prosjektleder vurderer løpende behov for ekstern bistand i samarbeid med Prosjektansvarlig, står det.

Om **prosjektledelse** står det at prosjektledelsen skal lede det daglige arbeidet, det vil si orientere, holde kontakt med prosjektdeltakerne, arrangere møter og motivere til innsats for å nå prosjektets mål og formål.

*Styringsdokumentet Tromsøbadet* ble revidert 19.8.2015 – revisjon 1. Revideringen omhandlet endring av prosjektledelsen samt innarbeidelse av justert styringsramme inn mot avsatt ramme revidert økonomiplan. De ble også justeringer som følge av endringer i romprogram og reduksjon i totalvolum. Neste endring – revisjon 2 – var 15.9.2015 som følge av nedskalering av prosjektet<sup>20</sup>.

Dokumentet «*Tromsøbadet PA-bok*» ble utarbeidet i desember 2014. *Prosjektadministrativ håndbok (PA-håndbok)* revideres underveis i prosjektet etter hvert som forutsetningene endrer seg. Det var prosjektleder fra WSP som var ansvarlig for revisjon, oppdatering og distribusjon av PA-boken. Også PA-håndboken har blitt kontrollert og godkjent av andre enn den som har utarbeidet den. Tromsø kommune er ikke involvert i utarbeidelse, kontroll eller godkjenning av PA-håndboka.

#### *Gjennomføringsmodell*

For realiseringen av Tromsøbadet leide Tromsø kommune inn rådgiverfirmaet Asplan Viak AS for utarbeidelse av skisseprosjekt og forprosjekt. Firmaet ble også valgt som prosjekteringsgruppe for detaljprosjekteringen. Byggingen ble gjennomført som *byggherrestyrte sideentrepriser*.

Prosjektet ble delt inn i entreprisene 20 BYG – bygningsarbeider, 30 RØR – Rørtekniske arbeider, 36 LBL – luftbehandlingsarbeider, 40 ELA – elektrotekniske arbeider og 69 BAT – bassengtekniske arbeider. Konkurransesgrunnlaget for samhandlingsfase med opsjon på bygge- og anleggsarbeider var basert på forprosjektmaterialiet med tilhørende tegninger og beskrivelser. Kommunen hadde i konkurransesgrunnlaget understreket at valgt leverandør ikke ville ha ansvar for resultatet av prosjekteringen med unntak av system og produktvalg. Det sto at det var oppdragsgivers prosjekteringsgruppe med arkitekt og rådgivere som har ansvaret.

Entreprenørene hadde først kontrakt om samhandlingsfase som var perioden hvor Tromsøbadet skulle prosjekteres videre fra forprosjekt til detaljprosjekt.

---

<sup>19</sup> Som det fremgår av våre redegjørelser for styringsdokumentet, benyttes det to begreper; *prosjektssjef* og *prosjektleder*. Revisor oppfatter at den ulike begrepsbruken knytter seg til at tittelen til øverste ansvarlige hos innleid prosjektledelse har variert i perioden.

<sup>20</sup> Øvrige endringer ble gjort i den fasen av prosjektet som vi omtaler som gjennomføringsfasen og vi presenterer det derfor senere.

Kontraktene med entreprenørfirmaene inneholdt opsjon på byggearbeider etter endt samhandlingsfase, noe som kommunen benyttet. Det ajourførte prosjektgrunnlaget med tilhørende mengdebeskrivelse, framkommet i samhandlingsfasen, skulle danne grunnlaget for byggefasen.

I dokumentasjon fra investeringsprosjektets tidligfase er det informasjon om hvordan prosjektorganisasjonen kom fram til valgte gjennomføringsmodell. Asplan Viak AS – som kommunen hadde leid inn for bistand i planleggingen av et nytt folkebad på Templarheimen – utredet og ga anbefaling om hvilken gjennomføringsmodell som burde velges<sup>21</sup>. I rapporten «Analyserapport. Folkebad i Tromsø» av april 2013 inngikk det oversikt over og informasjon om alternative gjennomføringsmodeller:

- OPS (Offentlig-privat samarbeid) for bygging og drift
- Plan- og designkonkurranse før prosjektering
- Totalentreprisekonkurranse
- Rådgiverkonkurranse (inkludert arkitekt) og generalentreprise eller hovedentreprise.

De tre førstnevnte gjennomføringsmodellene ble frarådet av Asplan Viak, mens om sistnevnte gjennomføringsstrategi står det i rapporten at det er «den eneste gode for å utvikle det gode folkebad på Templarheimen det er forventninger om». Om rådgiverkonkurranse og generalentreprise eller hovedentreprise står det i rapporten at:

*«Rådgiverkonkurranse (med arkitekt) sikrer kommunen den beste kompetansen til å utvikle og å gjennomføre folkebadet [...] dersom konkurransen venter kompetanse høyere enn pris. I motsetning til totalentreprise hvor rådgiverteamet legges under entreprenøren, beholder kommunen disse gjennom hele prosjekterings- og byggetiden. Framdriften kan bli den raskeste ettersom nødvendige prosesser kan foregå parallellt. Riktig kvalitet sikres til lavest mulig kostnad fordi man har sikret seg kunnskap om hvor mye man kan spare og hvor man ikke kan spare. Strategien gir lav risiko og god styringsmulighet og sannsynlig lavt konfliktnivå sammenlignet med andre alternativer. Hensiktsmessig entreprisereform vurderes underveis i prosjektutviklingen».*

Styringsgruppa behandlet spørsmålet om gjennomføringsstrategi i møte 27.6.2013, og traff følgende vedtak:

*«Styringsgruppen vil ikke at prosjektet gjennomføres som en rendyrket Totalentreprise. Styringsgruppen følger i denne omgang de anbefalinger som ligger til grunn i analyserapporten. Styringsgruppen vil komme tilbake til dette temaet, da etter at engasjert rådgivningskonkurranse og PL har vurdert saken, og lagt frem forslag for entreprisemodell for gjennomføring».*

Sommeren 2013 gjennomførte Tromsø kommune konkurranse om oppdragene som prosjektledelse og prosjekteringsgruppe. Kontrakten med Faveo Prosjektledelse AS (senere WSP) om prosjektledelse ble inngått i november 2013. I konkurransegrunnlaget om oppdraget som prosjekteringsgruppe fremkom det at det ennå ikke var bestemt strategi for entreprisemodell. Det ble vist til at analyserapporten anbefalte general- eller hovedentreprise. Det sto også at totalentreprise kunne vurderes, men da etter en grundig utvikling og detaljert prosjektering.

I februar 2014 ble det inngått kontrakt med Asplan Viak AS om videre prosjektering. Oppdraget til Asplan Viak AS omfattet prosjektering i gruppe, inkludert prosjekteringsledelsen gjennom hele byggeprosjektet. Samtlige fag ble lagt til denne prosjekteringsgruppen<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Konkurranse om oppdraget ble gjennomført i 2012. Oppdraget besto i å bistå Tromsø kommune i en tidligfase og gi en utredning som beskriver forutsetninger og rammebetingelser for et svømme- og badeanlegg. Målsettingen var å få fram et konsept til et nivå som ga Tromsø kommune grunnlag for beslutning om videre prosjektering og gjennomføring.

<sup>22</sup> Aktuelle fag er ifølge kontrakten PGL, ARK, RIB, RIBRm RIV, RIE, LARK, RIAKU, RIBAS, Rim/RIEn, RIVMT, RIVA, ITBansvarlig, IARK. Ved behov kan gruppen suppleres med andre fag, ifølge kontrakten.



På tidspunktet det første styringsdokumentet for Tromsøbadet ble utarbeidet, var prosjekteringsgruppe kontrahert. I styringsdokumentet vises det til at det skal være gjennomgående prosjektering; det skal legges til rette for gjennomgående prosjekteringsansvar, det vil si at samme prosjekterende er ansvarlig gjennom alle faser av prosjektet. Om prisformat står det at ved prosjekteringsoppgaver benyttes normalt ikke fastpriskontrakter. Normalt skal prosjekteringsoppgaver kompenseres etter regning basert på godkjente timepriser (evt. enhetspriser) og innenfor en avtalt budsjettamme.

Av styringsdokumentet for Tromsøbadet fremgår vurderingene som ble gjort ved valg av entreprisekontrakter for Tromsøbadet:

*Et hovedprinsipp i alle prosjekter er at entreprisstruktur vurderes ut fra hva som menes å være tilpasset oppgaven og målene som er satt for prosjektet. Dette er også lagt til grunn for delprosjektene for Tromsøbadet.*

*Prinsipp om samhandling ligger til grunn for valg av gjennomføringsmodell. Et ønske om å få satt sammen et riktig team med riktig kompetanse tidlig er viktig mht til usikkerhetsstyring i prosjektet. Det legges derfor opp til å kontrahere entreprenører i en forprosjektfase, slik at de kan bidra med sin kompetanse som en del av prosjekteringsteamet.*

For valget ble det også vist til tanken om å få utnyttet det lokale markedet, samtidig som det er attraktivt for riksentreprenører å kunne engasjere seg i prosjektet. Prosjektledelsen har da mulighet for å kunne sette sammen det beste teamet, og beste kompetanse.

Bakgrunn for valget av gjennomføringsmodell er oppsummert i følgende punkter i styringsdokumentet:

- *oppnå bedre samhandling mellom entreprenører, rådgivere og oppdragsgiver i utvikling av prosjektet*
- *utnytte entreprenørenes kompetanse i utvikling av prosjektet*
- *sikre mer komplett dokumentasjon til byggeplass til rett tid*
- *reducere omfang av endringer og konflikter i prosjektgjennomføringen ved at dokumentasjonen blir bedre og entreprenørene har «eierskap» til dokumentasjonen*
- *gi bedre styring mot vedtatte rammer for økonomi og fremdrift*
- *reduerte konsekvenser av endringer*
- *gjøre prosjektet mer attraktivt i entreprenørmarkedet*
- *utsette endelig beslutningstidspunkt for bygging til byråd/styringsgruppe hadde mer informasjon om prisbildet*

Revisor har ikke funnet dokumenterte vurderinger gjort av kommunen om hva gjennomføringsmodellen innebar for byggherre – utover at det fremkommer hvor ansvaret ligger. Det vil si at vi ikke har sett vurderinger blant annet av betydningen valgte løsning hadde for hvordan Tromsø kommune måtte organisere seg og med hvilken kompetanse for å kunne følge opp i prosjektgjennomføringen. Revisor har stilt spørsmål til seksjon for utbygging om de kjenner til om det ble gjort noen utredninger/vurderinger av hvilken prosjektorganisasjon Tromsø kommune burde ha på prosjektet, altså hvor store interne ressurser man måtte/burde ha inne i prosjektet. Seksjon for utbygging opplyste at byrådet ønsket å bruke eksternt, innleid prosjektledelse i dette prosjektet, og at det ikke var fokus på å bygge opp ressurser internt i kommuneadministrasjonen. De opplyste videre at kommunen ikke har hatt noen andre prosjekter med like stor prosjektorganisasjon som Tromsøbadet, og at prosjektet har hatt de innleide ressursene som er nødvendig.

### 5.3 Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

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. Kr 690 millioner gjaldt oppføringen av selve Tromsøbadet, mens det var avsatt kr 40 millioner til bygging av klatrehall. Det var ikke nærmere presisert hva kostnadsrammen faktisk omfattet. Det var ikke informasjon om hvilke kostnader som inngikk i kostnadsrammen. I denne saken ble kommunestyret forelagt informasjon om 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. Det var ikke informasjon om hvorvidt manglende vedtakelse av områdereguleringsplanen kunne representere en usikkerhet med tanke på kostnadsrammen. På tidspunktet saken ble lagt fram for kommunestyret, hadde styringsgruppa prisene fra tilbydere. Samlet lå tilbudet over fremlagte kostnadsramme. Prosjektet skulle bearbeides i samhandlingsfase.

Kostnadsrammen som ble lagt fram for kommunestyret i sak 63/16 var på **kr 690 millioner** eksklusiv lønns- og prisstigning. Innen denne kostnadsrammen ble fremlagt hadde det blitt jobbet videre med detaljprosjektering og var gjort en intern usikkerhetsanalyse. Det hadde blitt etablert påbestillingsoppsjoner som innebar at enkelte deler av prosjektet kunne bestilles underveis – dersom kostnadsutviklingen i prosjektet tillot det. Disse opsjonene lå inne i totalbudsjettet. Reserven i prosjektet var blitt redusert, og det var ikke satt av penger til margin.

### 5.4 Økonomiske konsekvenser for kommunen

Kommunestyret ble i sak 131/15 ikke forelagt informasjon om kostnader utover de som ville påløpe ved oppføring av selve bygget. Det vil si at det ikke var informasjon om eventuelle kostnader til oppgradering av eksisterende infrastruktur eller etablering av ny infrastruktur.

Da kommunestyret ble forelagt sak 63/16 inneholdt heller ikke sakspapirene slike opplysninger.

Kommunestyret fikk i denne saken informasjon om at forsinkelser med prosjektet med hensyn til igangsetting ville påføre prosjektet kostnader på mellom kr 4-6 millioner. Det var ikke informasjon om hva disse kostnadene besto av. Det var heller ikke opplysninger om hvorvidt områdereguleringsplanen – som på dette tidspunktet ikke var behandlet – representerte en mulig forsinkelse for prosjektet.

### 5.5 Rekkefølgekrav i områdereguleringsplan

Parallelt med planleggingen av Tromsøbadet ble det arbeidet med planprogrammet<sup>23</sup>. Områdereguleringsplanen for Templarheimen skulle regulere for idrettsanlegg og tilhørende infrastruktur. Planen skulle ha som formål å legge til rette for folkebad og andre idrettshaller; herunder klatrehall, turnhall, Barents Arena og flerbrukshall. Utkastet til planprogram viste at det var aktuelt med rekkefølgebestemmelser knyttet til følgende infrastruktur:

- Energiforsyning

---

<sup>23</sup> Plan- og bygningsloven § 4-1 angir at for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart.

- 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)

I utkastet til planprogram sto det blant annet følgende om infrastruktur: *«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».*

Det skulle reguleres for 110 parkeringsplasser rett utenfor Tromsøbadet og ytterligere 160 parkeringsplasser i parkeringshus når Barents Arena eventuelt bygges.

## 5.6 Skiidrettens interesser

Byggingen av Tromsøbadet påvirket andre brukere av Templarheimen. Skiidrettens interesser ble berørt ved at byggingen medførte at anlegg og løyper på området ikke lengre kunne brukes. Skiidrettens behov skulle imøtekommes ved et nytt anlegg i Grønnåsen. Da kommunestyret i sak 179/12 hadde stilt seg bak planene om anleggsutbygging på Templarheimen, stilte de seg også bak planer om anleggsutbygging på Grønnåsen. Kommunestyrevedtaket innebar at det ble igangsatt planarbeid ikke bare for Templarheimen, men også for Grønnåsen. Planene som lå til grunn på dette tidspunktet, innebar at all aktivitet for skiidretten skulle flyttes fra Templarheimen til Grønnåsen. I planprogrammet for Templarheimen står det at det forutsettes at skiidrettene kan fortsette med dagens aktivitetsnivå fram til flytting. I planbeskrivelse for Templarheimen for 2015 står det at *«det er ikke mulig å gjennomføre konkurranser og renn for skiidretten med realiseringen av planforslaget for Templarheimen. Stadionområdet blir for smalt som følge av Tromsøbadets lokalisering og skihuset må rives som følge av Barents Arena. Det må derfor vurderes midlertidige løsninger for skiidretten i påvente av realiseringen av Grønnåsen».* Planprogrammet for Grønnåsen ble vedtatt i sak 364/14, men dette stoppet opp på grunn av manglende midler til å videreføre arbeidet. Revisor har ikke funnet at byrådet eller kommunestyret behandlet saker som innebar at kommunestyrets vedtak i sak 179/12 ble endret eller omgjort.

Avdelingsdirektør for bymiljø, Mette Mohåg, var på dette tidspunktet byutviklingssjef. Hun har fortalt til revisor at reguleringsarbeidet i Grønnåsen var basert på et omfattende prosjekt med store anlegg. Hun fortalte 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 fortalte at kommunen v/Byutvikling hadde en del kritiske spørsmål til de planmessige forholdene ved prosjektet. På spørsmål fra revisor om planene om Grønnåsen 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.

Revisor oppfatter at arbeidet med de to reguleringsprosessene i Grønnåsen og på Templarheimen ikke var samkjørte med hensyn til fasiliteter for skiidretten. Det var i reguleringsplanen for Templarheimen ikke lagt inn arealer/fasiliteter for skiidretten i tilfelle Grønnåsen ikke lot seg realisere. Da arbeidet med planene for Grønnåsen stoppet opp, risikerte skiidretten å stå uten anlegg ettersom Tromsøbadet ville berøre det eksisterende anlegget og løypene på Templarheimen.

Det ble dermed et spørsmål hvordan skiidrettens behov skulle løses. Avdelingsdirektør for bymiljø, Mette Mohåg, har fortalt til revisor at det var en ganske hektisk prosess i fasen før reguleringsplanen ble vedtatt.

Områdereguleringsplanen for Templarheimen ble fremlagt og behandlet i kommunestyret i juni 2016, i sak 120/16. Kommunestyrets vedtak om igangsettelse av mars 2016 var under forbehold om at områdereguleringsplanen ble godkjent.

Som vi kommer til nedenfor, ble det ved kommunestyrets behandling av områdereguleringsplanen bestemt at skiidretten skulle forbli på Templarheimen. En slik løsning inngikk ikke – og hadde ikke blitt utredet – i planleggingen av oppføring av Tromsøbadet.

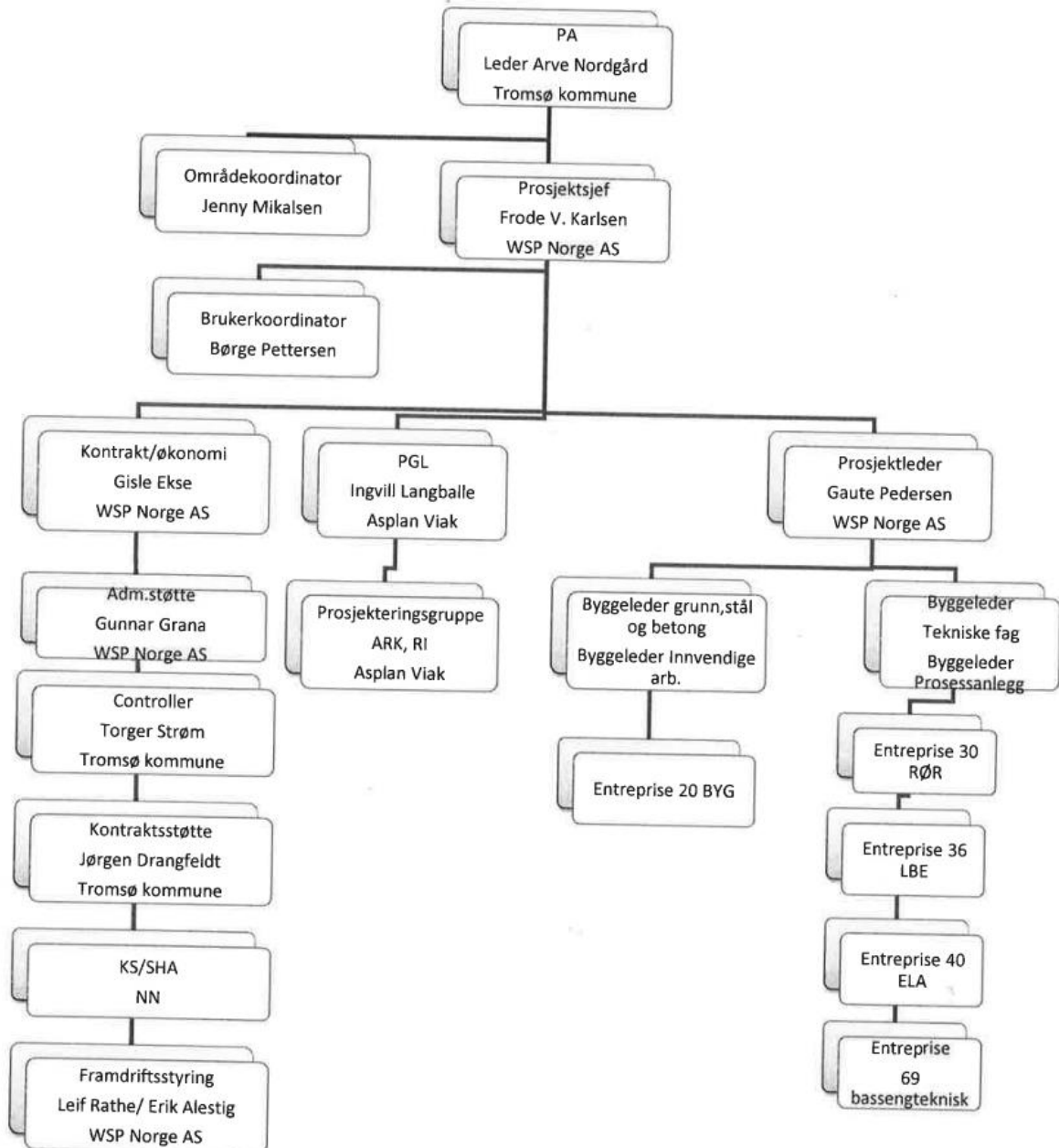
Tidligfasen av investeringsprosjektet Tromsøbadet gikk altså fram til og med kommunestyrets vedtak i sakene 131/15 som var investeringsbeslutning og sak 63/16 som var vedtak om igangsettelse. Det var imidlertid en del forhold som ikke hadde fått endelig avklaring i denne fasen. Gjennomføringsfasen startet dermed før alle avklaringer som skulle vært tatt i tidligfasen var gjort. Vår konklusjon i rapporten *Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet* var at beslutningsgrunnlaget kommunestyret ble forelagt for vedtak om investeringsprosjektet Tromsøbadet, var mangelfullt og samlet sett ikke kan anses forsvarlig.

## 6 PROSJEKTORGANISERING OG ARBEID ETTER INVESTERINGSBESLUTNINGEN

### 6.1 Organisering

Investeringsbeslutning II ble som nevnt tatt i mars 2016, og selve bygge- og anleggsarbeidene startet i august 2016. I denne perioden ble det arbeidet videre med detaljprosjekt. Arbeidet med dette var i hovedsak i mål med endelige beskrivelser og tegninger for alle fag i slutten av mai 2016. I utklippet nedenfor er organisasjonsplanen.

Utklipp 2. Organisasjonsplan av februar 2016



Kilde: Tromsøbadet PA-bok, 10.3.2016

Da Arve Norgård sluttet som prosjektansvarlig, ivaretok utbyggingssjef Øystein Dale denne rollen en periode. Ifølge Dale var dette i en «rolig periode» i prosjektet, fordi man ventet på politiske avklaringer. Frank Nilsen overtok rollen som *prosjektansvarlig* for Tromsøbadet høsten 2016. Som *leder for byggeprosjekter* hadde imidlertid Nilsen også andre arbeidsoppgaver – han jobbet altså ikke utelukkende med Tromsøbadet.

For perioden mars til og med august 2016 er det ikke fremskaffet noen referater som tilsier at det ble avholdt møter i styringsgruppa for Tromsøbadet. Annen dokumentasjon belyser imidlertid arbeidet i prosjektet.

## 6.2 Kontraktssingåelse med entreprenører og kvalitetssikringsperiode

I slutten av mai 2016 hadde Tromsø kommune inngått avtaler med entreprenører i byggefasen for kr 456,6 millioner. Dette beløpet fordelte seg slik mellom entreprenørene:

20BYG	Peab Bjørn Bygg	kr 328 320 715 inkl. mva.
40ELA	JM Hansen Installasjon	kr 44 674 162 inkl. mva.
36LBE	GK Inneklima	kr 22 271 940 inkl. mva.
30RØR	Åge Nilsen AS	kr 24 250 401 inkl. mva.
69BAT	Processing Norge AS	kr 36 628 141 inkl. mva.

I samtlige av kontraktene fremkommer det at samhandlingsfasen var avsluttet, men at det var forhold som ikke ble avsluttet i denne fasen og som måtte fortsette i byggeperioden. I samtlige kontrakter fremkom det også at det skulle gjennomføres kvalitetssikring av kontraktsgrunnlaget fra 1.6.2016 og frem til 1.7.2016, og de endelige kontraktssummene ville da bli klare. Kvalitetssikringsperioden innebar at entreprenørene skulle gjennomgå beskrivelser, tegninger og kontraktssum. Også de opprinnelige angitte tidsfristene, ville ifølge kontraktene bli justert etter kvalitetssikringsperioden.

I utklippet nedenfor er tidsfristene som det ble tatt utgangspunkt i våren 2016.

### Utklipp 3. 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.*

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

### 6.3 Behandling av områdereguleringsplan i kommunestyret

I møte 15.6.2016 fikk 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

Under behandlingen av saken fremmet AP, SV og Rødt følgende forslag<sup>24</sup>:

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 ble det stilt spørsmål til forslagsstillerne om forslaget andre punkt innebar en *midlertidig* løsning for skiidretten på Templarheimen, eller om de ønsket en *permanent* løsning. En av forslagsstillerne opplyste om at de ønsket en permanent løsning for skiidretten på Templarheimen.

Kommunestyrets vedtak i sak 120/16 var:

*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 tillegg<sup>25</sup>:*

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.

### 6.4 Områdereguleringsplanens betydning for investeringsprosjektet Tromsøbadet

*Plasseringen av skiidretten på Templarheimen*

Vedtaket om at skiidretten skulle plasseres på Templarheimen kom som nevnt som følge av et benkeforslag i kommunestyret, og det var ikke i forkant gjort vurderinger eller beregninger av faktiske og økonomiske konsekvenser for kommunen – verken for selve Tromsøbad-prosjektet eller kommunens økonomi for øvrig.

<sup>24</sup> Forslaget inneholdt også noen presiseringer av saksfremlegget som ikke gjengis.

<sup>25</sup> Det ble også vedtatt noen presiseringer av saksfremlegget som vi ikke har gjengitt her

### *Rekkefølgebestemmelser og vilkår i områdereguleringsplanen*

Områdereguleringsplanen kommunestyret vedtok, inneholdt rekkefølgebestemmelser og krav. Det følger av kommuneplanens arealdel at utbygging innenfor vedkommende områder ikke skal finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester er etablert.

#### **Utklipp 4. Rekkefølgebestemmelser og vilkår i områdereguleringsplan 1810**

##### **REKKEFØLGEBESTEMMELSER OG VILKAR:**

1. Det kreves detaljreguleringsplan for byggeområdene o\_BSS1 og o\_BSS2 med tilhørende samferdselsformål, før rammetillatelse kan gis.
  2. Det kan ikke gis igangsettingstillatelse for tiltak innenfor planområdet før det foreligger tekniske detaljplaner for VAO-løsninger, godkjent av Tromsø kommune, Vann og avløp.  
Tekniske detaljplaner skal være basert på godkjent VAO-rammeplan, utarbeidet i henhold til Vedlegg 9 i Tromsø kommunes Planveileder.
  3. Det kan ikke gis rammetillatelse før det foreligger godkjent OSB Rammeplan for hele planområdet. Tilhørende tekniske planer for samferdsel og grønnstruktur skal godkjennes av Tromsø kommune.
  4. Igangsettingstillatelse til grunnarbeid for o\_BSS3 (Tromsøbadet) og o\_BSS4 (Turnhall) skal inkludere:
    - 4.1.1. Nye lysløyper og turveger der disse vil bli nedbygd eller berørt i byggefasen.
    - 4.1.2. Det gis ikke igangsettingstillatelse for selve byggetiltaket før pkt. 4.1.1 er gjennomført.
  5. Før det kan gis brukstillatelse til o\_BSS3 (Tromsøbadet) og o\_BSS4 (Turnhall) skal følgende være opparbeidet:
    - 5.1.1. Tilhørende uteoppholdsareal i samsvar med landskapsplan.
    - 5.1.2. Tilhørende parkeringsplasser i samsvar med landskapsplan
    - 5.1.3. Veg o-SV1, 2, 3 og 4 med tilhørende fortau og belysning (Askeladdsvingen og interne veier i idrettsparken, samt oppgraderte bussholdeplasser i Dramsvegen)
- 5.1.4. Tilfredsstillende løsninger for vann- og avløp, samt overvann  
5.1.5. Tilfredsstillende løsninger for avfallshåndtering

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 inneholdt ikke noe om hvordan rekkefølgekravene skulle gjennomføres eller finansieres. Revisor finner ikke at det ble satt av penger til gjennomføring av rekkefølgekravene i prosjektet Tromsøbadet, i andre prosjekter eller andre poster i kommunens budsjetter.

## **6.5 Endring i styringsmodell og ny styringsgruppe i investeringsprosjektet**

Den 1.7.2016 byttet Tromsø kommune styringsmodell; fra parlamentarisk til formannskapsmodell. Byrådet ledet av Kristin Røyymo fratrådte. Status i investeringsprosjektet på dette tidspunktet var at områdereguleringsplanen var vedtatt og at Tromsøbadet inkludert klatrehall og skiløyper- og anlegg skulle bygges innenfor en kostnadsramme på 690 millioner kroner. Kostnadsrammen var eksklusiv lønns- og prisstigning. Fra 1.7.2016 var Kristin Røyymo ordfører og fra samme dato var Britt Elin Steinveg administrasjonssjef. Fra dette tidspunktet har altså administrasjonssjefen<sup>26</sup> vært øverste ansvarlige for administrasjonen i Tromsø kommune.

Ved overgang til formannskapsmodell oppnevnte administrasjonssjefen medlemmer til styringsgruppa. Formannskapsmodellen ble innført 1.7.2016, og det ble dermed ny styringsgruppe omtrent samtidig som byggestart for Tromsøbadet. Styringsgruppen for Tromsøbadet bestod fra og med høsten 2016 av tre medlemmer:

- Kommunaldirektør for kultur, idrett og næring, Bjarte Kristoffersen
- Kommunaldirektør for finans, Oddgeir Albertsen

<sup>26</sup> Tromsø kommune endret i oktober 2019 stillingstittelen fra *administrasjonssjef* til *kommunedirektør*, som følge av at ny kommunelov har gitt øverste administrative leder tittelen *kommunedirektør*.



- Utbyggingssjef Øystein Dale

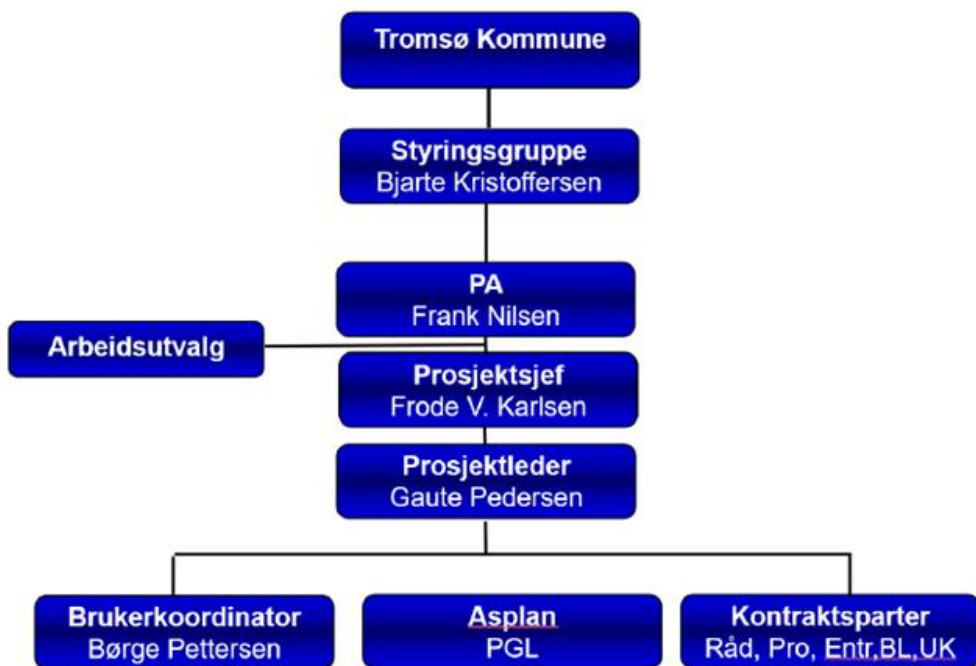
Kommunaldirektør for kultur, idrett og næring var leder av styringsgruppa.

Det fremgår av styringsdokumentet at styringsgruppa har det overordnede ansvar for å sette mål og rammer for prosjektet, og for å påse at prosjektansvarlig styrer prosjektet i samsvar med dette. Styringsgruppa har instruksjonsmyndighet overfor prosjektansvarlig, og styringslinjen går entydig fra styringsgruppa til prosjektansvarlig. Dette fremgår av alle versjonene av styringsdokumentet.

I henhold til versjon 3 av styringsdokumentet, gjeldende fra 19.11.2016, skal prosjektansvarlig ivareta sekretærfunksjonen i styringsgruppa, sørge for innkalling i tråd med avtalt møteplan, foreslå agenda i samråd med prosjektleder, og sørge for saksforberedelser og referat.

Utklippet nedenfor viser den overordnede organisasjonsstrukturen i investeringsprosjektet Tromsøbadet i 2016. Organiseringen er i tråd med det som ble bestemt i prosjektets tidligfase. Endringen består kun i at styringsgruppen ble bestående utelukkende av personer i administrative stillinger som følge av endringen i styringsmodell.

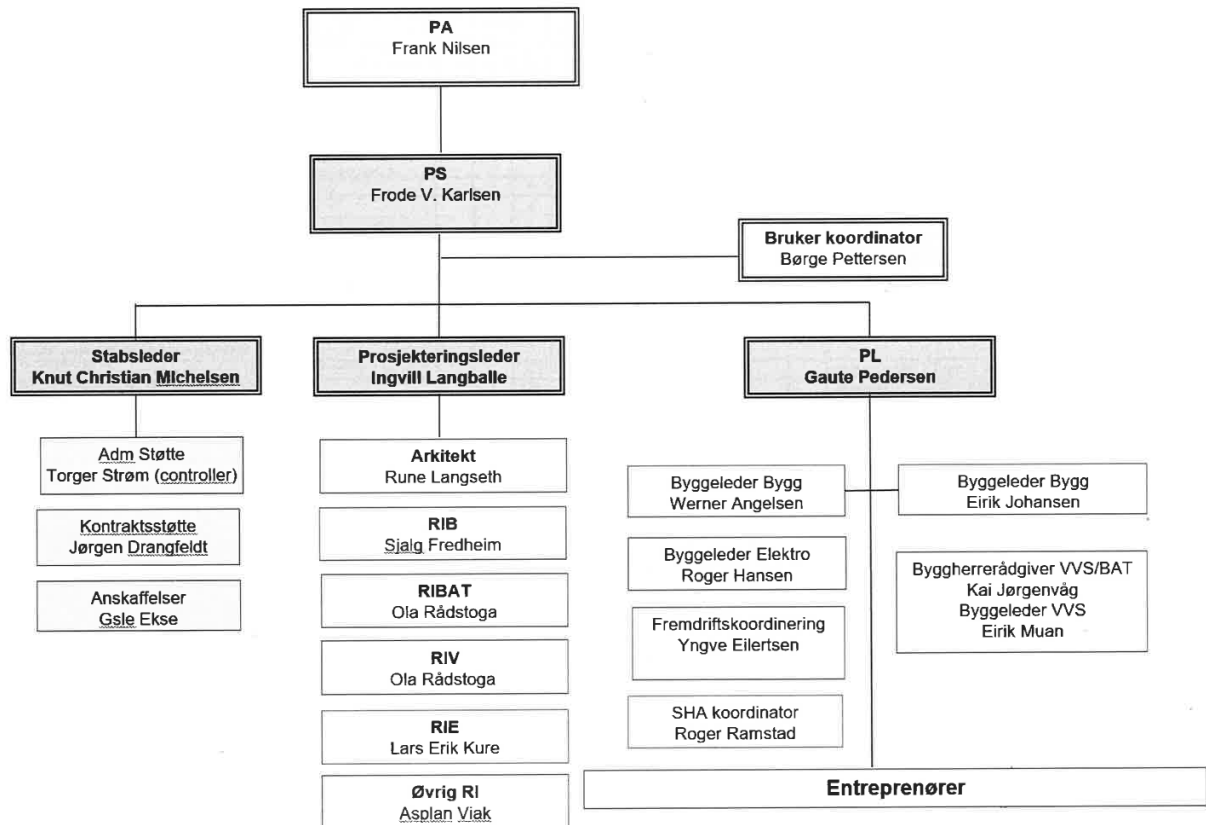
**Utklipp 5.** Organisasjon, investeringsprosjektet Tromsøbadet, november 2016



*Kilde: Tromsøbadet Styringsdokument, versjon 3, 9.11.2016*

I utklippet på neste side er prosjektets organisasjonsplan.

## Utklipp 6. Prosjektets organisasjonsplan fra november 2016



Kilde: Tromsøbadet styringsdokument av 9.11.2016

## 6.6 Rammetillatelse og igangsettelsestillatelse

Rammesøknad for svømme- og badeanlegget var sendt inn i august 2015, men behandlingen av den ble utsatt i påvente av behandlingen av områdereguleringsplanen. Søknad om igangsettelsestillatelse for deler av tiltaket; grunn- og fundamentarbeider, bunnledninger under bygg og betongarbeider samt omlegging av turløype, er datert 28.6.2016.

I kommunens postlister for plan- og byggesak inngår korrespondanse som ble gjort internt i kommunen i juli 2016 som omhandlet rammetillatelse og igangsettelsestillatelse for grunnarbeider. I utklipp 7 nedenfor er e-post som daværende administrasjonssjef sendte til Vann og avløp vedrørende godkjenning av søknad om ramme- og igangsettelsestillatelse.

**Utklipp 7.** E-post fra administrasjonssjef til Vann og avløp

**Fra:** Steinveg, Britt Elin

**Sendt:** 1. juli 2016 13:27

**Til:** Eriksen, Cato Lind <[cato.lind.eriksen@tromso.kommune.no](mailto:cato.lind.eriksen@tromso.kommune.no)>; Hübscher, Tobias <[tobias.hubscher@tromso.kommune.no](mailto:tobias.hubscher@tromso.kommune.no)>; Rasthe, Stein <[stein.rasthe@tromso.kommune.no](mailto:stein.rasthe@tromso.kommune.no)>

**Kopi:** Kristoffersen, Bjarte <[Bjarte.Kristoffersen@tromso.kommune.no](mailto:Bjarte.Kristoffersen@tromso.kommune.no)>; Neremo, Øystein <[oystein.nermo@tromso.kommune.no](mailto:oystein.nermo@tromso.kommune.no)>; Mohåg, Mette <[mette.mohag@tromso.kommune.no](mailto:mette.mohag@tromso.kommune.no)>; Hareide, Per <[per.hareide@tromso.kommune.no](mailto:per.hareide@tromso.kommune.no)>; Gjertsen, Håkon Waage <[hakon.waage.gjertsen@tromso.kommune.no](mailto:hakon.waage.gjertsen@tromso.kommune.no)>; Falck, Laila <[Laila.Falck@tromso.kommune.no](mailto:Laila.Falck@tromso.kommune.no)>; Helø, Geir <[geir.helo@tromso.kommune.no](mailto:geir.helo@tromso.kommune.no)>

**Emne:** Vedr. Tromsøbadet

Hei,

Prosjekt «Tromsøbadet» trenger å få godkjent rammetillatelse og igangsettingstillatelse for byggetrinn 1 (grunnarbeider, turvei, pelearbeider, betongarbeider og nødvendig bunnledninger for bygget). For at byggesak skal kunne gi de nødvendige tillatelsene må de tekniske planene godkjennes av Vann og avløp, samt Park og veg.

Jeg ber om at dere gir denne saken prioritet, og at dere samhandler på en god og effektiv måte slik at nødvendige tillatelser kan gis. Tromsø kommune kan ikke sette seg i en situasjon hvor vi forsinker oppstart i denne saken. Nødvendige tillatelser må derfor være på plass innen fredag 8. juli.

Vann og Avløp svarte på dette i e-post 5. juli at det fortsatt gjensto en del avklaringer rundt overvannshåndtering for området etter at tidligere omforente planer hadde blitt endret. Det vises i e-posten til at det ikke er ønskelig å godkjenne en løsning hvor Vann og Avløp er usikre på hvilke konsekvenser overvannshåndteringen vil kunne ha for nedstrøms VA-anlegg og bebyggelse. Så snart disse spørsmålene var endelig avklart, kunne overordnede planer godkjennes og utgjøre grunnlag for godkjenning av tekniske detaljplaner. Vann og Avløp ga videre tilbakemelding om at de i mellomtiden kunne gi aksept for grunnarbeider eksklusive VA-arbeider. Med andre ord grunnarbeider som ikke omfattet rørarbeid knyttet til fremtidig løsning for vann, avløp og overvann. Videre godkjenning av tekniske planer ville ifølge Vann og avløp være avhengig av de fikk sendt tilbakemelding på spørsmålet om overvannshåndtering og at de mottok tilfredsstillende svar.

Tromsø kommune ga rammetillatelse 8.7.2016<sup>27</sup> for bygg med badeanlegg og klatreanlegg samt omlegging av lysløype/turvei på eiendommene 117/1 og 117/41 på Templarheimen slik tiltaket fremgikk av søknaden og vedleggene til saken. Tiltaket kunne ifølge vedtaket ikke igangsettes før det var gitt igangsettelsestillatelse og følgende krav var oppfylt:

- Det måtte foreligge dokumentasjon for oppfyllelse av rekkefølgekrav i reguleringsplan 1810.
- Det må foreligge samtykke fra Arbeidstilsynet og kommunens vann- og avløpskontor, eventuell annen offentlig myndighet
- Det må sendes inn oppdatert framdriftsplan som viser inndeling i fagområder og tiltaksklasser for gjenstående prosjektering og utførelse. Ved trinnvis søknad om igangsettelse må gjennomføringsplanen dekke de fagområdene som omfattes av søknaden.

Tromsø kommune ga i vedtak 8.7.2016 dispensasjon fra følgende forhold i reguleringsplan 1810 i forbindelse med oppføring av bygg med badeanlegg og klatrehall samt omlegging av lysløype/turvei på eiendommene 117/1 og 117/42, Templarheimen:

- Kravet om OSG plan<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Rammetillatelse er i vedtak 2/16, i brev av 8.7.2016

<sup>28</sup> OSG plan er rammeplan for offentlige samferdselsanlegg og grønnstruktur. Krav om utarbeidelse av slik plan følger av kommuneplanens arealdel.

- tidspunkt for ferdig omlagt turvei/lysløype
- plassering av inngangsparti utenfor byggegrense og på regulert torg.

Vilkåret var at arbeidet med omlegging av turveien/lysløypa måtte starte samtidig med grunnarbeidene og måtte være ferdigstilt senest til høsten<sup>29</sup>. Nødvendig skilting og sikringstiltak i forbindelse med arbeidene med omlegging er ifølge kommunens vedtak søkers ansvar.

I vedtak av 8.7.2016<sup>30</sup> ga Tromsø kommune igangsettelsestillatelse for grunnarbeider, fundamenteringsarbeider, bunnledninger under bygg, peling, betongarbeider og omlegging av turløype i forbindelse med oppføring av bygg til badeanlegg og klatrehall. Igangsettelsestillatelsen av 8.7.2016 gjaldt altså deler av tiltaket.

---

<sup>29</sup> Revisor oppfatter at dette er høsten 2016

<sup>30</sup> I vedtak 51/16, i brev av 8.7.2016

## 7 PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN HØSTEN 2016

### 7.1 Rapporteringer fra prosjektleder

Innleid prosjektledelse fra WSP avga første månedsrapport i investeringsprosjektet til prosjektansvarlig i Tromsø kommune i august 2016. Denne månedsrapporten er delt inn i fire hoveddeler:

1. Status og vurderinger
2. Økonomi
3. Kvalitet/SHA/økonomi
4. Fremdrift

Under punkt 1 er det et sammendrag av perioden månedsrapporten omhandler, herunder informasjon om arbeid som er gjort, prosjektadministrative oppgaver, finansiering/rammebetingelser, rådgivergruppa, entreprenører og spesielle forhold. Det er også en oversikt over fremdrift. Her inngår det informasjon om hvorvidt henholdsvis prosjektadministrative oppgaver, rådgivergruppa og entreprenører er i henhold til plan, om det er eventuelle flaskehalsar og fremdriftsbestemmende forhold. I tillegg er det en oversikt over usikkerhetsstyring, herunder vurderinger av risiko/mulighet.

Under punkt 2 om økonomi er det oversikt over status for honorarramme, og om henholdsvis prosjektadministrative oppgaver, prosjekterende og entreprenører er i tråd med gjeldende styringsmål, potensielle problemområder og informasjon om avvik.

Under punkt 3 er det egne punkter for status, kvalitet, SHA og HMS samt økonomisk hovedsammenstilling. Punkt 4 viser planlagte milepæler for prosjektet.

Underveis i investeringsprosjektet har innleid prosjektledelse avgitt slike månedsrapporter til Tromsø kommune. Det er noen variasjoner i hvordan disse rapporteringene er bygget opp, men alle inneholder informasjon om punktene 1-4 ovenfor. Enkelte månedsrapporter inneholder også informasjon om andre forhold, og for noen av rapporteringene er det vedlegg med utdypende informasjon. I våre beskrivelser i det videre benytter vi informasjon fra disse rapporteringene. Vi gjengir ikke alt innhold fra alle rapporteringer, men det vi anser som relevant for å belyse utviklingen i investeringsprosjektet.

### 7.2 Oppstart av bygge- og anleggsarbeider på Templarheimen

Den første månedsrapporten fra prosjektleder oppsummerte perioden juni – august 2016. Av den første månedsrapporten fremgår det at perioden juni – august i hovedsak har gått med til inngåelse av entreprisekontrakter med tilhørende etterarbeid samt oppstart av byggearbeider medio august.

Gravearbeidene startet 9. august 2016. Byggearbeidet som hadde startet opp i august 2016, omhandlet i hovedsak rigg- og grunnarbeider. I månedsrapporten står det om oppstarten at den hadde kommet «brått på partene», noe som ifølge månedsrapporten var forklarbart med at oppstarten hadde blitt utsatt så mange ganger. Det fremgår også av månedsrapporten at kvalitetssikringsperioden, hvor entreprenør gjennomgår og kvalitetssikrer beskrivelse, tegninger, kontraktsum samt reviderer fremdriftsplan, ikke ble avsluttet i henhold til opprinnelig plan og trolig ville pågå ut september.

Ved oppstart av byggearbeidene i august 2016 forelå fremdriftsplan med følgende milepæler:

- Sommer 2018: Ferdigstillelse bygging
- Vår/sommer 2019: Prøvedrift/overtakelse

I månedsrapporten for august fremgår oversikt over påløpte kostnader per august 2016, som var kr 96 326 888 (inkl. mva.) Av dette var kr 22 172 811 kostnader som påløp i tidligfasen og knyttet seg til konsept, skisse og forprosjekt. Kr 65 904 077 knyttet seg til detaljprosjektering og samhandling (perioden januar 2015 – juli 2016). Som nevnt begynte samhandlingen i prosjektets tidligfase og pågikk altså en stund etter igangsettelsesvedtaket var truffet (i sak 63/16).

Om finansiering/rammebetingelser står følgende i denne månedsrapporten:

*I hvilken grad forsinkelsene og bearbeidelsen av prosjektet vil berøre rammen vet vi ikke før entreprisene er rekalkulert mht til de siste besparelser og optimaliseringer som er høstet i siste del av samhandlingsfasen. Kostnadsestimat for merkostnadene som er flagget til kommunestyre 24.2.2016 vurderes som dekkende.*

Revisor spurte i møte med prosjektleder fra WSP, Gaute Pedersen, om han kunne si litt om oppstarten av arbeidene. I samhandlingsfasen var det enighet om at før byggingen startet, skulle det være rigget klart med gjerder og skilt og HMS skulle være avklart. Pedersen fortalte at han ble oppringt av underentreprenør som skulle gå i gang med gravearbeid. Entreprenør, Bjørn Bygg, var ikke til stede på byggeplassen. Pedersen dro så raskt han kunne til byggeplassen. Der var det en stor byggegrop og det var ikke satt opp gjerder og skilt. Pedersen stoppet arbeidet, ringte entreprenør og ba dem om å stoppe. Han ga også beskjed til Tromsø kommune. Det ble satt opp nødvendige gjerder og skilt før arbeidet startet opp igjen. Pedersen fortalte at oppstarten var kaotisk. Det var et stort prosjekt med uttak av store mengder masser. Han ønsket egentlig å utsette oppstarten for å få mer på plass, herunder også kommunisere til media at prosjektet var i gang. Pedersen fortalte at det mangler en del dokumentasjon på oppstarten, og det burde man fått på plass før arbeidet fortsatte.

Neste månedsrapport fra prosjektleder gjelder september og oktober 2016. Av denne fremgår det at byggearbeidene ikke har gått smertefritt i starten. Det står videre i denne rapporten at «Grunnforholdene er annerledes enn forutsatt. Fjell ligger vesentlig høyere enn antatt, slik at omfang av sprengning øker kraftig. [...] I perioden har 20 BYG varslet tentativt 1 mnd forsinkelse grunnet arbeidsgrunnlag og endrede forutsetninger».

Vedrørende fremdrift var det ifølge månedsrapporten noen utfordringer: Endelig kontraktsgrunnlag var forsinket. Det gjenstod mer på detaljprosjekt enn rådgivergruppa hadde forventet og det manglet fremdriftsplan for 20BYG. Prosjekteringsgruppa hadde varslet merforbruk på kr 20 millioner. Det står i månedsrapporten at det var utfordringer med å enes om fremdriftsplan og leveranseplan mellom aktørene. Videre opplyste prosjektleder om organisering at det hadde vært uklarheter om rollefordeling med hensyn til styringsgruppa og ny prosjektansvarlig. Prosjektleder skrev også at han er bekymret for at TK<sup>31</sup> ikke har oversikt over helheten og styrer deretter.

I denne månedsrapporten inngår også revidert totalbudsjett for prosjektet. Dette var per 15.9.2016 og fremgår av utklipp 8. Budsjettet har tre hovedkolonner; én for selve badeanlegget (Tromsøbadet), én for klatrearena og én for infrastruktur. For de to førstnevnte ser vi hvordan budsjettet er endret fra januar 2016 til september 2016. Radene viser hva som er budsjettet på de ulike postene.

---

<sup>31</sup> TK er forkortelse for Tromsø kommune.

**Utklipp 8:** Totalbudsjett Tromsøbadet per 15.9.2016.

TROMSØBADET Totalbudsjett 15.9.2016						
Prisnivå oktober 2015	Tromsøbadet		Klatrearena		Infrastruktur	Totalt
	28.1.2016	15.09.2016	28.1.2016	15.09.2016	15.09.2016	15.09.2016
1. Felleskostnader	48 314 948	53 668 229	2 013 123	1 659 842	0	55 328 071
2. Bygning	175 093 247	170 926 924	11 176 165	10 617 440	5 000 000	186 544 364
30. Rør	19 237 086	21 727 323	884 879	656 515		22 383 838
36.Luft	19 197 320	19 560 114	1 010 385	589 488		20 149 602
4. Elkraft	24 498 521	29 676 629	1 378 870	2 197 428	1 700 000	33 574 058
5. Tele- og Automatisering	8 129 619	8 690 596	312 991	107 358	500 000	9 297 955
6. badeteknisk/klatrevegger	31 411 414	31 411 414	11 500 000	11 500 000	0	42 911 414
7- Utendørs	32 927 683	31 760 736	1 142 093	1 291 569	10 000 000	43 052 305
					17 200 000	413 241 606
Sum 1 - 7 Entreprenørkostnad	358 809 837	367 421 964	29 418 506	28 619 641		
8. Generelle kostnader	96 510 000	120 060 000	1 643 593	1 643 593	1 296 407	123 000 000
					18 496 407	536 241 605
Sum 1 - 8 Byggekostnad	455 319 837	487 481 964	31 062 099	30 263 234		
9. Spesielle kostnader	127 489 554	120 100 000	7 400 000	7 400 000	2 500 000	130 000 000
Reserver og marginer	75 302 872	62 080 000	1 130 000	1 130 000	1 000 000	64 000 000
<b>SUM TOTALT</b>	<b>658 112 264</b>	<b>669 661 964</b>	<b>39 592 099</b>	<b>38 793 234</b>	<b>22 000 000</b>	<b>730 241 605</b>

(Totalbudsjettet omhandler Tromsøbadet, Klatrehall og infrastruktur. Kalkyle er eks lønns- og prisstigning og byggelånsrenter. Prisnivå pr oktober 2015).

Kilde: Månedrapport for september og oktober 2016, WSP 15.10.2016

Som det fremgår av utklippet ovenfor utgjorde budsjettet på dette tidspunktet kr 730 241 605. Dette er omtrent kr 40 millioner høyere enn kommunestyrets vedtak om kostnadsramme på kr 690 millioner kroner i sak 63/16. Økningen på 40 millioner kroner er i månedsrapporten forklart med i hovedsak tre forhold:

- Økt prosjektkostnad grunnet forskjøvet oppstart og avslutning av byggearbeidene (lengre prosjektperiode). Dette er estimert å utgjøre kr 14,2 millioner.
- Merarbeid knyttet til endring av konsept, optimalisering av prosjekt, byggesak, reguleringsplan etc (arbeidet har kostet mer enn lagt til grunn i opprinnelig budsjett). Dette er estimert å utgjøre kr 12,8 millioner.
- Foreslått ramme for ski og omlegging av løyper: Kr 13 millioner.

Disse kostnadene var ikke med i byrådets fremlegg til kommunestyret i sak 63/16 om igangsettelse av prosjektet. Det var imidlertid informasjon i denne saken om at det ville påløpe kostnader knyttet til forskjøvet oppstart, jf. første kulepunkt. Kommunestyret vedtok i sak 120/16 – etter benkeforslag – at kostnader for ski og omlegging av løyper skulle dekkes av Tromsøbadet-prosjektet. Kostnader knyttet til dette måtte derfor innarbeides i prosjektet etter kommunestyrets vedtak i sak 63/16. Det var i kostnadsrammen på kr 690 millioner i utgangspunktet ikke satt av midler til skiarena.

Opplysningene fra de to månedsrapportene tilsier at det var noen utfordringer i oppstarten av byggeprosjektet. Oppstarten ble forskjøvet flere ganger, og oppstarten kom «brått på» partene. Grunnforholdene var annerledes enn forutsatt, noe som medførte betydelig mer arbeid enn forutsatt og forsinkelser. Det var utfordringer knyttet til koordinering av fremdriftsplaner. Prosjektleder uttrykte også bekymring over rollefordelingen innad i Tromsø kommune, og om hvorvidt byggherre

hadde tilstrekkelig oversikt over helheten i prosjektet. Når det gjelder kostnader, forelå det høsten 2016 indikasjoner på at kostnadsrammen ikke ville holde.

Styringsgruppa avholdt møte 21.9.2016. Her ble revidert totalbudsjett på ca. 751 millioner kroner presentert, og det fremgår av referatet fra møtet at det i neste møte skulle vurderes hvordan revidert budsjett skulle presenteres for politikerne; om det skulle lages egen politisk sak eller gjøres i forbindelse med økonomirapportering.

Kommunestyret fikk til behandling i møte 26.10.2016, sak 195/16 - *Økonomirapport 2 – 2016*. Denne inneholder oversikt over alle pågående investeringsprosjekter.<sup>32</sup> Utklippet nedenfor fra økonomirapport 2, viser regnskapstall, revidert budsjett og prognose for 2016. Tallene i tabell 2 nedenfor gjelder altså kun inneværende år – som var 2016. Det vedtas hvert år budsjett for investeringer, og tallene nedenfor gjelder budsjettet for 2016. De er altså ikke sammenliknbare med den totale kostnadsrammen for investeringsprosjektet som på dette tidspunktet var kr 690 millioner. Tabellen nedenfor viser at prognosen for 2016 tilsa at det ville påløpe lavere kostnader enn budsjettet. Lavere prognose enn budsjett kan indikere forsinkelser sammenliknet med forventet fremdrift.

**Tabell 2.** Økonomirapport 2 – 2016

Ansvar	Prosjektnr.	Prosjekt (T)	Regnskap per 31.08.2016	Revidert budsjett 2016	Prognose 31.12.2016	Avvik 2016
10702	5050	Utvikling Templarheimen	27 063 829	169 482 000	150 082 000	-19 500 000

I teksten i økonomirapporten stod følgende:

***Tromsøbadet (prosjekt 5050\*)***

*Grunnarbeider ble satt i gang 8.august. Utgraving og klargjøring for videre arbeid er satt til fem uker. Etter denne perioden starter betongarbeider i grunn med rørarbeider før reising av vegger og stålarbeider starter.*

*Med hensyn til kostnader ser vi nå at der er utfordringer med hensyn til at entreprenører melder inn kostnader som er forbundet med at prosjektet har hatt forsinket oppstart. Potensiale for slike kostnader er meldt i sak 63/16 til kommunestyret. Kostnader for dette vil bli presentert i neste økonomirapport da konsekvenser ennå ikke er klargjort.*

I november 2016 ble styringsdokumentet for Tromsøbadet revidert – revisjon 3. Revisjonen omhandler *endelig prosjekt og rammer etter vedtak om igangsetting ble gitt sommeren 2016*. Ny økonomisk ramme var lagt inn (jf. kommunestyresak som omtales i kapittel 7.2) og prosjektet var delt inn i tre delprosjekter; 1. Tromsøbadet inkl. klatrehall, 2. Skianlegg og løypenett og 3. Infrastruktur. Fremdriftsplanen var også oppdatert sammenliknet med tidligere gjeldende styringsdokument. Med hensyn til organisering var det gjort oppdateringer som følge av nye medlemmer av styringsgruppa og ny prosjektansvarlig.

Det ble i det nye styringsdokumentet flyttet noen oppgaver som prosjektledelsen tidligere hadde ansvaret for, til prosjektansvarlig: Denne skulle ivareta sekretærfunksjonen i styringsgruppa, sørge for innkalling i tråd med avtalt møteplan, foreslå agenda i samråd med prosjektsjef og sørge for saksforberedelser og referat. Utover dette ble det ikke gjort endringer i oppgavene de ulike funksjonene skulle ivareta.

<sup>32</sup> Tromsøbadet har prosjektnummer 5050 i kommunens regnskap. Prosjektnavnet var til og med 2016 «Utvikling Templarheimen».



### 7.3 Sak om økt kostnadsramme for Tromsøbadet

I kommunestyrets møte den 23.11.2016, la administrasjonssjefen fram sak 235/16 *Bevilgning Tromsøbadet*. I utredningen til sak 235/16 står det at «*I hele prosjekteringsperioden frem til vedtaket i kommunestyret i mars 2016 har budsjettet for Tromsøbadet vært eksklusiv prisstigning i byggeperioden og byggelånsrenter.*» Det fremkommer av saksfremlegget at administrasjonssjefen ønsket at alle kommunens prosjekter skulle ha en enhetlig praksis for budsjettering og at disse postene skulle tas inn i prosjektet. Ifølge saksfremlegget var også alle øvrige byggeprosjekt i ferd med å bli kvalitetssikret etter samme mal.

Videre står det i saksfremlegget at «*prosjektledelsen har kostnadsberegnet konsekvensene av vedtakene som har påvirket prosjektet og har beregnet en økning på 109 millioner kroner i 2019 tall målt mot eksisterende ramme i 2015 tall. Totalt blir kostnadsrammen for Tromsøbadet på 799 mill. kroner inklusiv lønns- og prisstigning og byggelånsrente.*» Med «konsekvensene av vedtakene som har påvirket prosjektet» oppfatter revisor at det henvises til vedtakene i sak 63/16 *Beslutning igangsettelse – Tromsøbadet* og sak 120/16 *Områdereguleringsplan Templarheimen*.

I kommunestyrets vedtak i sak 63/16 ble det forutsatt at forberedende arbeider skulle starte i april 2016, etter at høringsfristen for områdereguleringsplanen var utgått. Hovedarbeidene skulle starte etter at forberedende arbeid var ferdigstilt og områdereguleringsplanen var stadfestet.

I fremlegget til sak 235/16 vises det til at med bakgrunn i begge de nevnte vedtakene ble ikke gravearbeidet på Templarheimen startet før 8.8.2016. Områdereguleringsplanen for Templarheimen ble ikke behandlet før i juni 2016. Videre fremkommer det at det tidlig var varslet at kommunen ville pådra seg kostnader ved forsinkelse per måned på kr 4-6 millioner.<sup>33</sup>

Utklipp 8 nedenfor fra saksfremlegget viser hva kostnadsøkningen på 109 millioner kroner ble begrunnet med.

**Utklipp 8.** Deler av saksfremlegg til sak 235/16

- Forventet økt prosjektkostnad 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 ferdigstillelse er beregnet til 52 mill. kroner.
- Byggelånsrenter beregnet til ca. 17 mill. kroner.

Vi ser at prisstigning og byggelånsrenter utgjør omtrent kr 69 millioner av den totale kostnadsøkningen på kr 109 millioner. Estimert konsekvens av forskjøvet oppstart av byggearbeidene utgjør 27 millioner kroner av kostnadsøkningen. Resterende 13 millioner kroner er knyttet til økt omfang og nye krav utomhus, herunder infrastruktur og omlegging av løypetraseer, skiskytterarena, endret krav til vei mv.

---

<sup>33</sup> I saksfremlegget til sak 63/16, behandlet av kommunestyret i møte 30.3.2016, står det følgende: *Prosjektet er forsinket med ca. 6 måneder, og entreprenørene varsler behov for tilbakemelding for å holde på sine underentreprenører. Ytterligere utsettelse for prosjektet med hensyn til igangsettelse påfører kostnader på mellom 4-6 millioner kr pr. måned.*

I saksfremlegget står også følgende: «I prosjektet ligger det nå en ubunden reserve på 64 mill. inkl mva. Reserven utgjør 10 % av entreprisbudsjett og må bli liggende urørt for å dekke eventuelle endringer og utforutsette kostnader knyttet til byggingen av tromsøbadet. Normalt ligger reserve på 15-25 % i tilsvarende prosjekt og entreprisform. Administrasjonssjefen mener det påfører prosjektet stor risiko om reservene allerede nå justeres ned, dette fordi prosjektet er i tidlig utførelsesfase.» Det fremgår altså av saksfremlegget at reserven (også kalt usikkerhetsavsetningen) i prosjektet var lavere enn normalt - og at administrasjonssjefen var oppmerksom på dette. Videre fremgår det at administrasjonssjefen ikke anbefalte at reserven ble justert ned. Administrasjonssjefen anbefalte imidlertid heller ikke at reserven ble justert opp.

I saksfremlegget er det redegjort for hvordan prosjektet skulle finansieres – etter økning i kostnadsrammen:

	Samlet kostnad	Økningen
Kommunalt lån	497	92
RDA	70	0
Spillemidler	77	0
MVA	152	17
ENOVA-tilskudd	3	0
<b>SUM</b>	<b>799</b>	<b>109</b>

Kommunestyret vedtok følgende i sak 235/16:

1. Det gis en økt bevilgning med 109 mill. kroner til prosjekt 5050 Tromsøbadet. Ny investeringsramme settes til 799 mill. kroner
2. Tilleggsbevilgningen finansieres med opptak av lån og mva-kompensasjon/refusjon.
3. Det etableres en sterkere styring, rapportering og oppfølging av prosjektet, både til administrativt og politisk nivå. Rapporteringen skal inneholde økonomi og fremdrift, og skal fremlegges for formannskapet til månedlig behandling.  
Den månedlige rapporten skal sendes kontrollutvalget til orientering. Når Tromsø kommune har etablert felles prosjektmetodikk for byggeprosjekter, så skal prosjektet underlegges denne.

To dager før kommunestyret behandlet sak 235/16 – 21.11.2016 – var det møte i styringsgruppa. Her ble revidert totalbudsjett presentert. Det står i referatet at ny sum er kr 796 millioner kroner, inkludert klatrearena, skiarena og infrastruktur. Styringsgruppa hadde to måneder tidligere blitt presentert for budsjett på kr 751 millioner. Det reviderte budsjettet som ble fremlagt for styringsgruppa den 21.11.2016 fremgår av utklipp 9 nedenfor.

**Utklipp 9.** Revidert totalbudsjett presentert for styringsgruppa i møte 21.11.2016

TROMSØBADET Totalbudsjett 09.11.2016							
Prisnivå februar 2019	Tromsøbadet		Klatrearena		Skiarena	Infrastruktur	Totalt
	28.1.2016	01.02.2019	28.1.2016	01.02.2019	01.02.2019	01.02.2019	01.02.2019
1. Felleskostnader	48 314 948	53 668 229	2 013 123	1 659 842		0	55 328 071
2. Bygning	175 093 247	175 926 924	11 176 165	10 617 440			186 544 364
30. Rør	19 237 086	21 727 323	884 879	656 515			22 383 838
36. Luft	19 197 320	19 560 114	1 010 385	589 488			20 149 602
4. Elkraft	24 498 521	29 676 629	1 378 870	2 197 428		1 700 000	33 574 058
5. Tele- og Automatisering	8 129 619	8 690 596	312 991	107 358		500 000	9 297 955
6. badeteknisk	31 411 414	31 411 414	11 500 000	11 500 000		0	42 911 414
7- Utendørs	32 927 683	31 760 736	1 142 093	1 291 569	8 000 000	2 000 000	43 052 305
Sum 1 - 7 Entrepriisekostnad	358 809 837	372 421 964	29 418 506	28 619 641	8 000 000	4 200 000	<b>413 241 606</b>
8.1 Generelle kostnader PL	96 510 000	121 060 000	1 643 593	2 900 000			123 960 000
Sum 1 - 8 Byggekostnad	455 319 837	493 481 964	31 062 099	31 519 641	8 000 000	<b>4 200 000</b>	<b>537 201 606</b>
9. Spesielle kostnader	127 489 554	120 100 000	7 400 000	7 400 000			195 168 249
Reserver og marginer	75 302 872	97 080 000	1 130 000	1 130 000			64 000 000
<b>SUM TOTALT</b>	<b>658 112 264</b>	<b>710 661 964</b>	<b>39 592 099</b>	<b>40 049 641</b>	<b>8 000 000</b>	<b>4 200 000</b>	<b>796 369 855</b>

Kilde: Presentasjon fra prosjektleder for styringsgruppa i møte 21.11.2016

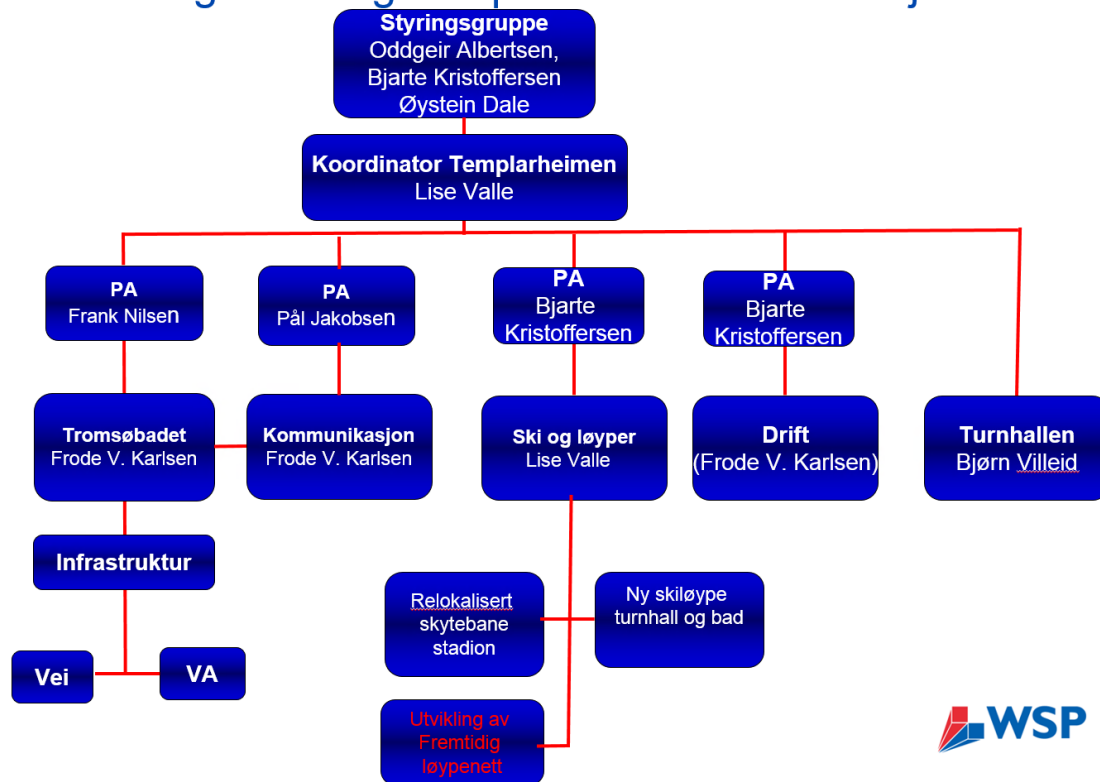
Av referatet fra møtet fremgår det at gjenstående budsjett for skiarena omposteres og administreres av avdeling for næring, kultur og idrett. Budsjett for infrastruktur omposteres til eget budsjett. Ny revidert styringsramme for Tromsøbadet pålyder 786 millioner kroner. Videre fremgår det av referatet, under punktet «Organisering og roller» at det opprettes egne prosjekt for skiarena og løyper. Revisor oppfatter at ansvaret for arbeidet med skiarena dermed ble organisert som et eget prosjekt med eget budsjett.

Som tidligere nevnt har Turnhallen blitt ført opp samtidig med Tromsøbadet, og disse to byggene ligger nært hverandre på Templarheimen. Turnhallen hadde i juli 2016 søkt om igangsettelsestillatelse og kommunen innvilget dette 26.10.2016. I referatet fra styringsgruppemøtet i november 2016 vises det til at Turnhallen var i oppstartsfasen med bygging av sitt prosjekt.

Prosjektleder la frem et utkast til organisering av arbeidene som pågikk på Templarheimen for styringsgruppa. Forslaget fremgår av utklipp 10 nedenfor. Det ble foreslått en koordinator for de ulike arbeidene som pågikk på Templarheimen. Revisor oppfatter at forslaget gjelder en *struktur for koordinering av arbeidene*, og ikke gir uttrykk for de *formelle styringslinjene*. Blant annet var ikke styringsgruppa for Tromsøbadet styringsgruppe for Turnhallen, og prosjektansvarlig for Tromsøbadet var direkte underlagt styringsgruppa - og ikke koordinator for Templarheimen. Revisor oppfatter at det høsten 2016 var behov for en helhetlig koordinering av alle arbeidene som var under utførelse på Templarheimen.

**Utklipp 10.** Forslag til organisering av arbeidet med Tromsøbadet/på Templarheimen

## Utkast Organisering Templarheimen for diskusjon



Kilde: Presentasjon fra prosjektleder for styringsgruppa i møte 21.11.2016

Når det gjelder fremdrift for Tromsøbad-prosjektet, fikk styringsgruppa informasjon om at fjell i grunnen lå høyere enn forventet, noe som medførte sprenging av omtrent 2500m<sup>3</sup> mer fjell enn forventet. Også grøfter for bunnledninger måtte i stor grad sprenges. At fjellet lå høyere enn forventet, innebar også at det ble feil innmåling for byggentreprenør. Det måtte også settes opp peler<sup>34</sup>, og byggentreprenør måtte etterpele omtrent 100 peler. Byggentreprenør hadde varslet fireseks uker fristforlengelse på grunn av grunnforholdene. Endelig byggetid og overtakelse skulle fastsettes på senere tidspunkt, men faseforskjøvede milepæler presentert for styringsgruppen i møte 21.11.2016 var som følger:

Ferdigmelding entreprenør	13.10.18
Prøvedriftsfase 1	1.11.18 – 31.1.19
Overtakelse fra entreprenør	5.1.18
Prøvedriftsfase 2	1.2.19 – 30.3.19
Åpning	2.4.2019

Av månedsrapport for november 2016 fra prosjektleder fremgår det at mesteparten av grunnarbeidene var ferdig. Prosjektleder rapporterte også at 20BYG varslet systematisk for byggherrerelaterte forhold knyttet til arbeidsunderlag og byggherrerelaterte forhold. Av månedsrapport for desember 2016 fremgår at det var etterslep på detaljprosjektering.

Som det fremgår av månedsrapportene og informasjon i styringsgruppemøtet, var grunnforholdene annerledes enn forutsatt. Grunnen under Tromsøbadet bestod av fjell og myr, hvorav om lag en tredjedel av grunnen var fjell. For den delen som var myr, ble massene byttet ut. Det oppstod

<sup>34</sup> Peler er konstruksjoner som overfører belastninger fra bygget til bæredyktig underlag.

utfordringer for den delen som skulle stå på fjell. Seksjon for utbygging har opplyst at dette skyldtes en spesiell lagdeling i fjellet som medførte mer undersprengning enn planlagt. Dermed ble fundamentet som det var planlagt å bygge på fjernet, og det medførte mye arbeid. Utfordringene med fjellet kjente man ikke til. Det ble gjort forundersøkelser med boring uten at dette ble avdekket. Det var en risiko som lå der, uten at det var kjent. Seksjon for utbygging opplyste i møte med revisor at det i alle prosjekter er en avveining hvor omfattende grunnundersøkelser som skal gjøres.

Prosjektleder for WSP opplyste i samtale med revisor at det fra deres side i utgangspunktet var ønskelig å splitte arbeidene i to, og at de oppfordret kommunen til å lage to kontrakter; én for grunnarbeidet og én for selve byggingen. De ønsket å få sjekket ut om kostnadsrammen holdt og om forundersøkelsene som var gjort i tidlige faser var tilstrekkelige. Kommunen ønsket ifølge prosjektleder ikke det, og det ble en felles kontrakt for arbeidene.

#### 7.4 Status ved utgangen av 2016

Arbeidene med Tromsøbadet kom i gang i august 2016 – etter at reguleringsplan var stadfestet og igangsettingstillatelse gitt. Oppstart i august 2016 var seinere enn forutsatt i tidligere saker om investeringsprosjektet; vedtaket i sak 63/16 viste til oppstart av forberedende arbeider i april 2016.

Av rapporteringene fra prosjektleder fremgår det at oppstarten kom «brått på», noe som hadde sammenheng med at oppstart hadde blitt forskjøvet mange ganger. Ved oppstart av arbeidene, viste det seg at grunnforholdene var annerledes enn forutsatt. Dette medførte merarbeid – og merkostnader – i form av økt sprengning og peling. I tillegg tok arbeidet med grunnarbeidene lengre tid enn forutsatt. Høsten 2016 ble det arbeidet også med å koordinere de ulike arbeidene som skulle gjøres på Templarheimen. Tromsø kommune skulle etablere ny skiarena. Tromsø turnforening skulle bygge turnhall. Turnhall inngikk i områdereguleringsplanen, og det var dermed kjent at denne skulle bygges. Det var ikke i forkant av byggearbeidene for Tromsøbadet planlagt for oppføring av disse to byggene samtidig. Ved utgangen av 2016 var grunnarbeidene for Tromsøbadet i hovedsak ferdigstilte.

Kostnadsrammen for investeringsprosjektet ble oppjustert fra kr 690 millioner til kr 799 millioner. Bakgrunnen for økt kostnadsramme var andre grunnforhold enn forventet, forsinket oppstart av prosjektet, og at byggelånsrenter og prisstigning ikke var medtatt i opprinnelig kostnadsramme. I tillegg ble beløp avsatt til infrastruktur og skiløyper økt noe.

Den 2.12.2016 ble det gitt igangsettelsestillatelse for resterende arbeider unntatt utomhusarbeider og heis.

## 8 PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN I 2017

### 8.1 Innledning

Ved inngangen til 2017 var den overordnede organiseringen av investeringsprosjektet Tromsøbadet lik som i 2016. Det ble i løpet av året gjort enkelte endringer i prosjektorganisasjonen: WSP endret prosjektleder og Tromsø kommune ansatte i slutten av året egen byggherrerepresentant.

Grunnarbeidene ble i all hovedsak ferdigstilte i 2016. I 2017 ble det arbeidet videre med blant annet tett bygg. Blant utfordringene for byggherre i 2017 var forsinkelser i prosjekteringsunderlaget og mange varsler og krav.

I 2017 ble det besluttet at etablering av ny skiarena på Templarheimen skulle gjennomføres som et eget prosjekt. Det ble overført omtrent kr 10 millioner (inkl. mva.) fra prosjektet Tromsøbadet til dette. Kostnadsrammen for prosjektet var ved inngangen til 2017 kr 799 millioner, og ble dermed redusert til omtrent kr 789 millioner i løpet av året.

### 8.2 Arbeid med tett bygg og infrastruktur

I starten av 2017 omfattet byggarbeidene fundamenter, bunnplater, yttervegger og innervegger i betong, ifølge månedsrapport for januar 2017 fra prosjektleder. Når det gjelder prosjektering, fremgår det av månedsrapporten at byggherre var bekymret for at det prosjekterte grunnlaget ikke var godt nok, og at dette økte ressursbruken på byggeherresiden for å kvalitetssikre entreprisen. Det fremgår også av denne månedsrapporten at *rammebetingelser og grensesnitt for infrastruktur og rekkefølgekrav er uklart*.

I styringsgruppas møte 11.1.2017 var det et eget punkt om «Øvrige aktører». Her fremgår det at arbeid med vei og utomhus måtte ses i sammenheng med alle utbyggingsprosjekter ned til Dramsveien. Under eventuelt fremgår det også at vei og fortau måtte samordnes med Rødhettestien.<sup>35</sup> Revisor oppfatter at styringsgruppa diskuterte behovet for samordning, grensesnitt og avklaringer med de øvrige prosjektene på og i tilknytning til Templarheimen.

Prosjektleder avga samlet månedsrapport for februar og mars 2017. Prosjektleder rapporterte at infrastruktur fra Dramsvegen til entreprisegrense i nord ikke lå i budsjettet, og at dette måtte håndteres som egen sak. Det inngikk i budsjettet kun midler til håndtering av overvann og spillvann. Revisor oppfatter at øvrig infrastruktur er blant annet vei – herunder gangvei – og vann og avløp. Et nytt forhold som ble kommentert i denne månedsrapporten, var at det var behov for avklaringer rundt grensesnitt mellom Tromsøbadet og skiarena. Dette gjaldt hvor mye som skulle tas med i prosjektet, eksempelvis turløype, lysstolper osv.

Av den andre månedsrapporten fra prosjektleder i 2017, fremgår det også at entreprenør 20BYG hadde byttet ut nøkkelpersonell, noe som skulle sjekkes opp mot kvalifikasjonskrav i kontrakt og konkurransegrunnlag. Videre fremgår det at byggherre var bekymret for at det prosjekterte grunnlaget fra RIE<sup>36</sup> ikke var godt nok. Om fremdrift står det at værforholdene, med mye snø og vind, har forsinket fremdriften i prosjektet noe. Om varsler og krav står det: «20BYG varsler systematisk for byggherrerelevante forhold knyttet til arbeidsgrunnlag. Varslingshyppigheten har

<sup>35</sup> Rødhettestien 2 var et byggeprosjekt som pågikk samtidig som Tromsøbadet. Rødhettestien ligger nedenfor Templarheimen.

<sup>36</sup> Rådgivende ingeniør elektro

*økt den siste tiden. Kvaliteten på varslene er ikke tilfredsstillende. Mange varsel avvises pga uklarhet omkring innhold.»*

I styringsgruppas møte 9.2.2017 var endring og krav om tillegg tema. I referatet står følgende: «*Alle endringer og krav om tillegg kommuniseres og avklares i SG (styringsgruppa). Der er intet rom for økninger av kvalitet og omfang.»* Det fremgår også av referatet at det gjøres endringer i prosjektledelsen hos WSP; Gaute Pedersen overtar som operativ prosjektleder. Neste styringsgruppemøte var 8.3.2017. I dette møtet var infrastruktur tema. Følgende står i referatet under «*Infrastruktur og organisasjon*»:

*Budsjett for VA og vei i prosjektet ligger inne med 5,5 mill. Total kostnad ned til Dramsveien anslås til 15 mill.*

*Alternativ for gjennomføring av infrastruktur:*

- 1. Prosjektere alt helt ferdig og benytte entr for TB til utførelse*
- 2. Utlyse utførelsen i egen konkurranse*
- 3. Utføre infrastruktur ifm ski & løyper.*

*Det må vurderes mht vei:*

- Dispensasjon fra rekkefølgekrav*
- Utbyggingsavtaler/kostnadsdeling*
- Redusere kvalitet på utomhusplan*

*Beslutning for prosessen videre med infrastruktur må foreligge ved neste SG-møte.*

I begynnelsen av 2017 var altså ulike forhold knyttet til infrastruktur tema. Som redegjort for i kapittel 6.4 inneholdt områdereguleringsplanen for Templarheimen (plan 1810) rekkefølgebestemmelser og vilkår. Blant kravene for at Tromsøbadet kunne få brukstillatelse, var at det måtte opparbeides ny vei med tilhørende fortau fra Dramsvegen og til Templarheimen, bussholdeplassene i Dramsvegen måtte oppgraderes og tilfredsstillende løsninger for vann og avløp måtte etableres. Revisor oppfatter at det i budsjettet for Tromsøbadet var satt av midler til *håndtering av overvann og spillvann*, men ikke til øvrige VA-løsninger. Midler til ny adkomstvei eller oppgradering av bussholdeplasser inngikk heller ikke i budsjettet. Det var i budsjettet heller ikke satt av midler til ny adkomstvei fra Dramsvegen eller oppgradering av bussholdeplasser. Slik infrastruktur ville komme til nytte for alle bygg og anlegg på Templarheimen, både eksisterende, de som var under oppføring, og de som var planlagt i fremtiden. Kostnadene for dette måtte derfor nødvendigvis ikke belastes prosjektet Tromsøbadet, men for å få brukstillatelse for Tromsøbadet måtte Tromsø kommune sørge for at slik infrastruktur kom på plass. Revisor oppfatter at det på dette tidspunktet, i starten av 2017, ikke forelå klare planer for hvordan dette skulle ivaretas. Videre oppfatter vi at det ikke var satt av penger til dette, verken i kostnadsrammen til Tromsøbadet<sup>37</sup> eller øvrige steder i kommunens budsjetter.

I anledning den løpende forvaltningsrevisjonen, hvor Tromsøbadet var ett av prosjektene som inngikk, avholdt revisor møter med seksjon for utbygging for å få informasjon om prosjektene. I møte i februar 2017 opplyste seksjon for utbygging at usikkerheten i prosjektet ble redusert da grunnarbeidene var ferdige i starten av 2017. På dette tidspunktet opplyste prosjektansvarlig for Tromsøbadet og utbyggings sjef at de ikke så noen store risikofaktorer tilknyttet økonomien i prosjektet. Når det gjaldt fremdrift, opplyste de at det var noe etterslep på prosjekteringen.

---

<sup>37</sup> Det var i budsjettet for Tromsøbadet satt av noe penger til vei. Dette var til vei innenfor entreprisegrensen. Adkomstveien fra Dramsvegen lå utenfor entreprisegrensen.

Av månedsrapport fra prosjektleder for april fremgår det at prosjektleder har etterspurt CV på aktuelle personer hos 20BYG, og at disse ikke tilfredsstillte kvalifikasjonskravene som fremgår av kontrakten. Saken var løftet opp til styringsgruppa for vurdering. Prosjektleder anbefalte styringsgruppa å legge press på 20BYG om at de måtte styrke sin byggeplassadministrasjon. Videre fremgår det at byggherre slet med å få oversikt og faktisk status på rådgivere og gjenstående prosjektering, endringslister og mengdekontroll. Økonomisk prognose var ifølge månedsrapporten innenfor vedtatt kostnadsramme.

Prosjektleder fra WSP fortalte i møte med revisor at han anbefalte byggherre å bytte ut hele mannskapet til 20BYG. Dette basert på manglende kompetanse – at de ikke oppfylte kravene i konkurransegrunnlaget. Han mener kontrakten ga åpning for heving som følge av dette.<sup>38</sup> Det var imidlertid like aktuelt på grunn av konsekvensene det ville medføre, noe prosjektleder var enig i. Men han mente at byggeplassadministrasjonen skulle byttes ut, da de ikke tilfredsstilte minimumskravene til kvalifikasjon etter at 20BYG erstattet de personene som opprinnelig var tilbudt. Han jobbet mye med denne saken, noe som gjorde at forholdet til 20BYG ikke ble så godt. Det ble avholdt mange møter, både med kommunen og 20BYG om dette. 20BYG var veldig uenige og det har vært konfliktfylt, fortalte han. Kommunen ønsket ikke å bytte ut 20BYG. Prosjektleder ønsket da egentlig å gå ut av prosjektet – fordi det ble vanskelig å fortsette etter å ha frontet denne saken. Imidlertid ønsket både hans arbeidsgiver og kommunen at han skulle fortsette, noe han gjorde. Han fortalte at det har vært utfordrende.

I månedsrapporten for mai 2017 opplyste prosjektleder at prosjektledelsen hadde utfordringer med prosjekteringsgruppeleder (PGL). Prosjektledelsen opplevde ikke oppfølgingen av prosjekteringen som tilfredsstillende, og at PGL fungerte dårlig som bindeledd mellom prosjektledelse og prosjekteringsgruppa og i koordineringsrolle internt i gruppa. Når det gjelder fremdrift, var styringsplan for tett bygg revidert. Milepæl for tett bygg i kontraktsplan var 8.10.2017. I den nye planen var det ulike milepæler for ulike deler av bygget, hvor siste milepæl for tett bygg var 10.1.2018. Forskyvingene skyldtes forsinkelser i grunnarbeidet og mangler i prosjekteringsgrunnlag. Endringene innebar at innvendige arbeider startet tidligere etter hvert som de ulike delene av bygget ble tett.

I månedsrapport for juni 2017 rapporterte prosjektleder fremdeles om utfordringer med 20BYG og PGL. Prosjektleder skrev også at prosjekter utenfor Tromsøbadet måtte defineres av byggherren. Dette gjaldt spesielt skistadion og adkomstvei. Rammebetingelser og grensesnitt for adkomstvei var fremdeles uklart, ifølge månedsrapporten. Samlet økonomisk prognose var innenfor kostnadsramme, men forventet sluttsum tilsa merforbruk i henhold til budsjett på byggentreprise, prosjektering og prosjektledelse i gjennomføringsfasen.

Styringsgruppa hadde møte henholdsvis 4.4.2017, 11.5.2017 og 16.6.2017. Av referat fra førstnevnte møte fremgår at det var god flyt i produksjon på byggeplass etter en del utfordringer med værforhold, manglende prosjekteringsunderlag og kommunikasjon internt hos entreprenørene og mellom entreprenører og byggeledelse. I referatet fra møtet i mai inngår oversikt over fremdrift, herunder hva som var kontraktsdato og faktisk oppstartsdato (faseforskjøvet i henhold til

---

<sup>38</sup> Det er i kontrakten bestemmelser om kompetanse. Punkt 14 om nøkkelpersonell lyder som følger: «*Entreprenøren skal benytte samme personell som ble tilbudt som nøkkelpersonell i konkurransefasen. Entreprenøren har rett til å skifte ut nøkkelpersonell med personell med tilsvarende kvalifikasjoner, men bare etter skriftlig godkjenning fra byggherren. Bruk av personell med dårligere kvalifikasjoner enn tilbudt nøkkelpersonell i konkurransefasen, anses som vesentlig mislighold. Ved lengre tids fravær for en person som er en del av nøkkelpersonellet og der en person slutter i firmaet, skal entreprenøren erstatte personen med en annen person med tilsvarende kompetanse, etter skriftlig godkjenning av byggherren. Dersom personen ikke erstattes som nevnt, skal dette anses som vesentlig mislighold som kan påberopes av byggherren som grunnlag for heving.*»



kontraksplan). Nedenfor gjengir vi deler av oversikten som fremgår av referatet fra styringsgruppemøtet. Som det fremgår av tabell 3 nedenfor var oppstarten forskjøvet med omtrent ti måneder, noe som igjen fikk betydning for de øvrige milepæler. På dette tidspunktet – mai 2017 – var planlagt åpning av Tromsøbadet januar 2019.

**Tabell 3.** Fremdrift

	Type	Kontraksdato	Faktisk oppstartsdato, faseforskjøvet ifht kontraksplan
0	Oppstart	1.10.15	8.8.16
1	Tett bygg	1.12.16	8.10.17
2	Ferdigmelding fra entreprenør	13.10.17	21.8.18
3	FDVU dokumentasjon	8.12.17	16.10.18
4	1. prøvedriftsfase	1.11.17	6.9.18
5	Overtakelse fra entreprenør	5.1.18	13.11.18
6	2. prøvedriftsfase	1.2.18	6.12.18
7	Åpning bad	2.4.18	6.1.19

Kilde: Referat styringsgruppemøte 11.5.2017

Av referatet fremgår det også at råbyggfasen var forsinket med 69 dager, noe som innebar at 20BYG ville bruke 2,5 måneder lengre på tett bygg sammenliknet med kontrakt.

I styringsgruppemøtet i mai var også prosjektleders bekymring for 20BYG sin håndtering av kontrakten tema. Det står i referatet at prosjektleder har hatt møte med distriktssjef hos 20BYG om dette. Noe mangelfullt prosjekteringsgrunnlag var også tema i styringsgruppemøtet.

Infrastruktur var også tema i maimøtet til styringsgruppa. Byutvikling skulle kobles på sak med rekkefølgekrav og hva Tromsøbadet skulle dekke.

Et annet punkt i referatet fra styringsgruppas møte i mai 2017 er «Det er viktig at brukerkoordinator kommer på plass dersom dette ikke er i orden.» I referatet fra styringsgruppas møte i juni fremgår det at plan for brukerinvolvering må på plass. Revisor oppfatter av dette at plan for brukerinvolvering ikke var på plass på dette tidspunktet.

Av referat fra styringsgruppas møte i juni fremgår det at Byutvikling skulle lage notat på veisituasjonen til Templarheimen med hensyn til rekkefølgekrav. Prosjektleder hadde anbefalt å flytte VA ut av prosjektet Tromsøbadet, og ta det inn i anbudet på ny adkomstvei fra Templarveien. Styringsgruppa hadde på dette tidspunktet ikke fattet beslutning vedrørende dette

Under «forhold på byggeplass» i referatet fra styringsgruppemøtet, er det informasjon om prosjektorganisasjonen. Det fremgår at kommunikasjonen og samarbeidet på byggeplass har blitt bedre. Det fremgår også av referatet at kontraktens krav til nøkkelpersonell ikke var tilfredsstillende når prosjektleder hos 20BYG gikk av med pensjon. I referatet står det også at PL var bekymret over 20BYG sin prosjektorganisasjon.

I referatet står også følgende: *Byggherreorganisasjonen opplever at det kreves mer oppfølging enn normalt og det brukes mye tid på oppfølging/opplæring/veiledning av 20BYG. PL mener mye av årsaken er manglende kompetanse/erfaring og forståelse av NS8405 hos 20BYG, ref. punktene over.*

*I tillegg har prosjektet utfordringer med å få rådgivergruppa til å levere noe som helst uten utallige purringer og nitidig oppfølging. Det brukes mye ressurser på grunn av manglende styring og ledelse fra PGL.*

*Bemanning byggherreorganisasjon.*

- *Denne må styrkes dersom 20BYG ikke øker sin kompetanse og-/eller PGL begynner å fungere i sin rolle i prosjektet. PL bruker mye tid på oppfølging av PGL.*
- *Tiltak vil bli gjort i august -17 dersom det ikke skjer endringer. PL har allerede begynt å se etter forsterkninger.*

I møte med utbyggingssjef og leder av prosjektkontoret (også PA for Tromsøbadet) i forbindelse med den løpende forvaltningsrevisjonen av Tromsøbadet stilte revisor spørsmål om utfordringene med prosjekteringen som fremgår av månedsrapportene. De opplyste at de opplevde å ha god dialog med Asplan Viak, men at leveransene av arbeidsunderlaget var utilfredsstillende og mangelfullt. Av månedsrapportene fremgikk det også at det var forsinkelser i arbeidet med tett bygg. Styringsplanen for tett bygg var revidert, og i den nye styringsplanen var bygget delt inn i flere soner. Den reviderte styringsplanen viste når hver enkelt sone skulle være ferdigstilt som tett bygg. Samtidig skulle innvendige arbeider igangsettes tidligere; de skulle starte fortløpende i de sonene som ble tette. I møte med revisor opplyste utbyggingssjef og leder for prosjektkontoret at disse endringene ikke ville påvirke den totale fremdriften i investeringsprosjektet.

I rapportering til formannskapet om status i prosjektet per 30.4.2017, ble det rapportert at 47 % av margin og reserve i prosjektet var brukt (30 millioner av totalt 64 millioner var brukt). Utbyggingssjef opplyste til revisor at dette var benyttet til ordinære endringer i prosjektet. Per august 2017 opplyste kommunen at de ikke kjente til forhold som tilsa at marginen/reserven i prosjektet ikke skulle holde.

Administrasjonssjefen ga informasjon til politikerne om investeringsprosjektet i økonomirapport 1.<sup>39</sup> Tabell 4 nedenfor inngikk i rapporteringen.

**Tabell 4.** Økonomirapport 1 – 2017 (tall i hele tusen)

Ansvar	Prosjektnr.	Prosjekt (T)	Regnskap pr. mars	Revidert budsjett 2016	Overføring ubrukte midler 2016	Årsprognose	Avvik
10702	5050	Tromsøbadet	25 579	346 000	53 265	280 000	-119 265

Om prosjektet Tromsøbadet stod det i økonomirapporten følgende:

*Utvendige vegger og en del innvendige i kjeller er ferdig. En del av gulv på grunn og bassengbunner er støpt. Bunnledninger og føringsveier for kabler i grunner er lagt.*

*Rømningstrapp mot sør er forsert og nesten klar for tilflytting. Dette for å tilrettelegge for Turnhallens grunnarbeider. Dekker over kjeller forventes ferdig før sommerferien.*

*Påløpte kostnader utgjør ca. 22 % av budsjett. Dette er innenfor akseptabelt nivå ifb. produksjon på byggeplass. Kostnadsprognose er iht. budsjett.*

*Det er pr. 01 april innkommet endringer og krav om tillegg pålydende ca. 25 millioner kroner eks mva. Herav foreligger en kontraktuell uenighet på ca. 8 millioner kroner. Disse forholdene forutsettes dekt innenfor marginer og reserver.*

<sup>39</sup> Økonomirapport 1 – 2017 ble behandlet av kommunestyret i sak 173/17 i møte 21.6.2017.

### 8.3 Finansiering av helårsanlegg for langrenn og skiskyting på Templarheimen

I møte 26.4.2017 behandlet kommunestyret sak 109/17. Saken gjaldt finansiering av komplett helårsanlegg for langrenn og skiskyting på Templarheimen. Som tidligere nevnt vedtok kommunestyret ved behandling av områdereguleringsplanen for Templarheimen, sak 120/16, at skiidrettens behov skulle løses i tilknytning til Templarheimen og at kostnadene skulle dekkes av Tromsøbadet-prosjektet. Denne saken har derfor også relevans for prosjektet Tromsøbadet. Vi omtaler kun de delene av saken med relevans for byggeprosjektet *Tromsøbadet*, og går ikke nærmere inn på forhold ved byggeprosjektet *ski- og skiskytterarena på Templarheimen*.

I saksfremlegget vises det til at formannskapet, i sak 54/16, vedtok en avtale mellom Tromsø kommune, Tromsø skiskytterlag (TSSL) og Tromsø skiklubb langrenn (TSKL) 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 et komplett helårsanlegg for skiskyting og langrenn på Templarheimen. Sak 109/17 gjaldt finansiering av fase 1 av prosjektet.

Det står i saksfremlegget at det i utgangspunktet er «...satt av 10 millioner kroner inklusiv mva fra Tromsøbadet til å dekke opparbeidelsen av skiidrettens behov etter etableringen av Tromsøbadet. Etter grundige vurderinger og beregninger viser det seg at dette beløpet er for lite til å få gjennomført prosjektet. Tromsø kommune har forpliktet seg til å finansiere endringen og administrasjonssjefen ser det derfor som nødvendig å søke om ytterligere finansiering.»

Totalt finansieringsbehov for fase 1 av prosjektet ski- og skiskytterstadion på Templarheimen var beregnet til ca. 37,5 millioner kroner inklusiv mva. Prosjektet skulle finansieres som følger:

#### Utklipp 11. Plan for finansiering av prosjekt ski- og skiskytterstadion

<b>Total ramme inklusiv MVA</b>	<b>37 500 000</b>
Spillemidler	-3 000 000
RDA-midler	-2 000 000
Overført fra prosjekt Tromsøbadet (beløp ex MVA)	-8 000 000
MVA-kompensasjon	-7 500 000
Nytt låneopptak	-17 000 000
<b>SUM</b>	<b>-</b>

Som det fremgår av ovenstående utklipp, ble det foreslått å overføre kr 8 millioner (eks. mva) fra kostnadsrammen til Tromsøbadet til dette prosjektet.

Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 109/17:

1. Reetablering av dagens anlegg for langrenn og skiskyting på Templarheimen løftes ut av prosjekt Tromsøbadet (5050) og over i eget prosjekt 5485.
2. Det innvilges en ramme på 37,5 millioner kroner inkl. mva. for fase 1 – erstatning av eksisterende anlegg som følge av etablering av Tromsøbadet.
3. Finansiering av ovennevnte ramme vedtas etter følgende oppsett:

<b>Total ramme inklusiv MVA</b>	<b>37 500 000</b>
Spillemidler	-3 000 000
RDA-midler	-2 000 000
Overført fra prosjekt Tromsøbadet (beløp ex MVA)	-8 000 000
MVA-kompensasjon	-7 500 000
Nytt låneopptak	-17 000 000
<b>SUM</b>	<b>-</b>

4. *Administrasjonssjefen bes utrede fase 2 – utvikling av et komplett helårsanlegg for langrenn og skiskyting.*
5. *Dersom prosjektkostnadene knyttet til grunnarbeid, bygningsmessige arbeider, vann og avløp og elektro blir lavere enn budsjettet overføres dette til fase 2.*

Kommunestyrets vedtok i sak 109/17 at kr 8 millioner (eks. mva) ble overført fra Tromsøbadet til dette nye prosjektet. Kostnadsrammen for Tromsøbadet var inkludert mva., og vedtaket innebar at kostnadsrammen for Tromsøbadet ble redusert med om lag kr 10 millioner kroner – til om lag kr 789 millioner kroner.

#### 8.4 Behov for å øke budsjettammen avdekkes

I månedsrapporten for august er det informasjon om at kommuneadvokaten hadde gjennomgått kontraktene, og anbefalingen var å la kontraktene som ble inngått 31.5.2016 forbli slik de var. Kommuneadvokaten hadde også startet gjennomgang av alle varsel og krav for å se hvilke økonomiske konsekvenser disse kunne ha. Om økonomi fremgår det at ekstra oppfølging av prosjekterende og 20BYG medførte at byggherreorganisasjonen brukte mer tid enn forutsatt. Prosjektleder skrev om prosjekterende at *«Det er svært utfordrende og tidkrevende å få den fulle oversikten over hva som inngår i varslene opp mot kontrakt. Det baserer seg i stor grad på tillit at PG<sup>40</sup> ikke fakturerer for oppretting av egne feil og mangler. PL har en rekke ganger bedt om en oversikt per fag, men det er vanskelig å se at noe er umiddelbart feilfakturert.»*

I månedsrapporten for august er også igangsettingstillatelse tema; per 31.8.2017 manglet igangsettingstillatelse for VA og utomhus. Ifølge månedsrapporten hadde det vært utallige møter og purringer til *Vann og avløp* og *Park og vei* for å få avklart forhold som var påpekt av disse, foreløpig uten resultat. Prosjektleder opplyste at dette hadde fremdriftskonsekvenser for prosjektet og at omfanget var uklart. Forsinkelsene ville også få konsekvenser for turnhallen.

Det ble rapportert om at forventet sluttsum fremdeles var innenfor gjeldende kostnadsramme. Under økonomi har prosjektleder kommentert følgende:

*Det er ikke samsvar mellom påløpte kostnader i prosjektøkonomioppfølgingen til PL (ISY) og kommunens økonomisystem Agresso. Her er det nødvendig med en ryddejobb, samtidig som det er viktig å få på plass rutiner for hvordan prosjektet ivaretar påløpte kostnader som føres av kommunen selv, for eksempel kostnader til PA, div. innkjøp, tidligere byggeleder, finanskostnader osv. Dette er kostnader PL ikke har tilgang til uten medvirkning fra controller.*

*Controllerfunksjonen må også defineres. På byggeplass gjennomgås alle faktura knyttet til kontrakter med entreprenører og leverandører, men ivaretas controllerfunksjonen godt nok?*

I august 2017 ble styringsdokumentet revidert – revisjon 4. Denne omhandlet *endring i prosjektledelse, endring i rev 3 (infrastruktur og skiarena) og bruk av reserver*. Av styringsdokumentet fremgår det at prosjektet nå kun rapporterer på Tromsøbadet inkl. klatrehall og at de to delprosjektene skiarena og infrastruktur var trukket ut av budsjettet. Organisasjonskartet var oppdatert, som følge av endringer i prosjektledelsen.

I styringsdokumentet var benevnelsen «prosjektsjef» tatt ut, og oppgavene som denne tidligere hadde, var nå lagt til «prosjektleder». Utover dette var det ikke andre endringer knyttet til oppgavene til de ulike funksjonene i prosjektet.

---

<sup>40</sup> Prosjekteringsgruppe.

Revisjon 4 av styringsdokumentet, datert august 2017, er den siste versjonen av styringsdokumentet revisor er forelagt.<sup>41</sup>

I referat fra styringsgruppemøte 18.9.2017, er det informasjon om at det pågikk en «storoffensiv» fra byggherre på HMS i prosjektet. Årsaken var ifølge referatet at «hovedbedrift» ikke klarte følge opp sine forpliktelser i prosjektet. Om prosjektorganisasjonen står det i referatet at PGL var byttet ut og at byggeledelsen var styrket med person i 40 %-stilling som fulgte opp RTB (rent, tørt bygg).

Om økonomi fremgår det av referatet at det var liten reserve igjen i prosjektet, og at det derfor var iverksatt tiltak for å få en totaloversikt over kostnadsbærere i prosjektet. Det var iverksatt gjennomgang av alle varsler, krav og endringer i prosjektet. Det skulle også etableres en kuttliste. Videre var 20BYG og kvaliteter på det ferdige produktet, framdriftskonsekvens og ekstraordinær oppfølging nevnt. Andre punkter som er nevnt under punktet «utfordringer og risikoer i prosjektet» er turnhall, VA i Dramsveien, ny adkomstvei fra Dramsveien og nytt skistadion. Dette var som nevnt prosjekter med grensesnitt til Tromsøbadet. Også utomhusarbeider, herunder omfang og fremdrift, var nevnt under utfordringer/risiko i prosjektet. Når det gjaldt brukerinvolvering, skulle styringsgruppa engasjere midlertidig driftsleder inntil daglig leder for Tromsøbadet var ansatt. Brukere som klatreklubb, svømmeklubben og skolesvømming skulle håndteres videre av denne.

Tromsø kommune ga 9.10.2017 igangsettelsestillatelse for utomhusarbeider, vei og VA samt løfteinnretning/heis.

I presentasjonen som prosjektleder holdt i styringsgruppemøtet stod det: «*Budsjettramme må justeres/økes.*» Dette var ikke nærmere spesifisert/kvantifisert. Det fremgår ikke av referatet fra styringsgruppemøtet hvorvidt dette ble drøftet eller hva som eventuelt ble besluttet. I presentasjonen fra prosjektleder var en egen del om prosjekthistorikk. Her ble det belyst at det hadde vært mye utskifting av involverte i prosjektet. I byggherreorganisasjonen var styringsgruppa endret, prosjektansvarlig var byttet, prosjektleder var byttet og tidligere prosjektsjef var ute av prosjektet. Det hadde vært mange endringer i prosjekteringsgruppa, og to av entreprenørene hadde endret prosjektleder. Prosjektleder skrev i presentasjonen at mye historikk går tapt ved skifte av personell – både hos byggherre og hos rådgivere/entreprenører. Prosjektleder viste til at prosjektet har relativt lang historikk, herunder flytting, nedskalering og omprosjektering. Oppstart av byggingen hadde vært utsatt, og det hadde vært flere kuttrunder. Plasseringen av Tromsøbadet var omstridt og genererte mye medieomtale. Videre viste prosjektleder til at effekten av samhandlingsfasen med prosjekterende og entreprenører kunne diskuteres. Den endte i reviderte beskrivelser og nye kontraktssummer. Om prosjekteringsarbeidet viste prosjektleder til at dette har vært preget av manglende koordinering, og at byggherreorganisasjonen har brukt mye tid på dette. Om entreprenørene viste prosjektleder til utfordringer med 20BYG, mens det for øvrige entreprenører ikke ble vist til spesielle utfordringer.

I styringsgruppas møte 20.10.2017, ble det besluttet at nødvendige tiltak for å optimalisere uteområdet og redusere kostnader skulle iverksettes. Det ble også besluttet å forlenge byggetid med en måned, under visse forutsetninger. Videre ble det besluttet at VA (fra entreprisegrense Tromsøbadet ned til Dramsveien) ble overført til infrastrukturprosjektet. Prosess for hvordan dette skulle gjøres måtte avklares mellom prosjektene, ifølge vedtaket i styringsgruppa. Hvorvidt det skulle overføres budsjettmidler fra Tromsøbadet til infrastrukturprosjekt og nytt skistadion var ikke avklart.

---

<sup>41</sup> Vi er også forelagt en versjon vi oppfatter skal være revisjon 5. Det står at revisjon 5 omhandler økt budsjettramme og at byggherre hadde engasjert en byggherrerepresentant. Selve dokumentet er imidlertid ikke oppdatert/endret utover denne setningen.

Kommunestyret fikk gjennom økonomirapport 2 informasjon om investeringsprosjektet.<sup>42</sup> Tabell 5 nedenfor inngikk i økonomirapporteringen. Årsprognosen tilsa at det ville medgå kr 16,5 MNOK mer enn budsjettet til investeringsprosjektet i budsjettåret 2017.

**Tabell 5.** Økonomirapport 2 – 2017 (tall i hele tusen)

Ansvar	Prosjektnr.	Prosjekt (T)	Regnskap per august	Revidert budsjett	Årsprognose	Avvik
10702	5050	Tromsøbadet	140 629	271 000	287 500	<b>16 500</b>

I økonomirapporten var følgende informasjon om investeringsprosjektet Tromsøbadet:  
*Arbeidene på byggeplass består i hovedsak av betongarbeider. Dekker (gulv) over kjeller er stort sett ferdigstilt. Dekker (gulv) over plan 1 pågår. Innvendige arbeider er påbegynt i soner av bygget. Tekniske fag (elektro og VVS) er i en opptrappingsfase. Fremdriften er noe forsinket på noen underaktiviteter, men det er ingen forsinkelser på kritisk linje<sup>43</sup> slik at dato for åpning opprettholdes til våren 2019.*

*Utenomhusarbeidene er påbegynt så langt prosjektet har igangsettingstillatelse fra Byggesak.*

*Det er per 01 sept. Innkommet samlede krav og endringer pålydende kr 26,5 millioner kroner eks mva. Av dette er det uenighet om ca. 6 millioner kroner. Det er fortsatt en god del ubesvarte og ikke publiserte endringslister fra arkitekt og rådgivende ingeniør byggeteknikk som vil ha økonomiske konsekvenser. Disse er ikke priset av entreprenør. Etter beste skjønn er disse stipulert til ca. 10 millioner ekskl. mva. Det er fremdeles rom for å dekke alle kostnadene innenfor budsjettet.*

*Prognosen for totalprosjektet samsvarer med bevilget ramme på 799,5 millioner kroner.*

*Totalt påløpte kostnader i prosjektet utgjør 300 millioner kroner per 31/8-2017 som utgjør ca.40 % av innvilget budsjett på 799 millioner kroner.*

I månedsrapport fra prosjektleder for november 2017 gjentas en del fra tidligere rapporter. Det fremgår av rapporten at SHA-KU<sup>44</sup> meldte om gjennomgående mangler vedrørende sikring av byggeplass og hvem som befant seg på området, bruk av stengte stillas, kollisjon mellom kraner, liten respekt for advarsler osv. Det ble vurdert om Arbeidstilsynet skulle kontaktes vedrørende dette, men var ennå ikke konkludert.

Alle varsler og krav fra 20BYG hadde ifølge månedsrapporten blitt systematisert i kategorier – fra godkjente endringsordrer til omtvistede krav. Etter initiativ fra styringsgruppa, hadde prosjektleder laget en foreløpig oversikt over estimerte antatte kostnader som kunne påregnes frem til overtakelse. Prosjektleders anbefaling var at det i tillegg ble gjort en ekstern usikkerhetsanalyse for å kvalitetssikre vurderingene.

Av månedsrapport for november fremgår at det var gitt igangsettingstillatelse for utomhusarbeider, VA, vei, fordrøyning og turløype. Det ble i månedsrapporten opplyst om følgende omfangsendringer i prosjektet:

- *Turløype vest, diverse justeringer av trase pga rekkefølgekrav og skistadion*
- *Tilpasninger av utomhusområdet pga Turnhallprosjektet*

<sup>42</sup> Økonomirapport 2 – 2017 ble behandlet av kommunestyret i møte 25.10.2017, sak 242/17.

<sup>43</sup> Forsinkelser på kritisk linje vil få direkte innvirkning på ferdigstillestidspunkt.

<sup>44</sup> Koordinator for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i utførelsesfasen.

- *Utvidelse av veibane/fortau på området som følge av prosjektert vei fra Dramsvei opp til Badet*
- *Byggherrekostnader, gebyrer, regulering etc har ikke tidligere vært med i styringsmål ref styringsdokument*
- *Ekstraordinære tiltak og oppfølging mot turnhallprosjektet*
- *Drukningssalarm*

Det ble ikke utarbeidet egen månedsrapport for desember 2017. I månedsrapport for januar 2018 står at dette skyldtes at det hadde vært en hektisk periode i prosjektet. Denne månedsrapporten har samlet informasjon om hva som hadde skjedd i prosjektet i perioden desember - januar, og vi presenterer innholdet i den i kapittel 9.

Styringsgruppa hadde møte 15.11.2017. Av referatet fremgår det at flertallet av sakene ikke ble behandlet i møtet.

I november 2017, ett år og tre måneder etter byggestart, ansatte Tromsø kommune byggherrerepresentant for Tromsøbadet. Byggherrerepresentant arbeidet utelukkende med Tromsøbadet. Dette kom i tillegg til prosjektansvarlig, som kommunen hele tiden har hatt. Prosjektansvarlig hadde imidlertid også andre arbeidsoppgaver, og vedkommende arbeidet derfor ikke utelukkende med Tromsøbadet. Det ble utarbeidet en ytelsesbeskrivelse for byggherrerepresentant, hvor det fremgår hvilke arbeidsoppgaver som tillegges stillingen når det gjaldt Tromsøbadet. Disse var blant annet:

- Fungere som prosjektets kontaktpunkt inn mot øvrige kommunale avdelinger
- Talsmann i forbindelse med koordinering av øvrige utbyggingsprosjekt og aktører på Templarheimen
- Attestasjon av faktura etter at disse er kontrollert og kontert av PL-støtte i henhold til gjeldende rutine
- Oppfølging av innleid PL. Ukentlige statusmøter med sakliste og aksjonsplan
- Bistand til kommuneadvokaten i pågående og fremtidige prosesser
- Delta i styringsgruppemøter og referatføre disse
- Delta i byggherremøter og referatføre disse
- Kontraktsoppfølging av kontraktparter
- Håndtering og oppfølging av endringsordrer, varsler og krav

Revisor har i møte med seksjon for utbygging stilt spørsmål om de opplever at det har vært tilstrekkelige ressurser i prosjektorganisasjonen. Seksjon for utbygging opplyste at de ikke har hatt noen andre prosjekter med like stor prosjektorganisasjon som Tromsøbadet, og at prosjektet har hatt de innleide ressursene som var nødvendig. Revisor stilte også spørsmål om seksjon for utbygging opplever at de internt har hatt tilstrekkelige ressurser inne i prosjektet. Seksjonsleder svarte at i starten av gjennomføringsfasen var de ikke så godt oppdekt. Han presiserte at prosjektansvarlig gjorde en god jobb, og at det ikke har vært noe å utsette på det, men at prosjektansvarlig samtidig hadde en lederstilling og andre oppgaver. Da seksjonsleder begynte i kommunen i 2015 bestod seksjonen av kun fire prosjektledere, og hadde dermed begrensede muligheter med tanke på hvor store interne ressurser de kunne ha på prosjektet. Leder for seksjon for utbygging fortalte at etter de fikk en egen byggherrerepresentant på prosjektet, opplever han at de har hatt tilstrekkelig oppfølging av prosjektet internt.

Prosjektleder i WSP, Gaute Pedersen, fortalte i samtale med revisor at WSP i prosjektgjennomføringen savnet å kunne ha nærmere kontakt med én person i kommunen. En som

kunne følge dem opp tett og visste hva de gjorde. Han fortalte at de har etterlyst det flere ganger, og det kom da på plass i november 2017. Før dette opplevde WSP at de kanskje fikk litt for mye ansvar. Da byggherrerepresentant kom inn, gikk det med litt tid til å avklare roller. Men da dette kom på plass og begynte å fungere, ble det veldig bra, fortalte Pedersen.

Avdelingsdirektør for byutvikling, Mette Mohåg, uttrykte i møte med revisor at det er svært viktig at kommunen har kompetanse til å gjennomføre prosjekter på en god måte. Hun fortalte at kommunen gjerne kan kjøpe eksternt kompetanse – det kan det være behov for – men at det likevel krever at kommunen har ressurser og kompetanse til å følge opp de eksterne prosjektlederne. Som et utgangspunkt ønsker imidlertid kommunen å gjennomføre mest mulig prosjektledelse selv. Både fordi det på sikt vil gjøre den interne samhandlingen bedre, og også fordi kommunen da får bygget opp kompetansen internt.

### 8.5 Status ved utgangen av 2017

I 2017 ble det jobbet med tett bygg og de innvendige arbeidene ble igangsatt etter hvert som ulike deler av bygget ble tett. Det fremgår av rapporteringer fra prosjektleder at det var utfordringer med prosjekteringsunderlaget – og koordinering av dette. Byggherre mottok mange varsler og krav fra 20BYG. Prosjektleder ga uttrykk for at oppfølging av både prosjekterende og 20BYG var tidkrevende for byggherreorganisasjonen.

Revisor oppfatter at aktørenes ulike oppfatninger om håndtering av varsler, krav og endringslister var en utfordring i prosjektet.

Infrastruktur og grensesnitt var også tema i 2017 - dette som følge av at det pågikk flere prosjekter samtidig på Templarheimen, og at det i starten av året ikke var avklart hvordan infrastrukturtiltak som vei og VA skulle gjennomføres. Det var uklart hva som skulle gjennomføres av prosjektet Tromsøbadet, og hva som skulle gjennomføres utenom prosjektet (og hvordan). Etablering av skiarena ble flyttet ut av prosjektet Tromsøbadet til et eget prosjekt.

I september 2017 orienterte prosjektleder styringsgruppa om at budsjettammen måtte økes. I 2017 formidles det ikke gjennom økonomirapporter, rapporteringer til formannskapet eller gjennom andre politiske saker at det kan bli behov for å øke kostnadsrammen for prosjektet Tromsøbadet. Slik sak blir imidlertid lagt frem i 2018 og omtales nærmere i neste kapittel.

På slutten av 2017 styrket Tromsø kommune sin interne oppfølging av investeringsprosjektet og ansatte en byggherrerepresentant. Byggherrerepresentant arbeidet på heltid med Tromsøbadet.



## 9 PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN I 2018

### 9.1 Innledning

Ved inngangen til 2018 hadde prosjektledelsen og styringsgruppen kunnskap om at kostnadsrammen for Tromsøbadet sannsynligvis måtte økes. I 2018 ble det arbeidet med å få nærmere oversikt over kostnadskonsekvensene, og det ble lagt frem egen politisk sak om økning av kostnadsrammen for Tromsøbadet. Denne ble vedtatt økt til kr 982 millioner. Administrasjonen la også frem sak om eget prosjekt for vei og VA til Templarheimen.

### 9.2 Status i prosjektet januar 2018

I den første månedsrapporten fra prosjektleder for 2018, som gjaldt januar, står det at det var *gjennomført en best-/worstcase betraktning av prosjektet basert på den markante økningen av krav og endringslister fra august til oktober. Denne foreløpige betraktningen skal nå kvalitetssikres med en usikkerhetsanalyse av ekstern part. Rapport forventes klar i uke 8.* Den foreløpige betraktningen viste best case på kr 847 643 964, mens worst case viste kr 926 827 959. Gjeldende kostnadsramme var kr 790 MNOK, slik at best case innebar kostnader på i underkant av kr 60 MNOK over gjeldende kostnadsramme. Worst case innebar kostnader på i overkant av kr 135 millioner over gjeldende kostnadsramme.

Videre står det om økonomi i månedsrapporten, som i tidligere månedsrapporter, at det ikke er samsvar mellom påløpte kostnader i ISY og Agresso<sup>45</sup>. Når det gjelder varsler og krav, var alle slike fra 20BYG frem til og med november 2017 systematisert i ulike kategorier; fra godkjente endringsordrer til omtvistede krav. En redegjørelse og oppsummering på hva byggherre mente var status hittil i prosjektet ble oversendt 20BYG i slutten av desember 2017, og svarbrev fra 20BYG var til behandling hos Kommuneadvokaten.

I månedsrapporten for januar ble det også rapportert om at prosjekterende og to entrepriser (20BYG og 40ELA) ikke var i tråd med gjeldende styringsmål. Prosjekterende varslet hver måned om behov for å øke honorarbudsjetten. Dette gjorde det vanskelig for PL å sette riktig sluttkostnad. For entreprisene var et potensielt problemområde at det fortløpende ble mottatt nye varsler og krav om vederlagsjustering. Per 31.1.2018 var summen av krav og stipulerte krav fra 20BYG kr 56 409 402. Krav for omtrent kr 9 millioner var godkjent, mens krav for omtrent kr 21 millioner var omtvistet. At 40ELA ikke var i henhold til styringsmål, skyldtes forsinkelser i leveranser fra prosjekterende (RIE).

Når det gjaldt fremdrift, var denne i januar 2018 ikke i henhold til kontraktsplan. 20BYG hadde varslet per brev om at de ønsket ca. tre måneder forlenget byggetid og tilsvarende forskyving av døgnmulktbelagt frist for ferdigmelding. Prosjektleders anbefaling var en måneds forlenget byggetid. Bygget var i januar 2018 fremdeles ikke tett, noe prosjektleder bemerket at kunne medføre at prosjektet ikke klarte døgnmulktbelagt frist høsten 2018. Forsering av arbeid med vann og avløp (VA) til turnhallen innebar at dette skulle legges over riggområdet til Tromsøbadet, og dette ville medføre vinterarbeid og omrigging.

---

<sup>45</sup> ISY er systemet innleid prosjektledelse benytter for prosjektøkonomi, mens Agresso er kommunens økonomisystem.

Om infrastruktur står det at VA utenfor entreprisegrense anbefales for øvrig flyttet fra Tromsøbadet til infrastrukturprosjektet. Revisor oppfatter av dette at det i januar 2018 ikke var avklart hvordan VA-anlegg til Templarheimen og Tromsøbadet skulle finansieres og gjennomføres.

Første møte i styringsgruppa i 2018 var 29. januar. I referatet står det at prosjektleder i styringsgruppas møte i september rapporterte om at budsjettet måtte justeres/økes. Det vises til at årsaken var utviklingen i innkomne varsel og krav, samt antall prisede endringslister og målebrev i denne perioden. Det ble signalisert at forventet sluttsum ville bli større enn vedtatt styringsmål. Anslått beløp var i størrelsesorden kr 50-60 millioner eks. mva. I styringsgruppemøtet i januar 2018 ble det presentert en foreløpig vurdering av best case og worst case utfall som viste et spenn fra 858 – 918 mill. Årsakene til overskridelsene var estimerte krav og tillegg til byggentreprise på kr 54 millioner, hvorav 20 millioner var omtvistet. Av referatet fremgår det at det særlig ble pekt på uforutsette kostnader til utomhus (herunder grunnarbeid, utvidet turløype og mer fjell enn forutsatt i VA-grøft) på til sammen kr 32,5 millioner. Videre hadde det vært omfangsøkning på grunn av bygging av turnhall samtidig med Tromsøbadet og kostnader til nytt skistadion. Kostnadene til prosjektering hadde også økt betydelig i byggefasen og så ut til å havne kr 14 millioner over budsjett. Utfordringer knyttet til elektrobeskrivelsen medførte stor usikkerhet knyttet til forventede krav og tillegg på denne – estimert overskridelse var kr 7 millioner.

**Tabell 6.** Best case/worst case

Budsjettpost	Budsjett	Worst case	Best case
<b>Totalkostnad</b>	<b>790 000 000</b>	<b>922 435 959</b>	<b>842 064 294</b>
Entreprisekostnad	410 241 607	516 777 389	485 585 922
Prosjektering, byggeledelse etc.	125 090 393	138 212 754	132 978 372
Inventar, kunst, kommunikasjon, byggelånsrenter	21 668 000	21 668 000	15 400 000
MVA	132 000 000	170 000 000	154 000 000
Prisregulering/inflasjon	45 000 000	50 000 000	45 000 000
Reserver	56 000 000		10 000 000
Ikke medtatt tidligere (spesifiseres nærmere)	0	25 777 816	-

Kilde: Referat fra styringsgruppemøte 29.1.2018

I referatet står det: *Prosjektet er nå kommet så langt at det er små muligheter for besparelser i prosjektet og styringsgruppen ser ikke at det er mulig å holde seg innenfor vedtatt ramme. Det må derfor forberedes en sak til KST om budsjettregulering. Utkast til saksfremlegg bes utarbeidet til starten av uke 8. Alle tall må kvalitetssikres før saken legges frem for KST og eventuelle kuttmuligheter må beskrives. Det ble besluttet å gjennomføre en ekstern usikkerhetsanalyse.*

Seksjon for utbygging har opplyst til revisor at det var en utfordring at Turnhallen og Tromsøbadet ble bygget samtidig. De to byggene ligger nært hverandre, og det måtte tas hensyn til aktiviteten i prosjektet ved siden av under byggingen. Blant annet måtte riggområdet til Tromsøbadet innskrenkes og VA til Turnhallen ble lagt over Tromsøbadets riggområde. Turnhallen har i utgangspunktet tatt sine deler av kostnader til infrastruktur, men Tromsøbadet har likevel fått ekstra kostnader som følge av dette. Hvor store kostnader, er ifølge seksjon for utbygging vanskelig å tallfeste. Avdelingsdirektør for byutvikling, Mette Mohåg, har opplyst at de så i begynnelsen av byggingen at dette ble problematisk. Hun sa at i ettertid kan man si at det burde vært lagt opp til et slags rekkefølgeløp for disse prosjektene. Det ble imidlertid ikke gjort, og kommunen kunne ikke

nekte Turnhallen igangsettingstillatelse for sitt prosjekt – de har samme rettigheter som Tromsøbadet og kommunen.

I gjennomføringsfasen til Tromsøbadet var det usikkerhet rundt hvordan infrastruktur som vei og VA skulle ivaretas og finansieres. En forutsetning for at både Tromsøbadet og Turnhallen skulle få brukstillatelse var at disse tingene var på plass. Revisor har spurt avdelingsdirektør for byutvikling, Mette Mohåg, om hvordan planleggingen av krav til vei, VA, parkering med mer har vært i kommunen – om det var en overordnet plan. Mohåg fortalte at samordningen i kommunen definitivt burde vært bedre på disse områdene. Hun fortalte at grensesnittene mellom de ulike prosjektene nok har vært godt ivaretatt av Tromsøbadets prosjektledelse, men at det har vært planmessige ting som ikke har fungert nok. Mohåg sa også at det i slike store prosjekter med flere involverte bør være en koordinator. Det er mange ting som skal koordineres og kommunen har generelt vært veldig sektororientert.

Også prosjektleder fra WSP fortalte i møte med revisor at koordineringen av prosjektene på Templarheimen har vært en utfordring. Han fortalte at det først og fremst er rekkefølgen og timingen på prosjektene som har vært en utfordring. De mener veien burde vært bygget først, og at Turnhallen burde vært bygget enten før eller etter Tromsøbadet – ikke samtidig. Han fortalte at ved en sidestilt entreprisform som det har vært for Tromsøbadet, var det behov for mye koordinering– og samtidigheten med andre prosjekter økte behovet for koordinering ytterligere.

Det ble opprettet en koordinatorrolle for prosjektene på Templarheimen. I møte med seksjon for utbygging opplyste de at det fra omtrent midten av 2017 har vært avholdt faste koordineringsmøter annenhver uke, ved behov ukentlig. I disse møtene var deltakere fra alle prosjektene som pågikk på Templarheimen representert. Formålet med møtene var å utveksle informasjon om arbeidet i prosjektene og å koordinere aktivitetene i prosjektene som pågikk samtidig. Rollen som koordinator ble ivaretatt av en ansatt i avdeling for kultur og idrett.

### 9.3 Finansiering av veg og VA anlegg til Templarheimen

I møte 21.2.2018 behandlet kommunestyret sak 43/18 *Finansiering av veg og VA anlegg til Templarheimen*. Dette ble ikke lagt frem som en del av investeringsprosjektet Tromsøbadet, men som et eget prosjekt.

Saken omhandlet ny atkomstveg til Templarheimen samt Tromsøbadets VA-ledning ned til Dramsvegen. I saksfremlegget står det at

*«i forbindelse med den pågående utbyggingen på Templarhimen 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. Vegen 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.[...]»*

I saksfremlegget står det også: *Verken i prosjektet Tromsøbadet eller ny skistadion var det tatt med bevilgning til ny adkomstveg fra Dramsvegen via Askeladdsvingen opp til Templarheimen.*

Det fremgår av saksfremlegget at følgende arbeider inngår i «Veg og VA»-prosjektet på Templarheimen:

- Oppgradert busstopp og ny belysning i kryss Askeladdsvingen/Dramsvegen
- Opp til Tromsøbadet fra Dramsvegen blir det gang- og sykkelveg i adskilte soner på høyre/nordlige side av Askeladdsvingen
- Ned fra Tromsøbadet blir det prosjektert en sykkelveg i vegbanen, fortau innenfor mot sør. Kobles sammen med turløypa fra Tromsømarka (bak Turnhallen)
- Det tas helhetlige grep på infrastruktur, belysning mv. for hele traseen fra Dramsvegen opp til turløypa ved Turnhallen

Følgende finansiering ble i saksfremlegget foreslått for prosjektet:

<b>Finansiering:</b>	
Låneopptak	24 000 000
Merverdiavgift	6 450 000
Overføring fra Vann- og avløp prosjekt Grøholt-Dramsvegen samt fra VA- prosjekt Tromsøbadet (ca 50 % hver) som del av samordning.	1 810 000
<b>Sum entreprisekost inkl. rigg og drift</b>	<b>32 260 000</b>

Kommunestyret vedtok følgende i sak 43/18:

1. *Bygging av ny adkomstveg til Templarheimen idrettspark godkjennes innenfor en kostnadsramme på 23.260 000 jf. tabell 1*
2. *Tiltaket finansieres slik:*

<b>Finansiering:</b>	
Låneopptak	24 000 000
Merverdiavgift	6 450 000
Overføring fra Vann- og avløp prosjekt Grøholt-Dramsvegen samt fra VA- prosjekt Tromsøbadet (ca 50 % hver) som del av samordning.	1 810 000
<b>Sum entreprisekost inkl. rigg og drift</b>	<b>32 260 000</b>

3. *Behov for parkering i området «Templarheimen» må komme opp som egen sak*
4. *Trafikksikkerhetstiltak for mye trafikanter for sikker krysning av krysset Askeladdsvingen/Dramsvegen må være på plass før åpning av Templarheimen idrettspark. [...]*

Som det fremgår av vedtaket, ble omtrent kr 900 000 overført fra Tromsøbadet-prosjektet til det nye prosjektet for veg og VA. Som følge av vedtaket ble ny kostnadsramme for Tromsøbadet da i overkant av kr 788 millioner.

Tromsøbadet skulle i utgangspunktet dekke kostnaden for VA fra Tromsøbadet og ned til Dramsvegen. Etter revisors oppfatning var kr 900 000 avsatt til VA i Tromsøbadet-prosjektet et lavt beløp, dersom dette skulle dekke kostnad for VA fra Tromsøbadet til Dramsvegen. Prosjektleder fra WSP, Gaute Pedersen, har fortalt til revisor at kr 900 000 ikke ville vært tilstrekkelig til VA, men at det lå et regnestykke bak det, som sa at en del kostnader skulle deles med Askeladdsvingen.

Hvordan vei og VA skulle finansieres og gjennomføres, hadde vært tema i flere månedsrapporter og styringsgruppemøter. Gjennom kommunestyrets vedtak ble det altså avklart at dette skulle gjennomføres som et eget prosjekt med egen finansiering.

Revisor oppfatter av dokumentasjon vi har gjennomgått og informasjon vi har fått, at adkomstvei fra Dramsvegen ikke på noe tidspunkt har vært en del av kostnadsrammen til Tromsøbadet. Dette

fremgår også av saksfremlegget i sak 43/18. Noen steder står det at det er avsatt beløp til «vei». Dette oppfatter vi gjaldt innenfor entreprisegrensen – altså oppe på Templarheimen – og ikke gjaldt adkomstvei fra Dramsvegen.

Vi har gjennomgått opplysningene om budsjettet til infrastruktur for Tromsøbadet som fremgår av økonomirapporteringer, politiske saker, styringsgruppemøter mv. – fra investeringsbeslutningen og frem til dette tidspunktet. Det er for revisor uklart hvor mye som faktisk har vært satt av til infrastruktur – og hva som var omfattet av budsjettet til «infrastruktur». Det har underveis i prosjektet vært endringer i hva som har inngått i «infrastruktur» som følge av blant annet vedtak om skistadion. Underveis i prosjektgjennomføringen har også grensesnitt til andre prosjekter og spørsmål om hvordan ulike infrastrukturtiltak skulle finansieres, vært tematisert.

Prosjektleder fra WSP har om infrastruktur opplyst til revisor at han har jobbet mye med kommunen for å få avklart hva som faktisk skulle bygges og hva som var beskrevet. Han har forholdt seg til beskrivelsene, og ikke hva som har stått i politiske saker og andre steder. Han fortalte at det hele tiden har blitt snakket om vei ned til Dramsveien, om VA og skistadion. Dette fortalte han aldri har blitt kalkulert eller beskrevet. Det som har vært beskrevet og en del av prosjektet, var VA (spillvann og overvann) ned til Dramsveien med en kostnadsramme på rundt kr 2 millioner. Utover det har det i prosjektet også vært satt av kr 10 millioner til eventuelle tilpasninger til terrenget, mot skihuset, turvei, mot Turnhallen e.l., som følge av områdereguleringsplanen. På spørsmål fra revisor om det for andre har vært uklart hva som lå inne av infrastruktur i kostnadsrammen til Tromsøbadet, svarte Pedersen bekreftende.

#### 9.4 Økte kostnader i investeringsprosjektet

I månedsrapporten for februar, som er datert 3.4.2018, opplyste prosjektleder at det hadde vært jobbet med usikkerhetsanalyse i prosjektet. Holte Consulting var engasjert som eksterne rådgivere i denne prosessen. Under «økonomi» i månedsrapporten for februar 2018 (datert 3.4.2018) ga prosjektleder et kort sammendrag av hva som hadde skjedd i perioden september 2017 til februar 2018. Her fremgår det at prosjektleder i september 2017 varslet om at mye tydet på at budsjettet måtte justeres opp. Årsaken var utviklingen i prosjektet basert på:

- frekvensen på varsler og krav fra 20BYG
- vedvarende komplettering av prosjekteringsunderlag etter hvert som prosjektet gikk framover
- elektrobekrivelse var fortsatt ikke ferdig
- honorarøkning til prosjekteringsgruppe som følge av punktene over
- risiko for ekstra utgifter og forsinkelser knyttet til tilstøtende prosjekter
  - o VA Dramsveien (oppstart og ferdigstilling prekært for Tromsøbadet)
  - o Fjernvarme, høyspent og VA til turnhall over Tromsøbadets riggområde
  - o Nytt skistadion
  - o Prosjekt Askeladdsvingen
- usikkerheter knyttet til utomhus/VA/landskapsplan
- økt ressursbruk hos byggherreorganisasjon som følge av kompetanse og bemanning hos byggentreprenør
- komplettering bygg/drift
- mulige kostnader knyttet til 1.driftsår

Vi har i utklipp 12 gjengitt hva som står videre under «økonomi» i månedsrapporten.

**Utklipp 12.** Utdrag fra månedsrapport for februar 2018 fra prosjektleder

Ved årsskiftet 2016/2017 ba PL byggherren vurdere innkomne varsler og krav fra 20BYG for å få en juridisk vurdering av innholdet i mottatte varsler og krav, og besvarelsene fra prosjekt- og byggeledelse. Årsaken var det økende antall omtvistede og avslåtte krav. Enkeltvarsler ble vurdert, men ikke alle i sin helhet. Prosjekt- og byggeledelse gikk da i sær møter med 20BYG for å komme til enighet der det var mulig. En del saker ble lukket/løst, men fortsatt gjensto omtvistede saker.

I oktober 2018 ble Kommuneadvokaten(KA) engasjert av Styringsgruppa(SG) for å vurdere varsler og krav fra 20BYG. Etter gjennomgang av varsler fra nr 001-138, oversendte KA et brev til 20BYG den 21.12.17 som oppsummerte byggherrens vurderinger og syn på innkomne varsler og krav. Svarbrev fra 20BYG ble mottatt den 18.01.18, og avtale om forhandlingsmøte er av ulike årsaker utsatt til medio april 2018.

Parallellt har PL i perioden oktober 2017 til januar 2018 jobbet med vurderinger av overnevnte gjenstående usikkerheter i prosjektet. En oversikt over forventet sluttkostnad ble oversendt PA, men med ønske om en ekstern vurdering. SG ba PA engasjere et uavhengig firma til å utføre en usikkerhetsanalyse(UA). Holte Consulting, heretter kalt Holte, ble valgt. Den 16.02.18 gjennomførte Holte et UA-seminar med byggherrepräsentant(BHR), PL, PL ass. og alle fagbyggeledere. Rapport ble oversendt PA den 07.03.18. Av rapporten framgikk det at budsjettet må økes for å kunne slutføre prosjektet.

**Oppsummert:**

Ved utgangen på januar -18 var 62 av 64 mill av reserven bundet opp. Av dette utgjorde omtvistede krav ca 20 mill. Reserven har gått med til kostnader knyttet til dårligere grunnforhold enn georapport viste(økt omfang masseuttak og innfylling, utfordrende fjell, økte mengder betong, arbeid med tilpasninger forskaling osv.), nødvendige kompletteringer av beskrivelser og tegninger, økte prosjekteringskostnader og bestillinger fra byggherre(drukningsalarm, VA til turn). I tillegg er det mange spesifiserte varsler som binder opp deler av reserven, selv om prosjektledelsen mener 20BYG ikke vil vinne fram med kravene som er framsatt.

Hovedgrunn til at forventet sluttkostnad vil overstige gjeldende budsjett er knyttet til følgende kulepunkter:

- Grensesnitt tilstøtende prosjekter
- Fortsatt behov for komplettering prosjekteringsunderlag
- Usikkerheter utomhus
- Frekvens på varsler og krav fra entreprenører
- Komplettering mellom byggeprosjektet og driftsorganisasjon

*Kilde: Månedsrapport for februar 2018, WSP, 3.4.2018*

Samlet sum varsler og krav (faktiske og stipulerte) 20BYG var på dette tidspunktet på kr 69 729 894. Av dette var kr 23 055 607 godkjent, mens noe var vurdert godkjent og noe omtvistet.

Om fremdrift rapporterte prosjektleder at prosjektet ikke ville rekke døgnmulktbelagt frist høsten 2018. 20BYG var innvilget en måneds forlenget byggetid, men opprettholdt kravet om tre måneders forlenget byggetid. Dette skulle diskuteres i møter med kommuneadvokat.

Som det fremgår av utklippet fra månedsrapporten ovenfor, ble Holte Consulting engasjert for å gjennomføre usikkerhetsanalyse av investeringsprosjektet Tromsøbadet. Rapporten fra denne forelå 7.3.2018. Endelig rapport med presiseringer forelå 12.4.2018. Holte Consulting skrev i rapporten at *basert på informasjonen som har kommet frem i gruppeprosessen og i øvrige samtaler med prosjektets nøkkelpersoner, mener vi at godkjent budsjett pr. januar 2018 ikke kan betraktes som realistisk. Dette skyldes at det foreligger kjente endringer i priser, mengder og omfang som ikke er inkludert i budsjettet.* Holte Consulting beregnet at det var 50 % sannsynlighet for at prosjektkostnaden ikke ville overstige kr 929 millioner kroner (P50) og 85 % sannsynlig at kostnadene ikke ville overstige 970 millioner kroner (P85). I rapporten inngår tabell som viste grunnkalkyle, forventet tillegg, styringsramme (P50), usikkerhetsavsetning og kostnadsramme (P85). Forventet tillegg var 165 millioner kroner, slik at ny styringsramme ble 929 millioner kroner. Kostnadsramme, inkludert usikkerhetsavsetning, var 970 millioner kroner.

Holte Consulting kommenterte at det forventede tillegget ble svært høyt når det ble sammenliknet med grunnkalkylen. Hadde man hatt et vedtatt budsjett med høyere grad av realisme, ville det forventede tillegget blitt langt lavere, skrev Holte. Ifølge rapporten fra Holte Consulting var de største usikkerhetene i prosjektet henholdsvis gjennomføringsfase BYG, grensesnitt (bl.a. mot Turnhallen, skistadion, boring av stikkledning under eksisterende hovedvannsledning og tilkobling til kommunalt VA-nett). Den tredje usikkerhetsfaktoren var brukere og interessenter.

I månedsrapport fra prosjektleder for mars 2018 ble det opplyst at kommunestyret ville få sak om revidert kostnadsramme for investeringsprosjektet etter påske. Andre opplysninger i månedsrapporten var at 40ELA hadde varslet krav om ti ukers fristforlengelse. Hovedårsaken til kravet var manglende og for sent levert arbeidsunderlag.

Samlet sum varsler og krav (faktiske og stipulerte) 20BYG ble i månedsrapport for mars 2018 opplyst å være kr 84 338 848.

Styringsgruppa hadde møte 12.3.2018. Det fremgår av referatet at rapporten fra Holte Consulting ble diskutert i møtet og at det skulle gjennomføres et arbeidsmøte 20.3. med dette som tema. Revisor har ikke referat fra dette arbeidsmøtet, men det ble fremlagt sak om økt kostnadsramme for politisk behandling. Dette omtaler vi i kapittel 9.5. I styringsgruppemøtet 12.3.2018 ble det behandlet tre saker i tillegg til faste orienteringssaker. To av sakene gjaldt henholdsvis klatrevegg og avtale med klatreklubben. Den tredje saken gjaldt omfangsøkning som følge av nødvendig utstyr/tilpasninger for driftsorganisasjonen (Tromsøbadet KF). På oppdrag fra Tromsø kommune hadde PwC gjennomført en kartlegging av nødvendig utstyr/tilpasninger som etter driftsselskapets oppfatning ikke var medtatt i investeringsprosjektet. Kartleggingen omfattet både byggetstyr og brukerstyr, hvorav førstnevnte var naturlig at ble dekket gjennom investeringsprosjektet. Styringsgruppa vedtok at ved revisjon av budsjettet for Tromsøbadet burde dette økes med ca. 10 millioner kroner eks. mva. for å dekke det behovet rapporten fra PwC anga.<sup>46</sup>

## 9.5 Sak om økt kostnadsramme for Tromsøbadet

I møte 25.4.2018 behandlet kommunestyret sak 82/18 om økning i investeringsrammen for Tromsøbadet. I saksfremlegget var det opplyst at gjeldende investeringsramme var kr 788 millioner. Administrasjonen hadde dermed hensyntatt vedtakene i sak 109/17 og 43/18 som medførte nedtrekk i investeringsrammen for Tromsøbadet på til sammen omtrent 11 millioner kroner.

Avsatt reserve i prosjektet var opprinnelig kr 64 millioner. I saksfremlegget ble det opplyst at 62 av 64 millioner kroner var disponert, samtidig som det ble presisert at en del av endringene de var disponert til, var omtvistet. Disse kr 62 millionene hadde gått med til tillegg som følge av uforutsette grunnforhold, tillegg som følge av komplettering av prosjekteringsgrunnlaget og nødvendige tillegg i prosjektet. Ifølge saksfremlegget måtte det påregnes at kostnadsutviklingen i prosjektet ville fortsette, og det ble redegjort for usikkerhetsanalysen foretatt av Holte Consulting. Administrasjonssjefen foreslo at ny prosjektkostnad ble satt til kr 978 millioner – altså en økning i kostnadsrammen på kr 200 millioner. Dette utgjorde en økning med 20,4 % sammenholdt med gjeldende kostnadsramme, og en økning med 29,0 % sammenholdt med opprinnelig kostnadsramme (i investeringsbeslutningen).

I saksfremlegget ble følgende oppgitt som hovedårsaker til økningen i prosjektkostnaden:

- En forventning om fortsatt mange varsler og krav om tillegg

<sup>46</sup> I referatet fra møtet står det at dette er forslag til vedtak. Vi legger til grunn at dette ble vedtaket.

- 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)<sup>47</sup>
  - 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

I saksfremlegget ble det redegjort for «bakgrunn for rammeøkning». Vi finner det hensiktsmessig å gjengi hele denne delen av saksfremlegget, og dette følger i det videre:

*Tromsøbadet er et komplisert prosjekt både med hensyn til størrelse og kompleksitet. Det ble valgt byggherrestyrte entrepriser som entreprisform for å sikre kvalitet i prosjektet. Dette innebærer at byggherren har ansvar for prosjekteringen og dermed også kontroll over kvalitet. Valgt gjennomføringsmodell medfører imidlertid også økt økonomisk risiko i forhold til en totalentreprisemodell ettersom byggherren står ansvarlig for eventuelle mangler i prosjekteringsgrunnlaget. Mangler i prosjekteringsgrunnlaget vil entreprenøren ha krav på som tillegg i prosjektet. Dette innebærer ikke at en totalentreprise nødvendigvis ville gitt et rimeligere prosjekt. Entreprenørene vil selvsagt prise risiko, og risikopremien ville blitt høy i et prosjekt som dette.*

*Risikoen til prosjekteringsunderlaget ble forsøkt redusert gjennom samhandlingsperioden med entreprenørene i prosjektet forut for igangsettelse av byggeprosjektet. Målet med samhandlingsfaen var å kvalitetssikre det prosjekterte grunnlaget sammen med de valgte entreprenørene i prosjektet. En god del mangler og feil ble avdekket og nye krav ble tatt inn i denne fasen. Men etter hvert som prosjektet har gått fremover, har det vist seg at usikkerheten i prosjektet er større enn det som ble antatt etter samhandlingsfasen. Som nevnt i sak 235/16 ligger usikkerhetsavsetningene i tilsvarende prosjekter på 15-25 % av entreprisekost mot 10 % i Tromsøbadet.*

*Fra prosjektets side har det vært fokus på kvaliteten på tegninger og beskrivelser fra rådgiverne fra byggestart. Mangler i dette arbeidsgrunnlaget avdekkes som regel nært opptil utførelse på byggeplass. Fram til september 2017 var mengden tilleggskrav som var varslet av entreprenørene og rådgivergruppen håndterbart innenfor avsatt reserve. På dette tidspunkt økte antall tilleggskrav i prosjektet og det ble varslet store tillegg knyttet til grunnforhold. Prosjektledelsen varslet da at man var bekymret i forhold til gjenstående reserve. For å få kontroll på risikoen knyttet til tilleggskrav fra byggentreprenører ble kommuneadvokaten engasjert for å gå gjennom alt av tilleggskrav og endringslister i*

---

<sup>47</sup> VA-prosjektet i Dramsvegen var ikke en del av prosjektet «Vei og VA til Templarheimen», men et eget prosjekt i regi av vann og avløp i Tromsø kommune. Dette prosjektet hadde imidlertid grensesnitt til utbyggingen av Tromsøbadet, fordi de nye ledningene som skulle etableres blant annet skulle lede bort spill- og overvann fra Tromsøbadet og Turnhallen. Et av vilkårene for at Tromsøbadet og Turnhallen kunne gis brukstillatelse var at tilfredsstillende løsninger for vann- og avløp og overvann var opparbeidet. Anbud for VA-prosjektet Dramsvegen - Grøholtvegen ble lagt ut 14. august 2017.



prosjektet. Dette resulterte i et brev til byggherren rett før jul der kommunen gjorde en fullstendig gjennomgang av alle tilleggskrav og endringslister i prosjektet. Brevet er svart opp fra byggherren i januar og det jobbes kontinuerlig med å avklare omtvistede forhold mot byggherren. Det ble samtidig satt inn en ekstra ressurs fra seksjon for utbygging på prosjektet på heltid for å representere byggherrens kontaktpunkt opp mot prosjektledelsen.

Det er gjennomført flere møter med rådgivergruppen angående kvaliteten på prosjekteringsunderlaget. Det er også holdt tilbake vederlag knyttet til deler av prosjekteringsunderlaget som prosjektledelsen mener ikke er godt nok. Byggherrestyrte delte entrepriser krever også mye koordinering og samordning av entreprenørene på byggeplass. Seksjon for utbygging har derfor styrket byggelederressursene både når det gjelder kvalitet og framdriftsoppfølging som krever oppmerksomhet i en slik gjennomføringsmodell.

Som nevnt ovenfor ble det også satt i verk en intern gjennomgang av prosjektet i slutten av november 2017. Denne forelå i slutten av januar og anslo en forventet sluttkostnad innenfor P50 på ca. 930 millioner. Denne dannet grunnlag for innhenting av den eksterne usikkerhetsanalysen fra Holte.

Det var altså gjennomført en ekstern usikkerhetsanalyse fra Holte Consulting. I saksfremlegget er det gjengitt at hovedkonklusjonen i rapporten fra Holte var at godkjent budsjett pr januar 2018 ikke kunne betraktes som realistisk.

I saksfremlegget er det også informasjon om mulige kutt i prosjektet: «Tromsøbadet er nå kommet så langt i byggeprosessen at det er vanskelig å gjennomføre kutt som monner. [...] Kutt i denne fasen av prosjektet medfører tilpasninger og omprosjektering som ofte medfører at besparelsene ikke gir reell effekt. Slik prosjektledelsen vurderer det er det lite å hente på kutt i entreprisene.» Det er i saksfremlegget redegjort for at det totalt kunne kuttes kostnader på kr 6,8 millioner, hvorav kr 3 millioner var knyttet til utomhus, kr 2,8 millioner til kunst og kr 1 million til tribune. Administrasjonssjefen anbefalte ikke at kuttene ble gjennomført.

Kommunestyret traff følgende vedtak i sak 84/18:

1. Investeringsrammen for prosjektet Tromsøbadet økes fra 788 til 911,5 millioner kroner. Dette innebærer en prosjektkostnad på 978 millioner kroner.
2. Økt investeringsramme finansieres i henhold til følgende tabell:

	Gjeldende budsjett	Ny prosjekt kostnad	Ny ramme kostnad
Kommunalt lån	488	647,5	647,5
RDA	70	70	70
Spillemidler	77	77	77
Enova tilskudd	3	3	3
MVA kompensasjon	150	114	114
MVA refusjon		66,5	
<b>SUM</b>	<b>788</b>	<b>978</b>	<b>911,5</b>

## 9.6 Utvikling i prosjektet etter vedtak om økt kostnadsramme

Prosjektleder avga samlet månedsrapport for april/mai 2018. Av denne fremgår det at det var avtalt ny frist for ferdigmelding for 20BYG og 40ELA – til 26.10.18. Det var også avholdt forhandlingsmøte med 20BYG om varsler og krav, hvor partene kom til enighet, og egen avtale om dette var signert. Når det gjaldt prosjektering, gjenstod det fremdeles RIE-prosjektering. Øvrige fag var innenfor normalen.

Ferdigstillelse av VA-prosjektet i Dramsvegen ble i denne, og tidligere månedsrapporter, karakterisert som svært kritisk med hensyn til prøvedriftsfase for Tromsøbadet. VA-prosjektet i Dramsvegen var forventet ferdig i løpet av desember 2018. VA-prosjektet i Dramsvegen ble også gjennomført i kommunal regi. I møte med seksjon for utbygging (hvor også prosjektleder fra WSP deltok) spurte vi hvordan koordineringen mellom disse to prosjektene har fungert internt i kommunen. Vi fikk opplyst at samarbeidet med Vann og avløp har vært utfordrende i dette tilfellet. Dette har som nevnt også fremkommet av månedsrapporter fra prosjektleder. Utbyggings sjef fortalte at kommunen har startet et utbyggingsprogram, hvor målet er at planene for utbygging i kommunen skal koordineres bedre internt i kommunen. Utbyggingsprogrammet ledes av prosjektleder fra Vann og avløp.

Status i byggearbeidet var i 2018 at hele bygget var lukket, men fremdeles ikke helt tett. Det pågikk innredningsarbeid. Det pågikk også arbeid med fjernvarme og VA inn til bygget. I månedsrapporten står også at det hadde vært utfordrende med stadige vannlekkasjer i bygget og at dette hadde ført til omrokninger av aktiviteter.

I månedsrapporten for april/mai er det et eget punkt om varsler/krav med oversikt over de ulike entreprisene. Denne er i tabell 7 nedenfor.

**Tabell 7.** Oversikt over kontraktssum, krav og forventet sluttsum per entreprise

Entreprise	Kontraktssum	Krav	Estimert	Godkjent	Avsatt reserve	Forventet slutt
20BYG	286 314 067	55 291 999	9 684 163	44 668 085	28 009 772	379 300 000
40ELA	35 739 330	0	6 358 350	7 238 136	-3 335 816	46 000 000
30RØR	20 293 319	1 841 631	685 000	685 000	80 050	22 900 000
36LBE	18 361 495	-55 407	632 400	632 000	2 061 512	21 000 000
69BAT	31 838 553	280 017	495 018	495 018	986 412	33 600 000

Kilde: Månedsrapport Tromsøbadet fra prosjektleder, april/mai 2018

Tabellen ovenfor viser at samlet var kontraktssum for entreprisene kr 392 546 764. Per mai 2018 var forventet sluttsum for disse kr 502 800 00 – altså om lag kr 110 millioner kroner høyere enn kontraktssum.

Om fremdriftsplan står det i månedsrapporten at det var stadige utfordringer med å få entreprenørene til å forsere når de var forsinket med egne arbeider, og at dette i hovedsak gjaldt 20BYG. Sideentreprenørene varslet ikke om dette, selv om de ble forsinket. Dette medførte ifølge månedsrapporten en svært krevende situasjon for byggherre, da styringsplanen (som eies av entreprenørene), fort fløt ut. Konsekvensene av dette var at det ble unødvendige diskusjoner om hvem som var skyld i forsinkelsene. Prosjektleder skrev i månedsrapporten at det virket som det var manglende kompetanse blant entreprenørene om hvordan NS8405 fungerer på dette området.

Styringsgruppa hadde møter henholdsvis 2.5.2018 og 19.6.2018. Av referat fra førstnevnte møte fremgår at det ble lagt opp til forhandlinger med 20BYG rundt krav om fristforlengelse og omtvistede krav om tillegg. Forhandlingene skulle ledes av kommuneadvokaten. Det skulle først forhandles om fristforlengelse, deretter om tilleggskrav. Styringsgruppa behandlet også sak om parkering. *Park og veg* hadde bestilt en utredning av parkeringssituasjonen rundt Tromsøhallen og foran skihuset. Alle kostnader til parkering skulle i utgangspunktet dekkes av Tromsøbadprosjektet – med mindre kostnadene ble vesentlig høyere enn budsjettet (2 millioner).

Administrasjonssjefen rapporterte gjennom økonomirapport 1-2018 om status i investeringsprosjektet Tromsøbadet. I økonomirapporten var tabell 8 nedenfor. Økonomirapport 1 ble behandlet av kommunestyret i sak 107/18 i møte 30.5.2018, altså en måned etter at kommunestyret vedtok økt kostnadsramme for Tromsøbadet. Kommunestyret hadde imidlertid ikke behandlet sak om økt kostnadsramme enda da økonomirapport 1 ble ferdigstilt.

**Tabell 8.** Økonomirapport 1 – 2018

Prosjekt	Prosjekt (T)	Sum overføring 2018	Vedtatt budsjett 2018	Samlet ny ramme 2018	Prognose 2018	Avvik 2018
5050	Tromsøbadet	156 541 000	233 918 000	352 459 000	352 455 000	-

I rapporten står følgende om Tromsøbadet:

*Framdrift: kontraktstestet sluttfrist er 13.11.18. Både byggentreprenøren og elektroentreprenøren har krevd fristforlengelse. Byggherren er i dialog med de aktuelle entreprenørene om dette. Det må derfor påregnes at sluttfristen vil bli noe forskjøvet.*

*Økonomi status: Over budsjett. Det vises til sak vedrørende budsjettregulering som er fremmet til behandling i FSK og KST, se FSK sak nr. 115/18. Revidert investeringsramme er her foreslått til 978 millioner kroner inkl. mva. Pr. 1.4.18 er det utbetalt ca. 500 millioner.*

Referatet fra styringsgruppas møte i juni viser at det hadde blitt enighet med 20BYG om drøyt to måneder fristforlengelse (forskjøvet døgnmulktbelagt frist for ferdigmelding). Det fremgår imidlertid også at det fremdeles var utfordringer med framdrift. I referatet står det også at fortsatt divergens mellom ISY og Agresso måtte løses, og at alle fakturaer i prosjektet måtte gjennomgås og samstemmes mellom ISY og Agresso. Controller i kommunen skulle månedlig sende oversikt over påløpte kostnader hos byggherre til prosjektledelsen. Skisse for parkeringsplasser var klar, og viste 285 parkeringsplasser totalt. Styringsgruppa behandlet også sak om eventuelt krav mot Asplan Viak. Kommuneadvokaten var kontaktet med hensyn til dette.

Som tidligere nevnt, skrev prosjektleder i flere månedsrapporter at det ikke var samsvar mellom påløpte kostnader i ISY (prosjektleders regnskapssystem) og Agresso (kommunens regnskapssystem). I referat fra styringsgruppas møte i august 2018, fremgår det at det er gjort avstemming av ISY og Agresso. Det var et avvik på 1,1 millioner kroner mellom de to økonomisystemene. Styringsgruppa anså avviket å være på et nivå som var kontrollerbart og forsvarlig, men anså det viktig at prosjektledelsen jobbet tett mot controller for å holde kontroll på dette.

Neste månedsrapport fra prosjektleder er for august 2018. Det står imidlertid i rapporten at den oppsummerer perioden frem til og med august. Av denne fremgår det at etterslep på prosjekteringsgrunnlag fra RIE fremdeles medførte forsinkelser i prosjektet – både direkte og indirekte.

Prosjektleder skrev i rapporten at *som følge av diverse forsinkelser, forårsaket av manglende prosjekteringsunderlag og entreprenørens egne disponeringer av ressurser og dårlig planlegging, vil prosjektet etter all sannsynlighet ikke være klar for overtakelse før ila mars 2019.*

Som tidligere nevnt, hadde prosjektleder i tidligere månedsrapporter påpekt at det ikke var samsvar mellom påløpte kostnader i prosjektleders prosjektstyringssystem ISY og kommunens økonomisystem Agresso. I månedsrapport for august skrev prosjektleder følgende:

*Det er gjennomført en ryddejobb for å avstemme påløpte kostnader i ISY og Agresso. Status etter gjennomgang viser en liten differanse, noe prosjektet kan og «må leve» med iflg kommunen. PL mangler fortsatt et forutsigbart system for hvordan internkostnader håndteres av kommunen selv, for eksempel kostnader til PA, BHR og KA, div. innkjøp gjort av kommunen selv, finanskostnader, mva, gebyrer osv. Dette er kostnader som ligger utenfor PL sin kontroll.*

Videre påpekte prosjektleder at det fremdeles var behov for å definere controller- og attestasjonsfunksjonen.

Om fremdrift skrev prosjektleder at det hadde vært, og fortsatt var, vanskelig å få en fullgod oversikt over status på fremdrift. Prosjektleder skrev at som tidligere varslet innehadde ikke nøkkelpersonellet til 20BYG den erfaring, kunnskap og kompetanse som kontrakten krever, og at dette viste seg tydelig når prosjektet nærmet seg slutten. Byggherreorganisasjonen hadde derfor, ifølge prosjektleder, vært nødt til å involvere seg ekstraordinært for å ha kontroll på fremdriften.

Av månedsrapporten fremgår det at tidspunkt for overtakelse ikke var avklart, men mars 2019 ble antydnet som et alternativ.

Det fremgår av rapporten at det hadde kommet mange uspesifiserte varsler, og at disse var avvist på grunn av manglende dokumentasjon eller spesifisering.

Av månedsrapport for september 2018 fremgår det at VA-prosjektet i Dramsvegen som skulle ferdigstilles ila desember 2018, var forskjøvet til anslagsvis sommeren 2019. Prosjektleder hadde i tidligere rapporteringer påpekt at det var kritisk for Tromsøbadet at dette prosjektet ble ferdigstilt i henhold til plan, men i denne månedsrapporten fremgår det at Tromsøbadet hadde fått dispensasjon slik at forsinkelsene ikke utgjorde et problem for Tromsøbadet. Ellers inneholder månedsrapporten mange av de samme opplysningene som tidligere månedsrapporter. Prosjektleder opplyste at mange uspesifiserte varsler økte usikkerheten med hensyn til forventet sluttsum. Noe av usikkerheten var forsøkt kvantifisert med antatte tillegg. Forventet sluttsum for Tromsøbadet var i månedsrapporten for september 2018 kr 936 624 661.

I møte med revisor i starten av september 2018 opplyste seksjon for utbygging at forsinkelsene i prosjektet på daværende tidspunkt ikke var kritiske for planlagt åpning av Tromsøbadet, som fremdeles var «våren 2019». Konkret åpningsdato var ikke fastsatt.

I månedsrapport for oktober er det opplyst at manglende fremdrift i prosjektering for elektro hadde gått fra kritisk til svært kritisk. Dersom siste leveranseplan ikke ble fulgt, ville dette gi fremdriftskonsekvenser på kritisk linje for elektroentreprenør. Ifølge månedsrapporten var både kommuneadvokaten og styringsgruppa orientert om dette.

Videre er det i månedsrapport for oktober 2018 opplyst at det var utfordringer med fremdriften til 20BYG og at utfordringer med leveranse fra RIE førte til forsinkelser i arbeidet til elektroentreprenør. Videre var det forsinkelser i de bassengtekniske arbeidene. Om dette står det:

«Pga at 20BYG ikke ble ferdige med hev-/senkedelen av bassenget til uke 45 som avtalt, men til uke 49, har oppstart hev/senk bunn blitt forskjøvet. Som følge av forsinkelsen har leverandøren av hev/senk bunn påtatt seg annet arbeid og kan ikke starte opp før i uke 3 i 2019. Med 10 ukers montasjetid vil bassengfylling skje tidligst den 01.04.19.» Videre fremgår det av månedsrapporten at ferdigstilling av idrettsbassenget og prøvedrift for øvrige bassenger var på kritisk linje. Antatt tidspunkt for overtakelse var 15.6.2019.

Om varsler og krav står det at 20BYG hadde levert nesten 100 varsler og krav i perioden, og at disse fortløpende ble besvart. Det var ikke enighet med 20BYG om verken riggkrav eller plunder og heft.<sup>48</sup> Med 40ELA var det avtalt fastpris på rigg.

Gjennom økonomirapport 2 – 2018 orienterte administrasjonssjefen politikerne om status i investeringsprosjektet Tromsøbadet. I rapporten inngikk tabell 9 nedenfor.

**Tabell 9.** Økonomirapport 2 – 2018

Prosjekt	Prosjekt (T)	Regnskap pr. 31.8.18	Vedtatt budsjett 2018	Endring i øk. rapport 2	Prognose/nytt budsjett 2018
5050	Tromsøbadet	205 796 827	515 959 000	-100 000 000	415 959 000

I rapporten står følgende om investeringsprosjektet Tromsøbadet:

*Framdrift: Kontraktsfestet sluttfrist er 13.11.18. Avtale inngått med prosjekterende om fristforlengelse. Ny dato for ferdigmelding 26.10.18 og sluttfrist 25.01.19. De øvrige entrepriser er innvilget tilsvarende fristforlengelse. Framdriften er ikke i henhold til omforent styringsplan så det må påregnes ytterligere fristforskyvelse.*

*Økonomi status: Innenfor revidert investeringsramme på 911,5 millioner kroner inkl. mva. jf. kommunestyrets vedtak i sak 82/18. Pr. 31.8.18 er det belastet 621 millioner kroner.*

Styringsgruppa hadde møte 16.11.2018, med fokus på fremdrift og økonomi. Det fremgår av referatet at det var utfordringer med fremdrift særlig på elektro og bassengteknisk. For elektro skyldtes det at prosjekteringsunderlaget ikke var ferdig. Montering av hev-senk bunn i idrettsbassenget var også forsinket. Det var også en del aktiviteter utomhus som ble utsatt til våren 2019, men disse hadde ikke betydning for overtakelse. Av referatet fremgår det at sannsynlig overtagelse av bygget var juni 2019, og at slik situasjonen var, var det mye som tydet på at Tromsøbadet ikke kunne åpne før august 2019. Forventet sluttsum var på dette tidspunktet 964 millioner kroner.

Prosjektleder avga felles rapport for månedene november og desember. I denne er det opplyst at forventet sluttsum var kr 966 millioner (budsjett var kr 978 millioner). Prosjektleder skrev at det hadde vært tett og god dialog med Asplan Viak gjennom hele prosjektet. Jevnt over hadde prosjekteringen vært «ok», med unntak av spesielt RIE, men også LARK og iARK<sup>49</sup>. Prosjektleder skrev også at PGL (prosjekteringsgruppeleder) ikke har klart å følge opp prosjektet slik en kunne forvente. Det var forfattet brev til Asplan der byggherres tap som følge av forsinket leveranse av RIE-underlag ble krevd dekket. Svarbrev var ikke mottatt, men det var dialog mellom partene.

<sup>48</sup> Det er ingen eksakt definisjon av «plunder og heft», men det brukes som en samlebetegnelse for situasjoner som har ført til nedsatt produktivitet hos entreprenøren. For at entreprenøren skal ha krav for kompensasjon må det være forhold hos byggherre som har ført til nedsatt produktivitet.

<sup>49</sup> RIE er rådgivende ingeniør elektro, LARK er landskapsarkitekt og iARK er fagrådgiver, interiørarkitekt.

Om fremdrift, står det at tilbakemeldingen fra 20BYG var at de ville ferdigstille kontraktsarbeidene, inkludert utbedring av feil og mangler, innen 25.01.19. 30RØR og 36LBE var stort sett helt ferdige med sine arbeider. 40ELA hadde fremdeles en del gjenstående arbeider, som følge av forsinkelser i prosjekteringsunderlag. 69BAT startet med montasje av hev- og senkebunn i uke 3.

Prosjektleder skrev også at det var, og gjennom hele prosjektet hadde vært, diskusjoner med byggentreprenør om utførelsesplikten. Dette gjelder pkt. 23 i NS8405.<sup>50</sup> Prosjektledelsen og 20BYG hadde ulike oppfatninger av hva som lå i utførelsesplikten.

## 9.7 Status ved utgangen av 2018

I 2018 ble det vedtatt et eget prosjekt for vei og VA til Templarheimen. En del av spørsmålene knyttet til infrastruktur ble dermed avklart. Grensesnitt til andre prosjekter, blant annet til VA-prosjektet i Dramsvegen, var tema også i 2018. I løpet av året ble det avklart at Tromsøbadet ville få dispensasjon, slik at prosjektets brukstillatelse ikke ville påvirkes av forskyvninger i dette.

Det var tidlig i 2018 klart at budsjettet for Tromsøbadet ikke ville holde. I april vedtok kommunestyret å øke budsjettet for prosjektet med kr 200 millioner. Økningen i prosjektkostnaden ble begrunnet med blant annet forventning om fortsatt mange varsler og krav om tillegg, vedvarende behov for komplettering av prosjekteringsunderlag etter hvert som prosjektet gikk fremover, at elektrobeskrivelsen var fortsatt ikke var komplett, samt risiko for utgifter og forsinkelser knyttet til grensesnitt mot tilstøtende prosjekter.

Av prosjektleders rapporteringer fremgår det at byggherreorganisasjonen opplevde utfordringer med prosjekteringsgruppen – og særlig prosjekteringsunderlaget for elektro - og 20BYG. Kommuneadvokaten var koblet inn i håndteringen av varsler og krav og oppfølgingen av disse utfordringene.

I løpet av året ble det klart at fremdriften i prosjektet var forsinket. Dette skyldtes flere forhold, blant annet at prosjekteringsunderlaget for elektro var forsinket. Montering av hev-/og senkebunn i idrettsbassenget var forsinket, og prøvedrift av bassengene måtte forskyves. I slutten av 2018 var det sannsynlig at overtagelse av bygget ville bli forskjøvet til juni 2019 og at Tromsøbadet ikke kunne åpne før august 2019.

---

<sup>50</sup> Bestemmelsen omhandler irregulær endringsordre. Det vil si berettigede pålegg fra byggherre om å utføre arbeid som innebærer endring av det som er opprinnelig avtalt, og som ikke gis ved skriftlig endringsordre.

## 10 FERDIGSTILLELSE AV TROMSØBADET

---

### 10.1 Innledning

I 2019 ble Tromsøbadet ferdigstilt og åpnet for publikum i august 2019. Administrasjonen fremla for formannskapet avtale om sluttkostnad med 20BYG og samlet sluttkostnad er estimert til kr 997 – 999 millioner.

I dette kapittelet omtaler vi nærmere arbeidene fram mot ferdigstillelse og åpning i 2019 og 2020.

### 10.2 Arbeid frem mot åpningen av Tromsøbadet

Det fremgår av første månedsrapport fra prosjektleder i 2019 at det var gjennomført overtakelsesforretning for innvendige arbeider. Denne resulterte i at byggherre nektet overtakelse basert på at bygget ikke kunne benyttes til forutsatt bruk på grunn av omfang av feil og mangler. 20BYG hadde ikke godtatt nektelsen. Klatrehallen var ferdigstilt og overlevert. 40ELA hadde fremdeles gjenstående arbeider, mens arbeidet med montasje av hev-/senkbunn pågikk.

Når det gjaldt økonomi, var det i månedsrapporten informasjon om usikkerhet knyttet til sluttsum for 20BYG. For 30RØR og 36LBE var alle krav og varsler gjennomgått med entreprenørene og ferdigforhandlet. Det var derfor minimal usikkerhet frem mot sluttoppgjør. For 40ELA var usikkerhet knyttet til beskrivelser og tegninger nedadgående, og man antok at forventet sluttsum på entreprisen var reell. For 69BAT pågikk det økonomigjennomgang.

Under økonomisk hovedsammenstilling i månedsrapporten fremgår det at prognosen var kr 973 824 117.

Det fremgår videre av månedsrapporten at arbeidet med bassengene var på kritisk linje. Det vil si at enhver forsinkelse ville få direkte innvirkning på tidspunktet for overtakelse. Det ble arbeidet mot overtakelse av bygget i medio juni.

Styringsgruppa hadde møter 17.1.2019 og 27.2.2019, og i disse møtene var mange av de samme forholdene som fremgår av månedsrapporten fra prosjektleder i januar, tema. I tillegg fremgår det av referatet fra styringsgruppemøtet at det var sendt krav til Asplan Viak om erstatning for forsinket og mangelfullt oppdrag. Det ble i møtet også diskutert hvorvidt Tromsøbadet KF kunne få refundert noen av sine driftsutgifter til teknisk sjef på grunn av forsinket ferdigstillelse. Styringsgruppa ville vurdere dette på nytt nærmere sommeren.

I referatet fra styringsgruppas møte 8.4.2019 er det informasjon om at fremdriften nå var kritisk i forhold til tentativ åpningsdato 23.8.2019. Tromsøbadet KF trengte to måneder i bygget for å forberede åpning, og dette forutsatte derfor at overtakelse og ibruskstakelse av bygget kunne skje i siste halvdel av juni. Det mest kritiske var vannfylling av basseng, som var forsinket.

Neste månedsrapport fra prosjektleder er for april 2019. I denne gis det en kort oppsummering av arbeidene som er gjort siste periode. Dette bestod av blant annet oppfølging av resterende kontraktarbeider. Bassengene var på dette tidspunktet fylt med vann – med unntak av idrettsbassenget. Arbeidet med hev- og senkebrygger var ikke ferdigstilt, og vannfylling av idrettsbasseng skulle starte siste uka i mai. Antatt tidspunkt for overtakelse var i slutten av juni. Prosjektleder anså det som sannsynlig at det kunne være noen feil og mangler som ikke ble utbedret innen fristen, men disse skulle ikke være til hinder for driftsorganisasjonen. Tromsøbadet KF skulle

gjennomføre prøvedrift med gjester i slutten av juli og begynnelsen av august. På grunn av forsinkelser i prosjekteringsunderlag, var ikke planlagt ferdigstillelse av arbeidene til 40ELA klarlagt. Midten av juli var antydning som mulig sluttdato.

Administrasjonssjefen rapporterte om status i investeringsprosjektet gjennom økonomirapport 1 – 2019<sup>51</sup>:

*Kontraktsfestet sluttfrist var 13.11.18. Avtale inngått om fristforlengelse. Bassenget fylles med vann i april og vil være i prøvedrift frem til åpning som er august 2019.*

*Prosjektet forventer å styre innenfor revidert investeringsramme på 911,5 millioner jfr. kommunestyrets vedtak i sak 82/18.*

*Mht. avtale om å øke Tromsøbadets parkeringskapasitet fram mot åpningen i august, anslås et kostnadsbehov på 4 millioner kroner. Dette foreslås finansiert ved å omdisponere tilsvarende beløp fra prosjekt 6141 Utvikling kommunale eiendommer.*

Av referat fra styringsgruppas møte 20.5.2019 fremgår det at fremdriften fremdeles var kritisk i forhold til planlagt åpning 23.8. Imidlertid gikk arbeidene som planlagt – med unntak av at vannfylling av idrettsbassenget var utsatt med to uker. Dersom det ikke oppstod ytterligere problemer, ville dette være i rute til åpning. Styringsgruppa behandlet ingen saker utover faste orienteringssaker i dette møtet. Under eventuelt i referatet står det imidlertid at «*Det planlegges forhandlingsmøte med Asplan vedr. elektrobekrivelsen i midten av juni. Prosjektleder og byggherrerepresentant gis mandat til å akseptere forhandlingsresultatet ned til halvpart av krav.*»

Åpning av Tromsøbadet var fastsatt til 23.8.2019.

Forventet sluttsum var på dette tidspunktet beregnet til omtrent kr 970 millioner. I dette lå alle faktiske krav, usikkerheter knyttet til antatte kostnader på uspesifiserte varsler og krav og ikke-prisede endringslister og rekvisisjoner.

Prosjektleder bemerket at utforutsette hendelser ville være kritisk for fremdriftsplanen. Eksempel på slike hendelser var flisbrudd, lekkasjer i bassenget, rekkverksleveranse og underlag for elektro. For idrettsbassenget ville en total nedtapping med påfølgende reparasjon av flis ta minimum en måned. Med hensyn til lekkasjer, ville det ta omtrent en uke fra idrettsbassenget var ferdigfylt til det ville foreligge en komplett oversikt over mulige lekkasjer. Usikkerheten knyttet til rekkverk gjaldt leveransedato og kvalitet. Usikkerhet for elektrounderlag knyttet seg til at det fortsatt gjenstod endringslister som ikke var laget og/eller priset.

Styringsgruppa hadde møte 14.6.2019. Det fremgår av referatet at planlagt dato for overtakelse var 21.6.2019. Idrettsbassenget var fylt med vann og det var foreløpig ikke registrert noen problemer.

Den siste månedsrapporten fra prosjektleder som revisor har, gjelder mai/juni 2019. Det fremgår av denne at arbeidet i perioden har bestått av blant annet befaringer i forbindelse med overtakelser. Det var gjennomført overtakelser for alle entrepriser. Det hadde også blitt arbeidet med ferdigstillelse av arbeider som var nødvendige for å kunne ta bygget i bruk. Arbeid med betydning for person- og brannsikkerhet ble prioritert. Det hadde også blitt arbeidet med tekniske arbeider for å oppnå tilstrekkelig ferdiggrad for å kunne ta anlegget i bruk. Her ble det spesielt fokusert på elektro og vannbehandling. Lekkasjetesting og test av tekniske anlegg pågikk.

---

<sup>51</sup> Behandlet av kommunestyret i møte 29.5.2019, sak 68/19.



Forventet sluttsum var den samme som i månedsrapporten for april; kr 970 millioner.

I månedsrapporten står det at 25.6.2019 ble det registrert lekkasje i idrettsbassenget. Omfanget var anslått til 50m<sup>3</sup> per døgn, noe som måtte anses som betydelig. Det ble umiddelbart iverksatt tiltak for å finne årsaken til lekkasjen. Årsaken var på dette tidspunktet ikke identifisert og det ble arbeidet ut fra tre mulige årsaker til lekkasjen:

1. Rørbrudd under bunnplate på fylling
2. Riss i betong, enkel lokalisering
3. Riss i betong, uspesifisert lokalisering

Det var etablert kontakt med ekspertise og igangsatt søk etter riss i betong. Prosjektleder skrev i månedsrapporten at avhengig av årsaken til lekkasjen måtte det tas stilling til om badet kunne åpnes som planlagt 23.8.2019.

Antall feil og mangler etter overtakelse fra 20BYG var ifølge månedsrapporten vesentlige. Også for 40ELA var kontraktarbeidene overtatt med vesentlige feil og mangler, blant annet nødlys og brannvarslingsanlegg. En del av årsaken til manglene var manglende tilknytning til kommunens eget datanett. Det forelå en plan for gjenstående arbeid, med ferdigstilling medio juli.

Styringsgruppa hadde møte 28.6.2019, hvor lekkasje i hovedbassenget var hovedtema. Etter at lekkasjen ble avdekket, ble det avholdt møte med prosjekterende, 20BYG og 69BAT hvor det ble besluttet at lekkasjen måtte tettes. Det kunne vært mulig å drifte bassenget med lekkasjen frem til garantibefaring etter et år, men dette ble frarådet av Asplan Viak på grunn av fare for korrosjonsskader. I tillegg ville driftskostnadene øke som følge av behov for økt påfylling av vann og oppvarming av dette.

For øvrig fremgår det av referatet fra dette møtet at overtakelser er gjennomført og at regionssjef i WSP fungerer i prosjektleders fravær. Det ble arbeidet med å få brukstillatelse på bygget. For å få dette var det behov for at kommunens IT-avdeling prioriterte sine leveranser i prosjektet. Det var også behov for at byggesaksavdelingen prioriterte saken. Fullskala test av brannvarsling, nødlys og adgangskontroll var planlagt 10.7. Gitt at dette fungerte og at byggesak prioriterte saken, var det da forventet brukstillatelse rundt 15.7. Det ville være tidsnok til å kunne starte prøvebadning som planlagt 23.7.2019.

Tromsøbadet fikk midlertidig brukstillatelse 10.7.2019.

Styringsgruppa hadde møte 15.8.2019, hvor eneste sak til behandling var kompensasjon fra Asplan Viak. I brev 21.2.2018 fremsatte prosjektledelsen krav om erstatning fra Asplan Viak som følge av mangelfull forståelse og forsinket levering av underlag til elektroentreprisen på Tromsøbadet. Kravet var da estimert til kr 5,5 millioner eks. mva. Kravet ble i sin helhet avvist av Asplan Viak. Imidlertid hadde administrerende direktør i Asplan Viak hele veien vært åpen for en kompensasjon til kommunen. Det ble i august 2019 avholdt et forhandlingsmøte, hvor Asplan sa seg villige til å kompensere kommunen kr 3,5 millioner. Dette under forutsetning av at det ikke ble fremmet ytterligere erstatningskrav mot Asplan Viak som følge av arbeidet med Tromsøbadet. Kommunen hadde tidligere fått en honorarreduksjon, slik at man samlet ville få tilbake kr 6 millioner dersom løsningen ble akseptert. Det ble anbefalt å godta løsningen, blant annet på grunn av at det ville være en betydelig prosessrisiko knyttet til en eventuell rettslig tvist. Det fremgår imidlertid ikke av referatet hva styringsgruppa besluttet.

Tromsøbadet åpnet for besøkende 24.8.2019. Lekkasje fra idrettsbassenget var innen dette lokalisert og utbedret, og hele anlegget åpnet denne dato.

### 10.3 Arbeid etter åpningen – sluttoppgjør og utbedringer

Styringsgruppas neste møte var 23.10.2019. På dette tidspunktet hadde avdelingsdirektør for kultur og idrett sluttet i kommunen. Avdelingsdirektør for bymiljø, Mette Mohåg, hadde overtatt ansvaret for idrett. Mohåg erstattet avdelingsdirektør for kultur og idrett og overtok som leder av styringsgruppa. Om økonomi ble det orientert om at forventet sluttsum var kr 984 millioner. Usikkerheten rundt sluttsum knyttet seg i stor grad til sluttoppgjøret med 20BYG, hvor det lå an til et omtvistet beløp på kr 140 millioner inkl. mva. Forventet sluttsum var basert på en nøktern vurdering av utfallet av sluttoppgjøret. For de øvrige entreprisene var det kun mindre uenigheter. Det var mottatt sluttoppgjør fra alle entreprenører bortsett fra elektro. Disse skulle svares ut i løpet av kort tid, og det var ikke forventet avvik av større betydning i forhold til budsjettet for de enkelte entreprisene.

Styringsgruppa behandlet også sak om sluttoppgjør med 20BYG. Kommunen ville legge opp til en prosess der entreprenør ble invitert til forhandlinger for å se om det var grunnlag for å løse sluttoppgjøret i minnelighet. Prosessrisikoen ved eventuell rettslig tvist ble vurdert som høy. Styringsgruppa tok orienteringen til etterretning og sluttet seg til de vurderingene som var gjort.

I økonomirapport 2 – 2019<sup>52</sup> orienterte administrasjonssjefen om at Tromsø kommune overtok kontraktsarbeidene 21.6.2019 og at anlegget ble tatt i bruk 24.8.2019. Videre står det: «*Prosjektet er pr dato ikke i en fase med sluttoppgjør, og det er kjent at kravene så langt overstiger projektkostnaden på 982 millioner kroner (budsjettrammen er lavere grunnet momsregelverket). Av hensyn til kommunens forhandlingssituasjon blir nærmere orientering om dette unntatt offentlighet. Formannskapet ble orientert særskilt i møte 1.oktober 2019.*»

I styringsgruppas møte 10.3.2020 var avtale om sluttoppgjør med 20BYG tema. Det ble andre uka i desember gjennomført et forhandlingsmøte. Opprinnelig kontraktssum for denne entreprisen var kr 286 millioner. Partene stod i utgangspunktet svært langt fra hverandre i sluttforhandlingene; entreprenøren krevde en sluttsum på kr 468 millioner eks. mva.<sup>53</sup>, mens kommunen mente riktig beløp var kr 340 millioner eks. mva. Differansen var altså kr 128 millioner.

Ifølge referatet fra styringsgruppemøtet ble det gjennomført konstruktive og strukturerte forhandlinger hvor det ble gitt til dels gode begrunnelser for en del av kravene fra entreprenør. Videre fremgår det av referatet at kommuneadvokaten i forkant av forhandlingene hadde vært tydelig på at kommunens dagmulktkrav var svakt. Også kommunens byggherrevarsler ble vurdert som svake. I forhandlingsmøtet gjorde også entreprenøren innrømmelser. Det ble 13.12.2019 landet en avtale som innebar at sluttsummen ble kr 423 millioner eks. mva. Avtalen ble behandlet og godkjent av formannskapet i Tromsø kommune i møte 17.12.2019, sak 396/19.

Styringsgruppa behandlet også sak om status på reklamasjoner. Generelt fungerte bygget bra, og det var relativt få reklamasjoner. Teknisk personell på Tromsøbadet registrerte mangler og meldte de inn til prosjektorganisasjonen, som tok det videre med entreprenører. Den mest alvorlige reklamasjonen så langt var lekkasje fra taket i velværeavdelingen. Dette ble fulgt opp.

<sup>52</sup> Behandlet av kommunestyret i møte 30.10.2019, sak 183/19.

<sup>53</sup> Om lag kr 20 millioner av entreprenørens krav gjaldt lønns- og prisstigning.

Sak om glatte fliser og mange fall knyttet til dette ble også behandlet. Det var ingen indikasjoner på verken utførelsesfeil eller prosjekteringsfeil og dermed ikke grunnlag for reklamasjon. Det var gjennomført ulike tester av friksjon og også gjennomført behandling av noen fliser for å se om friksjonen økte. Firmaet som behandlet flisene, hadde gitt et anslag på at behandling av alle flisene på promenadedekker ville koste om lag en halv million kroner. Spørsmålet til styringsgruppa var om prosjektet skulle dekke en slik eventuell behandling av flisene. Styringsgruppa vedtok å gi prosjektet mandat til å utrede problematikken knyttet til glatte fliser videre og ville ta beslutning om eventuell behandling og omfang når endelig anbefaling forelå.

På dette tidspunktet, i mars 2020, var status for økonomi fremdeles at prosjektkostnadene så ut til å bli mellom kr 997 – 999 millioner.

I mars 2020 ble det avdekket en ny lekkasje i idrettsbassenget. Lekkasjen ble utbedret i slutten av juli.

#### 10.4 Kostnader

Per 12.10.2020 var bokførte investeringskostnader for prosjektet Tromsøbadet kr 918 453 776. Dette tallet inkluderer ikke ordinær mva. Samlet kostnadsramme for Tromsøbadet er kr 978 millioner kroner – inkludert ordinær mva. Tabell 10 viser hva som er bokført i prosjektet det enkelte år siden planleggingen startet i 2012.

**Tabell 10.** Investeringskostnader Tromsøbadet per 12.10.2020

Periode	Beløp
2012	144 444
2013	2 561 172
2014	25 535 402
2015	38 898 270
2016	88 495 156
2017	259 546 428
2018	340 166 192
2019	155 708 388
2020	7 398 323
<b>Totalt</b>	<b>918 453 777</b>

Dersom vi legger til ordinær mva., var «brutto» bokførte kostnader i prosjektet kr 1 005 950 386. Det er dette tallet som er sammenliknbart med den samlede kostnadsrammen på kr 978 millioner. Per 12.10.2020 var altså bokførte investeringskostnader for prosjektet Tromsøbadet omtrent kr 28 millioner høyere enn gjeldende kostnadsramme. Administrasjonen har gitt orientering til formannskapet om at gjeldende kostnadsramme vil overskrides, og at estimert sluttkostnad er kr 997 – 999 millioner.

Gjennom den løpende forvaltningsrevisjonen av Tromsøbadet, som pågikk i perioden høsten 2016 til – høsten 2018, kontrollerte revisor enkeltbilag med hensyn til om faktureringen hadde grunnlag i avtale og om utbetalingen var attestert og anvist. Vi avdekket ikke faktureringer som ikke var i henhold til kontrakt.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Det ble kontrollert enkeltbilag fra de største leverandørene i prosjektet; Bjørn Bygg AS, WSP Norge AS, Asplan Viak, Processing Norge AS og JM Hansen Installasjon AS.

Våre kontroller viste også at attestasjon og anvisning var foretatt av ulike personer. Revisor sendte i september 2017 nummerert revisjonsbrev til Tromsø kommune vedrørende mangelfull kontroll av investeringsutgifter. Brevet omhandlet at eksternt innleide prosjektledere attesterte faktura til kommunen – uten at kommunens egne ansatte også attesterte. Dette var brudd på kommunens egne rutiner. Brevet er tidligere behandlet av kontrollutvalget og også omtalt i sluttrapporten fra den løpende forvaltningsrevisjonen om investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter. Vi omtaler det derfor ikke nærmere her. I etterkant av brevet endret kommunen rutinen, og kontrollene våre etter dette viste at de nye rutinen ble fulgt. I det nummererte revisjonsbrevet ble det også påpekt at kommunen ikke har dokumentert oppfølging av månedlige kostnadsrapporteringer fra eksternt prosjektleder. Dette er noe av det samme som eksternt prosjektleder har påpekt i månedsrapporter til kommunen; at det ikke er samsvar mellom kostnader i ISY og Agresso, og at det bør ryddes opp i. Om kommunen hadde hatt oppfølging av kostnadsrapporteringer fra prosjektleder, ville slike avvik blitt avdekket og kunne blitt rettet.

Størsteparten av kostnadene i prosjektet knytter seg til utbetalinger til de fem største entreprenørene, innleid prosjektledelse og prosjektering. I tabell 11 nedenfor er oversikt over bokførte kostnader til disse.

**Tabell 11.** Utbetalinger til leverandører, per 12.10.2020

Leverandør	Bokført beløp
Bjørn Bygg AS	500 172 081
Asplan Viak AS	118 259 340
J M Hansen Installasjon AS	83 513 412
Processing Norge AS	47 202 242
WSP Norge AS	45 974 001
Åge Nilsen AS	30 257 922
GK Inneklima AS	23 631 752

I samme periode som Tromsøbadet ble bygget, gjennomførte Tromsø kommune to andre prosjekter på Templarheimen; ny adkomstveg og skistadion/skytebane. Begge prosjektene er ferdigstilte. Disse har vært gjennomført som egne prosjekter, og er ikke en del av investeringsprosjektet Tromsøbadet. De har imidlertid grensesnitt til Tromsøbadet, og kommunen var forpliktet til å anlegge både ny adkomstveg og skistadion. I områderegeringsplanen for Templarheimen var ny adkomstvei et krav for at Tromsøbadet skulle få brukstillatelse. Det gjaldt også Turnhallen som Tromsø Turnforening bygget på Templarheimen. Tromsø kommune måtte altså sørge for at ny adkomstvei til Templarheimen ble etablert for at Tromsøbadet skulle kunne tas i bruk. Det var i utgangspunktet ikke satt av penger til ny adkomstveg verken i budsjettet til Tromsøbadet eller andre steder i kommunens budsjetter – før sak om dette ble fremlagt for kommunestyret i februar 2018. Per 12.10.2020 var bokført beløp for vei til Templarheimen kr 25 028 243.

Som følge av den nye områderegeringsplanen for Templarheimen, ble det behov for å gjøre endringer i anlegget for skiidretten på Templarheimen. Tromsøbadets plassering gjorde det nødvendig å endre anlegget til skiidretten. Vi har tidligere redegjort for at det ikke var regulert for anlegg til skiidrett på Templarheimen, men heller ikke andre steder. Gjennom avtale med skiklubbene forpliktet kommunen seg til å etablere ny skistadion og skyteanlegg på Templarheimen. Per 12.10.20 var bokført beløp for prosjektet Templarheimen skytebane og skistadion kr 96 451 638. Kostnadsramme for prosjektet var kr 37,5 millioner. Administrasjonen har gitt politikerne informasjon om kostnadsoverskridelsen, og det foreligger også uløste tvister i prosjektet. Dermed kan den endelige kostnaden for kommunen endre seg.

## 10.5 Rapporteringer til formannskapet

Som tidligere nevnt har kommunestyret vedtatt at administrasjonen skal gi månedlige rapporteringer til formannskapet om status i pågående investeringsprosjekter, herunder også Tromsøbadet. Formannskapet har vedtatt rutiner for hvordan denne rapporteringen skal skje. Rapportering skulle foreligge til formannskapets siste møte i måneden, og kontrollutvalget skulle ha kopi av rapporteringene. I rapporteringene er det informasjon om økonomi; total budsjetttramme, påløpte kostnader og gjenstående. Det er også informasjon om risiko, herunder budsjettert avsetning for tillegg og usikkerhet og hvor mye som er påløpt. Rapporteringene inneholder også informasjon om fremdrift i prosjektene.

**Tabell 12.** Administrasjonens rapporteringer til formannskapet om status i pågående investeringsprosjekter

Møtedato	Saksnummer	Kopi til kontrollutvalget
31.1.2017	29/17	Nei
7.3.2017	104/17	Nei
13.6.2017	222/17	Nei
19.9.2017 <sup>55</sup>	320/17	Nei
7.11.2017	377/17	Nei
30.1.2018	25/18	Nei
13.3.2018	79/18	Ja
3.4.2018	103/18	Ja
8.5.2018	144/18	Ja
28.8.2018 <sup>56</sup>	260/18	Ja
25.9.2018 <sup>57</sup>	290/18	Ja
20.11.2018 <sup>58</sup>	344/18	Ja
8.1.2019	1/19	Ja
12.2.2019	34/19	Ja
9.4.2019	105/19	Ja
4.6.2019 <sup>59</sup>	183/19	Ja
24.9.2019	289/19	Nei
29.10.2019	312/19	Nei

<sup>55</sup> I denne rapporteringen inngikk tidligere manglende rapporteringer. Administrasjonens rapportering inneholdt tall for prosjektet per 30.2.17 (revisor antar at rett dato er 28.2.2017), 31.3.17, 30.6.17, 31.7.17, 31.8.17 og 30.9.17.

<sup>56</sup> Også denne rapporteringen inneholdt tall for flere måneder. Den inneholdt tall for prosjektet per 31.5.18, 30.6.18 og 31.7.18.

<sup>57</sup> Denne rapporteringen inneholdt feil tall. Formannskapet vedtok å utsette saken. Ny rapportering med korrekte tall ble fremlagt til formannskapets møte 2.10.2018.

<sup>58</sup> To rapporteringer ble fremlagt; per 30.9.2018 og per 31.10.2018.

<sup>59</sup> To rapporteringer ble fremlagt; per 31.3.19 og 30.4.19.

## 11 OPPSUMMERING, VURDERINGER OG SAMLET KONKLUSJON

Revisor har lagt til grunn at gjennomføringsfasen for investeringsprosjektet Tromsøbadet var fra og med vedtak om igangsettelse i mars 2016 og til og med kommunens overtakelse av bygget høsten 2019. På tidspunktet vedtaket om igangsettelse ble truffet, hadde det pågått planlegging og utredning av et svømme- og badeanlegg over flere år og Tromsø kommune holdt – sammen med prosjekteringsgruppe og entreprenører – på med detaljprosjekteringen av Tromsøbadet (samhandlingsfasen). Kommunestyrets beslutning i mars 2016 var at Tromsøbadet inkludert klatrearena skulle bygges innenfor en kostnadsramme på kr 690 millioner eksklusiv lønns- og prisstigning. Områdereguleringsplanen for Templarheimen var på dette tidspunktet ikke vedtatt.

Templarheimen var planlagt å bli en idrettspark for flere funksjoner. Realiseringen av Tromsøbadet – og den øvrige utbyggingen på Templarheimen – fikk konsekvenser for brukere av området. Det måtte finnes løsninger for skiidretten som mistet tilgangen til skiarena- og løypene på området og som ikke fikk nye områder i Grønnåsen slik det opprinnelig var planlagt for. Videre medførte realiseringen av Tromsøbadet krav til oppgraderinger og utbygginger knyttet til vei, vann og avløp (infrastruktur) på Templarheimen. Områdereguleringsplanen, som var under utarbeidelse parallelt med planleggingen av Tromsøbadet, inneholdt rekkefølgebestemmelser for Tromsøbadet. Kostnadene med innfrielse av rekkefølgekravene og nødvendige infrastrukturiltak inngikk ikke i rammen for svømme- og badeanlegget og det var heller ikke opprettet egne budsjett for innfrielse av disse.

I juni 2016 ble områdereguleringsplanen vedtatt av kommunestyret. Med denne ble det endelig bestemt blant annet hvilke planer og tiltak som måtte foreligge for at det kunne gis igangsettelsestillatelse for Tromsøbadet; disse knyttet seg til vei, vann og avløp. Med vedtakelsen av områdereguleringsplanen kunne også Tromsø turnforening få igangsettelsestillatelse for byggingen av ny turnhall. Ved behandlingen av områdereguleringsplanen bestemte kommunestyret at skiidrettens behov skulle løses på Templarheimen og at kostnadene skulle dekkes av prosjektet Tromsøbadet. Kostnader til tiltakene for skiidretten inngikk heller ikke i kostnadsrammen fra mars 2016 på kr 690 millioner.

Deler av prosjektet Tromsøbadet fikk igangsettingstillatelse i juli 2016 og i august startet arbeidene på Templarheimen.

Kort tid før bygge- og anleggsarbeidene på Templarheimen startet – i juli 2016 – byttet Tromsø kommune styringsmodell; fra byråd til formannskapsmodell. Styringsgruppen for Tromsøbadet hadde tidligere bestått av byrådsmedlemmer. Fra høsten 2016 bestod den av administrative ledere. Også prosjektansvarlig i Tromsø kommune ble endret i perioden arbeidet startet. Revisors vurderinger av prosjektgjennomføring retter seg mot kommunen; administrasjonen og med administrasjonssjefen som øverste ansvarlige.

Da arbeidene på Templarheimen kom i gang i august 2016, hadde oppstarten vært utsatt mange ganger, og det fremgår av rapporteringer fra innleid prosjektleder at oppstarten «*kom brått på partene*». Ved oppstart av arbeidene, viste det seg at grunnforholdene var annerledes enn forutsatt. Dette medførte merarbeid, merkostnader og forsinkelser i arbeidet.

Vår undersøkelse viser at det i gjennomføringsfasen var utfordringer knyttet til blant annet:

- Høy frekvens av varsler og krav, særlig fra byggetrepreneur (20BYG)
- Problemer med å få prosjekteringsunderlag til riktig tid, særlig til elektroentreprisen
- Samtidighet av flere prosjekter på Templarheimen og grensesnittene mellom disse

- Finansieringen, gjennomføringen og kostnadsdekningen av tiltakene som måtte gjøres med skiløyper og infrastruktur som følge av realiseringen av Tromsøbadet.

Kostnadsrammen for Tromsøbadet og hvilke kostnader som skal inngå i rammen for Tromsøbadet har endret seg i løpet av prosjektgjennomføringen – og blitt forelagt kommunestyret:

- November 2016: Kostnadsrammen ble økt til kr 799 millioner med henvisning til at kostnadsrammen på kr 690 millioner ikke inneholdt byggelånsrenter og prisstigning. Videre ble det vist til forsinket oppstart og kostnader til infrastruktur og skiløyper.
- April 2017: Skiarena ble et eget prosjekt
- Februar 2018: Vei, vann og avløp ble eget prosjekt
- April 2018: Kostnadsrammen for Tromsøbadet ble økt til kr 982 millioner med henvisning til blant annet forventning om fortsatt mange varsler og krav om tillegg, kompletteringer av prosjekteringsunderlag og prosjekter med grensesnitt til Tromsøbadet

Åpningen av Tromsøbadet ble forskjøvet på grunn av forsinkelser i arbeidet. Åpningsdato ble etter hvert fastsatt til 24.8.2019. Prosjektdokumentasjonen viser at det var hektisk i slutfasen for å få ferdigstilt arbeidene til åpningen, men anlegget åpnet som planlagt denne datoen.

Estimert sluttkostnad for Tromsøbadet er mellom kr 997 – 999 millioner. Administrasjonen har orientert politisk nivå om at kostnadsrammen på kr 982 millioner vil bli overskredet. Per 12.10.2020 er det bokført utgifter for omtrent 1 milliard og seks millioner i investeringsprosjektet.

Nedenfor følger revisors oppsummeringer hvor vi også gjør vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene om prosjektorganisering og rapportering. Til slutt fremkommer revisors konklusjon på problemstillingen om hvorvidt utbyggingen av Tromsøbadet ble gjennomført i tråd med anbefalinger og krav til prosjektstyring- og oppfølging.

### **Prosjektorganisering**

I prosjektets tidligfase ble det bestemt at investeringsprosjektet skulle gjennomføres som *delt entreprise* som vil si at det inngås kontrakter med hver av entreprenørene for de ulike fagene<sup>60</sup>. Kommunen inngikk kontrakter med fem entreprenører. Asplan Viak AS fikk oppdraget med å være prosjekteringsgruppe for alle de ulike fagene som bygge- og anleggsprosjektet besto av. Denne gjennomføringsmodellen innebar at byggherre Tromsø kommune fikk ansvaret for å koordinere arbeidet mellom entreprenørene og var ansvarlig for kvalitet og fremdrift i prosjekteringen.

Prosjektorganiseringen for Tromsøbadet ble bestemt i prosjektets tidligfase – og den har blitt opprettholdt i gjennomføringsfasen. Den overordnede styringslinjen i prosjektet har gått fra *styringsgruppen* til *prosjektansvarlig* og videre til *prosjektsjef/prosjektleder*. Styringsgruppa og prosjektsjef/prosjektleder har i gjennomføringsfasen vært ansatte i Tromsø kommune. Styringsgruppa har bestått av avdelingsdirektør for kultur og idrett<sup>61</sup>, stabssjef for økonomi og leder for seksjon for utbygging.

- Revisors vurdering er som følge av ovennevnte at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriene om at *kommunen bør ha etablert prosjektorganisasjon med styringsgruppe og prosjektleder*. Styringsgruppa har hatt jevnlig møter og prosjektleder har jevnlig rapportert til Tromsø kommune.

<sup>60</sup> Bygningsarbeider, rørtekniske-, luftbehandlings-, elektrotekniske-, og bassengtekniske arbeider

<sup>61</sup> Til og med høsten 2019. Avdelingsdirektør for bymiljø gikk da inn i styringsgruppa.

Når det gjelder prosjektorganisering, er det ifølge prosjektstyringsteori naturlig å sette sammen et team av personer med ulik kompetanse, og for kommunale investeringsprosjekter vil det være personer med blant annet teknisk kompetanse, arkitektbakgrunn, økonomisk bakgrunn og brukere av bygg. I prosjektstyringsteori vises det videre til at kompetanse som kommunen/byggherre selv ikke har, kan leies inn. Styringsgruppa og prosjektleder besto av personer med kompetanse på økonomi og kommunale utbyggingsprosjekt. I tillegg hadde styringsgruppa representant fra avdelingen som var bestiller av bygget; idrett.

Tromsøbadet ble ført opp for å ivareta behovene til flere brukere; skole, idrett og helse. I tillegg skulle det være et tilbud til publikum. I prosjektorganisasjonen inngikk rollen brukerkoordinator. Våre undersøkelser viser at underveis i prosjektet ble det tatt opp i styringsgruppa at plan for brukerinvolvering må på plass. Revisor oppfatter av dette at brukerinvolvering ikke gjennom hele prosjektgjennomføringen har vært tilstrekkelig ivaretatt – og at det dermed ikke har vært tilstrekkelig representasjon og involvering av brukere av bygg.

Tromsøbadet er et stort investeringsprosjekt. Ifølge seksjon for utbygging har kommunen aldri hatt så stor prosjektorganisasjon som det har vært på dette investeringsprosjektet. Prosjektansvarlig har vært ansatt i Tromsø kommune, og kommunen har hatt interne ressurser som kontraktstøtte, controller og koordinator involvert i prosjektet. Tromsø kommune har også leid inn deler av prosjektorganisasjonen, herunder prosjektledelse. Innleie av kompetanse ble besluttet i prosjektets tidlige fase. Innleid prosjektledelse hadde erfaring fra prosjektledelse av utbygging av svømme- og badeanlegg. Revisor oppfatter at den innleide kompetansen skulle ivareta behovet for at teamet innehadde all den kompetanse som var nødvendig for styring og ledelse av prosjekt om svømme- og badeanlegg.

Som byggherre må kommunen likevel ha tilstrekkelige ressurser – både i form av antall personer og kompetanse til å følge opp de innleide aktørene i prosjektet. Dette følger av kommunelovens bestemmelse om administrasjonssjefens plikt til å påse at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner samt er gjenstand for betryggende kontroll. Prosjektleder (som for Tromsøbadet var leid inn) rapporterte videre til kommunen. Kommunen måtte dermed ha kompetanse til å følge opp og håndtere de forhold som ble rapportert om underveis i prosjektgjennomføringen. Gjennomføringsmodellen delt entrepris innebærer at byggherre har ansvaret for prosjekteringen og et større ansvar for koordinering sammenliknet med i en totalentreprise. Oppfølgingsansvaret er derfor skjerpet når delt entrepris er valgt som gjennomføringsmodell.

Våre undersøkelser viser at det i gjennomføringsfasen oppsto utfordringer med grensesnitt til andre prosjekter som ble nødvendige som følge av realiseringen av Tromsøbadet (infrastruktur og skiarena) og som det forelå planer om realisering av samtidig (turnhall). Det har også vært endringer/diskusjoner om hva som skulle gjennomføres som en del av investeringsprosjektet Tromsøbadet. Disse forholdene hadde ikke blitt avklart i løpet av prosjektets tidlige fase, men de var hele tiden kjente. *Skiarena* var en del av prosjektet ved starten av gjennomføringsfasen, og ble senere tatt ut som eget prosjekt. Hvordan infrastruktur, herunder *adkomstvei* og *VA-løsninger*, skulle løses og finansieres har vært tematisert både i rapporter fra prosjektleder og i styringsgruppemøter. Rapporteringene synliggjør også noen utfordringer knyttet til oppfølgingen av prosjekterende og 20BYG samt at det kom varsler og krav.

Ytterligere kompetanse enn den som prosjektorganisasjonen opprinnelig bestod av, har blitt hentet inn underveis i gjennomføringen av Tromsøbadet – slik at Tromsø kommune som byggherre har kunnet følge opp prosjektet. Kompetanse fra Kommunadvokaten har blitt brukt i prosjektet i



anledning kontraktsgjennomgang og gjennomgang av varsler og krav. Fra og med november 2017 ble det ansatt byggherrerepresentant som arbeidet på heltid med Tromsøbadet. Tromsø kommune styrket dermed sin oppfølging av prosjektet. Revisor oppfatter at kommunens beslutning om å sette inn funksjonen byggherrerepresentant var en erkjennelse av at oppfølgingen i prosjektet fra kommunens side hadde vært for svak og at det var behov for å styrke denne.

- Som følge av ovennevnte er revisors vurdering at Tromsø kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha etablert en prosjektorganisasjon med komplementær og variert kompetanse*. Revisjonskriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt med bakgrunn i at:
  - plan for brukerinvolvering ikke har vært på plass under hele prosjektgjennomføringen
  - Tromsø kommune hadde få administrative ressurser i prosjektorganisasjonen i starten av gjennomføringsfasen.

Når det gjelder myndigheter og ansvarsforhold, har dette vært definert skriftlig gjennom styringsdokumentet for Tromsøbadet. Dokumentet inneholder oversikter over involverte i prosjektet og har blitt oppdatert underveis i prosjektgjennomføringen. Dokumentet inneholder definisjoner av hvilke oppgaver og fullmakter den enkelte rolle/funksjon i prosjektet har. Det inneholder også en egen fullmaktsmatrise. Det har også blitt utarbeidet en PA-bok for prosjektet.

I prosjektstyringsteori vises det til at fordeling av ansvar og myndighet må være kjent for alle. Revisor legger til grunn at dette har vært tilfredsstillende med de styringsdokumentene som ble utarbeidet – og blitt oppdatert – for investeringsprosjektet Tromsøbadet. Vi påpeker imidlertid – som også påpekt i revisjonsbrev nr. 27 – at attestasjonsfullmakt til innleid prosjektledelse ikke var i tråd med kommunens egne rutiner.

Realiseringen av Tromsøbadet innebar som tidligere nevnt ikke utelukkende oppføring av et bygg/svømme- og badeanlegg. Krav om opparbeidelse av skiarena, ny adkomstvei og VA-løsninger har i hele prosjektgjennomføringen vært kjente forhold som måtte håndteres i forbindelse med realiseringen av Tromsøbadet. Disse omstendighetene har også ved flere anledninger blitt rapportert om fra innleid prosjektledelse som forhold som må avklares. Forholdene har også vært mye diskutert underveis i prosjektet. Etter revisors oppfatning har ikke kommunen i tilstrekkelig grad klart å koordinere på tvers av enheter internt. Infrastruktur som ny adkomstvei gjaldt ikke utelukkende Tromsøbadet, men etablering av ny adkomstvei var et krav for at Tromsøbadet skulle få brukstillatelse. Tromsø kommune etablerte ikke, verken gjennom prosjektorganisasjonen for Tromsøbadet eller på andre måter, avklarte ansvarsforhold for ivaretagelse av forhold som lå utenfor entreprisegrensen til Tromsøbadet, men som måtte ivaretas. Dette fikk sin avklaring etter hvert i løpet av gjennomføringsfasen.

Det som har vært uavklart i prosjektorganisasjonen er hvordan forhold som i utgangspunktet ikke var en del av investeringsprosjektet Tromsøbadet skulle håndteres og den manglende koordineringen er vektlagt i vår vurdering av kommunens prosjektgjennomføring opp mot revisjonskriteriet.

- Revisors vurdering er at Tromsø kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha etablert en prosjektorganisasjon med avklarte myndigheter og ansvarsforhold*.

## **Rapporteringer**

### Rapporteringer fra prosjektledelsen

Tromsø kommune v/prosjektansvarlig har jevnlig mottatt rapporteringer fra innleid prosjektledelse om utviklingen i investeringsprosjektet. Samtlige av disse rapporteringene har inneholdt informasjon om noen faste punkter: *Status og vurderinger, økonomi, kvalitet/SHA og fremdrift*. Tromsø kommune har i hovedsak mottatt slike rapporteringer månedlig, mens det i enkelte tilfeller har blitt rapportert for en lengre periode (to måneder). Det er imidlertid ikke lengre perioder uten skriftlige rapporteringer fra innleid prosjektledelse.

- Revisors vurdering er at Tromsø kommune **i all hovedsak har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen *skal påse at de mottar månedlige rapporteringer med redegjørelse for fastsatte styringsparametere fra innleid prosjektledelse*.

Vår gjennomgang viser at det er enkelte forhold som tas opp gjentatte ganger i rapporteringene fra prosjektleder. At informasjonen gjentas i flere rapporteringer kan være indikasjon på at forholdene ikke ble håndtert eller fulgt opp av kommunen. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at Tromsø kommune ikke har brukt eller fulgt opp rapporteringene. Tromsøbadet er et stort og komplekst investeringsprosjekt, og det er ikke alle forhold som lar seg løse raskt. Styringsgruppa har behandlet saker om flere forhold som prosjektledelsen har tatt opp i rapporteringene. Blant forhold som ble tatt opp i flere rapporteringer fra prosjektledelsen, er:

- Infrastruktur og grensesnitt til andre prosjekter
- Utfordringer med 20BYG, herunder kompetansekrav og høy frekvens av varsler
- Utfordringer med prosjekteringsgruppe
- Manglende samsvar mellom prosjektleders og kommunens regnskap

Det første punktet, *infrastruktur og grensesnitt til andre prosjekter*, gjelder både samtidighet av flere prosjekter på Templarheimen og hvordan eksempelvis ny adkomstvei skulle etableres og finansieres. Sistnevnte ble avklart gjennom vedtak i kommunestyret i april 2018. I rapporten *Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet*, har vi påpekt at det i saksfremleggene om investeringsbeslutningene ikke ble belyst hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet ville ha for kommunen utover selve bygget – eksempelvis til infrastrukturiltak. Etter revisors oppfatning burde det på et tidligere tidspunkt blitt planlagt for den felles infrastrukturen som måtte etableres på Templarheimen og samtidigheten av flere prosjekter. Vi oppfatter at administrasjonen i Tromsø kommune deler denne oppfatningen. Når dette ikke ble avklart i tidligfasen, måtte det håndteres i gjennomføringsfasen. Det ble tatt grep blant annet gjennom å etablere koordineringsmøter mellom de ulike prosjektene. Når det gjelder avklaringer om infrastruktur, ble det jobbet med dette også. Disse utfordringene ble altså håndtert i gjennomføringsfasen, men som påpekt av revisor skulle altså forholdene tilknyttet infrastruktur og grensesnitt mellom de ulike prosjektene blitt avklart på et tidligere tidspunkt i gjennomføringsfasen. Tromsø kommune var planmyndighet og byggherre for de fleste prosjektene på Templarheimen.

Om informasjonen fra innleid prosjektledelse om *utfordringer med 20BYG*, viser vår undersøkelse at dette fra Tromsø kommunes side ble fulgt opp gjennom møter med ledelsen for 20BYG – i tillegg til at kommuneadvokaten ble koblet inn. Etter revisors oppfatning fulgte Tromsø kommune opp denne informasjonen fra rapporteringene. Det samme gjelder informasjonen som prosjektledelsen ga til kommunen om *utfordringer med prosjekteringsgruppen*.

Manglende samsvar mellom prosjektleders og kommunens regnskap ble tatt opp i flere månedsrapporter. Dette er et forhold som kommunen etter revisors oppfatning kunne og skulle ha fulgt opp på et tidligere tidspunkt.

Når det gjelder varsler og krav, skrev innleid prosjektledelse om dette i månedsrapportene for september og oktober 2016: prosjekteringsgruppen varslet merforbruk på kr 20 millioner. I månedsrapport for november 2016 står det at 20BYG varslet systematisk for byggherrerelaterte forhold, herunder knyttet til arbeidsunderlag. I rapporteringen for mars 2017 stod det at varslingshyppigheten hadde økt den siste tiden, at kvaliteten på varslingene ikke var tilfredsstillende og at mange varsel ble avvist på grunn av uklarhet omkring innhold.

Av rapporteringer senere i prosjektet fremgår det at hyppigheten har vært relativt høy også videre i prosjektet. Revisor oppfatter at aktørenes ulike oppfatninger av håndtering av varsler, krav og endringslister har vært en utfordring i prosjektet.

Da prosjektet kom til sluttoppgjør sto byggherre Tromsø kommune og 20BYG ganske langt fra hverandre. 20BYG krevde sluttsum på kr 468 millioner eks. mva. Dette var samlet kr 182 millioner over kontraktsbeløpet, hvorav om lag kr 20 millioner utgjorde lønns- og prisstigning. Kommunen mente riktig beløp var kr 340 millioner eks. mva. Differansen var altså kr 128 millioner. I den endelige avtalen som ble inngått var sluttsummen på kr 423 millioner eks. mva for denne entreprisen. Avtalen ble behandlet – og godkjent – av formannskapet i Tromsø kommune i møte 17.12.2019, sak 396/19.

#### Rapporteringer til formannskapet

Fra og med januar 2017 var administrasjonen pålagt å rapportere skriftlig til formannskapet om økonomi og framdrift i prosjektet. Rapporteringene skulle skje i siste møte i hver måned og kontrollutvalget skulle få kopi av disse rapporteringene. Basert på vår gjennomgang er revisors vurderinger at revisjonskriteriene om at

- administrasjonen *månedlig skal ha rapportert skriftlig til formannskapet om økonomi og framdrift er **delvis oppfylt***
- *administrasjonens rapportering skal være gjort til formannskapets siste møte hver måned i **liten grad er oppfylt***
- *administrasjonen skal ha sendt kontrollutvalget kopi av alle rapporteringer til formannskapet er **delvis oppfylt***

#### Rapporteringer og informasjon fra administrasjonssjefen til kommunestyret

Administrasjonssjefen bør gi løpende orientering til kommunestyret om utviklingen i investeringsprosjektet, herunder om påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene. I tillegg må administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret om eventuelle endringer i kostnadsrammen eller om det forventes avvik i årsbudsjett for investeringer.

For investeringsprosjektet Tromsøbadet har administrasjonen gitt informasjon til kommunestyret gjennom økonomirapporteringer (økonomirapport 1 og 2) og lagt frem to egne saker om økning i kostnadsrammen for prosjektet. Gjennom økonomirapportene har kommunestyret fått informasjon om hva som var regnskapsført så langt inneværende år, budsjettet det aktuelle året og prognosen for det aktuelle året. I økonomirapportene er det også kort tekstinformasjon. I noen av økonomirapportene er status i forhold til samlet kostnadsramme kommentert i tekstdelen, men ikke i alle.

Administrasjonssjefen har gjennom økonomirapportene gitt kommunestyret løpende orienteringer om investeringsprosjektet. I enkelte av økonomirapportene er ikke status i forhold til samlet kostnadsramme kommentert.

- Vi vurderer revisjonskriteriet om *at administrasjonssjefen bør gi kommunestyret løpende orienteringer om utviklingen i investeringsprosjektet. Rapporteringen bør minst inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene, som i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt.*

Gjennom økonomirapportene har administrasjonssjefen gitt kommunestyret informasjon om årsbudsjettet for investeringer.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om *at administrasjonssjefen må gi melding til kommunestyret dersom det kan oppstå avvik i forhold til årsbudsjett for investeringer er oppfylt.*

I vår forvaltningsrevisjon om beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet vurderte vi at kostnadsrammen som ble fremlagt for kommunestyret i sakene om investeringsbeslutning (i august 2015 og mars 2016) ikke var realistisk. Administrasjonssjefen fremla to saker for kommunestyret om kostnadsrammen for investeringsprosjektet; sak 235/16 og sak 82/18.

Noen måneder etter at administrasjonssjef tiltrådte og kort tid etter oppstart av byggearbeidene på Templarheimen, fikk kommunestyret til behandling den første saken fra administrasjonssjefen om kostnadsrammen. I sak 235/16 la administrasjonssjefen frem sak om å øke investeringsrammen fra kr 690 millioner eksklusiv prisstigning og byggelånsrenter, til kr 799 millioner inklusiv prisstigning og byggelånsrenter.

Byggelånsrenter og prisstigning utgjorde kr 69 millioner av økningen på 109 millioner. De øvrige kr 40 millionene var knyttet til forsinket oppstart og økt omfang og nye krav utomhus. I saksutredningen gjorde administrasjonssjefen oppmerksom på at usikkerhetsavsetningen var lavere enn normalt i tilsvarende prosjekter. Denne var på kr 64 millioner (ca. 9 %), mens det av saksfremlegget fremgår at reserven i tilsvarende prosjekter med samme entreprisform ligger på 15 – 25 %. Usikkerhetsavsetningen i prosjektet var blant postene som ble kuttet mellom investeringsbeslutning I (august 2015) og investeringsbeslutning II (mars 2016).

Økningen i kostnadsrammen knyttet seg altså til poster som ikke var inkludert i den opprinnelige kostnadsrammen, kostnader som følge av forsinket oppstart og kostnader knyttet til økt omfang. Sistnevnte som følge av blant annet kommunestyrets vedtak i sak 120/16 som var vedtakelse av områdereguleringsplanen. Økningen i kostnadsrammen innebar derfor ikke noe økning i det økonomiske handlingsrommet i investeringsprosjektet. Selv om administrasjonssjefen gjorde oppmerksom på lav reserve i prosjektet, ble det ikke anbefalt å justere denne opp. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor ikke reserven i prosjektet ble anbefalt økt, da denne var lavere enn det som er vanlig i tilsvarende prosjekter og på dette tidspunktet var prosjektet ganske nylig startet opp. Det var på dette tidspunktet også blant annet kjent at grunnforholdene var annerledes enn forutsatt og at det ville medføre merarbeid og forsinkelser.

Den andre saken om økt kostnadsramme – sak 82/18 – ble lagt frem for kommunestyret i april 2018. Administrasjonssjefen foreslo da at kostnadsrammen ble økt til kr 982 millioner. Årsakene til behov for økt kostnadsramme var i saksfremlegget oppgitt å være:

- 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 ferdigstilling prekært for Tromsøbadet)<sup>62</sup>
  - 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

I forkant av at saken ble lagt frem for kommunestyret, var det gjennomført en usikkerhetsanalyse av eksternt firma. Bakgrunnen var at prosjektleder i september 2017 første gang meldte om at kostnadsrammen sannsynligvis måtte økes. Det gikk relativt lang tid fra prosjektleder første gang meldte behov for økt kostnadsramme før saken ble lagt frem. Revisor oppfatter at denne tiden ble brukt på å kartlegge og estimere omfanget. I februar 2018 ble det besluttet at det skulle gjennomføres eksternt usikkerhetsanalyse. I forkant av at sak 82/18 ble lagt frem for behandling, hadde administrasjonssjefen informert politisk nivå om at det ville bli lagt frem egen sak om kostnadsrammen for investeringsprosjektet.

Som det fremgår av kulepunktene ovenfor var en av årsakene til behovet for økt kostnadsramme grensesnitt til tilstøtende prosjekter. Som tidligere nevnt er dette forhold som etter revisors oppfatning kunne og skulle ha vært planlagt for og avklart på et tidligere tidspunkt (før byggingen startet).

I den eksterne usikkerhetsanalysen som ble gjennomført står det at hvis man hadde vedtatt et budsjett med høyere grad av realisme, ville det forventede tillegget blitt langt lavere. Som vi har belyst i forvaltningsrevisjonsrapporten *Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet* ble det ikke gjennomført eksternt kvalitetssikring av kostnadsrammen før denne ble vedtatt politisk. Når det ble gjennomført en eksternt kvalitetssikring av kostnadsrammen såpass langt ut i gjennomføringsfasen, vil selvsagt flere forhold være kjent for kommunen og de som gjennomfører usikkerhetsanalysen. Det vil si at resultatet av en slik usikkerhetsanalyse ikke nødvendigvis ville vært det samme på et tidligere tidspunkt i prosjektet. Likevel kunne en slik gjennomgang på et tidligere tidspunkt ha bidratt til å avdekke usikkerhetsmomenter i prosjektet – og det ville vært større muligheter til å håndtere disse på et tidligere stadium i prosjektet.

Revisors gjennomgang av dokumentasjon i prosjektet tilsier at administrasjonssjefen la frem alle relevante opplysninger for kommunestyret i sak 82/18.

Administrasjonssjefen har lagt frem saker for kommunestyret om behov for å øke kostnadsrammen for investeringsprosjektet Tromsøbadet.

- Revisjonskriteriet om at *administrasjonssjefen må gi melding til kommunestyret om eventuelle endringer i kostnadsrammen for investeringsprosjektet Tromsøbadet* er etter

---

<sup>62</sup> VA-prosjektet i Dramsvegen var ikke en del av prosjektet «Vei og VA til Templarheimen», men et eget prosjekt i regi av vann og avløp i Tromsø kommune. Dette prosjektet hadde imidlertid grensesnitt til utbyggingen av Tromsøbadet, fordi de nye ledningene som skulle etableres blant annet skulle lede bort spill- og overvann fra Tromsøbadet og Turnhallen. Et av vilkårene for at Tromsøbadet og Turnhallen kunne gis brukstillatelse var at tilfredsstillende løsninger for vann- og avløp og overvann var opparbeidet. Anbud for VA-prosjektet Dramsvegen - Grøholtvegen ble lagt ut 14. august 2017.

revisors vurdering **opplylt**. Vi bemerker imidlertid at reserven i investeringsprosjektet ikke ble anbefalt økt i den første saken (sak 235/16). Videre bemerker vi at det tok relativt lang tid fra administrasjonen hadde informasjon om at kostnadsrammen måtte økes, til det ble lagt frem sak for politisk behandling (sak 82/18). Styringsgruppa fikk første gang informasjon om dette i september 2017 og kommunestyret fikk sak om det i april 2018.

### Konklusjon

Tromsø kommune gjennomførte investerings-/byggeprosjektet Tromsøbadet i overensstemmelse med flere sentrale krav og anbefalinger til prosjektstyring og -oppfølging, men gjennomføringen bar samtidig preg av mangler i kommunens egen prosjektorganisasjon og informasjonsflyten fra administrativt til politisk nivå. **Revisors samlede konklusjon er at utbyggingen av Tromsøbadet ikke ble gjennomført i tråd med alle relevante anbefalinger og krav til prosjektstyring og – oppfølging.**

## 12 UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØR

---

Rapporten ble 18.11.2020 sendt til Tromsø kommune v/konstituert kommunedirektør for eventuell uttalelse. Vi mottok 1.12.20 tilbakemelding fra seksjonsleder, seksjon for utbygging. Denne er gjengitt nedenfor. I sin tilbakemelding viser kommunen til en setning i sammendraget, og vi har justert denne med bakgrunn i kommunens innspill.

Hei

Jeg svarer på vegne av administrasjonen på denne. Etter en gjennomgang av rapporten synes vi den stemmer overens med vår oppfattelse av prosessen og de faktiske forhold. Utover dette har vi funnet en faktaopplysning som dere gjerne kan ta med, og det er til tekst i siste avsnitt på side 7:

*«Tromsø kommune etablerte ikke, verken gjennom prosjektorganisasjonen for Tromsøbadet eller på andre måter, avklarte ansvarsforhold for ivaretagelse av forhold som lå utenfor entreprisegrensen til Tromsøbadet, men som måtte ivaretas.»*

Faktaopplysning:

Det ble under byggefasen av Tromsøbadet tatt initiativ til en egen koordineringsgruppe, ledet av Lise Fransiska Valle, som hadde møter hver uke med Turnhallen og annen hver uke med de øvrige aktivitetene på Templarheimen.

Med vennlig hilsen

**Øystein Dale**  
Seksjonsleder  
Seksjon for utbygging, adm.

## 13 ANBEFALINGER

Kontrollutvalget og kommunestyret har i 2019 og 2020 behandlet to andre forvaltningsrevisjonsrapporter om investeringsprosjekter; «Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet» og «Sluttrapport: Investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter». Ved behandlingen av begge disse rapportene fattet kommunestyret vedtak om at kommunedirektøren skulle gi skriftlig redegjørelse for planlagte og gjennomførte tiltak. Revisor anser det hensiktsmessig å se hen til hvilke tiltak som allerede er vedtatt igangsatt i vår vurdering av hvilke anbefalinger som har relevans med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjon om gjennomføringsfasen av Tromsøbadet.

Førstnevnte rapport ble behandlet av kommunestyret i møte 11.12.2019, sak 207/19, og andre og tredje punkt i kommunestyrets vedtak var som følger:

*Kommunestyret ber administrasjonssjefen 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*

*Administrasjonssjefen bes gi en skriftlig redegjørelse over planlagte tiltak og gjennomførte tiltak for å imøtekomme revisjonens anbefalinger i rapporten innen 1. februar 2020.*

Rapporten om investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter ble behandlet av kommunestyret i møte 30.9.2020, sak 128/20. Andre og tredje punkt i kommunestyrets vedtak var som følger:

*Kommunestyret ber kommunedirektøren iverksette tiltak for å sikre at kommunens egne rutiner etterleves i gjennomføringen av investeringsprosjekter.*

*Herunder etterlevelse av rutiner knyttet til:*

- *Arkivering av prosjektdokumentasjon*
- *Rapporteringer*
- *Kontroll av faktura opp mot kontrakt*

*Videre ber kommunestyret kommunedirektøren vurdere om rutinene for gjennomføring av investeringsprosjekter er gode nok/tilstrekkelige.*

*Kommunestyret ber kommunedirektøren gi kontrollutvalget en skriftlig redegjørelse for planlagte og gjennomførte tiltak for å forbedre etterlevelsen av rutiner som nevnt ovenfor i pkt. 2. Svarfrist settes til 30.oktober 2020.*

Per 1.12.2020 har kontrollutvalget ikke mottatt tilbakemelding fra kommunedirektøren som oppfølging av de ovennevnte vedtakene fra kommunestyret. Vi er derfor ikke kjent med hvilke tiltak som eventuelt er iverksatt. Imidlertid er dette saker som følges opp av kontrollutvalget. Vi anser det derfor ikke nødvendig å gi nye anbefalinger om oppfølging av de samme forholdene på bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne rapporten. Våre anbefalinger i denne rapporten omhandler derfor forhold som ikke allerede er under oppfølging fra kontrollutvalgets side.

På bakgrunn av ovennevnte – og våre funn, vurderinger og konklusjon – anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Sikre tilstrekkelige interne ressurser i prosjektorganisasjonen i investeringsprosjekter
- Sikre brukermedvirkning i alle faser av investeringsprosjekter



## 14 VEDLEGG

---

### I Fullmakter i prosjektet

Av fullmaktsmatrisen som inngår i styringsdokumentet fremgår det hvilke fullmakter de ulike involverte har tilknyttet

- Korrespondanse/underskrift/media
- Avtaler og avrop
- Budsjettdisponeringsmyndighet
- Leverandører
- IKT
- Juridiske saker
- 

De involverte som inngår i fullmaktsmatrisen er styringsgruppa, prosjektansvarlig, prosjektsjef, prosjekteringsleder, kontraktsansvarlig, prosjektstyrer og prosjektsekretær. De to sistnevnte er ikke gitt noen fullmakter.

For flere av oppgavene som inngår i fullmaktsmatrisen er det flere som har fullmakt til å utføre dem. Fullmakter som utelukkende styringsgruppa hadde, var «Medieuttalelse overordnet og politisk». Unntaket var standardsaker som prosjektansvarlig hadde fullmakt til å uttale seg om, så fremt det var forankret i styringsgruppa. Det er kun styringsgruppa som har hatt fullmakt til å godkjenne avtaler over kr. 50 millioner. Avtaler inntil denne summen hadde prosjektansvarlig fullmakt til å inngå.

Prosjektansvarlig hadde alle fullmakter når det gjaldt korrespondanse – foruten uttalelser til media som nevnt ovenfor. Prosjektansvarlig har også hatt fullmakt til attestasjon og anvisning, til disponering av budsjettmidler og godkjenning av budsjett/revisjon. Videre har prosjektansvarlig alene hatt fullmakt til å godkjenne endringer i forhold til kontrakter som gjelder prosjektadministrasjon. Når det gjelder juridiske saker har prosjektansvarlig sammen med styringsgruppa hatt fullmakt i alle typer juridiske saker.

Prosjektsjef har sammen med styringsgruppa og prosjektansvarlig hatt fullmakt til å inngå forpliktelser innen godkjente styringsmål. Videre har prosjektsjef hatt fullmakt til å inngå avtaler inntil kr 5 millioner. Prosjektsjef har også hatt attestasjonsmyndighet, men har etter endringene som følge av revisjonsbrev nr. 27 ikke hatt det. Disponering av budsjettmidler har prosjektsjef – sammen med prosjektansvarlig – hatt fullmakt til.

Innenfor gitt styringsmål har prosjektsjef hatt fullmakt til å godkjenne endringer i forhold til kontrakt for prosjektering og entrepriser. Denne fullmakten har prosjektsjef hatt alene. Prosjektsjef har også hatt fullmakter knyttet til IKT, herunder blant annet til å godkjenne fagsystemer som bruker.

## 15 REFERANSER

---

### Lover, forskrifter, retningslinjer og veiledere

- Lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 27.juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (budsjettforskriften)
- Veilederen *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsprosjektet*, Kommunal- og regionaldepartementet, 2011
- Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (ISO 10006:2003)

### Teori

- Westhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008): *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Gyldendal akademisk.
- Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholdt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ex ante akademisk forlag.
- Lædre, Ola (NTNU) (2012): *Gjøre det selv eller betale andre for jobben. Byggherrens valg av kontraktsstrategi i bygg- og anleggsprosjekter*. Concept temahefte nr. 3.

### Prosjektadministrative rutiner for Tromsøbadet

- «Tromsøbadet – Styringsdokument»
- PA-håndbok for Tromsøbadet

### Nettsider

- [www.difi.no](http://www.difi.no) (Direktoratet for IKT og forvaltning)
- [www.dibk.no](http://www.dibk.no) (Direktoratet for byggkvalitet)
- [www.dfo.no](http://www.dfo.no) (Direktoratet for forvaltning og økonomi)
- [www.standard.no](http://www.standard.no) (Norsk Standard)

### Saker i kommunestyre

131/15 *Tromsøbadet - Investeringsbeslutning*

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 skiskøyting på Templarheimen*

43/18 *Templarheimen kommunal vei. Finansiering av vei og VA-anlegg Templarheimen*

82/18 *Økning av investeringsramme Tromsøbadet*

### Saker i formannskapet

320/17 *Rapportering og orientering av status på investeringsprosjekter til formannskapet*

396/19 *Unntatt offentlighet*

## 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 og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, 26 kommune i Troms og Finnmark og tolv kommuner i Nordland.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Bodø, Tromsø, Narvik, Sortland, Sjøvegan, Leknes, Svolvær og Finnsnes.

Vi har 42 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 tolv medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsøkonomi
- Sosiologi
- Statsvitenskap

## 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 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
<i>Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet,</i>	2019
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2019
<i>Internkontroll og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2020
<i>Investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter</i>	2020
<i>Avdelingen Dreis,</i>	2020

